

## ĐÁNH GIÁ CÔNG TÁC LẬP, THỰC HIỆN QUY HOẠCH TẠI ĐÔ THỊ VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Nguyễn Thị Hải Yến

Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

### Tóm tắt

Nghiên cứu này nhằm đánh giá kết quả lập và thực hiện các loại hình quy hoạch tại khu vực đô thị hiện nay trên cả nước. Việc lập và thực hiện quy hoạch tại đô thị còn một số hạn chế, vướng mắc nhưng về cơ bản thực hiện tốt, là cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thực hiện công tác giám sát, thanh tra, kiểm tra việc quản lý sử dụng đất, đưa công tác quản lý đất đai ở các địa phương, công tác quản lý, sử dụng đất đai nói chung, công tác quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị nói riêng đạt được những kết quả quan trọng. Bài báo sử dụng phương pháp thu thập tài liệu, số liệu thứ cấp và phương pháp chuyên gia, trên cơ sở số liệu thu thập được, áp dụng các phương pháp này để đánh giá kết quả nghiên cứu. Để nâng cao hiệu quả việc lập và thực hiện các loại hình quy hoạch tại đô thị cần thực hiện đồng bộ các giải pháp về hoàn thiện cơ chế chính sách, giải pháp về thực thi chính sách pháp luật của các cấp chính quyền, giải pháp về các nội dung quản lý, sử dụng đất đô thị.

**Từ khóa:** Quản lý đất đai; Quy hoạch; Đô thị

### Abstract

#### *Assessing establishment and implementation of urban planning and proposing solutions*

*This study aims to evaluate the results of establishing and implementing different types of planning in urban areas in Vietnam. The establishment and implementation of urban planning still have a number of limitations and problems but basically they are good, as an important legal basis for the land allocation, land lease, change of land use purpose, land acquisition, cadastral dossier, land use right certification and implementation of the supervision, inspection and examination of the management of land use. These establishment and implementation showed significant results of not only the land management in suburb areas but also land management in urban areas. The paper uses the method of document collection, secondary data and expert method, on the basis of the collected data, these methods are applied to evaluate the research results. In order to improve the effectiveness of the establishment and implementation of various types of urban planning, it is necessary to synchronously implement solutions to complete policies and solutions for law enforcement of all levels of authorities, management and urban land use.*

**Keywords:** Land management; Planning; Urban

### 1. Đặt vấn đề

Đất đô thị là đất nội thành, nội thị xã, thị trấn được sử dụng để xây dựng nhà ở, trụ sở các cơ quan, tổ chức, các cơ sở sản xuất, kinh doanh, kết cấu hạ tầng phục vụ công cộng, quốc phòng, an ninh và các

mục đích khác. Đất ngoại thành, ngoại thị đã có quy hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt để phát triển đô thị cũng được quản lý như đất đô thị [1]. Quản lý nhà nước đối với đất đô thị là sự tác động liên tục, có định hướng của

các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lên đối tượng sử dụng đất nhằm phân bổ tài nguyên đất đô thị theo đúng quy hoạch, kế hoạch và đạt hiệu quả kinh tế cao, xây dựng phát triển đô thị theo hướng toàn diện, hiện đại, văn minh, tăng cường sức cạnh tranh của đô thị trong hội nhập kinh tế quốc tế [3].

Mục tiêu quản lý đất đô thị là nhằm thỏa mãn hài hòa những nhu cầu của con người về lao động, việc làm, nhà ở, cung cấp dịch vụ, nghỉ ngơi giải trí trên địa bàn thành phố và giao tiếp trên cơ sở hài hòa, cân đối, thống nhất và bền vững giữa các yêu cầu đòi hỏi của xã hội với các nhu cầu nguyện vọng, sở thích của cá nhân, tập thể. Đó là động lực chính để thúc đẩy sự phát triển đô thị và tiến bộ xã hội. Trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đô thị thì công tác lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh và thực hiện quy hoạch tại đô thị là rất quan trọng, góp phần phát triển đô thị hài hòa, bền vững [3].

## **2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu: các loại hình quy hoạch tại đô thị (bao gồm quy hoạch sử dụng đất tại đô thị, quy hoạch đô thị).

- Phạm vi nghiên cứu:

+ Phạm vi thời gian: Giai đoạn 2014 - 2019

+ Phạm vi không gian: Hệ thống đô thị trên cả nước

+ Phạm vi nội dung: Công tác lập và thực hiện quy hoạch tại đô thị

## **3. Phương pháp nghiên cứu**

- *Phương pháp thu thập tài liệu, số liệu thứ cấp*: Thu thập có chọn lọc các thông tin, dữ liệu từ Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Xây dựng các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- *Phương pháp chuyên gia*: Thu thập, tổng hợp ý kiến của chuyên gia trong việc nhận định, đánh giá về vấn đề lý luận và thực tiễn. Trong công tác lập, thẩm định,

phê duyệt, điều chỉnh và thực hiện quy hoạch tại đô thị.

- *Phương pháp thống kê, tổng hợp; xử lý số liệu*: Trên cơ sở số liệu thu thập được, áp dụng các phương pháp này để đánh giá kết quả nghiên cứu.

## **4. Kết quả nghiên cứu**

### **4.1. Đánh giá hiện trạng và biến động đất đai tại đô thị giai đoạn 2014 - 2019**

Đến giữa năm 2019 cả nước có 833 đô thị (cuối năm 2018, cả nước ta có là 828 đô thị, gồm: 02 đô thị đặc biệt, 19 đô thị loại I, 26 đô thị loại II, 46 đô thị loại III, 85 đô thị loại IV và 650 đô thị loại V). Theo Báo cáo số 241/BXD-QHKT ngày 31 tháng 01 năm 2019 của Bộ Xây dựng tỷ lệ đô thị hóa đạt 38,5%.

Tình hình sử dụng đất tại các đô thị như sau [2]: Tổng diện tích đất đô thị (chỉ tính các phường, thị trấn và các đô thị mới) của cả nước tính đến ngày 31/12/2014 là 1.439.735 ha, chiếm 4,35% tổng diện tích tự nhiên, trong đó:

+ Nhóm đất nông nghiệp 846.180 ha, chiếm 58,77% tổng diện tích đất đô thị (gồm đất sản xuất nông nghiệp 561.512 ha; đất lâm nghiệp 218.990 ha; đất nuôi trồng thủy sản 62.662 ha; đất làm muối 796 ha; đất nông nghiệp khác 2.220 ha);

+ Nhóm đất phi nông nghiệp 536.256 ha, chiếm 37,25% tổng diện tích đất đô thị (gồm đất ở 152.092 ha; đất chuyên dùng 280.607 ha; đất cơ sở tôn giáo 2.950 ha; đất cơ sở tín ngưỡng 1.072 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng 11.813 ha; đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối 66.958 ha; đất có mặt nước chuyên dùng 20.246 ha; đất phi nông nghiệp khác 519 ha);

+ Nhóm đất chưa sử dụng 57.300 ha, chiếm 3,98% tổng diện tích đất đô thị (gồm đất bằng chưa sử dụng 27.350 ha; đất đồi núi chưa sử dụng 23.290 ha; núi đá không có rừng cây 6.659 ha).

## Nghiên cứu

- Tình hình biến động đất đai tại đô thị trong 05 năm (từ 2010 đến 2014) là khá lớn, cả nước tăng 81.453 ha (tăng 5,66% so với tổng diện tích đất đô thị); quỹ đất để phát triển đô thị chủ yếu được sử dụng từ đất nông nghiệp. Diện tích tăng lên tập trung chủ yếu sang các loại đất: Đất ở đô thị tăng 21.232ha (chiếm 26,07% diện tích tăng thêm); đất chuyên dùng tăng 34.094 ha (chiếm 41,86% diện tích tăng thêm), trong đó chủ yếu tăng các loại đất xây dựng công trình sự nghiệp, công trình công cộng.

Theo số liệu thống kê đến đầu năm 2019, diện tích đất đô thị cả nước là 1.199.763 ha, chiếm 3,84% tổng diện tích đất tự nhiên của cả nước, trong đó đất ở là 175.121 ha, chiếm 14,60% tổng diện tích đất khu vực đô thị.

### **4.2. Đánh giá tình hình lập và thực hiện quy hoạch tại đô thị**

4.2.1. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp tại đô thị đã được lập, thẩm

định, phê duyệt, điều chỉnh và tổ chức thực hiện trên toàn quốc

- Giai đoạn 2011 - 2015: Thực hiện Luật Đất đai năm 2003, Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22/11/2011 phê duyệt Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ đầu (2011 - 2015) cấp quốc gia; Chính phủ đã ban hành Công văn số 23/CP-KTN ngày 23/02/2012 về việc phân bổ chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ đầu (2011 - 2015) của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (đạt 100%); Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố chỉ đạo lập và phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp huyện tạo thành hệ thống quy hoạch đồng bộ, phủ trùm diện tích đất đai của cả nước.

**Bảng 1. Tình hình lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**

Giai đoạn	Nội dung lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	Căn cứ pháp lý	Đơn vị hành chính
2011 - 2015	Phê duyệt Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ đầu (2011 - 2015) cấp quốc gia	Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22/11/2011	Cả nước
	Phân bổ chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ đầu (2011 - 2015)	Công văn số 23/CP-KTN ngày 23/02/2012	63 tỉnh, thành phố
	Lập và phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp huyện	Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố	77 thành phố, 52 thị xã, 49 quận, 529 huyện
2016 -2020	Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia	Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09/4/2016	Cả nước
	Phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia đến năm 2020 cho các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Văn bản số 1927/TTg-KTN ngày 02/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ	Cả nước
	Hoàn thiện hồ sơ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) trình Chính phủ phê duyệt.	Công văn số 1593/TTg-NN ngày 18/10/2017	63 tỉnh, thành phố

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2019

- Giai đoạn 2016 - 2020: Thực hiện Luật Đất đai năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 22/01/2014 về việc triển khai thi hành Luật đất đai và Chỉ thị số 08/CT-TTg ngày 20/5/2015 về công tác điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia; trong đó yêu cầu rà soát, xác định nhu cầu sử dụng đất đến năm 2020 của các ngành, các địa phương, đồng thời tổ chức điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) của các địa phương. Chính phủ đã báo cáo Quốc hội ban hành Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09/4/2016 về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia. Thủ tướng Chính phủ đã phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia đến năm 2020 cho các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tại văn bản số 1927/TTg-KTN ngày 02/11/2016, đồng thời đã chỉ đạo Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương yêu cầu khẩn trương hoàn thiện hồ sơ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trình Chính phủ phê duyệt (công văn số 1593/TTg-NN ngày 18/10/2017). Kết quả thực hiện đã có 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã hoàn thiện hồ sơ Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) trình Chính phủ phê duyệt.

Qua đánh giá trong báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất, tổng diện tích đất đô thị (chỉ tính các phường, thị trấn và các đô thị mới) là 1,4 triệu ha, trong đó: Diện tích đất nông nghiệp chiếm 59,8%, diện tích đất phi nông nghiệp chiếm 37,25% (gồm đất ở 152 nghìn ha; đất chuyên dùng 281 nghìn ha; đất cơ sở tôn giáo 2,9 nghìn ha; đất cơ sở

tín ngưỡng 1,07 nghìn ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng 11,8 nghìn ha,...). Diện tích đất khu vực đô thị tăng khá nhanh trong những năm qua tăng chủ yếu là các loại đất ở đô thị (tăng 21 nghìn ha), đất xây dựng kết cấu hạ tầng (tăng 34 nghìn ha). Tuy nhiên, việc sử dụng đất tại đô thị còn một số hạn chế, bất cập, như: Cơ cấu sử dụng đất chưa hợp lý, tỷ lệ đất dành cho phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng thấp (chiếm hơn 11% diện tích đất đô thị) so với yêu cầu phát triển đô thị. Đặc biệt tại một số đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh xảy ra tình trạng thiếu đất cho phát triển các công trình phúc lợi công cộng như giáo dục, y tế, vui chơi giải trí, giao thông. Trong khi nhiều công trình, dự án được giao đất đã nhiều năm nhưng không sử dụng hoặc chậm tiến độ xây dựng, gây lãng phí đất đai.

Nhìn chung, quy hoạch sử dụng đất đã góp phần đảm bảo tính thống nhất trong công tác quản lý nhà nước về đất đai, là cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thực hiện công tác giám sát, thanh tra, kiểm tra việc quản lý sử dụng đất đưa công tác quản lý đất đai ở các địa phương vào nề nếp.

Quy hoạch sử dụng đất đảm bảo phân bổ và chủ động dành quỹ đất hợp lý cho phát triển, khắc phục các mâu thuẫn, chồng chéo trong sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, đáp ứng nhu cầu đất đai cho xây dựng cơ sở hạ tầng, xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu đô thị, thương mại, dịch vụ, các khu dân cư,... góp phần quan trọng thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu và tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển dịch cơ cấu lao động; tạo việc làm và giải quyết các vấn đề an sinh xã hội, nhu cầu nhà ở cho các đối tượng

## Nghiên cứu

chính sách, xã hội; đảm bảo sử dụng đất tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả, bảo vệ cảnh quan, môi trường sinh thái; đảm bảo quốc phòng, toàn vẹn lãnh thổ, giữ vững ổn định tình hình an ninh, chính trị - xã hội của cả nước và các địa phương.

Quy hoạch sử dụng đất tạo nguồn lực cho phát triển đô thị, xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, góp phần đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa. Bộ mặt đô thị đã có nhiều thay đổi theo hướng văn minh, hiện đại, chất lượng sống của người dân đô thị từng bước được nâng cao. Các đô thị trở thành là hạt nhân, động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở các vùng và cả nước.

### *4.2.2. Việc lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh và thực hiện các loại quy hoạch đô thị*

Theo điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) cấp quốc gia (được Quốc hội quyết định tại Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09 tháng 4 năm 2016), quy hoạch đất đô thị của cả nước đến năm 2020 là 1.941,74 nghìn ha.

Thực hiện pháp luật về quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, các địa phương đã tổ chức lập, phê duyệt quy hoạch chung, quy hoạch phân khu để

quản lý phát triển đô thị; làm cơ sở lập, phê duyệt quy hoạch chi tiết và lập dự án đầu tư xây dựng. Theo báo số 28/BC-BXD ngày 18 tháng 3 năm 2019 của Bộ Xây dựng kết quả cụ thể như sau:

- Về quy hoạch chung đô thị: Từ năm 2013 đến nay, có 828 đô thị đã được lập, phê duyệt quy hoạch chung (trong đó, khoảng 30% đô thị thực hiện điều chỉnh quy hoạch chung). Hiện nay, tỷ lệ phủ kín quy hoạch phân khu tại 2 đô thị đặc biệt (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh) và 19 đô thị loại I đạt khoảng 70 - 90% (năm 2013 đạt khoảng 60%), tại các đô thị loại II, III, IV đạt khoảng 40 - 50% (năm 2013 khoảng 30%). Tỷ lệ quy hoạch chi tiết được lập đạt khoảng 38% so với diện tích đất xây dựng đô thị (năm 2013 khoảng 25%). Bộ Xây dựng đã tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt 15 quy hoạch chung đô thị, 15 Khu kinh tế và 06 khu chức năng đặc thù khác nằm trong khu vực phát triển đô thị.

- Về quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật: Hiện nay, tại 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã có tổng số 122 quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật được phê duyệt (cấp thoát nước, quản lý chất thải rắn, nghĩa trang, không bao gồm quy hoạch giao thông).

**Bảng 2. Tình hình thực hiện lập và phê duyệt các loại hình quy hoạch tại đô thị**

TT	Loại quy hoạch	Đơn vị tính	Tổng số	Đã lập quy hoạch (được phê duyệt)	Tỉ lệ (%)
<b>1.</b>	<b>Quy hoạch chung đô thị</b>				
1.1	Quy hoạch chung đô thị	Khu đô thị	833	828	99,40
1.2	Đô thị đặc biệt	Khu đô thị	2	2	100,00
1.3	Đô thị loại I	Khu đô thị	20	19	95,00
1.4	Đô thị loại II, III, IV	Khu đô thị	159	74	46,54
<b>2.</b>	<b>Quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật</b>			122	
2.1	Quy hoạch Cấp nước	Tỉnh, TP	63	25	39,68
2.2	Quy hoạch Thoát nước	Tỉnh, TP	63	20	31,75
2.3	Quy hoạch Chất thải rắn	Tỉnh, TP	63	58	92,06
2.4	Quy hoạch Nghĩa trang, nghĩa địa	Tỉnh, TP	63	19	30,16

Nguồn: Bộ Xây dựng, 2019

Nhìn chung, công tác quy hoạch đô thị từng bước được hoàn thiện, bảo đảm sự thống nhất, liên thông trong quy hoạch (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết 1/500); đã xác định rõ hơn các căn cứ xây dựng quy hoạch, các nội dung cụ thể của từng loại quy hoạch và các quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan. Xác định rõ trình tự, thẩm quyền, trách nhiệm trong việc lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch. Việc tổ chức lập, quản lý quy hoạch đã được các địa phương quan tâm hơn. Nhìn chung, chất lượng quy hoạch đã được nâng cao hơn. Quy hoạch đô thị đã trở thành một trong những công cụ hữu hiệu trong quản lý phát triển đô thị.

- Về việc triển khai thực hiện quy hoạch đô thị được duyệt:

+ Công bố công khai quy hoạch: Luật Xây dựng năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Luật sửa đổi, bổ sung 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 (trong đó có sửa đổi, bổ sung Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Luật Đất đai năm 2013, Luật Xây dựng năm 2014) đã quy định đầy đủ về nội dung, cách thức, trách nhiệm công bố công khai quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị. Tuy nhiên, trong thực hiện còn có những tồn tại như: việc trưng bày thường xuyên, liên tục tại các cơ quan quản lý nhà nước các cấp có liên quan chưa được duy trì. Việc cập nhật tình hình triển khai thực hiện theo quy hoạch đô thị được duyệt chưa được thực hiện thường xuyên, đầy đủ nên người dân khó theo dõi, giám sát.

+ Về cấm mốc theo quy hoạch xây dựng được duyệt: Luật Xây dựng năm 2014, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đã quy định về cấm mốc giới theo quy hoạch xây dựng được duyệt, Bộ Xây dựng đã ban hành các Thông tư: số 15/2010/TT-BXD, số 10/2016/TT-BXD để hướng dẫn thực hiện. Tuy nhiên, nhiều địa phương

chưa quan tâm thực hiện, kinh phí cho cấm mốc giới hạn chế, khối lượng công việc lớn, vì vậy việc triển khai cấm mốc giới trên thực địa theo quy hoạch được duyệt rất chậm, tỷ lệ thực hiện bình quân cả nước mới đạt khoảng 10 - 15% theo yêu cầu.

- Về điều chỉnh quy hoạch đô thị:

Theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị, việc điều chỉnh quy hoạch đô thị gồm 02 loại: điều chỉnh tổng thể quy hoạch đô thị và điều chỉnh cục bộ quy hoạch đô thị để phù hợp với những chủ trương, yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; đảm bảo phục vụ lợi ích của quốc gia, cộng đồng, quốc phòng và an ninh; thu hút đầu tư và tăng cường hiệu quả sử dụng đất đai tại đô thị; góp phần tạo lập không gian đô thị khang trang, hiện đại và phù hợp với xu hướng phát triển của xã hội trong thời kỳ mới.

Công tác rà soát, điều chỉnh quy hoạch là một yêu cầu khách quan, cần thiết và tất yếu để khắc phục kịp thời những bất cập, tồn tại trong thực tiễn triển khai thực hiện quy hoạch, kịp thời điều chỉnh các dự báo chưa chính xác, những định hướng không còn phù hợp với thực tiễn phát triển. Đây là trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước để đảm bảo tính khoa học, đồng bộ và hiệu quả, tiết kiệm đất đai và nguồn lực xã hội trong triển khai thực hiện quy hoạch.

Thời gian qua, việc điều chỉnh quy hoạch tổng thể về cơ bản được các địa phương thực hiện theo đúng quy định pháp luật, phù hợp với định hướng phát triển không gian của quốc gia, vùng, đáp ứng yêu cầu phát triển của mỗi địa phương theo từng giai đoạn nhằm nâng cao chất lượng môi trường sống, cơ sở hạ tầng và cảnh quan đô thị. Bên cạnh đó, việc điều chỉnh cục bộ quy hoạch đô thị cũng được các địa phương thực hiện để kịp thời đáp ứng yêu cầu phát triển, góp

## Nghiên cứu

phần thúc đẩy thực hiện đầu tư xây dựng theo định hướng phát triển đô thị tại địa phương. Việc điều chỉnh cục bộ đã bảo đảm được tính liên tục, đồng bộ của quy hoạch chung đô thị hoặc quy hoạch phân khu hoặc quy hoạch chi tiết hiện có, góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của công tác quy hoạch đô thị. Hiện nay, điều chỉnh tổng thể quy hoạch chung chiếm khoảng 30% quy hoạch chung đã được phê duyệt, chủ yếu diễn ra ở các thành phố lớn có mức tăng trưởng cao, đô thị hóa nhanh, như: Thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hạ Long.

- Về quản lý đầu tư, phát triển đô thị mới, khu đô thị mới; quản lý cải tạo đô thị theo quy hoạch, cụ thể như sau:

+ Có 24/63 tỉnh, thành phố đã phê duyệt Chương trình phát triển đô thị, 27 tỉnh đang lập và 12 tỉnh chưa lập Chương trình phát triển đô thị toàn tỉnh; 5 địa phương tiến hành lập các khu vực phát triển đô thị (phê duyệt 09 khu vực phát triển đô thị); 10 địa phương đã và đang triển khai thành lập Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị hoặc kiện toàn trên cơ sở các Ban Quản lý dự án hiện có.

+ Các dự án đầu tư khu đô thị mới, nhà ở đô thị trên cả nước có tổng cộng 4.438 dự án, tổng diện tích chiếm đất theo quy hoạch là 110.331ha, 3.045 dự án đang triển khai (chiếm 68,61%, diện tích đất là 79.697ha).

Nhìn chung, công tác quản lý đầu tư, phát triển đô thị mới, khu đô thị mới ngày càng được tăng cường hơn, bước đầu có sự thống nhất, đồng bộ theo quy hoạch đô thị, chương trình phát triển đô thị. Nhiều khu đô thị mới, nhiều dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, công cộng được đầu tư xây dựng đã làm thay đổi diện mạo đô thị theo hướng khang trang, hiện đại hơn, đáp ứng tốt hơn yêu cầu của người dân và yêu cầu phát triển đô thị.

Tuy nhiên, công tác này còn một số hạn chế, bất cập, như: quy định pháp luật

chưa bao hàm hết những đặc thù của dự án phát triển đô thị (như: quy mô chiếm đất lớn, thời gian xây dựng dài, sử dụng đa nguồn vốn,...), một số quy định về chỉnh trang, cải tạo đô thị, đô thị xanh, thông minh,... còn thiếu và chưa cụ thể; các địa phương chậm lập chương trình phát triển đô thị, khu vực phát triển đô thị; một số dự án đô thị mới chưa tuân thủ quy hoạch, điều chỉnh tùy tiện, đầu tư nhà ở thương mại không đồng bộ với đầu tư hạ tầng khu đô thị và giao thông kết nối với khu vực lân cận.

- Về cải tạo chung cư cũ theo quy hoạch đô thị: kết quả triển khai thực hiện của các địa phương còn rất hạn chế, cụ thể như sau:

+ Tại Hà Nội, đã có 14 dự án chung cư cũ được xây dựng mới đưa vào sử dụng, 11 dự án chung cư cũ đang triển khai thực hiện cải tạo, xây dựng mới; Thành phố đã giao 19 nhà đầu tư lập quy hoạch chi tiết 1/500 để thực hiện cải tạo, xây dựng lại 28 khu chung cư cũ trên địa bàn Thành phố trong thời gian tới (với 834 nhà chung cư cũ, chiếm hơn 50% số lượng nhà chung cư cũ trên địa bàn).

+ Tại Thành phố Hồ Chí Minh đã thực hiện một số dự án cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư theo quy định Nghị quyết 34/2007/NQ-CP trước đây (Hiện có 03 chung cư đã tháo dỡ và đang thi công; 06 chung cư đã được tháo dỡ chưa thi công; 03 chung cư đã di dời hết hộ dân (Báo cáo số 28/BC-BXD ngày 18 tháng 3 năm 2018 của Bộ Xây dựng). Thực hiện Nghị định 101/2015/NĐ-CP, Thành phố đã ban hành Quyết định 1017/QĐ-UBND ngày 11/3/2017 về ủy quyền, phân công Ủy ban nhân dân các quận lập kế hoạch và triển khai thực hiện cải tạo xây dựng lại nhà chung cư cũ trên địa bàn, từ nay đến năm 2020, Thành phố hướng tới tập trung hoàn tất thủ tục đầu tư, khởi công xây dựng lại chung cư hư hỏng nặng cấp D.

+ Tại Thành phố Hải Phòng đã chủ

động điều chỉnh quy hoạch 1/2000 các quận có chung cư cũ và lập, phê duyệt quy hoạch chi tiết 1/500 các khu chung cư; phê duyệt kế hoạch cải tạo, xây dựng lại các khu nhà chung cư cũ, dự kiến sẽ phá dỡ 178 chung cư (7.034 hộ) và xây dựng mới 18 chung cư (7.109 hộ) để thay thế. Hiện tại, Thành phố đã và đang xây dựng 10/18 nhà chung cư (4.378 hộ); từ nay đến năm 2022 sẽ xây dựng lại 08/18 chung cư còn lại; đến năm 2019 sẽ cải tạo lại 27 chung cư cũ còn lại trên địa bàn.

Ngoài ra, các tỉnh Quảng Ninh, Phú Thọ, Nghệ An cũng đã và đang triển khai một số dự án cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ trên địa bàn.

*4.2.3. Sự thống nhất giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch đô thị và các quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất; sự thống nhất giữa quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất*

\* Sự thống nhất giữa các loại hình quy hoạch tại đô thị:

Theo Luật Quy hoạch số 21/2017/QH141 thì: Quy hoạch tổng thể quốc gia là cơ sở để lập quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn trên cả nước; quy hoạch ngành quốc gia phải phù hợp với quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch vùng phải phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch tỉnh phải phù hợp với quy hoạch vùng, quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn phải phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh [4].

\* Sự thống nhất giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất tại đô thị:

Việc lập quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử

dụng đất tại đô thị đều phải đảm bảo nguyên tắc đã được quy định tại khoản 1 Điều 35 Luật Đất đai năm 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung theo quy định tại điều 6 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến Luật Quy hoạch): *Quy hoạch sử dụng đất quốc gia phải bảo đảm tính đặc thù, liên kết của các vùng; quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã; bảo đảm sự cân bằng giữa nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, địa phương và khả năng, quỹ đất của quốc gia nhằm sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; nội dung phân bổ và sử dụng đất trong quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch sử dụng đất quốc gia,...* [5, 6].

\* Sự thống nhất giữa quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất:

Theo quy định tại Khoản 2 Điều 35 Luật Đất đai năm 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung theo quy định tại điều 6 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến Luật Quy hoạch): *Kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cùng cấp đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; đối với kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phải phù hợp với phương án phân bổ, khoanh vùng đất đai trong quy hoạch tỉnh; kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt,...* [5, 6].

**4.3. Đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác lập và thực hiện quy hoạch tại đô thị**

Nâng cao chất lượng xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đồng bộ theo hướng có tầm nhìn chiến lược dài hạn,



## Nghiên cứu

quản lý, khai thác được không gian ngầm, chiều cao công trình, bảo vệ môi trường sinh thái, thích ứng với biến đổi khí hậu.

Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch xây dựng, quản lý phát triển đô thị; quản lý chặt chẽ việc điều chỉnh quy hoạch đô thị, đảm bảo công khai, minh bạch, lấy ý kiến cộng đồng dân cư, giải trình và tiếp thu đầy đủ ý kiến của cộng đồng dân cư theo quy định.

Công bố công khai, kịp thời quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt là quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo đúng quy định; quản lý, giám sát chặt chẽ, hạn chế tối đa việc điều chỉnh quy hoạch chi tiết, đảm bảo quy chuẩn, tiêu chuẩn, quyền lợi của Nhà nước và cộng đồng dân cư; huy động mọi nguồn lực, chú trọng xã hội hóa để triển khai thực hiện đồng bộ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chương trình phát triển đô thị, đặc biệt là xây dựng hạ tầng kỹ thuật đô thị đồng bộ.

### **5. Kết luận**

Các loại hình quy hoạch tại đô thị đã tạo hành lang pháp lý khá đầy đủ, phù hợp với thực tiễn; đã khai thác nguồn lực đất đai đô thị cho việc phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là việc phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, nhà ở đô thị, tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường bất động sản; tạo ra những động lực mạnh mẽ cho phát triển đô thị, tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước. Trong đó, quy hoạch sử dụng đất tạo nguồn lực cho phát triển đô thị, xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, góp phần đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa. Bộ mặt đô thị đã có nhiều thay đổi theo hướng văn minh, hiện đại, chất lượng sống của người dân đô thị từng bước được nâng cao. Các đô thị trở thành là hạt nhân, động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở các vùng và cả

nước. Đồng thời tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất và sở hữu tài sản gắn liền với đất tại đô thị.

Tuy nhiên, việc lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện các loại hình quy hoạch tại đô thị (quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị) còn chậm chễ, thiếu đồng bộ. Việc sử dụng đất tại đô thị còn một số hạn chế, bất cập, như: cơ cấu sử dụng đất chưa hợp lý, tỷ lệ đất dành cho phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng thấp (chiếm hơn 11% diện tích đất đô thị) so với yêu cầu phát triển đô thị. Đặc biệt tại một số đô thị lớn xảy ra tình trạng thiếu đất cho phát triển các công trình phúc lợi công cộng như giáo dục, y tế, vui chơi giải trí, giao thông. Trong khi nhiều công trình, dự án được giao đất đã nhiều năm nhưng không sử dụng hoặc chậm tiến độ xây dựng, gây lãng phí đất đai. Các cấp chính quyền cấp tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp về cơ chế chính sách, về kỹ thuật, về công tác tổ chức thực hiện để nâng cao hiệu quả công tác lập và thực hiện các loại hình quy hoạch tại đô thị trong thời gian tới.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

- [1]. Nguyễn Thế Bá (2004). *Quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội.
- [2]. Chính phủ (2019). *Báo cáo số 143/BC-CP ngày 18 tháng 4 năm 2019 của Chính phủ về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013*.
- [3]. Võ Văn Lợi (2015). *Quản lý nhà nước đối với đất đô thị của thành phố Đà Nẵng*. Luận án tiến sĩ.
- [4]. Luật Quy hoạch số 21/2017/QH141.
- [5]. Luật Đất đai số 45/2013/QH13.
- [6]. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến Luật Quy hoạch số 35/2018/QH14.

BBT nhận bài: 03/11/2020; Phản biện xong: 18/11/2020; Chấp nhận đăng: 15/12/2020