

Số: /TTr-BXD

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

TỜ TRÌNH

Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị quyết số 129/2024/QH15 ngày 08/6/2024 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024; Quyết định số 658/QĐ-TTg ngày 26/6/2024 của Thủ tướng Chính phủ về phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật, pháp lệnh được điều chỉnh trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 và các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, Bộ Xây dựng được giao chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và các địa phương tổ chức nghiên cứu, xây dựng dự án Luật Quản lý phát triển đô thị. Bộ Xây dựng kính trình Chính phủ nội dung dự án Luật Quản lý phát triển đô thị như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN

1. Vai trò của quản lý phát triển đô thị

Những thành tựu to lớn của công cuộc Đổi mới đã tác động sâu sắc để công tác phát triển đô thị của đất nước ta trong thời gian vừa qua đạt được những dấu mốc phát triển quan trọng. Năm 2020, lần đầu tiên tỷ lệ đô thị hóa toàn quốc tính theo địa bàn có chức năng đô thị đã vượt ngưỡng 40%. Đến hết năm 2023, cả nước đã có hơn 900 đô thị phân bố rộng khắp trên 6 vùng kinh tế - xã hội.

Phát triển đô thị tạo lập nền tảng cơ sở vật chất đồng bộ, hiện đại cho các đô thị, tạo điều kiện thuận lợi và thúc đẩy mạnh mẽ phát triển kinh tế - xã hội, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đổi mới mô hình tăng trưởng và gắn với cơ cấu lại nền kinh tế, góp phần bảo đảm quốc phòng an ninh. Việc đẩy mạnh công tác phát triển đô thị tại các địa phương đã tạo ra khu vực đô thị với không gian kinh tế được mở rộng và môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, hạ tầng phát triển, nguồn lao động dồi dào và thị trường lớn, từ đó tạo điều kiện cho phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ, thu hút FDI, nâng cao năng suất, chất lượng tăng trưởng kinh tế cũng như phát triển toàn diện chất lượng đời sống văn hóa xã hội, văn minh, hiện đại. Bước đầu đã hình thành cực tăng trưởng kinh tế chủ đạo và trung tâm đổi mới sáng tạo, khoa học, công nghệ, giáo dục, chăm sóc sức khỏe, vui chơi giải trí cho người dân tại các đô thị lớn. Kinh tế khu vực đô thị tăng trưởng ở mức cao, đóng góp khoảng 70% GDP cả nước. Đô thị Việt Nam đang từng bước tạo uy tín, thương hiệu trong khu vực và quốc tế.

2. Các cơ sở chính trị, cơ sở pháp lý

1.1. Cơ sở chính trị

(1) Tư tưởng chỉ đạo của Đảng ta về quản lý phát triển đô thị đã được thể hiện rõ tại các văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng; xác định các đô thị lớn là trụ cột để tăng trưởng kinh tế đất nước gắn với quá trình phát triển kinh tế vùng; vấn đề trong phát triển của các đô thị lớn, đô thị nhỏ, gắn kết đô thị - nông thôn, quản lý phát triển đô thị; xây dựng kết cấu hạ tầng văn hoá và xã hội ở cả thành thị và nông thôn, trước hết là nhà ở, nước sinh hoạt, cơ sở vật chất cho nghiên cứu khoa học, giáo dục, y tế và văn hoá; cải tạo, mở rộng, nâng cấp đô thị hiện có; từng bước hình thành mạng lưới đô thị hợp lý, tránh không tạo thành các siêu đô thị; nhấn mạnh về vấn đề đồng bộ hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội trong đó có các công trình công cộng; vai trò của các đô thị trọng điểm đối với sự phát triển của các vùng miền; đổi mới mô hình tăng trưởng, ưu tiên phát triển một số đô thị thông minh; các vấn đề về đô thị động lực, vùng kinh tế động lực, trung tâm kinh tế lớn được làm rõ, phát huy vai trò của các đô thị đặc thù, hình thành thương hiệu đô thị. Đại hội XII yêu cầu đổi mới cơ chế, chính sách, kiểm soát chặt chẽ quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch.

Đại hội XIII yêu cầu “...đẩy nhanh tốc độ, nâng cao chất lượng đô thị hóa và kinh tế đô thị. Xây dựng cơ chế, chính sách thúc đẩy phát triển hệ thống đô thị hài hòa, phù hợp với tiềm năng, lợi thế của từng vùng, từng địa phương; phát triển mạnh các đô thị vệ tinh của một số đô thị lớn... quản trị đô thị hiệu quả, nâng cao năng lực cạnh tranh, từng bước nâng cao chất lượng phát triển đô thị; xây dựng đô thị theo hướng đô thị xanh, văn minh, có bản sắc và có tính tiên phong, dẫn dắt các hoạt động đổi mới sáng tạo, trở thành động lực của phát triển. Cơ bản hoàn thành xây dựng hệ thống hạ tầng khung tại các đô thị trung tâm cả nước và các vùng đồng bộ, hiện đại, đủ năng lực phục vụ ... Tăng tính kết nối giữa đô thị trong nước và khu vực; gắn kết phát triển đô thị và nông thôn.”

(2) Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 về xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khoá XI.

(3) Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

(4) Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Ban chấp hành Trung ương về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

(5) Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế.

(6) Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (sau đây gọi là Nghị quyết số 06-NQ/TW).

Nghị quyết đã khẳng định đô thị hoá là tất yếu khách quan, là một động lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, Nghị quyết yêu cầu: “*sớm xây dựng và ban hành luật về quản lý và phát triển đô thị bền vững, hoàn thiện khung pháp lý cho... quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị và không gian ngầm đô thị*”. Nghị quyết số 06-NQ/TW chỉ rõ các quan điểm, mục tiêu và nhiệm vụ trọng tâm cho công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam, đó là:

- Phát triển hệ thống đô thị bền vững theo mạng lưới; xây dựng và chuẩn hoá các tiêu chuẩn, hệ thống chỉ tiêu, chỉ số về đô thị hoá và phát triển đô thị bền vững trên phạm vi cả nước và cho từng vùng, địa phương phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tiễn Việt Nam.

- Quy hoạch đô thị và phát triển kết cấu hạ tầng các đô thị phải đi trước một bước; bảo đảm kết hợp đồng bộ và hài hoà giữa cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị với phát triển các đô thị mới. Phát triển đô thị phải lấy con người và chất lượng cuộc sống làm trung tâm, văn hóa và văn minh đô thị làm nền tảng phát triển. Phát triển các đô thị có chức năng tổng hợp với quy mô và dân số ở mức hợp lý theo hướng đô thị xanh, thông minh, thích ứng với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai và dịch bệnh.

- Phát triển hệ thống hạ tầng đô thị đồng bộ, hiện đại, liên kết, thích ứng với biến đổi khí hậu. Nâng cấp, cải tạo, xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng xã hội hiện đại tại đô thị và mạng lưới cung cấp dịch vụ hạ tầng xã hội.

- Tăng cường khai thác sử dụng hệ thống không gian ngầm, công trình ngầm đô thị, không gian đa chức năng của đô thị.

- Thực hiện phân cấp và phân quyền mạnh mẽ hơn cho chính quyền các đô thị gắn với đề cao trách nhiệm, bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý thống nhất của Trung ương.

Nghị quyết số 06-NQ/TW đã đặt ra mục tiêu, đến năm 2025 tỷ lệ đô thị hoá đạt tối thiểu 45%, đến năm 2030 đạt trên 50%. Số lượng đô thị toàn quốc đến năm 2025 khoảng 950 - 1.000 đô thị, đến năm 2030 khoảng 1.000 - 1.200 đô thị. Đến năm 2030, hình thành một số trung tâm đô thị cấp quốc gia, cấp vùng đạt các chỉ tiêu về y tế, giáo dục và đào tạo, văn hóa cấp đô thị tương đương mức bình quân của các đô thị thuộc nhóm 4 nước dẫn đầu ASEAN. Đến năm 2045, xây dựng được ít nhất 5 đô thị đạt tầm cỡ quốc tế, giữ vai trò là đầu mối kết nối và phát triển với mạng lưới khu vực và quốc tế.

(7) Trong hai năm 2021 và 2022, Bộ Chính trị cũng đã ban hành 06 Nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 cho 06 vùng kinh tế - xã hội, theo đó các quan điểm phát triển đô thị đã được cụ thể hóa đối với mỗi vùng.

Các Nghị quyết trọng tâm nêu trên và nhiều văn bản chỉ đạo khác về các lĩnh vực bảo vệ môi trường, ứng phó, thích ứng biến đổi khí hậu, chuyển đổi số, phát triển nông thôn là các cơ sở chính trị đã được nghiên cứu, thể chế hóa trong dự án Luật.

1.2. Cơ sở pháp lý

(1) Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XVI, theo đó đã xác định nhiệm vụ nghiên cứu, xây dựng mới dự án Luật điều chỉnh về quản lý và phát triển đô thị.

(2) Chính phủ đã ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng², Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2021 - 2026 thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025³, giao nhiệm vụ cho Bộ Xây dựng nghiên cứu xây dựng Luật quản lý, phát triển đô thị. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị về Đề án định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV⁴.

(3) Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 05/NQ-CP ngày 05/01/2024 thống nhất đưa Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị vào Đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 của Quốc hội khóa XV.

(4) Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 129/2024/QH15 ngày 08/6/2024 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024, yêu cầu nghiên cứu dự án Luật Quản lý phát triển đô thị, trình Quốc hội cho ý kiến vào Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XV (vào tháng 5/2024).

(5) Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 658/QĐ-TTg ngày 26/6/2024 về phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật, pháp lệnh được điều chỉnh trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 và các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025; giao Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức xây dựng dự án Luật Quản lý phát triển đô thị.

3. Cơ sở thực tiễn

3.1. Thực trạng tình hình phát triển đô thị và những kết quả đạt được

Hệ thống đô thị cả nước tăng nhanh về số lượng, hình thành các vùng đô thị hóa cùng với các chuỗi, chùm đô thị phân bố rộng khắp các vùng, miền. Nếu như cuối năm 1998, cả nước mới chỉ có 633 đô thị với dân số đô thị chỉ chiếm 24% dân số cả nước⁵, thì sau 10 năm số lượng đô thị đã tăng lên 740 đô thị. Đến tháng 12/2023, cả nước có 902 đô thị với tỷ lệ đô thị hóa đạt khoảng 42,7%. Tổng số các đô thị từ loại IV trở lên đạt gần 200 đô thị so với 86 đô thị vào năm 1998. Chất lượng sống tại đô thị từng bước được nâng cao.

Hệ thống đô thị đang dần từng bước chuyển đổi từ phát triển dàn trải sang

¹ Kế hoạch 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

² Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 20/5/2021 của Chính phủ.

³ Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30/8/2021 của Chính phủ.

⁴ Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ.

⁵ Thống kê của Tổng cục Thống kê.

phát triển có trọng tâm, trọng điểm. Các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị tăng nhanh cả về số lượng, quy mô dự án, phân bố lan tỏa ở nhiều địa phương, kể cả ở các khu vực trung du, miền núi. Các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở đã góp phần tạo điều kiện để người dân được tiếp cận hạ tầng đồng bộ, xây dựng lối sống mới văn minh, tạo dựng hình ảnh đô thị hiện đại. Nhiều dự án đã đạt được các giải thưởng lớn trong lĩnh vực kinh doanh bất động sản. Công tác cải tạo, chỉnh trang đô thị tại một số địa phương đã được quan tâm, thúc đẩy với các dự án từ nguồn ngân sách nhà nước, nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các nguồn vốn huy động trong nước và quốc tế khác. Bước đầu, các dự án đã góp phần cải thiện đáng kể chất lượng sống của người dân đô thị từ loại IV trở lên, thiết lập bộ mặt đô thị đồng bộ hơn, góp phần phát triển kinh tế-xã hội bền vững⁶.

Hạ tầng kỹ thuật đô thị và hạ tầng xã hội đã được quan tâm đầu tư, tăng quy mô và cải thiện chất lượng phục vụ. Năng lực của hệ thống hạ tầng kỹ thuật và khả năng tiếp cận các dịch vụ hạ tầng kỹ thuật được cải thiện rõ rệt. Nhiều công trình đường cao tốc, quốc lộ, các tuyến vành đai tại các đô thị lớn, cảng hàng không, cảng biển quan trọng, quy mô lớn được xây dựng và nâng cấp. Các dịch vụ hạ tầng kỹ thuật được tăng lên qua các năm. Về cấp nước đô thị, tỷ lệ dân số đô thị được cấp nước sạch từ hệ thống cấp nước tập trung đạt 94,2%, nhiều đô thị từ loại III trở lên được cấp nước sạch từ hệ thống cấp nước tập trung đều đạt bằng hoặc vượt chỉ tiêu đặt ra theo định hướng cấp nước các đô thị Việt Nam. Chương trình chống thất thoát, thất thu nước sạch đã được triển khai thực hiện có hiệu quả. Tỷ lệ thất thoát thất thu 16,5% (giảm 13,5% so với năm 2010). Tỷ lệ xử lý nước thải đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn trước khi xả ra môi trường đạt khoảng 17%. Tại các đô thị đặc biệt, 100% các tuyến đường chính, 90% các tuyến đường nhánh và trên 65% các đường ngõ xóm đã được chiếu sáng. Hệ thống và mạng lưới hạ tầng dịch vụ xã hội trong thời gian qua đã được Nhà nước và các chính quyền địa phương chú ý đầu tư hoàn thiện nhằm cung cấp các dịch vụ ngày càng đáp ứng nhu cầu của người dân đô thị. Hạ tầng dịch vụ xã hội được coi là một tiêu chí quan trọng để đảm bảo chất lượng sống của người dân đô thị.

Không gian ngầm đô thị dần trở thành một phần của đời sống đô thị, nhất là các đô thị lớn. Khai thác không gian ngầm là xu hướng và nhu cầu thực tế của các đô thị Việt Nam. Phát triển công trình ngầm đô thị đang từng bước hình thành hệ thống không gian ngầm, gồm những công trình được xây dựng dưới mặt đất tại đô thị bao gồm: công trình công cộng ngầm, công trình giao thông ngầm, các công trình đầu mối kỹ thuật ngầm và phần ngầm của các công trình xây dựng trên mặt đất, công trình đường dây, cáp, đường ống kỹ thuật ngầm, hào và tụy nện kỹ thuật. Tại các thành phố lớn xuất hiện ngày càng nhiều công trình ngầm, từ hệ thống giao thông đến công trình kiến trúc, trung tâm thương mại, tổ hợp dịch vụ⁷.... Các công

⁶ Đã có 23 thành phố được trực tiếp hỗ trợ thực hiện cải tạo, nâng cấp các khu dân cư nghèo từ nguồn vốn vay Ngân hàng Thế giới. Tổng dân số của tất cả các thành phố, đô thị trong 4 Chương trình, dự án trên khi thẩm định là 11 triệu, với tổng số người hưởng lợi ước tính khoảng 5 triệu, chiếm khoảng 45%.

⁷ Hiện nay tuyến đường sắt đô thị số 1 Bến Thành - Suối Tiên tại Thành phố Hồ Chí Minh có tổng chiều dài 19,7 km, trong đó có 17,1km ở trên cao với 11 ga và 2,6km đi ngầm với 3 ga ngầm, cơ bản đã hoàn thành và trong quá trình chạy thử. Tại Hà Nội, tuyến đường sắt đô thị Nhôn - Ga Hà Nội dài 12,5km, đi qua 8 ga trên cao và 4 ga ngầm, hiện nay đang trong quá trình triển khai thi công phần ngầm.

trình ngầm tại các đô thị hiện nay được đầu tư xây dựng, khai thác vận hành bởi nhiều tổ chức, cá nhân khác nhau và thuộc trách nhiệm quản lý của nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nhau.

Về phân cấp, phân nhiệm trong quản lý phát triển đô thị, Chính phủ giao Bộ Xây dựng thống nhất quản lý phát triển đô thị trên phạm vi toàn quốc. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thống nhất quản lý phát triển đô thị trên địa bàn; thực hiện các nhiệm vụ quản lý đô thị. Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, vai trò, trách nhiệm quản lý của chính quyền các cấp và cơ quan chuyên môn đã được phân định, làm rõ hơn giữa chính quyền đô thị và nông thôn. Các mô hình “*tự quản trong cộng đồng dân cư*” trên địa bàn đô thị đã phát huy vai trò tại cơ sở. Một số địa phương đã bắt đầu triển khai ứng dụng các giải pháp đô thị thông minh, xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quản lý phát triển đô thị. Các Bộ, ngành theo chức năng nhiệm vụ đang quản lý theo ngành dọc các lĩnh vực hạ tầng xã hội đô thị như y tế, giáo dục, văn hóa, thể dục thể thao, thương mại.

Những kết quả tích cực trong quản lý phát triển đô thị trong thời gian vừa qua đã đóng góp quan trọng để các đô thị thực hiện và phát huy vai trò trong phát triển kinh tế các vùng, miền và là một động lực chủ đạo trong công cuộc xây dựng phát triển đất nước.

3.2. Những tồn tại, hạn chế của thực trạng phát triển đô thị

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, thực trạng phát triển đô thị Việt Nam đang có 05 nhóm tồn tại, hạn chế lớn tác động đến sự phát triển bền vững, cần được tập trung khắc phục:

(1) Sự phân bố đô thị trong hệ thống đô thị Việt Nam còn thiếu tính liên kết, chưa phân cấp rõ nét, chưa phát huy được kết nối vùng trong hệ thống đô thị, việc áp dụng các mô hình phát triển mới, bền vững còn thiếu chiều sâu. Các yếu tố vùng miền, đặc thù, đặc trưng của các đô thị chưa phát huy, tạo nên lợi thế so sánh cho các đô thị trong việc tổ chức phát triển đô thị theo quy hoạch.

(2) Việc tổ chức xây dựng, phát triển đô thị theo quy hoạch còn yếu, không gắn với nguồn lực, còn dàn trải. Phát triển hình rộng đô thị còn phổ biến. Các khu vực dân cư cũ trong đô thị còn chậm được cải tạo, chỉnh trang, tái phát triển, nhất là các khu vực có hạ tầng chưa đạt tiêu chuẩn, khu nhà ở lụp xụp, khu dân cư nghèo đô thị, các khu vực không phù hợp chức năng đô thị. Chưa phát huy được nguồn lực, sự tham gia của cộng đồng và cư dân đô thị.

(3) Hạ tầng các trung tâm đô thị lớn bị quá tải, chưa thích ứng với biến đổi khí hậu, ứng phó với dịch bệnh quy mô lớn; tính liên kết còn yếu. Tại các đô thị

Hiện nay, hầu hết các nhà cao tầng đều xây dựng các tầng hầm và nhiều toà nhà có chiều sâu móng lên tới 50-60m. Các công trình nhà cao tầng từ 50 m trở lên có tầng hầm tập trung chủ yếu ở các đô thị lớn, như Hà Nội có khoảng 1421 tòa nhà cao trên 50 m (trong đó 414 tòa trên 100m); TP Hồ Chí Minh có khoảng 1212 tòa nhà cao trên 50 m (trong đó 243 tòa trên 100m); các tầng hầm chủ yếu phục vụ nhu cầu đỗ xe. Chức năng công cộng chỉ xuất hiện tại tầng hầm của công trình xây dựng cao tầng trên mặt đất, tại các tổ hợp công trình có quy mô lớn như tại trung tâm thương mại Royal City, Time City tại Hà Nội, Lotte, Vincom Center Đồng Khởi tại Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng Plaza....

lớn, một số chỉ tiêu hạ tầng kỹ thuật (giao thông đô thị⁸, cây xanh⁹, thoát nước, xử lý nước thải) và hạ tầng xã hội đô thị¹⁰ chưa đạt yêu cầu làm giảm chất lượng đô thị. Chưa chú trọng quản lý, phát triển không gian công cộng, không gian trên cao và cảnh quan đô thị. Không gian công cộng đô thị chưa góp phần đáp ứng nhu cầu đời sống văn hóa, tinh thần của cư dân và đóng góp tăng sức hút của đô thị.

(4) Khai thác không gian ngầm còn rất hạn chế, chưa phát huy và khai thác có hiệu quả việc sử dụng không gian ngầm; mới chỉ được chú ý phát triển trong những năm gần đây, quy mô và số lượng còn hạn chế, mang tính cục bộ, chỉ khai thác cho một mục đích riêng, chưa có sự liên kết tổng thể cho cả khu vực hay một đô thị, chưa được quản lý và khai thác hiệu quả, có hệ thống trong đô thị.

(5) Năng lực quản lý và quản trị đô thị còn yếu, chậm được đổi mới, hiện đại hóa, ứng dụng công nghệ và chuyển đổi số trong quản lý. Chưa đề cao vai trò, trách nhiệm quản lý của chính quyền địa phương gắn với nâng cao năng lực, trình độ quản lý và phát huy sự tham gia, thực hiện của cộng đồng dân cư trong quản lý phát triển đô thị. Phân công trách nhiệm quản lý cần được rà soát, hoàn thiện.

4. Hệ thống pháp luật hiện hành điều chỉnh các nội dung liên quan quản lý phát triển đô thị

4.1. Các luật hiện hành điều chỉnh các lĩnh vực liên quan đến quản lý phát triển đô thị

Hiện nay chưa có Luật riêng điều chỉnh về quản lý phát triển đô thị. Căn cứ Hiến pháp 2013, Quốc hội đã ban hành một số Luật, Nghị quyết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành các Nghị quyết có liên quan đến quản lý phát triển đô thị. Trong đó, có 08 Luật có liên quan trực tiếp là: Luật Quy hoạch đô thị năm 2009¹¹, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi bổ sung năm 2020, Luật Kiến trúc năm 2019, Luật Đất đai năm 2024, Luật Nhà ở năm 2023, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023, Luật Đầu tư năm 2020.

Ngoài ra, có nhiều pháp luật có liên quan như pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, đầu tư theo hình thức PPP, đầu tư công, quản lý sử dụng tài sản công, bảo vệ môi trường, công nghệ thông tin... các Nghị quyết về nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý sử dụng đất đai tại đô thị, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phân loại đô thị, tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính v.v. Một số đô

⁸ Tỷ lệ đất dành cho giao thông trung bình đạt từ 10% đến trên 20%, trong đó tỷ lệ đất dành cho bến bãi đỗ xe hầu hết đạt dưới 1%. Tại hai đô thị đặc biệt, tỷ lệ đất dành cho giao thông đô thị trên đất xây dựng đô thị tại Thành phố Hà Nội khoảng 9,5%, Thành phố Hồ Chí Minh hiện đạt trên 10%.

⁹ Chỉ tiêu diện tích đất cây xanh công cộng trên người có sự chênh lệch khá lớn giữa các đô thị. Một số đô thị rất thấp chỉ từ 2-5 m²/người như Thành phố Cao Bằng 3,06m²/người, Thành phố Hải Phòng 3,41 m²/người, Thành phố Thái Bình 5,79m²/người.

¹⁰ Đối với 10 tỉnh, thành phố có tỷ lệ đô thị hóa thuộc diện cao nhất cả nước, chỉ có 5/10 tỉnh thành phố là TP Đà Nẵng, TP Hồ Chí Minh, Quảng Ninh, Cần Thơ đáp ứng số giường/người dân cao hơn so với mức tiêu chuẩn. Đến năm 2020, trong số 10 tỉnh, thành phố có tỉ lệ đô thị hóa cao nhất, có đến 7/10 tỉnh, thành phố có tỉ lệ giường bệnh/1000 dân thấp hơn so với tiêu chuẩn của Bộ Xây dựng tại khu vực đô thị là 4 giường/1000 dân. Đối với các tỉnh thành có tỷ lệ đô thị hóa thấp nhất cả nước: có 10/10 tỉnh, thành phố có tỷ lệ đô thị hóa thấp nhất cả nước đều không đáp ứng được số lượng giường bệnh trên số lượng người dân so với tiêu chuẩn. Có nhiều tỉnh thành, hệ thống hạ tầng nhà văn hóa chưa phủ hết các xã. Đặc biệt, hai đô thị loại đặc biệt là Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội có tỷ lệ nhà văn hóa trên số lượng các phường/xã trên địa bàn rất thấp, chỉ đạt tương ứng là 11% và 15%.

¹¹ Đang được nghiên cứu, sửa đổi thành Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn.

thị lớn được ban hành các chính sách, pháp luật mang tính đặc thù như Luật Thủ đô, Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù áp dụng cho một số địa phương như thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng...

4.2. Hiệu quả tích cực của các quy định hiện hành

Các quy định pháp luật được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương ban hành theo thẩm quyền về các nội dung cụ thể trong quản lý phát triển đô thị đã và đang từng bước thể chế hóa các quan điểm chỉ đạo của Đảng, phù hợp với thực tiễn từng giai đoạn phát triển của đất nước. Hành lang pháp lý về quản lý phát triển đô thị được nghiên cứu, ban hành đã giải phóng và đa dạng hóa nguồn lực nhất là nguồn lực của xã hội cho đầu tư phát triển đô thị, định hướng các mô hình phát triển và phát huy tính chủ động của các cấp chính quyền ở đô thị. Do vậy, cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện các quy định cụ thể đã được ban hành và phát huy hiệu quả tích cực trong thực tiễn, gồm các nhóm quy định sau:

(1) Về phát triển hệ thống đô thị, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, sửa đổi bổ sung tại Luật Quy hoạch năm 2017 đã quy định về Quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn. Đây là cơ sở để ban hành quy hoạch định hướng, kiểm soát phát triển hệ thống đô thị trên cả nước, vừa bảo đảm sự thống nhất của cả hệ thống vừa đảm bảo sự chủ động của từng vùng, từng địa phương thông qua các trung tâm đô thị được phân chia theo các cấp độ vai trò, vị trí từ quốc gia, đến vùng, đến tỉnh.

Nội dung phân loại đô thị hiện nay đang được thực hiện thống nhất trên toàn quốc theo các quy định tại Luật quy hoạch đô thị (năm 2009), sửa đổi bổ sung tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương (năm 2015). Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 về phân loại đô thị và có hiệu lực từ ngày 25/5/2016, trên cơ sở kế thừa các quy định đã được áp dụng trong công tác phân loại đô thị qua các giai đoạn trước từ năm 1974 đến nay. Ngày 21/9/2022, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 26/2022/UBTVQH15 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13. Các quy định về phân loại đô thị là cơ sở để địa phương rà soát, đánh giá có hệ thống, khoa học trình độ phát triển, chất lượng của đô thị. Kết quả phân loại đô thị được sử dụng cho công tác quản lý nhà nước thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau như quy hoạch đô thị, quản lý phát triển đô thị, thành lập, điều chỉnh đơn vị hành chính, tổ chức chính quyền địa phương, phân bổ tài chính ngân sách,...

(2) Về quản lý đầu tư phát triển đô thị, dự án đầu tư xây dựng khu đô thị chịu sự điều tiết của nhiều quy định pháp luật, nhưng có 3 văn bản pháp luật chính: Luật Đầu tư 2014, Luật Nhà ở 2014 và Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về quản lý đầu tư phát triển đô thị¹². Trong đó, Nghị định số 11/2013/NĐ-CP đã quy định để từng bước thúc đẩy các hoạt động đầu tư phát triển đô thị trên cả nước theo quy hoạch và có kế hoạch thông qua 02 công cụ pháp lý quan trọng để từng bước thiết lập lại trật tự trong đầu tư phát triển đô thị bao gồm chương trình phát triển đô thị và hình thành các khu vực phát triển

¹² Thay thế Nghị định số 02/2006/NĐ-CP ngày 05/01/2006 của Chính phủ.

đô thị để đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, tránh dàn trải, theo phong trào, lãng phí nguồn lực...

Về chỉnh trang, cải tạo nâng cấp đô thị, Luật Quy hoạch đô thị¹³ quy định về hoạt động quy hoạch đô thị, xây dựng không gian, kiến trúc, cảnh quan, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở cho một đô thị phù hợp với sự phát triển kinh tế xã hội của đô thị; Luật Kiến trúc¹⁴ quy định các yêu cầu đối với kiến trúc đô thị; Luật Nhà ở¹⁵ quy định yêu cầu về xây dựng lại các nhà chung cư bị hư hỏng nặng, có nguy cơ sập đổ, không bảo đảm an toàn cho người sử dụng.

(3) Về lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật đô thị, Luật Xây dựng năm 2014 sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã xác định hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Luật Đầu tư năm 2020 quy định một số ngành nghề, lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật thuộc đối tượng ưu đãi đầu tư. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 quy định các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật được đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Luật Giao thông đường bộ năm 2008 có quy định hệ thống đường đô thị. Luật Đường sắt 2017 quy định về xây dựng, quản lý, khai thác sử dụng hệ thống đường sắt trong đó có hệ thống đường sắt đô thị, tàu điện ngầm... Đối với giá dịch vụ hạ tầng kỹ thuật, theo quy định của Luật Giá, nhà nước quy định đối tượng hạ tầng kỹ thuật khung giá nước sạch và mức giá cụ thể đối với nước sạch sinh hoạt, giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải, giá thuê dịch vụ sử dụng chung; trong đó phân cấp trách nhiệm ban hành khung giá dịch vụ. Các luật chuyên ngành về văn hóa, thể thao, giáo dục đều có các quy định đối với hệ thống các công trình hạ tầng xã hội đô thị theo chuyên ngành.

Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định để điều chỉnh cụ thể về các lĩnh vực hạ tầng, về các lĩnh vực: sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch¹⁶; thoát nước và xử lý nước thải¹⁷; xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang và cư sở hỏa táng¹⁸; quản lý cây xanh đô thị¹⁹; quản lý chiếu sáng đô thị²⁰; quản lý và sử dụng chung công trình hạ tầng kỹ thuật²¹; quản lý không gian xây dựng ngầm đô thị²²; sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định thuộc lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật²³. Nghị định số 37/2019/NĐ-CP, ngày 07/5/2019 của Chính phủ xác định yêu cầu đối với hệ thống kết cấu hạ tầng vùng; xây dựng phương hướng phân bố và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trên lãnh thổ vùng đã được xác định trong quy hoạch cấp quốc gia.

(4) Công tác quản lý về xây dựng ngầm đô thị cơ bản hiện được lồng ghép

¹³ Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, và được sửa đổi, bổ sung tại Văn bản hợp nhất số 16/VBHN-VPQH ngày 15/7/2020.

¹⁴ Luật Kiến trúc năm 2019.

¹⁵ Luật Nhà ở năm 2014.

¹⁶ Nghị định số 117/2007/NĐ-CP ngày 11/7/2007, Nghị định số 124/2011/NĐ-CP ngày 28/12/2011 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2007/NĐ-CP.

¹⁷ Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 của Chính phủ.

¹⁸ Nghị định số 23/2016/NĐ-CP ngày 05/4/2016 của Chính phủ.

¹⁹ Nghị định số 64/2010/NĐ-CP ngày 11/6/2010 của Chính phủ.

²⁰ Nghị định số 79/2009/NĐ-CP ngày 28/9/2009 của Chính phủ.

²¹ Nghị định số 72/2012/NĐ-CP ngày 24/9/2012 của Chính phủ.

²² Nghị định số 39/2010/NĐ-CP ngày 07/4/2010 của Chính phủ.

²³ Nghị định số 98/2019/NĐ-CP ngày 27/12/2019 của Chính phủ.

trong nội dung của Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Quy hoạch đô thị 2009; công tác quản lý đất đai trong đó có đất sử dụng để đầu tư xây dựng công trình ngầm đô thị được quy định trong nội dung Luật Đất đai 2003, 2013, 2023. Nghị định số 39/2010/NĐ-CP đã quy định những vấn đề cơ bản của quản lý xây dựng không gian ngầm trong đô thị.

(5) Về phân cấp, phân nhiệm trách nhiệm quản lý nhà nước về phát triển đô thị, xây dựng các tiêu chuẩn, quy chuẩn, hướng dẫn kỹ thuật đã được quy định tại Luật Xây dựng 2020; Nghị định số 11/2013/NĐ-CP; quy định trách nhiệm của chính quyền ở đô thị các cấp tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

4.3. Nguyên nhân các tồn tại, hạn chế của thực trạng phát triển đô thị

Những tồn tại, hạn chế của thực trạng phát triển đô thị một phần là do tác động của các yếu tố khách quan như sự biến động suy thoái kinh tế thế giới, sự diễn biến phức tạp, khó lường của biến đổi khí hậu, thiên tai, đại dịch trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, các nguyên nhân chủ quan là chủ yếu, trong đó có các nguyên nhân xuất phát từ hệ thống quy định quy phạm pháp luật liên quan đến quản lý phát triển đô thị.

a) Việc tổ chức thực hiện pháp luật hiện hành cũng còn có những hạn chế

- Việc kiểm tra, giám sát sau công nhận loại đô thị, theo dõi đánh giá khắc phục các tiêu chí còn yếu, còn thiếu; quản lý chất lượng đô thị sau sắp xếp đơn vị hành chính đô thị chưa được thực hiện chưa đầy đủ, nghiêm túc.

- Việc xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình phát triển đô thị có nơi còn làm có tính hình thức, chưa phát huy hiệu quả của công cụ này. Các địa phương còn hạn chế, chưa quyết tâm trong việc áp dụng công cụ khu vực phát triển đô thị.

- Chưa tổ chức thực hiện thường xuyên việc kiểm kê, đánh giá nghiêm túc theo Bộ chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh đã được ban hành.

- Việc thực hiện chủ trương xã hội hóa trong đầu tư xây dựng hạ tầng đô thị còn chậm và chưa đồng bộ. Các địa phương chưa dành tỷ lệ vốn thích đáng cho công tác bảo trì, bảo dưỡng hệ thống hạ tầng đô thị.

- Chưa quyết liệt trong việc thực hiện xây dựng cơ sở dữ liệu công trình ngầm, hạ tầng ngầm.

- Ngoài ra, nhiều địa phương chưa chú trọng đầy đủ vai trò và trách nhiệm, nghĩa vụ trong quản lý phát triển đô thị; chưa quan tâm bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ quản lý, chuyên môn về quản lý phát triển đô thị.

b) Các quy định pháp luật hiện hành còn chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ, liên kết trong điều chỉnh về quản lý phát triển đô thị

Các nội dung có liên quan trong hệ thống chính sách pháp luật hiện hành điều chỉnh về quản lý đô thị nói chung, quản lý phát triển đô thị nói riêng đang được quy định tại nhiều pháp luật khác nhau.

Mỗi luật hiện hành chỉ điều chỉnh vấn đề quản lý phát triển đô thị trong lĩnh vực riêng của mình nên chưa tạo được sự điều hành một cách nhất quán và đồng bộ trong tổ chức thực hiện. Luật Quy hoạch, Luật Quy hoạch đô thị chỉ điều chỉnh

về công tác lập, thẩm định và phê duyệt các loại đồ án quy hoạch. Luật Đất đai chỉ điều chỉnh quy định về chế độ sở hữu đất đai, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai, chế độ quản lý và sử dụng đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất đai có bao gồm đất tại các khu vực đô thị. Luật Xây dựng chỉ điều chỉnh các hoạt động xây dựng với đối tượng là các công trình. Luật Nhà ở quy định về sở hữu, phát triển, quản lý, sử dụng nhà ở; giao dịch về nhà ở. Luật Kinh doanh bất động sản quy định về kinh doanh bất động sản, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân kinh doanh bất động sản và quản lý nhà nước về kinh doanh bất động sản. Luật Kiến trúc quy định về quản lý kiến trúc, hành nghề kiến trúc; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động kiến trúc.

Tuy nhiên, đô thị là một thực thể thống nhất, là không gian để các hoạt động kinh tế - xã hội cùng diễn ra. Để đạt được mục tiêu phát triển đô thị và hệ thống đô thị bền vững, cần có một sự liên kết chặt chẽ giữa các giai đoạn phát triển cũng như các lĩnh vực.

c) Một số nội dung về quản lý phát triển đô thị, quản lý phát triển hạ tầng đô thị chưa quy định cụ thể, chưa đủ hiệu lực pháp lý

- Các quy định về đánh giá, phân loại đô thị đã được ban hành là cơ sở quan trọng để quy hoạch, đầu tư, xây dựng phát triển đô thị. Tuy nhiên, toàn bộ 902 đô thị trên cả nước đang áp dụng chung một bộ tiêu chí đánh giá nên chưa phát huy được các giá trị đặc thù. Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội²⁴ về phân loại đô thị được sửa đổi, bổ sung năm 2022 đã bước đầu khắc phục một số vấn đề như quy định về việc áp dụng hệ số vùng miền, quy định áp dụng pháp luật đối với trường hợp đặc thù. Tuy nhiên, cần tiếp tục nghiên cứu, bổ sung quy định các nguyên tắc, phương pháp đánh giá ở cấp độ Luật đối với các mô hình phát triển mới thì các văn bản dưới Luật mới có cơ sở để được ban hành và cụ thể hóa các nội dung hướng dẫn.

- Quy định về phát triển đô thị đang được điều chỉnh theo nhiều pháp luật liên quan như về đầu tư, quy hoạch, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản, kiến trúc nhưng chưa có nội dung quan trọng nhất, đó là các quy định để quá trình hình thành của dự án gắn kết với việc quản lý phát triển đồng bộ của cả khu vực đô thị. Tại Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về quản lý đầu tư phát triển đô thị đã yêu cầu sự hình thành đồng bộ theo khu vực phát triển đô thị nhưng chưa đủ hiệu lực pháp lý như ở cấp độ luật, hơn nữa phần lớn các nội dung đang được các pháp luật nói trên điều chỉnh và đến nay đã có nhiều quy định được sửa đổi, bổ sung.

- Để xây dựng, quản lý đối với hạ tầng kỹ thuật đô thị, thời gian qua Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định khác nhau để điều chỉnh các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật²⁵ như: chiếu sáng, cây xanh, không gian ngầm, sử dụng chung công trình

²⁴ Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 về phân loại đô thị và sửa đổi bổ sung tại Nghị quyết số 26/2022/UBTVQH15 quy định chi tiết Điều 4 của Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và được sửa đổi bổ sung tại Điều 140 của Luật Tổ chức quyền địa phương.

²⁵ Nghị định số 79/2009/NĐ-CP về quản lý chiếu sáng đô thị; Nghị định số 39/2010/NĐ-CP ngày 07/4/2010 của Chính phủ về quản lý không gian xây dựng ngầm đô thị; Nghị định số 64/2010/NĐ-CP về quản lý cây xanh đô

hạ tầng kỹ thuật, cấp nước, thoát nước... Tuy nhiên, do chưa có Luật điều chỉnh, dẫn đến khi có vấn đề phát sinh từ thực tiễn, việc sửa đổi, bổ sung các Nghị định trong lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật sẽ không thể thực hiện do các quy định có tính nguyên tắc chung của các pháp luật về đầu tư, đấu thầu, quản lý sử dụng tài sản công chưa được cụ thể hóa đối với lĩnh vực quản lý phát triển hạ tầng đô thị. Ví dụ như vấn đề đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công, sở hữu công trình hạ tầng kỹ thuật, bàn giao đối với các công trình hạ tầng kỹ thuật (đường dây, cáp viễn thông, điện, chiếu sáng công cộng, đường ống cấp nước, thoát nước, cấp năng lượng...), đấu nối vào các công trình hạ tầng kỹ thuật dùng chung.

- Đối với đầu tư, phát triển hạ tầng xã hội, hiện đang được quản lý theo các pháp luật lĩnh vực chuyên ngành như giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao, còn thiếu một sự thống nhất điều phối, kiểm soát và quản lý để đảm bảo hạ tầng xã hội tối thiểu theo từng khu vực của đô thị. Chưa quy định rõ trách nhiệm, mô hình tổ chức thực hiện, cơ chế chính sách liên quan để phát huy giá trị đặc trưng của đô thị theo từng khu vực của đô thị, gắn với quản lý phát triển mới, mô hình thực hiện cải tạo chỉnh trang khu vực hiện hữu, thu hút thực hiện tái phát triển đô thị, tổ chức tạo lập, duy trì không gian công cộng đô thị.

- Công tác đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ, công chức, viên chức đã được quy định chung tại Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức. Tuy nhiên pháp luật chuyên ngành chưa cụ thể hóa quy định đối với cán bộ quản lý, chuyên môn về xây dựng và quản lý đô thị trong khi họ đang thực hiện quản lý sự hình thành, phát triển của hệ thống cơ sở vật chất tạo nên hơn 70% GDP của đất nước.

d) Vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn chưa được điều chỉnh bởi văn bản Luật

(1) Về việc phát triển đô thị, hệ thống đô thị bền vững, phân cấp, đánh giá và phân loại đô thị

- Chưa có quy định trong đánh giá, phân loại đô thị điều chỉnh các trường hợp cần áp dụng các tiêu chí khác hoặc tăng, giảm tiêu chí đánh giá chung; chưa có quy định đối với đô thị đã đạt loại I để tiếp tục phấn đấu, phát triển cũng như quy định đối với các đô thị đặc biệt và các đô thị trực thuộc; chưa có quy định cụ thể để khuyến khích công nhận các mô hình phát triển đô thị xanh, đô thị thông minh, ứng phó, thích ứng biến đổi khí hậu phát triển đô thị bền vững. Cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện mối quan hệ giữa phân loại đô thị với đánh giá, thành lập đơn vị hành chính đô thị để không xáo trộn hệ thống đô thị cũng như hạn chế tình trạng mở rộng đô thị hoặc hình thành mới các đô thị loại V quá sớm.

- Chưa quy định đối với các đô thị có tính chất khác nhau, phát triển theo mô hình khác nhau, đặc thù như đô thị sinh thái, đô thị sông nước, đô thị di sản, đô thị khoa học, có cấu trúc khác nhau như đô thị đơn cực, đô thị có nhiều trung tâm, có vai trò vị trí khác nhau như đô thị cấp tỉnh, đô thị trực thuộc thành phố

thị; Nghị định số 72/2012/NĐ-CP về quản lý và sử dụng chung công trình hạ tầng kỹ thuật; Nghị định số 23/2016/NĐ-CP về xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang và cơ sở hỏa táng; Nghị định số 117/2007/NĐ-CP về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch; Nghị định số 80/2014/NĐ-CP về thoát nước và xử lý nước thải; Nghị định số 43/2022/NĐ-CP ngày 24/6/2022 quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng cấp nước sạch.

trực thuộc Trung ương, đô thị vệ tinh để có cách đánh giá phù hợp, khuyến khích đặc thù.

- Chưa có các quy định ở cấp độ luật để xác định các nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững của đô thị, hệ thống đô thị làm cơ sở điều phối quá trình đô thị hóa các vùng, miền. Chưa có các quy định mối quan hệ, trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn của các đô thị được giao nắm giữ vai trò là trung tâm cấp quốc gia, cấp vùng, cấp tỉnh, cấp huyện nên chưa phát huy nguồn lực tổng hợp trong phát triển vùng và từng địa phương do thiếu tính liên kết, năng lực cạnh tranh, khả năng chia sẻ, hỗ trợ. Tính liên kết giữa các đô thị với nhau và với khu vực nông thôn chưa chặt chẽ, còn rời rạc, ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển tổng thể của vùng và hành lang kinh tế. Chưa tạo ra sự liên kết mạnh với các cửa ngõ hướng biển tạo sự hấp dẫn cho khu vực phía Tây.

- Thiếu quy định để gắn kết chặt chẽ xây dựng nông thôn mới với quá trình đô thị hóa.

(2) Về tổ chức phát triển đô thị theo chương trình, kế hoạch, phát triển theo các khu vực chỉnh trang, cải tạo đô thị, tái phát triển đô thị và phát triển tại các khu vực phát triển mới

- Hiện nay chưa có các quy định để đảm bảo nguyên tắc quy hoạch và hạ tầng đô thị phải được triển khai trước khi thực hiện phát triển đô thị nói chung, phát triển mới các dự án, khu đô thị nói riêng để chấm dứt tình trạng dự án đi vào hoạt động nhưng không có đường vào, thiếu hạ tầng thiết yếu vẫn đang tồn tại và có thể tiếp tục xảy ra như hiện nay.

- Các dự án đều đang áp dụng chung các quy định về quản lý phát triển dự án, chung mô hình thực hiện; chưa có quy định để quản lý các đề xuất phát triển có quy mô lớn, tương đương đơn vị hành chính đô thị, đánh giá sự phù hợp với định hướng phát triển đô thị và tác động hạ tầng, chưa có các yêu cầu để đảm bảo việc quản lý, cung cấp dịch vụ đô thị sau khi hình thành khu vực đô thị quy mô lớn.

- Đối với công tác nâng cấp, cải tạo, chỉnh trang đô thị, thiếu cơ chế huy động và khuyến khích sự tham gia của các tổ chức, cá nhân, cộng đồng cũng như thiếu cơ chế ràng buộc đối với các khu vực cần nâng cấp, cải tạo bắt buộc. Chưa có quy định liên thông với quy định đất đai, đầu tư, chưa rõ mô hình hợp tác đầu tư phát triển.

- Thực tế phát triển có nhu cầu hình thành nhiều chương trình, kế hoạch phát triển nhưng chưa có quy định để đồng bộ, tích hợp các chương trình, kế hoạch phát triển đô thị, cải cách và đơn giản hóa thủ tục hành chính song song với phát huy hiệu quả của công cụ quản lý; tránh việc xây dựng các chương trình phát triển đô thị có tính hình thức, không có cơ chế để tổ chức thực hiện, giám sát, đánh giá.

- Các quy định hiện hành chưa làm rõ, chưa tích hợp hiệu quả và đa dạng hóa được các nguồn lực thực hiện chương trình phát triển đô thị.

(3) Về quản lý phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị

- Chưa có quy định đánh giá khả năng chịu tải của hệ thống hạ tầng đô thị đối với các đề xuất tái phát triển trong khu vực nội đô hiện hữu.

- Chưa có các cơ chế chính sách thúc đẩy đầu tư hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, tháo gỡ các điểm nghẽn như đầu tư công viên, cây xanh,... Chưa có quy định các giải pháp để thực hiện việc bảo vệ cảnh quan đô thị. Chưa có quy định pháp lý để người dân và chính quyền bảo vệ, phát huy tiềm lực nội tại của các đô thị (cấu trúc đô thị, kiến trúc có giá trị, cây xanh, mặt nước). Chưa có quy định để nâng cao chất lượng không gian công cộng, sinh hoạt cộng đồng và giải quyết các vấn đề về cảnh quan đô thị, các trục chính đô thị.

- Chưa quy định cụ thể về bàn giao quản lý các trách nhiệm, nghĩa vụ, điều kiện, trình tự thủ tục đối với chủ đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các khu đô thị đã đầu tư hoàn thành gắn với thực hiện quy định chung của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công. Chưa có quy định hành lang pháp lý rõ nét về những nội dung cần Nhà nước phát huy vai trò kiến tạo²⁶. Việc bảo vệ công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị chưa được luật định nên các chủ thể có liên quan, bao gồm cả người dân trong đô thị, chưa ý thức đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ. Nguồn lực đầu tư cho phát triển hạ tầng đô thị chưa đa dạng.

(4) Về quản lý phát triển không gian ngầm đô thị

- Chưa có quy định công tác đấu nối không gian, đấu nối kỹ thuật các công trình xây dựng ngầm chưa được luật hóa trong khi đây là nội dung liên quan đến quyền dân sự của chủ sở hữu, chủ sử dụng công trình. Chưa có quy định có liên quan đến hành lang bảo vệ công trình xây dựng ngầm như chỉ giới xây dựng ngầm, chỉ giới xây dựng trên mặt đất hay ranh giới thửa đất trên mặt đất, kiểm soát, bảo đảm an toàn, an ninh và phòng chống thảm họa khi xây dựng và khai thác sử dụng không gian ngầm đô thị.

- Công trình xây dựng ngầm có tính chất khác biệt với các công trình trên mặt đất đòi hỏi vốn đầu tư cao hơn, yêu cầu về an toàn, môi trường ..., tuy nhiên, cơ chế tài chính trong đầu tư, xây dựng và khai thác sử dụng công trình xây dựng ngầm (đối với công trình hạ tầng kỹ thuật ngầm, công trình ngầm có yếu tố phục vụ cộng đồng, công cộng) vẫn chưa được quy định rõ ràng.

(5) Về việc phân cấp, phân nhiệm, hiện đại hóa và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về phát triển đô thị

- Chưa quy định các cơ sở chuyên ngành để thúc đẩy hiện đại hóa, chuyển đổi số và thực hiện chuyển đổi sang mô hình quản lý dựa trên kết quả trong quản lý phát triển đô thị.

- Thiếu quy định chuẩn hóa năng lực nghiệp vụ áp dụng riêng để phù hợp với đặc thù, yêu cầu kiến thức kinh nghiệm quản lý phát triển đô thị.

- Chưa có luật định để tổ chức thường xuyên, liên tục thu thập dữ liệu, điều tra, khảo sát đồng bộ để tạo lập, duy trì và cung cấp cơ sở dữ liệu phát triển đô thị; liên kết với các cơ sở dữ liệu đang được quy định tại các luật khác.

- Các địa phương đang tiếp cận, áp dụng các mô hình phát triển mới trong

²⁶ Vai trò đầu tư hạ tầng khung để dẫn dắt, định hướng đầu tư cho nhà đầu tư; (ii) Vai trò trong việc thúc đẩy, đầu tư đối với các khu vực không có giá trị thương mại cao v.v.. (iii) Vai trò của Nhà nước trong việc khuyến khích, thu hút các yếu tố gia tăng khả năng cạnh tranh của đô thị, phát triển các giải pháp mới, sáng tạo chưa được quy định cụ thể.

phát triển đô thị nhưng chưa có quy định về trách nhiệm, các tiêu chuẩn, quy chuẩn về phát triển đô thị, hạ tầng kỹ thuật đô thị đối với từng loại mô hình mới trong phát triển đô thị để đảm bảo đồng bộ, thống nhất trong phát triển đô thị.

II. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

1. Mục đích ban hành Luật Quản lý phát triển đô thị

- Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013.
- Thể chế hóa quan điểm chỉ đạo, mục tiêu và các nhiệm vụ trọng tâm về phát triển bền vững đô thị Việt Nam được xác định tại Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị và các văn bản chỉ đạo khác của Đảng và Nhà nước.
- Điều chỉnh các vấn đề phát sinh từ thực tiễn quá trình đô thị hóa và phát triển đô thị trong giai đoạn hiện nay và các năm tiếp theo, góp phần phát triển bền vững hệ thống đô thị Việt Nam và từng đô thị trong hệ thống.

2. Quan điểm xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị

Dự án Luật được đề xuất trên cơ sở 05 quan điểm sau đây:

Một là, thể chế hóa quan điểm chỉ đạo của Đảng, chính sách của Nhà nước về xây dựng và phát triển bền vững đô thị Việt Nam và nhiệm vụ hoàn thiện thể chế, xây dựng hệ thống quy phạm pháp luật trong giai đoạn hiện nay.

Hai là, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ và hiệu lực của hệ thống pháp luật. Kế thừa, phát huy và luật hóa các quy định đã được chứng minh là phù hợp, có hiệu quả trong thực tiễn. Tham khảo có chọn lọc quy định pháp luật của một số quốc gia và tổ chức quốc tế trên thế giới phù hợp với thực tiễn tình hình phát triển của Việt Nam và xu thế hội nhập quốc tế.

Ba là, phát triển hệ thống đô thị bền vững theo mạng lưới, phân bổ hợp lý, phù hợp với từng vùng, miền, bảo đảm đồng bộ, thống nhất, cân đối giữa các vùng, miền; đô thị hình thành, xây dựng mới, vận hành, phát triển, cải tạo chỉnh trang, tái thiết có trật tự, theo quy hoạch và có kế hoạch, trong đó quy hoạch đô thị và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị phải đi trước một bước; bảo vệ, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên tự nhiên, nhất là tài nguyên đất đai.

Bốn là, tạo điều kiện, tiền đề để từng bước phát triển các đô thị theo hướng đô thị xanh, thông minh, thích ứng với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai và dịch bệnh; hình thành và phát triển đô thị đáng sống đối với cư dân và hấp dẫn đối với nhà đầu tư, có vai trò, vị thế động lực dẫn dắt phát triển kinh tế - xã hội.

Năm là, đề cao vai trò trách nhiệm chính quyền các đô thị, cộng đồng dân cư và các tổ chức chính trị - xã hội tham gia quản lý đô thị, thực hiện phân cấp, phân quyền và nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về phát triển đô thị.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

Sau khi Quốc hội ban hành Nghị quyết số 129/2024/QH15 ngày 08/6/2024

về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức xây dựng dự án Luật Quản lý phát triển đô thị²⁷. Triển khai nhiệm vụ được giao, Bộ Xây dựng đã ban hành Kế hoạch triển khai soạn thảo Luật Quản lý phát triển đô thị (Quyết định số 451/QĐ-BXD ngày 17/5/2024); đồng thời thành lập và kiện toàn Ban soạn thảo, Tổ biên tập Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị (Quyết định số 753/QĐ-BXD ngày 02/8/2024, Quyết định số 877/QĐ-BXD ngày 20/9/2024).

Sau khi Ban soạn thảo, Tổ biên tập đã nghiên cứu, xây dựng dự thảo Luật, Bộ Xây dựng đã có văn bản gửi các Bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, Hiệp hội, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các chuyên gia, các nhà khoa học và đăng tải lên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Cổng thông tin điện tử Bộ Xây dựng để lấy ý kiến các đối tượng chịu tác động theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Bộ Xây dựng cũng đã chủ trì tổ chức 03 cuộc Hội thảo tại 03 miền (miền Bắc, miền Trung và miền Nam) để góp ý cho dự thảo Luật; tổ chức các hội nghị chuyên đề với các chuyên gia của Hội Quy hoạch và phát triển đô thị Việt Nam; Tổng Hội xây dựng Việt Nam, Hiệp hội bất động sản Việt Nam, Liên đoàn luật sư Việt Nam; tổ chức Diễn đàn đô thị với 03 phiên hội thảo chuyên đề để thảo luận sâu các vấn đề thuộc các nhóm chính sách của dự thảo Luật. Các cuộc hội thảo, hội nghị nêu trên có sự tham gia của đại diện các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, các Bộ, ngành, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị xã hội, đại diện lãnh đạo UBND các tỉnh, thành phố, các trường đại học, viện nghiên cứu, các doanh nghiệp và các chuyên gia, nhà khoa học. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến góp ý, Bộ Xây dựng đã tiếp thu, hoàn thiện dự thảo Hồ sơ Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị, gửi Bộ Tư pháp thẩm định theo quy định.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ ÁN LUẬT QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

1. Phạm vi điều chỉnh

Đô thị, cùng với nông thôn là những địa điểm định cư của con người. Định cư đô thị có những đặc điểm riêng biệt, đã được khái quát hóa trong định nghĩa tại Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, cơ bản thống nhất nhận thức chung trên thế giới. Hiện nay, đã có nhiều luật được Quốc hội ban hành để điều chỉnh về các nội dung liên quan quản lý một đô thị. Qua tổng kết đánh giá, rà soát quy định pháp luật cho thấy, về cơ bản nhiệm vụ quản lý đô thị bao gồm hai nhóm nhiệm vụ lớn:

Thứ nhất, Nhóm nhiệm vụ quản lý, tổ chức đời sống dân cư đô thị, bao gồm các nhiệm vụ chính như: quản lý dân cư, bảo đảm trật tự công cộng đô thị, an toàn giao thông, tạo công ăn việc làm; quốc phòng an ninh, trật tự an toàn xã hội; đấu tranh phòng chống tội phạm; thi hành pháp luật; dân tộc, tôn giáo... Hệ

²⁷ Quyết định số 658/QĐ-TTg ngày 26/6/2024 của Thủ tướng Chính phủ.

thống các luật hiện hành đã cơ bản điều chỉnh đầy đủ các nhiệm vụ này.

Thứ hai, Nhóm nhiệm vụ phát triển cơ sở vật chất, tài sản cố định của đô thị, bao gồm các nhiệm vụ: quản lý quỹ đất, quản lý nhà đô thị; xây dựng nhà ở, công trình; quản lý công sở; quản lý kiến trúc; sắp xếp mạng lưới thương mại, dịch vụ; bảo vệ môi trường; phòng chống cháy nổ, thiên tai, dịch bệnh...

Trong đó, hệ thống cơ sở vật chất của đô thị là nền tảng phục vụ các hoạt động, đời sống dân cư của đô thị, đồng thời hệ thống cơ sở vật chất của đô thị định hình chất lượng các hoạt động của đô thị. Phát triển đô thị là thuật ngữ gắn với việc tạo lập, duy trì, cải tạo chỉnh trang hoặc tái phát triển hệ thống cơ sở vật chất, tài sản cố định của đô thị. Như vậy, quản lý phát triển đô thị là một phần trong tổng thể công tác quản lý đô thị nói chung nhưng có ý nghĩa rất quan trọng, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

Các nhiệm vụ thuộc nhóm thứ hai này cũng đã và đang được điều chỉnh riêng rẽ tại các Luật chuyên ngành như: Nhà ở, Đất đai, Kiến trúc, Quản lý sử dụng tài sản công, Bảo vệ môi trường, Di sản văn hóa, Quy hoạch... Mỗi luật điều chỉnh một nội dung riêng có liên quan đến tạo lập cơ sở vật chất của đô thị hay gọi chung là phát triển đô thị. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa điều chỉnh các nhiệm vụ rất quan trọng của nội hàm phát triển đô thị gồm:

- Xác định rõ các yêu cầu cần đạt được của mỗi giai đoạn phát triển đô thị, cách thức đánh giá và tiêu chí để phân loại đô thị gắn với đánh giá tổng thể chất lượng đô thị và cập nhật các trường hợp phát triển đô thị có tính chất đặc thù;

- Xác định các nhiệm vụ để tổ chức thực hiện phát triển đô thị sau khi có quy hoạch đô thị;

- Tổ chức phát triển đô thị theo đặc điểm từng khu vực của đô thị (phát triển mới, cải tạo chỉnh trang, tái thiết đô thị) gắn với yêu cầu đô thị văn minh, hiện đại về chất lượng nhưng đậm đà bản sắc đặc trưng, bảo vệ môi trường, hệ sinh thái, phòng chống thiên tai;

- Chưa có các quy định về phát triển bền vững hệ thống đô thị, liên kết;

- Hầu hết các vấn đề về phát triển hạ tầng đô thị hiện nay mới chỉ được quy định nguyên tắc, các quy định tại các văn bản dưới Luật hiệu lực không cao.

Do vậy, phạm vi điều chỉnh của luật được giới hạn:

“Phạm vi điều chỉnh: Luật này điều chỉnh về quản lý, đánh giá, phân loại đô thị, quản lý phát triển bền vững đô thị, hệ thống đô thị; phát triển mới đô thị, cải tạo chỉnh trang đô thị, tái phát triển đô thị; phát triển hệ thống hạ tầng đô thị, không gian ngầm đô thị; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý phát triển đô thị.”

Với phạm vi điều chỉnh như vậy, Luật Quản lý phát triển đô thị sẽ quy định các vấn đề mang tính nguyên tắc, định hướng cho phát triển đô thị lâu dài ở nước ta, quy định việc đánh giá kết quả phát triển đô thị theo các mô hình đô thị văn minh, hiện đại, bền vững; quy định việc tổ chức thực hiện phát triển đô thị theo quy hoạch đô thị để bảo đảm các mục tiêu, kết quả cần đạt được theo các tầng bậc trình

độ phát triển và tính chất, quy mô phát triển đô thị; quy định chung, tổng hợp về các yêu cầu, điều kiện, cơ sở cho phát triển mới đô thị, cải tạo chỉnh trang đô thị, tái phát triển đô thị; đồng thời bổ sung các quy định điều chỉnh các lĩnh vực chưa có luật như: phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, không gian ngầm, không gian công cộng, không gian trên cao và cảnh quan đô thị.

Phạm vi điều chỉnh nêu trên của đề xuất Luật Quản lý phát triển đô thị có quan hệ chặt chẽ với các Luật hiện hành hoặc các Dự án Luật đang nghiên cứu, sửa đổi (Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn, Luật cấp, thoát nước...) nhưng không chồng chéo.

2. Đối tượng áp dụng

Luật này áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư thực hiện các hoạt động trong lĩnh vực phát triển đô thị và các hoạt động khác có liên quan đến quản lý phát triển đô thị.

3. Bộ cục Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị

Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị có **07 Chương** với **82 Điều**, cụ thể như sau:

Chương I. Quy định chung (từ Điều 01 đến Điều 08).

Chương II. Hệ thống đô thị, đánh giá, phân loại đô thị (từ Điều 09 đến Điều 21).

Mục 1. Phát triển hệ thống đô thị.

Mục 2. Đánh giá, phân loại đô thị.

Chương III. Chương trình phát triển đô thị, hệ thống đô thị và quản lý các khu vực phát triển đô thị (từ Điều 22 đến Điều 41).

Mục 1. Chương trình phát triển đô thị.

Mục 2. Quản lý chỉnh trang, cải tạo, tái phát triển đô thị.

Mục 3. Quản lý khu vực phát triển mới của đô thị.

Chương IV. Quản lý phát triển hạ tầng đô thị (từ Điều 42 đến Điều 64).

Mục 1. Quản phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Mục 2. Quản lý phát triển hạ tầng xã hội đô thị.

Chương V. Quản lý phát triển không gian ngầm đô thị (từ Điều 65 đến Điều 72).

Chương VI. Trách nhiệm quản lý phát triển đô thị (từ Điều 73 đến Điều 79).

Chương VII. Điều khoản thi hành (từ Điều 80 đến Điều 82).

5. Nội dung cơ bản của dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị

(1) Chương 1: Quy định chung

Chương này tập trung quy định về: Phạm vi điều chỉnh; Đối tượng áp dụng; Nguyên tắc quản lý phát triển đô thị; Chính sách quản lý phát triển đô thị; Chi phí cho hoạt động quản lý phát triển đô thị; Hợp tác quốc tế về phát triển đô thị; Ngày

đô thị Việt Nam; Các hành vi bị nghiêm cấm.

(2) Chương II. Hệ thống đô thị, đánh giá, phân loại đô thị.

Chương này tập trung quy định 02 nhóm vấn đề lớn gồm: Quy định về phát triển hệ thống đô thị và Quy định về đánh giá, phân loại đô thị, cụ thể như sau:

- Về quản lý phát triển hệ thống đô thị, dự thảo luật quy định các vấn đề để phát triển bền vững hệ thống đô thị, bao gồm: yêu cầu phát triển bền vững hệ thống, phân cấp đô thị trong hệ thống, điều phối và kiểm soát các chỉ tiêu phát triển hệ thống và các quy định để liên kết trong hệ thống theo mạng lưới phải đáp ứng. Công cụ chính là Quy hoạch hệ thống đô thị nông thôn không cụ thể hóa ở luật này nhưng quy định của luật để quy hoạch có hiệu lực thực hiện. Phát triển đô thị bền vững là yêu cầu cần đạt được xuyên suốt trong toàn bộ hoạt động phát triển đô thị. Dự thảo luật đưa ra yêu cầu chung cần tuân thủ để phát triển đô thị bền vững và cụ thể hóa thành yêu cầu phát triển đô thị sử dụng tiết kiệm, hiệu quả năng lượng, giảm phát thải; yêu cầu phát triển đô thị tăng trưởng xanh; yêu cầu phát triển đô thị ứng phó, thích ứng biến đổi khí hậu; ứng dụng các giải pháp đô thị thông minh. Công cụ chính là các bộ tiêu chí và việc đánh giá, công nhận.

- Nội dung đánh giá, phân loại đô thị là nội dung rất quan trọng của luật này. Theo đó, dự thảo luật quy định nguyên tắc cần tuân thủ khi phân loại đô thị, các loại đô thị, mối quan hệ giữa loại đô thị và đơn vị hành chính đô thị, các tiêu chí phân loại đô thị, phương pháp đánh giá và quy định đối với các trường hợp phát triển đô thị có yếu tố đặc thù riêng. Dự thảo luật bổ sung mới nội dung khuyến khích đô thị phát triển đạt chất lượng đô thị cao hơn, không giới hạn theo đơn vị hành chính. Làm rõ phương pháp đánh giá khi có các tình huống đặc thù, theo đó sẽ khuyến khích nhận diện đầy đủ đặc trưng của mỗi tình huống. Ngoài ra, dự thảo luật đề xuất điều chỉnh và bổ sung mới nhóm tiêu chí về mức độ đô thị hóa, để làm cơ sở theo dõi, đánh giá theo yêu cầu Nghị quyết số 06. Công cụ chính là hệ thống đánh giá, phân loại đô thị và đánh giá trình độ hạ tầng đô thị.

(3) Chương III. Chương trình phát triển đô thị, hệ thống đô thị và quản lý các khu vực phát triển đô thị

Chương này tập trung quy định 03 nhóm vấn đề lớn gồm: Quy định về Chương trình phát triển đô thị; Quy định về quản lý khu vực chỉnh trang, cải tạo, tái phát triển đô thị và Quy định về quản lý khu vực phát triển mới của đô thị, cụ thể như sau:

- Nội dung quy định về chương trình phát triển đô thị tiếp tục kế thừa các nội dung đã có từ các Nghị định và đang thực hiện tốt tại các địa phương. Đồng thời, bổ sung quy định về nguồn lực để thực hiện chương trình, các cơ chế để bổ sung nguồn lực được quy định mang tính nguyên tắc chung. Công cụ chính là chương trình phát triển đô thị cấp tỉnh, cấp đô thị và cho các đô thị mới.

- Nội dung về quản lý chỉnh trang, cải tạo, tái phát triển đô thị quy định để bảo đảm chất lượng đô thị cần đạt được sau khi thực hiện chỉnh trang, cải tạo, tái phát triển đô thị. Luật xác định chủ thể của mỗi nhóm hoạt động để quy định:

+ Chỉnh trang là trách nhiệm chính của chủ sở hữu công trình xây dựng

thuộc đối tượng phải chỉnh trang;

+ Cải tạo đô thị là sự phối hợp giữa nhà nước và nhân dân cùng làm. Dự thảo luật quy định các kết quả cần đạt được và trình tự để bảo đảm sự tham gia của người dân và tính minh bạch, công khai để đạt được sự đồng thuận;

+ Tái phát triển đô thị là trường hợp khi có chủ đầu tư đề xuất cho phép thực hiện tái phát triển tại một khu vực. Dự thảo luật quy định các kết quả cần đạt được và những quyền lợi mà chủ đầu tư có thể được hưởng. Các nội dung khác thực hiện theo pháp luật hiện hành đối với dự án đầu tư xây dựng (đền bù, đất đai, đầu tư, quy hoạch đô thị, xây dựng v.v).

- Công cụ chính là hình thành các khu vực chỉnh trang, cải tạo, tái thiết. Ngoài ra quy định Bộ quy chế ứng xử khu dân cư để cùng gìn giữ chất lượng đô thị.

- Nội dung về quy định về phát triển mới đô thị xác định các tình huống phát triển tập trung theo khu vực phát triển đô thị theo quy hoạch đô thị và ngoài khu vực phát triển đô thị. Theo đó, làm rõ trách nhiệm quản lý để bảo đảm chất lượng khu vực đô thị trước khi bàn giao, khi bàn giao và sau bàn giao cho nhà nước. Hướng dẫn kiểm soát phát triển để các tổ chức, cá nhân tuân thủ thống nhất. Bổ sung các yêu cầu đối với một số trường hợp đặc thù, có quy mô quá lớn v.v. Công cụ chính là khu vực phát triển đô thị gồm 2 nhóm: khu vực ưu tiên tập trung theo giai đoạn được nhà nước tập trung hình thành hạ tầng khung trong mỗi giai đoạn 10 năm và khu vực khác, được quy định cho các đô thị từ đặc biệt đến đô thị loại III (bắt đầu được xác định trong hệ thống đô thị quốc gia); không giới hạn ở đô thị nhỏ loại 4, 5; có điều chỉnh theo vùng cao, biên giới, hải đảo.

(4) Chương IV. Quản lý phát triển hạ tầng đô thị.

Chương này tập trung quy định 02 nhóm vấn đề lớn gồm: Quản lý về phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị và Quản lý về phát triển hạ tầng xã hội đô thị, cụ thể như sau:

- Công tác quản lý phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị phải bảo đảm yêu cầu đồng bộ trong phát triển, quản lý, khai thác sử dụng hệ thống hạ tầng với quá trình phát triển đô thị và các hoạt động của đô thị. Các nội dung chính gồm có: Quy định về phát triển đồng bộ hạ tầng kỹ thuật đô thị; lập kế hoạch phát triển đồng bộ hạ tầng kỹ thuật cho các đô thị loại đặc biệt, thành phố thuộc tỉnh theo quy định; yêu cầu đánh giá khả năng đáp ứng hạ tầng kỹ thuật đô thị đối với các đề xuất phát triển trong khu vực nội đô; bàn giao, tiếp nhận công trình hạ tầng kỹ thuật; khai thác, sử dụng và quy trình vận hành công trình hạ tầng kỹ thuật; các yêu cầu cụ thể đối với từng lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật.

- Quy định về hạ tầng xã hội đô thị, trong đó có không gian xanh và không gian sử dụng công cộng. Quy định các yêu cầu chung, phân cấp trách nhiệm bảo đảm hạ tầng xã hội. Quy định về phát triển và bảo đảm chất lượng không gian sử dụng công cộng như một phần quan trọng của đời sống văn minh đô thị.

(5) Chương V. Quản lý phát triển không gian ngầm đô thị.

Chương này bao gồm các quy định nhằm bảo đảm đồng bộ, thống nhất, an toàn, an ninh, hiệu quả khi phát triển không gian ngầm, quản lý khai thác sử dụng

không gian ngầm, công trình ngầm đô thị (đây là các vấn đề đặc thù đối với không gian ngầm đô thị). Các nội dung chính gồm có: Quy định về phân loại; yêu cầu đối với phát triển và sử dụng không gian ngầm; kế hoạch phát triển không gian ngầm đối với khu vực TOD; quy chế quản lý khai thác không gian ngầm, đấu nối không gian, đấu nối kỹ thuật ngầm; cơ sở dữ liệu không gian ngầm.

(6) Chương VI. Trách nhiệm quản lý phát triển đô thị.

Chương này bao gồm các quy định về phân định trách nhiệm và phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước, Mặt trận Tổ quốc, cộng đồng dân cư trong quản lý phát triển đô thị; Quy định các nội dung liên quan hiện đại hóa và xây dựng cơ sở dữ liệu phát triển đô thị; Quy định để phát triển năng lực chuyên nghiệp hóa đội ngũ quản lý phát triển đô thị.

(7) Chương VII. Điều khoản thi hành.

6. Những vấn đề chính dự kiến được giải quyết trong dự án Luật

VI. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH VĂN BẢN

VII. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN (NẾU CÓ)

Trên đây là Tờ trình về dự án Luật Quản lý phát triển đô thị, Bộ Xây dựng kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

(Xin gửi kèm theo: 1) Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị, ...)

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó TTg Chính phủ (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu : VT, PC, Cục PTĐT (3b).

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Thanh Nghị

