BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

----------★---------

TRẦN THỊ THANH MAI

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI – 2020

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

----------★---------

TRẦN THỊ THANH MAI

QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 9380102

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hướng dẫn khoa học:
PGS.TS. BÙI THỊ ĐÀO
TS. NGUYỄN THỊ THUỶ

HÀ NỘI - 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của tôi dưới sự hướng dẫn khoa học của PGS.TS. Bùi Thị Đào và TS. Nguyễn Thị Thủy.

Các kết quả nghiên cứu của luận án chưa được công bố trong bất kì công trình nào của tác giả khác. Các số liệu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, được trích dẫn đúng theo quy định.

Tôi xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của luận án này.

Tác giả luận án

Trần Thị Thanh Mai

DANH MỤC VIẾT TẮT

HĐND	: Hội đồng nhân dân
UBND	: Ủy ban nhân dân
UBTV	: Ủy ban thường vụ
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU

Trang

1. Tính cấp thiết của đề tài 1
2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án 4
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án 5
4. Các phương pháp nghiên cứu -
5. Những đóng góp mới của luận án 6
6. Ý nghĩa lí luận và thực tiễn của luận án 7
7. Cơ cấu của luận án -

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬN ÁN CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài 8
1.2. Nhận xét tình hình nghiên cứu và vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu 20

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÍ LUẬN CỦA QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị 25
2.2. Nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị 35
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị 42
2.4. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam 45

Chương 3

THỰC TRẠNG QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

3.1. Thực trạng quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị 65
3.2. Thực trạng quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị 77

3.3. Thực trạng quản lí nhà nước về chất lượng xây dựng công trình đô thị 89
3.4. Thực trạng quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị 98
3.5. Nguyên nhân của thực trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị 112
Chương 4
QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ
4.1. Quan điểm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị 125
4.2. Giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị 130
KẾT LUẬN 171
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Việt Nam đang trong tiến trình đổi mới, công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập quốc tế một cách sâu rộng, hoạt động xây dựng các công trình nói chung, nhất là xây dựng đô thị (còn gọi là đô thị hóa) nói riêng phát triển với tốc độ khá nhanh. Ở thời điểm cuối năm 2020, tỉ lệ đô thị hóa ước đạt khoảng 40%, toàn quốc có 862 đô thị (năm 2015 là 787 đô thị). Khu vực đô thị đã thực sự trở thành động lực, đầu tàu phát triển kinh tế xã hội của các vùng và cả nước, đóng góp khoảng 70% GDP cả nước, chiếm tỉ trọng chi phối trong thu ngân sách, xuất khẩu, sản xuất công nghiệp.(1) Theo định hướng chiến lược phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 thì năm 2025 sẽ có khoảng 50% dân số sống ở khu vực đô thị.(2) Thời gian gần đây, hệ thống đô thị đã có nhiều chuyển biến tích cực về lượng và chất. Tỉ lệ đô thị hoá tăng nhanh ở khu vực các đô thị lớn và phân bố đồng đều hơn trên phạm vi cả nước. Nhiều đô thị được cải tạo, nâng cấp, phát triển mở rộng, đầu tư xây dựng hạ tầng kĩ thuật và hạ tầng xã hội. Khu vực đô thị hàng năm chiếm khoảng 70% GDP của đất nước, đóng góp vào giá trị sản xuất công nghiệp, giá trị xuất nhập khẩu và tiến bộ khoa học công nghệ, có tác động lan toả và khẳng định vai trò là động lực tăng trưởng kinh tế và phát triển của các vùng và trên cả nước.(3) Theo đánh giá của WB, Việt Nam đang đô thị hoá nhanh chóng, dẫn tới không gian và dân số tại các đô thị tăng nhanh.(4) Hai thành phố lớn là Hà Nội và TP.

---

(1). Báo Chính phủ điện tử, https://baochinhphu.vn, truy cập 28/3/2021.
(2). Hà Hạnh, "Ô nhiễm không khí từ các tòa nhà cao tầng", *Báo Sài Gòn giải phóng điện tử*, http://www.sggp.org.vn/o-nhiem-khong-khi-tu-cac-toa-nha-cao-tang-512212.html, truy cập 27/3/2021.
(3). Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2018, số 91+92), *Hệ thống đô thị Việt Nam với sự phát triển đất nước*.
(4). Điều này cũng phù hợp với xu hướng có tính toàn cầu: "*Dân số đô thị hiện đã đạt 50% tổng dân số thế giới, viễn cảnh một thế giới toàn đô thị đang ngày càng trở nên rõ ràng. Đô thị hoá đang diễn ra với tốc độ rất nhanh, đặc biệt ở các nước đang phát triển. Điều đó đem lại cơ hội nhưng đồng thời cũng tạo ra thách thức cho chúng ta*." Xem: Chương trình định cư con người Liên hợp quốc (UN-Habitat, 2015), *Hướng dẫn quốc tế về quy hoạch đô thị và vùng lãnh thổ*, Nairobi, https://unhabitat.org/wp-

Hồ Chí Minh đang phát triển nhanh hơn nhiều so với tất cả các thành phố khác, chi phối sự phát triển đô thị của cả quốc gia.(5) Trong điều kiện đó, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là tất yếu khách quan, thể hiện vai trò, trách nhiệm của Nhà nước đối với hoạt động xây dựng, phát triển đô thị. Tuy đạt được những thành tựu quan trọng trong hơn 30 năm đổi mới đất nước nhưng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay cũng còn nhiều hạn chế và đang đặt ra không ít những vấn đề bức thiết như quản lí quy hoạch, kiến trúc xây dựng, phát triển đô thị, quản lí chất lượng xây dựng công trình, vốn nhà nước đầu tư xây dựng công trình đô thị, bảo đảm an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, đặc biệt là việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật về xây dựng, phát triển đô thị. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là vấn đề có tầm quan trọng và ý nghĩa hết sức to lớn nhưng thực tế ngày càng cho thấy đây cũng là lĩnh vực quản lí rất phức tạp, khó khăn, liên quan mật thiết với yêu cầu bảo đảm, bảo vệ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân, những điều kiện sống, môi trường vật chất, văn hoá và phát triển của cộng đồng dân cư trong bối cảnh hội nhập quốc tế, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Yêu cầu phát triển đất nước đặt ra vấn đề có tính nguyên tắc: đô thị là một khối thống nhất, năng động nhưng cũng đòi hỏi phải mang tính chất bền vững. Để phát triển hệ thống đô thị một cách toàn diện, bền vững và bao trùm, không bỏ lại bất kì ai ở phía sau, hướng đến người dân như cam kết của

---

content/uploads/2015/12/%5BVN%5D%20International%20Guidelines%20on%20Urban%20and%20Territorial%20Planning_v3.pdf, truy cập 24/4/2021.

(5). Ngân hàng thế giới (2011), *Đánh giá đô thị hoá ở Việt Nam* (Báo cáo kĩ thuật), Hà Nội, https://documents1.worldbank.org/curated/en/710151468322138349/pdf/669160ESW0WHIT00hoa0o0Viet0Nam00TV0.pdf, truy cập 23/4/2021.

Bộ Xây dựng (2013), Báo cáo tình hình triển khai thực hiện Chương trình Phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012-2020 (Tài liệu phục vụ Hội nghị Triển khai Chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012 - 2020, Hà Nội, 26/12/2013). Dẫn theo: Hoàng Bá Thịnh, Đoàn Thị Thanh Huyền (2015), Đô thị hoá ở Việt Nam hiện nay, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 5 (90), tr.55.

Trung tâm Quan trắc môi trường (2016), *Tổng quan phát triển đô thị Việt Nam* (Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2016), pdf.
cem.gov.vn/Portals/0/quynh/2017/BC_SOE_2016/2.%20Chuong%201.pdf?, truy cập 24/4/2021.

Việt Nam trong việc tham gia Chương trình nghị sự của Liên hợp quốc đến năm 2030 và tại Hội nghị APEC năm 2017 tại Đà Nẵng,(6) quản lí nhà nước về phát triển đô thị không chỉ chú trọng một mặt nào đó mà phải được quan tâm một cách tương xứng đối với tất cả các lĩnh vực phát triển.

Trên thực tế thời gian qua, bên cạnh những ưu điểm đáng được ghi nhận, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở phạm vi cả nước cũng như ở mỗi địa phương còn không ít hạn chế, thậm chí có những vụ việc nghiêm trọng, gây bức xúc cho xã hội. Đặc biệt, không hẳn là chúng ta thiếu chính sách hay quy định của pháp luật mà tình trạng nhờn pháp luật, vi phạm pháp luật hoặc thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lí, xâm phạm lợi ích của người dân, doanh nghiệp, lợi ích của Nhà nước, gây ảnh hưởng xấu đến sự phát triển bền vững của đô thị đã và đang diễn ra khá phổ biến. Hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính về xây dựng đô thị nói chung và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hiện còn những hạn chế nhất định. Năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã chủ trì một Hội nghị trực tuyến quan trọng bàn về việc tháo gỡ những điểm nghẽn, những khó khăn, vướng mắc nhằm tạo điều kiện cho hoạt động đầu tư xây dựng, trong đó có xây dựng đô thị phát triển đúng hướng, lành mạnh. Về mặt pháp lí, quản lí nhà nước về đầu tư xây dựng nói chung hiện được thể hiện trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật, với tình trạng còn tản mạn, thiếu tính thống nhất chặt chẽ, nhiều điểm không còn phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Theo thống kê hiện có hàng chục luật, rất nhiều nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của các bộ, cơ quan ngang bộ, đặc biệt là hơn 20.000 tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế-kĩ thuật tham gia điều chỉnh lĩnh vực này. Từ thực trạng hoạt động xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị như hiện nay cũng có thể nói một cách khái quát rằng nguyên tắc pháp quyền trong quản lí

(6). Báo Chính phủ điện tử, *Tuyên bố chung Hội nghị liên bộ trưởng ngoại giao-kinh tế APEC 2017 tại Đà Nẵng*, http://baochinhphu.vn/APEC-2017/Tuyen-bo-chung-Hoi-nghi-lien-Bo-truong-Ngoai-giaoKinh-te-APEC-2017/321710.vgp, truy cập 27/4/2021.

nhà nước về xây dựng đô thị chưa thật sự được tôn trọng, đề cao. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chưa được nhận thức và thực hiện một cách toàn diện, thống nhất trên tinh thần kiến tạo phát triển trong tổng thể yêu cầu quản lí nhà nước về phát triển đô thị nói riêng và phát triển bền vững đất nước nói chung theo nguyên tắc pháp quyền và trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Những phân tích trên cho thấy quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay đang là vấn đề hết sức cấp bách, cần tiếp tục được đầu tư nghiên cứu một cách sâu sắc, có hệ thống cả về lí luận và thực tiễn, từ các góc độ và cấp độ khác nhau nhằm cung cấp những luận cứ khoa học cho việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật của Nhà nước trên lĩnh vực này, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững hệ thống đô thị của Việt Nam trong bối cảnh đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế. Việc nghiên cứu cơ sở lí luận, đánh giá thực trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, chỉ ra nguyên nhân của ưu điểm, hạn chế và đưa ra các quan điểm, giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững và bao trùm đối với hệ thống đô thị là cần thiết. Đây cũng chính là những lí do chủ yếu của việc lựa chọn đề tài: "Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay" để làm luận án tiến sĩ luật học, chuyên ngành luật hành chính và luật hiến pháp (mã số 9380102).

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án làm rõ những vấn đề lí luận và thực tiễn của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, trên cơ sở đó đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Một là: Phân tích làm rõ những vấn đề lí luận của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, các yếu tố ảnh hưởng đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số nước và kinh nghiệm cho Việt Nam.

Hai là: Phân tích, đánh giá những ưu điểm và hạn chế; chỉ ra nguyên nhân của ưu điểm và hạn chế trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam.

Ba là: Đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lí luận quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; thực tiễn xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Về không gian: Nghiên cứu chủ yếu trên phạm vi lãnh thổ Việt Nam. Bên cạnh đó, luận án cũng liên hệ, tham khảo kinh nghiệm của một số nước.

Về thời gian: Nghiên cứu chủ yếu trong khoảng thời gian từ khi Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và Luật Xây dựng năm 2014 được ban hành đến nay.

4. Các phương pháp nghiên cứu

Việc nghiên cứu đề tài luận án được thực hiện theo các phương pháp cơ bản mang tính truyền thống của khoa học pháp lí, gồm:

- Phương pháp phân tích, so sánh, hệ thống hóa, tổng hợp, khái quát hóa: Được sử dụng để nghiên cứu làm rõ các vấn đề lí luận của đề tài như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, các yếu tố bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số nước trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam.

- Phương pháp lịch sử, đánh giá số liệu thống kê, tài liệu thứ cấp: Được sử dụng trong nghiên cứu, phân tích làm rõ bức tranh chung về thực trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay, đánh giá những ưu điểm và hạn chế, chỉ ra các nguyên nhân của ưu điểm, hạn chế trên thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở các phương diện xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật.

- Phương pháp phân tích, diễn giải, quy nạp, luận giải: Được sử dụng trong nghiên cứu, đề xuất hệ quan điểm, giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay.

- Phương pháp tiếp cận đa ngành, liên ngành khoa học cũng được vận dụng khi thực hiện các nội dung thuộc đối tượng nghiên cứu của đề tài.

5. Những đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, luận án làm rõ những vấn đề lí luận cơ bản của đề tài như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, các yếu tố ảnh hưởng đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam. Đặc biệt, luận án tiếp cận các nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị trên 4 lĩnh vực có mối liên hệ gắn bó hữu cơ với nhau, gồm: quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

Thứ hai, luận án đánh giá được những ưu điểm, hạn chế trong cả 4 nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, chỉ ra nguyên nhân chủ yếu của ưu điểm, hạn chế trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam thời gian qua trên hai phương diện xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật.

Thứ ba, luận án đề xuất được 4 quan điểm, 6 giải pháp nhằm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay trên hai phương diện xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật.

6. Ý nghĩa lí luận và thực tiễn của luận án

Về lí luận, luận án bổ sung một số nhận thức mới, qua đó góp phần làm phong phú thêm hệ thống lí luận về quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng ở Việt Nam hiện nay.

Về thực tiễn, luận án đem lại bức tranh chung về hiện trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, từ những vấn đề đặt ra, đề xuất các quan điểm, giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Kết quả nghiên cứu đề tài luận án có thể cung cấp một số luận cứ khoa học cho việc hoạch định chính sách, sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về xây dựng đô thị trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay. Luận án còn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong đào tạo, nghiên cứu khoa học pháp lí, khoa học quản lí nhà nước ở các khía cạnh nội dung liên quan.

7. Cơ cấu của luận án

Ngoài mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung chính của luận án gồm 4 chương sau:

- Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu

- Chương 2: Những vấn đề lí luận của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

- Chương 3: Thực trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

- Chương 4: Quan điểm, giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

1.1.1. Các công trình liên quan đến quản lí nhà nước về xây dựng

1.1.1.1. Các công trình nghiên cứu ở trong nước

- *Vai trò quản lí nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng trong tiến trình hội nhập khu vực và thế giới* (2005) – Đề tài khoa học cấp cơ sở, Viện Kinh tế xây dựng Bộ Xây dựng, Hà Nội. Đề tài nghiên cứu những vấn đề lí luận về quản lí nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng như khái niệm, đặc điểm, vai trò của quản lí nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng. Trên cơ sở đánh giá thực tiễn về vai trò quản lí nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng về ưu điểm, hạn chế, đề tài đã đưa ra giải pháp tăng cường vai trò của Nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực và thế giới.

- *Nghiên cứu hoàn thiện đề án cải cách hành chính trong lĩnh vực đầu tư xây dựng* (2012) - Đề tài khoa học cấp cơ sở, Viện Kinh tế xây dựng Bộ Xây dựng, Hà Nội. Đề tài nghiên cứu rà soát các luật lệ, chính sách có liên quan trực tiếp đến các lĩnh vực về cấp đất, cấp phép, đấu thầu xây dựng giai đoạn trước năm 2000; xác định chức năng, nhiệm vụ quản lí nhà nước liên quan đến cấp đất, cấp phép xây dựng, đấu thầu xây dựng và kiến nghị sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, khắc phục tình trạng chồng chéo hoặc bỏ sót; xác định chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của các chủ thể tham gia quá trình đầu tư xây dựng; đề xuất mô hình vận hành thực hiện thủ tục cải cách hành chính về cấp đất, cấp phép, đấu thầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy, các giải pháp thực hiện, thủ tục hành chính.

- *Quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách nhà nước ở Việt Nam* (2009) – Luận án tiến sĩ của Tạ Văn Khoái, Học viện Chính trị-Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Luận án nghiên cứu quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách nhà nước theo các giai đoạn của chu trình dự án. Theo đó, quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách nhà nước được xác định gồm 5 nội dung cơ bản: hoạch định, xây dựng khung pháp luật, ban hành và thực hiện cơ chế, tổ chức bộ máy và kiểm tra, kiểm soát. Luận án chỉ ra những hạn chế trên nhiều mặt như khung pháp luật chưa đồng bộ, chưa thống nhất, cơ chế quản lí còn lạc hậu, năng lực quản lí chưa đáp ứng yêu cầu; có 3 nhóm nguyên nhân của những hạn chế, trong đó có nguyên nhân chủ quan từ bộ máy các cơ quan quản lí nhà nước.Trên cơ sở đó, luận án đề xuất 6 nhóm giải pháp đổi mới quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách nhà nước trong giai đoạn tiếp theo.

- *Nâng cao hiệu quả, hiệu lực thanh tra tài chính dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam* (2010) – Luận án tiến sĩ của Nguyễn Văn Bình, Học viện Tài chính, Hà Nội. Luận án nghiên cứu những vấn đề lí luận và thực tiễn về hoạt động thanh tra tài chính đối với các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước. Luận án tập trung nghiên cứu, khảo sát những dự án đầu tư xây dựng thuộc thẩm quyền giám sát, đánh giá toàn bộ của cơ quan nhà nước. Từ việc đánh giá thực trạng hiệu lực, hiệu quả thanh tra tài chính đối với các dự án đầu tư xây dựng từ nguồn vốn nhà nước, làm rõ những khiếm khuyết trong cơ chế hoạt động thanh tra tài chính dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước, luận án đề xuất giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả thanh tra dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư vốn nhà nước, phòng chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí vốn đầu tư của Nhà nước.

- *Hoàn thiện quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải Việt Nam* (2012) – Luận án tiến sĩ của

Nguyễn Thị Bình, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội. Luận án xác định quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước gồm 5 khâu: xây dựng quy hoạch, kế hoạch; lập, thẩm định, phê duyệt dự án; triển khai các dự án; nghiệm thu, thẩm định chất lượng, bàn giao công trình; và thanh quyết toán. Các nội dung này được nghiên cứu có tính đến sự tác động của yếu tố môi trường pháp luật, cơ chế chính sách, tổ chức quản lí, năng lực bộ máy và thanh tra, kiểm tra, giám sát đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn vốn ngân sách nhà nước trong ngành giao thông vận tải. Trên cơ sở đánh giá thực trạng, chỉ ra nguyên nhân của thực trạng quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách nhà nước trong ngành giao thông vận tải Việt Nam, luận án đề xuất phương hướng, các giải pháp về ban hành luật, các văn bản hướng dẫn như ban hành luật quy hoạch, hệ thống định mức tư vấn đầu tư xây dựng, nhấn mạnh giải pháp quy định chế tài, nâng cao trình độ năng lực, phẩm chất của các chủ thể tham gia gồm chủ đầu tư, tư vấn và nhà thầu.

- *Quản lí nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản bằng ngân sách nhà nước ở Việt Nam* (2016) – Luận án tiến sĩ của Nguyễn Huy Chí, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội. Luận án nghiên cứu hệ thống hoá, bổ sung khung lí thuyết về quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước; phân tích, đánh giá thực trạng quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước. Tác giả đề xuất phương hướng và 6 giải pháp hoàn thiện quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách nhà nước.

- *Hoàn thiện phân cấp quản lí đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng nguồn vốn ngân sách của thành phố Hà Nội đến năm 2020* (2016) – Luận án tiến sĩ của Nguyễn Thị Thanh, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội. Luận án nghiên cứu cơ sở lí luận về phân cấp quản lí đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ngân sách nhà nước, thực trạng phân cấp quản lí đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân

sách nhà nước ở thành phố Hà Nội trong khoảng thời gian từ năm 2007 đến năm 2014, đề xuất 7 giải pháp tăng cường phân cấp quản lí đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách thành phố Hà Nội.

- *Vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam* – Luận án tiến sĩ của Trịnh Quang Bắc (2017), Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Luận án nghiên cứu khái niệm, đặc điểm, nội dung (các loại vi phạm) pháp luật trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước; các điều kiện bảo đảm phòng, chống, các yếu tố ảnh hưởng đến vi phạm pháp luật trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước; kinh nghiệm đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước của một số nước trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam. Tác giả phân tích, đánh giá thực trạng các vi phạm pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước trong khoảng thời gian từ năm 2010 – 2014, chỉ rõ những nguyên nhân khách quan, chủ quan và các điều kiện của các vi phạm pháp luật. Luận án đưa ra quan điểm và 2 nhóm giải pháp phòng chống vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước hiện nay.

- *Tổ chức và hoạt động của thanh tra xây dựng ở Việt Nam hiện nay* (2017) – Luận án tiến sĩ của Phạm Thị Anh Đào, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội. Với mục đích đưa ra các khuyến nghị khoa học làm cơ sở cho việc tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra xây dựng ở Việt Nam, luận án làm rõ khái niệm tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng, đặc điểm, các yếu tố cấu thành nên tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng; vai trò của tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng cũng như các yếu tố tác động tới tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng; đánh giá thực trạng tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng trước và sau năm 2010 đồng thời chỉ ra những kết quả, hạn chế cũng như nguyên nhân của kết quả, hạn chế đó. Luận án xác định nhu cầu, quan điểm và giải pháp đổi mới

tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng như: đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra xây dựng theo hướng phù hợp với mô hình chính quyền ở đô thị và ở nông thôn; hoàn thiện các quy định pháp luật về thanh tra xây dựng theo hướng minh bạch, cụ thể, khả thi.

1.1.1.2. Các công trình nghiên cứu ở ngoài nước

Contruction Infection handbook (1989, Sổ tay thanh tra xây dựng) - Sách tham khảo của James, Jorome O"Brien, Nostrand, Reinhold (Springer; 3rd ed. 1989. Softcover reprint of the original 3rd ed. 1989 edition, September 6, 2012). Đây là công trình hướng dẫn mang tính nghiệp vụ chuyên ngành. Nội dung chủ yếu của cuốn sách này nhằm mục đích hướng dẫn về mặt kĩ thuật và kĩ năng cho các cán bộ thanh tra trong hoạt động thanh tra xây dựng. Toàn bộ chương 6 của cuốn sách tập trung hướng dẫn kĩ năng kiểm tra cho từng hạng mục công trình từ giai đoạn kiểm tra ban đầu, kiểm tra giữa công trình và kiểm tra kết thúc công trình xây dựng. Đây là công trình nghiên cứu có giá trị tham khảo, đặc biệt là về các giải pháp nâng cao năng lực chuyên môn cho các thanh tra viên – những người tiến hành hoạt động thanh tra trong lĩnh vực xây dựng.

An Evaluation of the Mandatory Building Inspection Scheme in HongKong (Đánh giá đề án thanh tra xây dựng bắt buộc ở Hồng Kông, 2008) - Luận án quản lí học của Law Wai shing Nigel, Đại học Hồng Kông. Luận án nghiên cứu về đề án đánh giá thanh tra bắt buộc đối với hoạt động xây dựng tại Hồng Kông Trung Quốc. Công trình chứng minh được tầm quan trọng của đề án thanh tra bắt buộc đối với hoạt động xây dựng ở Hồng Kông.

Xuất phát từ sự phát triển của hoạt động xây dựng, tần suất cao của các tai nạn xây dựng ngày một nhiều tại Hồng Kông, mối quan tâm của công chúng đối với việc bảo trì trong hoạt động xây dựng các tòa nhà tại Hồng Kông ngày một gia tăng. Vai trò của thanh tra xây dựng trong việc thanh tra các hạng mục tòa nhà gồm hạng mục bên trong và bên ngoài kết cấu như hệ thống thoát nước,

hệ thống cháy nổ (mục 2.4.3) và thanh tra các nhà thầu (mục 2.4.5), các công trình trái phép, an toàn trong xây dựng được quan tâm. Ngoài ra, luận án còn phân tích tầm quan trọng của đề án bắt buộc thanh tra trong xây dựng nhằm hướng tới nâng cao nhận thức cho các chủ sở hữu, chủ đầu tư liên quan đến các điều kiện xây dựng. Luận án cũng nhấn mạnh tầm quan trọng, vị trí của cơ quan thanh tra xây dựng trong công tác giám sát việc bảo trì và quản lí nhà ở dân cư đồng thời đề xuất cần phải được luật hoá trong tương lai gần.

Corruption and collusion in construction: a view from the industry (Tham nhũng và thông đồng trong xây dựng - góc nhìn từ ngành công nghiệp) - Báo cáo nghiên cứu của Jill Well. Tác giả đã chỉ ra rằng: *"Đầu tư vào các dự án là điều cần thiết cho sự tăng trưởng và phát triển kinh tế. Tuy nhiên, ngày càng có nhiều hơn những bất cập trong việc đầu tư vào xây dựng*."(7) Ở các nước đang phát triển, tình trạng đầu tư xây dựng tồn tại nhiều nhược điểm như dự án không phù hợp, giá cao, chất lượng kém, lãng phí quá nhiều thời gian và chi phí cho việc bảo trì và một bộ phận thu nhập thấp không thể tiếp cận với các dự án... Không riêng ở Việt Nam, theo thống kê, ngành xây dựng được nhắc đến như là một trong những ngành xảy ra tham nhũng nhiều nhất ở các nước trên thế giới; trong đó công trình xây dựng công cộng được nhắc đến như là lĩnh vực liên tục đứng đầu danh mục các lĩnh vực có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng nhất của Tổ chức Minh bạch quốc tế. Ước tính có khoảng 20%-30% giá trị của các dự án xây dựng bị mất thông qua tham nhũng.

Corruption in the UK Construction Industry, tháng 9 năm 2013 – Báo cáo nghiên cứu khảo sát về tham nhũng trong công nghiệp xây dựng của tổ chức có tên "The Charterer Institute of Building" (CIOB) ở Anh quốc đã chỉ ra rằng có đến 49% số người được hỏi tin rằng có tồn tại vi phạm pháp luật (nạn tham

(7). Jill Well, *Corruption and collusion in construction: a view from the industry*. http://www.engineersagainstpoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=27, truy cập 29/4/2021.

những) trong đầu tư xây dựng. Bản báo cáo nghiên cứu khảo sát của tổ chức này cũng đưa ra một số con số thống kê về tình trạng vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản, qua đó chỉ rõ nguyên nhân lí giải cho tình trạng này như: do tính chất phức tạp, chia nhỏ giai đoạn, sự tham gia của nhiều đối tượng vào quá trình cung ứng tạo điều kiện hình thành tham nhũng(8).

1.1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

1.1.2.1. Các công trình nghiên cứu ở trong nước

- *Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị* (2004) - sách chuyên khảo của Nguyễn Thế Bá, Nxb. Xây dựng, Hà Nội. Trong tập sách này, tác giả chỉ rõ sự phân cấp quản lí đô thị trên cơ sở phân loại đô thị; mục tiêu và các nhiệm vụ cơ bản của quy hoạch xây dựng đô thị; vấn đề lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị gồm sơ đồ quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch chung xây dựng đô thị, quy hoạch chi tiết, quy hoạch hành động.

- *Giải pháp cơ bản để thiết lập trật tự, kỉ cương trong quản lí nhà nước đối với các đô thị* (2006) - sách chuyên khảo, Phạm Kim Giao, Nxb. Tư pháp, Hà Nội. Theo tác giả, những đặc điểm của đô thị đặt ra yêu cầu đối với quản lí nhà nước về đô thị, trong đó có quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Mục II cuốn sách đi sâu nghiên cứu quản lí nhà nước về đô thị, làm rõ khái niệm, đặc điểm, nội dung của quản lí nhà nước về đô thị.

- *Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị ở Việt Nam* (2010) - sách chuyên khảo, Doãn Hồng Nhung (chủ biên), Nxb. Xây dựng, Hà Nội. Cuốn sách phân tích những vấn đề lí luận cơ bản về quy hoạch đô thị, như khái niệm, phân loại quy hoạch đô thị, quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng với bảo vệ

---

(8). The Charterer Institute of Building (CIOB), *Corruption in the UK Contruction Indutry,* a report exploring, September 2013.
https://policy.ciob.org/wp-content/uploads/2016/02/Corruption-in-the-UK-Construction-Industry-September-2013.pdf, truy cập 25/4/2021.

văn hoá truyền thống trong xây dựng và phát triển đất nước; làm rõ thực trạng pháp luật về lập quy hoạch, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch đô thị, tổ chức thực hiện và quản lí phát triển đô thị theo quy hoạch; đánh giá những ưu điểm và hạn chế của Luật Quy hoạch đô thị năm 2009; đưa ra các giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị.

- *Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị* (2012), Lê Đàm Ngọc Tú, Khoa Kiến trúc Trường Đại học Xây dựng miền Trung. Tập bài giảng cung cấp những kiến thức cơ bản về quy hoạch xây dựng đô thị, nội dung, yêu cầu nhiệm vụ cụ thể trong việc lập quy hoạch với từng loại quy hoạch xây dựng đô thị.

- *Pháp luật về quy hoạch không gian xây dựng đô thị* (2012) - sách chuyên khảo, Doãn Hồng Nhung (chủ biên), Nxb. Xây dựng, Hà Nội. Các tác giả cuốn sách khẳng định quản lí đô thị được xem là một trong những nội dung của quản lí nhà nước, làm rõ đặc thù của quản lí đô thị; nhấn mạnh quy hoạch đô thị không chỉ dừng lại ở việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị mà còn hướng đến cả hệ thống công trình hạ tầng kĩ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở để đạt mục tiêu tạo lập môi trường sống thích hợp. Bên cạnh ưu điểm, các tác giả cũng chỉ rõ một số hạn chế của pháp luật về quy hoạch đô thị như: thiếu các quy định về chế tài đối với các vi phạm pháp luật về quy hoạch; quy định về lấy ý kiến người dân đối với quy hoạch chưa đầy đủ về thời điểm, số lần lấy ý kiến. Sách cũng đưa ra các giải pháp tương ứng với từng đối tượng quy hoạch nêu trên nhằm hoàn thiện pháp luật về quy hoạch không gian xây dựng đô thị ở Việt Nam.

- *Làm thế nào để quy hoạch ở Việt Nam hiệu quả hơn? Trường hợp Thành phố Hồ Chí Minh* (2012) - Tài liệu tham gia Diễn đàn về chủ đề "Đô thị hoá bền vững vùng ven ở các thành phố của Việt Nam" do ADETEF và AFD tổ chức, Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon - Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu đô thị (PADDI), Hà Nội. Tài liệu nhận định, đánh giá thực trạng quy hoạch đô thị

Việt Nam đi lên từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, còn nhiều yếu kém, các tác giả đưa ra một số ý kiến đáng chú ý như: cần tạo sự đồng thuận về lợi ích chung trong dài hạn để mọi chủ thể đều chấp nhận quy định; hợp nhất và đơn giản hoá các tài liệu về quy hoạch; quy hoạch nên bớt tính số học, giảm tính chỉ tiêu nhưng tăng tính chiến lược; quy hoạch được công bố rộng rãi, minh bạch hơn; cải thiện sự phối hợp giữa các chủ thể nhà nước để hành động của Nhà nước đồng bộ và dễ nhận biết hơn.

- *Duy trì và chuyển tải các giá trị kiến trúc đô thị đặc trưng trong bối cảnh phát triển mở rộng khu vực trung tâm hiện hữu Thành phố Hồ Chí Minh* (2015) – Luận án tiến sĩ của Phạm Phú Cường, Trường Đại học Kiến trúc TP. Hồ Chí Minh. Trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, giá trị kiến trúc đô thị đặc trưng không thể không được chú trọng nhằm bảo tồn, phát huy truyền thống lịch sử văn hoá của dân tộc. Luận án nghiên cứu cơ sở khoa học và vận dụng duy trì, chuyển tải các giá trị kiến trúc đô thị đặc trưng bằng giải pháp bảo tồn và cải tạo thích ứng; chỉnh trang cảnh quan đô thị và xây dựng mới; cơ sở khoa học và sự vận dụng trong việc duy trì, chuyển tải giá trị đặc trưng lịch sử, hiện trạng và phát triển khu vực trung tâm hiện hữu TP. Hồ Chí Minh.

- *Quản lí đô thị ở các nước đang phát triển* (sách tham khảo), Nguyễn Tố Lăng (2017), Nxb. Xây dựng, Hà Nội. Công trình tập trung nghiên cứu, khảo sát kinh nghiệm của các nước đang phát triển như Singapore, Trung Quốc, Myanma, rút ra bài học kinh nghiệm cho quản lí đô thị ở Việt Nam. Trong hệ thống thể chế về quy hoạch đô thị, các nước này đều có hai bộ luật khung chi phối các hoạt động quy hoạch là luật quy hoạch đô thị và nông thôn, luật quy hoạch không gian tổng thể quốc gia (quy hoạch xây dựng) chi phối các cấp độ quy định từ quốc gia, vùng đến địa phương. Sách phân tích các khía cạnh quản lí đô thị về đất đai, nhà ở, cơ sở hạ tầng, tài chính đô thị... ở các nước này, rút ra yêu cầu đổi mới quản lí đô thị ở Việt Nam hiện nay.

- *Xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí trật tự xây dựng đô thị: Thực trạng và giải pháp* (2015) - Luận án tiến sĩ của Nguyễn Bá Phùng, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội. Tác giả tập trung nghiên cứu hệ thống pháp luật và thực trạng xử lí vi phạm hành chính, các nguyên tắc, trình tự, thủ tục, thẩm quyền trong việc xử lí vi phạm hành chính nói chung và xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực trật tự xây dựng đô thị nói riêng, từ đó đưa ra một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lí, xử lí vi phạm về trật tự xây dựng đô thị hiện nay đồng thời đưa ra các quan điểm, kiến nghị đề xuất cơ quan có thẩm quyền hướng sửa đổi, bổ sung một số điều luật cho phù hợp với thực tế, nhằm mang lại hiệu quả hơn trong quá trình quản lí của nhà nước, cũng như hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay. Luận án cũng phân tích và đưa ra mô hình cơ cấu, tổ chức, bộ máy hành chính nhà nước trong quản lí trật tự xây dựng đô thị hiện nay, cơ chế kiểm tra, giám sát của các cơ quan, đơn vị có liên quan, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong quá trình xử lí vi phạm, mối liên hệ giữa các cơ quan, đơn vị được giao nhiệm vụ quản lí và xử lí nhằm đảm bảo tính hiệu quả trong quản lí nhà nước, giữ vững trật tự xây dựng đô thị.

- *Quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan các tuyến phố chính khu vực nội đô lịch sử thành phố Hà Nội (lấy địa bàn quận Ba Đình làm ví dụ nghiên cứu)* (2017) - Luận án tiến sĩ của Trần Thọ Hiển, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội. Luận án tổng quan về quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan các tuyến phố chính một số nước trên thế giới, ở trong nước; phân tích, đánh giá hiện trạng quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan các tuyến phố chính khu vực nội độ lịch sử thành phố Hà Nội; cơ sở lí luận và pháp luật về quản lí nhà nước đối với quy hoạch, tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị; các yếu tố tác động đến quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan các tuyến phố chính khu vực nội độ lịch sử thành phố Hà Nội. Luận án đề xuất quan điểm, mục tiêu, nguyên

tắc, tiêu chí, giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị các tuyến phố chính khu vực nội đô lịch sử thành phố Hà Nội.

- *Cấu trúc không gian đô thị thích ứng trong quá trình chuyển hoá không gian đô thị Việt Nam (lấy Hà Nội làm ví dụ nghiên cứu)* (2017) – Luận án tiến sĩ của Ngô Trung Hải, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội. Luận án có một số nội dung liên quan đến khía cạnh quản lí nhà nước về kiến trúc xây dựng đô thị. Để đổi mới mô hình quản lí quy hoạch kiến trúc đô thị Hà Nội theo hướng thích ứng, luận án đề xuất hoàn thiện đồng bộ hệ thống văn bản pháp quy liên quan đến phát triển đô thị; đổi mới hoạt động của bộ máy chính quyền và ưu tiên phát triển một số lĩnh vực trọng tâm.

- *Quản lí quy hoạch xây dựng công trình hạ tầng kĩ thuật ngầm tại các đô thị vùng kinh tế trọng điểm miền Trung* (2017) - Luận án tiến sĩ của Nguyễn Văn Minh, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội. Luận án nghiên cứu cơ sở khoa học về quản lí quy hoạch xây dựng công trình hạ tầng kĩ thuật ngầm tại các đô thị vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, đề xuất các giải pháp hoàn thiện nội dung văn bản quản lí nhà nước, nâng cao năng lực tổ chức, quản lí quy hoạch xây dựng công trình hạ tầng kĩ thuật ngầm tại các đô thị vùng kinh tế trọng điểm miền Trung hiện nay.

1.1.2.2. Các công trình nghiên cứu ở ngoài nước

- *Elements of Urban Management* (Những yếu tố của quản lí đô thị), Keneth J. Davey, 1993, UMP 1998, UNDP.

Bài viết tóm tắt những phát hiện của một chương trình nghiên cứu về khung thể chế quản lí đô thị. Quản lí đô thị có liên quan đến các chính sách, kế hoạch, chương trình và thực hành nhằm đảm bảo rằng tăng trưởng dân số được kết hợp bằng cách tiếp cận cơ sở hạ tầng cơ bản, nơi cư ngụ và việc làm. Cách tiếp cận như vậy phụ thuộc nhiều đối với các sáng kiến và doanh nghiệp tư

nhân bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi các chính sách và chức năng của khu vực công mà chỉ có chính phủ mới có thể thực hiện được. Bài viết tập trung vào các yếu tố của quản lí đô thị và tác động của chúng đối với hiệu quả của chính quyền đô thị trong việc quản lí tăng trưởng đô thị. Các đặc điểm được đề cập là cấu trúc của các cơ quan chính phủ đô thị, phân chia nhiệm vụ giữa họ, nhân sự và cơ sở tài nguyên, tổ chức và quy trình quản lí nội bộ, quan hệ của họ với chính quyền trung ương và tương tác của họ với các tổ chức tư nhân và cộng đồng. Bài viết cũng bàn luận về sự khác biệt trong những đặc điểm này với tính cách là một tập hợp các yếu tố quyết định sự thành công hay thất bại của chính quyền đô thị.

- *Town and country planning in Britain* (Quy hoạch đô thị và nông thôn ở Vương quốc Anh), J. B. Cullingworth, et al.. Thirteenth edition, Routledge: London, 2001.

Cuốn sách đề cập bản chất của quy hoạch, sự tiến hoá lịch sử của nó, chính sách quản lý tăng trưởng và cung cấp nhà ở đô thị, nguyên tắc phát triển bền vững để lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của đô thị và nông thôn, bảo tồn di sản văn hoá, thay đổi nghề nghiệp, giáo dục. Trong lần tái bản thứ 13 này, cuốn sách đặc biệt chú ý đến mục tiêu cải thiện sự phối hợp các chính sách của chính phủ thông qua cách tiếp cận quy hoạch không gian.

- *Social Town Planning* (Quy hoạch xã hội, 2001), Edited by Clara H. Greed, First published 1999 by Routledge 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE Simultaneously published in the USA and Canada by Routledge 29 West 35th Street, New York, NY 10001 This edition published in the Taylor & Francis e-Library.

Giới thiệu khái niệm "quy hoạch thành phố xã hội", cuốn sách tích hợp hoạch định chính sách và thực hành với các vấn đề văn hóa và xã hội của người dân. Từ góc nhìn văn hoá, ở phần kết thúc, cuốn sách nêu rõ điểm yếu lớn trong

hệ thống quy hoạch của Anh là thiết kế đô thị xấu xí và không thực tế, thiếu sự quan tâm giữa các nhà hoạch định với các hoạt động xã hội và đa dạng văn hoá. Đây chắc chắn là bài học kinh nghiệm cho quản lí xây dựng đô thị ở các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

- DUBOIS-MAURY, Jocelyne et CHALINE, Claude (2002), *Les risques urbains,* Paris, Armand Colin (Coll. « U Géographie »), ISBN 2-200 26237-X. Tác giả tập trung phân tích những rủi ro mà một đô thị có thể gặp phải trong quá trình vận động và phát triển, nguyên nhân có thể nảy sinh các loại rủi ro do thiên nhiên, công nghệ hoặc do những hành vi xã hội khác nhau. Tại chương thứ ba (trang 68), cuốn sách phân tích về rủi ro một đô thị có thể gặp phải bởi những công trình xây dựng trái phép, không phù hợp với quy hoạch, cảnh quan. Bên cạnh đó, cuốn sách nêu ra một số biện pháp khắc phục thông qua các quy định pháp luật cũng như thái độ của các tổ chức, chính quyền địa phương.

1.2. Nhận xét tình hình nghiên cứu và những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu

1.2.1. Những vấn đề đã được nghiên cứu

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu trên đây đã tập trung giải quyết những vấn đề lí luận và thực tiễn đặt ra đối với quản lí nhà nước về xây dựng nói chung (1) và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng (2). Từ phương diện tiếp cận thứ nhất, các công trình nghiên cứu giải quyết những vấn đề có ý nghĩa bao quát trong quản lí nhà nước đối với toàn bộ lĩnh vực hoạt động xây dựng nói chung, không kể địa bàn ở vùng nông thôn hay đô thị. Kết quả các công trình nghiên cứu từ phương diện tiếp cận này tuy không liên quan trực tiếp đến đề tài luận án nhưng đây là những tri thức nền tảng, có tính khái quát để vận dụng trong nghiên cứu các vấn đề quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Bên cạnh đó, với mức độ liên quan một cách trực tiếp, những kết quả nghiên cứu ở các công trình nghiên cứu từ phương diện tiếp cận thứ hai đóng vai trò là hệ thống tư liệu

quý để kế thừa và phát triển những tri thức theo các vấn đề được xác định là nhiệm vụ nghiên cứu trong đề tài luận án của tác giả.

Thứ hai, với sự liên quan trực tiếp đến quản lí nhà nước dưới khía cạnh pháp lí ở những mức độ khác nhau, các công trình nghiên cứu trên đều có những đóng góp nhất định trong việc làm sáng tỏ, phong phú thêm những tri thức lí luận, thực tiễn về quản lí nhà nước ở lĩnh vực này. Tuy vậy, có thể nói hầu hết các công trình nghiên cứu nêu trên chưa tập trung nghiên cứu toàn diện quản lí nhà nước về xây dựng đô thị mà chỉ đi sâu nghiên cứu một hoặc một vài khía cạnh cụ thể trong các nội dung quản lí nhà nước về xây dựng nói chung. Về lí luận, các công trình đã góp phần làm rõ được những vấn đề cơ bản như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung quản lí nhà nước nói chung và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng. Về thực tiễn, các công trình cũng chỉ ra được rằng bên cạnh thành tựu, kết quả đạt được (ưu điểm), quản lí nhà nước về xây dựng và xây dựng đô thị cũng còn nhiều hạn chế, nhất là trước yêu cầu phát triển bền vững, có tính bao trùm trên toàn lãnh thổ quốc gia và ở các đô thị. Các quan điểm, giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng và xây dựng đô thị được các tác giả đưa ra khá phong phú, tuy nhiên sự phù hợp lại được thể hiện theo mỗi góc độ tiếp cận nghiên cứu, yêu cầu quản lí nhà nước với từng thời kì và ở mỗi phạm vi nghiên cứu được xác định cụ thể.

Thứ ba, hầu hết các công trình nghiên cứu đều mới chỉ tiếp cận và giải quyết các vấn đề quản lí nhà nước về xây dựng hoặc xây dựng đô thị từ một hoặc một vài khía cạnh nhất định, như quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc, cấp phép xây dựng; quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng... hoặc chỉ ở khía cạnh xây dựng, ban hành pháp luật hay tổ chức thực hiện pháp luật mà chưa có cái nhìn tổng thể đối với quản lí nhà nước trên tất cả các lĩnh vực hoạt động của đối tượng quản lí như quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; lập, thẩm định, phê duyệt và triển khai dự án đầu tư xây dựng; chất lượng công trình

xây dựng đô thị; an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị, đồng thời trên tất cả các khía cạnh nội dung hoạt động của chủ thể quản lí gồm xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật.

Thứ tư, hầu như chưa có công trình nghiên cứu nào đề cập khía cạnh quản lí nhà nước về quốc phòng, an ninh, an toàn xã hội, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu đối với hoạt động xây dựng đô thị, trong khi đây là một nội dung có tính bức thiết, vô cùng quan trọng trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Thứ năm, các công trình nghiên cứu chưa thể hiện tập trung, lí giải sâu sắc nguyên nhân của ưu điểm và hạn chế trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam thời gian qua, chưa phân tích sâu sắc thực tiễn, khẳng định được việc tổ chức thực hiện pháp luật, nhất là hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực xây dựng đô thị... chưa nghiêm, chưa đáp ứng yêu cầu của nguyên tắc pháp quyền.

Thứ sáu, các công trình nghiên cứu chưa đề xuất, phân tích sâu sắc các quan điểm, giải pháp mang tính toàn diện, phù hợp, khả thi nhằm phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế, bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nhằm phát triển hệ thống đô thị một cách bền vững ở Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế hiện nay.

1.2.2. Những vấn đề cần nghiên cứu trong luận án

Từ nhận xét chung về tình hình nghiên cứu như trên, có thể xác định được ba vấn đề cơ bản cần nghiên cứu trong luận án, bao gồm:

Một là: Về lí luận, luận án cần làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, các yếu tố ảnh hưởng đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm được rút ra cho Việt Nam.

Hai là: Về thực tiễn, luận án cần nghiên cứu, đánh giá một cách khách quan, toàn diện trên cả hai khía cạnh xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật nhằm tạo cơ sở cho việc đề xuất các quan điểm, giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

Ba là: Luận án cần phân tích, luận giải các quan điểm, giải pháp một cách phù hợp, đồng bộ và khả thi nhằm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay.

1.2.3. Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu

1.2.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

Giả thuyết 1: Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là lĩnh vực quản lí mang tính tổng hợp, có phạm vi nội dung rộng lớn, tính chất phức tạp nhưng có thể tiếp cận được theo góc nhìn khái quát các nội dung hoạt động của đối tượng quản lí và chủ thể quản lí.

Giả thuyết 2: Tuy có nhiều ưu điểm được ghi nhận nhưng thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam thời gian qua còn không ít hạn chế cần nhận thức và xác định nguyên nhân.

Giả thuyết 3: Trên cơ sở lí luận và thực trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đã được làm rõ, có thể hình thành các quan điểm, giải pháp phù hợp nhằm phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế, bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay.

1.2.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

(1). Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là gì? gồm những nội dung nào?

(2). Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay có những ưu điểm gì, những hạn chế như thế nào? nguyên nhân của những ưu điểm, hạn chế đó là gì?

(3). Những quan điểm, giải pháp nào nhằm phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế, bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay?

Kết luận chương 1

Quản lí nhà nước về xây dựng nói chung và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng là những vấn đề đã được triển khai nghiên cứu từ nhiều góc độ, cấp độ khác nhau ở cả trong và ngoài nước với nhiều kết quả, đem lại những tri thức khoa học sâu sắc cả về khía cạnh lí luận và thực tiễn, phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước và quản lí nhà nước ở mỗi giai đoạn, thời kì nhất định của các nước và Việt Nam. Đây là hệ thống tri thức tạo thành cơ sở khoa học vững chắc, dựa trên đó, tác giả kế thừa, phát huy để thực hiện nhiệm vụ tiếp tục nghiên cứu những vấn đề đặt ra ở đề tài luận án đã lựa chọn.

Tuy nhiên, việc khảo sát các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án cũng cho thấy hiện vẫn chưa có công trình nghiên cứu nào có cái nhìn tổng thể dưới góc độ luật học đối với vấn đề quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Hơn nữa, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cũng chưa được nghiên cứu sâu sắc, toàn diện trên quan điểm tư duy mới về quản lí nhà nước nói chung cũng như quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị một cách bền vững, phát triển mang tính bao trùm, không bỏ lại bất kì ai ở phía sau trong điều kiện đổi mới đất nước, hội nhập quốc tế một cách sâu rộng như hiện nay.

CHƯƠNG 2
NHỮNG VẤN ĐỀ LÍ LUẬN CỦA QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

2.1.1. Khái niệm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

Trong tiếng Việt, "xây dựng" thường được hiểu theo nghĩa hẹp là việc liên kết, tạo dựng nên các công trình kiến trúc theo một kế hoạch nhất định từ các vật liệu. Chẳng hạn, xây dựng cung văn hoá, xây dựng nhà cửa...(9) Trong tiếng Anh, "construction" (building) nghĩa là quá trình hoặc phương pháp xây cất hoặc làm nên một cái gì đó, đặc biệt là đường sá, tòa nhà, cầu cống(10)hoặc là quá trình "*thiết kế và thi công nên các cơ sở hạ tầng hoặc công trình, nhà ở*".(11) Ở khía cạnh ngành nghề, tuy cũng là một dạng hoạt động kinh tế (thuộc khu vực 2, bên cạnh khu vực 1 là các ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, thuỷ sản và khu vực 3 là ngành dịch vụ) nhưng xây dựng khác với sản xuất ở chỗ nếu sản xuất tạo ra một lượng lớn sản phẩm với những chi tiết giống nhau thì xây dựng tạo ra những sản phẩm đặc định là các công trình tại những địa điểm nhất định (bất động sản), dành cho từng đối tượng khách hàng riêng biệt.(12) Mặc dù cho đến nay vẫn chưa có một định nghĩa chính thức về khái niệm "xây dựng" nhưng ở Việt Nam, xây dựng đã được xác định gồm các hoạt động như: lập quy hoạch, kiến trúc xây dựng, lập dự án đầu tư xây dựng công trình, khảo sát xây dựng, thiết kế xây dựng, thi công xây dựng, giám sát xây dựng, quản lí dự án, lựa chọn nhà thầu,

---

(9). Viện ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, tr.1145. Trong phạm vi nghiên cứu của luận án, xây dựng được hiểu theo nghĩa rộng hơn là hoạt động sáng tạo nên các đối tượng vật chất, vật thể hữu hình, là kiến thiết, phát triển hệ thống các công trình, vật thể kiến trúc trong không gian nhất định (khu vực đô thị).

(10). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press, 8th edition, 2010, www.oup.com/elt/oald, truy cập 29/2/2021.

(11). "Construction", *Merriam-Webster.com* (Merriam-Webster), truy cập 20/3/2021; https://dictionary.cambridge.org/vi/dictionary/english/building, truy cập 21/3/2021.

(12). Halpin, Daniel W.; Senior, Bolivar A. (2010), *Construction Managemement* (ấn bản 4), Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, tr. 9, ISBN 9780470447239, truy cập 21/3/2021.

nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào khai thác sử dụng, bảo hành, bảo trì công trình xây dựng và hoạt động khác có liên quan đến xây dựng công trình.

Đô thị là nơi tập trung dân cư đông đúc, trung tâm thương nghiệp, có thể có cả sản xuất công nghiệp, được gọi là thành phố, thị xã, thị trấn. Khái niệm xây dựng đô thị thường được nhìn nhận có tính bao quát trên tổng thể các công trình ở một không gian đô thị hoàn chỉnh và trong mối liên hệ giữa các đô thị theo phạm vi một vùng lãnh thổ hoặc toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Điều này xuất phát từ yêu cầu có tính quyết định trong xây dựng, phát triển đô thị là phải tạo ra được những không gian sinh tồn, môi trường sống hoàn thiện, hài hoà, bền vững cho các cộng đồng dân cư, những trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế của các vùng lãnh thổ và toàn quốc. Xây dựng đô thị là hoạt động nhằm hình thành nên hai loại công trình gồm công trình kiến trúc và các công trình hạ tầng kĩ thuật-xã hội. Theo đó, ở mức độ khái quát và có tính tương đối thì công trình kiến trúc là các đối tượng xây dựng nhằm phục vụ cho các nhu cầu sử dụng, hưởng dụng của con người một cách trực tiếp như nhà ở, nhà văn hoá, nhà máy, nhà kho, nhà ga, trường học, bệnh viện, trụ sở cơ quan, tổ chức, đơn vị… (những công trình có không gian bên trong, có mái che cho người ở hoặc làm việc, sinh hoạt chung). Công trình hạ tầng kĩ thuật-xã hội là các đối tượng xây dựng mang tính kĩ thuật, phục vụ chung cho cả cộng đồng, cùng với các công trình kiến trúc hình thành nên tổng thể các công trình kiến trúc-xây dựng đô thị như các công trình giao thông (đường sá, cầu cống…), cấp thoát nước, truyền tải, cung cấp năng lượng, thông tin liên lạc, bảo đảm an toàn xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu v.v..

Xây dựng đô thị là hoạt động mang tính xã hội rộng lớn, liên quan đến nhiều loại chủ thể khác nhau, một lĩnh vực hoạt động kinh tế-xã hội, một ngành

công nghiệp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng,(13) rất cần có sự định hướng, kiểm tra, giám sát một cách thích hợp của Nhà nước và xã hội, các chủ thể tham gia hoạt động này cần phải có năng lực đặc thù và thoả mãn các điều kiện cần thiết. Xã hội, các cộng đồng dân cư và đất nước luôn đòi hỏi, đặt ra những yêu cầu nghiêm ngặt đối với các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng, nhất là xây dựng đô thị. Do đó, xây dựng được coi là một sự kiện (hoạt động) có tác động, ảnh hưởng rất lớn đến mọi người, luôn được sự quan tâm, chú ý hàng đầu trong đời sống xã hội, trong phát triển nền kinh tế. Năng lực, tư cách chủ thể tham gia hoạt động xây dựng luôn được xác định là yếu tố hết sức quan trọng trong hoạt động xây dựng đô thị, bảo đảm hiệu quả, chất lượng xây dựng và thể hiện nghĩa vụ, trách nhiệm của bên xây dựng đối với xã hội mà trực tiếp là đối với bên sử dụng công trình xây dựng đô thị.

Trên quan điểm phát triển đô thị bền vững, việc xây dựng các công trình kiến trúc, hạ tầng kĩ thuật-xã hội còn phải tuân thủ nguyên tắc bảo đảm sự hài hoà, gắn bó giữa thiên nhiên với con người, giữa thế giới tự nhiên với thế giới do con người sáng tạo nên, giữa truyền thống với hiện đại. Việc xây dựng nên các công trình kiến trúc, các công trình hạ tầng kĩ thuật-xã hội là hoạt động tạo ra thế giới thứ hai phải tồn tại hoà hợp với cảnh quan thiên nhiên, môi trường tự nhiên (thế giới thứ nhất) trong một không gian chung, hoàn hảo cho mọi người dân ở khu vực đô thị. Xây dựng đô thị, nếu không bảo đảm được nguyên tắc hài hoà giữa thiên nhiên với con người, giữa quá khứ với hiện tại và tương lai thì sẽ gây ra những hệ lụy to lớn cho sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước cũng như cuộc sống của con người.

---

(13). Ở các nước phát triển, ngành công nghiệp-xây dựng thường chiếm tỉ trọng 6 - 9% tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Xem: Chitkara, K. K. (1998), *Construction Project Management*, New Delhi: Tata McGraw-Hill Education, tr. 4, ISBN 9780074620625, https://speedinconcu1986.files.wordpress.com/2018/07/1531837333.pdf, truy cập 28/02/2021. Ở Việt Nam, theo báo cáo của Tổng cục Thống kê, cho dù bị ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, tăng trưởng của ngành xây dựng trong năm 2020 vẫn đạt 6,76%, Báo điện tử VnEconomy, https://vneconomy.vn/nam-2020-nganh-xay-dung-tang-dong-gop-vao-gdp-20201229123316935.htm, truy cập 21/3/2021.

Từ quan niệm trên, có thể hiểu xây dựng đô thị là toàn bộ các hoạt động nhằm tạo lập, hình thành, phát triển các đô thị - hệ thống các công trình kiến trúc, hạ tầng kĩ thuật-xã hội hoàn chỉnh ở phạm vi không gian phát triển đô thị.

Xây dựng đô thị bao gồm bốn lĩnh vực hoạt động cơ bản có mối liên hệ gắn bó hữu cơ với nhau là: (1) quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; (2) đầu tư dự án xây dựng đô thị; (3) bảo đảm chất lượng công trình xây dựng đô thị; (4) bảo đảm an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

Quản lí nhà nước nói chung được hiểu là sự tác động có định hướng của các chủ thể quản lí lên khách thể quản lí (hành vi và các quá trình xã hội) thông qua các đối tượng quản lí với những hình thức, phương pháp nhất định, bằng các công cụ pháp lí và các công cụ khác nhằm đạt được mục tiêu quản lí.

Từ nhận thức về quản lí nhà nước nói chung, kết hợp với quan niệm về xây dựng đô thị như trên đã phân tích ở trên, có thể đi đến định nghĩa quản lí nhà nước về xây dựng đô thị như sau:

Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là tổng thể các tác động của chủ thể quản lí hành chính nhà nước lên đối tượng tham gia hoạt động xây dựng đô thị về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, dự án đầu tư xây dựng đô thị, chất lượng công trình xây dựng đô thị, an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị nhằm đạt được các mục tiêu hình thành, phát triển hệ thống đô thị do Nhà nước đã xác định.(14)

2.1.2. Đặc điểm của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

2.1.2.1. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị được thực hiện bởi nhiều loại chủ thể trong bộ máy nhà nước

(14).Xem thêm: Trần Thị Thanh Mai (2020), "Một số vấn đề đặt ra đối với nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hiện nay", *Tạp chí Quản lí nhà nước*, số tháng 8, tr.83.

Chủ thể quản lí nhà nước nói chung là yếu tố tác nhân tạo ra các tác động quản lí, chủ thể có thể là cá nhân hoặc tổ chức.(15)Các loại chủ thể của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị bao gồm:

Loại thứ nhất là các cơ quan có thẩm quyền chung, gồm Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp. Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền chung, quản lí mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế-xã hội, trong đó có quản lí nhà nước về xây dựng đô thị trên phạm vi cả nước. Ủy ban nhân dân các cấp là cơ có thẩm quyền chung trong quản lí nhà nước đối với tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế-xã hội, trong đó có quản lí nhà nước về xây dựng đô thị theo sự phân quyền, phân cấp, uỷ quyền của cơ quan nhà nước trung ương và cấp trên ở phạm vi đơn vị hành chính tương ứng.

Loại chủ thể thứ hai là các bộ, cơ quan ngang bộ; các sở, cơ quan tương đương sở; các phòng, cơ quan tương đương phòng. Tuỳ theo mức độ liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lí, các cơ quan quản lí, tham mưu theo chuyên ngành lại được phân biệt làm hai loại gồm: (1) một cơ quan chịu trách nhiệm chính (đầu mối quản lí); và (2) các cơ quan có trách nhiệm phối hợp (ở góc độ liên quan) với cơ quan đầu mối. Ở trung ương, cơ quan quản lí nhà nước theo chuyên ngành có thẩm quyền trong lĩnh vực xây dựng đô thị là Bộ Xây dựng - cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về ngành xây dựng, các dịch vụ công ngành xây dựng, trong đó có quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị trên phạm vi toàn quốc. Trách nhiệm quản lí nhà nước của Bộ Xây dựng được thể hiện trên các khía cạnh nội dung về quy hoạch xây dựng, kiến trúc; hoạt động đầu tư xây dựng; phát triển đô thị; hạ tầng kĩ thuật; nhà ở; công sở; thị trường bất động sản; vật liệu xây dựng; an toàn kĩ thuật trong thi công xây dựng; bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong

(15). Đặng Xuân Hoan (chủ biên, 2019), *Quản lí nhà nước trong nền kinh tế thị trường*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.64.

xây dựng công trình… Ở địa phương, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện có vai trò tham mưu, giúp cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương quản lí nhà nước theo chuyên ngành đối với lĩnh vực xây dựng đô thị. Ở cấp tỉnh, đó là các sở xây dựng, sở quy hoạch-kiến trúc (ở 2 đô thị loại đặc biệt là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh). Ở quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, phòng quản lí đô thị; ở huyện, phòng kinh tế và hạ tầng là cơ quan chuyên môn thuộc UBND thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị theo quy định của pháp luật.

Theo từng ngành, lĩnh vực, góc độ và mức độ liên quan đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, các bộ, cơ quan ngang bộ, các sở, cơ quan tương đương sở, phòng cơ quan tương đương phòng trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Xây dựng, sở xây dựng, sở quy hoạch-kiến trúc, phòng quản lí đô thị hoặc phòng kinh tế và hạ tầng trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

2.1.2.2. Đối tượng quản lí trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là những cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động xây dựng đô thị

Các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động xây dựng đô thị là bất kì tổ chức, cá nhân nào có chức năng chuyên môn, nghề nghiệp và thực hiện một trong các hoạt động quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, dự án đầu tư xây dựng đô thị, bảo đảm chất lượng công trình xây dựng đô thị, bảo đảm an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động xây dựng đô thị có thể là các doanh nghiệp, các nhà thầu xây dựng trong nước và nước ngoài (hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam), các tổ chức, cá nhân hành nghề xây dựng độc lập như khảo sát xây dựng, thiết kế quy hoạch, kiến trúc xây dựng, thiết kế, thẩm tra thiết kế xây dựng, giám sát thi công xây dựng, kiểm định xây dựng, an toàn lao động trong xây dựng, định giá xây dựng...

Các tổ chức, cá nhân khi tham gia hoạt động xây dựng đô thị phải có đủ các điều kiện năng lực phù hợp với mỗi loại dự án, loại, cấp công trình xây dựng đô thị và công việc theo quy định của pháp luật.

Điều kiện năng lực hoạt động xây dựng là điều kiện về văn bằng, chứng chỉ chuyên môn, nghiệp vụ được đào tạo về ngành xây dựng. Đối với nhà thầu là tổ chức, cá nhân nước ngoài hoạt động xây dựng tại Việt Nam điều kiện là phải tuân thủ pháp luật về đấu thầu và được cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng cấp giấy phép hoạt động. Những chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động xây dựng độc lập thì điều kiện năng lực là phải có chứng chỉ hành nghề theo quy định. Chứng chỉ hành nghề hoạt động xây dựng là văn bản của cơ quan nhà nước, tổ chức có thẩm quyền xác định điều kiện năng lực hoạt động xây dựng của cá nhân, gồm các loại: chứng chỉ hành nghề khảo sát xây dựng; chứng chỉ hành nghề thiết kế quy hoạch xây dựng; chứng chỉ hành nghề thiết kế, thẩm tra thiết kế xây dựng; chứng chỉ hành nghề giám sát thi công xây dựng; chứng chỉ hành nghề kiểm định xây dựng; chứng chỉ hành nghề an toàn lao động trong xây dựng; chứng chỉ hành nghề định giá xây dựng.

Đối với tổ chức, chứng chỉ năng lực của tổ chức hoạt động xây dựng là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định các tổ chức có đủ các điều kiện theo quy định để tham gia hoạt động xây dựng. Tổ chức phải có đủ điều kiện năng lực theo quy định khi tham gia hoạt động xây dựng trên các lĩnh vực; phải là doanh nghiệp hoặc tổ chức có chức năng hoạt động xây dựng được thành lập theo quy định của pháp luật và đáp ứng các yêu cầu cụ thể đối với từng lĩnh vực hoạt động xây dựng. Chứng chỉ năng lực có hiệu lực theo quy định của pháp luật. Điều kiện năng lực của các đối tượng quản lí nhà nước về xây dựng được xác định cụ thể đối với từng tổ chức, cá nhân cụ thể.

2.1.2.3. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị có liên quan đến nhiều lĩnh vực khác của quản lí nhà nước

Xây dựng đô thị là một tổng thể các hoạt động kinh tế-xã hội liên quan đến nhiều lĩnh vực đời sống xã hội nhằm hình thành, phát triển hệ thống đô thị bền vững của đất nước. Do vậy, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không phải là một lĩnh vực quản lí có tính biệt lập, trái lại nó có mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất với các lĩnh vực quản lí khác như quản lí nhà nước về quy hoạch phát triển xây dựng các vùng nông thôn, đô thị; quản lí nhà nước về tài chính, ngân sách, đầu tư xây dựng; quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng; quản lí nhà nước về an toàn xây dựng, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng; quản lí nhà nước về giao thông, vận tải, kiến trúc, dân số, văn hóa, xã hội...

Một mặt, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chịu sự chi phối của các nguyên tắc quản lí nhà nước nói chung đồng thời quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cũng tuân theo những yêu cầu riêng hướng đến mục tiêu quản lí nhà nước ở lĩnh vực này. Mặt khác, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chịu sự tác động thuận chiều và ngược chiều từ hiệu lực, hiệu quả quản lí nhà nước trên các lĩnh vực có liên quan nhưng cũng tác động trở lại đến hiệu lực, hiệu quả của các lĩnh vực quản lí đó. Chẳng hạn, nếu quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đạt kết quả tốt sẽ hình thành được một hệ thống đô thị hiện đại, văn minh, tạo điều kiện thuận lợi để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lí nhà nước trên nhiều lĩnh vực liên quan như quản lí nhà nước về môi trường đô thị, quản lí nhà nước về giáo dục, văn hóa, xã hội, trật tự an ninh ở khu vực đô thị. Ngược lại, quản lí nhà nước về khai thác, sản xuất vật liệu xây dựng, thị trường vật liệu xây dựng sẽ tạo điều kiện để quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị đạt được kết quả như mong đợi v.v..

2.1.3. Vai trò của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

Thứ nhất, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị bảo đảm quyền của cá nhân, tổ chức trong hoạt động xây dựng, phát triển đô thị

Hoạt động của Nhà nước và quản lí nhà nước nói chung không có mục đích tự thân mà để phục vụ cho con người và phát triển xã hội. Tiếp cận dựa trên quyền là yêu cầu có tính nguyên tắc đặt ra trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và quản lí nhà nước hiện nay.

Trong hoạt động xây dựng, phát triển đô thị, các chủ thể thực hiện sản xuất, kinh doanh, cung ứng dịch vụ về xây dựng, phát triển đô thị hướng đến nhu cầu của những khách hàng sử dụng sản phẩm hàng hoá, dịch vụ do mình sản xuất, cung ứng. Vai trò, trách nhiệm của Nhà nước thông qua hoạt động quản lí của mình là phải bảo đảm được sự bình đẳng về quyền lợi ích hợp pháp, chính đáng của cả hai nhóm chủ thể đó. Nhà nước duy trì trật tự, kỉ cương, bảo đảm chất lượng, hiệu quả trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các chủ thể tham gia thị trường xây dựng, phát triển đô thị là để phục vụ cho xã hội, cho mọi người dân. Nhà nước phải thể hiện được vai trò bảo đảm quyền tự do kinh doanh, hoạt động nghề nghiệp của các chủ thể sản xuất kinh doanh, cung ứng dịch vụ trong lĩnh vực xây dựng, phát triển đô thị.

Thứ hai, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị kiến tạo môi trường, điều kiện phát triển bền vững cho hoạt động xây dựng, phát triển đô thị

Hiện nay, phát triển bền vững là nguyên tắc, yêu cầu đặt ra có tính tất yếu, bắt buộc đối với tất cả các lĩnh vực kinh tế-xã hội, trong đó có xây dựng, phát triển đô thị. Phát triển bền vững đòi hỏi sự chắc chắn của 3 trụ cột: đi đôi với sự tăng trưởng về kinh tế là sự hài hoà về xã hội và bảo vệ được sự trong lành của môi trường sinh thái, thích ứng với tình trạng biến đổi khí hậu. Trước hết, sự tăng trưởng về mặt kinh tế trong sản xuất, kinh doanh của ngành xây dựng, phát triển đô thị có sự chế ước bởi điều kiện bảo đảm giải quyết tốt các vấn đề về an sinh xã hội cho tất cả các nhóm đối tượng trong xã hội nói chung và của chính ngành xây dựng, phát triển đô thị nói riêng. Mặt khác, tuy sự tăng trưởng kinh tế nhanh, mạnh mẽ nhưng điều kiện và giới hạn của nó là phải bảo vệ được

môi trường tự nhiên, sự hài hoà giữa con người và các sản phẩm của con người sáng tạo nên (chẳng hạn các công trình kiến trúc xây dựng, kết cấu hạ tầng kĩ thuật, xã hội) với thiên nhiên. Ngược lại, sự phát triển của tất cả các lĩnh vực xã hội, thậm chí cả bảo vệ môi trường, chống suy thoái, ô nhiễm môi trường, phòng chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu cũng đều phải dựa trên những thành tựu phát triển kinh tế, tiềm lực và sự tăng trưởng về kinh tế, trong đó có sự tăng trưởng của ngành xây dựng, phát triển đô thị. Quản lí nhà nước thể hiện vai trò *trước hết* là việc tạo nên các thể chế (hành lang pháp lí) an toàn và môi trường cơ chế, chính sách phù hợp cho sự phát triển bền vững. Thứ hai, bằng các biện pháp thích hợp, nhà nước hỗ trợ doanh nghiệp, các cá nhân, tổ chức khi cần thiết nhằm khắc phục những mặt trái, hạn chế của cơ chế thị trường, nhờ đó thị trường sẽ ổn định, hài hoà hơn; thứ ba, bằng quyền lực và uy tín của mình, Nhà nước điều hoà, thống nhất nguyên tắc, mục tiêu chung về phát triển bền vững trong các lĩnh vực hoạt động xây dựng, phát triển đô thị, tạo nên sự phát triển cân đối ở các lĩnh vực đó.

Thứ ba, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị bảo đảm trật tự, kỉ cương cho hoạt động xây dựng, phát triển đô thị

Bảo đảm trật tự, kỉ cương(16) nói chung là nguyên tắc có tính bắt buộc trong tổ chức và quá trình hoạt động của đời sống xã hội, là nhu cầu khách quan của nền kinh tế-xã hội. Không có trật tự, kỉ cương thì xã hội không thể phát triển bình thường. Cùng với vai trò tự điều tiết bởi các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường, quản lí nhà nước có vai trò rất quan trọng, hướng đến khách thể quản lí là trật tự, kỉ cương của lĩnh vực xây dựng, phát triển đô thị. Từ góc độ này, có thể khẳng định vai trò của quản lí nhà nước trong việc bảo đảm trật tự xây dựng đô thị: "*... bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của xã hội*

(16). Trong tiếng Việt, trật tự là *sự sắp xếp thep một thứ tự, một quy tắc nhất định; tình trạng có tổ chức, có kỉ luật* còn kỉ cương là *những phép tắc làm nên trật tự một xã hội (nói tổng quát)*. Xem: Viện ngôn ngữ học, Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng-Trung tâm Từ điển học, 2002, tr.1031, 159.

trong hoạt động xây dựng đô thị theo một trật tự quy hoạch thống nhất, thể hiện tính kỉ cương của pháp luật, các quy tắc về xây dựng đô thị được đảm bảo thực thi, nhằm ngăn ngừa các hành vi vi phạm trật tự xây dựng, đồng thời xử lí nghiêm các hành vi vi phạm trật tự xây dựng, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật trong hoạt động xây dựng đô thị."(17)

Ngoài ra, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị góp phần tạo điều kiện phát triển bền vững cho các lĩnh vực hoạt động kinh tế-xã hội khác có liên quan. Quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị không chỉ có tác dụng đối với hoạt động xây dựng, phát triển đô thị nói riêng mà sự phát triển, những tiến bộ, tích cực của ngành xây dựng, phát triển đô thị sẽ gây hiệu ứng phát triển cho các ngành, lĩnh vực khác. Chẳng hạn, hoạt động quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị phát triển góp phần thúc đẩy cho hoạt động quy hoạch, sử dụng tài nguyên đất đai cũng như quy hoạch phát triển chung của đất nước.

2.2. Nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

2.2.1. Quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị

Quy hoạch nói chung được hiểu là việc sắp xếp, phân bố không gian các hoạt động kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh gắn với phát triển kết cấu hạ tầng, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trên lãnh thổ xác định để sử dụng hiệu quả các nguồn lực của đất nước phục vụ mục tiêu phát triển bền vững cho thời kì xác định. Quy hoạch đô thị là việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, hệ thống công trình hạ tầng kĩ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống trong đô thị, được thể hiện thông qua đồ án quy hoạch đô thị. Kiến trúc xây dựng đô thị là nghệ thuật và khoa học, kĩ thuật về tổ chức không gian, tạo lập môi trường sống ở đô thị một cách bền vững, đáp ứng các nhu cầu của con người.

---

(17). Nguyễn Bá Phùng (2015), *Xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí trật tự xây dựng đô thị: thực trạng và giải pháp* – Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.28.

Hoạt động xây dựng đô thị trước hết liên quan đến quy hoạch và kiến trúc xây dựng đô thị, đòi hỏi phải phù hợp với quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị và kiến trúc xây dựng đô thị. Nói cách khác, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị có nội dung và mục đích nhằm bảo đảm cho các hoạt động xây dựng đô thị đáp ứng được yêu cầu tuân thủ quy hoạch và kiến trúc xây dựng, phát triển đô thị nói chung. Như vậy, thông qua các công cụ như quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị và kiến trúc xây dựng đô thị, Nhà nước triển khai hai phương diện nội dung quản lí tương ứng đối với hoạt động xây dựng đô thị. Một mặt, các cơ quan có thẩm quyền quản lí nhà nước thể hiện trách nhiệm xây dựng, ban hành pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng; tổ chức tạo lập, hình thành chiến lược xây dựng, phát triển đô thị, các bản đồ án quy hoạch xây dựng và bản thiết kế kiến trúc xây dựng đô thị và xem xét quyết định (cho phép, phê duyệt); xây dựng, ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn, quy chế quản lí quy hoạch, kiến trúc xây dựng. Mặt khác, các cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo quá trình thực thi các nhiệm vụ đã được vạch ra trong định hướng chiến lược, bản đồ án quy hoạch,(18) thiết kế kiến trúc xây dựng đô thị(19) đồng thời giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan. Nội dung quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng, kiến trúc đô thị còn được thể hiện ở các hoạt động khác như củng cố, phát triển tổ chức, nhân sự của bộ máy quản lí; đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ nhân lực làm quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ trong hoạt động quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; giáo dục, phổ biến pháp luật, hợp tác quốc tế về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị…

---

(18). Đồ án quy hoạch đô thị là tài liệu thể hiện nội dung của quy hoạch đô thị, bao gồm các bản vẽ, mô hình, thuyết minh và quy định quản lí theo quy hoạch đô thị.

(19). Kiến trúc đô thị là tổ hợp các vật thể trong đô thị, bao gồm các công trình kiến trúc, kĩ thuật, nghệ thuật, quảng cáo mà sự tồn tại, hình ảnh, kiểu dáng của chúng chi phối hoặc ảnh hưởng trực tiếp đến cảnh quan đô thị; Bản thiết kế kiến trúc là văn bản thể hiện phương án kiến trúc, giải pháp kĩ thuật về kiến trúc trong hồ sơ thiết kế quy hoạch, xây dựng, thiết kế nội thất, ngoại thất và kiến trúc cảnh quan.

2.2.2. Quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị

Hoạt động đầu tư xây dựng đô thị được tiến hành dựa trên cơ sở các dự án đầu tư xây dựng công trình đô thị. Dự án đầu tư xây dựng đô thị là dự án đầu tư vào việc quy hoạch, thiết kế, thi công xây dựng các công trình ở đô thị như nhà ở, các công trình hạ tầng kĩ thuật, xã hội. Do vậy, một trong những của nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chính là quản lí nhà nước đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình đô thị. Dự án đầu tư xây dựng đô thị là một công cụ quản lí việc sử dụng vốn, vật tư, lao động để tạo ra các kết quả về tài chính, kinh tế-xã hội trong một thời gian dài. Trong hoạt động xây dựng đô thị, lập và thực hiện dự án đầu tư xây dựng là yêu cầu có tính nguyên tắc đối với hầu hết các công trình xây dựng đô thị.

Nhìn khái quát có thể thấy nội dung quản lí nhà nước về hoạt động đầu tư xây dựng đô thị được thể hiện trên các khía cạnh như xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn, quy trình, quy chế đấu thầu, quy chế quản lí dự án đầu tư và tổ chức thực hiện trong lĩnh vực xây dựng công trình đô thị; giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động quản lí dự án đầu tư xây dựng. Bên cạnh đó, việc phát triển tổ chức bộ máy, cán bộ quản lí dự án đầu tư xây dựng; đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cho cán bộ quản lí; trao đổi kinh nghiệm với các nước, hợp tác quốc tế trong quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị cũng là những nội dung trong quản lí nhà nước về đầu tư xây dựng đô thị. Tuy nhiên, trước hết thông qua việc xây dựng, ban hành pháp luật, Nhà nước phải xác định được những yêu cầu có tính nguyên tắc trong hoạt động đầu tư, quản lí dự án đầu tư xây dựng nói chung, trong đó có đầu tư xây dựng đô thị.

Quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị cần bảo đảm tuân theo các yêu cầu như: Phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng, quy hoạch và kế hoạch sử

dụng đất tại địa phương nơi có dự án đầu tư xây dựng; Có phương án công nghệ và phương án thiết kế xây dựng phù hợp; Bảo đảm chất lượng, an toàn trong xây dựng, vận hành, khai thác, sử dụng công trình, phòng, chống cháy, nổ và bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu; Bảo đảm cấp đủ vốn đúng tiến độ của dự án, hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; Tuân thủ quy định khác của pháp luật có liên quan. Bên cạnh đó, phải quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan quản lí nhà nước, của người quyết định đầu tư, chủ đầu tư và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến thực hiện các hoạt động đầu tư xây dựng của dự án; việc quản lí thực hiện dự án phù hợp với loại nguồn vốn sử dụng để đầu tư xây dựng.

Từ góc độ trình tự đầu tư, các bước tiến hành, thực hiện dự án xây dựng công trình đô thị, có thể thấy nội dung quản lí nhà nước được triển khai theo ba giai đoạn cơ bản sau: (i) Chuẩn bị dự án (ii) Thực hiện dự án (iii) Kết thúc xây dựng đưa công trình của dự án vào khai thác sử dụng.

2.2.3. Quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị

Chất lượng công trình xây dựng đô thị liên quan đến phẩm chất, năng lực của những cá nhân, tổ chức hành nghề, tham gia hoạt động xây dựng, của nhiều loại sản phẩm trong quá trình tiến hành các hoạt động xây dựng từ quy hoạch, kiến trúc, thiết kế kĩ thuật, chất lượng vật liệu xây dựng, quản lí dự án đầu tư, chất lượng thi công xây dựng, việc ứng dụng các thành tựu khoa học-công nghệ trong hoạt động xây dựng; hiệu quả giám sát, quản lí của cộng đồng dân cư, của các tổ chức, cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Do vậy, theo nghĩa rộng, quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị liên quan đến trách nhiệm quản lí của Nhà nước về phẩm chất, năng lực của các cá nhân, tổ chức hành nghề, tham gia hoạt động xây dựng, của các sản phẩm trên tất cả các lĩnh vực hoạt động nêu trên. Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu của đề tài luận án này, quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị được tiếp

cận chủ yếu theo nghĩa hẹp, liên quan đến nội dung tạo lập, hình thành nên các quy chuẩn, tiêu chuẩn, chỉ dẫn, quy trình hoạt động xây dựng các công trình đô thị và trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá sự tuân thủ các quy chuẩn, tiêu chuẩn, quy trình đó. Quản lí chất lượng công trình xây dựng là hoạt động quản lí của các chủ thể tham gia các hoạt động xây dựng theo quy định của pháp luật trong quá trình chuẩn bị, thực hiện đầu tư xây dựng công trình và khai thác, sử dụng công trình nhằm đảm bảo các yêu cầu về chất lượng và an toàn của công trình. Nội dung quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị liên quan đến trách nhiệm cụ thể của các cơ quan quản lí nhà nước theo quy định của pháp luật. Theo đó, quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng được xác định thuộc về trách nhiệm của Bộ Xây dựng, các bộ quản lí xây dựng chuyên ngành, UBND cấp tỉnh quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng trên địa bàn. Sở xây dựng và các sở quản lí công trình xây dựng chuyên ngành giúp UBND cấp tỉnh quản lí chất lượng công trình chuyên ngành trên địa bàn. Nội dung quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng được quy định theo từng loại chủ thể như Bộ Xây dựng, các bộ, cơ quan ngang bộ khác; UBND cấp tỉnh, các cơ quan chuyên môn của UBND.

Đối với nhà thầu thi công xây dựng công trình đô thị, một trong những yêu cầu đặt ra là phải chịu trách nhiệm về chất lượng thi công, phải có hệ thống quản lí chất lượng phù hợp, lập hồ sơ quản lí chất lượng công trình theo tiêu chuẩn, quy chuẩn, quy trình do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng, ban hành; chịu trách nhiệm về chất lượng, nguồn gốc của vật tư, nguyên liệu, vật liệu, thiết bị, sản phẩm xây dựng do mình cung cấp sử dụng vào công trình. Giám sát thi công luôn được coi là một yêu cầu trong quản lí nhà nước để bảo đảm chất lượng công trình xây dựng đô thị.

Để bảo đảm chất lượng công trình xây dựng đô thị, nguyên tắc đặt ra là công trình xây dựng phải được các chủ thể có trách nhiệm giám sát về chất

lượng, khối lượng, tiến độ, an toàn lao động và bảo vệ môi trường trong quá trình thi công. Đồng thời, Nhà nước cũng thể hiện vai trò to lớn trong quản lí về chất lượng công trình xây dựng đô thị nói chung, khuyến khích việc giám sát chất lượng trong thi công xây dựng các nhà ở riêng lẻ.

2.2.4. Quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị

Trong hoạt động xây dựng đô thị, an toàn trước hết được hiểu là an toàn cho người lao động trong thi công xây dựng và an toàn đối với bản thân công trình trong quá trình thực hiện dự án xây dựng và việc sử dụng công trình sau khi đã nghiệm thu, bàn giao (an toàn kĩ thuật). Thứ hai, an toàn ở đây còn được hiểu trên cả góc độ sự bảo đảm về mặt quốc phòng, an ninh. Mỗi công trình xây dựng đô thị đều tồn tại trong hệ thống bảo đảm quốc phòng, an ninh thống nhất của địa phương và toàn quốc, do vậy không thể thiếu yếu tố bảo đảm quốc phòng, an ninh trong quản lí nhà nước về xây dựng nói chung và xây dựng đô thị nói riêng.

Quản lí nhà nước về an toàn lao động, an toàn kĩ thuật công trình trong thi công xây dựng công trình đô thị: Hoạt động xây dựng nói chung, nhất là thi công xây dựng công trình đô thị nói riêng là lĩnh vực ngành nghề tiềm ẩn nhiều rủi ro, tai nạn, mất an toàn. An toàn lao động trong thi công xây dựng công trình là giải pháp phòng, chống tác động của các yếu tố nguy hiểm, yếu tố có hại nhằm bảo đảm không làm suy giảm sức khoẻ, thương tật, tử vong đối với con người, ngăn ngừa sự cố gây mất an toàn lao động trong quá trình thi công xây dựng công trình. Quản lí an toàn lao động trong thi công xây dựng công trình là hoạt động quản lí của các chủ thể tham gia hoạt động đầu tư xây dựng theo quy định của pháp luật nhằm đảm bảo các yêu cầu về an toàn lao động trong thi công xây dựng công trình. Để thực hiện chức năng quản lí nhà nước, các cơ quan có thẩm quyền thực hiện giám sát điều kiện lao động tại các công trình, nhất là tuyên truyền, phổ biến an toàn vệ sinh lao động cho người lao

động, đối tượng sử dụng lao động và áp dụng chế tài xử lí nghiêm khắc. Điều này góp phần quan trọng trong việc nâng cao ý thức quản lí của nhà đầu tư, nhà thầu, giảm thiểu tâm lí chủ quan, coi thường quy định, đề phòng tai nạn của người lao động. Những công trường để xảy ra nhiều lần sự việc mất an toàn lao động sẽ bị tước giấy phép, thậm chí yêu cầu ngừng sản xuất đối với những chủ đầu tư, nhà thầu thi công.

Quản lí nhà nước về trật tự an toàn xã hội, quốc phòng, an ninh trong xây dựng đô thị: Ở khía cạnh thứ nhất – về trật tự an toàn xã hội, an toàn trong xây dựng công trình đô thị được hiểu không chỉ là sự an toàn cho người lao động trực tiếp tham gia thi công, an toàn kĩ thuật cho chính bản thân công trình mà còn là sự an toàn cho bất kì đối tượng nào khác có liên quan, như tính mạng, sức khoẻ, tài sản của những người dân ở các khu vực lân cận hoặc mọi người tham gia giao thông, qua lại bên công trường. Bảo đảm trật tự an toàn xã hội, trước hết là trách nhiệm của các chủ thể tiến hành hoạt động xây dựng đô thị.

Ở khía cạnh thứ hai – về quốc phòng, an ninh, ứng phó với biến đổi khí hậu, sự an toàn trong xây dựng công trình đô thị được thể hiện ở chỗ trước hết đây là một trong những đòi hỏi của nguyên tắc kết hợp phát triển kinh tế-xã hội với quốc phòng, an ninh, ứng phó với biến đổi khí hậu trong đầu tư xây dựng đô thị. Nguyên tắc này đặt ra yêu cầu tất cả các hoạt động trong quá trình xây dựng, phát triển đô thị từ quy hoạch, kiến trúc đến thiết kế, thi công xây dựng công trình đô thị đều phải bảo đảm sự phù hợp với chính sách phát triển, chiến lược, quy hoạch chung của đất nước, bảo đảm các yếu tố quốc phòng, an ninh, ứng phó với biến đổi khí hậu, giảm thiểu những tác động xấu của thiên tai.

Quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị: Hoạt động xây dựng đô thị có tác động rất lớn đến môi trường sinh thái ở khu vực đô thị và trên phạm vi cả nước nói chung, đã và đang đặt ra không ít những khó khăn, thách thức cho việc bảo vệ môi trường, ứng phó với

biến đổi khí hậu. Nguyên tắc của hoạt động xây dựng nói chung và nhất là xây dựng đô thị nói riêng là phải phù hợp với quy hoạch. Nói cách khác, quy hoạch là cơ sở pháp lí, phương thức hoạt động và cũng là công cụ, yêu cầu trong quản lí nhà nước đối với hoạt động xây dựng đô thị. Quy hoạch xây dựng đô thị đòi hỏi đáp ứng được yêu cầu bảo vệ môi trường (sự trong lành; không bị suy thoái, ô nhiễm, sự cố môi trường). Bên cạnh yêu cầu bảo đảm về mặt an toàn lao động, an toàn xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường là một trong những nội dung mang tính nguyên tắc. Mặt khác, trong hoạt động xây dựng đô thị, yêu cầu đặt ra đối với quản lí nhà nước là không chỉ bảo đảm về chất lượng công trình xây dựng mà còn bảo đảm được cả yếu tố môi trường trong quy hoạch, kiến trúc, thiết kế, giám sát, thi công xây dựng. Trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, chất lượng công trình luôn song hành với yêu cầu bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, thậm chí trong nhiều trường hợp, việc kiểm tra, giám sát nhằm bảo đảm yêu cầu chất lượng công trình xây dựng cũng bao hàm trong đó cả việc kiểm tra, giám sát bảo đảm yêu cầu bảo vệ môi trường.

Đặc biệt, thi công xây dựng công trình đô thị là loại hoạt động ảnh hưởng rất lớn đến môi trường cũng như chịu sự tác động mạnh mẽ của biến đổi khí hậu. Ở đây, giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, bảo đảm sự chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu của các chủ đầu tư dự án, nhà thầu thi công là một nội dung cơ bản của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Bên cạnh đó, để kiểm soát, ngăn ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường trong hoạt động xây dựng đô thị, một trong những nội dung đáng chú ý của quản lí nhà nước ở lĩnh vực này là xác lập và thực hiện chế độ báo cáo công tác bảo vệ môi trường đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

2.3.1. Yếu tố chính trị, pháp lí

Trước hết, về yếu tố chính trị, cần thấy rõ vai trò của chế độ dân chủ XHCN, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội cũng như vai trò của các thiết chế khác trong hệ thống chính trị. Hiệu lực, hiệu quả quản lí của Nhà nước về xây dựng đô thị cũng không nằm ngoài nguyên tắc chung đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước là được bảo đảm bởi vai trò lãnh đạo của Đảng. Chủ trương, đường lối của Đảng là định hướng chính trị cơ bản để các cơ quan nhà nước xây dựng, ban hành pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, củng cố bộ máy quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Tổ chức của Đảng và đảng viên được xây dựng, củng cố ngay trong bộ máy quản lí nhà nước, thường xuyên lãnh đạo, chỉ đạo sát sao đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Những thiết chế khác trong hệ thống chính trị như Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị-xã hội, đặc biệt là vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với hoạt động quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Sự hoàn thiện trong tổ chức và hoạt động của toàn thể bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở là yếu tố bảo đảm quan trọng hàng đầu cho quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Đặc biệt, năng lực chấp hành, điều hành, kiến tạo phát triển của bộ máy quản lí hành chính nhà nước về xây dựng đô thị có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Năng lực đó được thể hiên trên những khía cạnh chủ yếu như: tổ chức hoạt động của bộ máy hành chính; phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; tài chính, cơ sở vật chất kĩ thuật.

Thứ hai, sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Hệ thống pháp luật là cơ sở pháp lí cho các hoạt động chấp hành, điều hành của bộ máy quản lí nhà nước đồng thời còn là công cụ để người dân và xã hội giám sát hoạt động của các cơ quan, cán bộ công chức nhà nước trên lĩnh vực xây dựng đô thị. Sự hoàn thiện của pháp luật là yếu tố bảo đảm cho sự vận hành của cả hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng đô thị từ trung

ương đến cơ sở và đặc biệt cũng là điều kiện cần để Nhà nước điều chỉnh, kiểm soát, xử lí vi phạm pháp luật trong hoạt động xây dựng đô thị. Các cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chỉ có thể hoạt động hiệu quả trong môi trường pháp lí thuận lợi, gồm hệ thống văn bản chứa đựng các quy định được ban hành đúng thẩm quyền, kịp thời, phù hợp với yêu cầu quản lí và trình độ phát triển của các quan hệ kinh tế-xã hội và bảo đảm sự bao quát toàn bộ các ngành, lĩnh vực quản lí từ trung ương đến địa phương.(20)

2.3.2. Yếu tố kinh tế, nhận thức xã hội

Sự phát triển cân đối, bền vững về kinh tế-xã hội là yếu tố mang tính nền tảng ảnh hưởng đến quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Xây dựng đô thị là ngành, lĩnh vực hoạt động nằm trong tổng thể nền kinh tế quốc dân, có mối liên hệ gắn bó khăng khít với hầu hết các ngành, lĩnh vực kinh tế khác. Quản lí nhà nước trên lĩnh vực này không thể không chịu sự tác động có tính quyết định bởi sự phát triển, sự cân đối chung của cả nền kinh tế của đất nước. Yếu tố này vừa giữ vai trò quyết định những phạm vi nội dung quản lí nhà nước, vừa là môi trường của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Khi có sự tăng trưởng về kinh tế thì mới có đủ nguồn lực, điều kiện tài chính bảo đảm đầu tư kinh phí, cơ sở vật chất-kĩ thuật, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lí, thực hiện hợp tác, hội nhập quốc tế, ứng dụng các tiến bộ khoa học-công nghệ vào tổ chức, hoạt động của bộ máy quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

Bên cạnh yếu tố kinh tế, nhận thức xã hội, đặc biệt là nhận thức về hoạt động xây dựng đô thị, về vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực này là yếu tố bảo đảm mang ý nghĩa quan trọng. Nếu không nâng cao nhận thức của các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước về vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong quản

---

(20). Nguyễn Minh Phương, Bùi Văn Minh (2018), *Các yếu tố tác động đến hiệu quả quản lí nhà nước ở nước ta hiện nay*, http://www.tcnn.vn/news/detail/41620/Cac-yeu-to-tac-dong-den-hieu-qua-quan-ly-nha-nuoc-o-nuoc-ta-hien-nay.html, truy cập 10/4/2021.

lí đối với hoạt động xây dựng đô thị ngang tầm yêu cầu nhiệm vụ hiện nay thì không thể bảo đảm được quản lí nhà nước trên lĩnh vực này. Mặt khác, nhận thức sâu sắc của người dân đối với quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của mình cũng như đối với trách nhiệm của bộ máy quản lí nhà nước được coi là một trong những yếu tố có tính quyết định cho sự thành công trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

2.4. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

2.4.1. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số quốc gia

Có thể lựa chọn một số quốc gia có tính đại diện theo hai tiêu chí: (i) có mô hình thể chế chính trị-pháp lí tương đồng với Việt Nam và có một hệ thống đô thị phát triển mạnh mẽ; (ii) tuy khác về thể chế chính trị-pháp lí nhưng có hệ thống đô thị hiện đại. Kết hợp hai tiêu chí trên, 3 quốc gia điển hình được lựa chọn để nghiên cứu là Trung Quốc, Nhật Bản và Cộng hòa liên bang Đức.

2.4.1.1. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Trung Quốc

Cũng như ở Việt Nam, trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, hoạt động xây dựng, phát triển đô thị ở Trung Quốc chậm phát triển, cách quản lí chịu nhiều ảnh hưởng từ các nước XHCN Đông Âu và Liên Xô (cũ). Sau năm 1978, thực hiện cải cách mở cửa, nền kinh tế Trung Quốc liên tục tăng trưởng với tốc độ cao trong thời gian dài, quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh, nhất là các đô thị phía Đông Nam, đô thị ven biển, ven các sông lớn… Đến nay, Trung Quốc đã xây dựng, phát triển được những đô thị có quy mô lớn và hiện đại vào bậc nhất thế giới như Thượng Hải, Bắc Kinh, Thâm Quyến, Trùng Khánh, Quảng Châu... Các thành phố lớn phát triển đã trở thành đầu tàu, động lực thúc đẩy các thành phố lân cận, các khu vực, vùng miền khác phát triển. Trung Quốc chủ trương thực hiện quá trình nhất thể hoá đô thị-nông thôn tại các khu vực đã phát

triển.[21] Để quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị đạt được các mục tiêu chiến lược, Trung Quốc đã chú trọng giải quyết các vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, về quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị, Trung Quốc sớm coi trọng quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị bằng công cụ, phương thức quy hoạch hoá. Từ năm 1990, Trung Quốc đã ban hành Luật quy hoạch đô thị. Sau đó, Luật quy hoạch thành thị và nông thôn năm 2007 đã thay thế cho Luật quy hoạch đô thị năm 1990. Điều này thể hiện sự chuyển hướng nhận thức và hành động của nhà nước Trung Quốc từ chỗ tách rời quản lí xây dựng, phát triển đô thị với quản lí xây dựng, phát triển nông thôn đến chỗ nhất thể hoá sự quản lí nhà nước đối với hoạt động xây dựng, phát triển ở cả hai khu vực này bằng phương thức quy hoạch hoá.

Trung Quốc quan tâm đến sự phát triển cân bằng, hài hoà giữa các khu vực; giữa thành thị và nông thôn, nhằm đảm bảo sử dụng tài nguyên hợp lí, tiết kiệm đất đai, nhất là đất nông nghiệp, phát huy vai trò và hỗ trợ nhau cùng phát triển. Việc thống nhất quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị và nông thôn nhằm mục đích thúc đẩy quá trình đô thị hoá bền vững, góp phần phát triển kinh tế-xã hội chung, hỗ trợ nông thôn cùng phát triển, nâng cao đời sống nhân dân, hội nhập kinh tế quốc tế. Quy hoạch đô thị được xác lập theo 3 loại đồ án (tổng thể, chi tiết hạn chế và chi tiết xây dựng). Quy hoạch tổng thể đô thị do Quốc vụ viện phê duyệt, quy hoạch chi tiết hạn chế và quy hoạch chi tiết xây dựng do chính quyền tỉnh, thành phố phê duyệt. Quy hoạch tổng thể đô thị lập căn cứ vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội hoặc chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 5 năm, quy hoạch sử dụng đất đai và quy hoạch hệ thống đô thị quốc gia. Các nguyên tắc phải tuân thủ trong quy hoạch là: Quy

(21). Nguyễn Mạnh Tuấn (2012), *Một số kinh nghiệm về công tác quy hoạch, quản lí đô thị ở Trung Quốc*, Tạp chí Kiến trúc điện tử, https://www.tapchikientruc.com.vn/chuyen-muc/ly-luan-phe-binh-kien-truc/mot-so-kinh-nghiem-cong-tac-quy-hoach-quan-ly-do-thi-trung-quoc.html, truy cập 10/4/2021.

hoạch lập sau phải căn cứ và thống nhất với quy hoạch được lập trước và quy hoạch đã được duyệt gần nhất. Quy hoạch đô thị phải tính đến chuyển đổi ngành nghề; đảm bảo quỹ đất nông nghiệp, quỹ đất cây xanh sinh thái đô thị. Về cách thức thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị, Trung Quốc đã áp dụng đa dạng mô hình quản lí, chế độ quản lí, có nhiều chính sách tập trung thu hút nguồn lực, tập trung giải quyết từng mục tiêu lớn, làm động lực thúc đẩy các vùng chậm phát triển; trong quá trình triển khai, luôn luôn đổi mới, tìm tòi, điều chỉnh cách làm để phù hợp với từng điều kiện cụ thể. Chính phủ cho phép mỗi địa phương có cách làm riêng, ví dụ: TP. Thượng Hải ghép cơ quan quản lí quy hoạch xây dựng và quản lí đất đai thành một.

Hiện nay, trên tinh thần nhất thể hoá đô thị và nông thôn, Trung Quốc đang đầu tư phát triển nông thôn mới, các vùng lân cận đô thị nhằm bảo vệ nông thôn, dãn dân cư nội thành; quy hoạch và khai thác hiệu quả không gian ngầm đô thị; tiến hành tổ chức lại mô hình các cơ quan quản lí quy hoạch và quản lí đất đai, quản lí môi trường thành một nhằm gắn kết chặt chẽ quy hoạch đất đai, quy hoạch đô thị với quy hoạch cảnh quan môi trường (mô hình nhập các cơ quan quản lí đất đai với cơ quan quản lí quy hoạch). Trong quá trình phát triển, quy hoạch đô thị thường được đánh giá, điều chỉnh cho phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm theo từng kì kế hoạch (trong kì không điều chỉnh quy hoạch).

Luật quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2008 của Trung Quốc quy định cụ thể một số biện pháp xử phạt hành chính liên quan đến việc lập quy hoạch các dự án xây dựng, như: yêu cầu dừng xây dựng, thực hiện các biện pháp khắc phục để hạn chế tác động tiêu cực trong thời gian quy định và bị phạt từ 5% đến 50% kinh phí của dự án, cho phá dỡ hoặc tịch thu và bị phạt khoảng dưới

10% kinh phí dự án, bị phạt từ 10 - 50 nghìn nhân dân tệ nếu quá thời gian quy định; niêm phong công trường hoặc buộc phải tự phá dỡ (Điều 68).[22]

Thứ hai, quy hoạch xây dựng các dự án trọng điểm

Trong mỗi thành phố, mỗi khu vực, Trung Quốc coi trọng nghiên cứu lựa chọn, hoạch định các cơ chế, chính sách tập trung nguồn lực đầu tư xây dựng các đặc khu kinh tế, khu khai phát, khu công nghiệp, cảng biển nước sâu, trung tâm thương mại lớn, đầu mối giao thông tổng hợp, công trình trọng điểm… để phát huy lợi thế so sánh, coi đây là những đầu tàu, tạo động lực, tạo đà thúc đẩy phát triển thành phố, vùng lân cận và khu vực chậm phát triển…. Ví dụ, thành phố Thượng Hải tập trung đầu tư phát triển đầu mối giao thông Hồng Kiều, cảng nước sâu Dương Sơn, Trung tâm thương mại Lục Gia Chủy, Trung tâm thương mại Từ Gia Hối, Trung tâm triển lãm Expor 2010... Thành phố Nam Thông thuộc tỉnh Giang Tô tập trung vào các dự án đầu tư xây dựng cảng nước sâu Dương Khẩu, Khu công nghệ cao, Khu đô thị mới... hình thành 3 trung tâm phát triển của thành phố.

Thứ ba, quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị gắn với yêu cầu bảo vệ di tích lịch sử

Để bảo vệ hệ thống các di tích lịch sử văn hoá phong phú, đặc sắc, quy hoạch phát triển mỗi đô thị ở Trung Quốc đều coi đây là nguồn tài nguyên đặc biệt, phải được bảo vệ khai thác, phát huy giá trị, tạo thành nguồn lực thúc đẩy phát triển du lịch, thương mại, phát triển kinh tế… Ví dụ, thành phố Thượng Hải có 19 khu bảo vệ trọng điểm cấp quốc gia, 115 khu bảo vệ cấp thành phố. Điển hình là khu vực bến Thượng Hải, hai bờ sông Hoàng Phố, các khu tô giới Mỹ - Anh - Pháp, hai bờ sông Tô Châu, khu Giang Vịnh Ngũ Giác Trường, khu nhà máy thép Thượng Hải, khu nhà máy Bia, khu hành lang nghệ thuật M50…

---

(22). Hà Linh (2015), *Khung quản lí lập quy hoạch đô thị ở Trung Quốc,* http://www.ncif.gov.vn/Pages/NewsDetail.aspx?newid=17040, truy cập 12/4/2021.

Làng Lương Chử thuộc thành phố Hàng Châu, tỉnh Triết Giang có nhiều di tích khảo cổ 5000 năm lịch sử, được quy hoạch xây dựng thành làng văn hoá, với các khu chức năng: Bảo tàng, trung tâm văn hoá, đô thị sinh thái… trở thành điểm tham quan du lịch hấp dẫn, thu hút hàng triệu lượt khách du lịch mỗi năm.

Thứ tư, quy hoạch xây dựng, phát triển nhà ở đô thị

Trung Quốc đã thực hiện nhiều cuộc cải cách về nhà ở đô thị, bằng nhiều hình thức, thực hiện thí điểm rồi nhân diện rộng… thông qua việc vận hành tốt thị trường tài chính, thị trường đất đai, thị trường nhà ở, giải quyết nhà ở xã hội, đa dạng hoá loại hình nhà ở, huy động nhiều nguồn vốn, giải quyết tốt việc giải phóng mặt bằng, xây dựng hệ thống hạ tầng kĩ thuật-xã hội cho các khu ở. Trước năm 1998, Trung Quốc thực hiện thí điểm cải cách chế độ nhà ở, đến giai đoạn những năm 1998 – 2007, thực hiện chính sách lấy xây dựng thị trường địa ốc làm trọng tâm, giai đoạn từ sau năm 2007 đến nay, lấy việc bảo đảm nhà ở xã hội làm trọng tâm và đã cơ bản giải quyết vấn đề nhà ở đô thị. Chẳng hạn, thành phố Thượng Hải đã tập trung triển khai, thúc đẩy xây dựng phát triển 3 loại hình nhà, gồm nhà ở cho thuê rẻ tiền, nhà ở giá rẻ, nhà ở cho thuê công cộng. Thông qua việc tăng tốc thực hiện các dự án như cải tạo chung cư cũ, xây dựng các khu tái định cư, xây dựng các khu cư trú kiểu lớn. Trong quản lí nhà nước, chính quyền đô thị áp dụng các chính sách hỗ trợ về thủ tục đầu tư, chính sách đất đai, chính sách về vốn, hộ khẩu hộ tịch, giải quyết lao động việc làm…

Thứ năm, quản lí quy hoạch xây dựng hệ thống hạ tầng kĩ thuật đô thị

Trung Quốc quản lí quy hoạch, các dự án đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kĩ thuật đô thị (giao thông, cấp điện, cấp nước, thoát nước, xử lí nước thải, rác thải và môi trường…), đặc biệt tại các thành phố phát triển phía Đông Nam; coi giao thông là lĩnh vực đột phá để phát triển. Trung Quốc đặc biệt chú trọng phát triển hệ thống giao thông, đa dạng loại hình giao thông như đường hàng không, tàu đệm từ trường, đường sắt (cao tốc, thường…), tàu điện ngầm,

đường thủy, đường bộ cao tốc…; kết nối thống nhất liên hoàn tạo thành các đầu mối giao thông lớn, gắn đầu mối giao thông với các trung tâm thương mại, tạo động lực thúc đẩy phát triển dịch vụ, thương mại…; gắn kết thống nhất giao thông trên mặt đất với giao thông ngầm, quản lí và sử dụng hiệu quả không gian ngầm.

Thứ sáu, thực hiện cách chính sách hỗ trợ quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị

Một mặt, Trung Quốc coi trọng chính sách mở cửa, tăng cường quan hệ hợp tác giao lưu văn hoá quốc tế, nhất là đối với các nước láng giềng, lân cận như Việt Nam, Philippines, Singapore… coi đây là điều kiện để giữ vững ổn định và thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội, phát triển các đô thị cửa khẩu vùng biên giới và khu vực nhằm khai thác phát huy lợi thế và hạn chế những tồn tại ở các vùng biên giới. Bên cạnh đó, Trung Quốc chú trọng công tác cán bộ, đặc biệt công tác đào tạo, tuyển chọn cán bộ có đủ năng lực quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị. Lấy việc thực hiện các chỉ tiêu trong quy hoạch, quản lí đô thị về các lĩnh vực (quy hoạch, môi trường, đất đai, hạ tầng, cây xanh đô thị…) làm tiêu chí tuyển chọn, tổ chức, đào tạo, bổ nhiệm cán bộ…; coi đây là một trong những điều kiện bắt buộc của cán bộ lãnh đạo các cấp chính quyền đô thị.

Trung Quốc cũng coi việc phát triển khoa học, công nghệ là điều kiện tiên quyết trong việc quản lí quy hoạch, đầu tư xây dựng, phát triển đô thị; sử dụng đa dạng các nguồn lực sẵn có; chủ động trong quy hoạch, thiết kế, công nghệ, kĩ thuật, vật liệu, thiết bị, phương tiện xây dựng… ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lí hệ thống giao thông, ứng dụng việc quản lí tài chính tiền tệ để quản lí đô thị, giao thông, đất đai, môi trường. Ví dụ như thành phố Thượng Hải quản lí giao thông qua hệ thống camera, quản lí tài khoản, phân đô thị thành hệ thống mạng - nút - điểm, tại mỗi điểm có nhân viên thường xuyên theo dõi quản lí.(23)

---

(23). Nguyễn Mạnh Tuấn (2012), *Một số kinh nghiệm công tác quy hoạch, quản lí đô thị của Trung Quốc*, Tạp chí Kiến trúc điện tử, tlđd, truy cập 14/4/2021.

2.4.1.2. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Nhật Bản

- Quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị

Quy hoạch là công cụ và là phương thức quản lí có ý nghĩa quan trọng hàng đầu trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị tại Nhật Bản. Bên cạnh đó, quy hoạch còn được xem là một chương trình quảng bá xúc tiến đầu tư nghiêm túc. Sau khi hoàn chỉnh, quy hoạch được công bố rộng rãi trước công chúng, đặc biệt là quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng kĩ thuật-xã hội. Mục đích của việc này là để các nhà đầu tư và nhân dân cùng tham gia thực hiện. Điểm đặc biệt nhất trong quy hoạch đô thị Nhật Bản là trong các chương trình phát triển đô thị có quy định tối thiểu 40% dự án phải ưu tiên cho địa phương quản lí thực hiện. Khi quy hoạch được lập nên, cần lấy ý kiến cộng đồng rất nhiều lần, đảm bảo có 70% tự nguyện chấp thuận thì quy hoạch đó mới được phê chuẩn.

Khi quy hoạch được đồng thuận, phê chuẩn thì sẽ được chuyển tải thành các quy định (chính sách phát triển đô thị) và được chính quyền đô thị thực hiện. Đây là công cụ pháp lí tương đương một văn bản dưới luật - công cụ chính thức để thực hiện quy hoạch. Khi đó, quy hoạch được thông báo và quảng bá rộng rãi đến cộng đồng và có hiệu lực từ ngày được chính thức công bố.

Sau khi các đồ án quy hoạch được phê duyệt thực hiện, các dự án này đều do chính quyền thành phố, địa phương đảm nhiệm. Các dự án do Bộ Xây dựng, Đất đai, Giao thông&Du lịch (MLIT) phê duyệt hoặc thẩm định trình Chính phủ phê duyệt. Chính quyền cấp tỉnh tiến hành triển khai thực hiện quy hoạch.

Trong thời kì kinh tế tăng trưởng cao, do dân số gia tăng quá nhanh, tập trung tại các đô thị lớn nên tình trạng đô thị phát triển tràn lan, tự phát đã xảy ra. Đối phó với tình trạng này, Nhật Bản đã đưa ra phương pháp hạn chế mở rộng đô thị, kiểm soát mở rộng đô thị, đưa ra kế hoạch xây dựng hạ tầng đô thị bằng hệ thống phân chia thành các khu vực, bao gồm khu vực điều chỉnh đô

thị, khu vực hoá đô thị, mở rộng khu vực đô thị hoá. Nhật Bản mở rộng và phát triển đô thị bằng cách xây dựng các khu đô thị mới. Với mục tiêu phát triển đô thị hài hoà với môi trường, hiện nay Nhật Bản đã và đạt được các thành tựu trong việc xây dựng các mô hình đô thị thông minh, đô thị xanh và sinh thái.

Với xu hướng dân số giảm hiện nay và trong tương lai, Nhận Bản sẽ xây dựng đô thị nhỏ gọn, thân thiện môi trường, giảm lượng khí carbon (CO2), nâng cao sự tiện lợi của giao thông công cộng và phát triển đô thị trung tâm, đồng thời tiến hành chiến lược thông minh, thu gọn các vùng ngoại ô, hình thành các đô thị bền vững. Việc thay đổi cấu trúc đô thị từ hình thức phát triển lan toả sang chuyên sâu cũng được tính đến như thành phố cũ trung tâm là đô thị chính, mật độ dân số ở ngoại ô thấp sẽ được chuyển sang thành phố bị phân tán, mật độ giảm, hình thành các trung tâm dọc theo tuyến giao thông công cộng chính, thúc đẩy thành phố khí carbon thấp qua các giải pháp, cấu tạo giao thông đô thị, cây xanh, năng lượng… Ở Nhật Bản, có thể dẫn chứng về các điển hình trong quản lí xây dựng, phát triển đô thị qua công cụ quy hoạch như quy hoạch xây dựng, phát triển các thành phố Tokyo, Fujisawa (thuộc tỉnh Kanagawa), Yokohama. Bên cạnh những dấu hiệu chung, mỗi đô thị này đều có các hình thức đặc thù riêng hay điểm nhấn trong quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị của mình như: Chính quyền vùng đô thị Tokyo đã thiết lập Trung tâm "Xây dựng thành phố giảm thiểu carbon" và "Xây dựng đô thị xanh" để lập và tiến hành các dự án chiến lược chính. Một số dự án hoặc chương trình điển hình là "Chiến lược sử dụng các công nghệ tiết kiệm năng lượng"; "Đô thị sử dụng tối đa hoá năng lượng tái tạo"; "Xây dựng hệ thống giao thông bền vững"; "Phát triển các công nghệ môi trường mới và tạo lập lĩnh vực kinh doanh về môi trường, chuyển dịch sang giảm thiểu carbon." Để các dự án hoặc chương trình này đi vào hiện thực, chính quyền thành phố cũng có các chính sách để đảm bảo tất cả các bên liên quan từ các cấp chính quyền tới khối tư nhân và người dân

đều tham gia vào việc thực hiện quy hoạch. Tại Fujisawa, các nhà quản lí đô thị đã áp dụng giải pháp xây dựng đô thị phát triển bền vững có sự hợp tác, gắn kết hiệu quả giữa các công ti tư nhân, mỗi người dân với chính quyền thành phố trong việc lập kế hoạch, quy hoạch, định hướng phát triển của thành phố. Điều quan trọng nhất là có sự tham gia của cả cộng đồng, được coi là nhân tố quyết định sự phát triển của đô thị thông minh và bền vững. Tại Yokohama - một trong những đô thị hiện đại nhất của Nhật Bản, chính quyền rất quan tâm đến sự tham gia của các thành phần kinh tế tư nhân và người dân, đã triển khai hàng loạt các dự án phát triển và các biện pháp điều tiết. Tất cả đều được xây dựng nhằm bảo đảm có tính đồng bộ và nhất quán với nhau, bảo đảm thực hiện dài hạn cũng như sự tham gia chủ động của người dân và khu vực tư nhân. Kết quả là Yokohama đã thay đổi hoàn toàn, từ một đô thị có môi trường bị suy thoái thành một đô thị đáng sống, thân thiện với thiên nhiên, có cơ sở kinh tế vững mạnh.(24)

- Quản lí chất lượng công trình xây dựng đô thị

Để bảo đảm chất lượng công trình xây dựng đô thị, trước hết, Nhật Bản luôn coi trọng quản lí thi công xây dựng công trình - quá trình tạo lập nên loại sản phẩm hàng hoá đặc biệt này. Nhật Bản có hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quy định chặt chẽ về giám sát thi công và cơ cấu hệ thống kiểm tra, như Luật Thúc đẩy đấu thầu và hợp đồng hợp thức đối với công trình công chính, Luật Tài chính công, Luật Thúc đẩy công tác đảm bảo chất lượng công trình công chính... Các tiêu chuẩn kĩ thuật dùng cho kiểm tra do các cục phát triển vùng biên soạn, còn nội dung kiểm tra trong công tác giám sát do Bộ đất đai, hạ tầng, giao thông và du lịch Nhật Bản trực tiếp thực hiện. Ở Nhật Bản, công tác quản lí thi công tại công trường góp phần quan trọng vào đảm bảo chất lượng công trình xây dựng. Quản lí thi công tại công trường gồm giám sát thi

(24). Khánh Phương (2017), *Kinh nghiệm quý báu trong quy hoạch, phát triển đô thị của Nhật Bản*, http://kientrucvietnam.org.vn/kinh-nghiem-quy-bau-trong-quy-hoach-va-phat-trien-do-thi-cua-nhat-ban/, truy cập 14/5/2021.

công và kiểm tra công tác thi công xây dựng, với những nội dung về sự phù hợp với các điều kiện hợp đồng, tiến trình thi công, độ an toàn lao động. Việc kiểm tra được thực hiện ở những hạng mục cụ thể, từ chất lượng, kích thước của các cấu kiện bê tông đúc sẵn, lắp dựng cốt thép cho kết cấu bê tông cũng như kiểm tra kết quả thực hiện công tác xử lí nền đất yếu, đường kính và chiều dài của các cọc sâu... Ngoài ra, các vấn đề về sử dụng vật liệu sẵn có ở địa phương hoặc triển khai các biện pháp cụ thể, phù hợp với từng tình huống có thể xảy ra cũng được tổ chức kiểm tra kĩ lưỡng.

Giám sát thi công công trình do chính cán bộ Bộ đất đai, hạ tầng, giao thông và du lịch thực hiện bằng phương pháp kiểm tra không phá hủy - phương pháp sử dụng sóng điện từ. Phương pháp này cho phép kiểm tra sự bố trí các thanh cốt thép cũng như lớp bê tông bảo vệ, đảm bảo độ bền bằng cách ngăn ngừa các vết nứt và nguy cơ bong tróc bê tông. Công nghệ kiểm tra truyền thống không thể phát hiện được khoảng cách bố trí cốt thép sau khi đã thi công xong. Trong khi đó, bố trí các cốt thép với khoảng cách phù hợp với các lớp bảo vệ cốt thép là đặc biệt quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng công trình cũng như đảm bảo cường độ thiết kế.

Bên cạnh đó, quản lí chất lượng công trình xây dựng đô thị ở Nhật Bản còn được thực hiện một cách nghiêm ngặt qua chế độ bảo trì đối với công trình. Chế độ bảo trì được quy định trong các đạo luật, văn bản pháp quy, bắt buộc chủ sở hữu và người sử dụng công trình phải tuân thủ, có trách nhiệm bảo trì và phải thường xuyên cập nhật. Trong khuôn khổ sự hợp tác giữa Nhật Bản với Việt Nam về tăng cường năng lực quản lí chất lượng công trình xây dựng, các chuyên gia Nhật Bản cũng có lời khuyên: Việt Nam nên xem xét toàn diện hệ thống bảo trì cho các hạng mục công trình như phòng chống cháy, điện, hệ thống thang máy... bao gồm cả hệ thống chứng chỉ cho người giám sát điện và những người

kiểm tra chuyên môn khác, đồng thời kết quả kiểm tra nên được báo cáo với cơ quan chức năng để đảm bảo yêu cầu chất lượng của công tác bảo trì.(25)

- Quản lí chất lượng xây dựng các khu chung cư

Người dân Nhật Bản cho rằng chung cư là hình thức nhà ở cho phép cư dân được sống gần những khu thương mại dịch vụ, điều này đồng nghĩa với việc có được lợi thế về nhiều tiện nghi của đô thị hiện đại trong cuộc sống hàng ngày, được hưởng mọi tiện ích và trang bị của đô thị cũng như truyền thống lịch sử, kể cả không gian mặt nước và cảnh quan xanh trong khu đô thị. Các chung cư đã từng phải di chuyển về khu vực ngoại ô do việc giá đất tăng vọt khi kinh tế bùng nổ, sau đó đã phải quay trở về những khu vực phù hợp cho việc nâng cấp hạ tầng tại trung tâm Tokyo và những nơi khác sau khi kinh tế bị đóng băng. Nhu cầu nhà chung cư tùy thuộc vào sự thuận tiện giao thông và dịch vụ công cộng, nhà đầu tư tư nhân xây dựng chung cư đã nghĩ ra nhiều kiểu mặt bằng đáp ứng được nhu cầu của khách hàng. Tuy nhiên, sẽ khó đáp ứng nhu cầu khách hàng nếu chỉ xây dựng những chung cư kiểu dáng giống nhau. Điều quan trọng trong chất lượng chung cư là cảnh quan khu ở, cảnh quan đô thị và toàn cảnh đô thị hài hoà, nên cần phải nắm được tâm lí cũng như nhu cầu đa dạng của khách hàng. Để đánh giá chất lượng ở của chung cư, người Nhật đặt ra tiêu chuẩn chung cư cao cấp: ngoài thiết kế, trang thiết bị sang trọng, giá cả và vị trí tương xứng, còn phải đáp ứng nhu cầu tiện lợi giao thông, cảnh quan đẹp, không gian công cộng và không gian trống công cộng cao cấp. Ngay cả khi quy mô khu đất đủ lớn để xây dựng chung cư cao cấp, giá cả, vị trí, thiết kế và trang thiết bị hợp lí, người ta cũng không thể gọi những chung cư này là hoàn hảo, trừ khi chúng đáp ứng

(25). Trần Đình Hà (2013), *Quản lí chất lượng công trình xây dựng từ kinh nghiệm Nhật Bản*, https://ashui.com/mag/congdong/kysu/9514-quan-ly-chat-luong-cong-trinh-xay-dung-kinh-nghiem-tu-nhat-ban.html, truy cập 15/4/2021.

được yêu cầu về giao thông. Tại đây, cư dân có thể tập hợp lại, chơi đùa và hình thành một khu đô thị kiểu mẫu với giải pháp kiến trúc nối tiếp nhau.(26)

2.4.2.3. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Cộng hòa Liên bang Đức

Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Cộng hoà Liên bang (CHLB) Đức thể hiện đặc trưng ở quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị.(27)

Các chủ thể quản lí quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị được xác định theo các chủ thể có thẩm quyền quy hoạch không gian - một trong những nhân tố tác động quan trọng nhất đối với chính sách phát triển vùng ở CHLB Đức.(28) Các cơ quan chính quyền Liên bang, 16 bang;(29) 114 vùng và trên 13.000 chính quyền đô thị cùng chia sẻ trách nhiệm quản lí quy hoạch không gian.

Đặc điểm nổi bật của hệ thống quy hoạch không gian ở CHLB Đức là sự phân cấp quản lí mạnh mẽ, chính quyền liên bang không có công cụ quy hoạch không gian ràng buộc về mặt luật pháp một cách toàn diện. Chính quyền Liên bang chỉ quyết định nguyên tắc và những mô hình cơ bản để phát triển không gian trên toàn lãnh thổ CHLB Đức.[30] Theo đó, Luật Quy hoạch không gian Liên bang xác định khung các điều lệ chi phối nội dung và các thủ tục quy hoạch không gian, chính quyền các bang có trách nhiệm tiến hành và cụ thể hoá một cách chi tiết hơn. Ở cấp quốc gia, chính quyền liên bang hoạch định phần lớn

---

(26). Anh Linh (2013), *Mô hình phát triển nhà cao tầng của Nhật Bản* (Báo Xây dựng điện tử, 3/12), http://amc.edu.vn/vi/tin-tuc-su-kien/tin-xay-dung-va-do-thi/xay-dung-va-do-thi-nuoc-ngoai/639-mo-hinh-phat-trien-nha-cao-tang-cua-nhat-ban.html, truy cập 15/4/2021.

(27).Xem thêm: Cổng Thông tin điện tử Bộ Xây dựng (2007), *Quy hoạch không gian tại Đức – một mô hình cho Việt Nam tham khảo,* http://www.moc.gov.vn/vi/trang-chi-tiet/-/tin-chi-tiet/Z2jG/86/18507/quy-hoach-khong-gian-thanh-pho-tai-duc-mot-mo-hinh-cho-viet-nam-tham-khao.html, truy cập 17/4/2021.

(28). Về các cấp quy hoạch không gian ở Đức, xem thêm: Viện Nghiên cứu quản lí kinh tế Trung ương (2011), *Báo cáo khảo sát liên kết giữa các địa phương trong phát triển vùng tại CHLB Đức*, Hà Nội, tr.7. http://www.ciem.org.vn/Portals/0/CIEM/DieuTraNgoaiNuoc/2011/10/Bao_cao_The_che__khao_sat_Duc.pdf, truy cập 17/4/2021.

(29). CHLB Đức có 13 bang và 3 thành bang gồm: Berlin, Bremen và Hamburg.

(30). Quy hoạch không gian ở CHLB Đức còn là bộ phận thuộc quy hoạch không gian Liên minh châu Âu. Xem thêm: Viện Nghiên cứu quản lí kinh tế Trung ương (2011), *Báo cáo khảo sát liên kết giữa các địa phương trong phát triển vùng tại Cộng hoà Liên bang Đức,* http://ciem.org.vn/Portals/0/CIEM/DieuTraNgoaiNuoc/2011/10/Bao_cao_The_che__khao_sat_Duc.pdf, truy cập 17/4/2021

các chính sách xây dựng, phát triển đô thị. Theo Bộ luật Xây dựng Liên bang năm 1960,(31) chính quyền liên bang có thẩm quyền ban hành khung pháp lí đồng bộ cho tất cả các chính quyền đô thị tại CHLB Đức, chính quyền thành phố và chính quyền đô thị có trách nhiệm thực hiện và cụ thể hoá chi tiết để đáp ứng các điều kiện cụ thể của từng địa phương.

Các chính quyền bang có trách nhiệm trong từng khu vực của mình về quy hoạch vùng, tuân thủ những nguyên tắc chung được ghi trong đạo luật quy hoạch không gian liên bang. Chính quyền bang ban hành khung pháp luật kiểm soát quy hoạch vùng và quy hoạch tiểu vùng trong từng lãnh thổ của vùng.

Về các công cụ quy hoạch thành phố, Bộ luật Xây dựng Liên bang phân biệt giữa 3 khu vực theo Luật Quy hoạch và xây dựng: khu đất trắng, khu đất đang xây dựng và những khu vực chịu sự kiểm soát của quy hoạch phát triển địa phương. Theo đó, khu đất trắng hạn chế sử dụng đất, chủ yếu dành cho mục đích bảo tồn hay nói cách khác khu vực không xây dựng, là khu vực không cấp phép xây dựng, ngoại trừ một số dự án ưu tiên hoặc loại đặc biệt như các doanh nghiệp nông nghiệp hay lâm sản. Đất trắng là nơi phần lớn đất đô thị không được sử dụng và có chức năng cân bằng sinh thái. Khu đất đang xây dựng nhiều khu vực đô thị chỉ tính về mặt truyền thống xây dựng đã liên tục diễn ra hoặc đang trong quá trình xây dựng mà không cần có quy hoạch sử dụng đất ràng buộc về mặt pháp lí.(32)

Phương thức quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thông qua công cụ và cơ chế quy hoạch không gian ở CHLB Đức cũng nằm trong xu hướng chung của quản lí quy hoạch đô thị tại Liên minh châu Âu hiện nay. Theo đó, hiện có 5 thách thức lớn đang đặt ra trong quản lí quy hoạch không gian đô thị

(31). Luật này cũng đã được bổ sung, sửa đổi nhiều lần.
(32).Xem thêm: *Quy hoạch không gian tại Đức – một mô hình cho Việt Nam tham khảo* (theo *Báo cáo tổng quan về phát triển đô thị và chính sách đô thị tại Đức), tlđd.*

châu Âu, gồm: (i) nâng cấp, cải tạo đô thị nhằm nâng cao hình ảnh trung tâm thành phố;(33) (ii) đem lại sinh khí cho những khu ở cũ dành cho công nhân trong nội thành; (iii) tái sử dụng hiệu quả những khu đất hoang hoá trong nội thành; (iv) nâng cao chất lượng không gian tại khu vực ven đô, ngoại ô; (v) cải thiện kết cấu và hình thái không gian trong vùng đô thị lớn.(34)

2.4.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Nhìn chung, thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số quốc gia như trên cho thấy những đặc trưng nổi bật sau:

Thứ nhất, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là một tất yếu khách quan, nhất là trong điều kiện hiện nay khi mà quá trình đô thị hoá đang diễn ra nhanh chóng trên phạm vi toàn cầu. Bên cạnh vai trò, sự tác động của các quy luật mang tính khách quan trong nền kinh tế thị trường, nhà nước, các cơ quan, tổ chức và cộng động dân cư và người dân ở các nước đều thể hiện được vai trò quan trọng trong việc tác động, quản lí vĩ mô, điều tiết, hỗ trợ, giữ gìn trật tự, kỉ cương trong các hoạt động xây dựng, phát triển đô thị.

Thứ hai, cùng với các công cụ quản lí như chiến lược, chương trình, kế hoạch, quy hoạch, dự án, chính sách, pháp luật được sử dụng một cách đồng bộ, linh hoạt, hiệu quả trong quản lí góp phần vào sự tăng trưởng, phát triển bền vững ngành công nghiệp xây dựng nói chung, trong đó có xây dựng đô thị.

Thứ ba, để bảo đảm phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng đô thị, hoạt động quản lí nhà nước ở lĩnh vực này đều phải dựa trên nền tảng pháp lí là các luật về quy hoạch và luật xây dựng, phát triển đô thị; phát huy quyền dân

---

(33). Nếu xu hướng và thách thức trước đây đối với phát triển các đô thị ở châu Âu là chú trọng quy hoạch, phát triển vùng ngoại ô ("ngoại ô hoá"), giữ nguyên cấu trúc đô thị cũ trong nội thành, thì nay chuyển sang giai đoạn "tái trung tâm hoá".

(34). Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam (2016), *Thiết kế đô thị tại châu Âu -quá khứ, hiện tại và tương lai*, https://moc.gov.vn/vn/tin-tuc/1184/43905/thiet-ke-do-thi-tai-chau-au--qua-khu--hien-tai-va-tuong-lai.aspx, truy cập 17/4/2021.

chủ của người dân, cộng đồng dân cư; đổi mới tư duy tầm nhìn, phương pháp quy hoạch hoá trong xây dựng, phát triển đô thị.

Thứ tư, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở các nước được tiến hành trên tinh thần thượng tôn pháp luật, thực hiện nghiêm quy hoạch đã được phê duyệt, giữ vững kỉ cương, trật tự trong hoạt động xây dựng, phát triển đô thị; bảo đảm sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên, vốn đầu tư về tài chính, vốn xã hội; bảo đảm chất lượng sản phẩm trong thi công xây dựng các công trình đô thị; bảo đảm an toàn lao động, an toàn xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường thiên nhiên, cảnh quan đô thị xanh, sạch, đẹp, thích ứng với trình trạng biến đổi khí hậu, nước biển dâng.

Thứ năm, trong xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá hiện nay, tuy có nhiều nét tương đồng nhưng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở các nước trên cũng có những đặc điểm riêng theo truyền thống văn hoá trong xây dựng, phát triển đô thị và hệ thống chính sách, pháp luật, thể chế chính trị của mỗi quốc gia.

Theo nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở một số quốc gia đã khảo sát, có thể rút ra các bài học kinh nghiệm sau đây cho Việt Nam:

Một là trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị

Các nước đều coi quy hoạch là công cụ vô cùng quan trọng trong quản lí, phát triển trên mọi lĩnh vực kinh tế-xã hội của đất nước. Quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị phải nằm trong thể thống nhất với quy hoạch chung của cả nước, vùng đô thị đồng thời phải bảo đảm tính đồng bộ giữa quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị và quy hoạch xây dựng, phát triển nông thôn. Chất lượng, phương thức tiến hành quy hoạch chung về không gian, quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội và quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị là vấn đề có ý nghĩa hết sức quan trọng, là yếu tố quyết định sự thành công của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Kinh nghiệm các nước cho thấy có thể có tới 5 nhóm hệ thống quy

hoạch quốc gia: (i) có hai hệ thống quy hoạch song song gồm quy hoạch không gian và quy hoạch kinh tế-xã hội ở các cấp (như ở Trung Quốc); (ii) có kế hoạch phát triển kinh tế cấp quốc gia, vùng; quy hoạch không gian ở các cấp quốc gia, vùng, tỉnh đến địa phương đô thị (như ở CHLB Đức); (iii) có chiến lược phát triển kinh tế cấp quốc gia, vùng; có quy hoạch không gian các cấp; (iv) có chiến lược không gian cấp quốc gia, cấp vùng, cấp thành phố; có quy hoạch không gian chi tiết từng khu vực (như ở Hà Lan, Thuỵ Điển, Malaysia); (v) có quy hoạch kinh tế cấp quốc gia ngắn hạn và dài hạn, quy hoạch không gian cấp quốc gia, quy hoạch tổng thể các vùng, quy hoạch chiến lược phát triển đô thị cấp đô thị (như ở Myanmar). Quy hoạch cơ sở hạ tầng luôn gắn liền, lồng ghép với quy hoạch xây dựng đô thị, nông thôn. Bên cạnh đó, quy hoạch môi trường đã bắt đầu được các nước chú ý từ thập niên thứ 6 của thế kỉ XX. Chẳng hạn ở Mỹ, đến những năm 90 của thế kỉ XX, quy hoạch bảo vệ môi trường được phổ biến và triển khai rộng rãi hướng đến mục tiêu phát triển bền vững và từ năm 1997 đã có thêm nội dung về thích ứng với biến đổi khí hậu. Sản phẩm quy hoạch các nước phát triển bảo đảm tính ổn định cao, cách tiếp cận chủ yếu từ dưới cơ sở lên mang tính linh hoạt, phát huy nguồn lực xã hội, có sự phối hợp liên ngành, đa ngành, phương pháp quy hoạch tiên tiến trong bối cảnh toàn cầu hoá.(35) Nói cách khác, đối với quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị thì yêu cầu đặt ra là vừa phải bảo đảm yêu cầu về chất lượng (với tư duy, tầm nhìn dài hạn, tổng thể, chiến lược) vừa phải bảo đảm yêu cầu về hình thức pháp lí (được luật hoá một cách thống nhất, đồng bộ), bảo đảm quy trình, thủ tục, trật tự hình thành với sự tham gia rộng rãi của các cơ quan, tổ chức xã hội, của người dân, doanh nghiệp, cộng đồng dân cư. Có như vậy mới thì quy hoạch bảo đảm được yêu cầu về tính tuân thủ, chấp hành một cách nghiêm chỉnh trong hoạt động

(35). Nguyễn Đăng Sơn (2017), Vai trò của quy hoạch xây dựng trong hệ thống quy hoạch quốc gia, *Tạp chí Quy hoạch xây dựng* số 87, tr.28.

xây dựng, phát triển đô thị. Quy hoạch xây dựng, phát triển hạ tầng kĩ thuật-xã hội đô thị luôn luôn được các nước, nhất là những nước có nền kinh tế phát triển ưu tiên, chú trọng hàng đầu, coi đây là điều kiện tiên quyết để tiến hành quy hoạch, thiết kế xây dựng các công trình kiến trúc khác trên địa bàn vùng đô thị.

Một trong những điều cần rút kinh nghiệm trong quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị ở các nước là xu hướng coi trọng hơn việc phát triển đô thị vệ tinh, phát triển đô thị ra bên ngoài đô thị cổ, ít chú trọng hơn khu vực nội đô (ví dụ ở châu Âu thời gian trước đây) hoặc tách rời quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị với quy hoạch xây dựng, phát triển nông thôn (như ở Trung Quốc trước đây). Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thông qua công cụ quy hoạch cần bảo đảm sự kết hợp các yếu tố, các khía cạnh đó để bảo đảm phát triển bền vững, hài hoà tất cả các vùng không gian của đất nước, không bỏ lại phía sau vùng nào. Quản lí nhà nước về quy hoạch cũng cần bảo đảm sự kết hợp hài hoà giữa quy hoạch theo ngành với quy hoạch theo vùng lãnh thổ, bảo đảm sự gắn kết, thống nhất về quy hoạch xây dựng giữa các đô thị, các địa phương trong cả nước; thực hiện nguyên tắc trong quy hoạch theo hướng công khai, minh bạch, có thông tin qua lại giữa các cấp và có sự tham gia của người dân và các tổ chức trong xã hội có quyền lợi liên quan.

Hai là trong quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị

Bảo đảm chất lượng sản phẩm hàng hoá, dịch vụ trong hoạt động xây dựng đô thị vừa là trách nhiệm của nhà sản xuất, cung ứng trên thị trường nhưng đồng thời cũng là yêu cầu đặt ra đối với các chủ thể quản lí nhà nước ở lĩnh vực này. Các nước có nền công nghiệp xây dựng đô thị phát triển cao đều hết sức coi trọng vai trò quản lí của nhà nước đối với chất lượng công trình xây dựng. Trước hết, cần có một hệ thống pháp luật, các tiêu chuẩn, quy chuẩn hoàn thiện và quá trình thực thi, giám sát chặt chẽ, nghiêm túc, trách nhiệm rõ ràng. Nhật Bản là một điển hình về quản lí chất lượng sản phẩm hàng hoá dịch vụ xây

dựng đô thị. Hệ thống các văn bản pháp luật nước này quy định chặt chẽ việc giám sát thi công và hệ thống kiểm tra, gồm các luật như: Luật Thúc đẩy đấu thầu và hợp đồng hợp thức đối với công trình công chính, Luật Tài chính công, Luật Thúc đẩy công tác đảm bảo chất lượng công trình công chính...

Ba là trong quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị

Hội nghị của Tổ chức y tế thế giới (WHO) họp tại Liverpool (Anh) đã đề ra một số nguyên tắc chính để xây dựng thành phố sinh thái như sau: Xâm phạm ít nhất đến môi trường tự nhiên; Đa dạng hoá nhiều nhất việc sử dụng đất, chức năng đô thị cũng như hoạt động của con người; Trong điều kiện có thể, giữ cho hệ sinh thái được khép kín và tự cân bằng; Giữ cho phát triển dân số đô thị và tiềm năng của môi trường và tài nguyên thiên nhiên được cân bằng tối ưu.(36)

Yêu cầu bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu là yêu cầu có tính xuyên suốt, liên quan đến hầu hết các lĩnh vực hoạt động xây dựng đô thị. Đây cũng là kinh nghiệm cần tiếp thu từ thực tiễn quản lí xây dựng đô thị ở các nước phát triển như châu Âu, Hoa Kỳ, Nhật Bản hay Singapore... Mục tiêu cần đạt được là thiết kế, thi công xây dựng và vận hành những đô thị với tính cách là sản phẩm hàng hoá hết sức đặc biệt – một không gian sống hoà hợp với thiên nhiên, bảo đảm được sự trong lành của môi trường đối với con người. Ở giai đoạn trước đây, yêu cầu cầu đặt ra là hình thành nên những đô thị sinh thái, hạn chế đến mức thấp nhất hoặc loại bỏ được những tác động xấu đến môi trường trong hoạt động xây dựng, phát triển đô thị. Tuy nhiên, mấy thập kỉ gần đây cùng với bảo vệ môi trường, yêu cầu đặt ra đối với xây dựng, phát triển đô thị còn là phải có khả năng thích nghi với tình trạng biến đổi khí hậu. Hoa Kỳ là

(36). Nguyễn Lâm Quang, *Một số kinh nghiệm thế giới về quản lí môi trường đô thị áp dụng tại Việt Nam*, http://www.vusta.vn/vi/news/Thong-tin-Su-kien-Thanh-tuu-KH-CN/Mot-so-kinh-nghiem-the-gioi-ve-quan-ly-moi-truong-do-thi-ap-dung-tai-Viet-Nam-35868.html, truy cập 21/4/2021.

quốc gia đi tiên phong trong việc bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, đã cam kết giúp đỡ các nước trên thế giới đạt được sự phát triển vền vững đồng thời bảo tồn được các nguồn tài nguyên thiên nhiên và xây dựng bầu không khí và nguồn nước trong sạch, hệ thống sinh thái phồn thịnh.(37)

Việc liệu khả năng thích nghi cao này thực sự sẽ đem lại một sự thích ứng phù hợp lại là một câu chuyện khác; một đánh giá chi tiết về khả năng và hạn chế trong việc thích ứng ở khu vực xung quanh vịnh Mexico đã cho thấy nhiều ví dụ về việc chính quyền địa phương ở Mỹ không hoàn thành trách nhiệm của họ trong công tác giảm thiểu rủi ro và cho phép xây dựng công trình tại các khu vực có rủi ro cao. Cũng có ví dụ cho thấy một số chính sách công và chính sách trợ giá tạo điều kiện cho việc phát triển ở những khu vực rủi ro cao. Một đánh giá chi tiết sau cơn bão Katrina ghi nhận rằng cơ quan chính quyền địa phương tại Mỹ với các chính sách của mình là nguyên nhân chính trong việc tăng dân số tập trung ven biển "Họ phớt lờ bản đồ ngập lũ của liên bang, ra những quyết định quan trọng trong việc phân chia khu vực và sử dụng đất mà tạo điều kiện cho các dự án bãi chôn lấp và thoát nước, giảm thuế cho các doanh nghiệp… Tại những khu vực nguy hiểm, những sáng kiến hỗ trợ phát triển vượt phớt lờ các biện pháp giảm nhẹ thảm họa và quá trình này góp phần phá hủy các vùng đất ngập nước, rừng và những vùng đệm tự nhiên khác giúp chống chọi lại bão tố. Các khu vực ven biển trở nên nguy hiểm hơn, không chỉ bởi tăng dân số và tài sản mà còn vì các biện pháp bảo vệ ngày càng lạc hậu do đầu tư quá mức vào phát triển kinh tế trong khi không đầu tư thích đáng cho các biện pháp giảm nhẹ thiên tai và phát triển môi trường bền vững. Đây được coi là bài học cần rút kinh nghiệm chung cho các nước trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường, phòng chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng.

---

(37). *Bảo vệ môi trường - 30 năm tiến bộ của Hoa Kỳ* (2010), http://vusta.vn/chitiet/tin-tuyen-sinh-dao-tao/Bao-ve-moi-truong-30-nam-tien-bo-cua-Hoa-Ky-1011, truy cập 22/4/2021.

Kết luận chương 2

Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là một tất yếu trong điều kiện đô thị hoá đang diễn ra nhanh chóng trên phạm vi toàn thế giới cũng như ở mỗi quốc gia, theo đó nhà nước, các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, người dân và cộng đồng dân cư ngày càng thể hiện vai trò to lớn trong quá trình tác động vào hoạt động xây dựng, phát triển đô thị, hình thành không gian sống phù hợp với thiên nhiên, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân, sự phát triển của nền kinh tế và đất nước.

Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước, từ Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ đến chính quyền địa phương, theo nguyên tắc kết hợp quản lí theo ngành với quản lí theo vùng lãnh thổ, bảo đảm quyền tham gia, giám sát của tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư. Nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị bao gồm: quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về dự án đầu tư XDĐT; quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở các nước trên thế giới, nhất là các nước có nền kinh tế thị trường phát triển ở mức độ cao đem lại các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như nêu cao vai trò chất lượng của công cụ quy hoạch, gắn kết thống nhất giữa quy hoạch không gian với quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị, thống nhất giữa quy hoạch quốc gia với quy hoạch vùng lãnh thổ, bảo đảm tính linh hoạt của quy hoạch, sự tham gia của tổ chức xã hội, người dân, cộng đồng dân cư vào việc hình thành, thực thi quy hoạch; hoàn thiện và thực hiện nghiêm túc các quy định về tiêu chuẩn chất lượng công trình xây dựng, bảo vệ môi trường trong hoạt động xây dựng, phát triển đô thị sinh thái, ứng phó với biến đổi khí hậu.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

3.1. Thực trạng quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị

3.1.1. Ưu điểm của quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị

- Ưu điểm trong xây dựng, ban hành pháp luật

Liên quan đến quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị, số liệu báo cáo tính đến năm 2017 cho thấy các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành được 4 luật (Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Luật Xây dựng năm 2014, Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014); 1 nghị quyết của UBTV Quốc hội; 29 nghị định hướng dẫn thi hành luật; 81 thông tư quy định về quy hoạch, xây dựng và phát triển đô thị; 5 quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng, công trình hạ tầng kĩ thuật và công trình ngầm đô thị và các quy chuẩn có liên quan về lĩnh vực giao thông, cung cấp năng lượng; viễn thông; 70 tiêu chuẩn kĩ thuật có liên quan. Ngoài ra, chính quyền địa phương cũng ban hành nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND cấp tỉnh để triển khai thực hiện công tác quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị trên địa bàn do mình quản lí.(38)

Nhìn chung, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật xác định khá đầy đủ nguyên tắc, thẩm quyền, phạm vi nội dung quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị. Theo đánh giá của Bộ Xây dựng, hệ thống pháp luật về quy hoạch xây dựng đô thị đã được xây dựng, ban hành khá đồng bộ, tương đối kịp thời, bao quát trên

---

(38). Bộ Xây dựng (2017), *Báo cáo số 91/BC-BXD, ngày 20 tháng 11 năm 2017 gửi Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện kiểm tra công tác lập, quản lí quy hoạch đô thị và công tác quản lí hoạt động xây dựng được giao tại Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ.*

nhiều lĩnh vực, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, cơ bản phù hợp với các thông lệ quốc tế, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế, tạo được khung pháp lí phục vụ đầu tư phát triển đô thị, đầu tư xây dựng công trình, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, hạn chế thất thoát, lãng phí, tiêu cực trong quy hoạch, quản lí, sử dụng đất đai tại đô thị.(39)

Luật Xây dựng năm 2014 đã quy định rõ nội dung quy hoạch, thẩm quyền thẩm định, phê duyệt quy hoạch xây dựng; trách nhiệm của các cơ quan quản lí nhà nước trong các khâu công bố công khai quy hoạch xây dựng; trách nhiệm cập nhật tình hình triển khai thực hiện đồ án quy hoạch xây dựng đã được phê duyệt để cơ quan có thẩm quyền kịp thời công bố công khai cho tổ chức, cá nhân biết, giám sát trong quá trình thực hiện. Luật yêu cầu việc đầu tư xây dựng mới, sửa chữa, cải tạo công trình kiến trúc, công trình hạ tầng kĩ thuật hoặc hạ tầng xã hội, nhà ở phải phù hợp với quy hoạch chi tiết xây dựng đã được phê duyệt và theo quy định của pháp luật về xây dựng. Về tổ chức quản lí thực hiện quy hoạch xây dựng, Luật quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo xây dựng chương trình, kế hoạch thực hiện quy hoạch xây dựng phát triển đô thị, nông thôn, khu chức năng đặc thù thuộc địa bàn mình quản lí theo quy hoạch xây dựng đã được phê duyệt; Bộ Xây dựng có trách nhiệm chỉ đạo, điều phối việc quản lí quy hoạch xây dựng vùng liên tỉnh.

Trước đây, quản lí nhà nước về kiến trúc đô thị đã được quy định tại Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và được quy định chi tiết một số nội dung tại Nghị định số 38/2010/NĐ-CP(40) ngày 7 tháng 4 năm 2010 về quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 xác định nguyên tắc chung trong quản lí kiến trúc đô thị tuy nhiên, các nội dung quản lí nhà nước

(39). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31 tháng 5 năm 2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại Kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV"*.
(40). Thay thế cho Nghị định số 29/2007/NĐ-CP, ngày 27 tháng 02 năm 2007 về quản lí kiến trúc đô thị.

về kiến trúc đô thị, quản lí kiến trúc đối với tổ hợp kiến trúc đô thị, nhà ở đô thị, công trình đặc thù và những loại công trình kiến trúc khác… đã từng được quy định chi tiết tại Nghị định số 38/2010/NĐ-CP nêu trên. Để quy định chi tiết Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và một số văn bản luật có liên quan, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 11/2013/NĐ-CP về quản lí đầu tư phát triển đô thị nhằm điều chỉnh các hoạt động đầu tư phát triển đô thị, bao gồm: Quy hoạch đô thị; hình thành, công bố kế hoạch triển khai các khu vực phát triển đô thị; thực hiện đầu tư xây dựng và vận hành, khai thác, chuyển giao các dự án đầu tư phát triển đô thị. Từ năm 2019, với việc xây dựng và ban hành Luật Kiến trúc, những nội dung quản lí nhà nước về kiến trúc nói chung đã được luật hóa, tạo cơ sở pháp lí vững chắc cho quản lí nhà nước về kiến trúc xây dựng đô thị. Trách nhiệm của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các cấp trong quản lí nhà nước về kiến trúc nói chung cũng đã được Luật Kiến trúc quy định rõ. Để thực hiện việc Luật Kiến giao quy định chi tiết, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 85/2020/NĐ-CP ngày 17 tháng 7 năm 2020 quy định chi tiết một số điều của Luật. Trong đó, đáng chú ý có các quy định cụ thể về hồ sơ, trình tự, thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt, ban hành, công bố, nội dung Quy chế quản lí kiến trúc đô thị, nông thôn (là trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp tỉnh). Đặc biệt, Nghị định còn đưa ra mẫu hướng dẫn lập Quy chế quản lí kiến trúc đô thị, theo đó nhiều nội dung quan trọng của Quy chế đã được định hướng.

Về kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật trên lĩnh vực quản lí quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng đã xây dựng, ban hành được khá đầy đủ các văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở pháp lí cho hoạt động này. Trước đây, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 121/2013/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lí công trình hạ tầng kĩ thuật; quản lí phát triển

nhà và công sở và Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 07 tháng 12 năm 2007 quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng về xử lí vi phạm trật tự xây dựng đô thị. Trên tinh thần các luật mới ban hành hoặc đã được sửa đổi, bổ sung, năm 2017 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 139/2017/NĐ-CP thay thế cho các văn bản trên. Trong đó, các hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức xử phạt tương ứng đối với vi phạm liên quan đến quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị được quy định cụ thể.

Để hướng dẫn, tạo điều kiện cho các hoạt động nghiệp vụ về quy hoạch, kiến trúc xây dựng nói chung, xây dựng đô thị nói riêng, Bộ Xây dựng đã ban hành Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng (QCVN: 01/2008/BXD).[41] Bộ quy chuẩn này đã chuẩn hoá về mặt kĩ thuật đối với các nội dung quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị, từ quy hoạch không gian vùng, tổ chức không gian trong quy hoạch chung đến quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch các đơn vị ở, hệ thống các công trình dịch vụ, cây xanh đô thị, thiết kế đô thị, không gian ngầm, cải tạo các khu vực cũ trong đô thị, giao thông và các công trình hạ tầng kĩ thuật khác như cấp điện, cấp, thoát nước, quản lí chất thải rắn, nghĩa trang.

- Ưu điểm trong tổ chức thực hiện pháp luật

Nhìn chung, pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị được chấp hành, tuân thủ. Các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các cơ quan liên quan đã triển khai các giải pháp thi hành pháp luật, tạo ra sự chuyển biến rõ nét và đạt được nhiều kết quả quan trọng trong công tác lập, quản lí quy hoạch xây dựng đô thị, góp phần thúc đẩy sự phát triển của đô thị, phát triển kinh tế-xã hội các địa phương và cả nước. Việc tổ chức

(41). Ban hành theo Quyết định số 04/2008/QĐ-BXD, ngày 3 tháng 4 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng. Quy chuẩn này thay thế phần II (về quy hoạch xây dựng) Quy chuẩn xây dựng Việt Nam, được ban hành kèm theo Quyết định số 682/BXD-CSXD ngày 14 tháng 12 năm 1996 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng.

thực hiện quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị đã được các cấp, các ngành quan tâm, ngày càng đi vào nền nếp. Công tác lập, thẩm định, phê duyệt, thực hiện, điều chỉnh quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị đã có nhiều chuyển biến tích cực, tạo điều kiện phát triển đô thị theo hướng hiện đại, văn minh. Các địa phương chú trọng đẩy nhanh tốc độ lập quy hoạch đô thị; rà soát, điều chỉnh quy hoạch, đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Việc tổ chức thực hiện quy hoạch, công bố, công khai quy hoạch có tiến bộ. Năng lực, quản lí, tổ chức thực hiện quy hoạch được nâng cao hơn. Quy hoạch đô thị được phê duyệt đã trở thành một trong những công cụ chủ yếu, hữu hiệu để quản lí đầu tư xây dựng, phát triển đô thị. Một khối lượng lớn các loại quy hoạch đã được hoàn thành.(42)Mới đây, ngày 22 tháng 3 năm 2021, TP. Hà Nội đã công bố 6 đồ án Quy hoạch phân khu đô thị thuộc khu nội đô lịch sử của Thủ đô. Sự kiện này ghi dấu mốc quan trọng trong việc tổ chức thực hiện pháp luật về quy hoạch, kiến trúc trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị nói chung và TP. Hà Nội nói riêng nhằm mục tiêu phát triển đô thị tại khu vực nội đô lịch sử theo quy hoạch được duyệt, bảo đảm sự đồng bộ về hạ tầng kĩ thuật, hạ tầng xã hội; cải thiện về cơ bản điều kiện sống của người dân theo hướng văn minh, hiện đại và phát triển bền vững.(43)

Nhờ đó hệ thống đô thị Việt Nam được đánh giá là ngày càng tiến bộ, phát triển theo hướng đồng bộ, bền vững. Đô thị hoá đang diễn ra mạnh mẽ, nhất là ở các đô thị lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng... Theo thống kê đến cuối năm 2018, diện tích bình quân nhà ở toàn quốc đã đạt khoảng 24m^2 sàn/người, tăng 0,6 m^2 sàn/người so với năm 2017; tổng sản lượng xi

(42). Bộ Xây dựng, *Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31 tháng 5 năm 2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV"*, tlđd, tr.15.

(43) Việt Anh, *Công bố quy hoạch phân khu đô thị khu vực nội đô lịch sử của Hà Nội*, Báo Nhân dân điện tử, https://nhandan.com.vn/tin-tuc-xa-hoi/cong-bo-quy-hoach-phan-khu-do-thi-khu-vuc-noi-do-lich-su-cua-ha-noi-639295/, truy cập 25/3/2021.

măng tiêu thụ khoảng 95 triệu tấn, tăng 17% so với năm 2017, đạt 113 % kế hoạch năm.(44) Hệ thống đô thị Việt Nam từng bước phát triển cả về quy mô, gia tăng dân số đồng thời với việc đầu tư cơ sở hạ tầng kĩ thuật-xã hội. Theo định hướng phát triển đô thị đến năm 2025, cả nước sẽ có khoảng 1000 đô thị thì con số tính đến cuối năm 2019 đã có 835 đô thị (tốc độ đô thị hóa đạt 39,2%).(45) Diện mạo đô thị đã có nhiều thay đổi, chất lượng đô thị ngày càng được nâng cao. Các đô thị tiếp tục khẳng định vai trò là động lực phát triển kinh tế, hạt nhân thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động ở mỗi địa phương, mỗi vùng và cả nước.

3.1.2. Hạn chế của quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị

- Hạn chế trong xây dựng, ban hành pháp luật

Thứ nhất, còn thiếu một số quy định về quản lí phát triển đô thị cần thiết cho quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị. Quản lí nhà nước ở nội dung này khó đạt hiệu quả, mục tiêu đã định nếu thiếu cơ sở pháp lí toàn diện, vững chắc, thiếu các văn bản luật. Đến nay, Dự thảo Luật Quản lí phát triển đô thị mới được trình UBTV Quốc hội cho ý kiến lần đầu, vẫn đang trong quá trình tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức và nhân dân để nâng cấp, hoàn thiện. Luật Kiến trúc được xây dựng, ban hành năm 2019, từ đầu tháng 7 năm 2020 mới bắt đầu có hiệu lực thi hành. Những chủ trương, chính sách, định hướng, nguyên tắc trong quản lí phát triển đô thị và kiến trúc xây dựng đô thị vẫn chưa được luật hoá một cách đồng bộ, tạo cơ sở pháp lí thống nhất cho

(44). Doãn Thành (2019), *Tỉ lệ đô thị hoá năm 2019...*, Báo Kinh tế và đô thị điện tử, http://kinhtedothi.vn/ty-le-do-thi-hoa-nam-2019-se-dat-40-336325.html, truy cập 27/4/2021.
(45). Nguyễn Tố Lăng (2021), *Nhận diện vấn đề đô thị và quản lí phát triển đô thị khi đất nước dần trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*, Tạp chí Cộng sản điện tử, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/media-story, truy cập 25/3/2021.

quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, bảo đảm cho sự phát triển đô thị một cách bền vững trên phạm vi cả nước.

Thứ hai, một số quy định của pháp luật hiện hành trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị chưa đồng bộ, thống nhất so với Luật Quy hoạch năm 2018; tính minh bạch trong xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật ở lĩnh vực này chưa bảo đảm theo yêu cầu. Hiện nay, Luật Quy hoạch được xây dựng, ban hành năm 2018 và đã chính thức có hiệu lực thi hành. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch cũng đã được xây dựng, ban hành, trong đó có Luật Xây dựng năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009. Tuy vậy, Luật Xây dựng năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 cũng cần phải tiếp tục được sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính thống nhất với các luật khác đã được xây dựng, ban hành trong các lĩnh vực như đầu tư, đầu tư công, quảng cáo, an toàn vệ sinh lao động, quản lí phát triển đô thị, kiến trúc. Các văn bản dưới luật quy định chi tiết hoặc quy định các biện pháp thi hành các luật hoặc văn bản cấp trên cũng cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với nội dung quy định hoặc tinh thần của văn bản luật hoặc văn bản của cấp trên. Việc ban hành một số văn bản quy định chi tiết, quy định các biện pháp thi hành luật, pháp lệnh của Bộ Xây dựng và một số địa phương còn chậm, chưa kịp thời. Việc theo dõi, đánh giá tác động của pháp luật trong thực tiễn thi hành chưa thường xuyên; việc đề xuất ban hành nội dung quy định mới để đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát sinh và sửa đổi, bổ sung những quy định đã bất cập, không còn phù hợp chưa kịp thời; đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật chưa được quan tâm đúng mức, chưa kịp thời.[46]Mặt khác, ở một số trường hợp, cơ chế uỷ quyền lập pháp, uỷ quyền lập quy về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị chưa được thực hiện một cách nghiêm túc, minh bạch.

---

(46). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31 tháng 5 năm 2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại Kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV"*.

Thứ ba, một số quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị đã trở nên lạc hậu so với yêu cầu phát triển đô thị và quản lí nhà nước hiện nay. Quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị đến nay một phần vẫn đang dựa trên cơ sở Quy chuẩn Quốc gia về quy hoạch xây dựng QCVN: 01/2008/BXD (ban hành theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng số 04/2008/QĐ-BXD, ngày 3 tháng 4 năm 2008).(47) Quy chuẩn này được ban hành từ nhiều năm trước, nay có những điểm không còn phù hợp với quy định của pháp luật về xây dựng, quy hoạch, quy hoạch đô thị; không bảo đảm đảm tính đồng bộ, thống nhất giữa các công cụ quản lí nhà nước, khuyến khích áp dụng công nghệ tiên tiến, nâng cao năng suất lao động, chống thất thoát, lãng phí, hướng tới các tiêu chí xanh, tiết kiệm tài nguyên, năng lượng, bảo vệ môi trường, phát triển bao trùm, bền vững, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia. Điều này liên quan đến hiện trạng của cả hệ thống các quy chuẩn, tiêu chuẩn kĩ thuật về quy hoạch xây dựng gồm quy chuẩn kĩ thuật quốc gia (QCVN), quy chuẩn kĩ thuật địa phương (QCĐP), tiêu chuẩn quốc gia (TCVN), tiêu chuẩn cơ sở (TCCS)...(48)

Thứ tư, còn thiếu và chưa thống nhất, đồng bộ một số quy định pháp luật về phân quyền, phân cấp, uỷ quyền trong quản lí hành chính nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị. Nhìn chung, pháp luật về phân quyền, phân cấp trong quản lí nhà nước ở Việt Nam hiện nay chủ yếu mới thể hiện trên nguyên tắc chung theo quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2019. Các luật chuyên ngành như Luật Xây dựng năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đều được xây dựng, ban hành trước Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Việc xây dựng, ban hành các quy định cụ thể, rõ ràng về cơ chế phân quyền, phân cấp trong

(47). Quy chuẩn này thay thế phần II (về quy hoạch xây dựng) Quy chuẩn xây dựng Việt Nam, tập 1 - 1997 (ban hành theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng số 682/BXD-CSXD, ngày 14 tháng 12 năm 1996).
(48). Bộ Xây dựng (2018), *Đề án hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật xây dựng* (được phê duyệt theo Quyết định số 198/2018/QĐ-TTg ngày 9 tháng 02 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ).

các luật chuyên ngành còn khiêm tốn, dễ dẫn đến tình trạng tạo nên những khoảng trống của pháp luật, những vi phạm pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị cũng có một phần nguyên nhân từ đó, như một cách nói ví von, hình ảnh sau: "*Việt Nam có một "rừng luật", cành của cây rừng đan xen chằng chịt nhưng cây nào cũng rất cô đơn. Giữa sự cô đơn ấy là những khoảng trống đáng kể. Người thật thà đi vào "rừng" này dễ bị lạc, người tinh quái đi trong "rừng" lại như dạo chơi*."(49)

- Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, quy hoạch xây dựng đô thị chưa được tạo lập đồng bộ; chất lượng một số quy hoạch chưa cao, thiếu tính khả thi; việc điều chỉnh quy hoạch, nhất là điều chỉnh cục bộ quy hoạch chung, quy hoạch chi tiết tại các đô thị lớn, tập trung đông dân cư còn tùy tiện, có xu hướng gia tăng số tầng, mật độ xây dựng và hệ số sử dụng đất, gây quá tải cho hạ tầng đô thị... Theo đánh giá của Bộ Xây dựng: "*Chất lượng quy hoạch... nhìn chung còn thấp... Một số quy hoạch thiếu tầm nhìn xa, một số nội dung thiếu khả thi, chưa tính toán đầy đủ và thiếu các nguồn lực thực hiện; chưa đồng bộ, gắn kết giữa các cấp độ quy hoạch đô thị và giữa quy hoạch đô thị với các quy hoạch khác (quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch hạ tầng…); chưa gắn kết giữa việc thực hiện quy hoạch, thực hiện dự án đầu tư với kế hoạch vốn đầu tư trung hạn và hàng năm*."(50) Trên thực tế, nhiều khu đô thị, dự án xây dựng, thậm chí có khu đô thị từng được coi là đáng sống nhất cũng có nguy cơ bị phá vỡ quy hoạch.(51)

---

(49). Đặng Hùng Võ (2019), *Lợi ích ở Thủ Thiêm*, https://vnexpress.net/goc-nhin/loi-ich-o-thu-thiem-3949157.html, truy cập 28/4/2021.

(50). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31 tháng 5 năm 2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại Kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV"*.

(51). Chẳng hạn, khu đô thị Ciputra ở Hà Nội điều chỉnh quy hoạch kiến trúc một số lô đất thương mại, sân, vườn và đường nội bộ nay chuyển thành đất hỗn hợp thương mại, văn phòng, khách sạn và nhà ở cao tầng. Khu Ngoại giao đoàn Hà Nội thay đổi quy hoạch, tăng số tầng, toà nhà, thay đổi công năng sử dụng của một số lô đất công cộng, dịch vụ.

Về kiến trúc xây dựng đô thị, trong một thời gian dài, quản lí nhà nước đối với lĩnh vực kiến trúc xây dựng của Việt Nam còn lỏng lẻo, hệ quả là kiến trúc đô thị hỗn loạn, pha tạp và biến dạng. Miêu tả diện mạo kiến trúc của những đô thị lớn tại Việt Nam, có chuyên gia đã so sánh chẳng khác nào một nồi "lẩu thập cẩm". Chỉ ở một dãy phố tại Hà Nội cũng có đủ để có thể thấy được sự xô bồ theo kiểu mạnh ai nấy làm, sự hỗn hợp kiến trúc Đông, Tây, kim, cổ. Nhiều tuyến phố không phải là hình ảnh của những ngôi nhà mà là một dãy các biển hiệu, quảng cáo "trăm hoa đua nở". Bộ mặt kiến trúc xây dựng đô thị của Việt Nam còn thiếu trật tự do việc sử dụng đất tùy tiện. Tại Hà Nội, những căn nhà siêu mỏng, siêu méo, tam giác, tứ giác đủ mọi hình thù. Nghiêm trọng hơn là những công trình kiến trúc sai phép, phá vỡ cảnh quan văn hoá lịch sử, thẩm mĩ của thành phố. Trước đây, tại Hội nghị triển khai công tác năm 2006 của ngành xây dựng, nguyên Phó Thủ tướng Vũ Khoan đã có một nhận xét rất thú vị: "Từ trên máy bay nhìn xuống, tôi có cảm tưởng như ông trời vô tình ném xuống một nắm đá vụn và đống đất đá ấy trở thành Hà Nội của chúng ta". Còn Kiến trúc sư Nguyễn Ngọc Dũng thì đã từng miêu tả: "TP. Hồ Chí Minh là hình ảnh của một đống hộp quẹt nằm lung tung không theo đường lối rõ ràng."(52)

Thứ hai, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị theo quy hoạch chưa theo kịp với những đòi hỏi của thực tiễn hiện đại. Ngày nay, phương pháp lập quy hoạch nói chung được áp dụng phổ biến ở các nước trên thế giới là phương pháp chiến lược hợp nhất bao gồm các quy hoạch: kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, cơ sở hạ tầng và quy hoạch đô thị để tìm tiếng nói chung đảm bảo yêu cầu công bằng, sống tốt và tính bền vững. Ở Việt Nam, việc lập quy hoạch đô thị từ lâu nay vẫn sử dụng theo phương pháp cũ, trong khi đó, quy hoạch theo cơ chế thị trường phải được xem như công cụ điều tiết và điều chỉnh trong thực

(52). An Chi (2018), *Kiến trúc đô thị của Việt Nam 'hỗn loạn, pha tạp và biến dạng*, https://kientrucvietnam.org.vn/kien-truc-do-thi-cua-viet-nam-hon-loan-pha-tap-va-bien-dang/, truy cập 29/4/2021.

tế kinh tế-xã hội năng động và linh hoạt.[53] Chính vì thế, chất lượng một số đồ án quy hoạch hiện nay chưa đáp ứng kịp yêu cầu thực tế trong quản lí xây dựng, phát triển hệ thống đô thị. Trên thực tế ở Việt Nam, một thời gian dài cho đến trước năm 2019, quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị chưa có được sự phối hợp đồng bộ, thống nhất và có hiệu quả từ các chủ thể quản lí. Luật Quy hoạch 2018 được ban hành đã tạo cơ sở luật định cho quản lí nhà nước nhằm khắc phục những bất cập đó nhưng việc tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế vẫn còn nhiều mới mẻ, khó khăn, thách thức.

Thứ ba, việc tổ chức thực hiện pháp luật về kiến trúc xây dựng đô thị có những hạn chế như: tình trạng yếu kém, buông lỏng quản lí, thiếu trách nhiệm phối hợp trong công tác, vi phạm pháp luật trong hoạt động kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật về kiến trúc xây dựng đô thị. Đây có thể coi là điểm hạn chế nổi cộm nhất trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị ở Việt Nam thời gian qua. Theo Bộ Xây dựng, trong quá trình thẩm định quy hoạch, sự phối giữa các cơ quan, ban, ngành có liên quan (ở Trung ương cũng như ở địa phương) còn nhiều hạn chế, chưa thống nhất. Sự tham gia góp ý của các bên liên quan chưa được quan tâm đúng mức, nội dung còn chung chung, chưa thực sự đóng góp cho việc hoàn thiện chất lượng đồ án quy hoạch. Việc lấy ý kiến cộng đồng dân cư về lập, điều chỉnh nội dung quy hoạch đô thị hiện nay còn mang tính hình thức. Công tác triển khai thực hiện các quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kĩ thuật đối với thành phố trực thuộc Trung ương còn chậm và thiếu đồng bộ, dẫn đến việc đầu tư hệ thống hạ tầng kĩ thuật khung, hạ tầng kĩ thuật đô thị, hạ tầng xã hội không theo kịp tốc độ phát triển và nhu cầu đầu tư các dự án phát triển đô thị, nhà ở. Việc xây dựng kế hoạch thực hiện sau khi quy hoạch chung được duyệt, nhất là lập, triển khai cắm mốc giới ngoài

(53). Cổng Thông tin điện tử Bộ Xây dựng (2019), *Cần đổi mới phương pháp quy hoạch ở nước ta*, https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/52313/can-doi-moi-quy-hoach-xay-dung-do-thi-o-nuoc-ta.aspx, truy cập 28/4/2021.

thực địa còn rất hạn chế, chủ yếu được thực hiện đối với quy hoạch chi tiết của các dự án (do chủ đầu tư tổ chức lập và quản lí). Tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, tỉ lệ thực hiện cắm mốc giới theo quy hoạch chỉ đạt từ 5 - 10%.(54) Một thực trạng đáng quan tâm hiện nay là việc cụ thể hóa, thực hiện các định hướng, chủ trương của quy hoạch chung đã được phê duyệt chưa được thực hiện nghiêm túc, đặc biệt việc di dời các cơ sở sản xuất công nghiệp, bệnh viện, cơ sở giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp và các cơ quan, đơn vị trong nội thành Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh triển khai chậm; quỹ đất sau khi di dời các nhà máy xí nghiệp ra khỏi khu vực nội thành phần lớn được sử dụng... chưa tuân thủ quy hoạch chung, gây gia tăng áp lực về dân số và quá tải về hạ tầng tại khu vực nội thành.(55) Báo cáo "Việt Nam năm 2035" do Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện đã chỉ rõ: Hệ thống phân loại, nâng cấp và quy hoạch đô thị bất hợp lí, kích thích các địa phương chạy theo thành tích mở rộng quy mô các đô thị và đầu tư quá mức, không quan tâm đến các chỉ tiêu thực chất, như mật độ dân số và khả năng kết nối để kích thích tăng trưởng. Dân số tại các đô thị lớn tăng nhanh, thiếu kiểm soát, tạo thêm nhiều áp lực về hệ thống dịch vụ đô thị và hạ tầng kỹ thuật, trong lúc mật độ dân số của nhiều đô thị là thấp và hầu như không thay đổi gì kể từ năm 2000 tới nay. Tăng tốc độ đô thị hóa, dịch chuyển ồ ạt dân cư nông thôn vào thành phố nhằm tìm kiếm công ăn việc làm, đáp ứng nhu cầu về chỗ ở cho người nghèo, nâng cao chất lượng môi trường và cuộc sống... là những thách thức chưa từng thấy trong nền kinh tế đang phát triển. Các đô thị Việt Nam chưa được liên kết tốt với nhau để tạo thành một hệ thống đồng bộ. Nhiều quy hoạch vùng liên tỉnh đã được thiết lập,

---

(54). Bộ Xây dựng (2017), *Báo cáo số 91/BC-BXD, ngày 20 tháng 11 năm 2017 gửi Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện kiểm tra công tác lập, quản lí quy hoạch đô thị và công tác quản lí hoạt động xây dựng được giao tại Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ.*

(55). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19 tháng 4 năm 2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn* (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV).

tuy nhiên, giữa các tỉnh cũng như hệ thống các đô thị chưa có mối liên kết chặt chẽ với nhau, vẫn còn tình trạng các tỉnh phát triển độc lập và thiếu đồng bộ trong từng vùng, chưa bảo đảm sự kết nối giữa đô thị và vùng, nhất là về hạ tầng khung. Khác với thế giới, các đô thị Việt Nam thường hình thành với một thành phố hạt nhân luôn bị quá tải, bao quanh là vùng nông thôn rộng lớn mang nặng cơ cấu truyền thống văn hoá làng, xã với mặt bằng dân trí không cao. Có sự đối lập rõ nét của khu vực nhà cao tầng, khu nhà ở sang trọng và các xóm nhà lụp xụp, tạm bợ của người nghèo và người mới nhập cư.(56)

3.2. Thực trạng quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị

3.2.1. Ưu điểm của quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị

- Ưu điểm trong xây dựng, ban hành pháp luật

Với việc xây dựng, ban hành Luật Xây dựng năm 2014, Luật Đầu tư công năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và các nghị định quy định chi tiết, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tạo cơ sở pháp lí tương đối đầy đủ, thống nhất để thực hiện quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị. Theo đó, quản lí nhà nước được thực hiện đối với toàn bộ 3 giai đoạn của trình tự đầu tư xây dựng gồm chuẩn bị dự án, thực hiện dự án và kết thúc xây dựng, đưa công trình của dự án vào khai thác sử dụng (trừ trường hợp xây dựng nhà ở riêng lẻ). Không phân biệt loại nguồn vốn sử dụng, quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng bảo đảm cho mọi dự án đáp ứng các yêu cầu cơ bản được quy định tại Luật Xây dựng năm 2014.(57) Nguyên tắc chung là dự án đầu tư xây dựng công trình đô thị phải được thẩm định trước khi quyết định phê

(56). Dẫn theo Nguyễn Tố Lăng, tlđd (chú thích 45), truy cập 25/3/2021.

(57). Riêng yêu cầu phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất tại địa phương nơi có dự án đầu tư xây dựng đã được sửa đổi bổ sung tại khoản 17 Điều 28 Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật liên quan đến quy hoạch năm 2018 như sau: "*Phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch xây dựng, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất tại địa phương nơi có dự án đầu tư xây dựng*."

duyệt đầu tư theo quy định; dự án đầu tư xây dựng có yêu cầu về phòng, chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định. Cơ quan chuyên môn về xây dựng, người quyết định đầu tư được mời tổ chức, cá nhân có chuyên môn, kinh nghiệm tham gia thẩm định dự án hoặc yêu cầu chủ đầu tư lựa chọn tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện năng lực hoạt động xây dựng, năng lực hành nghề xây dựng đã được đăng kí trên trang thông tin điện tử về năng lực hoạt động xây dựng theo quy định để thẩm tra dự án làm cơ sở cho việc thẩm định, phê duyệt dự án. Nội dung thẩm định dự án đầu tư xây dựng, thẩm quyền quyết định, điều chỉnh dự án đầu tư xây dựng được quy định tại Luật Đầu tư công năm 2014 và Luật Xây dựng năm 2014. Đặc biệt, năm 2020, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư được xây dựng, ban hành (có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021) đã góp phần củng cố cơ sở pháp lí thêm vững chắc cho quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị trong điều kiện hiện nay.

Hình thức tổ chức quản lí dự án đầu tư xây dựng cũng được quy định tại Luật Xây dựng năm 2014 và tại Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 6 năm 2015 về quản lí dự án đầu tư xây dựng, Nghị định số 42/2017/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2015/NĐ-CP. Chính phủ quy định tăng cường phân cấp, ủy quyền hợp lí trong quản lí các hoạt động xây dựng, nhất là đối với 2 thành phố lớn là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh; phân định rõ trách nhiệm, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và năng lực thực hiện của các cơ quan quản lí nhà nước chuyên ngành, cơ quan chuyên môn về xây dựng, người quyết định đầu tư,(58) đồng thời cắt giảm các quy định, thủ tục hành chính

(58). Phân cấp cho sở xây dựng thẩm định thiết kế cơ sở dự án đầu tư xây dựng dự án đầu tư xây dựng công trình nhà ở quy mô dưới 25 tầng có chiều cao không quá 75m; Phân cấp cho sở xây dựng, sở quản lí công trình xây dựng chuyên ngành Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh thẩm định dự án, thiết kế cơ sở các dự án do UBND thành phố quyết định đầu tư; Phân cấp cho người quyết định đầu tư thẩm định báo cáo kinh tế-kĩ thuật đầu tư xây dựng có công trình từ cấp II trở xuống do các bộ, cơ quan ở Trung ương quyết định đầu tư… Ước tính việc phân cấp sẽ giảm khoảng 75% số lượng hồ sơ do Bộ Xây dựng thực hiện do chuyển về địa phương xử lí,

không còn phù hợp; làm rõ cơ chế hoạt động của ban quản lí dự án chuyên ngành, ban quản lí dự án khu vực, bổ sung quy định về trường hợp được ủy quyền thành lập ban quản lí dự án trực thuộc. Chính phủ cũng ban hành Nghị định số 100/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 7 năm 2018 sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc các lĩnh vực quản lí nhà nước của Bộ Xây dựng. Theo đó, 5 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện không thuộc Danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện của Luật Đầu tư được bãi bỏ; bãi bỏ 41,3%, đơn giản hoá 47,3% , giữ nguyên 15% trên tổng số 215 điều kiện đầu tư kinh doanh. Việc quản lí dự án đầu tư xây dựng có thể được thực hiện bởi ban quản lí dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành, khu vực hoặc ban quản lí dự án đầu tư xây dựng một dự án.

Quyền, nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan trong quản lí dự án đầu tư xây dựng như chủ đầu tư, ban quản lí dự án đầu tư xây dựng, nhà thầu tư vấn lập dự án, quản lí dự án đầu tư xây dựng được quy định trong Luật Xây dựng năm 2014. Đặc biệt, quyền, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức thẩm định dự án đầu tư xây dựng; quyền, trách nhiệm của người quyết định đầu tư xây dựng; thẩm quyền cấp, điều chỉnh, gia hạn, cấp lại và thu hồi giấy phép xây dựng; trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng đã được quy định trong Luật. Trên cơ sở đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng đã ban hành hàng loạt các văn bản quy định chi tiết liên quan đến cấp giấy phép xây dựng, kiểm tra, thanh tra, giám sát, xử lí các hành vi vi phạm pháp luật về xây dựng liên quan. Chẳng hạn, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 59/2015/NĐ-CP về quản lí dự án đầu tư xây dựng quy định chi tiết về giấy phép xây dựng. Bộ Xây dựng cũng đã ban hành Thông tư số 15/2016/TT-BXD ngày 30 tháng 6 năm 2016 hướng dẫn về cấp phép xây dựng. Trong khoảng thời gian

---

Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19 tháng 4 năm 2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn* (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV).

từ tháng 12 năm 2015 đến đầu năm 2019, Bộ Xây dựng đã ban hành 11 thông tư hướng dẫn về quản lí chi phí đầu tư xây dựng và hợp đồng xây dựng; công bố 7 tập định mức dự toán;(59) thoả thuận để Bộ Giao thông Vận tải công bố 25 định mức trong lĩnh vực giao thông.(60) Đầu năm 2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/2021/NĐ-CP ngày 9 tháng 02 năm 2021 quy định về quản lí chi phí đầu tư xây dựng các dự án sử dụng vốn đầu tư công, vốn nhà nước ngoài đầu tư công, dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư (dự án PPP). Đồng thời để thay thế cho Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, mới đây, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2021 quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật Xây dựng năm 2014 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2020 về quản lí dự án đầu tư xây dựng, gồm: lập, thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế xây dựng; khảo sát xây dựng; cấp giấy phép xây dựng và quản lí trật tự xây dựng; xây dựng công trình đặc thù và thực hiện dự án đầu tư xây dựng tại nước ngoài; quản lí năng lực hoạt động xây dựng; hình thức quản lí dự án đầu tư xây dựng.

Nhìn chung, theo đánh giá của Bộ Xây dựng, "*Các quy định pháp luật về lập, thẩm định, phê duyệt, quản lí thực hiện dự án đầu tư xây dựng đang ngày càng được bổ sung, hoàn thiện, cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lí*."(61)

- Ưu điểm trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, đã tổ chức thực hiện pháp luật, củng cố được mạng lưới các cơ

---

(59). (i) Định mức xây dựng công trình - Phần xây dựng; (ii) Định mức xây dựng công trình - Phần lắp đặt; (iii) Định mức chi phí quản lý dự án và tư vấn đầu tư xây dựng xây dựng; (iv) Định mức dự toán xây dựng công trình - Phần sửa chữa và bảo dưỡng công trình xây dựng; (v) Định mức dự toán xây dựng công trình - Phần thí nghiệm vật liệu, cấu kiện, kết cấu; (vi) Định mức dự toán xây dựng công trình - Phần xây dựng vật liệu không nung; (vii) Định mức chi phí của đơn vị quản lí dự án thuộc cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

(60). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19 tháng 4 năm 2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn* (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV).

(61). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD, ngày 31 tháng 5 năm 2019 báo cáo một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV.*

quan có thẩm quyền, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị. Về trách nhiệm quản lí dự án đầu tư xây dựng, theo báo cáo của Bộ Xây dựng, việc thực hiện phân cấp, ủy quyền trong quản lí hành chính đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị, cải cách thủ tục hành chính,(62) cắt giảm điều kiện đầu tư kinh doanh, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành được đẩy mạnh đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân và doanh nghiệp trong đầu tư kinh doanh xây dựng đô thị, giảm bớt đáng kể thời gian thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến các dự án đầu tư xây dựng đô thị. Các cơ quan chuyên môn về xây dựng đã xác lập và thực hiện quy trình nội bộ về thẩm định dự án đầu tư xây dựng, phân công trách nhiệm rõ ràng trong các khâu. Việc thẩm định của cơ quan chuyên môn về xây dựng đã góp phần loại bỏ những vi phạm về quy hoạch; kiểm soát về quy mô đầu tư, mức độ đáp ứng các yêu cầu về an toàn công trình, phòng chống cháy nổ, kết nối hạ tầng kĩ thuật, bảo vệ cảnh quan môi trường của dự án. Đồng thời, cũng nâng cao chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư xây dựng, tăng cường sự kiểm soát của cơ quan quản lí nhà nước góp phần dẫn tới khắc phục một phần tình trạng đầu tư dàn trải, hiệu quả thấp. Các dự án sử dụng vốn nhà nước đã được kiểm soát tốt về thiết kế xây dựng, tránh tình trạng tùy tiện lựa chọn về giải pháp công nghệ, loại vật liệu, quy chuẩn, tiêu chuẩn áp dụng không phù hợp hoặc vượt quá yêu cầu khai thác, sử dụng công trình.

Trong quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng, các cơ quan có thẩm quyền từng bước chấn chỉnh, đưa công tác thiết kế xây dựng đi vào nền nếp, bảo đảm an toàn công trình. Tình trạng sửa đổi hồ sơ đã giảm đáng kể, chất lượng hồ sơ thiết kế và dự toán xây dựng công trình ngày càng được nâng cao hơn.

(62). Thực hiện Chỉ thị số 08/CT-TTg ngày 13 tháng 3 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường các biện pháp nhằm rút ngắn thời gian cấp phép xây dựng và các thủ tục liên quan, theo đó, Bộ Xây dựng tiếp tục rà soát, rút ngắn thời gian thẩm định thiết kế cơ sở, thẩm định thiết kế kĩ thuật hoặc thiết kế bản vẽ thi công, cấp phép xây dựng; tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan để thực hiện đồng thời, song song các thủ tục hành chính nhằm rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục hành chính từ 166 ngày xuống còn 119 ngày.

Việc thẩm định chi phí đã kiểm soát, hạn chế việc áp dụng định mức, đơn giá chưa phù hợp. Theo số liệu thống kê, chi phí đã được cắt giảm đáng kể(63) trong quá trình thực hiện thẩm định. Đối với dự án sử dụng vốn khác đã góp phần giảm thiểu những rủi ro về chất lượng công trình, đồng thời yêu cầu chủ đầu tư bảo đảm các chỉ tiêu về diện tích công cộng theo quy định. Giảm thiểu sự cố công trình trong quá trình thi công xây dựng và khai thác sử dụng cũng như tránh thất thoát, lãng phí đối với các công trình đã được cơ quan chuyên môn về xây dựng thẩm định trong thời gian qua.(64)Năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 2038/2017/QĐ-TTg ngày 18 tháng 12 năm 2017 phê duyệt Đề án "Hoàn thiện hệ thống định mức và giá xây dựng". Sau 1 năm triển khai, cơ bản đã hoàn thành việc kiểm tra đánh giá, sửa đổi, hiệu chỉnh hệ thống định mức đã được công bố: tổ chức rà soát 14.448/14.448 định mức xây dựng; rà soát 349/349 định mức hạ tầng kĩ thuật đô thị; rà soát, kiểm tra, đánh giá là 596 suất vốn đầu tư, giá bộ phận kết cấu xây dựng.(65) Cùng với việc triển khai thực hiện Đề án "Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật xây dựng", việc thực hiện Đề án này nhằm tạo ra sự đột phá trong việc nâng cao hiệu quả đầu tư xây dựng, hạn chế thất thoát lãng phí, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực xây dựng, tăng cường quản lí chất lượng trong đầu tư xây dựng cơ bản.

Thứ hai, các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các cấp và các cơ quan liên quan đã triển khai tổ chức thực hiện các giải pháp thi hành pháp luật, tạo ra sự chuyển biến rõ nét và đạt được nhiều kết quả quan trọng trong quản lí nhà nước

---

(63). Năm 2015, Bộ Xây dựng thẩm định chi phí cắt giảm tỉ lệ 4,63% (658,8 tỉ), 19/63 các sở xây dựng thẩm định chi phí cắt giảm tỉ lệ 5,02% (1.583,9 tỉ); năm 2016 Bộ Xây dựng và 26/63 sở xây dựng thẩm định chi phí cắt giảm tỉ lệ 5,87% (9.589,6 tỉ).

(64). Bộ Xây dựng (2017), *Báo cáo số 91/BC-BXD, ngày 20 tháng 11 năm 2017 gửi Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện kiểm tra công tác lập, quản lí quy hoạch đô thị và công tác quản lí hoạt động xây dựng được giao tại Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ.*

(65). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19 tháng 4 năm 2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn* (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV).

về dự án đầu tư xây dựng đô thị, góp phần thúc đẩy sự phát triển của hệ thống đô thị, phát triển kinh tế-xã hội của các địa phương và cả nước. Bộ Xây dựng đã chỉ rõ: Công tác lập, thẩm định, phê duyệt, quản lí thực hiện dự án đầu tư xây dựng đã được các cấp, các ngành quan tâm thực hiện, ngày càng đi vào nền nếp; chất lượng ngày càng cao hơn, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư xây dựng; nâng cao chất lượng và an toàn công trình; chống thất thoát lãng phí và hiện tượng tiêu cực; kiểm soát chặt chẽ hơn quá trình thực hiện dự án.(66) Việc bố trí vốn đầu tư được bố trí tập trung, hiệu quả hơn trước, góp phần khẳng định vai trò chủ đạo của vốn ngân sách nhà nước như nguồn vốn mồi thu hút các nguồn lực từ các thành phần kinh tế khác. Nợ đọng xây dựng cơ bản đã được khống chế và có biện pháp giải quyết kịp thời. Việc lập kế hoạch vốn đầu tư đã bám sát kế hoạch tài chính-ngân sách, tính đến tổng thể các nguồn lực đảm bảo an toàn tài chính và kiểm soát bội chi, nợ công. Vốn ODA, vay ưu đãi chỉ để đầu tư phát triển không thực hiện các nhiệm vụ chi thường xuyên. Kế hoạch phân bổ vốn đầu tư công được lập theo giai đoạn 5 năm, đồng thời chi tiết từng năm góp phần quản lí chặt chẽ, công khai, minh bạch, theo đúng các tiêu chí, định mức quy định. Tỉ trọng đầu tư của khu vực nhà nước đang giảm dần, phù hợp với chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước về khuyến khích sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước cho đầu tư phát triển.(67)

Thứ ba, việc tổ chức thực hiện pháp luật trong hoạt động cấp phép, kiểm tra, thanh tra, giám sát dự án đầu tư xây dựng nói chung, dự án đầu tư xây dựng đô thị nói riêng, bảo đảm trật tự, kỉ cương trong hoạt động xây dựng được chú trọng, tăng cường trên phạm vi cả nước. Bộ Xây dựng đã hướng dẫn, chỉ đạo

---

(66). Tại Bộ Xây dựng, tỉ lệ hồ sơ phải trả lại để sửa đổi, bổ sung thiết kế chỉ chiếm 0,4% tổng số hồ sơ đề nghị thẩm định; tỉ lệ cắt giảm chi phí sau khi thẩm định tổng mức đầu tư là 4,38%, dự toán là 2,59%. Tại các sở xây dựng, tỉ lệ cắt giảm chi phí sau khi thẩm định tổng mức đầu tư là 1,29%, dự toán là 3,91%.

(67). Nguyễn Thị Lan Phương (2018), *Những vấn đề đặt ra đối với quản lí vốn đầu tư xây dựng cơ bản hiện nay*, Tạp chí Tài chính điện tử, http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/nhung-van-de-dat-ra-doi-voi-quan-ly-von-dau-tu-xay-dung-co-ban-hien-nay-136234.html, truy cập 27/4/2021.

các địa phương tiếp tục đẩy mạnh thực hiện rà soát, cải cách quy trình, thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác cấp giấy phép xây dựng tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, người dân thực hiện các hoạt động xây dựng. Công tác cấp phép xây dựng và quản lí trật tự xây dựng đã nền nếp hơn, vi phạm trật tự xây dựng giảm. Công tác kiểm tra, thanh tra chuyên ngành xây dựng(68) đã phát hiện và chấn chỉnh nhiều vi phạm của các đối tượng thanh tra, giúp các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng thực hiện đúng theo quy định của pháp luật, góp phần nâng cao nhận thức pháp luật về xây dựng, chấn chỉnh công tác lập và phê duyệt quy hoạch xây dựng, việc quản lí sau cấp phép xây dựng... giảm thiểu thất thoát, lãng phí, nâng cao chất lượng công trình xây dựng. Kết luận thanh tra bảo đảm đúng pháp luật và có hiệu lực thi hành, không phát sinh khiếu nại; đồng thời đã tổng hợp, kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số cơ chế, chính sách, tiêu chuẩn, quy chuẩn và đơn giá định mức chưa phù hợp góp phần làm minh bạch hoạt động xây dựng, nâng cao hiệu quả quản lí nhà nước của Bộ Xây dựng.

3.2.2. Hạn chế của quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị

- Hạn chế trong xây dựng, ban hành pháp luật

Thứ nhất, còn thiếu một số quy định về căn cứ phân loại dự án đầu tư xây dựng theo tầm quan trọng, công năng phục vụ, tính chất chuyên ngành của công trình; phân chia dự án đầu tư xây dựng thành các dự án thành phần hoặc phân kì đầu tư để tạo cơ sở phân cấp quản lí nhà nước đối với hoạt động đầu tư xây dựng, quy định về trách nhiệm thẩm định, thẩm duyệt hoặc cho ý kiến của chủ đầu tư, của cơ quan chuyên môn về xây dựng, cơ quan nhà nước có thẩm quyền

(68). Trong năm 2016, 2017, 2018 và 3 tháng đầu năm 2019, triển khai 293 đoàn thanh tra chuyên ngành theo các lĩnh vực quản lí nhà nước của Bộ, ban hành 272 kết luận thanh tra và 362 quyết định xử phạt vi phạm hành chính (các đoàn thanh tra trong Quý I năm 2019 đang trong thời hạn thực hiện và xây dựng báo cáo, chưa ban hành kết luận).

khác; một số quy định về quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng chưa thống nhất với quy định của pháp luật về đầu tư, đầu tư công.

Thứ hai, một số quy định về thẩm quyền, nội dung, trình tự, thủ tục trong quản lí dự án đầu tư xây dựng chưa được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để bảo đảm tính liên thông, tránh tình trạng trùng lắp, mâu thuẫn giữa các quy định trong các văn bản luật khác nhau.(69)

Thứ ba, một số quy định về thời gian thẩm định, hình thức tổ chức quản lí dự án đầu tư xây dựng; về nội dung, trình tự, thẩm quyền thẩm định, phê duyệt thiết kế xây dựng triển khai sau thiết kế cơ sở; về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ đầu tư trong thiết kế xây dựng, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan chuyên môn về xây dựng trong công tác thẩm định thiết kế xây dựng; về giấy phép và quản lí trật tự xây dựng chưa được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện.

Thứ tư, hoạt động đầu tư xây dựng, phát triển đô thị được điều chỉnh bởi các Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở... cơ bản tạo thành khung pháp lí cho hoạt động đầu tư nói chung, song chưa bao hàm hết những tính chất đặc thù của lĩnh vực xây dựng, phát triển đô thị (quy mô chiếm đất lớn, thời gian thực hiện lâu dài, nguồn lực đầu tư lớn...). Tuy Chính phủ đã ban hành Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 01 năm 2013 về quản lí đầu tư phát triển đô thị điều chỉnh nhiều nội dung trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, phát triển đô thị nhưng vẫn còn thiếu một số quy định hoặc một số quy định chưa cụ thể về cải tạo, chỉnh trang đô thị, thiếu các quy định chi tiết về đầu tư xây dựng, phát triển đô thị hướng đến mục tiêu phát triển đô thị bền vững, phát triển đô thị xanh, sinh thái, thông minh…(70) Hiện nay, Luật sửa đổi,

---

(69). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31 tháng 5 năm 2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại Kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV"*.

(70). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19 tháng 4 năm 2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn* (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV).

bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2014 và Luật Đầu tư sửa đổi năm 2020 đã có những quy định mới về dự án đầu tư xây dựng khu đô thị. Do đó, cần thiết phải có quy định thay thế các quy định của Nghị định số 11/2013/NĐ-CP về dự án đầu tư xây dựng khu đô thị trong đó hướng dẫn cụ thể việc triển khai dự án theo từng loại hình, tính chất, quy mô khác nhau và đồng bộ với pháp luật về đầu tư và xây dựng.(71)

- Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, chất lượng công tác lập dự án, kiểm soát (thẩm định, phê duyệt) dự án đầu tư xây dựng đô thị chưa bảo đảm theo yêu cầu. Theo Bộ Xây dựng, "*Chất lượng lập, thẩm định, phê duyệt ở một số dự án chưa cao; chưa thực hiện nghiêm túc, đầy đủ trình tự, thủ tục, nội dung hồ sơ, quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan theo quy định; tính toán còn sai sót... dẫn tới kéo dài thời gian thực hiện, phải điều chỉnh dự án*." Mặt khác, "*trình độ, năng lực, kinh nghiệm và tinh thần trách nhiệm của một số cán bộ, công chức tham gia xây dựng thể chế, chính sách, tham gia quản lí nhà nước về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lí thực hiện các dự án đầu tư xây dựng chưa đáp ứng yêu cầu*."(72)

Thứ hai, việc tuân thủ, chấp hành, áp dụng pháp luật trong quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị chưa nghiêm. Ý thức chấp hành pháp luật về quản lí dự án đầu tư xây dựng của một bộ phận doanh nghiệp, các chủ thể tham gia đầu tư xây dựng chưa tốt, vẫn có tình trạng cố tình vi phạm; một số ban quản lí dự án hoạt động không đúng pháp luật, hiệu quả quản lí thấp, thiếu sự phối hợp, gắn kết với chủ đầu tư và các cơ quan có liên quan. Tuy đã có những chuyển biến trong thời gian gần đây nhưng tình trạng vi phạm pháp luật về xây dựng đô thị, nhất là tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh vẫn còn diễn biến

(71). Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tổng kết thi hành Nghị định số 11/2013/NĐ-CP và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan*, https://moc.gov.vn, truy cập 25/3/2021.
(72). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD, ngày 31 tháng 5 năm 2019 báo cáo một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV.*

khá phức tạp. Nhiều chủ đầu tư công trình vi phạm ngang nhiên các quy định của pháp luật vẫn chưa được xử lí triệt để. Thậm chí có một số chủ đầu tư "luồn lách", lợi dụng sự lơi lỏng quản lí của cơ quan chức năng để xây dựng sai phép, không phép... khiến người dân bức xúc. Tình trạng xây không phép, sai phép vẫn khá phổ biến, thậm chí có những đối tượng cố tình vi phạm, sẵn sàng chịu phạt để tồn tại, làm giảm hiệu lực của chính sách, quy định trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Chẳng hạn, ngay tại Hà Nội, số lượng nhà dân, khách sạn, văn phòng xây dựng vượt số tầng quy định khá nhiều. Điều này đi ngược lại định hướng phát triển đô thị là hạn chế phát triển nhà cao tầng và kiểm soát sự gia tăng dân số cơ học. Đó là chưa kể đến việc kiểm tra, rà soát các quy định trong quản lí dự án đầu tư xây dựng như: cấp phép xây dựng, bảo đảm an toàn cháy nổ, cấp thoát nước... Không chỉ khu vực nội đô, những công trình tại các quận, huyện khác cũng diễn biến khá phức tạp, nhất là các quận, huyện mới thành lập, ven đô. Tuy nhiên, ở Hà Nội, bức xúc hơn cả vẫn là những vi phạm tại các dự án lớn, chậm được xử lí dứt điểm như tổ hợp chung cư hỗn hợp giá rẻ tại Linh Đàm hoặc toà nhà 8B phố Lê Trực. Ở TP. Hồ Chí Minh, sai phạm điển hình như công trình chung cư Phúc Yên, tại giao lộ Trường Chinh-Phan Huy Ích, Phường 15, quận Tân Bình, mặc dù sau khi người dân đã vào sinh sống ổn định nhưng chủ đầu tư bất ngờ đưa thợ vào xây thêm tầng 18 với tổng diện tích là 1.627 m2, trong đó, 1.095 m^2 xây dựng khu văn phòng, còn lại làm sân vườn. Việc công khai trong đấu thầu các dự án xây dựng đô thị cũng bộc lộ không ít bất cập. Theo quy định, tất cả thông tin về dự án phải được công khai, minh bạch, nhất là các khu "đất vàng", nhằm tránh hiện tượng xin-cho. Tuy nhiên, việc đấu giá nhiều khu đất này còn khá mập mờ, dù rằng đến nay, bước đầu đã có một số dự án, khu đất được đấu giá và đem lại nguồn thu cho ngân sách lớn hơn so với dự định ban đầu.(73) Theo đánh giá của Bộ Xây dựng,

(73). Xuân Thuỷ, Tùng Quang (2018), *Thiếu quyết liệt trong quản lí trật tự xây dựng*, Báo Nhân dân điện tử,

cơ cấu sản phẩm xây dựng đô thị trên thị trường còn mất cân đối, trong khi sản phẩm của các dự án trung, cao cấp, sản phẩm du lịch (condotel, resort villa...) có biểu hiện dư thừa thì sản phẩm của các dự án nhà ở xã hội, nhà ở thương mại giá thấp hiện nay lại ở tình trạng chậm phát triển, thiếu nghiêm trọng và còn nhiều vướng mắc.(74)

Thứ ba, sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, các cấp chính quyền địa phương, đơn vị có liên quan ở một số nơi trong quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng nói chung, trong lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư xây dựng và quản lí trật tự xây dựng còn thiếu chặt chẽ, chưa kịp thời, ăn khớp; sự tham gia của các tổ chức tư vấn, tổ chức xã hội nghề nghiệp, các chuyên gia, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư trong quản lí, giám sát dự án đầu tư xây dựng đô thị chưa chủ động, thường xuyên, hiệu quả.

Thứ tư, hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát, xử lí vi phạm pháp luật trong quản lí dự án đầu tư xây dựng, trật tự xây dựng chưa nghiêm, thậm chí còn có những biểu hiện vi phạm pháp luật, tham nhũng trong chính lực lượng bảo vệ pháp luật, chống tham nhũng.(75) Tình trạng "nhờn" luật, "phạt cho tồn tại" diễn ra khá phổ biến ở nhiều nơi trên phạm vi cả nước. Nhiều sai phạm mới chỉ bị xử lí vi phạm hành chính mà chưa thực hiện đúng chính sách hình sự của Nhà nước đối với những hành vi tội phạm trong quản lí dự án đầu tư xây dựng

---

https://www.nhandan.com.vn/nhandan.com.vn/kinhte/item/35428702-thieu-quyet-liet-trong-quan-ly-trat-tu-xay-dung-do-thi-ky-1.html, truy cập 28/4/2021.

(74). Theo đề nghị của Ngân hàng Nhà nước, trong giai đoạn 2016-2020 số lượng vốn đầu tư công cần bố trí cho Ngân hàng Chính sách xã hội và 04 ngân hàng thương mại (Ngân hàng Ngoại thương, Ngân hàng Công thương, Ngân hàng Đầu tư phát triển và Ngân hàng Nông nghiệp Việt Nam) để thực hiện cho vay ưu đãi để giải quyết vấn đề nhà ở xã hội theo Luật Nhà ở năm 2014 và Nghị định số 100/2015/NĐ-CP là 19.000 tỉ đồng (9.000 tỉ cho Ngân hàng chính sách xã hội, 10.000 tỉ cho 04 ngân hàng thương mại). Tuy nhiên, cho đến nay Nhà nước mới bố trí được 1.260 tỉ đồng cho Ngân hàng chính sách xã hội (đạt 13% so với nhu cầu); 4 Ngân hàng thương mại chưa được bố trí vốn để cấp bù lãi suất theo quy định (Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD, ngày 31 tháng 5 năm 2019 báo cáo một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV).*

(75). Điển hình là vụ một số cán bộ Thanh tra Bộ Xây dựng bị khởi tố, bắt giam để điều tra về hành vi đòi hối lộ khi thi hành công vụ thời gian gần đây ở tỉnh Vĩnh Phúc.

đô thị, tội phạm ẩn trong lĩnh vực này còn ở mức cao. Các biểu hiện vi phạm pháp luật trong quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng, nhất là ở các dự án đầu tư xây dựng từ nguồn vốn ngân sách nhà nước thường là những hành vi vi phạm pháp luật trong chủ trương đầu tư; trong khảo sát, thiết kế; trong đền bù, giải phóng mặt bằng xây dựng; trong lựa chọn nhà thầu (đấu thầu, chỉ định thầu).(76) Các loại vi phạm pháp luật đó hầu hết đều liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân người có thẩm quyền trong quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng.

3.3. Thực trạng quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị

3.3.1. Ưu điểm của quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị

- Ưu điểm trong xây dựng, ban hành pháp luật

Nhìn chung, các quy định của pháp luật về quản lí chất lượng công trình xây dựng đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng, ban hành, sửa đổi, bổ sung, ngày càng hoàn thiện, đáp ứng được ở mức cơ bản yêu cầu quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị.

Các quy phạm pháp luật về quản lí chất lượng công trình xây dựng nói chung thể hiện tại Luật Xây dựng năm 2014 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Theo đó, quản lí nhà nước đối với chất lượng công trình xây dựng đô thị được thực hiện đối với tất cả các khâu của quá trình đầu tư xây dựng đô thị, từ quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị đến quyết định chủ trương đầu tư, lập dự án đầu tư xây dựng, khảo sát, thiết kế, thi công, nghiệm thu bàn giao, đưa công trình vào sử dụng, bảo hành, bảo trì công trình xây dựng đô thị. Đặc biệt, đối với khâu thi công xây dựng công trình, quản lí chất lượng có ý

(76). Trịnh Quang Bắc (2017), *Vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam* – Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, tr.81-97.

nghĩa vô cùng quan trọng. Công trình xây dựng phải được giám sát về chất lượng, khối lượng, tiến độ, an toàn lao động và bảo vệ môi trường trong quá trình thi công. Nhà nước khuyến khích việc giám sát thi công xây dựng nhà ở riêng lẻ. Việc giám sát thi công xây dựng công trình phải bảo đảm 3 yêu cầu được Luật Xây dựng năm 2014 quy định. Nhà thầu giám sát thi công xây dựng được lựa chọn phải có đề xuất về giải pháp giám sát và quy trình kiểm soát chất lượng… quy trình kiểm tra và nghiệm thu, biện pháp quản lí hồ sơ tài liệu trong quá trình giám sát và nội dung cần thiết khác.

Quản lí chất lượng công trình xây dựng là sự quản lí của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền, được thực hiện theo các phương thức hoạt động như thí nghiệm chuyên ngành xây dựng; quan trắc công trình; trắc đạc công trình; kiểm định xây dựng; giám định xây dựng; giám định tư pháp xây dựng; đánh giá hợp quy trong hoạt động xây dựng; đánh giá hợp chuẩn trong hoạt động xây dựng…(77) Quản lí chất lượng công trình xây dựng được xác định là trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng và của cả các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lí nhà nước về lĩnh vực này. Năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 46/2015/NĐ-CP về quản lí chất lượng công trình xây dựng, quy định về nội dung, trách nhiệm của các cơ quan trong quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng. Theo đó, trách nhiệm quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng thuộc về Bộ Xây dựng, các bộ quản lí xây dựng chuyên ngành. UBND cấp tỉnh quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng trên địa bàn. Sở xây dựng và các sở quản lí công trình xây dựng chuyên ngành giúp UBND cấp tỉnh quản lí chất lượng công trình chuyên ngành trên địa bàn. Nội dung quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đã được

(77).Xem thêm định nghĩa các khái niệm liên quan tại Điều 3 Nghị định số 46/2015/NĐ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2015 về quản lí chất lượng và bảo trì công trình xây dựng. Nghị định này có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2015, thay thế cho Nghị định số 114/2010/NĐ-CP ngày 6 tháng 12 năm 2010 về bảo trì công trình xây dựng và Nghị định số 15/2013/NĐ-CP ngày 6 tháng 02 năm 2013 về quản lí chất lượng công trình xây dựng, trừ các nội dung liên quan đến thẩm tra thiết kế của cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng.

quy định theo từng loại chủ thể: Bộ Xây dựng, các bộ quản lí xây dựng chuyên ngành, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, UBND cấp tỉnh, sở xây dựng và các sở quản lí công trình xây dựng chuyên ngành. Phù hợp với những văn bản luật đã được sửa đổi, bổ sung hoặc được xây dựng, ban hành mới, Chính phủ ban hành Nghị định số 06/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 01 năm 2021 thay thế Nghị định số 46/2015/NĐ-CP nêu trên, quy định chi tiết một số nội dung về quản lí chất lượng, thi công xây dựng và bảo trì công trình xây dựng.

Về hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật ở lĩnh vực này, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật hướng dẫn và kiểm soát chất lượng công trình xây dựng. Theo đánh giá của Bộ Xây dựng, hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về xây dựng thường xuyên được rà soát, cập nhật, bổ sung chỉnh sửa cho phù hợp với thực tiễn, thích ứng với điều kiện kinh tế, xã hội, địa lí, khí hậu, kĩ thuật, công nghệ của Việt Nam. Bộ Xây dựng đã tiến hành soát xét 8 quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về xây dựng(78) và khoảng 150 tiêu chuẩn quốc gia; ban hành theo thẩm quyền các quy chuẩn kĩ thuật quốc gia xây dựng về: Các công trình hạ tầng kĩ thuật; các công trình xây dựng sử dụng năng lượng hiệu quả; sản phẩm, hàng hoá vật liệu xây dựng; xây dựng và lắp đặt phương tiện quảng cáo ngoài trời; gara ô tô; công trình tàu điện ngầm.(79) Các vi phạm hành chính và biện pháp xử phạt, xử lí vi phạm liên quan đến kiểm soát chất lượng công trình xây dựng cũng được quy định tương đối phù hợp tại Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2017.(80)

---

(78). (i) QCVN 01:2008/BXD về quy hoạch xây dựng; (ii) QCVN 02:2009/BXD về số liệu điều kiện tự nhiên dùng trong xây dựng; (iii) QCVN 06:2010/BXD về an toàn cháy cho nhà và công trình; (iv) QCVN 07:2016/BXD về công trình hạ tầng kĩ thuật đô thị; (v) QCVN 08:2017/BXD về công trình công cộng ngầm đô thị; (vi) QCVN 09:2017/BXD về công trình xây dựng sử dụng năng lượng có hiệu quả; (vii) QCVN 17:2013/BXD về xây dựng và lắp đặt phương tiện quảng cáo ngoài trời; xây dựng mới (viii) QCVN 04:2018/BXD về nhà chung cư.

(79). Đã ban hành theo thẩm quyền: (i) QCVN 07:2016/BXD; (ii) QCVN 09:2017/BXD; (iii) QCVN 16:2017/BXD; (iv) QCVN 08:2018/BXD; (v) QCVN 13:2018/BXD; (vi) QCVN 17:2018/BXD.

(80). Thay thế Nghị định số 121/2013/NĐ-CP và Nghị định số 180/2007/NĐ-CP.

- Ưu điểm trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, đã xây dựng, củng cố hệ thống các cơ quan có thẩm quyền, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị.

Thứ hai, pháp luật về chất lượng công trình xây dựng đô thị nhìn chung được chấp hành, tuân thủ. Các bộ, ngành, UBND các cấp và các cơ quan liên quan đã xác định và triển khai tổ chức thực hiện các giải pháp thi hành pháp luật, tạo ra sự chuyển biến rõ nét và đạt được nhiều kết quả quan trọng trong quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị, góp phần thúc đẩy sự phát triển của đô thị, phát triển kinh tế-xã hội của các địa phương và cả nước.

Thứ ba, công tác quản lí chất lượng công trình xây dựng nói chung, công trình xây dựng đô thị nói riêng ngày càng đi vào nền nếp, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư xây dựng. Thời gian qua, chất lượng công trình xây dựng nhìn chung được nâng lên. Các dự án sử dụng vốn nhà nước đã được kiểm soát tốt về thiết kế xây dựng, tránh tình trạng tùy tiện lựa chọn về giải pháp công nghệ, loại vật liệu, quy chuẩn, tiêu chuẩn áp dụng không phù hợp hoặc vượt quá yêu cầu khai thác, sử dụng công trình. Quản lí nhà nước cũng góp phần quan trọng trong giảm thiểu rủi ro, bảo đảm chất lượng đối với các công trình theo dự án từ nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước, bảo đảm mặt bằng chung về chất lượng các sản phẩm của hoạt động xây dựng đô thị; giảm thiểu sự cố công trình trong quá trình thi công xây dựng và khai thác sử dụng cũng như tránh thất thoát, lãng phí đối với các công trình đã được cơ quan chuyên môn về xây dựng thẩm định trong thời gian qua. Tại Bộ Xây dựng, tỉ lệ hồ sơ phải trả lại để sửa đổi, bổ sung thiết kế chỉ chiếm 0,4% tổng số hồ sơ đề nghị thẩm định; tỉ lệ cắt giảm chi phí sau khi thẩm định tổng mức đầu tư là 4,38%, dự toán là 2,59%. Tại các sở xây dựng, tỉ lệ cắt giảm chi phí sau khi thẩm định tổng mức đầu tư là 1,29%,

dự toán là 3,91%.[81]

3.3.2. Hạn chế của quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị

- Hạn chế trong xây dựng, ban hành pháp luật

Thứ nhất, việc xây dựng, ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa được thể hiện một cách minh bạch theo cơ chế uỷ quyền lập pháp, lập quy. Chẳng hạn, Chính phủ ban hành Nghị định số 46/2015/NĐ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2015 về quản lí chất lượng và bảo trì công trình xây dựng đã quy định về 5 vấn đề: quản lí chất lượng; nghiệm thu; giải quyết sự cố; bảo hành; bảo trì. Riêng vấn đề thứ 6 là trách nhiệm công bố công trình hết hạn sử dụng thì Nghị định không hoàn toàn thực hiện đúng nội dung Luật uỷ quyền mà quy định về xử lí công trình hết thời hạn sử dụng có nhu cầu sử dụng tiếp (Điều 45). Khoản 2 Điều 45 Nghị định này cũng chỉ quy định về trách nhiệm thông báo và thẩm quyền xử lí đối với công trình hết thời hạn sử dụng có nhu cầu sử dụng tiếp. Cách cấu trúc các chương, điều, khoản trong Nghị định cũng chưa thể hiện thống nhất các vấn đề được Luật giao. Mặt khác, Luật Xây dựng năm 2014 đã quy định uỷ quyền cho Chính phủ quy định chi tiết nhiều vấn đề quan trọng, vượt khỏi phạm vi những vấn đề về quy trình, quy chuẩn kĩ thuật.[82]

Thứ hai, một số quy định pháp luật chưa được sửa đổi, bổ sung tạo cơ sở pháp lí cho sự quản lí năng động, linh hoạt, còn thiên về cách thức quản lí theo hàng dọc với nhiều tầng nấc thay vì theo hàng ngang, quản lí trực tuyến thay vì quản lí chéo. Quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị có biểu hiện bị phân tán, dàn trải, thiếu tính tập trung vào trọng điểm cho từng giai đoạn

---

(81). Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD, ngày 31 tháng 5 năm 2019 báo cáo một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV.*
(82).Xem: Khoản 1, 2 Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

của quá trình xây dựng như cho phép khởi công, nghiệm thu trung gian, nghiệm thu hoàn thành cho phép đưa vào sử dụng. Đặc biệt, hiện còn thiếu những quy định chặt chẽ, nêu cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư về quản lí, giám sát chất lượng công trình xây dựng trong quá trình công trình được đưa vào khai thác, sử dụng. Sự phân định vai trò, trách nhiệm quản lí chất lượng công trình xây dựng giữa các cơ quan quản lí nhà nước với các chủ thể tham gia quá trình xây dựng chưa thật rõ ràng, nhiều khi cơ quan quản lí nhà nước can thiệp sâu, lấn sang vai trò của các tổ chức, đơn vị chuyên môn, nghiệp vụ trong lĩnh vực này. Một số quy định về sự cố công trình xây dựng, chẳng hạn khái niệm, phân loại sự cố công trình, các chế tài đối với những hành vi vi phạm quy định về sự cố công trình xây dựng… làm cơ sở cho phân định, thực hiện trách nhiệm trong quản lí nhà nước đối với phòng ngừa, giải quyết, khắc phục sự cố công trình xây dựng cũng chưa được ban hành đầy đủ.

Thứ ba, một số quy chuẩn, tiêu chuẩn chất lượng công trình xây dựng không còn phù hợp với những tiến bộ về khoa học, công nghệ trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay. Theo đánh giá của Hội kiến trúc sư Việt Nam, hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật ngành xây dựng đã ban hành có nhiều nội dung chưa chuẩn, không thống nhất, thậm chí mâu thuẫn với nhau, khó vận dụng; nhiều loại công trình chưa có tiêu chuẩn kĩ thuật, đặc biệt là các công trình xanh, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu… thiếu tính cập nhật theo định kỳ (5 năm) bộ tiêu chuẩn, quy chuẩn; thiếu quy định về các biện pháp chế tài trong kiểm tra, thanh tra sự tuân thủ tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật trong hoạt động xây dựng. Mức độ hài hoà của hệ thống tiêu chuẩn quốc gia với hệ thống tiêu chuẩn quốc tế còn thấp, hạn chế khả năng cạnh tranh cũng như tiếp cận với các dự án đầu tư của nước ngoài. Ngoài ra, nội dung của tiêu

chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật cũng chưa được thể hiện một cách ngắn gọn, chuẩn xác, dễ áp dụng, khuyến khích sự sáng tạo.(83)

- Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, sự tuân thủ của một số chủ đầu tư, nhà thầu thiết kế, thi công đối với các quy định pháp luật, các quy chuẩn, tiêu chuẩn về chất lượng công trình xây dựng chưa nghiêm chỉnh. Đặc biệt, một số công trình có chất lượng xây dựng chưa đảm bảo yêu cầu kĩ thuật, thậm chí có những công trình vừa xây dựng xong đã xuống cấp, hư hỏng thậm chí sập đổ, gây bức xúc trong xã hội ở Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và một số địa phương khác. Nếu theo thống kê trước đây của Cục Giám định Nhà nước về chất lượng xây dựng, hằng năm có tới 0,28% đến 0,56% số công trình bị sự cố thì cả nước với hàng vạn công trình được triển khai cũng đã có hàng trăm công trình bị sự cố.(84) Một chuyên gia Nhật Bản - ông Akihiko Iwatani - quản lí cao cấp, kiêm Trưởng đại diện Văn phòng Haseko Corporation tại Hà Nội đánh giá: "Phải nói thật là chất lượng xây dựng các toà nhà tại Việt Nam quá kém... Đó là các chung cư cao cấp, còn chất lượng các chung cư thương mại bình dân, nhà ở xã hội thì khỏi phải nói. Nhiều chung cư, cư dân vừa chuyển về sinh sống một thời gian ngắn đã xuống cấp, mảng vữa ở trần rơi, tường bị nứt, thấm, dột… gây bức xúc cho cư dân.(85)Hiện vẫn chưa có sự quản lí chặt chẽ trong việc thực hiện tiêu chuẩn phân hạng chung cư, khu đô thị, nhà ở. Nhiều năm, không ít chủ đầu tư, nhà thầu thiết kế, thi công quảng cáo hay cam kết chất lượng công trình xây dựng

---

(83). Hội Kiến trúc sư Việt Nam, *Công văn 46/KT ngày 12 tháng 6 năm 2017 về đánh giá thực trạng hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật ngành xây dựng*, https://www.tapchikientruc.com.vn/tin-tuc/hoi-kts-vn-gop-y-danh-gia-thuc-trang-thong-tieu-chuan-quy-chuan-ky-thuat-nganh-xay-dung.html, truy cập 29/3/2021.

(84). Trần Ngọc Hùng (2008), *Sự cố công trình xây dựng: nguyên nhân và giải pháp phòng ngừa*, http://kientruc.vn/su-co-cong-trinh-xay-dung-nguyen-nhan-va-giai-phap-phong-ngua.html, truy cập 29/3/2021.

(85). Nhất Nam (2017), *Chất lượng chung cư Việt Nam qua góc nhìn chuyên gia Nhật Bản*, Báo đầu tư bất động sản, https://geomaps.vn/tin-tuc/chat-luong-chung-cu-viet-nam-qua-goc-nhin-chuyen-gia-nhat-ban-010317145329, truy cập 29/3/2021.

cao cấp, chung cư siêu cao cấp, hạng sang, 5 sao… nhưng thực chất không được như vậy. Thực tế quản lí nhà nước đối với chất lượng chung cư, nhà ở các khu đô thị vẫn còn nhiều bất cập. Người mua nhà ở các đô thị lớn vẫn thường xuyên đối mặt với tình trạng "giá nhà trên trời mà chất lượng thì dưới đất."(86) Từ khía cạnh khác, việc cải tạo, xây dựng mới đối với các khu chung cư cũ, nhất là ở hai đô thị đặc biệt – Hà Nội,(87) TP. Hồ Chí Minh(88) còn những vướng mắc, người dân đã tự ý cơi nới, sửa sang, xây dựng trái phép, không bảo đảm an toàn, các khu nhà ở đã và đang xuống cấp nghiêm trọng, nhếch nhác, mất mĩ quan, ảnh hưởng lớn đến cuộc sống, sinh hoạt của người dân ở các đô thị.

Thứ hai, một số chủ thể tham gia trực tiếp trong quá trình thi công xây dựng công trình (chủ đầu tư, nhà thầu), chủ quản lí sử dụng công trình chưa tuân thủ nghiêm túc các quy định của pháp luật về lượng công trình xây dựng trong khảo sát, thiết kế, thi công xây dựng, giám sát thi công, nghiệm thu, bảo hành và bảo trì công trình. Bên cạnh đó, năng lực của một số nhà thầu tham gia hoạt động xây dựng còn hạn chế, không đáp ứng yêu cầu và chưa được kiểm soát chặt chẽ; năng lực quản lí dự án của một số chủ đầu tư yếu, chưa đáp ứng được yêu cầu. Việc tổ chức thực hiện công tác bảo trì công trình (lập và phê

---

(86). Chẳng hạn, sự cố bục ống cứu hoả tại Dự án chung cư cao cấp An Bình City (Cổ Nhuế, Bắc Từ Liêm, Hà Nội) khiến hơn chục hộ gia đình ngập trong biển nước gần đây. Năm 2019, nhiều cư dân Ecopark - khu đô thị được quảng cáo đáng sống bậc nhất hiện nay khi nhận bàn giao căn hộ tại các toà Sky1, Sky2 trong khu Aquabay không khỏi thất vọng khi chứng kiến hệ thống ống thoát nước căn hộ chung cư lộ thiên như… nhà tập thể cũ,
https://cafeland.vn/tin-tuc/dan-ha-noi-keu-troi-vi-chat-luong-chung-cu-78545.html, truy cập 28/4/2021.

(87). Theo báo cáo của Sở Xây dựng Hà Nội (ở thời điểm năm 2017), toàn thành phố có 1579 nhà chung cư cũ (xây dựng từ trước năm 1994), trong đó kết quả rà soát, kiểm định an toàn chịu lực nhà chung cư cũ trên địa bàn thành phố thời gian qua đã phát hiện 179 nhà chung cư nguy hiểm, hư hỏng nặng cần được cải tạo hoặc xây dựng lại trong thời gian sớm nhất.

(88). Theo báo cáo của Sở Xây dựng TP. Hồ Chí Minh (cũng ở thời điểm năm 2017), Thành phố có 510 nhà chung cư cũ được xây dựng từ trước năm 1994, trong đó có khoảng 130 nhà chung cư nguy hiểm, hư hỏng nặng cần được cải tạo hoặc xây dựng lại trong thời gian sớm nhất. Từ một góc nhìn khác cho thấy, hiện Thành phố có tới 474 chung cư cũ được xây dựng từ trước năm 1975, một trong 7 chương trình đột phá TP. HCM đặt ra tại Đại hội Đảng bộ Thành phố nhiệm kì 2016 – 2020 là sẽ hoàn thành 50% việc cải tạo, sửa chữa số chung cư cũ này. Nhưng đến nay, Thành phố mới chỉ hoàn thành sửa chữa 132/474 chung cư cũ, tương đương 29%. Phương Anh Linh (2019), *Cải tạo chung cư cũ ở TP. Hồ Chí Minh: Bế tắc khi cân đong lợi ích*,
https://baomoi.com/cai-tao-chung-cu-cu-o-tp-hcm-be-tac-khi-can-do-loi-ich/c/31562048.epi,
truy cập 01/4/2021.

duyệt quy trình bảo trì, thực hiện quy trình bảo trì, nguồn vốn cho công tác bảo trì công trình xây dựng còn thiếu), các yêu cầu về phòng cháy, chữa cháy chưa được thực hiện thường xuyên, đối với nhiều công trình còn bị coi nhẹ. [89]Trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội, Bộ trưởng Bộ Xây dựng cũng từng nêu rõ trách nhiệm chính của Bộ trước tình trạng trên, như việc đánh giá, theo dõi tình hình thực hiện pháp luật trên thực tiễn ở các địa phương chưa được nghiêm túc, cũng còn có nội dung thực tiễn đã có nhưng chưa kịp thời phát hiện để cập nhật, bổ sung các quy định. Bộ... chưa thực sự phối hợp quản lí với các địa phương, tăng cường trách nhiệm của mình trong việc hướng dẫn, đôn đốc thực hiện với các địa phương.[90]

Thứ ba, quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị chưa được thực hiện tốt ở khâu sử dụng, vận hành sản phẩm. Thời gian qua đã xảy ra khá nhiều tranh chấp, bất đồng giữa cộng đồng dân cư với chủ đầu tư trong quá trình sử dụng, vận hành công trình và cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng ở địa phương cũng lúng túng, khó xử lí, kéo dài việc giải quyết các tranh chấp. Theo Bộ Xây dựng, tổng hợp báo cáo của 43 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy có 215 dự án có tranh chấp. Nội dung các tranh chấp thường liên quan đến phần diện tích sở hữu chung, riêng hoặc liên quan đến sử dụng kinh phí bảo trì, vận hành công trình xây dựng. Do một số quy định pháp luật về quản lí, sử dụng nhà chung cư như: cách tính diện tích căn hộ, diện tích lô gia, hộp kĩ thuật… chưa đủ rõ;[91] quy định chế tài xử phạt chưa phù hợp với yêu cầu quản lí nên có tình trạng một số chủ đầu tư chưa đủ năng lực thực hiện

---

(89). Vân Du (2018) , *Vì sao các công trình xây dựng chưa bảo đảm chất lượng xây dựng*, https://diendandoanhnghiep.vn/vi-sao-cac-cong-trinh-xay-dung-chua-bao-dam-chat-luong-128611.html, truy cập 29/4/2021.

(90). Trần Kháng (2019), *Bộ xây dựng nhận trách nhiệm về "khu đô thị nhiều không"*, https://danviet.vn/bo-xay-dung-nhan-trach-nhiem-ve-tinh-trang-khu-do-thi-nhieu-khong-7777986998.htm, truy cập 29/4/2021.

(91). Để khắc phục những hạn chế này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 30/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 3 năm 2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở.

dự án, chuyển nhượng dự án không đúng quy định, vi phạm pháp luật về đầu tư xây dựng, nhà ở, phòng cháy chữa cháy… chỉ chú trọng đến thu lợi nhuận chưa quan tâm đến nghĩa vụ sau bán hàng… Vai trò quản lí nhà nước của các cơ quan chuyên ngành và chính quyền địa phương ở một số nơi chưa thực hiện tốt. Vai trò của chủ đầu tư, ban quản trị, đơn vị quản lí vận hành nhà chung cư và ý thức, trách nhiệm của chủ sở hữu, người sử dụng căn hộ ở một số nhà chung cư chưa đáp ứng mô hình quản lí, sử dụng nhà chung cư…(92)

Tuy nhiên mới đây, Chính phủ vừa ban hành Nghị định số 30/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 3 năm 2021 sửa đổi một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20 tháng 10 năm 2015 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở. Theo các quy định sửa đổi, Nghị định này cho phép ban quản trị nhà chung cư, chính quyền và ngân hàng có thể cưỡng chế buộc chủ đầu tư trả lại quỹ bảo trì nhà cho cư dân sớm hơn.

3.4. Thực trạng quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị

3.4.1. Ưu điểm của quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị

- Ưu điểm trong xây dựng, ban hành pháp luật

Thứ nhất, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành pháp luật tạo cơ sở pháp lí khá đầy đủ, thống nhất cho quản lí nhà nước về an toàn lao động, an toàn kĩ thuật công trình trong xây dựng đô thị nói chung, thi công xây dựng công trình đô thị nói riêng. Vi phạm an toàn lao động là một trong những hành vi bị nghiêm cấm được quy định trong Luật Xây dựng. Trong thi công xây dựng công trình, bắt buộc phải thực hiện các biện pháp kĩ thuật an

(92). Phan Thị Luyện (2018), *Toàn cảnh 108 điểm nóng tranh chấp chung cư năm 2018*, https://vietnamnet.vn/vn/bat-dong-san/media/toan-canh-108-diem-nong-tranh-chap-chung-cu-nam-2018-499413.html, truy cập 28/4/2021.

toàn riêng đối với những hạng mục công trình, công việc có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn lao động. Bảo đảm an toàn cho người lao động được xác định là điều kiện tiên quyết trong hàng loạt các trường hợp. Vật liệu, máy móc, thiết bị, tài sản trước khi đưa vào sử dụng trong thi công xây dựng công trình nhất thiết phải được kiểm định về an toàn. Nhà thầu di dời công trình xây dựng cũng phải bảo đảm an toàn cho người lao động. Giám sát an toàn lao động được Luật Xây dựng quy định là một trong những nội dung quan trọng của giám sát thi công xây dựng công trình.(93) Nhà thầu giám sát thi công xây dựng được lựa chọn phải có đề xuất về giải pháp giám sát và quy trình kiểm soát an toàn lao động. Những chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động xây dựng độc lập phải có chứng chỉ hành nghề theo quy định, trong đó có chứng chỉ về an toàn lao động. Chính phủ đã ban hành quy định quản lí an toàn lao động là một trong những nội dung của quản lí dự án đầu tư xây dựng. Cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng có trách nhiệm kiểm tra định kì hoặc đột xuất công tác quản lí an toàn lao động trên công trường của chủ đầu tư và các nhà thầu. Việc bảo trì công trình xây dựng được quy định trong Luật Xây dựng là phải bảo đảm an toàn đối với công trình, người và tài sản. Với Nghị định số 46/2017/NĐ-CP Chính phủ đưa ra quy định điều kiện nhằm bảo đảm an toàn lao động là một trong những nội dung của bảo trì công trình xây dựng. Để cụ thể hoá quy định của Luật Xây dựng năm 2014 và Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, Bộ trưởng Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư số 04/2017/TT-BXD ngày 30 tháng 3 năm 2017 quy định về quản lí an toàn lao động trong thi công xây dựng công trình.(94) Trong quản lí nhà nước về an toàn lao động, các cơ quan có thẩm quyền thực hiện giám sát điều kiện lao động tại các công trình, tuyên truyền, phổ biến an

(93). Chính phủ ban hành Nghị định số 46/2015/NĐ-CP quy định việc giám sát an toàn lao động trong thi công xây dựng công trình theo quy chuẩn, quy định của hợp đồng và pháp luật về an toàn lao động .
(94). Thay thế Thông tư số 22/2010/TT-BXD, ngày 3 tháng 12 năm 2010 quy định về an toàn lao động trong thi công xây dựng công trình.

toàn vệ sinh lao động cho người lao động, đối tượng sử dụng lao động và áp dụng chế tài xử lí theo quy định của pháp luật, góp phần quan trọng trong việc nâng cao ý thức quản lí của nhà đầu tư, nhà thầu, giảm thiểu tâm lí chủ quan, coi thường quy định, đề phòng tai nạn của người lao động. Những nội dung thuộc trách nhiệm quản lí nhà nước về an toàn lao động trong xây dựng công trình của Bộ Xây dựng, UBND cấp tỉnh cũng được quy định rõ trong Thông tư. Ở Trung ương, Cục Giám định Nhà nước về chất lượng công trình xây dựng được quy định là cơ quan chuyên môn giúp Bộ trưởng Bộ Xây dựng thực hiện quản lí nhà nước về an toàn lao động trong thi công xây dựng.

Để hướng dẫn và góp phần tạo cơ sở pháp lí cho quản lí nhà nước về an toàn trong xây dựng công trình, Bộ Xây dựng đã ban hành Quy chuẩn kĩ thuật Quốc gia "An toàn trong xây dựng" (QCVN 18: 2014/BXD)(95)quy định những yêu cầu kĩ thuật an toàn trong xây dựng công trình dân dụng, công nghiệp và hạ tầng kĩ thuật đô thị. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cũng ban hành Quy định về trang bị an toàn cho người lao động, kiểm định an toàn máy móc trên công trường.(96) Về kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật ở lĩnh vực này, Chính phủ ban hành Nghị định số 139/2017/NĐ-CP quy định các vi phạm, hình thức, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền lập biên bản và xử phạt vi phạm hành chính về quản lí an toàn trong xây dựng công trình.(97)

Để bảo đảm trật tự an toàn xã hội, quốc phòng, an ninh trong xây dựng đô thị, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành khá đầy đủ, kịp thời các quy phạm pháp luật tạo cơ sở pháp lí cho quản lí nhà nước ở lĩnh

(95). Ban hành theo Thông tư của Bộ trưởng Bộ Xây dựng số 14/2014/TT-BXD, ngày 5 tháng 9 năm 2014.
(96). Thông tư của Bộ trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội số 04/2014/TT-BLĐTBXH, ngày 12 tháng 02 năm 2014 hướng dẫn thực hiện chế độ trang bị phương tiện bảo vệ cá nhân trang bị cho người lao động làm nghề, công việc có yếu tố nguy hiểm, độc hại.
(97). Điều 31 Nghị định số 139/2017/NĐ-CP thay thế Nghị định số 121/2013/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lí công trình hạ tầng kĩ thuật; quản lí phát triển nhà và công sở, Nghị định số 180/2007/NĐ-CP quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng về xử lí vi phạm trật tự xây dựng đô thị.

vực này. Với Luật Xây dựng năm 2014 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, an toàn trong xây dựng công trình đô thị không chỉ được quy định là sự an toàn cho người lao động trực tiếp tham gia thi công, an toàn kĩ thuật cho chính bản thân công trình mà còn được quy định là sự an toàn cho bất kì đối tượng nào khác có liên quan, như tính mạng, sức khoẻ,(98) tài sản của người dân ở các khu vực lân cận hoặc mọi người tham gia giao thông, qua lại bên công trường. Bảo đảm trật tự an toàn xã hội là trách nhiệm của các chủ thể tiến hành hoạt động xây dựng đô thị đồng thời cũng là nội dung, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Trong số các hành vi bị nghiêm cấm được quy định trong Luật Xây dựng có những hành vi vi phạm sự an toàn trong xây dựng công trình, chẳng hạn xây dựng công trình vi phạm hành lang bảo vệ công trình quốc phòng, an ninh, giao thông, thuỷ lợi, đê điều, khu di tích lịch sử-văn hoá; xây dựng công trình ở khu vực đã được cảnh báo về nguy cơ lở đất, lũ quét, lũ ống, trừ công trình xây dựng để khắc phục những hiện tượng này.(99) Mặt khác, bảo đảm nhu cầu tiếp cận sử dụng công trình thuận lợi, an toàn cho trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật ở các công trình công cộng, nhà cao tầng cũng được quy định là một trong những nguyên tắc của hoạt động xây dựng.(100)

Yêu cầu bảo đảm quốc phòng, an ninh, sự an toàn trong thi công xây dựng công trình đô thị được quy định như một nguyên tắc kết hợp phát triển kinh tế-xã hội với quốc phòng, an ninh trong xây dựng đô thị. Trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, một mặt Nhà nước xác định những loại dự án đầu tư xây dựng có yêu cầu về phòng, chống cháy, nổ… bảo đảm quốc phòng, an ninh và quy định dự án đó phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định. Mặt

(98). Khoản 9 Điều 12 Luật Xây dựng năm 2014 quy định sản xuất, sử dụng vật liệu xây dựng gây nguy hại cho sức khoẻ của cộng đồng là một trong những hành vi bị nghiêm cấm.
(99). Khoản 3 Điều 12 Luật Xây dựng năm 2014.
(100). Khoản 3 Điều 4 Luật Xây dựng năm 2014.

khác, Nhà nước ấn định nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền phải kiểm tra, giám sát, xử lí vi phạm của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến bảo đảm quốc phòng, an ninh trong việc đầu tư, triển khai các hoạt động khác trong xây dựng đô thị. Đối với các công trình quốc phòng, an ninh, thẩm quyền quản lí nhà nước được quy định thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an. Tuy nhiên, tất cả các công trình xây dựng đô thị cần được bảo đảm an toàn cho công trình lân cận và yêu cầu phòng, chống cháy, nổ; bảo đảm an toàn hạ tầng kĩ thuật, hành lang bảo vệ công trình thủy lợi, đê điều, năng lượng, giao thông, khu di sản văn hoá, di tích lịch sử-văn hoá; bảo đảm khoảng cách an toàn đến công trình dễ cháy, nổ, độc hại và công trình quan trọng có liên quan đến quốc phòng, an ninh.(101) Thực hiện nguyên tắc kết hợp xây dựng với bảo đảm quốc phòng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 164/2018/NĐ-CP ngày 21 tháng 12 năm 2018 quy định về kết hợp quốc phòng với kinh tế-xã hội và kinh tế-xã hội với quốc phòng. Để quản lí nhà nước đối với hoạt động khắc phục hậu quả bom mìn, vật nổ sau chiến tranh, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 18/2019/NĐ-CP ngày 01 tháng 02 năm 2019 quy định các biện pháp bảo đảm an toàn cho công trình xây dựng nói chung. Về bảo đảm an toàn kĩ thuật, Bộ Xây dựng cũng đã ban hành hệ thống các tiêu chuẩn kĩ thuật về bảo đảm an toàn trong xây dựng như Tiêu chuẩn bảo vệ an toàn, bảo vệ chống điện giật (TCVN 7447-4-43: 2010), Tiêu chuẩn phòng cháy trong thiết kế xây dựng (TCVN 3991:2012)…

Thứ hai, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành các quy định pháp luật tạo cơ sở pháp lí khá đầy đủ, thống nhất cho quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Bảo đảm yêu cầu bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu có tính bắt buộc trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, từ lập quy hoạch, khảo sát,

(101). Khoản 3 Điều 91, điểm b khoản 1 Điều 93 Luật Xây dựng năm 2014.

thiết kế kiến trúc, lập dự án đến thi công xây dựng, nghiệm thu đưa công trình vào sử dụng, bảo trì, bảo dưỡng… Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành các tiêu chuẩn, định mức, quy chuẩn, góp phần tạo cơ sở pháp lí khá đầy đủ, thống nhất, phù hợp cho quản lí nhà nước ở lĩnh vực này. Bảo vệ sự trong lành của môi trường, không làm ô nhiễm, gây tác động xấu đến môi trường được quy định là trách nhiệm của tất cả các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng đô thị. Vi phạm quy định về bảo vệ môi trường được quy định là một trong những hành vi bị nghiêm cấm.(102) Tuân thủ, thi hành nghiêm chỉnh pháp luật về bảo vệ môi trường là yêu cầu không thể thiếu trong mọi công đoạn của hoạt động xây dựng đô thị. Bên cạnh đó, ngay từ quy hoạch - tổ chức không gian đô thị, tổ chức hệ thống hạ tầng kĩ thuật-xã hội, tạo lập môi trường sống cho người dân ở đô thị đến thiết kế kiến trúc xây dựng, ứng phó với biến đổi khí hậu đều được xác định là một trong những điều kiện có tính nguyên tắc đối với xây dựng đô thị. Sản xuất, sử dụng vật liệu gây nguy hại cho môi trường cũng là hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng nói chung.(103) Chính phủ đã ban hành Nghị định số 19/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, ban hành quy định những công trình xây dựng có ảnh hưởng lớn đến môi trường, khi lập dự án xây dựng phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường (Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, nay đã được thay thế bởi Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2021).

Chất lượng vật liệu xây dựng là một yếu tố tạo nên chất lượng công trình xây dựng đô thị nhưng cũng là yếu tố có khả năng ảnh hưởng lớn đến môi trường. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 24a/2016/NĐ-CP về quản lí vật liệu xây dựng.(104) Theo đó, hoạt động khai thác khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng từ khâu quy hoạch phải được thẩm định của cơ quan chức năng để

(102). Khoản 10 Điều 12 Luật Xây dựng năm 2014.
(103). Khoản 9 Điều 12 Luật Xây dựng năm 2014.
(104). Thay thế Nghị định số 124/2007/NĐ-CP về quản lí vật liệu xây dựng.

bảo đảm phù hợp với chiến lược bảo vệ môi trường; dự án đầu tư sản xuất vật liệu xây dựng phải đáp ứng yêu cầu về bảo vệ môi trường; các tổ chức, cá nhân sản xuất vật liệu xây dựng có quyền và nghĩa vụ quyết định biện pháp kiểm soát nội bộ về bảo vệ môi trường, thực hiện đúng và đầy đủ các nội dung nêu trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc các nội dung ghi trong bản cam kết bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật về khoáng sản, bảo vệ môi trường. Đặc biệt, trong hoạt động xây dựng, giai đoạn thi công xây dựng công trình thường tiềm ẩn nhiều nguy cơ gây hại cho môi trường. Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư số 02/2018/TT-BXD, ngày 6 tháng 02 năm 2018 quy định về bảo vệ môi trường trong thi công xây dựng công trình và chế độ báo cáo công tác bảo vệ môi trường ngành xây dựng.(105)Trong những năm qua, hàng loạt các quy chuẩn kĩ thuật môi trường quy định mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải, các yêu cầu kĩ thuật và quản lí cũng được ban hành như Quy chuẩn kĩ thuật Quốc gia về chất lượng không khí xung quanh (QCXD 05:2013/BTNMT); chất lượng nước mặt (QCVN 08-MT:2015/BTNMT); chất lượng nước ngầm (QCVN 09-MT:2015/BTNMT); nước thải sinh hoạt (QCVN 14:2008/BTNMT). Mặt khác, các quy định về môi trường đã được lồng ghép trong một số quy chuẩn xây dựng như khoảng cách cho phép của các cơ sở xử lí chất thải rắn, nghĩa trang đối với khu dân cư, quy định hành lang bảo vệ nguồn nước, tỉ lệ cây xanh, mặt nước trong quy hoạch đô thị…

Để tạo cơ sở pháp lí cho kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật về môi trường trong hoạt động xây dựng, Chính phủ đã quy định hành vi vi phạm, hình thức, mức phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền lập biên bản

(105). Quy chế Bảo vệ môi trường ngành xây dựng ban hành theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng số 29/1999/QĐ-BXD ngày 22 tháng 10 năm 1999 hết hiệu lực từ ngày Thông tư này có hiệu lực thi hành (từ ngày 01 tháng 4 năm 2018).

và xử phạt vi phạm hành chính về môi trường trong hoạt động xây dựng tại Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2017 (Nghị định này vừa được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 21/2020/NĐ-CP ngày 17/02/2020).

- Ưu điểm trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, đã xây dựng, củng cố hệ thống các cơ quan có thẩm quyền, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Các chủ thể quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị bao gồm hàng loạt các cơ quan như Bộ Xây dựng, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an… cùng với chính quyền địa phương các cấp. Hệ thống các cơ quan chuyên môn, tham mưu cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan chính quyền địa phương cũng được củng cố, hoàn thiện. Chẳng hạn, Bộ Xây dựng có Cục Giám định Nhà nước về chất lượng xây dựng với 19 tổ chức kiểm định, 172 kiểm định viên về an toàn lao động.(106)Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội có Cục An toàn lao động. Bộ Tài nguyên và Môi trường có Tổng cục Môi trường, Cục Biến đổi khí hậu…

Thứ hai, pháp luật về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị nhìn chung được chấp hành, tuân thủ. Các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các cơ quan liên quan đã triển khai các giải pháp thi hành pháp luật, tạo ra sự chuyển biến rõ nét và đạt được những kết quả quan trọng về quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị, thúc đẩy sự

(106). Cục Giám định Nhà nước về chất lượng công trình xây dựng, *Kiểm định kĩ thuật an toàn lao động*, http://cucgiamdinh.gov.vn/CSDL-kiem-dinh-duoc-cong-bo.aspx, truy cập 29/4/2021.

phát triển của đô thị theo hướng bền vững, xanh, sạch, đẹp, văn minh, hiện đại, góp phần phát triển kinh tế-xã hội của các địa phương và cả nước.

Thứ ba, các tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về an toàn lao động, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu nhìn chung được xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện, kiểm tra, kiểm soát tương đối kịp thời, đầy đủ, phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ xây dựng, phát triển đô thị ở từng thời kì. Chẳng hạn, Bộ Xây dựng đã ban hành và triển khai thực hiện Quy chuẩn Quốc gia về các công trình hạ tầng kĩ thuật, mã số QCVN 07:2016/BXD.(107)

3.4.2. Hạn chế của quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị

- Hạn chế trong xây dựng, ban hành pháp luật

Thứ nhất, chưa xây dựng, ban hành đầy đủ các quy định yêu cầu tuân thủ quy chuẩn, tiêu chuẩn kĩ thuật đồng thời tuân thủ thiết kế được duyệt, bảo đảm an toàn sinh mạng, sức khoẻ người sử dụng công trình cho trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật; cùng với bảo đảm chất lượng, tiến độ thi công còn phải bảo đảm an toàn, bảo vệ môi trường; áp dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, phát triển công trình xanh, sản phẩm xây dựng đô thị tiết kiệm năng lượng.

Thứ hai, chưa xây dựng, ban hành đầy đủ, kịp thời các quy định về việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho ý kiến hoặc phê duyệt; thẩm quyền, quy trình, nội dung thẩm định, phê duyệt thiết kế đối với các dự án xây dựng liên quan đến yêu cầu phòng chống cháy nổ, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường.

Thứ ba, việc xây dựng, ban hành một số quy định về an toàn trong thi công

(107). Ban hành theo Thông tư của Bộ trưởng Bộ Xây dựng số 01/2016/TT-BXD ngày 01 tháng 02 năm 2016, thay thế Quy chuẩn kĩ thuật mã số QCVN 07:2010/BXD ban hành theo Thông tư của Bộ trưởng Bộ Xây dựng số 02/2010/TT-BXD ngày 5 tháng 02 năm 2010.

xây dựng chưa đầy đủ. Chẳng hạn, thiếu quy định về trách nhiệm của chủ đầu tư, nhà thầu thi công phải bảo đảm an toàn cho công trình xây dựng, an toàn cho con người, tài sản, thiết bị, phương tiện, đặc biệt trong vùng được xác định có tính nguy hiểm do hoạt động thi công xây dựng công trình diễn ra. Biện pháp đảm bảo an toàn được xem xét định kì hoặc đột xuất để điều chỉnh phù hợp với thực tế thi công trên công trường.

Thứ tư, việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật về trình tự thực hiện phá dỡ công trình xây dựng, nhất là quy định về trách nhiệm của chủ đầu tư, nhà thầu thi công bảo đảm an toàn đối với công trình và các công trình lân cận, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do lỗi của mình gây ra; trách nhiệm của người có thẩm quyền quyết định phá dỡ công trình xây dựng; trách nhiệm của cơ quan chính quyền địa phương về theo dõi, đôn đốc việc phá dỡ công trình xây dựng trên địa bàn chưa đầy đủ, kịp thời.

Thứ năm, việc xây dựng, ban hành một số quy định pháp luật về bảo đảm an toàn cho công trình và quá trình khai thác sử dụng công trình đó chưa kịp thời, đầy đủ. Chẳng hạn, còn thiếu các quy định về công trình quan trọng quốc gia, công trình quy mô lớn, kĩ thuật phức tạp, ảnh hưởng đến an toàn cộng đồng phải được tổ chức đánh giá định kì về an toàn của công trình trong quá trình khai thác sử dụng. Các chế tài xử lí vi phạm (hình sự, hành chính) về an toàn lao động, an toàn xã hội, phòng chống cháy nổ... chưa được sửa đổi, bổ sung đầy đủ theo hướng tăng cường tính nghiêm khắc, thiết thực, tính răn đe để không chỉ trừng phạt mà cơ bản là để ngăn ngừa những vi phạm tương tự.

Thứ sáu, việc xây dựng, ban hành một số quy định pháp luật, một số tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật về an toàn trong xây dựng,[108] phát triển đô thị xanh,

(108). Hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn kĩ thuật về an toàn lao động được ban hành nhưng nhiều quy chuẩn, tiêu chuẩn không còn phù hợp với quy định của pháp luật như Quy chuẩn Kĩ thuật Quốc gia về an toàn trong xây dựng mã số QCVN 18:2014/BXD; Tiêu chuẩn Việt Nam mã số TCXDVN 296:2004 - Giàn giáo các yêu cầu về an toàn...

tiết kiệm năng lượng, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, khuyến khích ứng dụng các thành tựu của công nghệ hiện đại vào xây dựng, phát triển đô thị và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chưa phù hợp, kịp thời. Nhiều tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về an toàn trong thi công xây dựng được ban hành từ khá lâu, nay có những điểm không phù hợp nhưng chậm được sửa đổi, bổ sung.[109]

- Hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ nhất, tình trạng vi phạm pháp luật, gây mất an toàn lao động, an toàn xã hội, phòng chống cháy nổ hoặc các sự cố kĩ thuật vẫn còn diễn ra khá phổ biến ở nhiều công trình xây dựng đô thị, nhất là ở các đô thị lớn. Con số thống kê trong nhiều năm tại các địa phương cho thấy, lĩnh vực thi công xây dựng công trình luôn có số vụ tai nạn lao động cao (khoảng 40% tổng số vụ tại nạn lao động được thống kê hàng năm). Quản lí nhà nước về an toàn lao động tại công trình còn nhiều hạn chế, thiếu sót. Bên cạnh đó, tư vấn giám sát, nhà thầu chưa làm hết trách nhiệm của mình về đảm bảo an toàn cho người lao động và chính doanh nghiệp.[(110)] Năm 2015, báo cáo của 36 địa phương cho thấy 32 sở xây dựng chưa có cán bộ chuyên trách về an toàn lao động, số cán bộ được tập huấn về an toàn vệ sinh lao động hằng năm mới đạt hơn 50%. Hoạt động kiểm tra, thanh tra an toàn lao động trong thi công xây dựng tại một số địa phương chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các sở, ban ngành; kiểm tra, thanh tra, an toàn vệ sinh lao động còn chồng chéo.[(111)]Tình trạng mất an toàn cho người

(109) Cục Giám định Bộ Xây dựng, *Danh mục các quy chuẩn, tiêu chuẩn về an toàn trong thi công xây dựng*, http://cucgiamdinh.gov.vn/Portals, truy cập 26/3/2021.
(110). Hoàng Duân (2018), *An toàn lao động trong ngành xây dựng: Cần sự nỗ lực của nhiều bên*, Báo Công thương điện tử, https://congthuong.vn/an-toan-lao-dong-trong-nganh-xay-dung-can-su-no-luc-cua-nhieu-ben-111566.html, truy cập 27/4/2021.
(111). Duy Tạo (2015), *Phân tích, đánh giá tình hình công tác an toàn lao động trong xây dựng năm 2015*, http://cucgiamdinh.gov.vn/Phan-tich-danh-gia-tinh-hinh-cong-tac-an-toan-lao-dong-trong-xay-dung-nam-2015-428-a434.aspx, truy cập 27/4/2021.

dân (mất an toàn xã hội nói chung) qua một số vụ tai nạn đáng tiếc xảy ra gần đây cho thấy sự quản lí an toàn thi công xây dựng công trình đã bị coi nhẹ ở nhiều nơi.(112) Tình hình chấp hành, tuân thủ các quy định về phòng chống cháy nổ ở nhiều dự án xây dựng các toà nhà, khu đô thị vẫn chưa nghiêm, thậm chí còn có biểu hiện buông lỏng quản lí. Hiện nay, số lượng chung cư cao tầng được xây dựng trong cả nước xấp xỉ 3.000 toà nhà (chủ yếu ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh),(113) vi phạm quy định về bảo đảm an toàn, phòng chống cháy nổ cho từng công trình chỉ được phát hiện khi các cơ quan chức năng kiểm tra định kì hoặc khi sự cố đã xảy ra. Công văn của Bộ Công an trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội khoá XIV kì họp thứ 7 tháng 6 năm 2019 nêu rõ: cả nước có tới 110 chung cư cao tầng chưa nghiệm thu phòng cháy, chữa cháy nhưng đã được đưa vào sử dụng. Một phần nguyên nhân của tình trạng này còn do cơ quan quản lí nhà nước không làm đến nơi đến chốn, chưa hết trách nhiệm. Vụ cháy chung cư Carina (số 1648 đường Võ Văn Kiệt, phường 16, quận 8, TP. Hồ Chí Minh) ngày 23 tháng 3 năm 2018 khiến 13 người chết, 14 người bị thương là hồi chuông cảnh tỉnh tình trạng vi phạm các quy định về phòng chống cháy nổ trong xây dựng tại các chung cư trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh cũng như các đô thị trên cả nước. Rõ ràng, ở đây có trách nhiệm của các cơ quan quản lí nhà nước về phòng, chống cháy nổ trong xây dựng, vận hành các toà nhà chung cư.

Thứ hai, sự tuân thủ các quy định về bảo đảm quốc phòng, an ninh trong xây dựng đô thị ở một số nơi vẫn chưa nghiêm. Đặc biệt, tình trạng vi phạm hành lang đất quốc phòng trong xây dựng công trình, điển hình như vụ việc ở khu đất 14,2ha tại các phường Thành Tô và Tràng Cát, quận Hải An, TP. Hải

(112). Điển hình như vụ thanh sắt rơi từ trên cao làm 1 người thiệt mạng, 1 người bị thương, ngày 27 tháng 9 năm 2018 trên công trường xây dựng thuộc Dự án Trung tâm thương mại và văn phòng cho thuê ở đường Lê Văn Lương, Láng Hạ, Thanh Xuân, Hà Nội hay vụ sập cần cẩu ở Cầu Giấy, Hà Nội.

(113). Phương Dung (2019), *110 tòa nhà chung cư chưa nghiệm thu phòng cháy, chữa cháy đã đưa vào sử dụng*, https://dantri.com.vn/bat-dong-san/110-toa-chung-cu-cao-tang-chua-nghiem-thu-phong-chay-chua-chay-da-dua-vao-su-dung-20190105220654702.htm, truy cập 27/4/2021.

Phòng được xử lí năm 2018. Tổng kết 24 năm thi hành Pháp lệnh Bảo vệ công trình quốc phòng, khu quân sự (1994 – 2018) cho thấy tình trạng một số khu vực quân sự, công trình quốc phòng bị lấn chiếm, xâm canh trái phép. Nguyên tắc kết hợp xây dựng, phát triển đô thị (kinh tế-xã hội) với quốc phòng, an ninh chưa được thực hiện một cách nghiêm túc ở không ít các dự án xây dựng đô thị. Đây cũng là vấn đề nổi cộm trong thực tiễn, được quan tâm thảo luận tại UBTV Quốc hội khi cho ý kiến về Dự thảo Luật Quản lí phát triển đô thị. Việc bảo đảm an ninh quốc gia trong hoạt động xây dựng đô thị cũng có những biểu hiện bất cập. Vụ một băng nhóm gồm hàng trăm người nước ngoài đánh bạc ở khu đô thị Our City, ven biển TP. Hải Phòng, cách sân bay Cát Bi khoảng 5km, bị bắt ngày 27 tháng 7 năm 2019 thật sự là cảnh tỉnh về trách nhiệm quản lí nhà nước, bảo đảm an ninh quốc gia trong các hoạt động quy hoạch, quản lí xây dựng công trình đô thị, kinh doanh bất động sản.(114)

Thứ ba, sự tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị còn nhiều hạn chế. Biểu hiện nổi bật nhất là tình trạng thiếu tính hợp lí, tầm nhìn dài hạn, tính bền vững trong quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị và quản lí xây dựng theo quy hoạch. Trên thực tế, hoạt động thi công xây dựng công trình đô thị cũng còn khá nhiều vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, gây ô nhiễm hoặc tác động xấu đến môi trường, từ môi trường đất, nước, không khí,

(114). Theo Nghị định số 99/2015/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở, Chính phủ giao Bộ Quốc phòng, Bộ Công an xác định cụ thể các khu vực cần bảo đảm quốc phòng, an ninh tại từng địa phương và có văn bản thông báo cho UBND cấp tỉnh để làm căn cứ chỉ đạo sở xây dựng xác định cụ thể danh mục dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại trên địa bàn không cho phép tổ chức, cá nhân nước ngoài được quyền sở hữu nhà ở. Bộ Xây dựng đã yêu cầu các địa phương căn cứ nội dung văn bản số 10328/BQP-TM, 19/10/2016 của Bộ Quốc phòng và văn bản số 786/BCA-TCAN, 19/4/2017 của Bộ Công an, phối hợp với cơ quan công an và bộ chỉ huy quân sự cấp tỉnh để xác định cụ thể các khu vực cần bảo đảm quốc phòng, an ninh tại địa phương. Danh mục các dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại nằm trong khu vực không cho phép tổ chức, cá nhân nước ngoài được quyền sở hữu nhà ở phải được xác định rõ ràng. Quy định này vừa mới được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 30/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 3 năm 2021 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2015/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở.

ánh sáng, âm thanh đến kiến trúc không gian và những loại ô nhiễm khác. Các đô thị trên cả nước, nhất là những đô thị lớn đang ngày càng trở nên ô nhiễm nghiêm trọng. Trong đó, một phần không nhỏ xuất phát từ các vi phạm trong hoạt động xây dựng đô thị, ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo đảm trên thực tế quyền được sống trong môi trường trong lành của mỗi người dân. Chẳng hạn, tại Hà Nội, với hàng ngàn công trình xây dựng lớn nhỏ đang được thi công, mỗi tháng có khoảng 10.000m^2 đường bị đào bới để triển khai các công trình hạ tầng kĩ thuật. Đó là một trong những lí do quan trọng dẫn đến tình trạng mỗi năm môi trường không khí thành phố phải tiếp nhận khoảng 80.000 tấn bụi khói, 9.000 tấn khí SO_2, 19.000 tấn khí NO_2, 46.000 tấn khí CO_2.(115)

Tình trạng vi phạm quy định về kiểm soát ô nhiễm không khí tại nhiều toà nhà ở, văn phòng làm việc khu cao tầng ở các đô thị lớn diễn ra khá nghiêm trọng, gây ảnh hưởng lớn đến cuộc sống và năng suất lao động đối với người sử dụng do chưa đáp ứng đủ các tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật. Tỉ lệ hạt bụi PM2.5 và khí SO_2, CO_2, CO bên trong và khu vực xung quanh toà nhà, văn phòng thường cao hơn mức cho phép đối với tiêu chuẩn quốc tế đặt ra. Quy định về kiểm soát khí thải cacbon từ các toà nhà cao tầng ở các khu đô thị cũng chưa được thực hiện nghiêm túc. Việc quản lí chất thải rắn từ hoạt động xây dựng đô thị cũng còn nhiều bất cập.

Nhiều năm qua, tại các đô thị lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh… tình trạng cứ mưa hoặc cứ có triều cường là ngập diễn ra phổ biến, ảnh hưởng rất lớn đến cuộc sống người dân và sự an toàn cho các công trình. Rõ ràng quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị chưa theo kịp yêu cầu bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu. Báo cáo Quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững

(115). H. Duy, T. Hà (2018), *Ô nhiễm môi trường từ công trình xây dựng*, http://laodongthudo.vn/o-nhiem-moi-truong-tu-cong-trinh-xay-dung-71036.html, truy cập 29/4/2021.

lần thứ III (Habitat III) năm 2016 tại Ecuador đánh giá: "… *dù đã đạt được những thành tựu quan trọng trong việc bảo vệ môi trường, môi trường tự nhiên vẫn tiếp tục suy thoái nhanh chóng, thậm chí ở mức đáng báo động tại nhiều khu vực. Đặc biệt, đô thị hoá nhanh đã tạo áp lực lên môi trường. Ô nhiễm nước, không khí và đất thường xuyên vượt mức cho phép. Đất đai bị suy thoái do xói mòn; chất lượng nguồn nước sụt giảm; không khí tại đô thị bị ô nhiễm nặng; đa dạng sinh học bị đe dọa. Việc cân bằng giữa lợi ích kinh tế và các giá trị môi trường là một trong những thách thức lớn nhất đối với Việt Nam*."(116) Bộ Xây dựng cũng nhấn mạnh rằng khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng của các đô thị chưa cao. Việc thực hiện các cam kết quốc gia về cắt giảm phát thải khí nhà kính khó khăn; xu hướng phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh, thông minh, bền vững chưa được chủ động lồng ghép vào quá trình phát triển đô thị... khả năng thay đổi nhận thức về phương pháp phát triển, thay đổi công nghệ theo hướng tăng trưởng xanh tại các đô thị Việt Nam không cao.(117)

Tổ chức thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu đã, đang và sẽ còn là một thách thức lớn nhất đối với toàn bộ nền kinh tế-xã hội của đất nước nói chung cũng như đối với quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng.

3.5. Nguyên nhân của thực trạng quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

3.2.1. Nguyên nhân của ưu điểm trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

---

(116). Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2019, số 97+98), *Báo cáo quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững lần thứ III (Habitat III)*, tổ chức tại Ecuador tháng 10 năm 2016, http://www.moc.gov.vn/vi/thong-tin-tu-lieu/-/tin-chi-tiet/ek4I/86/670935/bao-cao-quoc-gia-phat-trien-do-thi-viet-nam-tham-gia-hoi-nghi-habitat-iii.html, truy cập 30/4/2021.

(117). Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tóm tắt đánh giá quá trình đô thị hoá ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ phát triển đô thị giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025 (Dự thảo 1)*, pdf, tr.21, https://drive.google.com/file/d/1CqAiJuE-FRWGkujtrCZMHgMcTVeDnwH/view, truy cập 29/4/2021.

(i) Xu hướng toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, trong đó có quá trình đô thị hoá là nhân tố khách quan lớn nhất, góp phần tạo nên những thành tựu về xây dựng, phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam nói chung. Trong xu thế chung đó, Việt Nam đã từ một nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, từ một xã hội thuần nông chuyển sang quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng, phát triển đô thị bền vững. Nếu không được hòa nhịp trong xu thế của thời đại, thiếu những nhân tố khách quan mang tầm vóc quốc tế và tính tất yếu như vậy, khó có thể nói đến những thành công của sự nghiệp xây dựng, phát triển đất nước nói chung và hệ thống đô thị nói riêng cũng như sự thể hiện vai trò, ý nghĩa của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam.

(ii) Vai trò lãnh đạo của Đảng, quản lí của Nhà nước thông qua đường lối đổi mới, chính sách, pháp luật về xây dựng, phát triển hệ thống đô thị được xác định và thực hiện đúng đắn, phù hợp với yêu cầu của đất nước trong thời đại mới là nguyên nhân có ý nghĩa quyết định cho những ưu điểm trong quản lí nhà nước trên các mặt quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị, quản lí chất lượng công trình xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Chẳng hạn, sau thành công của dự án nâng cấp đô thị Việt Nam,(118) năm 2009, Chính phủ quyết định nâng quy mô thành "Chương trình nâng cấp đô thị quốc gia (NUUP) đến năm 2020" (Theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 758/2009/QĐ-TTg, ngày 8 tháng 6 năm 2009). Chương trình có sự tham gia của 95 đô thị từ loại IV trở lên, với mục tiêu cung cấp dịch vụ cho khu nhà ở chưa được quy hoạch. Chương trình cũng tạo điều kiện cho người dân nâng cấp

(118). Chính phủ đã lựa chọn TP. Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Hải Phòng và Nam Định để triển khai dự án, dựa trên số lượng khu định cư thiếu thốn cơ sở hạ tầng, cũng như dựa vào cam kết của các thành phố trong tham gia dự án. Dự án bao gồm các cấu phần sau: nâng cấp cơ sở hạ tầng hạng ba; hạ tầng chính, hạ tầng chính bổ sung và hạ tầng thứ cấp; nhà ở tái định cư; quản lí đất đai, nhà ở; vốn vay nâng cấp nhà ở, phát triển năng lực.

nhà ở của mình, cung cấp hỗ trợ trong việc đảm bảo quyền hưởng dụng cho họ.(119)Có thể nói, quan điểm tiếp cận dựa trên quyền, thể hiện tư duy định hướng chính sách xây dựng, phát triển đô thị trước hết là để bảo đảm hiện thực hoá quyền con người, quyền công dân về chỗ ở, nhà ở - một trong những giá trị cơ bản phản ánh mức sống, chất lượng đời sống người dân là nhân tố quan trọng nhất quyết định những thành tựu trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay. Hoặc trước một vấn đề lớn, có tính toàn cầu hiện nay là biến đổi khí hậu, nước biển dâng thì chính sách của Nhà nước Việt Nam trong xây dựng, phát triển đô thị là chủ động ứng phó nhằm thích ứng hoặc hạn chế đến mức thấp nhất những thiệt hại có thể xảy ra đối với hệ thống đô thị do hiện tượng này.(120)Việt Nam cũng đã sớm ban hành và triển khai thực hiện Định hướng quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 (theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 445/2009/QĐ-TTg) ngày 7 tháng 4 năm 2009).(121) Đây là một quy hoạch có tầm nhìn chiến lược quốc gia, theo đó Nhà nước đã định hướng phân bố mạng lưới đô thị một cách tổng thể, có trọng tâm cho các vùng miền, các trung tâm đô thị, theo một hệ thống thứ bậc, có dự báo phát triển đô thị cho từng giai đoạn, đồng thời với hệ thống hạ tầng được kết nối một cách hợp lí… và định hướng một số thể chế

(119). Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2019, số 97+98), *Báo cáo quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững lần thứ III (Habitat III)*, tổ chức tại Ecuador tháng 10 năm 2016, http://www.moc.gov.vn/vi/thong-tin-tu-lieu/-/tin-chi-tiet/ek4I/86/670935/bao-cao-quoc-gia-phat-trien-do-thi-viet-nam-tham-gia-hoi-nghi-habitat-iii.html, truy cập 30/4/2021.

(120). Đề án "Phát triển các đô thị Việt Nam ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2013 - 2020" xác định 6 nhiệm vụ và giải pháp trọng tâm, gồm: (i) Điều tra, đánh giá mức độ tác động của biến đổi khí hậu đến phát triển hệ thống đô thị hiện có và đô thị dự kiến hình thành mới; (ii) Tích hợp nội dung ứng phó biến đổi khí hậu vào quy hoạch và chương trình, kế hoạch phát triển đô thị; (iii) Chỉnh sửa, bổ sung hệ thống văn bản pháp luật, khung chính sách, tiêu chuẩn, quy chuẩn, các quy định liên quan phân loại đô thị, quy hoạch, quản lí đầu tư phát triển đô thị, nhà ở, hạ tầng kĩ thuật; (iv) Hình thành hệ thống kiểm soát, hạn chế lũ lụt, ngập úng trong đô thị; (v) Nâng cao năng lực cán bộ lãnh đạo, cán bộ chuyên môn các cấp về quản lí, phát triển đô thị ứng phó biến đổi khí hậu; (vi) Thực hiện các chương trình hợp tác nghiên cứu khoa học–công nghệ, thực hiện các dự án thí điểm phát triển đô thị xanh, kiến trúc xanh.

(121). Thay thế cho Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020 (theo Quyết định số 10/1998/QĐ-TTg ngày 23 tháng 01 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ).

cho quá trình triển khai thực hiện. Định hướng quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị là cơ sở cho việc xây dựng và thực hiện Chương trình phát triển đô thị.(122)

(iii) Nhận thức, sự quan tâm của toàn xã hội đến việc bảo đảm các quyền con người, quyền công dân, quản lí, giám sát đối với hoạt động xây dựng, phát triển hệ thống đô thị là một trong những nguyên nhân có ý nghĩa hết sức quan trọng góp phần tạo nên những thành tựu trong xây dựng, phát triển đô thị nói chung và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không chỉ hoàn toàn là công việc riêng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà đã có sự hỗ trợ, tham gia tích cực của các lực lượng đông đảo, rộng lớn trong xã hội. Một trong những biểu hiện sinh động cho điều này là từ năm 2003, Diễn đàn đô thị Việt Nam được thành lập với mục tiêu (được xác định trong Biên bản ghi nhớ về Diễn đàn): "*Thúc đẩy chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức giữa các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức khoa học, nghề nghiệp, các tổ chức chính trị, xã hội, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức và cá nhân thuộc các thành phần kinh tế, các nhà tài trợ nhằm đống góp tích cực vào việc xây dựng và thực hiện các chính sách về quản lí và phát triển đô thị, thực hiện Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo – CPRGS và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lí và phát triển đô thị ở Việt Nam*".(123) Diễn đàn Đô thị Việt Nam đã trở thành một tổ chức quan trọng trong việc hỗ trợ ra quyết định và chuyển tải các thông tin liên quan đến quản lí và phát triển đô thị từ Chính phủ tới các nhóm quan tâm và ngược lại nhằm nâng cao chất lượng, đáp ứng và thực hiện các quyết định về quy hoạch và quản lí đô thị.(124)

---

(122). Bộ Xây dựng (2016), *Báo cáo khung thực hiện chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn tiếp theo* (kèm theo văn bản 2995/BXD-PTĐT, 30/12/2016) www.phattriendothi.vn/Upload/KHUNG%20THUC%20HIEN%20NUDP.pdf, truy cập 28/4/2021.
(123). Cơ quan thường trực Diễn đàn đô thị Việt Nam (2013), *Diễn đàn đô thị Việt Nam – Chặng đường 10 năm xây dựng và phát triển*, http://www.phattriendothi.vn/News/Item/252/56/vi-VN/dien-dan-do-thi-viet-nam-chang-duong-10-nam-xay-dung-va-phat-trien.aspx, truy cập 30/4/2021.
(124). Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2019, số 97+98), *Báo cáo quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững lần thứ III (Habitat III)*, tổ chức tại Ecuador tháng 10 năm 2016,

(iv) Sự lớn mạnh, trưởng thành của đội ngũ cán bộ, công chức chuyên môn, nghiệp vụ và lãnh đạo, quản lí ngành xây dựng nói chung, các lĩnh vực quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị, chất lượng công trình xây dựng đô thị, an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị nói riêng suốt quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là một nguyên nhân chủ quan có tính quyết định cho những ưu điểm hay thành tựu trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thời gian qua ở Việt Nam. Kết quả thực hiện Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011 – 2020 đã đem lại những kết quả tốt, nhiều thủ tục hành chính công không cần thiết đã được cắt giảm, đặc biệt chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nói chung trong đó có cán bộ, công chức quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng đã được nâng cao.

(v) Hệ thống công cụ pháp lí phù hợp, được các chủ thể quản lí nhà nước xây dựng, ban hành và sử dụng trong hoạt động quản lí là nguyên nhân quan trọng tạo nên những thành công của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Pháp luật không chỉ là cơ sở pháp lí để tổ chức vận hành bộ máy quản lí mà chủ yếu đóng vai trò điều chỉnh, công cụ để kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm nhằm bảo đảm trật tự, kỉ cương trong xây dựng đô thị. Hệ thống quản lí quy hoạch mang tính tập trung cao độ trước đây đã và đang được chuyển đổi sang hệ thống phi tập trung, mang tính thích ứng và linh hoạt, trong đó chính quyền địa phương được giao (phân quyền, phân cấp) khá nhiều thẩm quyền, việc tăng cường năng lực của chính quyền địa phương là điều kiện cho việc thực hiện tốt các nhiệm vụ mới trong quản lí xây dựng, phát triển đô thị.

(vi) Ý thức tự giác, sự chủ động, tích cực, tuân thủ, chấp hành nghiêm túc các quyết định quản lí của các đối tượng quản lí là một trong những nguyên

---

http://www.moc.gov.vn/vi/thong-tin-tu-lieu/-/tin-chi-tiet/ek4I/86/670935/bao-cao-quoc-gia-phat-trien-do-thi-viet-nam-tham-gia-hoi-nghi-habitat-iii.html, truy cập 30/4/2021.

nhân góp phần quan trọng tạo nên thành tựu hay ưu điểm trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Tuy nhiên, yếu tố này không phải ngẫu nhiên mà có, trái lại đây lại là kết quả của cả quá trình kết hợp giữa giáo dục mang tính chủ động (tự ý thức) và giáo dục thụ động (được tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, rèn luyện). Để đạt được mục tiêu quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, không chỉ cần tăng cường trách nhiệm của các chủ thể quản lí mà điều quan trọng là phải phát huy được tính tự giác, chủ động, tích cực của các đối tượng quản lí. Trong thời gian qua, Việt Nam đã đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, đề cao tính kỉ luật, coi trọng thực hiện các quy tắc đạo đức trong đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, các tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư. Nhờ đó về cơ bản đã có được sự chấp hành, tuân thủ nghiêm túc của các đối tượng quản lí đối với các quyết định của nhà quản lí trong các hoạt động xây dựng đô thị.

3.2.2. Nguyên nhân của hạn chế trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

(i) Công tác dự báo về dân số, tăng trưởng kinh tế-xã hội, thích ứng với tình trạng biến đổi khí hậu… (những nội dung của quản lí nhà nước có tính tổng hợp) còn hạn chế, dẫn tới việc lựa chọn chỉ tiêu áp dụng, xác định cấu trúc, định hướng phát triển không gian đô thị, sử dụng đất và tổ chức hệ thống hạ tầng kĩ thuật không phù hợp với thực tế và yêu cầu phát triển, đặc biệt là đối với các thành phố lớn.(125)Hệ thống thông tin, dữ liệu, số liệu cần thiết để phục vụ quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị còn thiếu, chưa được tổng hợp, xử lí theo yêu cầu. Trách nhiệm quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị được phân công, phân cấp giữa các bộ và giữa các cấp chính quyền địa phương nhưng mỗi loại quy hoạch cấp tỉnh lại thuộc trách nhiệm của một bộ khác nhau như: Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lí quy hoạch phát triển kinh tế-xã

(125). Chẳng hạn, tại TP. Hồ Chí Minh, đến năm 2016, dân số đã đạt xấp xỉ 13 triệu người, trong khi đồ án quy hoạch chung được duyệt đến năm 2025 chỉ dự báo khoảng 10 triệu người.

hội; Bộ Xây dựng quản lí quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch xây dựng các khu chức năng đặc thù, quy hoạch xây dựng nông thôn và quy hoạch đô thị; Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lí quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đô thị và nông thôn. Hệ thống quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị vẫn đang được hoàn thiện để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng, tuy nhiên, sự phối hợp giữa các bộ, ngành, chính quyền địa phương trong việc tổng hợp và thống nhất các loại quy hoạch vẫn khó khăn do thiếu quy định về quy trình, thẩm quyền ra quyết định.

(ii) Hệ thống pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị chưa hoàn thiện để làm cơ sở vững chắc cho quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển hệ thống đô thị bền vững. Một số quy định còn thiếu tính thống nhất, có sự chồng chéo, mâu thuẫn trong pháp luật về quy hoạch đô thị, pháp luật về đất đai, đầu tư, đầu tư công, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản. Đặc biệt, thời gian qua chúng ta vẫn chưa có hệ thống công cụ pháp lí đủ mạnh về quản lí kiến trúc xây dựng, quản lí phát triển đô thị, bảo đảm sự thống nhất giữa các quy định này với hệ thống các quy phạm pháp luật về quy hoạch phát triển chung của đất nước.

(iii) Tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị còn những điểm bất cập; công tác giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ, chuyên môn nghiệp vụ đối với đội ngũ cán bộ, công chức quản lí quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị tuy có những kết quả đáng ghi nhận nhưng nhìn chung chưa đáp ứng yêu cầu, ngang tầm nhiệm vụ. Mục tiêu và một số tiêu chí của Đề án Đào tạo, bồi dưỡng và nâng cao năng lực quản lí xây dựng, phát triển đô thị đối với công chức lãnh đạo, chuyên môn đô thị các cấp giai đoạn năm 2010 – 2015[(126)] chưa

(126). Được phê duyệt theo Quyết định số 1961/QĐ-TTg ngày 25 tháng 10 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ. Việc thực hiện Đề án này được kéo dài đến năm 2020 theo Công văn số 143/VPCP-KTN ngày 8 tháng 01 năm 2016 của Văn phòng Chính phủ.

đạt được như 100% công chức lãnh đạo chuyên môn đô thị các cấp được đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực quản lí xây dựng và phát triển đô thị (mới chỉ đạt khoảng 50%). Đến nay, các quy định về tiêu chuẩn chức danh chuyên môn, nghiệp vụ ngạch công chức ngành xây dựng vẫn chưa được chính thức ban hành.(127) Trong một báo cáo gần đây, Bộ Xây dựng nhấn mạnh rằng năng lực của chính quyền, cơ quan chuyên môn của một số địa phương, cơ cấu tổ chức, bộ máy chưa phù hợp với chính quyền đô thị. Cán bộ quản lí, công chức chuyên môn chưa có tiêu chí, tiêu chuẩn cụ thể, ít được đào tạo, bổ sung kiến thức chuyên môn, pháp luật, còn có biểu hiện những nhiễu, phiền hà, thiếu tinh thần trách nhiệm.(128) Năng lực, tư duy và trình độ quản lí đô thị chưa theo kịp tốc độ đô thị hoá. Năng lực cán bộ chuyên môn và quản lí quy hoạch đô thị ở địa phương chưa đáp ứng nhu cầu: thiếu kĩ năng và kiến thức về quy hoạch đô thị chiến lược. Trong một số trường hợp, tốc độ phát triển nhanh của đô thị đã vượt khả năng điều hành của chính quyền Trung ương và địa phương.(129)

Theo đánh giá của Học viện Cán bộ quản lí xây dựng và đô thị, đội ngũ cán bộ tham gia xử lí vi phạm trật tự xây dựng dù đã được tổ chức từ Trung ương (Bộ Xây dựng) đến các cấp địa phương (tỉnh, huyện, xã) nhưng khi đến cơ sở (trực tiếp phát hiện và xử lí vi phạm) thì đội ngũ càng mỏng. Địa phương thường không đủ nhân lực để quản lí toàn bộ địa bàn nên có những sai phạm xảy ra mà không được phát hiện và xử lí kịp thời. Tại cấp xã, cán bộ được giao phụ trách quá nhiều mảng công tác, bao gồm cả xây dựng, đất đai, môi trường...

---

(127). Học viện Cán bộ quản lí xây dựng và đô thị (2015), *Hội nghị đánh giá 5 năm thực hiện Đề án 1961*, http://amc.edu.vn/vi/tin-tuc-su-kien/tin-hoat-dong-hoc-vien/4252-hoi-nghi-danh-gia-5-nam-thuc-hien-de-an-1961.html, truy cập 5/5/2021.

(128). Bộ Xây dựng (2017), *Báo cáo số 91/BC-BXD, ngày 20 tháng 11 năm 2017 gửi Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện kiểm tra công tác lập, quản lí quy hoạch đô thị và công tác quản lí hoạt động xây dựng được giao tại Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ*.

(129). Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tóm tắt đánh giá quá trình đô thị hoá ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ phát triển đô thị giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025 (Dự thảo 1)*, pdf, tr.20, https://drive.google.com/file/d/1CqAiJuE-FRWGkujtrCZMHgMcTVeDnwH/view, truy cập 27/4/2021.

trình độ chuyên môn được đào tạo chưa phù hợp với quản lí trật tự xây dựng dẫn đến việc xử lí các sai phạm chưa thật sự hiệu quả.(130) Trong thời gian qua, xảy ra khá nhiều vụ việc phức tạp, gây bất bình và bức xúc trong dư luận, liên quan đến quản lí nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng v.v. không ít cán bộ lãnh đạo, quản lí quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị vi phạm pháp luật với mức độ nghiêm trọng đã bị xử lí nghiêm khắc. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức các cơ quan trong bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương nói chung, bộ máy quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng nói riêng vẫn đang trong quá trình cải cách, đổi mới, có nhiều biến động;(131) Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị đang trong giai đoạn thí điểm, chưa đáp ứng yêu cầu và đặc trưng của đô thị. Chức năng, nhiệm vụ và thực trạng về sự phối hợp giữa các cơ quan quản lí nhà nước về phát triển đô thị, giữa Trung ương và địa phương, giữa các đơn vị ở địa phương chưa rõ ràng, còn chồng chéo. Mô hình chính quyền đô thị chưa thật sự có sự khác biệt với chính quyền nông thôn.(132) Sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, các ngành đối với ngành xây dựng trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị chưa tốt; nhận thức chung của xã hội về bảo đảm quyền con người, quyền công dân, về quản lí, giám sát quy hoạch, kiến trúc xây dựng, quản lí dự án đầu tư xây dựng, chất lượng công trình xây dựng, quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây

---

(130). Học viện Cán bộ quản lí xây dựng và đô thị (2020), *Điều tra, khảo sát, đánh giá thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức tham gia công tác xử lí vi phạm trật tự xây dựng trên địa bàn cả nước* - Dự án sự nghiệp kinh tế năm 2019, Hà Nội, 2020, tr.53.

(131). Trên thực tế đã có sự điều chỉnh khá lớn về quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị ở Hà Nội và các tỉnh lân cận khi sáp nhập tỉnh Hà Tây, huyện Mê Linh của tỉnh Vĩnh Phúc và 4 xã của huyện Lương Sơn tỉnh Hoà Bình vào Thủ đô Hà Nội từ ngày 01 tháng 8 năm 2008. Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 768/2016/QĐ-TTg phê duyệt điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050; Quyết định số 2076/2017/QĐ-TTg phê duyệt điều chỉnh quy hoạch vùng TP. Hồ Chí Minh đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

(132). Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tóm tắt đánh giá quá trình đô thị hoá ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ phát triển đô thị giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025 (Dự thảo 1)*, pdf, tr.21, https://drive.google.com/file/d/1CqAiJuE-FRWGkujtrCZMHgMcTVeDnwH/view, truy cập 27/4/2021.

dựng, phát triển đô thị tuy đã được cải thiện nhưng vẫn còn ở mức thấp.

(iv) Công tác nghiên cứu, vận dụng lí luận, phương pháp luận về quy hoạch, phát triển đô thị, kiến trúc xây dựng đô thị, kế hoạch hoá, quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan trong ngành xây dựng chậm được đổi mới, chưa đáp ứng tốt các yêu cầu phát triển đô thị xanh, thông minh, bền vững. Đúng như nhận định của Bộ Xây dựng: "*Lí luận và phương pháp lập quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị chưa đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Quy hoạch đô thị chưa mang tính tích hợp, đa ngành, gắn kết với quy hoạch vùng, chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, kế hoạch đầu tư, thị trường bất động sản. Chất lượng đồ án quy hoạch còn hạn chế về tầm nhìn, dự báo, định hướng phát triển, điều kiện thực hiện*."(133) Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng thuộc về trách nhiệm của các cơ quan quản lí nhà nước và toàn ngành xây dựng nói chung trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chúng ta chưa bắt kịp xu thế chung, hội nhập hiệu quả với những tiến bộ, sự phát triển của lí luận về xây dựng, phát triển đô thị hiện đại. Trong bối cảnh đó có thể nói sự lạc hậu về lí luận, phương pháp luận là một trong những lí do của những hạn chế trong hoạt động xây dựng, phát triển đô thị và cả quá trình quản lí nhà nước trên lĩnh vực này.

(v) Trình độ nghiệp vụ chuyên môn, biện pháp quản lí, chất lượng công việc của người quản lí, cơ quan thẩm định, cơ quan tư vấn, giám sát về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, quản lí dự án đầu tư xây dựng, quản lí chất lượng công trình xây dựng đô thị, quản lí về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị còn nhiều mặt yếu kém, thiếu

---

(133). Bộ Xây dựng, *Báo cáo tóm tắt đánh giá quá trình đô thị hoá ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ phát triển đô thị giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025* (Dự thảo 1, tlđd, tr.21.

tính bền vững, lâu dài và chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới. Bộ Xây dựng cũng đã nhấn mạnh: "*Năng lực cán bộ chuyên môn và quản lí chưa cao. Thiếu quy định về tiêu chí, tiêu chuẩn chuyên môn trong đánh giá, sử dụng và bổ nhiệm cán bộ chuyên môn quy hoạch, quản lí đô thị trong các cơ quan quản lí nhà nước. Cán bộ ít được đào tạo, bổ sung kiến thức quản lí đô thị*."(134) Báo cáo quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững lần thứ III (Habitat III), tổ chức tại Ecuador tháng 10 năm 2016 đã nhận định: Phân cấp, phân quyền không chỉ là vấn đề thể chế và quy định mà còn thể hiện qua thái độ và quan điểm làm việc. Để quản lí đô thị hiệu quả, cán bộ chính quyền địa phương cần phải năng động hơn thay vì thụ động và chờ đợi ý kiến chỉ đạo của cấp trên và chỉ đơn giản thực hiện những hướng dẫn đó. Ở nhiều tỉnh thành, năng lực của cán bộ địa phương đảm nhận những công việc được giao còn hạn chế, dẫn đến sự chậm trễ và kết quả làm việc chưa cao. Vấn đề ở đây là cả về kĩ thuật và phương pháp luận. Một số chính quyền địa phương đã sử dụng hình thức phân cấp để ban hành các quy định riêng về đầu tư, đất đai, xây dựng, tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Kết quả là các thủ tục đầu tư xây dựng có sự khác biệt giữa các địa phương.(135)Đến nay, Chiến lược phát triển đô thị quốc gia vẫn đang trong quá trình soạn thảo, tổ chức tiếp thu ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2020 – 2030, Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2035, tầm nhìn đến năm 2050; các chương trình, dự án đầu tư nâng cấp đô thị, tăng trưởng

---

(134). Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tóm tắt đánh giá quá trình đô thị hoá ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ phát triển đô thị giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025 (Dự thảo 1)*, pdf, tr.21, https://drive.google.com/file/d/1CqAiJuE-FRWGkujtrCZMHgMcTVeDnwH/view, truy cập 27/4/2021.

(135). Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2019, số 97+98), *Báo cáo quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững lần thứ III (Habitat III)*, tổ chức tại Ecuador tháng 10 năm 2016, http://www.moc.gov.vn/vi/thong-tin-tu-lieu/-/tin-chi-tiet/ek4I/86/670935/bao-cao-quoc-gia-phat-trien-do-thi-viet-nam-tham-gia-hoi-nghi-habitat-iii.html, truy cập 01/4/2021.

xanh, thông minh, thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng cho giai đoạn 2020 - 2025 và các giai đoạn tiếp theo cũng đã bộc lộ những điểm bất cập cần phải được bổ sung, sửa đổi, cập nhật cho phù hợp với yêu cầu xây dựng, phát triển hệ thống đô thị trong điều kiện mới.

(vi) Ý thức pháp luật về quản lí nhà nước, kinh nghiệm và ý thức trách nhiệm của một số cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lí ngành xây dựng, chính quyền địa phương các cấp nói chung, cán bộ, công chức lãnh đạo quản lí về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, quản lí dự án đầu tư xây dựng, chất lượng công trình xây dựng đô thị, quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong điều kiện hiện nay. Đây cũng là một trong những lí do chủ yếu của tình trạng tiêu cực trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói chung, sự chậm trễ, thiếu hiệu quả, chất lượng trong hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật về xây dựng đô thị nói riêng.

Kết luận chương 3

Trên cả bốn khía cạnh nội dung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam thời gian qua đã đạt được những kết quả quan trọng, rất đáng ghi nhận, góp phần to lớn vào những thành tựu chung của đất nước trong sự nghiệp đổi mới. Hệ thống đô thị Việt Nam đã lớn mạnh, phát triển cả về số lượng và chất lượng, đang chuyển đổi theo mô hình đô thị xanh, thông minh, bền vững. Tuy nhiên, quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị đều có không ít những hạn chế, thậm chí một số biểu hiện, một số mặt còn gây bức xúc cho dư luận xã hội, ảnh hưởng xấu đến chất lượng cuộc sống của người dân. Sở dĩ có tình trạng trên là do một

số quy định của pháp luật, quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế, kĩ thuật… trong hệ thống công cụ quản lí nhà nước về xây dựng đô thị còn phức tạp, chồng chéo, không còn thích hợp với yêu cầu của thực tiễn hoạt động xây dựng, phát triển đô thị trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng như hiện nay. Bộ máy quản lí còn chưa tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, sự phân quyền, phân cấp chưa mạnh mẽ, rõ ràng, hợp lí; sự phối hợp công tác giữa các cơ quan, tổ chức chưa chặt chẽ; đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều mặt yếu kém về trình độ, năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức; vai trò tham gia, giám sát, phản biện xã hội của người dân và các tổ chức xã hội chưa được phát huy trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị...

CHƯƠNG 4
QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUẢN LÍ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

4.1. Quan điểm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

4.1.1. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải được thực hiện bởi hệ thống quản lí năng động, hiệu lực, hiệu quả

Hệ thống tổ chức quản lí nhà nước nói chung là một cấu trúc hoàn chỉnh gồm các thiết chế là các cơ quan, tổ chức, đơn vị - những chủ thể thực hiện vai trò, chức năng quản lí nhà nước và các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục hoạt động tương ứng trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội. Trong nền kinh tế thị trường, xây dựng nói chung và xây dựng đô thị nói riêng là lĩnh vực hoạt động kinh tế-xã hội có phạm vi rộng lớn, tính chất phức tạp, chuyên môn sâu, do vậy hệ thống quản lí nhà nước đối với lĩnh vực này cũng cần phải đảm bảo tính thích ứng cao, năng động, hiệu lực, hiệu quả. Đây là một trong những nhân tố thể hiện rõ nhất vai trò của con người trong quản lí nhà nước, bởi thế nó có tính quyết định cho sự thành công của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Điều này luôn đặt ra nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng là phải chăm lo, củng cố, nâng cao phẩm chất, năng lực của các cơ quan, đội ngũ cán bộ công chức quản lí nhà nước cùng với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật - cơ sở pháp lí đồng thời là công cụ thực hiện quản lí nhà nước, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân. Nâng cao tính chất công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, của các cán bộ, công chức trong bộ máy quản lí nhà nước, tính chất hợp lí, khách quan của pháp luật và các công cụ quản lí là đòi hỏi có tầm quan trọng hàng đầu và tất yếu của nền kinh tế-xã hội đối với hệ thống quản lí nhà nước. Nếu không có một hệ thống quản lí nhà nước tốt, thích ứng cao với thực tiễn đời sống kinh tế-xã hội

của đất nước thì không thể nói đến việc thực hiện tốt vai trò, chức năng quản lí của Nhà nước và quản trị quốc gia trong điều kiện hiện nay.

4.1.2. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải bảo đảm nguyên tắc pháp quyền, phát huy quyền dân chủ, nêu cao vai trò tích cực của người dân, các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư

Nguyên tắc pháp quyền là một nguyên tắc cơ bản trong xây dựng bộ máy nhà nước, trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và toàn xã hội. Đây cũng là lí tưởng cao đẹp, xu hướng có tính phổ biến của các quốc gia, dân tộc trên thế giới. Tinh thần chung của nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi pháp luật phải có được vị trí tối tượng, phải được toàn xã hội, đặc biệt là tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tuân thủ nghiêm ngặt. Pháp luật với các yêu cầu cả về nội dung và hình thức phải là đại lượng thể hiện ý chí chung của xã hội, mang những giá trị tiến bộ, nhân văn, ghi nhận những tiêu chuẩn phù hợp với yêu cầu khách quan của nền kinh tế-xã hội, với ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Từ tổ chức bộ máy đến nội dung hoạt động trên thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần tuân thủ triệt để nguyên tắc pháp quyền. Mọi hành vi vi phạm pháp luật đều bị phát hiện, xử lí kịp thời, nghiêm minh, bất kể chủ thể thực hiện hành vi vi phạm là người dân, doanh nghiệp hay tổ chức, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức. Trên góc độ đó mà nói thì các chủ thể quản lí và đối tượng quản lí đều phải được bình đẳng trước pháp luật, không có ngoại lệ, ưu tiên hay vùng cấm trong xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị trong điều kiện xây dựng nền dân chủ, phát huy quyền làm chủ của người dân hiện nay phải được tiếp cận dựa trên quyền con người, quyền công dân. Đây cũng là một trong những xu hướng phát triển tiến bộ của tổ chức quản trị quốc gia theo tư tưởng dân chủ, nhân quyền ở nhiều quốc gia trên thế giới. Sự thành công, những kết quả của quản lí nhà nước chỉ có thể đạt được khi chúng ta vừa bảo đảm quyền dân chủ, vừa nâng cao nhận

thức chung, sự đồng thuận của toàn xã hội. Quản lí nhà nước cần được đặt trong môi trường, bảo đảm thống nhất về mục tiêu, phương thức thực hiện với quản trị quốc gia nói chung. Trật tự, kỉ cương trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không phải là những thứ để hạn chế, ngăn cản tự do của người dân, trái lại đó là những quy tắc, yêu cầu cần thiết để quyền của cá nhân mỗi con người, công dân thống nhất, hài hoà với lợi ích chung của toàn xã hội và mang tính bền vững, hiện thực. Duy trì, bảo đảm trật tự, kỉ cương trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cũng chính là nhằm mục tiêu bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân liên quan đến hoạt động xây dựng đô thị.

4.1.3. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, phát triển bền vững

Thứ nhất, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần được bảo đảm theo hướng đổi mới toàn diện các nội dung cấu thành có mối liên hệ gắn bó hữu cơ, tác động tương hỗ với nhau, cùng hướng đến các mục tiêu chung của quản lí nhà nước trên lĩnh vực này. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị có vai trò kiến tạo hành lang, các điều kiện thuận lợi, thực hiện hỗ trợ, bảo đảm cho hoạt động xây dựng đô thị phát triển theo đúng lộ trình và mục tiêu đã lựa chọn. Nói cách khác, muốn bảo đảm được vai trò quản lí của Nhà nước đối với hoạt động xây dựng đô thị thì Nhà nước luôn phải nhận thức và thực hiện đúng đắn các nội dung quản lí, không được coi nhẹ bất kì nội dung nào trong số đó. Ở khía cạnh tổng thể, nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị gồm các lĩnh vực quản lí tương ứng với các lĩnh vực hoạt động của ngành xây dựng còn ở khía cạnh cụ thể, nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thể hiện chi tiết vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong mối quan hệ với thị trường và xã hội trên từng lĩnh vực quản lí.

Thứ hai, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải được bảo đảm theo hướng phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, phát triển bền vững.

Nền kinh tế thị trường, công cuộc hội nhập quốc tế, phát triển bền vững đặt ra các yêu cầu cơ bản, toàn diện mà dựa trên đó các nội dung của quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng có thể được xác định. Nền kinh tế thị trường ở Việt Nam là mô hình sáng tạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam, là nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường hướng tới mục tiêu xây dựng XHCN, ở đó khu vực nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Chính vì thế, quản lí nhà nước trong điều kiện hiện nay cần bảo đảm tính hiện đại của cách mạng công nghiệp thế hệ thứ tư (4.0), hướng tới sự hài hoà với các quy luật, chuẩn mực chung của cộng đồng các quốc gia, dân tộc trên thế giới. Tích cực, chủ động hội nhập quốc tế một cách sâu rộng, thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế là yêu cầu có tính nguyên tắc, là nhiệm vụ quan trọng đối với toàn bộ nền kinh tế-xã hội, trong đó quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không phải là ngoại lệ. Hơn nữa, ngày nay cộng đồng quốc tế và mỗi quốc gia đều đang phải đối mặt với những vấn đề lớn, bức thiết nhất của thời đại như tình trạng xung đột sắc tộc, tôn giáo, khủng bố, bất ổn về an ninh, nạn dịch bệnh, ô nhiễm, suy thoái môi trường sinh thái, biến đổi khí hậu hay đói nghèo, bất công xã hội. Phát triển kinh tế-xã hội không còn đồng nghĩa với sự tăng trưởng theo các chỉ số về lượng mà phải dựa trên một nền tảng tư duy mới có tính phức hợp,[136] hướng tới sự phát triển bền vững, toàn diện về kinh tế, văn hoá-xã hội, môi trường, không để lại hậu quả, những gánh nặng cho các thế hệ tương lai.

4.1.4. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải được bảo đảm trên cơ sở phát huy ưu điểm, khắc phục những hạn chế của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thời gian qua

Cũng như quản lí nhà nước trên các lĩnh vực nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam cả về nhận thức lí luận, thực tiễn xây dựng, ban

(136).Xem thêm: Phạm Khiêm Ích (2020), *Edgar Morin và triết học giáo dục*, http://triethoc.edu.vn/vi/ban-tin-triet-hoc/danh-nhan-triet-hoc/edgar-morin-va-triet-hoc-giao-duc_917.html, truy cập 30/4/2021.

hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật đều có những ưu điểm, thành tựu đáng được ghi nhận, bên cạnh những hạn chế cần phải khắc phục. Quan điểm này thể hiện yêu cầu đặt ra là một mặt dựa trên những kết quả đã đạt được, phát huy những mặt tích cực, mặt khác quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần phải được bảo đảm trên cơ sở khắc phục những hạn chế đã được đánh giá, nhìn nhận. Tuy cần hội đủ cả hai mặt trên của yêu cầu nhưng việc khắc phục những hạn chế có được sự ưu tiên hơn, bởi lẽ ở chừng mực nhất định, việc khắc phục những hạn chế cũng đồng nghĩa với bảo vệ, kế tục, phát huy ở một tầm mức cao hơn những ưu điểm.

Về những ưu điểm, nổi bật nhất là chúng ta đã có một hệ thống pháp luật khá đầy đủ, đồng bộ và phù hợp trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, tạo cơ sở pháp lí tương đối ổn định cho quản lí nhà nước trên lĩnh vực này. Tuy nhiên, sự phát triển toàn diện, bền vững về kinh tế-xã hội của đất nước đang đòi hỏi hệ thống pháp luật trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cũng phải thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cho phù hợp với yêu cầu của quản lí nhà nước tình hình mới. Đối với việc tổ chức thực hiện pháp luật trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, ưu điểm đáng được ghi nhận nhất là cả nước đã xây dựng được hệ thống khá hoàn chỉnh các cơ quan, tổ chức, đội ngũ cán bộ, công chức có trách nhiệm thực hiện vai trò, chức năng quản lí của Nhà nước trên lĩnh vực này. Đây là sức mạnh, nguồn lực có tính quyết định cho sự thành công của việc tổ chức thực hiện pháp luật trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, tạo nên những thành tựu trong hoạt động xây dựng đô thị, đem lại một diện mạo mới cho các đô thị trên phạm vi toàn quốc. Mặc dù vậy, việc tiếp tục đổi mới tổ chức, nội dung, phương thức hoạt động của bộ máy, hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng, phát huy phẩm chất, năng lực đội ngũ cán bộ, công chức ngành xây dựng cũng là một đòi hỏi bức thiết hiện nay.

Từ những góc nhìn khác nhau, có thể nhận thấy mỗi khía cạnh đã nêu trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hiện nay đều có những điểm hạn chế với mức độ, tính chất nhất định. Đặc biệt, cũng như phần lớn các lĩnh vực quản lí nhà nước, sự tuân thủ, chấp hành, việc tổ chức thực hiện pháp luật là khâu có nhiều biểu hiện hạn chế nhất trong toàn bộ chu trình quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Ở góc độ khái quát, có ý nghĩa bao trùm, việc xử lí các yêu cầu đặt ra trong mối tương quan giữa ưu điểm và hạn chế hay bên cạnh đó ở góc độ chuyên môn là xử lí các yêu cầu đặt ra trong mối tương quan giữa xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật chính là hướng tới sự hài hoà, phù hợp mang tính biện chứng. Đồng thời, điều đó cũng bao hàm việc đặt ra và giải quyết cho sự ưu tiên đối với khâu trọng yếu nhất theo hướng khắc phục hạn chế, cả về xây dựng, ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tiễn quản lí nhà nước ở lĩnh vực hoạt động xây dựng đô thị.

4.2. Giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

4.2.1. Hoàn thiện pháp luật về xây dựng đô thị

4.2.1.1. Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị

Các quy phạm pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị là nhóm quy phạm pháp luật giữ vị trí quan trọng hàng đầu trong pháp luật về xây dựng đô thị. Sự hoàn thiện của pháp luật về quy hoạch, kiến trúc đô thị là điều kiện tiên quyết để có thể quản lí tốt đối với toàn bộ hoạt động xây dựng đô thị, không chỉ đối với mỗi công trình, khu vực đô thị mà còn trên phạm vi tổng thể cả tiến trình xây dựng, phát triển hệ thống đô thị của đất nước. Những năm qua, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng, ban hành khá đầy đủ các luật và văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết các luật đó, tạo cơ sở pháp lí ngày càng hoàn thiện, vững chắc hơn để thực hiện quản lí nhà nước về xây dựng đô

thị. Đó là Luật Xây dựng năm 2014, Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009; Luật Quy hoạch năm 2017 và Luật Kiến trúc năm 2019. Tuy nhiên, hiện đang tồn tại và nảy sinh một số vấn đề cần tập trung khắc phục, tiếp tục hoàn thiện các quy định có liên quan, nhất là nhóm các quy định về nội dung quản lí nhà nước. Trước đây gần như toàn bộ các vấn đề liên quan đến hoạt động xây dựng nói chung, trong đó có xây dựng đô thị nói riêng đều được điều chỉnh tổng hợp trong một đạo luật duy nhất là Luật Xây dựng (năm 2003), các khía cạnh cụ thể thường được quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành trong các văn bản dưới luật. Còn sau đó, bên cạnh Luật Xây dựng, từ năm năm 2005 có thêm Luật Nhà ở, năm 2006 có thêm Luật Kinh doanh bất động sản, năm 2009 có thêm Luật Quy hoạch đô thị, năm 2017 có thêm Luật Quy hoạch và từ năm 2019 có thêm Luật Kiến trúc. Có thể thấy cùng với sự phát triển của đất nước và quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng thì cơ sở luật định cho quá trình quản lí nhà nước đối với các lĩnh vực cụ thể trong hoạt động xây dựng càng phải đầy đủ, chi tiết hơn. Nhưng đến nay vấn đề phát sinh là các quy định về nội dung quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc trong xây dựng đô thị cần phải được thể hiện một cách thống nhất, minh bạch và dễ tiếp cận. Trước hết, cần giải quyết thoả đáng các mối quan hệ giữa luật chung và luật chuyên ngành, theo đó một mặt Luật Xây dựng được coi là luật chung, cơ sở pháp lí để thực hiện quản lí nhà nước về các vấn đề chung trong toàn ngành xây dựng (hoạt động xây dựng các công trình trên phạm vi cả nước nói chung và xây dựng ở khu vực đô thị nói riêng), đồng thời là luật chung để quản lí nhà nước đối với tất cả các công đoạn, các khâu trong tiến trình hoạt động xây dựng: từ quy hoạch, kiến trúc xây dựng đến quản lí dự án đầu tư xây dựng, quản lí chất lượng công trình và quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong hoạt động xây dựng. Luật kinh doanh bất động sản, Luật nhà ở cũng được coi là luật chung (vì không phải chỉ

để áp dụng riêng cho quản lí nhà nước đối với hoạt động kinh doanh bất động sản hay xây dựng nhà ở tại đô thị). Trong khi đó, Luật Quy hoạch đô thị là luật chuyên ngành vì nó chỉ được áp dụng trong quản lí nhà nước đối với xây dựng ở đô thị và chỉ đối với khâu quy hoạch trong hoạt động xây dựng đô thị. Mặt khác, Luật Quy hoạch và Luật Kiến trúc tuy được coi là các luật chuyên ngành trong mối quan hệ với Luật Xây dựng nhưng lại là luật chung trong mối quan hệ với Luật Quy hoạch đô thị, pháp luật về kiến trúc trong xây dựng đô thị. Đó thật sự là những mối quan hệ chằng chịt, khá phức tạp. Nguyên tắc đặt ra trong mối quan hệ giữa luật chung với luật chuyên ngành là phải tuân theo mối quan hệ biện chứng giữa cái chung và cái riêng, giữa cái khái quát và cái cụ thể. Trên thực tiễn lập pháp, không ít vấn đề các luật chỉ điều chỉnh ở mức độ khái quát như là những nguyên tắc chung, giao cho các chủ thể khác quy định chi tiết, biện pháp thi hành, nhất là các vấn đề liên quan đến tiêu chuẩn, quy chuẩn, quy trình kĩ thuật. Hiện trạng pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng hiện nay đang đặt ra yêu cầu cần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong các quy định từ luật đến văn bản quy định chi tiết một số điều khoản được giao trong luật. Việc này cần phải được kiểm soát chặt chẽ trên những nguyên tắc của chế độ uỷ quyền lập pháp. Ở đây có hai nhiệm vụ liên quan mật thiết với nhau, cần được chú trọng: một là sửa đổi, bổ sung các quy định của luật bảo đảm sự phù hợp giữa luật chung và luật chuyên ngành. Nhiệm vụ thứ hai là hệ thống các văn bản quy định chi tiết luật cần được ban hành phù hợp với nội dung và tinh thần uỷ quyền của luật mới được ban hành hoặc luật đã được sửa đổi, bổ sung, tránh tình trạng tạo nên một "rừng nhiệt đới" các văn bản quy phạm pháp luật, gây khó khăn cho việc áp dụng trong quản lí nhà nước và sự tuân thủ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân. Thường thì phải có luật chung rồi mới có thể xây dựng, ban hành luật chuyên ngành nhưng khi đã xây dựng, ban hành luật chuyên ngành thì cũng cần phải sửa đổi, bổ sung luật chung để bảo đảm sự

thống nhất điều chỉnh các quan hệ xã hội trong mối quan hệ chung-riêng. Tuy vậy, như trên đã phân tích, các mối quan hệ giữa luật chung và luật chuyên ngành tồn tại trong hệ thống mang tính phức hợp chứ không mang tính đơn tuyến. Do đó, ở mỗi thời điểm nhất định sự thống nhất hoàn hảo các mối quan hệ này là điều khó có thể đạt được. Đây cũng là một thách thức không nhỏ đối với quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng trong điều kiện hiện nay. Tư duy liên ngành, tổng hợp trong hoạt động xây dựng, ban hành pháp luật cần được đề cao. Giải pháp xây dựng, ban hành một luật có thể sửa nhiều luật như trường hợp Luật Sửa đổi 37 luật có liên quan đến Luật Quy hoạch năm 2017 cần được tiếp tục triển khai có hiệu quả. Tuy nhiên, thiết nghĩ không cần phải xây dựng, ban hành thêm một văn bản luật độc lập với Luật Quy hoạch để sửa các luật có liên quan đến quy hoạch mà nên đưa nội dung đó vào trong chính nội dung văn bản Luật Quy hoạch để tiện cho việc tiếp cận, nắm bắt tinh thần của Luật. Đáng lẽ, khi xây dựng, ban hành Luật Kiến trúc cũng phải làm theo cách đó nhưng chúng ta đã không làm được, vì thế tới đây, sẽ phải có thêm một văn bản luật sửa đổi nhiều luật khác có liên quan đến kiến trúc.

Mặt khác, sự uỷ quyền lập pháp nói chung cũng như uỷ quyền lập pháp trên lĩnh vực pháp luật về xây dựng đô thị nói riêng cần được thực hiện một cách hợp lí và phải được kiểm soát chặt chẽ. Trước hết, cần bảo đảm nguyên tắc chỉ được ban hành văn bản quy định chi tiết những vấn đề nào đã được luật giao, không được dùng văn bản gọi là "hướng dẫn thi hành luật" để ban hành thêm các quy định ngoài luật, vượt thẩm quyền của cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Cần tuân thủ nguyên tắc chỉ uỷ quyền lập pháp đối với những vấn đề đã được Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 xác định, tránh tình trạng luật uỷ quyền quá nhiều vấn đề. Chẳng hạn, Luật Kiến trúc năm 2019, tại khoản 5 Điều 14 giao Chính phủ quy định chi tiết nội dung quy chế quản lí kiến trúc bên cạnh các vấn đề hồ sơ, trình tự, thủ tục lập, thẩm định, lấy ý kiến,

công bố và biện pháp tổ chức thực hiện quy chế quản lí kiến trúc. Điều đó có nghĩa trên cơ sở 8 nội dung của quy chế kiến trúc được quy định một cách tổng quát tại khoản 3 Điều 14 Luật Kiến trúc, Chính phủ có trách nhiệm ban hành quy định chi tiết hoá các nội dung đó. Mặt khác, trên cơ sở quy định của Luật Kiến trúc và quy định chi tiết của Chính phủ, hội đồng nhân dân cấp tỉnh sẽ ban hành các quy chế quản lí kiến trúc để áp dụng trên mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đó mới chỉ là vấn đề nội dung quy chế quản lí kiến trúc, chưa kể đến hồ sơ, trình tự, thủ tục lập, thẩm định, lấy ý kiến, công bố và biện pháp tổ chức thực hiện quy chế quản lí kiến trúc thì Chính phủ trong lúc quy định chi tiết có thể phải giao cho Bộ Xây dựng quy định chi tiết hơn về vấn đề nào đó, chính quyền địa phương cũng có thể đưa ra các quy định cụ thể hoá những quy định trên cho phù hợp với địa phương mình. Như vậy, chỉ riêng một vấn đề cụ thể đã có thể thấy tầng tầng, lớp lớp các quy định và các văn bản quy phạm pháp luật cần bảo đảm sự tuân thủ, thi hành trong quản lí nhà nước về kiến trúc. Luật Kiến trúc năm 2019 có tới 8 vấn đề giao Chính phủ quy định chi tiết và 1 vấn đề giao Bộ Xây dựng quy định chi tiết. Rõ ràng, đã đến lúc cần phải siết chặt hơn nguyên tắc chỉ được giao quy định chi tiết những vấn đề cần thiết đã xác định, nếu không chúng ta sẽ vẫn không thoát khỏi tình trạng luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư và theo đó lại có "rừng nhiệt đới" văn bản quy phạm pháp luật. Tuy Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định rõ nguyên tắc văn bản quy định chi tiết phải được xây dựng cùng với văn bản giao quy định chi tiết để đến khi văn bản này có hiệu lực thi hành thì văn bản quy định chi tiết cũng có hiệu lực thi hành một cách đồng bộ nhưng trên thực tế hoạt động lập pháp, lập quy có thể khẳng định chúng ta khó đạt được điều này, thành ra tình trạng trễ nải, nợ đọng văn bản quy định chi tiết sẽ còn là chuyện vẫn thường gặp. Về vấn đề quy hoạch xây dựng đô thị, hiện nay, việc quy định chi tiết Luật Quy hoạch vẫn phải được tiến hành cùng với việc

quy định chi tiết Luật Sửa đổi 37 luật liên quan đến quy hoạch, chẳng hạn vấn đề tại khoản 1 Điều 52 Luật Quy hoạch đô thị sau khi đã được sửa đổi theo Luật Sửa đổi 37 luật liên quan đến quy hoạch. Ngoài ra, vấn đề hiện nay còn phải tập trung nghiên cứu sửa đổi, bổ sung ban hành hàng loạt các tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế-kĩ thuật liên quan đến quy hoạch, kiến trúc trên tinh thần các luật mới được ban hành.

Trong điều kiện hiện nay, các loại hình kiến trúc mới đang xuất hiện, gắn kết đô thị với nông thôn, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị theo quy hoạch đô thị – nông thôn cũng đang trong quá trình chuyển đổi từ mô hình quy hoạch theo kế hoạch (từ trên xuống) sang mô hình quản lí theo quy hoạch từ dưới lên, phân quyền, phân cấp quản lí mạnh mẽ cho các cấp chính quyền địa phương, trình tự lập quy hoạch có nhiều thay đổi thì hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế-kĩ thuật đang đứng trước nhiều thách thức rất lớn, cần được sửa đổi, bổ sung kịp thời. Đối với các công trình kiến trúc đô thị, việc xuất hiện ngày càng nhiều kiến trúc theo kiểu "thị trường hoá" thậm chí có nhiều biến tướng lộn xộn, lai căng, phản cảm, lãng phí, do vậy cơ quanh nhà nước có thẩm quyền cần sớm xây dựng, ban hành những quy định mới, hoàn thiện hệ thống các quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị. Hiện chúng ta đã có khá nhiều các quy định, tuy nhiên, các quy định này chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ, hiệu lực pháp lí còn thấp. Thậm chí, không ít tiêu chuẩn, quy chuẩn đã bị lạc hậu so với thực tế, không còn đáp ứng được yêu cầu phát triển hệ thống đô thị một cách bền vững và hội nhập quốc tế, không xuất phát từ nhu cầu phát triển của đô thị trong nền kinh tế thị trường, kém tính cạnh tranh bởi hệ thống số liệu thiếu chính xác, thiếu các phân tích, dự báo về các yếu tố trong nước và quốc tế, tác động của các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch khác. Các quy định về quy trình, thủ tục về lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế còn phức tạp, tốn nhiều thời gian. Các giải pháp thiết kế, đặc biệt là quy hoạch đô thị đưa

ra thường mang tính chất chung chung, không cụ thể. Giải pháp của quy hoạch này có thể sao chép dùng cho quy hoạch khác dẫn đến phải điều chỉnh, bổ sung quy hoạch nhiều lần, thiếu tính khả thi, không đảm bảo nguồn lực để thực hiện dẫn đến quy hoạch kém hiệu quả. Quy hoạch thiếu các quy định định lượng nên số lượng bản vẽ trong đồ án thiết kế đôi khi có thừa nhưng thiếu nội dung phục vụ triển khai quy hoạch và quản lí nhà nước sau quy hoạch xây dựng đô thị.

Các quy định về hoạt động kiến trúc, quy hoạch và quản lí không gian ngầm, quy hoạch đô thị xanh, quy hoạch đô thị phát triển bền vững, nguồn lực cho việc lập và triển khai quy hoạch cũng như kiểm tra, giám sát thực hiện theo quy hoạch v.v. cũng rất cần được chú trọng sửa đổi, bổ sung bảo đảm tính cụ thể, chuẩn mực, khả thi. Hàng loạt các quy định về thẩm định, phê duyệt đồ án quy hoạch đô thị cần được đổi mới, đặc biệt quy định quản lí nhà nước về quy hoạch đô thị. Chẳng hạn quy định về nguyên tắc điều chỉnh quy hoạch, công khai quy hoạch và giám sát của cộng đồng dân cư trong thực hiện quy hoạch; quy định về cấp phép xây dựng, về chiều cao tầng, mật độ xây dựng, hình thức kiến trúc. Cần hoàn thiện các quy định về hệ thống cơ quan quản lí quy hoạch xây dựng đô thị cấp cơ sở. Hệ thống các quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế-kĩ thuật ở lĩnh vực này cần sớm được đổi mới, hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu quản lí nhà nước về xây dựng đô thị trên tất cả các khía cạnh nội dung quản lí.

Nhìn chung, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Quy hoạch, Luật Kiến trúc được xây dựng, ban hành và đi vào thực tiễn đời sống sẽ khắc phục tình trạng manh mún, phân tán, thiếu tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật ở lĩnh vực này trong suốt thời gian dài. Tuy nhiên, thường các quy định của luật mới chỉ điều chỉnh ở tầm nguyên tắc chung, những định hướng chính sách lớn nên cũng cần phải có sự hỗ trợ của hệ thống các quy định chi tiết, biện pháp thi hành luật, các tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế-kĩ thuật. Đặc biệt, hệ thống các quy định chi tiết, biện pháp thi hành luật, các tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế-

kĩ thuật cần phải đáp ứng những yêu cầu mới của quản lí nhà nước ở lĩnh vực này trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy quyền dân chủ của người dân, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, hội nhập quốc tế và phát triển bền vững hiện nay.

Để có hệ thống các quy phạm pháp luật tốt làm cơ sở pháp lí vững chắc cho quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, việc kiểm soát uỷ quyền lập pháp ở lĩnh vực này cũng cần được thực hiện nghiêm túc trên cả hai phương diện: uỷ quyền lập pháp và việc thực hiện sự uỷ quyền đó (lập quy). Bên cạnh các cơ chế kiểm soát hiện có, đã đến lúc chúng ta phải coi trọng xây dựng cơ chế kiểm soát tư pháp đối với các văn bản quy phạm pháp luật nói chung cũng như các văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị nói riêng. Đây có thể coi là biểu hiện đặc trưng, chỉ dấu thể hiện yêu cầu tuân theo nguyên tắc pháp quyền đối với quản trị quốc gia nói chung, quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị nói riêng.

Pháp luật là cơ sở pháp lí cho hoạt động kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị. Cần khắc phục tình trạng thiếu chế tài xử lí vi phạm các quy định về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị. Pháp luật về xây dựng hiện hành còn thiếu một số chế tài xử lí vi phạm pháp luật về quy hoạch, kiến trúc có đủ sức mạnh răn đe, phòng ngừa vi phạm. Mặc dù từ trước đây, chúng ta đã có những quy định về quy hoạch vùng, quy hoạch khu chức năng đặc thù, tổ chức thực hiện quy hoạch xây dựng và quản lí theo quy hoạch xây dựng nhằm tránh tình trạng đầu tư phân tán, khép kín giữa các địa phương nhưng vẫn xảy ra tình trạng quy hoạch chậm trễ, xây dựng xong công trình mới hoàn thành quy hoạch, khiến nhiều công trình sai vị trí, không gian hoặc sai quy hoạch, khi xây dựng xong không sử dụng được vì không có chế tài xử lí mạnh. Mặt khác, cho dù đối với quản lí nhà nước về xây dựng đô thị trong nền kinh tế thị trường, cơ chế hậu kiểm đóng vai

trò chính nhưng trong một số trường hợp cần thiết tác dụng, ý nghĩa của cơ chế tiền kiểm cũng không thể coi nhẹ. Bởi lẽ, nếu chỉ coi trọng hậu kiểm thì nhiều vi phạm có thể để lại hệ lụy hết sức nghiêm trọng, lâu dài hoặc việc khắc phục sẽ vô cùng tốn kém nếu không được ngăn chặn kịp thời, nhất là những sai phạm về quy hoạch, kiến trúc hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

4.2.1.2. Hoàn thiện pháp luật về dự án đầu tư xây dựng đô thị

Pháp luật về dự án đầu tư xây dựng đô thị cần được hoàn thiện trong mối quan hệ với nội dung quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị. Theo quy định tại Điều 66 Luật Xây dựng năm 2014, quản lí dự án đầu tư xây dựng thể hiện tổng hợp ở nhiều nội dung khác nhau như: quản lí về phạm vi, kế hoạch, khối lượng công việc, chất lượng xây dựng, tiến độ thực hiện, chi phí đầu tư xây dựng, an toàn trong thi công xây dựng, bảo vệ môi trường trong xây dựng, lựa chọn nhà thầu và hợp đồng xây dựng; quản lí rủi ro; quản lí hệ thống thông tin công trình và các nội dung cần thiết khác được thực hiện theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan. Chủ đầu tư có trách nhiệm thực hiện hoặc giao ban quản lí dự án, tư vấn quản lí dự án, tổng thầu (nếu có) thực hiện một phần hoặc toàn bộ các nội dung quản lí dự án theo quy định. Rõ ràng, quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị có nội dung bao trùm lên phạm vi nội dung của quản lí dự án đầu tư xây dựng, các chủ thể quản lí dự án đầu tư xây dựng thực hiện vai trò quản lí trực tiếp đối với dự án đồng thời chịu sự quản lí của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (quản lí nhà nước). Thực tiễn xây dựng, ban hành các văn bản luật cho thấy, thường vấn đề quản lí nhà nước được thể hiện rất khái quát với những quy định khung, mang tính nguyên tắc chung. Cách quy định như vậy cũng có mặt hạn chế là khó hình dung được một cách cụ thể những nội dung quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị. Đứng từ phía các chủ thể quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị thì việc quy

định quản lí dự án mang tính tổng hợp là phù hợp vì mỗi dự án đầu tư xây dựng đô thị là một đơn vị cơ sở (tế bào), theo đó hoạt động xây dựng đô thị được tiến hành. Ngược lại, quản lí nhà nước là sự quản lí vĩ mô, không mang tính trực tiếp với phạm vi rộng, trải ra nhiều lĩnh vực, liên quan đến nhiều loại chủ thể, ở các phạm vi chuyên môn khác nhau. Do vậy, nội dung quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị cần được tách ra ở một số lĩnh vực cụ thể thành những nhóm độc lập tương đối, như quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Điều này cũng phù hợp, thống nhất với xu hướng phân nhánh, chuyên môn hoá trong quản lí nhà nước, chẳng hạn như quản lí nhà nước về kiến trúc và quản lí nhà nước về quy hoạch được tách thành những nội dung độc lập trong quản lí nhà nước về xây dựng nói chung và xây dựng đô thị nói riêng. Đã đến lúc sự thể hiện các quy định của pháp luật về nội dung quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị cũng phải được rõ ràng, minh bạch và dễ tiếp cận hơn theo xu hướng đó. Quy định như hiện nay có thể dẫn đến tình trạng một mặt vừa dễ bị nhầm lẫn giữa quản lí nhà nước với quản lí của chủ đầu tư, mặt khác vừa khó tiếp cận đầy đủ, toàn diện và sâu sắc các nội dung quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng đô thị. Trong thực tiễn xây dựng, ban hành pháp luật, dựa trên cơ sở quy định tại Điều 66 Luật Xây dựng năm 2014, Chính phủ ban hành Nghị định số 59/2015/NĐ-CP[137] về quản lí dự án đầu tư xây dựng đã triển khai quy định chi tiết các nội dung quản lí chủ yếu từ khía cạnh thực hiện vai trò của các chủ thể trực tiếp quản lí dự án như chủ đầu tư, nhà thầu, tư vấn, ban quản lí dự án. Đồng thời trong đó còn những quy định khác về quản lí chất lượng công trình xây

(137). Đã được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số điều bởi Nghị định số 42/2017/NĐ-CP và Nghị định số 100/2018/NĐ-CP (theo Văn bản hợp nhất số 02/VBHN-BXD, ngày 20 tháng 7 năm 2018). Đến nay, Nghị định này đã được thay thế bởi Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2021.

dựng,[138] quản lí an toàn lao động, bảo vệ môi trường, phòng chống cháy nổ trong thi công xây dựng công trình, quản lí chi phí đầu tư xây dựng, quản lí hợp đồng trong hoạt động xây dựng. Mặt khác, các nghị định sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số điều đối với Nghị định số 59/2015/NĐ-CP nêu trên được ban hành trong điều kiện căn cứ ban hành nghị định đã có những thay đổi về mặt tổ chức và nội dung quản lí nhà nước ở các lĩnh vực có liên quan như Luật Tổ chức Chính phủ mới (năm 2015), Luật Đầu tư (sửa đổi, bổ sung).

Định hướng hoàn thiện pháp luật ở lĩnh vực này liên quan đến 3 phương diện nội dung quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị: (i) Quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị (tên gọi như cũ) với các nội dung chủ yếu là quản lí những hoạt động gắn chặt với mỗi dự án đầu tư xây dựng đô thị như lập, thẩm định, phê duyệt, quyết định chủ trương đầu tư xây dựng, triển khai thực hiện dự án, kết thúc dự án, đưa công trình xây dựng vào sử dụng, khai thác; quản lí việc sử dụng hiệu quả vốn đầu tư, đất đai và các nguồn lực khác liên quan đến dự án, phòng ngừa và chống tham nhũng, thất thoát lãng phí trong quá trình thực hiện dự án đầu tư xây dựng đô thị; (ii) Quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị. Nội dung này tuy cũng liên quan đến tất cả các khâu, công đoạn trong quá trình hình thành và thực hiện một dự án đầu tư xây dựng đô thị nhất định nhưng do ý nghĩa to lớn và yêu cầu đặc biệt về chất lượng đối với công trình xây dựng đô thị nên phải được tách ra thành một nội dung quản lí độc lập; (iii) Quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Nội dung này tuy liên quan đến tất cả các khâu, các công đoạn của quản lí một dự án đầu tư xây dựng nhưng tương tự như nội dung thứ hai, do tính chất quan trọng, rộng lớn và phức tạp của các vấn đề an toàn (gồm quốc phòng, an ninh, an toàn xã hội, an toàn lao

(138). Việc quản lí chất lượng công trình xây dựng tuân theo quy định tại Nghị định số 59/2015/NĐ-CP và Nghị định số 46/2015/NĐ-CP về quản lí chất lượng công trình xây dựng và các văn bản hướng dẫn thực hiện.

động), bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu nên được tách ra thành một nội dung độc lập trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Trên thực tế hoạt động xây dựng, ban hành pháp luật, bên cạnh các nghị định về quản lí dự án đầu tư xây dựng nêu trên, Chính phủ còn ra các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật liên quan đến hoạt động xây dựng từ phương diện quản lí chất lượng công trình xây dựng; quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong hoạt động xây dựng nói chung. Điều đó cho thấy đã có sự đan xen, lồng ghép rất phức tạp các nội dung, phạm vi quản lí từ trong các văn bản luật đến các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật. Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2021 vừa mới được ban hành đã khắc phục tình trạng ôm đồm nhiều vấn đề điều chỉnh trong một nghị định, tuy vậy vẫn còn một số vấn đề nên được quy định trong văn bản độc lập với nghị định về quản lí dự án đầu tư xây dựng, chẳng hạn như bảo đảm trật tự trong thi công công trình xây dựng, điều kiện năng lực hoạt động xây dựng...

Trong điều kiện đã có Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Đầu tư năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020, Luật Đầu tư công năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2019), Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020, việc hoàn thiện các quy định pháp luật tạo cơ sở pháp lí cho hoạt động quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị cần được tiến hành theo hướng bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, phù hợp giữa Luật Xây dựng với các luật đó. Luật Xây dựng với tính cách là luật chung sẽ quy định khái quát những nguyên tắc chung của quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng. Các quy định về quản lí nhà nước đối với quá trình hình thành chủ trương đầu tư, lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư, sử dụng vốn từ các nguồn khác nhau để thực hiện dự án xây dựng đô thị có liên quan đến pháp luật về đấu thầu, về đầu tư và đầu tư công, đầu tư theo phương thức đối tác công tư... là các quy định pháp luật chuyên ngành trong quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị.

Thứ nhất, đối với dự án đầu tư xây dựng có sử dụng vốn nhà nước trong lĩnh vực đầu tư công thì việc quản lí đối với quá trình triển khai bố trí, phân bổ vốn và sử dụng vốn thực hiện dự án có liên quan trực tiếp tới kế hoạch đầu tư trung hạn, hằng năm được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quản lí đối với các hoạt động xây dựng trong các giai đoạn chuẩn bị dự án, thực hiện đầu tư xây dựng, kết thúc đầu tư đưa dự án vào khai thác sử dụng, bảo hành, bảo trì công trình xây dựng đều phải tuân theo các quy định chi tiết của Luật Xây dựng. Quá trình lựa chọn nhà thầu để thực hiện các hoạt động xây dựng bao gồm từ khâu kế hoạch lựa chọn nhà thầu đến tổ chức lựa chọn nhà thầu, kí kết hợp đồng phải tuân thủ theo các quy định của Luật Đấu thầu và các quy định có liên quan của Luật Xây dựng. Việc quản lí các dự án đầu tư xây dựng của doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập vì mục đích đầu tư phát triển có sử dụng các nguồn vốn nhà nước nhưng không trùng với nguồn vốn đầu tư công như vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn vay được bảo đảm bằng tài sản của nhà nước, vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước, giá trị quyền sử dụng đất thì không theo Luật Đầu tư công nhưng phải tuân thủ các quy định của Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu. Đồng thời, việc quản lí các dự án đầu tư xây dựng đối với các doanh nghiệp tư nhân hoặc liên doanh đầu tư giữa doanh nghiệp nhà nước với doanh nghiệp tư nhân… vì mục đích sản xuất kinh doanh có sử dụng vốn nhà nước, vốn của doanh nghiệp nhà nước ở mức độ nhất định thì quá trình quản lí và thực hiện dự án phải tuân thủ theo Luật Đấu thầu và Luật Xây dựng. Đối với việc quản lí các dự án đầu tư xây dựng thực hiện theo phương thức đối tác công tư, dự án đầu tư có sử dụng đất của nhà đầu tư thì phải theo quy định tại Luật Đấu thầu, theo đó doanh nghiệp dự án có trách nhiệm ban hành riêng các quy định về lựa chọn nhà thầu để thực hiện trên cơ sở đảm bảo mục tiêu công bằng, minh bạch, hiệu quả kinh tế.

Thứ hai, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần xây dựng, ban hành các quy định cụ thể nhằm tăng cường trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan chuyên môn về xây dựng đô thị và các cơ quan quản lí dự án thuộc các bộ quản lí công trình chuyên ngành trong quá trình thẩm định dự án đầu tư xây dựng, thiết kế, dự toán đầu tư xây dựng từ các nguồn vốn khác nhau.

Thứ ba, cần ban hành quy định phân định rõ hơn thẩm quyền của người quyết định đầu tư và chủ đầu tư trong quản lí dự án đầu tư xây dựng từ vốn ngân sách nhà nước, tạo cơ chế pháp lí nhằm kiểm soát chặt chẽ hơn quá trình sử dụng nguồn vốn, tránh sự lãng phí, ngăn ngừa tham nhũng.

Thứ tư, cần hoàn thiện các quy định pháp luật, đơn giản hoá thủ tục hành chính với sự tích hợp thẩm định thiết kế kĩ thuật và cấp phép xây dựng, đơn giản hoá hồ sơ cấp phép xây dựng, rút ngắn thời gian cấp phép xây dựng; mở rộng đối tượng được cấp phép theo giai đoạn và phân cấp việc cấp phép cho chính quyền địa phương, mở rộng diện được miễn giấy phép xây dựng đối với một số loại công trình xây dựng.(139) Tiếp tục sửa đổi, bổ sung quy định về hình thức tổ chức quản lí dự án theo hướng tăng quyền chủ động cho người quyết định đầu tư, giảm đối tượng dự án bắt buộc phải quản lí dự án theo hình thức ban quản lí chuyên ngành, khu vực… Đặc biệt, sửa đổi một số quy định nhằm tháo gỡ các vướng mắc, bất cập thực tế trong quá trình triển khai thực hiện dự án đầu tư xây dựng đô thị. Các quy định về phân chia dự án đầu tư xây dựng thành những dự án thành phần cũng nên cụ thể chặt chẽ, tránh tình trạng tuỳ tiện, chỉ nên chia những dự án nhóm A, dự án quan trọng của quốc gia. Quy định về hình thức tổ chức quản lí dự án đầu tư (trực tiếp đối với mỗi dự án) trong Luật Xây dựng cũng nên được sửa đổi theo hướng giao trách nhiệm quản lí dự án đầu tư xây dựng cho chủ đầu tư. Từ góc độ quản lí nhà nước, Luật cũng

(139). Đã được sửa đổi, bổ sung tại Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2014, được Quốc hội thông qua ngày 17 tháng 6 năm 2020.

phải có những quy định mới tăng cường hơn các chế tài, cơ chế thích hợp để xử lí các hành vi vi phạm trong quản lí nhà nước về trật tự, kỉ cương đối với hoạt động xây dựng đô thị.

Thứ năm, đối với các quy định pháp luật liên quan đến quản lí nhà nước nhằm bảo đảm trật tự, kỉ cương trong xây dựng đô thị, không cần thiết phải quy định riêng về vấn đề này(140) hay quy định riêng về bộ máy quản lí nhà nước về trật tự xây dựng đô thị, chẳng hạn như thiết lập mô hình đội quản lí trật tự xây dựng (hiện đang thí điểm ở Hà Nội) mà cần sửa đổi, bổ sung các luật có liên quan như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Thanh tra, tạo cơ sở pháp lí để củng cố, tăng cường chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của thanh tra chuyên ngành xây dựng hiện có, hình thành tổ chức thanh tra chuyên ngành xây dựng ở cấp chính quyền đô thị ở các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, trước mắt đối với 2 đô thị loại đặc biệt là thủ đô Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh.(141)

Thứ sáu, cần sửa đổi các quy định về chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong quá trình thực hiện dự án xây dựng đô thị (như xây dựng không phép, sai phép…) theo hướng nghiêm khắc hơn, tăng cường tính răn đe, phòng ngừa vi phạm.(142) Thực tiễn ban hành và thực thi Nghị định số 100/2019/NĐ-CP (về xử phạt vi phạm hành chính trong giao thông đường bộ và đường sắt) đối với người vi phạm quy định về nồng độ cồn điều khiển phương tiện cơ giới khi tham gia giao thông vừa qua cho thấy quy định mức phạt cao, việc thực hiện

---

(140). Hiện nay, Luật Sửa đổi một số điều của Luật Xây dựng năm 2014, Nghị định số 15/2021/NĐ-CP (thay thế Nghị định số 59/2015/NĐ-CP) vẫn quy định về quản lí trật tự xây dựng với nội dung chủ yếu là quản lí trật tự thi công công trình xây dựng. Tuy nhiên, có lẽ cách nói "quản lí trật tự xây dựng" chưa chính xác về mặt thuật ngữ, chưa thể hiện rõ đối tượng của quản lí. Trật tự xây dựng cần được quan niệm trên tất cả các công đoạn, các khâu của hoạt động xây dựng nói chung và liên quan đến cả 4 nội dung của quản lí nhà nước về xây dựng, phát triển đô thị.

(141).Xem thêm: Trần Thị Thanh Mai (2020), "Bảo đảm trật tự xây dựng trong quản lí nhà nước về xây dựng ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Từ điển học và Bách khoa thư,* số 5 (67), 9-2020, tr.67.

(142). Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Xử lí vi phạm hành chính được Quốc hội khóa XIV thông qua ngày 13 tháng 11 năm 2020 (sẽ có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2022) đã quy định tăng mức phạt tối đa đối với chủ thể vi phạm hành chính trên các lĩnh vực khác nhau, trong đó có hoạt động xây dựng nói chung.

nghiêm túc, thường xuyên, liên tục đã đem lại tác dụng giảm thiểu vi phạm, ý thức tuân thủ pháp luật giao thông được nâng cao rõ rệt. Đối với quản lí nhà nước về xây dựng nói chung, xây dựng đô thị nói riêng, việc ban hành, tổ chức thi hành pháp luật, xử lí vi phạm một cách nghiêm khắc các vi phạm pháp luật cũng không phải là một ngoại lệ.

4.2.1.3. Hoàn thiện pháp luật về chất lượng công trình xây dựng đô thị

Thứ nhất, cần thực hiện một cách nghiêm túc, minh bạch cơ chế uỷ quyền lập pháp, lập quy trên lĩnh vực này. Cụ thể, cần sớm khắc phục những hạn chế trong việc thực hiện uỷ quyền lập pháp, lập quy khi ban hành các văn bản quy định chi tiết hay các biện pháp thi hành luật hoặc văn bản của cấp trên. Cần hạn chế và đi đến loại bỏ tình trạng thiếu tính thống nhất, đồng bộ, tính minh bạch giữa các văn bản quy định chi tiết với văn bản giao quy định chi tiết, chẳng hạn như cách quy định trong Nghị định số 46/2015/NĐ-CP về quản lí chất lượng và bảo trì công trình xây dựng. Cần thực hiện đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, theo đó, nghị định có trách nhiệm quy định chi tiết những điều, khoản, điểm cụ thể được ghi rõ trong luật chứ không thể đưa ra các quy định hướng dẫn thi hành luật. Mặt khác, cũng cần khắc phục tình trạng Luật Xây dựng năm 2014 giao quy định chi tiết quá nhiều vấn đề quan trọng, vượt ra ngoài nguyên tắc chỉ được giao quy định chi tiết những vấn đề về quy trình, quy chuẩn kĩ thuật và những vấn đề khác theo tinh thần Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Đồng thời cũng phải tiếp tục khắc phục tình trạng như Nghị định số 46/2015/NĐ-CP đã giao cho Bộ Xây dựng hoặc các bộ quản lí công trình xây dựng chuyên ngành quy định chi tiết hoặc hướng dẫn chi tiết, cụ thể không ít vấn đề vượt ra ngoài phạm vi những vấn đề về quy trình, tiêu chuẩn kĩ thuật về chất lượng công trình xây dựng. Về mặt kĩ thuật lập pháp, lập quy, việc thực hiện uỷ quyền trong các văn bản quy

phạm pháp luật cũng cần được thể hiện một cách minh bạch: quy định chi tiết điều, khoản, điểm nào theo sự uỷ quyền của luật hoặc văn bản cấp trên.

Thứ hai, cần xây dựng, ban hành quy định sửa đổi, bổ sung một số quy định của pháp luật bảo đảm tính thống nhất, đầy đủ, toàn diện về cơ sở pháp lí cho quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị. Pháp luật cần có những quy định bảo đảm quản lí chất lượng xây dựng đô thị một cách năng động, linh hoạt theo hướng tăng cường phương thức quản lí theo chiều ngang, tránh tình trạng phân tán, dàn trải; nêu cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư về quản lí, giám sát chất lượng công trình xây dựng trong quá trình công trình được đưa vào sử dụng. Tiếp tục hoàn thiện quy định của pháp luật nhằm xác định rõ ràng hơn nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lí chất lượng công trình xây dựng đô thị giữa cơ quan quản lí nhà nước với các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng, đề cao vai trò, trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị chuyên môn, nghiệp vụ trong lĩnh vực này.

Để có cơ sở pháp lí vững chắc cho việc phân định, thực hiện trách nhiệm trong quản lí nhà nước đối với phòng ngừa, giải quyết, khắc phục sự cố công trình xây dựng, pháp luật cần được bổ sung một số quy định về sự cố công trình xây dựng như quy định về khái niệm, phân loại sự cố công trình, các chế tài pháp lí đối với hành vi vi phạm quy định về sự cố công trình xây dựng đô thị.

Thứ ba, các cơ quan có thẩm quyền cần tiếp tục xây dựng, ban hành các quy định sửa đổi, bổ sung hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức chất lượng công trình xây dựng đô thị cho phù hợp với những tiến bộ về khoa học, công nghệ và bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay. Đặc biệt, các tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức chất lượng đối với các loại công trình xanh, ứng phó với tình trạng biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị cần được kịp thời bổ sung, cập nhật theo định kì, bảo đảm sự hài hoà giữa tiêu chuẩn quốc gia với các quy định quốc tế.

Thứ tư, tăng cường xây dựng, ban hành các quy định yêu cầu nghiêm ngặt về chất lượng công trình xây dựng đô thị, các quy định nêu cao vai trò, trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các biện pháp chế tài pháp lí đủ sức răn đe, phòng ngừa và giải quyết công bằng những vi phạm pháp luật về chất lượng công trình xây dựng đô thị.

4.2.1.4. Hoàn thiện pháp luật về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị

Thứ nhất, cần xây dựng, ban hành quy định bổ sung một số nội dung trong các quy định của pháp luật về xây dựng yêu cầu bên cạnh việc tuân thủ các quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế, kĩ thuật phải tuân thủ thiết kế đã được phê duyệt. Đặc biệt, cần quy định nguyên tắc bảo đảm an toàn sinh mạng, sức khoẻ cho người sử dụng công trình, nhất là đối với những người dễ bị tổn thương; cùng với yêu cầu bảo đảm chất lượng, tiến độ, sự an toàn trong xây dựng công trình, còn phải bảo vệ cảnh quan, môi trường, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong hoạt động đầu tư xây dựng đô thị, tăng cường phát triển công trình xanh, công trình và sản phẩm xây dựng đô thị tiết kiệm năng lượng, thích ứng với biến đổi khí hậu.

Thứ hai, cần xây dựng, ban hành quy định sửa đổi, bổ sung một số quy định về việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho ý kiến hoặc thẩm định, phê duyệt; nội dung, thẩm quyền, trình tự phê duyệt thiết kế đối với các dự án xây dựng đô thị liên quan đến yêu cầu phòng chống cháy nổ, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó với biến đổi khí hậu. Các yêu cầu cơ bản trên đây cần phải được phản ánh trong giấy phép xây dựng công trình. Pháp luật cần được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lí đầy đủ, vững chắc cho hoạt động kiểm tra, thanh tra, xử lí đối với những biểu hiện vi phạm các nguyên tắc, yêu cầu quản lí nhà nước về an toàn (quốc phòng, an ninh, an toàn xã hội,

an toàn lao động), bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

Thứ ba, xây dựng, ban hành quy định bổ sung một số quy định của pháp luật về xây dựng nhằm tăng cường yêu cầu an toàn trong thi công công trình xây dựng đô thị; quy định chủ đầu tư, nhà thầu thi công phải có trách nhiệm bảo đảm an toàn cho công trình xây dựng, cho con người, tài sản, thiết bị, phương tiện, nhất là đối với khu vực được xác định là có tính nguy hiểm do hoạt động thi công xây dựng công trình diễn ra. Trước hết, phải quy định rõ chủ đầu tư phải trực tiếp tổ chức giám sát việc tuân thủ các quy định về an toàn đối với nhà thầu thi công xây dựng công trình; quy định nghĩa vụ, trách nhiệm của nhà thầu thi công xây dựng công trình phải lập, trình chủ đầu tư xem xét chấp thuận các biện pháp bảo đảm an toàn cho con người, máy móc, thiết bị, tài sản, công trình đang xây dựng, công trình ngầm và các công trình lân cận trước khi thi công và tuân thủ các biện pháp này trong suốt quá trình thi công xây dựng công trình. Đồng thời phải quy định các biện pháp bảo đảm an toàn cũng như việc kiểm tra sự tuân thủ các biện pháp này cần được xem xét, thực hiện định kì hoặc đột xuất.

Thứ tư, cần xây dựng, ban hành quy định bổ sung quy định về nguyên tắc, trình tự, thủ tục phá dỡ công trình xây dựng. Theo đó, chủ đầu tư, nhà thầu thi công phải bảo đảm an toàn đối với công trình và các công trình lân cận; trách nhiệm bồi thường thiệt hại của chủ đầu tư, nhà thầu thi công phá dỡ công trình xây dựng do lỗi của mình gây ra; trách nhiệm của người có thẩm quyền quyết định việc phá dỡ công trình xây dựng; trách nhiệm của cơ quan chính quyền địa phương về theo dõi, giám sát, đôn đốc việc phá dỡ công trình xây dựng trên địa bàn mình quản lí.

Thứ năm, cần xây dựng, ban hành quy định sửa đổi, bổ sung một số quy định về bảo đảm an toàn công trình và an toàn mọi mặt liên quan trong quá trình khai thác, sử dụng công trình đó. Cần quy định nguyên tắc công trình quan trọng quốc gia, có quy mô lớn, kĩ thuật phức tạp, ảnh hưởng đến an toàn cộng đồng phải được tổ chức đánh giá định kì về an toàn trong suốt quá trình khai thác, sử dụng công trình. Ở đây cũng cần bảo đảm tính minh bạch trong uỷ quyền lập pháp, lập quy liên quan đến vấn đề này. Cụ thể, cần sửa đổi khoản 5 Điều 126 Luật Xây dựng năm 2014 để có thể xác định đầy đủ trách nhiệm thực hiện ủy quyền lập pháp. Theo đó, Chính phủ quy định chi tiết về bảo trì và đánh giá định kì về an toàn của công trình xây dựng trong quá trình khai thác, sử dụng và trách nhiệm công bố công trình hết thời hạn sử dụng. Cần sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của Bộ Xây dựng đối với việc bảo đảm an toàn trong xây dựng tại Điều 162 Luật Xây dựng năm 2014 cho phù hợp. Cùng với trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra công tác quản lí an toàn, vệ sinh lao động, môi trường trong thi công xây dựng công trình, Bộ Xây dựng còn thực hiện công tác quản lí an toàn, vệ sinh lao động, môi trường trong thi công xây dựng công trình thuộc chuyên ngành quản lí. Nghiên cứu bổ sung, sửa đổi các quy định về chế tài xử lí vi phạm hành chính về an toàn lao động, an toàn xã hội, phòng chống cháy nổ… theo hướng tăng cường tính nghiêm khắc, thiết thực, tính răn đe để không chỉ là trừng phạt mà quan trọng là ngăn ngừa được những vi phạm tương tự.

Thứ sáu, cần xây dựng, ban hành các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế kĩ thuật xây dựng về an toàn lao động, phát triển đô thị xanh, tiết kiệm năng lượng, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, khuyến khích các thành tựu của khoa học, công nghệ hiện đại vào xây dựng, phát triển đô thị và quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

4.2.2. Tăng cường kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động xây dựng đô thị

Sự hiện hữu, tính nghiêm minh của pháp luật xây dựng đô thị không chỉ được nhìn nhận từ những quy định được thể hiện trên các văn bản quy phạm pháp luật mà quan trọng hơn còn được đánh giá bởi việc thực hiện pháp luật trên thực tế đời sống hằng ngày. Kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động xây dựng đô thị là một trong những nội dung thiết yếu, không thể khuyết thiếu hay bị coi nhẹ của quản lí nhà nước đối với lĩnh vực hoạt động này. Sự tuân thủ pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật được coi là khâu có nhiều hạn chế, yếu kém nhất trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nên việc thực hiện nghiêm các quy định pháp luật về kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo ở lĩnh vực hoạt động này thực chất là giải pháp quan trọng hàng đầu nhằm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hiện nay.

Thứ nhất, tổ chức thực hiện nghiêm các quy định của pháp luật về kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật trong hoạt động xây dựng đô thị:

Bên cạnh việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về chế tài, mức xử phạt, các hình thức cưỡng chế hành chính trong lĩnh vực xây dựng đô thị như trên đã đề cập thì điều quan trọng hơn là phải bảo đảm cho các quy định này được thực hiện nghiêm chỉnh. Các hình thức chế tài, mức xử phạt, hình thức cưỡng chế hành chính nên được tăng cường áp dụng theo hướng bảo đảm tính nghiêm khắc, có đủ sức răn đe và trừng phạt một cách thích đáng đối với các vi phạm. Cần sớm loại bỏ việc áp dụng chế tài theo kiểu "phạt và cho tồn tại". Có thể nói đây là một hình thức thể hiện tính nửa vời trong thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, không phù hợp với yêu cầu của nguyên tắc pháp quyền. Mặt khác, cần chú trọng thực hiện các quy định pháp luật về phân cấp,

phân quyền, tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương, chính quyền cấp cơ sở ở đô thị trong kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm hành chính cũng như các quy định về trình tự, thủ tục xử lí vi phạm hành chính vừa bảo đảm quyền dân chủ của người dân nhưng đồng thời cũng thể hiện, phát huy được sức mạnh, hiệu quả quản lí nhà nước.

Việc tổ chức thực hiện nghiêm các quy định pháp luật về kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự, kỉ cương trong hoạt động xây dựng cần chủ động ngay từ giai đoạn đầu. Những sai phạm, cho dù là nhỏ cũng cần sớm được kiểm tra, phát hiện và xử lí kiên quyết, nghiêm khắc ngay từ những hoạt động ban đầu, khi chưa khởi công xây dựng công trình, tránh tình trạng công trình đã tiến hành thi công ở những giai đoạn sau, sẽ rất khó khăn, phức tạp trong xử lí, xử phạt vi phạm pháp luật (phá dỡ, khắc phục hậu quả của sai phạm), để lại nhiều hệ lụy cho xã hội và cả bên có hành vi vi phạm pháp luật. Trên thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, chúng ta đã có không ít bài học về việc này. Một số công trình xây dựng đô thị có sai phạm được chính quyền cấp cơ sở phát hiện, lập biên bản, kiến nghị xử phạt ngay từ lúc còn là một vài căn phòng nhưng đến khi cấp có thẩm quyền ra quyết định xử phạt thì đã xây lên thành mấy tầng. Điều này cho thấy, sự lúng túng trong tổ chức áp dụng pháp luật, việc thực hiện thiếu nghiêm túc và trách nhiệm phối hợp không kịp thời, hiệu quả giữa các cơ quan quản lí nhà nước đã tạo "cơ hội" cho vi phạm pháp luật tiếp diễn ở mức độ nghiêm trọng hơn. Giữa các đội thanh tra xây dựng trực thuộc thanh tra sở xây dựng với chính quyền các quận, huyện, thị xã hoặc giữa các chủ thể quản lí nhà nước với các chủ đầu tư cũng chưa có sự nhịp nhàng, ăn khớp và nghiêm minh trong hoạt động kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật. Do vậy, giải pháp để bảo đảm quản lí nhà nước hết sức cần thiết ở đây là xử lí nghiêm hành vi vi phạm pháp luật đối với các chủ thể quản lí khi họ thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lí, thậm chí tiếp tay hay bao

che cho các vi phạm pháp luật về xây dựng đô thị. Giải pháp này cần được ưu tiên, thực hiện nghiêm túc và tiến hành thường xuyên, làm gương cho xã hội trên tinh thần thượng tôn pháp luật, coi trọng kỉ cương, phép nước trong hoạt động xây dựng đô thị.

Mặt khác, các chế tài, biện pháp xử phạt, cưỡng chế hành chính cần được áp dụng một cách nghiêm minh, đặc biệt khi có dấu hiệu tội phạm cần kiên quyết đưa vụ việc đến cơ quan điều tra để làm rõ và xử lí theo quy định của pháp luật hình sự. Các thiệt hại do vi phạm hành chính nếu có cần được giải quyết một cách thấu đáo, công bằng, coi trọng việc thực hiện cơ chế giải quyết tranh chấp bằng con đường tòa án. Một trong những biện pháp cưỡng chế vi phạm mà trước đây thường được áp dụng trên thực tế và cũng gây ra một số tranh cãi là biện pháp đình chỉ thi công đi đôi với việc ngừng cung cấp điện, nước và các dịch vụ khác, cấm các phương tiện vận tải chuyên chở vật tư, vật liệu xây dựng, công nhân vào thi công công trình xây dựng vi phạm.(143)Vừa rồi, khi bàn về tăng cường các biện pháp xử lí vi phạm hành chính trên các lĩnh vực theo Dự thảo Luật Xử lí vi phạm hành chính sửa đổi (tương tự như việc tăng cường quy định và thực hiện nghiêm về mức phạt đối với hành vi vi phạm nồng độ cồn do sử dụng rượu, bia của người điều khiển phương tiện cơ giới tham gia giao thông) thì câu chuyện có nên áp dụng biện pháp ngừng cung cấp điện, nước và các dịch vụ cần thiết khác cho công trình xây dựng vi phạm pháp luật hay không lại được tập trung chú ý. Có ý kiến cho rằng nếu như vậy thì can thiệp quá sâu vào các quan hệ dân sự, nên coi đây là biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính chứ không phải là biện pháp cưỡng chế hành chính. Từ một góc nhìn khác, nhiều ý kiến lại cho rằng, "ngừng cung cấp điện, nước" có thể sẽ là biện pháp cưỡng chế hiệu quả, nhất là đối với một đơn vị xây dựng

(143). Được quy định tại Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 7 tháng 12 năm 2007 nhưng Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2017 đã không còn quy định biện pháp này.

công trình trái phép. Tuy nhiên, nếu áp dụng với một số hành vi vi phạm khác thì lại chưa phù hợp, chẳng hạn trong trường hợp chủ hộ vi phạm, việc cắt điện nước sẽ ảnh hưởng đến cả hộ, không đảm bảo tính khách quan. Do vậy, cần xác định rõ các trường hợp để áp dụng cho hợp lí. Thực tế cho thấy khi giải phóng mặt bằng, để thu hút đầu tư, nhiều trường hợp đã giải quyết đúng quy định nhưng vẫn chây ì. Lúc này, "cắt điện, nước" là biện pháp hiệu quả để "cưỡng chế thi hành", để người vi phạm không còn điều kiện thực hiện hành vi vi phạm. Việc bổ sung biện pháp này vào Luật Sửa đổi Luật Xử lí vi phạm hành chính cũng đã được cơ quan soạn thảo cân nhắc. Nếu coi việc cung cấp điện, nước là hợp đồng dân sự cũng đúng nhưng từ góc độ quản lí nhà nước thì quan hệ thị trường hay dân sự đều có thể can thiệp bằng con đường hành chính.(144) Thiết nghĩ rằng, cần phải có những biện pháp pháp lí mạnh mẽ để có thể can thiệp vào thị trường hoặc các quan hệ kinh tế-xã hội một cách hợp lí nhằm duy trì và củng cố trật tự, kỉ cương trong hoạt động xây dựng đô thị và có thể cả đối với một số lĩnh vực cấp thiết, chẳng hạn như phòng chống đại dịch hoặc các tình trạng khẩn cấp khác.

Thứ hai, tổ chức thực hiện nghiêm các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động xây dựng đô thị:

Giải quyết khiếu nại, tố cáo là một trong những nội dung quan trọng của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Theo đó, các cá nhân, tổ chức đơn vị thực hiện quyền khiếu nại các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan quản lí nhà nước, người có thẩm quyền khi bị thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình hoặc cá nhân, tổ chức cho rằng chúng gây thiệt hại cho quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Các cá nhân cũng có quyền báo cho cơ quan,

(144). Nguyễn Vũ (2020), *Cưỡng chế thi hành xử lí vi phạm hành chính: Băn khoăn về quy định ngừng cấp điện nước*, http://kinhtedothi.vn/cuong-che-thi-hanh-xu-ly-vi-pham-hanh-chinh-ban-khoan-ve-quy-dinh-ngung-cap-dien-nuoc-365352.html, truy cập 26/4/2021.

tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Đồng thời cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm tiếp nhận, xác minh, kết luận về nội dung tố cáo và việc xử lí tố cáo của người giải quyết tố cáo.

Đây là những quyền cơ bản của cá nhân, tổ chức và việc thực hiện quyền này có ý nghĩa hết sức quan trọng, bảo đảm tính đúng đắn cho hoạt động quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Vấn đề hiện nay là cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật cần phải nêu cao trách nhiệm giải quyết các khiếu nại, tố cáo trên tinh thần tuân thủ đầy đủ, nghiêm minh các quy định của pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục và nội dung giải quyết về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các bên, bảo đảm trên thực tế tính dân chủ, khách quan, công bằng và thượng tôn pháp luật trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Xuất phát từ nguyên tắc tiếp cận dựa trên quyền, trước pháp luật, cơ quan, cán bộ công chức nhà nước và người dân cần được đối xử một cách bình đẳng, bất kì quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính nào vi phạm pháp luật đều phải xử lí một cách nghiêm minh, kịp thời, không để tình trạng có vùng cấm hay ngoại lệ khi giải quyết các khiếu nại, tố cáo trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Tính nghiêm minh, kịp thời không chỉ là yêu cầu đặt ra đối với việc kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm hành chính mà đồng thời còn cả đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính ở lĩnh vực này. Tuy nhiên, để giảm thiểu tình trạng khiếu nại, tố cáo trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thì điều quan trọng là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quản lí cần thực hiện đúng đắn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, tránh thực hiện những hành vi sai phạm. Bên cạnh đó các cá nhân, tổ chức cũng phải nâng cao ý thức tuân thủ, chấp hành pháp luật, tự ý thức được về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình.

Việc tổ chức thực hiện nghiêm các quy định của pháp luật về kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đều đồng thời đòi hỏi phải tiến hành những giải pháp có tính đột phá nhằm tạo ra sự chuyển biến tích cực, hiệu quả từ cả hai phía: đối tượng quản lí và chủ thể quản lí. Từ góc nhìn này có thể thấy, cần nêu cao vai trò, trách nhiệm chính trị và pháp lí của người đứng đầu cơ quan, tổ chức ở Trung ương và chính quyền địa phương. Cần gắn tình trạng vi phạm của cả hai phía (cơ quan, cán bộ công chức nhà nước và cá nhân, tổ chức) với việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu cơ quan nhà nước, tổ chức đảng. Theo đó, yêu cầu đặt ra đối với quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là không thể chấp nhận tình trạng cơ quan, tổ chức hay địa phương mà người đứng đầu có trách nhiệm quản lí lại để xảy ra những vi phạm nghiêm trọng, phức tạp, kéo dài. Người đứng đầu ở cơ quan, đơn vị, địa phương đó sẽ phải từ chức hoặc bị cách chức nếu không làm tròn trách nhiệm quản lí của mình.

4.2.3. Tăng cường phối hợp hoạt động giữa các chủ thể quản lí trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

Xây dựng đô thị là hoạt động kinh tế-xã hội có phạm vi rộng lớn, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực kinh tế-xã hội, do vậy một trong những đặc điểm nổi bật của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là được thực hiện bởi nhiều chủ thể gồm các cơ quan quản lí nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Tình hình vi phạm pháp luật về xây dựng, nhất là ở các đô thị lớn diễn ra khá phổ biến và có nhiều biểu hiện phức tạp, chứng tỏ sự phối hợp quản lí giữa các cơ quan nhà nước, các đơn vị hữu trách chưa tốt, chưa đạt hiệu quả như mong đợi. Rõ ràng là Nhà nước đã có khá nhiều quy định và sự nỗ lực lớn trong triển khai thực hiện phối hợp quản lí nhằm bảo đảm hoạt động xây dựng đô thị được diễn ra trong vòng trật tự, kỉ cương. Đặc biệt, UBND cấp tỉnh ở hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong cả nước đã xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện quy chế

phối hợp quản lí, bảo đảm trật tự xây dựng trên địa bàn nhưng vi phạm pháp luật về xây dựng đô thị vẫn diễn ra thường xuyên, để lại nhiều hệ luỵ cho bộ mặt và sự phát triển của các đô thị, gây bức xúc và bất bình trong dư luận xã hội. Trong nhà nước pháp quyền, sự phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan quản lí nhà nước nhằm thực hiện chuyên môn hoá, nâng cao tính chuyên nghiệp và là cơ sở để kiểm soát quyền lực nhưng đó cũng là đòi hỏi để bảo đảm tính thống nhất, hiệu quả của quyền lực trong quản lí nhà nước. Điều này càng nhấn mạnh hơn yêu cầu tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Tuy nhiên, vấn đề là nếu cứ để mô hình tổ chức bộ máy, với phương thức hoạt động như cũ mà đòi hỏi hiệu quả phối hợp quản lí thì chúng ta sẽ giậm chân tại chỗ. Giải pháp ở đây là cần đổi mới, xác định một cách hợp lí hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương theo hướng tăng cường yếu tố phân quyền, phân cấp, xây dựng mô hình tổ chức chính quyền phù hợp với đặc điểm và yêu cầu phát triển ở các vùng đô thị. Trên cơ sở đó, chúng ta sẽ xác định được cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, bảo đảm kết hợp chặt chẽ giữa quản lí theo ngành với quản lí theo địa phương và vùng lãnh thổ, kết hợp vai trò của các cơ quan chuyên môn với vai trò của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, đặc biệt phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền đô thị. Yêu cầu đặt ra là sự phối hợp quản lí giữa các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong quản lí xây dựng đô thị còn phải bảo đảm được sự phối hợp toàn diện, thống nhất trên bốn phạm vi nội dung quản lí có liên quan chặt chẽ với nhau gồm: quản lí về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị; quản lí chất lượng xây dựng công trình đô thị; quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

Thời gian qua, ở các đô thị lớn, nhất là ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, vai trò quản lí nhà nước về xây dựng đô thị được thể hiện bởi nhiều chủ thể như UBND thành phố, sở xây dựng, sở quy hoạch, kiến trúc; uỷ ban nhân dân các quận, phòng đô thị, đội quản lí trật tự xây dựng thuộc uỷ ban nhân dân quận; uỷ ban nhân dân phường... do đó, nhiều trường hợp dẫn đến tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm. Số lượng biên chế của thanh tra sở xây dựng thường khá lớn, thậm chí hàng ngàn người nên khó điều hành, hơn nữa sự gắn kết, phối hợp giữa thanh tra sở xây dựng với chính quyền quận, đội quản lí trật tự xây dựng quận không được bảo đảm. Chính vì vậy, giải pháp khắc phục sự đứt gãy trong cơ chế phối hợp thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan, đơn vị, cá nhân trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần được thực hiện ở đây lại chính là để quán triệt đúng nguyên tắc phối hợp giữa vai trò của cơ quan chuyên môn với vai trò của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, thể hiện rõ hơn cơ chế phân cấp, phân quyền trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, tăng cường hơn nữa vai trò, trách nhiệm của chính quyền đô thị ở các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (nếu có). Người đứng đầu cơ quan, tổ chức ở mỗi cấp chính quyền phải chịu trách nhiệm chính trị và pháp lí về tình hình vi phạm pháp luật về xây dựng đô thị trên địa bàn mình được giao quản lí. Việc nghiên cứu thành lập thanh tra chuyên ngành xây dựng (hoặc xây dựng-giao thông, vận tải) làm nòng cốt trong thực hiện kiểm tra, thanh tra, xử lí các vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng đô thị như: vi phạm quy định về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, vi phạm quy định về quản lí dự án đầu tư xây dựng ở các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương tại các thành phố trực thuộc Trung ương nên được coi là giải pháp đáng chú ý nhất hiện nay. Kết quả thực hiện giải pháp này được coi là một trong những căn

cứ quan trọng hàng đầu cho phép thiết kế mô hình phối hợp công tác một cách hiệu quả giữa các chủ thể trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

Mặt khác, để có thể xác định cơ chế phối hợp hiệu quả trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thì cần thay đổi quan niệm về trật tự xây dựng. Trật tự xây dựng là khách thể của quản lí nhà nước đối với hoạt động xây dựng đô thị (chứ không phải là đối tượng quản lí như quan niệm hiện nay). Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là sự tác động của Nhà nước lên toàn bộ các phạm vi nội dung hoạt động của quá trình xây dựng đô thị chứ không đơn thuần chỉ là trình tự các bước của giai đoạn thi công xây dựng công trình đô thị. Với quan niệm này, chúng ta sẽ thiết kế cơ chế phối hợp quản lí trên cơ sở các cơ quan, đơn vị quản lí có thể thực hiện đa chức năng, đa lĩnh vực. Chẳng hạn, thanh tra xây dựng (hoặc thanh tra xây dựng-giao thông vận tải) ở chính quyền đô thị tại các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương là thanh tra đa chuyên ngành, không chỉ thanh tra, xử lí vi phạm hành chính về thi công xây dựng công trình đô thị (như thi công không có giấy phép hoặc sai giấy phép xây dựng) mà còn thanh tra, xử lí các vi phạm hành chính về quy hoạch, kiến trúc đô thị, các vi phạm khác về dự án đầu tư xây dựng, bảo đảm chất lượng công trình xây dựng, vi phạm về bảo đảm quốc phòng, an ninh, an toàn xã hội, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị.

Trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần bảo đảm sự phối hợp quản lí có hiệu quả của các cơ quan quản lí trên các lĩnh vực liên quan như tài chính, kế hoạch-đầu tư; tài nguyên, môi trường, nội vụ, quân sự, công an... Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần được hoàn thiện trên bình diện tổng thể, kết hợp các quan hệ phối hợp theo chiều ngang (các bộ, cơ quan ngang bộ) và phối hợp chiều dọc (Trung ương – địa phương, cấp trên cấp dưới) chứ không đơn thuần

chỉ là sự phối hợp trên phạm vi một vùng lãnh thổ, thường là ở địa bàn đơn vị hành chính cấp tỉnh như hiện nay.

4.2.4. Coi trọng phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

Ý thức pháp luật có ảnh hưởng to lớn đến quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng. Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần được tiến hành thường xuyên, liên tục, đồng bộ, có hiệu quả trên cả hai phương diện cơ bản, liên quan đến cả chủ thể quản lí và đối tượng quản lí, góp phần nâng cao cả dân trí và quan trí.

Thứ nhất, đổi mới nội dung, hình thức, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cho người dân, cộng đồng dân cư, các tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp tham gia hoạt động xây dựng đô thị. Trọng tâm trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho loại đối tượng này là nâng cao hiểu biết, ý thức về quyền con người, quyền công dân trong hoạt động xây dựng đô thị. Từ đó nêu cao ý thức tự giác tuân thủ, chấp hành pháp luật, tôn trọng các quy tắc của đời sống xã hội của các chủ thể, nâng cao khả năng tự kiềm chế việc thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về xây dựng đô thị. Trên cơ sở ý thức về quyền con người, quyền công dân, mọi người dân, các tổ chức, đơn vị, cộng đồng dân cư sẽ chủ động, tích cực trong giám sát việc thực thi nhiệm vụ, đấu tranh ngăn chặn, phát hiện những hành vi sai trái, vi phạm pháp luật của bất kì ai, nhất là những biểu hiện lạm quyền, thiếu trách nhiệm hay tham nhũng của cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Các hình thức, phương pháp phổ biến giáo dục pháp luật về xây dựng đô thị cần được cải tiến theo hướng thiết thực, linh hoạt, tránh sự gò bó, một chiều hay giáo điều, áp

đặt. Cần chủ động thực hiện chế độ công khai, minh bạch trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở tất cả các khâu, các công đoạn của quá trình xây dựng đô thị. Đặc biệt, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật về xây dựng đô thị và quản lí nhà nước đối với lĩnh vực này phải xuất phát từ quan điểm tiếp cận dựa trên quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, phải tiến hành phù hợp với điều kiện những tiến bộ vượt bậc của khoa học, công nghệ hiện đại. Những thông tin lệch lạc, sai trái cần được chủ động, kịp thời phản biện một cách khách quan, công bằng. Bên cạnh đó, cần tăng cường cung cấp những thông tin chính thống, có chất lượng đáp ứng quyền được biết, được giáo dục về pháp luật và thi hành pháp luật, làm sáng tỏ sự thật, định hướng dư luận, hình thành nhận thức đúng đắn của người dân. Phổ biến, giáo dục pháp luật về xây dựng đô thị không chỉ đơn thuần là tuyên truyền, cung cấp thông tin về những nội dung pháp luật mới được ban hành mà còn phải thực hiện đầy đủ về cả quá trình xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, kết quả tiếp thu ý kiến phản biện xã hội, tham gia ý kiến của người dân nhằm đem lại nhận thức chung, sự đồng thuận của xã hội về hệ thống pháp luật. Hoạt động này không chỉ nhằm nâng cao nhận thức xã hội về các quy định của pháp luật mà còn nâng cao những hiểu biết của người dân về cả tình hình thực hiện pháp luật. Phổ biến, giáo dục pháp luật bằng cách nêu gương người tốt, việc tốt, phê phán cái sai, cái xấu dưới nhãn quan thượng tôn pháp luật là cách làm cần phải được nhân rộng, phát huy thường xuyên. Phổ biến, giáo dục pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần được thực hiện theo cách thức khoa học, bài bản với nội dung, chương trình giáo dục phù hợp cho từng loại đối tượng khác nhau. Nhận thức tốt về pháp luật và thực hiện pháp luật không những nhằm bảo đảm tuân thủ pháp luật, góp phần củng cố trật tự, kỉ cương xã hội, nâng cao tính ý thức tự giác về quyền con người, quyền công dân của mọi người dân mà còn hình thành ở họ cơ sở vững chắc để chủ động thực hiện vai trò tham gia quản

lí nhà nước, quản lí xã hội, giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức nhà nước trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

Thứ hai, chú trọng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cho đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị, nhất là trong bộ máy quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Trong nhà nước pháp quyền XHCN, yêu cầu có tính nguyên tắc là không chỉ mọi người dân mà tất cả các cơ quan, tổ chức nhà nước, các cán bộ, công chức cũng đều phải tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật, không một ai được đứng trên hay đứng ngoài pháp luật, Nhà nước và người dân bình đẳng trước pháp luật, không có vùng cấm, ngoại lệ trong xử lí vi phạm pháp luật. Đối với các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức nhà nước, nhận thức pháp luật là điều kiện để họ thực hiện được vai trò của mình trên hai khía cạnh có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau: (i) nhận thức pháp luật là điều kiện để họ thực hiện được chức trách, nhiệm vụ của mình trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hay nói cách khác đây là điều kiện cần thiết để họ thực hiện nhiệm vụ quản lí đối với hoạt động xây dựng đô thị. Trong trường hợp này, pháp luật là công cụ quản lí mà họ cần phải nắm bắt vững vàng, áp dụng một cách phù hợp với yêu cầu nhằm đạt đến các mục tiêu, đem lại hiệu quả quản lí nhà nước. Đồng thời, nhận thức pháp luật còn là cơ sở hình thành ở họ niềm tin, tình cảm đối với Nhà nước và pháp luật, tinh thần, thái độ tích cực, chủ động, sáng tạo trong quản lí nhà nước; (ii) nhận thức pháp luật là cái cần phải có để họ thực hiện, hành xử đúng phạm vi chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, nêu cao ý thức tuân thủ pháp luật trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị. Trong trường hợp này, nhận thức pháp luật là yêu cầu bắt buộc mà họ cần phải có để biết rõ được những làn ranh, phạm vi hoạt động, kiềm chế mình, tránh tình trạng hà lạm, vượt quá giới hạn, tôn trọng quyền hạn của các chủ thể

khác trong quản lí nhà nước, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thứ ba, thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị một cách toàn diện, sâu sắc, thiết thực. Các lĩnh vực pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị như quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, dự án đầu tư xây dựng đô thị, chất lượng xây dựng công trình đô thị, an toàn, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị có liên quan chặt chẽ với nhau nên đều phải được chú trọng phổ biến, giáo dục trên tinh thần cập nhật những vấn đề mới, có trọng tâm, trọng điểm áp dụng với từng loại đối tượng khác nhau. Người dân, cơ quan, tổ chức cũng như các cán bộ, công chức nhà nước có liên quan trực tiếp đến việc tiến hành các hoạt động hoặc có lợi ích trong hoạt động xây dựng đô thị đều cần được phổ biến kịp thời, giáo dục phù hợp, có hiệu quả về pháp luật xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

4.2.5. Kiện toàn bộ máy quản lí, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

Trước hết, vấn đề kiện toàn tổ chức quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần được đặt trong mối liên hệ với tổng thể các vấn đề đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức bộ máy quản lí hành chính nhà nước, từ các cơ quan ở Trung ương đến các cơ quan thuộc chính quyền địa phương. Quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị trong điều kiện hiện nay cần được tăng cường mạnh mẽ các yếu tố phân quyền, phân cấp với sự hỗ trợ của những tiến bộ của khoa học, công nghệ. Trong điều kiện đó, bộ máy quản lí nhà nước cũng cần phải được đổi mới về cơ cấu, tổ chức, cách thức hoạt động, không chỉ yêu cầu các cơ quan cấp dưới, chính quyền địa phương phải nâng cao năng lực để có thể tiếp nhận và thực hiện tốt cơ chế phân

cấp, phân quyền mà các cơ quan Trung ương cũng phải hoàn thiện tổ chức bộ máy, nhân sự để có thể đảm nhiệm được vai trò quản lí vĩ mô, tạo lập môi trường, chính sách, thực hiện vai trò dẫn dắt, lãnh đạo quá trình phát triển của ngành, lĩnh vực và nền kinh tế-xã hội quốc dân nói chung.

Bộ máy quản lí nhà nước về xây dựng đô thị từ Trung ương đến địa phương cần được đổi mới theo hướng bảo đảm tinh gọn, đa năng, hiệu lực, hiệu quả, phát huy mạnh mẽ tính tự giác, vai trò tự quản của các doanh nghiệp, các chủ thể kinh doanh và các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư. Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, các chủ thể quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không những được thu gọn về đầu mối, giảm số lượng nhân sự một cách hợp lí mà còn phải đảm trách phạm vi lớn các lĩnh vực quản lí. Mô hình tổ chức bộ máy chính quyền hiện nay cũng cần phải có sự phân biệt để phù hợp với đặc điểm các vùng đô thị và nông thôn. Cơ chế phân quyền, phân cấp, do vậy cũng không thể theo một kiểu "đồng phục" mà cần được thể hiện tương ứng với mỗi loại chính quyền đô thị hay nông thôn. Bộ máy chính quyền đô thị cần được tập trung xây dựng, củng cố, hoàn thiện nhằm phục vụ tốt nhất cho quá trình phát triển đô thị bền vững ở phạm vi cả nước. Hiện nay, bên cạnh sở xây dựng, ở các đô thị loại đặc biệt là thủ đô Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh còn có thêm sở quy hoạch-kiến trúc là cơ quan chuyên môn giúp UBND thành phố trong quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc đô thị. Cho dù hiện đang có phương án sẽ hợp nhất sở xây dựng với sở giao thông vận tải nhưng ở tất cả các đô thị trực thuộc Trung ương, song song với sở xây dựng (hoặc sở xây dựng-giao thông vận tải) vẫn nên thành lập thêm sở quy hoạch-kiến trúc. Ở các cấp chính quyền đô thị như quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương cũng nên thành lập phòng quy hoạch-kiến trúc. Ở Trung ương, Bộ Xây dựng (hoặc Bộ Xây dựng-Giao thông Vận tải) tuy là bộ đa ngành, đa lĩnh vực nhưng vẫn phải được củng cố, nâng cao năng lực của bộ phận

chuyên môn, nghiệp vụ về quy hoạch, kiến trúc xây dựng, nhất là quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị).

Trong nhà nước pháp quyền, hoạt động kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật được chú trọng nhằm bảo đảm sự tuân thủ pháp luật của mọi chủ thể quản lí và đối tượng quản lí. Hệ thống thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành xây dựng và xây dựng đô thị cũng cần tiếp tục được củng cố, hoàn thiện. Đặc biệt, hệ thống thanh tra chuyên ngành xây dựng và xây dựng đô thị cần được tăng cường để có thể đảm đương được vai trò, trọng trách ngày càng nặng nề, phức tạp, bảo đảm trật tự, kỉ cương trong xây dựng, phát triển đô thị. Hiện nay, Thủ tướng Chính phủ đang cho TP. Hà Nội thí điểm lập đội quản lí trật tự xây dựng (vốn là đội thanh tra xây dựng thuộc Thanh tra Sở xây dựng) ở quận, thị xã. Trong khi đó, TP. Hồ Chí Minh cũng đã đề nghị và đang chuẩn bị cho phương án này. Về thực chất, đây cũng chỉ là những tổ chức thanh tra chuyên ngành xây dựng, nếu lập đội quản lí trật tự xây dựng thì không phù hợp với pháp luật hiện hành về thanh tra, tổ chức chính quyền địa phương và cơ sở lí luận về quản lí nhà nước trong lĩnh vực xây dựng đô thị. Nên thành lập thanh tra chuyên ngành xây dựng (hoặc xây dựng-giao thông vận tải) ở cấp chính quyền đô thị tại các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương.(145) Đối với lĩnh vực quy hoạch, kiến trúc đô thị, ở tất cả các thành phố trực thuộc Trung ương, nên thành lập sở quy hoạch, kiến trúc đô thị, trong đó có thanh tra chuyên ngành thuộc sở. Tuy vậy, không nên triển khai một cách đồng loạt ở tất cả các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh mà trước mắt sẽ thành lập thanh tra chuyên ngành về xây dựng (hoặc xây dựng-giao thông vận tải) ở các quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố là đô thị loại đặc biệt (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh). Như vậy, mô hình tổng thể tổ chức bộ

(145).Xem thêm: Phạm Thị Anh Đào (2017), *Tổ chức và hoạt động thanh tra xây dựng hiện nay* - Luận án tiến sĩ, Học viện khoa học xã hội, Hà Nội, tr.136.

máy các cơ quan quản lí nhà nước về xây dựng sẽ là: ở Trung ương các đầu mối quản lí về các lĩnh vực xây dựng, quy hoạch, kiến trúc, giao thông, vận tải được thu gọn về một bộ; ở chính quyền cấp tỉnh thì sẽ có sự phân biệt giữa chính quyền ở đô thị với chính quyền ở nông thôn. Theo đó, đối với chính quyền ở nông thôn, ở tỉnh sẽ có sở xây dựng-giao thông, vận tải và thanh tra sở xây dựng-giao thông, vận tải thuộc sở. Ở huyện sẽ có phòng kinh tế-xây dựng-giao thông vận tải. Thanh tra sở xây dựng-giao thông, vận tải các tỉnh nếu cần thiết thì có thể tổ chức các đội thanh tra, theo đó mỗi đội thanh tra phụ trách địa bàn một hoặc một số huyện. Đối với chính quyền ở đô thị, tất cả các thành phố trực thuộc Trung ương, bên cạnh sở xây dựng (hoặc sở xây dựng-giao thông vận tải), còn có thêm sở quy hoạch, kiến trúc đô thị (có sự phân nhánh các cơ quan chuyên môn sâu hơn) do có những đòi hỏi bức thiết của vấn đề quản lí quy hoạch, kiến trúc xây dựng, phát triển đô thị với tính cách là một hệ thống không gian hoàn chỉnh. Ở thành phố trực thuộc Trung ương, cả sở xây dựng (hoặc sở xây dựng-giao thông vận tải) và sở quy hoạch, kiến trúc đô thị đều có thanh tra thuộc sở. Tuy nhiên, ở quận, thị xã (kể cả thị xã thuộc tỉnh), thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương chỉ tổ chức thanh tra xây dựng. Nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra quy hoạch, kiến trúc đô thị ở đây được tích hợp trong nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra xây dựng (hoặc thanh tra xây dựng-giao thông, vận tải).

Thứ hai, về nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị, cần tập trung thực hiện các giải pháp sau:

(i). Cần tổ chức thực hiện có hiệu quả các quy định pháp luật về giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức công vụ đối với đội ngũ cán bộ, công chức quản lí xây dựng nói chung và cán bộ, công chức quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị nói riêng trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế sâu rộng và cách mạng

công nghiệp lần thứ tư (4.0) như hiện nay. Bộ Xây dựng cần sớm tổ chức tổng kết, đánh giá việc thực hiện Đề án đào tạo, bồi dưỡng và nâng cao năng lực quản lí xây dựng và phát triển đô thị đối với công chức lãnh đạo, chuyên môn đô thị các cấp giai đoạn năm 2010 – 2015 (đã được kéo dài đến năm 2020). Trên cơ sở đó, Bộ Xây dựng và chính quyền địa phương các cấp phải có kế hoạch, chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức phù hợp với yêu cầu của giai đoạn mới theo những quy định chuẩn chức danh, vị trí việc làm trong bộ máy quản lí nhà nước tương ứng với các chức danh chuyên môn, nghiệp vụ ngành xây dựng. Cần khắc phục ngay tình trạng cán bộ quản lí, công chức chuyên môn chưa được quy định tiêu chí, tiêu chuẩn cụ thể, ít được đào tạo, bổ sung kiến thức chuyên môn, kiến thức pháp luật, một số người có biểu hiện kém về phẩm chất đạo đức công vụ như những nhiễu, phiền hà, thiếu trách nhiệm. Đặc biệt, cần nâng cao năng lực tư duy và trình độ quản lí xây dựng, quy hoạch, kiến trúc đô thị theo kịp, thậm chí còn phải đi trước, đón đầu trong tiến trình đô thị hoá hiện nay; cần chú trọng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đáp ứng những đòi hỏi về trình độ, năng lực chuyên môn, nghiệp vụ quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị xanh, thông minh, bền vững, bảo vệ môi trường, thích ứng với tình trạng biến đổi khí hậu hiện nay.

(ii). Bộ Xây dựng, chính quyền địa phương cần sớm xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện nghiêm túc chuẩn chức danh cán bộ, công chức chuyên môn ngành xây dựng. Trong nhà nước pháp quyền, sự chấp hành pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không phải chủ yếu được đánh giá ở thái độ tuân thủ, chấp hành sự chỉ đạo của cấp trên mà trước hết và cơ bản được nhìn nhận, đánh giá ở khả năng tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên cơ sở quy định pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi chủ thể. Việc thực hiện chế độ pháp quyền trong quản lí nhà nước nói chung không những không hạn chế mà còn đòi hỏi phi tập trung hoá,

thực hiện phân quyền, phân cấp quản lí một cách mạnh mẽ. Vì thế, hiểu biết pháp luật, ý thức tự giác về quyền hạn, trách nhiệm là đòi hỏi tất yếu đối với đội ngũ cán bộ công chức nói chung và cán bộ, công chức ngành xây dựng nói riêng trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay.

(iii). Trong điều kiện hiện nay, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị cần phát huy mạnh mẽ vai trò của các cá nhân, tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư. Việc đảm nhận chức trách, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cán bộ, công chức ngành xây dựng đô thị cần phải quán triệt tinh thần phụng sự đất nước, phụng sự nhân dân, tiếp cận dựa trên quyền, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Mỗi cán bộ, công chức phải lấy việc phục vụ xã hội, đem lại hạnh phúc cho con người làm mục tiêu phấn đấu và hình thành thái độ ứng xử tích cực của mình trong thực thi công vụ hằng ngày. Hoạt động kiểm tra, giám sát cán bộ, công chức phải được thực hiện một cách thiết thực, hiệu quả, việc xử lí vi phạm pháp luật cần kịp thời, nghiêm minh, đúng quy định, không có ngoại lệ, vùng cấm.

(iv). Phát triển đội ngũ thanh tra viên chuyên ngành xây dựng, quy hoạch, kiến trúc đô thị có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, có đạo đức công vụ, bản lĩnh chính trị vững vàng, coi đây là yếu tố quyết định vai trò của tổ chức và hiệu quả hoạt động kiểm tra, thanh tra trên lĩnh vực quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hiện nay. Bên cạnh đó, cần thực hiện nghiêm chế độ giám sát hoạt động đối với các thanh tra viên chuyên ngành xây dựng, quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị trong việc tuân thủ các quy tắc ứng xử nghề nghiệp, thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng thanh tra viên theo chuẩn chức danh. Trong bổ nhiệm, quản lí sử dụng, bố trí việc làm cho các thanh tra viên cần chú trọng thực hiện nghiêm chế độ luân chuyển công tác, tăng cường cán bộ cho cơ sở, bổ sung cán bộ thực tiễn cho cơ quan cấp trên, thực hiện nguyên tắc chánh thanh tra không là người địa phương. Đối với thanh tra viên chuyên ngành xây

dựng, quy hoạch, kiến trúc đô thị cần coi trọng hàng đầu phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ, chống mọi biểu hiện lạm quyền, tham nhũng, tiêu cực, buông lỏng trách nhiệm, tiếp tay hoặc bao che cho người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi công vụ của thanh tra viên. Hơn ai hết, mỗi thanh tra viên phải là tấm gương sáng trong cộng đồng về việc tuân thủ, chấp hành pháp luật và các quy tắc của đời sống xã hội. Thanh tra viên phải là những người được đào tạo cơ bản về pháp luật, bồi dưỡng chuyên sâu về nghiệp vụ thanh tra, quản lí nhà nước và lĩnh vực hoạt động chuyên ngành xây dựng, quy hoạch, kiến trúc đô thị. Một trong những đề xuất đáng chú ý phù hợp với yêu cầu này là tăng cường năng lực một số cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thanh tra nói chung và thanh tra ngành xây dựng, quản lí đô thị như Học viện Cán bộ quản lí xây dựng và đô thị thuộc Bộ Xây dựng, Học viện Hành chính Quốc gia thuộc Bộ Nội vụ, Trường Cán bộ thanh tra thuộc Thanh tra Chính phủ… Đặc biệt, cần sớm nghiên cứu trình cấp có thẩm quyền phê duyệt đề án thành lập Học viện Thanh tra trên cơ sở nâng cấp Trường Cán bộ thanh tra hiện nay.(146)

4.2.6. Phát huy vai trò tham gia, giám sát, phản biện xã hội của các tổ chức xã hội trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị

Thứ nhất, trên cơ sở sự phân công chức năng, xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, việc thực hiện phối hợp giữa các chủ thể quản lí là nguyên tắc trong quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị nói riêng, không chủ thể nào trong bộ máy quản lí có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ, quyền hạn được giao mà thiếu sự phối hợp của các chủ thể khác. Thực tiễn cho thấy, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị chưa có hiệu lực, hiệu quả như mong muốn là do chúng ta vẫn còn nhiều yếu kém trong việc thực hiện nguyên tắc phối hợp công tác quản lí. Đã đến lúc nguyên tắc này phải được thắt chặt, thực

(146).Xem thêm: Phạm Thị Anh Đào (2017), *Tổ chức và hoạt động thanh tra xây dựng ở Việt Nam hiện nay* – tlđd, tr.143.

hiện một cách nghiêm túc, bởi lẽ phối hợp là yêu cầu bắt buộc, thuộc chức trách, nhiệm vụ của mỗi chủ thể quản lí, không phải như quan niệm thường cho rằng đây là việc phụ, không quan trọng. Sự phối hợp công tác giữa các cơ quan, các ngành, các cấp chính quyền trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không chỉ được thực hiện ở phạm vi một đơn vị hành chính nhất định (như cấp tỉnh) mà cần được thực hiện ở mọi cấp chính quyền, từ Trung ương đến cơ sở. Mặt khác, quy chế phối hợp công tác trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị không nên là sự sao chép lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật mà phải đưa ra được những mô hình, biện pháp, cách thức phối hợp cùng thực hiện nhiệm vụ quản lí, giải quyết các vấn đề cụ thể nhằm đạt mục tiêu chung của quản lí nhà nước. Mặt trận Tổ quốc là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân nói chung và bộ máy quản lí nhà nước nói riêng. Do vậy, không thể bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lí nhà nước về xây dựng đô thị mà thiếu vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận.

Thứ hai, trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị có vai trò tham gia, giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội thành viên. Việc thực hiện nguyên tắc này cũng mang tính bắt buộc đối với cả hai phía: các cơ quan quản lí nhà nước và Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội. Theo đó, các cơ quan quản lí nhà nước phải nêu cao nghĩa vụ, trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia quản lí, phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội một cách thiết thực, tránh cách làm mang tính hình thức. Mặt khác, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội cũng cần chủ động, tích cực tham gia quản lí nhà nước, thực hiện vai trò giám sát, phản biện xã hội một cách thiết thực, hiệu quả, đặc biệt cần phát huy mạnh mẽ vai trò của mình trong vận động, thuyết phục nhân dân tuân thủ, chấp hành pháp luật về xây dựng đô thị.

Kết luận chương 4

Trên cơ sở lí luận và các vấn đề đặt ra trong thực tiễn quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thời gian qua đã được nhận diện ở các chương trước, chương 4 đã làm rõ nội dung 4 quan điểm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị gồm: (i) Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải được thực hiện bởi hệ thống quản lí năng động, hiệu lực, hiệu quả; (ii) Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải bảo đảm nguyên tắc pháp quyền, phát huy quyền dân chủ, nêu cao vai trò tích cực của người dân, các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư; (iii) Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, phát triển bền vững; (iv) Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị phải được bảo đảm trên cơ sở phát huy những ưu điểm, khắc phục các hạn chế của quản lí nhà nước về xây dựng đô thị thời gian qua.

Các giải pháp bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay đã được phân tích, luận giải gồm 6 giải pháp cơ bản sau: (i) Hoàn thiện hệ thống pháp luật về xây dựng đô thị trên 4 phương diện nội dung: pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị, pháp luật về quản lí dự án đầu tư xây dựng đô thị; pháp luật về quản lí chất lượng công trình xây dựng đô thị, pháp luật về quản lí an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng công trình đô thị; (ii) Tăng cường kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động xây dựng đô thị; (iii) Tăng cường phối hợp hoạt động giữa các chủ thể quản lí trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; (iv) Coi trọng phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; (v) Kiện toàn bộ máy quản lí, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; (vi) Phát huy vai trò tham gia, giám sát, phản biện xã hội của tổ chức xã hội trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

KẾT LUẬN

Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là một tất yếu khách quan trong điều kiện nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, phát triển hệ thống đô thị bền vững, hội nhập quốc tế. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị là sự tác động có chủ đích, có kế hoạch của các cơ quan quản lí hành chính nhà nước lên quá trình hoạt động xây dựng đô thị nhằm đạt các mục tiêu quản lí đã được xác định, bao gồm các nội dung cơ bản: quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Bên cạnh những đặc điểm của quản lí nhà nước nói chung, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị còn mang một số đặc điểm riêng, do tính chất của hoạt động xây dựng đô thị quy định. Quản lí nhà nước về xây dựng đô thị đóng vai trò bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân, duy trì, củng cố trật tự, kỉ cương trong hoạt động xây dựng đô thị, hướng tới các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, phát triển hệ thống đô thị bền vững. Các yếu tố chính trị, pháp lí cũng như kinh tế, nhận thức xã hội phù hợp, thuận lợi là những yếu tố bảo đảm vững chắc cho hoạt động quản lí của Nhà nước trên lĩnh vực xây dựng đô thị. Trên thực tiễn những năm qua, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam đã thu được nhiều kết quả quan trọng, thể hiện mặt ưu điểm xứng đáng được ghi nhận trên cả hai phương diện cơ bản là xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật, tạo ra nhiều chuyển biến tích cực, tạo diện mạo mới cho hệ thống đô thị Việt Nam theo hướng phát triển bền vững. Tuy nhiên, những hạn chế hiện nay là không nhỏ và còn đang hiện hữu trên cả hai phương diện: xây dựng, ban hành pháp luật, đặc biệt trong việc tuân thủ pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật về xây dựng đô thị.

Trên cơ sở những phân tích, chứng minh về lí luận và thực tiễn, luận án đã đề xuất, luận giải 4 quan điểm và 2 nhóm giải pháp mang tính toàn diện nhằm bảo đảm quản lí nhà nước về xây dựng đô thị ở Việt Nam hiện nay. Nhóm các giải pháp về hoàn thiện pháp luật đề xuất phương hướng sửa đổi, bổ sung các quy định trên cả 4 phương diện cơ bản: pháp luật về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; pháp luật về dự án đầu tư xây dựng đô thị; pháp luật về chất lượng công trình xây dựng đô thị và pháp luật về an toàn, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị. Bên cạnh đó, nhóm 5 giải pháp quan trọng khác gồm: *một là*, tăng cường kiểm tra, thanh tra, xử lí vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động xây dựng đô thị; *hai là*, tăng cường phối hợp hoạt động giữa các chủ thể quản lí trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; *ba là*, coi trọng phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật về xây dựng đô thị, quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; *bốn là*, kiện toàn bộ máy quản lí, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị; *năm là*, phát huy vai trò tham gia, giám sát, phản biện xã hội của các tổ chức xã hội trong quản lí nhà nước về xây dựng đô thị.

Liên quan đến đề tài luận án, các hướng nghiên cứu mới có thể được triển khai ở tầm khái quát hoặc cụ thể hơn, chẳng hạn như hoàn thiện pháp luật về xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về xây dựng đô thị và quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh; quản lí nhà nước về quy hoạch, kiến trúc xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về dự án đầu tư xây dựng đô thị; quản lí nhà nước về chất lượng xây dựng công trình đô thị; quản lí nhà nước về quốc phòng, an ninh, an toàn xã hội, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong xây dựng đô thị./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

TÀI LIỆU TIẾNG VIỆT

Văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn Việt Nam

1. Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013
2. Luật An ninh Quốc gia 2004
3. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015
4. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, 2020
5. Luật Đầu tư công năm 2014, 2019
6. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020
7. Luật Kiến trúc năm 2019
8. Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014
9. Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015
10. Luật Nhà ở năm 2014
11. Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013, 2020
12. Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012
13. Luật Quốc phòng năm 2018
14. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009
15. Luật Quy hoạch năm 2017
16. Luật Thanh tra năm 2010
17. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015
18. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015
19. Luật Xây dựng năm 2014, 2020
20. Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012, 2020
21. Nghị định số 29/2007/NĐ-CP ngày 27 tháng 02 năm 2007
22. Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 7 tháng 12 năm 2007
23. Nghị định số 124/2007/NĐ-CP ngày 31 tháng 7 năm 2007

24. Nghị định số 114/2010/NĐ-CP ngày 6 tháng 12 năm 2010
25. Nghị định số 15/2013/NĐ-CP ngày 6 tháng 02 năm 2013
26. Nghị định số 121/2013/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2013
27. Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20 tháng 10 năm 2015
28. Nghị định số 46/2015/NĐ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2015
29. Nghị định số 42/2017/NĐ-CP ngày 5 tháng 4 năm 2017
30. Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2017
31. Nghị định số 100/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 7 năm 2018
32. Nghị định số 30/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 3 năm 2021
33. Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2021
34. Quyết định số 10/1998/QĐ-TTg ngày 23 tháng 01 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ
35. Quyết định số 2623/2013/TTg ngày 31 tháng 12 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ
36. Thông tư số 22/2010/TT-BXD ngày 3 tháng 12 năm 2010 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng
37. Thông tư số 04/2014/TT-BLĐTBXH ngày 12 tháng 02 năm 2014 của Bộ trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
38. Thông tư số 14/2014/TT-BXD ngày 5 tháng 9 năm 2014 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng
39. Thông tư số 01/2016/TT-BXD ngày 01 tháng 02 năm 2016 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng
40. Quyết định số 29/1999/QĐ-BXD ngày 22 tháng 10 năm 1999 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng
41. Quyết định số 04/2008/QĐ-BXD ngày 3 tháng 4 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng

42. Quyết định số 682/BXD-CSXD ngày 14 tháng 12 năm 1996 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng
43. QCVN 01:2008/BXD
44. QCVN 02:2009/BXD
45. QCVN 06:2010/BXD
46. QCVN 17:2013/BXD
47. QCVN 07:2016/BXD
48. QCVN 07:2016/BXD
49. QCVN 08:2017/BXD
50. QCVN 09:2017/BXD
51. QCVN 09:2017/BXD
52. QCVN 16:2017/BXD
53. QCVN 04:2018/BXD
54. QCVN 08:2018/BXD
55. QCVN 13:2018/BXD
56. QCVN 17:2018/BXD

Các tài liệu tham khảo khác

57. Việt Anh, *Công bố quy hoạch phân khu đô thị khu vực nội đô lịch sử của Hà Nội*, Báo Nhân dân điện tử, https://nhandan.com.vn
58. Nguyễn Thế Bá (2004), *Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị* - sách chuyên khảo, Nxb. Xây dựng, Hà Nội
59. Báo điện tử VnEconomy, https://vneconomy.vn
60. Báo Chính phủ điện tử, *Tuyên bố chung Hội nghị liên bộ trưởng ngoại giao-kinh tế APEC 2017 tại Đà Nẵng*, http://baochinhphu.vn
61. Trịnh Quang Bắc (2017), *Vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng cơ bản có vốn ngân sách nhà nước ở Việt Nam* – Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

62. Nguyễn Thị Bình (2012), *Hoàn thiện quản lí nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải Việt Nam* – Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội

63. Nguyễn Văn Bình (2010), *Nâng cao hiệu quả, hiệu lực thanh tra tài chính dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam* – Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội

64. Bộ Xây dựng (2013), Báo cáo tình hình triển khai thực hiện Chương trình Phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012-2020 (Tài liệu phục vụ Hội nghị Triển khai Chương trình Phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012 - 2020, Hà Nội, 26/12/2013).

65. Bộ Xây dựng (2016), *Báo cáo khung thực hiện chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn tiếp theo* (kèm theo văn bản 2995/BXD-PTĐT, 30/12/2016), www.phattriendothi.vn

66. Bộ Xây dựng (2017), *Báo cáo số 91/BC-BXD, ngày 20 tháng 11 năm 2017 gửi Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện kiểm tra công tác lập, quản lí quy hoạch đô thị và công tác quản lí hoạt động xây dựng được giao tại Nghị quyết số 103/NQ-CP ngày 05/12/2016 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ.*

67. Bộ Xây dựng (2018), *Đề án hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật xây dựng* (được phê duyệt theo Quyết định số 198/2018/QĐ-TTg ngày 9 tháng 02 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ).

68. Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19 tháng 4 năm 2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn* (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV).

69. Bộ Xây dựng (2019), *Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31 tháng 5 năm 2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn*

đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại Kì họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV".

70. Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tổng kết thi hành Nghị định số 11/2013/NĐ-CP và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan*
71. Bộ Xây dựng (2020), *Báo cáo tóm tắt đánh giá quá trình đô thị hoá ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ phát triển đô thị giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025* (Dự thảo 1), pdf, tr.21, https://drive.google.com
72. An Chi (2018), *Kiến trúc đô thị của Việt Nam 'hỗn loạn, pha tạp và biến dạng*, https://kientrucvietnam.org.vn
73. Nguyễn Huy Chí (2016), *Quản lí nhà nước về đầu tư xây dựng cơ bản bằng ngân sách nhà nước ở Việt Nam* – Luận án tiến sĩ, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội
74. Chương trình định cư con người Liên hợp quốc (UN-Habitat, 2015), *Hướng dẫn quốc tế về quy hoạch đô thị và vùng lãnh thổ*, Nairobi, https://unhabitat.org.
75. Cổng Thông tin điện tử Bộ Xây dựng (2007)*, Quy hoạch không gian tại Đức – một mô hình cho Việt Nam tham khảo,* http://www.moc.gov.vn
76. Cổng Thông tin điện tử Bộ Xây dựng (2019), *Cần đổi mới phương pháp quy hoạch ở nước ta*, https://moc.gov.vn
77. Cơ quan thường trực Diễn đàn đô thị Việt Nam (2013), *Diễn đàn đô thị Việt Nam – Chặng đường 10 năm xây dựng và phát triển*, http://www.phattriendothi.vn
78. Cục Giám định Nhà nước về chất lượng công trình xây dựng, *Kiểm định kĩ thuật an toàn lao động*, http://cucgiamdinh.gov.vn
79. Cục Giám định Bộ Xây dựng, *Danh mục các quy chuẩn, tiêu chuẩn về an toàn trong thi công xây dựng*, http://cucgiamdinh.gov.vn

80. Phạm Phú Cường (2015), *Duy trì và chuyển tải các giá trị kiến trúc đô thị đặc trưng trong bối cảnh phát triển mở rộng khu vực trung tâm hiện hữu Thành phố Hồ Chí Minh* – Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kiến trúc TP. Hồ Chí Minh
81. Vân Du (2018) , *Vì sao các công trình xây dựng chưa bảo đảm chất lượng xây dựng*, https://diendandoanhnghiep.vn
82. Hoàng Duân (2018), *An toàn lao động trong ngành xây dựng: Cần sự nỗ lực của nhiều bên*, Báo Công thương điện tử, https://congthuong.vn
83. Phương Dung (2019), *110 tòa nhà chung cư chưa nghiệm thu phòng cháy, chữa cháy đã đưa vào sử dụng*, https://dantri.com.vn
84. H. Duy, T. Hà (2018), *Ô nhiễm môi trường từ công trình xây dựng*, http://laodongthudo.vn
85. Phạm Thị Anh Đào (2017), *Tổ chức và hoạt động thanh tra xây dựng hiện nay* - Luận án tiến sĩ, Học viện khoa học xã hội, Hà Nội
86. Phạm Kim Giao (2006), *Giải pháp cơ bản để thiết lập trật tự, kỉ cương trong quản lí nhà nước đối với các đô thị* - sách chuyên khảo, Nxb. Tư pháp, Hà Nội
87. Trần Đình Hà (2013), *Quản lí chất lượng công trình xây dựng từ kinh nghiệm Nhật Bản*, https://ashui.com
88. Ngô Trung Hải, *Cấu trúc không gian đô thị thích ứng trong quá trình chuyển hoá không gian đô thị Việt Nam (lấy Hà Nội làm ví dụ nghiên cứu)* (2017) – Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội
89. Hà Hạnh, *Ô nhiễm không khí từ các tòa nhà cao tầng*, Báo Sài Gòn giải phóng điện tử, http://www.sggp.org.vn.
90. Trần Thọ Hiển (2017), *Quản lí không gian, kiến trúc, cảnh quan các tuyến phố chính khu vực nội đô lịch sử thành phố Hà Nội (lấy địa bàn*

quận Ba Đình làm ví dụ nghiên cứu) - Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội

91. Đặng Xuân Hoan (chủ biên, 2019), *Quản lí nhà nước trong nền kinh tế thị trường*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
92. Học viện Cán bộ quản lí xây dựng và đô thị (2015), *Hội nghị đánh giá 5 năm thực hiện Đề án 1961*, http://amc.edu.vn
93. Học viện Cán bộ quản lí xây dựng và đô thị (2020), *Điều tra, khảo sát, đánh giá thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức tham gia công tác xử lí vi phạm trật tự xây dựng trên địa bàn cả nước* - Dự án sự nghiệp kinh tế năm 2019, Hà Nội, 2020, tr.53.
94. Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam (2016), *Thiết kế đô thị tại châu Âu - Quá khứ, hiện tại và tương lai*, https://moc.gov.vn
95. Nguyễn Tố Lăng (2017), *Quản lí đô thị ở các nước đang phát triển*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội
96. Hội Kiến trúc sư Việt Nam, *Công văn 46/KT ngày 12 tháng 6 năm 2017 về đánh giá thực trạng hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật ngành xây dựng*, https://www.tapchikientruc.com.vn
97. Trần Ngọc Hùng (2008), *Sự cố công trình xây dựng: nguyên nhân và giải pháp phòng ngừa*, http://kientruc.vn
98. Phạm Khiêm Ích (2020), *Edgar Morin và triết học giáo dục*, http://triethoc.edu.vn
99. Trần Kháng (2019), *Bộ xây dựng nhận trách nhiệm về "khu đô thị nhiều không"*, https://danviet.vn
100. Tạ Văn Khoái (2009), *Quản lí nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách nhà nước ở Việt Nam* – Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị-Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

101. Nguyễn Tố Lăng (2021), *Nhận diện vấn đề đô thị và quản lí phát triển đô thị khi đất nước dần trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*, Tạp chí Cộng sản điện tử, https://www.tapchicongsan.org.vn
102. Liên hiệp các hội khoa học và kĩ thuật Việt Nam, *Bảo vệ môi trường - 30 năm tiến bộ của Hoa Kỳ* (2010), http://vusta.vn
103. Anh Linh (2013), *Mô hình phát triển nhà cao tầng của Nhật Bản* (Báo Xây dựng điện tử, 3/12), http://amc.edu.vn
104. Hà Linh (2015), *Khung quản lí lập quy hoạch đô thị ở Trung Quốc,* http://www.ncif.gov.vn
105. Phương Anh Linh (2019), *Cải tạo chung cư cũ ở TP. Hồ Chí Minh: Bế tắc khi cân đong lợi ích*, https://baomoi.com
106. Phan Thị Luyện (2018), *Toàn cảnh 108 điểm nóng tranh chấp chung cư năm 2018*, https://vietnamnet.vn
107. Trần Thị Thanh Mai (2020), "Một số vấn đề đặt ra đối với nội dung quản lí nhà nước về xây dựng đô thị hiện nay", *Tạp chí Quản lí nhà nước*, số tháng 8
108. Trần Thị Thanh Mai (2020), "Bảo đảm trật tự xây dựng trong quản lí nhà nước về xây dựng ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Từ điển học và Bách khoa thư,* số 5 (67)
109. Nguyễn Văn Minh (2017), *Quản lí quy hoạch xây dựng công trình hạ tầng kĩ thuật ngầm tại các đô thị vùng kinh tế trọng điểm miền Trung* - Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội.
110. Nhất Nam (2017), *Chất lượng chung cư Việt Nam qua góc nhìn chuyên gia Nhật Bản*, Báo đầu tư bất động sản, https://geomaps.vn
111. Ngân hàng thế giới (2011), *Đánh giá đô thị hoá ở Việt Nam* (Báo cáo kĩ thuật), Hà Nội, https://https://documents1.worldbank.org

112. Doãn Hồng Nhung (chủ biên, 2010), *Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị ở Việt Nam* - sách chuyên khảo, Nxb. Xây dựng, Hà Nội

113. Doãn Hồng Nhung (chủ biên, 2012), *Pháp luật về quy hoạch không gian xây dựng đô thị* - sách chuyên khảo, Nxb. Xây dựng, Hà Nội

114. Nguyễn Bá Phùng (2015), *Xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí trật tự xây dựng đô thị: thực trạng và giải pháp* – Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội

115. Nguyễn Minh Phương, Bùi Văn Minh (2018), *Các yếu tố tác động đến hiệu quả quản lí nhà nước ở nước ta hiện nay*, http://www.tcnn.vn

116. Nguyễn Thị Lan Phương (2018), *Những vấn đề đặt ra đối với quản lí vốn đầu tư xây dựng cơ bản hiện nay*, Tạp chí Tài chính điện tử, http://tapchitaichinh.vn

117. Khánh Phương (2017), *Kinh nghiệm quý báu trong quy hoạch, phát triển đô thị của Nhật Bản*, http://kientrucvietnam.org.vn

118. Nguyễn Lâm Quang, *Một số kinh nghiệm thế giới về quản lí môi trường đô thị áp dụng tại Việt Nam*, http://www.vusta.vn

119. Nguyễn Đăng Sơn (2017), Vai trò của quy hoạch xây dựng trong hệ thống quy hoạch quốc gia, *Tạp chí Quy hoạch xây dựng* số 87

120. Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2018, số 91+92), "Hệ thống đô thị Việt Nam với sự phát triển đất nước"

121. Tạp chí Quy hoạch xây dựng (2019, số 97+98), *Báo cáo quốc gia phát triển đô thị Việt Nam tham gia Hội nghị Liên hợp quốc về phát triển nhà ở và đô thị bền vững lần thứ III (Habitat III)*, tổ chức tại Ecuador tháng 10 năm 2016, http://www.moc.gov.vn

122. Duy Tạo (2015), *Phân tích, đánh giá tình hình công tác an toàn lao động trong xây dựng năm 2015*, http://cucgiamdinh.gov.vn

123. Nguyễn Thị Thanh (2016), *Hoàn thiện phân cấp quản lí đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng nguồn vốn ngân sách của thành phố Hà Nội đến năm 2020* – Luận án tiến sĩ của, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội

124. Doãn Thành (2019), *Tỉ lệ đô thị hoá năm 2019...*, Báo Kinh tế và đô thị điện tử, http://kinhtedothi.vn

125. Hoàng Bá Thịnh, Đoàn Thị Thanh Huyền (2015), Đô thị hoá ở Việt Nam hiện nay, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 5 (90), tr.55.

126. Xuân Thuỷ, Tùng Quang (2018), *Thiếu quyết liệt trong quản lí trật tự xây dựng*, Báo Nhân dân điện tử, https://www.nhandan.com.vn

127. Trung tâm Quan trắc môi trường (2016), *Tổng quan phát triển đô thị Việt Nam* (Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2016), pdf, cem.gov.vn

128. Lê Đàm Ngọc Tú (2012), *Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị* - Tập bài giảng, Khoa Kiến trúc trường Đại học xây dựng miền Trung

129. Nguyễn Mạnh Tuấn (2012), *Một số kinh nghiệm về công tác quy hoạch, quản lí đô thị ở Trung Quốc*, Tạp chí Kiến trúc điện tử, https://www.tapchikientruc.com.vn

130. Viện Kinh tế xây dựng Bộ Xây dựng (2005), *Vai trò quản lí nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng trong tiến trình hội nhập khu vực và thế giới* - Đề tài khoa học cấp cơ sở, Hà Nội

131. Viện Kinh tế xây dựng Bộ Xây dựng (2012), *Nghiên cứu hoàn thiện đề án cải cách hành chính trong lĩnh vực đầu tư xây dựng* - Đề tài khoa học cấp cơ sở, Hà Nội

132. Viện Nghiên cứu quản lí kinh tế Trung ương (2011), *Báo cáo khảo sát liên kết giữa các địa phương trong phát triển vùng tại CHLB Đức*, Hà Nội, http://www.ciem.org.vn

133. Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học

134. Đặng Hùng Võ (2019), *Lợi ích ở Thủ Thiêm*, https://vnexpress.net

135. Nguyễn Vũ (2020), *Cưỡng chế thi hành xử lí vi phạm hành chính: Băn khoăn về quy định ngừng cấp điện nước*, Báo Kinh tế và đô thị điện tử, http://kinhtedothi.vn

TÀI LIỆU TIẾNG ANH

136. Chitkara, K. K. (1998), *Construction Project Management*, New Delhi: Tata McGraw-Hill Education, tr. 4, ISBN 9780074620625, https://speedinconcu1986.files.wordpress.com

137. "Construction", *Merriam-Webster.com* (Merriam-Webster), https://dictionary.cambridge.org

138. DUBOIS-MAURY, Jocelyne et CHALINE, Claude (2002), *Les risques urbains,* Paris, Armand Colin (Coll. « U Géographie »), ISBN 2-200 26237-X

139. James, Jorome O"Brien, Nostrand, Reinhold (1989), *Contruction Infection handbook* - Springer; 3rd ed. 1989. Softcover reprint of the original 3rd ed. 1989 edition, September 6, 2012

140. Jill Well, *Corruption and collusion in construction: a view from the industry,* http://www.engineersagainstpoverty.org

141. J. B. Cullingworth (2001), *Town and country planning in*, et al.. Thirteenth edition, Routledge: London, https://www.jcerni.rs. pdf

142. Keneth J. Davey, 1993, UMP (1998), *Elements of Urban Management*, UNDP, https://hvtc.edu.vn.pdf

143. The Charterer Institute of Building (CIOB), *Corruption in the UK Contruction Indutry,* a report exploring, September 2013, https://policy.ciob.org

144. Law Wai shing Nigel, *An Evaluation of the Mandatory Building Inspection Scheme in HongKong* (2008) - Management Science Doctoral Thesis, The University of Hongkong

145. Halpin, Daniel W.; Senior, Bolivar A. (2010), *Construction Managemement*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, tr. 9, ISBN 9780470447239

146. *Social Town Planning* (2001), Edited by Clara H. Greed, First published 1999 by Routledge 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE Simultaneously published in the USA and Canada by Routledge 29 West 35th Street, New York, NY 10001 This edition published in the Taylor & Francis e-Library, https://tcpbckup1.yolasite.com.pdf

147. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press, 8th edition, 2010, www.oup.com