

# Chuyển đổi thể chế trong quản lý trật tự xây dựng theo quy hoạch: Phân tích từ góc độ mô hình chính quyền đô thị hai cấp tại Việt Nam

Đào Thị Như<sup>1</sup>, Nguyễn Quốc Toàn<sup>2\*</sup>, Nguyễn Văn Tuyên<sup>3</sup>, Ninh Duy Quang<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Cục Phát triển đô thị, Bộ Xây dựng

<sup>2</sup>Khoa Kinh tế và Quản lý xây dựng, trường Đại học Xây dựng Hà Nội

<sup>3</sup>Khoa Kiến trúc và Quy hoạch, trường Đại học Xây dựng Hà Nội

<sup>4</sup>Học viên cao học, lớp DTHN2312

## TỪ KHOÁ

Trật tự xây dựng  
Quản lý theo quy hoạch  
Chính quyền đô thị hai cấp  
Phân quyền  
Thể chế

## TÓM TẮT

Bài báo tập trung phân tích những chuyển biến căn bản trong công tác quản lý trật tự xây dựng theo quy hoạch tại Việt Nam, đặt trong bối cảnh cải cách thể chế với việc áp dụng mô hình chính quyền đô thị hai cấp (cấp tỉnh/thành phố và cấp xã/phường). Bằng phương pháp phân tích tài liệu và tổng quan lý thuyết, bài viết làm rõ ba vấn đề trọng tâm: (1) Bản chất pháp lý và nội hàm của quản lý trật tự xây dựng theo quy hoạch như một công cụ hiện thực hóa không gian đô thị; (2) Sự chuyển dịch từ cơ chế “ủy quyền” sang “phân quyền” và cá nhân hóa trách nhiệm tại cấp cơ sở theo mô hình mới; (3) Những thách thức đan xen giữa khung pháp lý còn độ trễ, áp lực kinh tế - đô thị hóa và năng lực thực thi. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, hiệu quả của mô hình hai cấp phụ thuộc vào tính đồng bộ giữa việc hoàn thiện thể chế phân quyền, số hóa triệt để dữ liệu quy hoạch và xây dựng năng lực chuyên môn cho đội ngũ “công chức tuyến đầu”. Bài báo đề xuất hàm ý chính sách nhằm tăng cường tính khả thi và hiệu lực của công tác quản lý trật tự xây dựng trong giai đoạn chuyển đổi thể chế hiện nay.

## KEYWORDS

Construction order  
Planning-based management  
Two-tier urban governance  
Decentralization  
Institutional framework

## ABSTRACT

This paper analyzes the fundamental shifts in the management of construction order according to urban planning in Vietnam, within the context of institutional reform marked by the adoption of a two-tier urban governance model (provincial/city level and commune/ward level). Using document analysis and theoretical review, the article elucidates three central issues: (1) The legal nature and substantive meaning of managing construction order according to planning as a tool for realizing urban space; (2) The transition from a "delegation" mechanism to "decentralization" and the individualization of responsibility at the grassroots level under the new model; (3) The intertwined challenges arising from a lagging legal framework, economic-urbanization pressures, and implementation capacity. The research findings indicate that the effectiveness of the two-tier model depends on the coherence between perfecting the decentralization framework, thorough digitalization of planning data, and building professional capacity for the "street-level" civil servants. The paper proposes policy implications aimed at enhancing the feasibility and effectiveness of construction order management during the current period of institutional transition.

## 1. Đặt vấn đề

Quản lý trật tự xây dựng (TTXD) theo quy hoạch không đơn thuần là hoạt động hành chính mà thực chất là quá trình *hiện thực hóa không gian* (spatial realization), biến các ý đồ phát triển trên bản vẽ quy hoạch thành thực thể đô thị sinh động và trật tự [1]. Tại Việt Nam, đặc biệt ở các đô thị lớn đang phát triển nhanh, công tác này luôn đối mặt với nghịch lý: một mặt, hệ thống pháp luật về quy hoạch và xây dựng ngày càng được hoàn thiện [2, 3]; mặt khác, tình trạng vi phạm TTXD vẫn diễn biến phức tạp, phá vỡ cấu trúc không gian và làm quá tải hạ tầng [4]. Nghiên cứu của Lê Thị Phương Lan (2021) chỉ ra rằng vi phạm

có nguồn gốc từ sự bất cập trong chính sách quy hoạch và tình trạng không phù hợp giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết, nhiều quy hoạch chi tiết triển khai trước khi có quy hoạch tổng thể hoặc không căn cứ vào quy hoạch tổng thể, dẫn đến phải điều chỉnh, thậm chí phải thay đổi [5].

Bước ngoặt quan trọng hiện nay là việc thực thi mô hình chính quyền đô thị hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 [6]. Sự chuyển đổi từ cấu trúc ba cấp (tỉnh - huyện - xã) sang hai cấp (tỉnh - xã) không chỉ là sự tinh gọn bộ máy, mà là một cuộc *tái cấu trúc quyền lực* sâu sắc, đặt cấp xã/phường vào vị trí trung tâm của công tác thực thi, với thẩm quyền và trách nhiệm được mở

\*Liên hệ tác giả: toannq@huce.edu.vn

Nhận ngày 23/01/2026, sửa xong ngày 26/02/2026, chấp nhận đăng ngày 27/02/2026

Link DOI: <https://doi.org/10.54772/jomc.02.2026.1233>

rộng đáng kể [7]. Sự thay đổi thể chế này đặt ra một loạt câu hỏi học thuật cấp thiết: Bản chất của quản lý TTXD theo quy hoạch thay đổi như thế nào trong mô hình mới? Cơ chế phân quyền tác động ra sao đến hiệu lực và hiệu quả quản lý? Những nhân tố nào sẽ quyết định thành công hay thất bại của mô hình này?

Bài báo này nhằm mục đích phân tích một cách có hệ thống và biện luận sắc bén về sự chuyển đổi thể chế trong quản lý TTXD theo quy hoạch tại Việt Nam, dưới tác động của mô hình chính quyền đô thị hai cấp. Thông qua việc tổng hợp và phê phán các tài liệu lý luận, văn bản pháp lý mới nhất và kinh nghiệm thực tiễn, bài viết kỳ vọng đóng góp một góc nhìn toàn diện, làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách và nghiên cứu ứng dụng trong lĩnh vực quản lý đô thị.

## 2. Bản chất pháp lý và nội hàm của quản lý trật tự xây dựng theo quy hoạch

### 2.1. Khái niệm trật tự xây dựng

Trong thực tiễn quản lý đô thị, khái niệm Trật tự Xây dựng (TTXD) thường bị đồng nhất cách giản đơn với việc chấp hành các quy định hành chính trong hoạt động xây dựng. Tuy nhiên, từ góc độ lý thuyết, cần nhận diện TTXD không phải là một trạng thái thụ động, mà là một quá trình năng động, thể hiện và hiện thực hóa tính hiệu lực của pháp luật trong việc kiến tạo và kiểm soát không gian vật chất. Nói cách khác, TTXD chính là hiện thân của mối quan hệ biện chứng giữa *hệ thống quy phạm pháp lý* và *thực tiễn không gian*, nơi các nguyên tắc trừu tượng của quy hoạch được chuyển dịch thành một trật tự vật lý cụ thể, khả kiến và khả nghiệm.

Cốt lõi của TTXD nằm ở sự tương thích chính xác giữa "thực tiễn xây dựng" và "ý đồ quy hoạch". Ý đồ này được thể chế hóa một cách hệ thống thông qua các chỉ tiêu quy hoạch - kiến trúc, như chiều cao, mật độ xây dựng, chỉ giới đường đỏ, khoảng lùi và công năng sử dụng đất. Khi được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, hệ thống chỉ tiêu này vượt khỏi ý nghĩa kỹ thuật thuần túy để trở thành những quy phạm pháp lý được mã hóa không gian cho một vùng lãnh thổ cụ thể, quy định giới hạn vật chất cho mọi can thiệp vào không gian. Chính tập hợp quy phạm này kiến tạo nên một "khuôn khổ pháp lý vật thể", một cấu trúc chuẩn mực hữu hình mà mọi công trình phải tồn tại trong đó [9].

Từ đó, một hành vi vi phạm TTXD (như xây vượt tầng, lấn chỉ giới, hoặc sai công năng) cần được lý giải vượt ra ngoài phạm trù của sự bất tuân hành chính đơn lẻ. Về bản chất, đó là một hành vi xâm phạm không gian công và làm biến dạng cấu trúc đô thị đã được pháp điển hóa. Hành vi này không chỉ vi phạm một điều khoản luật cụ thể, mà còn trực tiếp làm tổn hại đến tính toàn vẹn của không gian chung, gia tăng áp lực lên hạ tầng kỹ thuật, xâm hại các quyền lợi về ánh sáng, thông gió, cảnh quan của cộng đồng lân cận, và cuối cùng là phương hại đến tầm nhìn phát triển bền vững đã được hoạch định [4, 8].

Do vậy, TTXD, theo nghĩa đầy đủ nhất, chính là thước đo định lượng cho mức độ hiệu lực và sự tôn trọng đối với khế ước xã hội về không gian đô thị. Nó là biểu hiện cụ thể của một nền quản trị không gian có kỷ cương, trong đó lợi ích công cộng và tầm nhìn dài hạn được

đảm bảo thông qua việc thực thi nghiêm minh một khung pháp lý vừa mang tính trừu tượng (văn bản) vừa có tính vật chất rõ rệt (các giới hạn hiện hữu).

### 2.2. Quản lý trật tự xây dựng theo quy hoạch

Nhận thức phổ biến thường đồng nhất quản lý TTXD theo quy hoạch với hoạt động cấp Giấy phép xây dựng (GPXD). Tuy nhiên, cách tiếp cận này mang tính chất hành chính - thủ tục, chỉ nhằm kiểm soát "đầu vào" của quá trình xây dựng, và do đó là chưa đầy đủ, thậm chí phiến diện. Trên bình diện lý thuyết quản lý đô thị hiện đại, quản lý TTXD theo quy hoạch cần được định danh lại như một quá trình quản trị không gian phức hợp và liên tục. Bản chất của nó là cơ chế thể chế hóa nhằm đảm bảo sự chuyển hóa trung thành từ *không gian quy hoạch* - một cấu trúc lý tưởng được mã hóa bằng các văn bản và bản vẽ - thành *không gian thực tế* với đầy đủ các chức năng vật chất, xã hội và thẩm mỹ.

Theo đó, quản lý TTXD theo quy hoạch phải được cấu trúc thành một chu trình quản trị khép kín, bao gồm ba giai đoạn biện chứng, có mối quan hệ hữu cơ và tác động lẫn nhau [10]:

- **Giai đoạn 1: Thiết lập trật tự** - Kiến tạo các quy định quản lý theo quy hoạch. Giai đoạn này không chỉ dừng ở việc phê duyệt đồ án quy hoạch, mà cốt lõi là việc xây dựng và ban hành hệ thống các quy định quản lý theo quy hoạch - một công cụ pháp lý mới được nhấn mạnh trong Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn 2024 [11]. Đây chính là quá trình chuyển dịch các chỉ tiêu kỹ thuật (chiều cao, mật độ, chỉ giới) và ý tưởng kiến trúc, cảnh quan thành những quy phạm hành chính rõ ràng, có thể thực thi. Nó thiết lập "luật chơi" chuẩn mực, tạo ra khuôn khổ pháp lý vật thể làm thước đo cho mọi hoạt động xây dựng [9]. Khâu cấp GPXD, trong logic này, chỉ là một thủ tục hành chính nhằm chứng nhận một dự án cụ thể phù hợp với "khung pháp lý nền tảng" đã được thiết lập.

- **Giai đoạn 2: Duy trì trật tự** - Giám sát tính động của quá trình hiện thực hóa. Đây là giai đoạn then chốt, biệt lập hóa sự khác biệt giữa quản lý hành chính thụ động và quản trị không gian chủ động. Nó yêu cầu một hệ thống giám sát liên tục, từ khi công trình bắt đầu thi công cho đến khi hoàn thiện, nhằm đảm bảo sự tuân thủ động. Hoạt động này không chỉ dựa vào lực lượng thanh tra mà còn cần sự tham gia của các chủ thể giám sát xã hội (cộng đồng dân cư, tổ chức xã hội) và công nghệ (hệ thống camera, flycam, hình ảnh vệ tinh). Mục tiêu là phát hiện kịp thời mọi sự lệch chuẩn so với GPXD và quy định quản lý, ngăn chặn vi phạm trước khi nó trở thành một thực thể kiên cố khó khắc phục.

- **Giai đoạn 3: Khôi phục trật tự** - Thực thi tính nghiêm minh của pháp luật liên quan. Khi vi phạm xảy ra, hệ thống quản trị phải có cơ chế phản ứng hiệu quả để khắc phục hậu quả và đưa không gian trở về trạng thái đã được quy hoạch. Đây không chỉ đơn thuần là xử phạt vi phạm hành chính, mà quan trọng hơn là áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả có tính chất vật lý, như buộc tháo dỡ, cải tạo, chỉnh trang công trình. Giai đoạn này khẳng định và tái lập tính nghiêm minh của

các quy định quản lý theo quy hoạch, bảo vệ lợi ích công cộng và tính toàn vẹn của cấu trúc đô thị.

Như vậy, quản lý TTXD theo quy hoạch, xét về bản chất học thuật, là một hệ thống điều chỉnh xã hội đối với không gian đô thị. Trong đó, quy hoạch đóng vai trò là bộ quy tắc nền tảng, còn quản lý TTXD là tổng hợp các quy tắc điều hành và cơ chế thực thi để bảo đảm sự vận hành của bộ quy tắc nền tảng đó trong thực tiễn [8]. Sự chuyển dịch từ tư duy "cấp phép" sang "quản trị không gian" đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện, tích hợp và chủ động, lấy việc hiện thực hóa các giá trị không gian bền vững làm mục tiêu tối thượng, thay vì chỉ đơn thuần hoàn tất các thủ tục hành chính.

### 3. Sự chuyển dịch từ ủy quyền sang phân quyền trong mô hình hai cấp

Việc áp dụng mô hình chính quyền đô thị hai cấp (tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương và xã/phường) theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 không đơn thuần là một sự tinh giản hành chính mang tính số học [6]. Về bản chất, đây là một cuộc tái cấu trúc quyền lực nhà nước ở địa phương có tính nguyên tắc, đánh dấu sự chuyển dịch căn bản từ mô hình vận hành dựa trên cơ chế "ủy quyền" sang mô hình được kiến tạo bởi cơ chế "phân quyền" trong quản lý TTXD [7, 12]. Sự khác biệt giữa hai cơ chế này không chỉ nằm ở sự phân bổ thẩm quyền, mà còn ở triết lý quản trị, cấu trúc trách nhiệm và động lực thực thi.

Trong mô hình ba cấp, mối quan hệ giữa cấp tỉnh, huyện và xã mang đặc trưng của một chuỗi ủy quyền. Quyền lực và thẩm quyền quyết định chủ yếu được tập trung ở cấp trung gian (huyện/quận), trong khi cấp phường đóng vai trò là cánh tay nối dài, thực hiện các nhiệm vụ do cấp trên giao phó với tư cách "người đại diện bị động". Cơ chế này dẫn đến một "khoảng cách thực thi" đáng kể: cấp cơ sở phát hiện vi phạm nhưng thiếu thẩm quyền xử lý trực tiếp và tức thời, trong khi quy trình chuyển hồ sơ lên cấp huyện để ra quyết định tạo ra độ trễ về thời gian, làm giảm tính răn đe và tạo điều kiện cho vi phạm trở thành "sự đã rồi". Hơn nữa, trách nhiệm thường bị phân tán và khó quy kết cụ thể giữa Đội Quản lý đô thị (thuộc huyện) và UBND phường, dễ nảy sinh tình trạng "cha chung không ai khóc".

Ngược lại, mô hình hai cấp theo tinh thần của các Nghị định 140/2025/NĐ-CP và 145/2025/NĐ-CP [7, 12] thiết lập một quan hệ phân quyền thực chất. Phân quyền, trong lý thuyết quản trị công, không chỉ là việc chuyển giao công việc mà là trao quyền ra quyết định và

nguồn lực tương ứng một cách chính thức và ổn định cho cấp dưới. Trong mô hình mới, UBND cấp xã/phường trở thành một chủ thể quản lý độc lập có thẩm quyền nguyên thủy, được pháp luật trao cho các quyền năng toàn diện về cấp phép, kiểm tra, xử phạt và tổ chức cưỡng chế trên địa bàn. Sự chuyển dịch này đặt cấp cơ sở vào vị trí trung tâm của quá trình thực thi, biến họ từ "người chạy việc" thành "người quản trị tại chỗ". Nguyên tắc "thẩm quyền phải đi đôi với trách nhiệm" được thể hiện rõ nét thông qua việc cá nhân hóa trách nhiệm đối với Chủ tịch UBND cấp xã/phường. Điều này, một mặt, tạo ra động lực mạnh mẽ để người đứng đầu chủ động, quyết liệt trong quản lý; mặt khác, cũng đòi hỏi một năng lực tổng hợp (pháp lý, kỹ thuật, xã hội) vượt trội so với trước đây.

Việc áp dụng mô hình chính quyền đô thị hai cấp tạo nên sự thay đổi căn bản trong cơ chế vận hành, được tóm tắt qua sự đối chiếu trong bảng 1.

Sự chuyển dịch thể chế sang mô hình hai cấp với cốt lõi là phân quyền mạnh mẽ cho cấp cơ sở mang lại cả cơ hội lẫn thách thức mang tính hệ thống. Cơ hội nằm ở khả năng tạo ra một hệ thống quản lý TTXD linh hoạt, phản ứng nhanh và có trách nhiệm cao. Thách thức nằm ở việc hệ thống này chỉ có thể vận hành hiệu quả khi được đảm bảo bởi một khung pháp lý đồng bộ, nguồn nhân lực đủ năng lực, cơ chế giám sát mạnh mẽ và nguồn lực tài chính - công nghệ tương xứng. Thiếu bất kỳ yếu tố nào trong số này, nguy cơ của mô hình phân quyền là sự tập trung quyền lực cục bộ thiếu kiểm soát hoặc tình trạng quá tải và bất lực của chính quyền cơ sở, cả hai đều có thể dẫn đến sự suy giảm hiệu lực quản lý TTXD trên thực tế.

### 4. Phân tích các nhân tố ảnh hưởng trong bối cảnh mới

Hiệu quả của mô hình chính quyền hai cấp trong quản lý TTXD theo quy hoạch không tồn tại trong trạng thái biệt lập. Nó là kết quả của sự tương tác động và đầy căng thẳng giữa bộ máy quản lý với một ma trận các nhân tố từ môi trường thể chế, kinh tế - xã hội. Dựa trên cách tiếp cận của lý thuyết hệ thống, mục này phân tách và phân tích các nhân tố ảnh hưởng thành hai nhóm chính có mối quan hệ biện chứng: nhân tố môi trường khách quan - tạo ra "sân chơi" và các động cơ vi phạm; và nhân tố nội sinh chủ quan - quyết định "năng lực chơi" và tính chính danh của bộ máy thực thi. Việc thấu hiểu sự đan xen và tác động qua lại giữa các nhân tố này là chìa khóa để đánh giá tính khả thi và dự báo những điểm nghẽn tiềm tàng của mô hình phân quyền mới.

**Bảng 1.** So sánh cơ chế quản lý TTXD giữa mô hình ba cấp và hai cấp.

Tiêu chí	Mô hình Ba cấp (Cũ)	Mô hình Hai cấp (Mới - Theo Luật 72/2025)	Phân tích/Hàm ý học thuật
Cơ chế phân giao quyền lực	Ủy quyền: Cấp phường là cánh tay nối dài, quyền lực gốc và tính chính danh thuộc cấp trên. Việc ủy quyền có thể bị thu hồi, điều chỉnh một cách đơn phương.	Phân quyền: Quyền lực được trao trực tiếp, ổn định và có tính pháp định cho cấp phường như một chủ thể độc lập trong phạm vi được giao.	Chuyển từ quan hệ chủ - đại diện với rủi ro thông tin bất cân xứng sang quan hệ phân quyền - tự chủ với trách nhiệm giải trình rõ ràng [17].

Tiêu chí	Mô hình Ba cấp (Cũ)	Mô hình Hai cấp (Mới - Theo Luật 72/2025)	Phân tích/Hàm ý học thuật
Trung tâm ra quyết định	Phân tán, nhiều tầng nấc: Phường (phát hiện, lập biên bản) -> Huyện (thẩm định, ra quyết định xử phạt/cưỡng chế) -> Phường (phối hợp thi hành). Quy trình phi tập trung, độ trễ lớn.	Tập trung & Tức thời tại cơ sở: Chủ tịch UBND phường có toàn quyền ra quyết định xử phạt, cưỡng chế trên cơ sở hồ sơ do chính bộ máy của mình lập. Quy trình khép kín, một cửa.	Gia tăng hiệu suất quyết định và tính phản ứng nhanh, nhưng đòi hỏi năng lực ra quyết định chuẩn xác và chịu trách nhiệm cao.
Trách nhiệm giải trình	Tập thể/Liên đới: Dễ xảy ra tình trạng “quả bóng trách nhiệm” giữa các cấp, khó xác định chủ thể chịu trách nhiệm chính khi xảy ra sự cố.	Cá nhân hóa triệt để: Chủ tịch UBND phường chịu trách nhiệm cá nhân, toàn diện trước pháp luật, cấp trên và cộng đồng địa phương.	Phù hợp với lý thuyết trách nhiệm giải trình rõ ràng, tạo động lực mạnh mẽ nhưng cũng làm gia tăng áp lực và rủi ro cá nhân cho người đứng đầu [8].
Công cụ pháp lý chủ đạo	Các Nghị định (ví dụ: 16/2022/NĐ-CP về xử phạt) được thiết kế với cấu trúc thẩm quyền phân tán theo ba cấp hành chính [13].	Đòi hỏi hệ thống văn bản được tái cấu trúc (ví dụ: Nghị định 140, 145/2025/NĐ-CP) để phản ánh đúng tinh thần phân quyền và thẩm quyền trực tiếp của cấp xã [7, 12].	Tồn tại “độ trễ đồng bộ hóa pháp lý” - một thách thức thể chế quan trọng có thể tạo ra khoảng trống thực thi trong giai đoạn chuyển tiếp.
Cơ chế giám sát nội bộ	Giám sát theo chiều dọc từ cấp huyện đối với cấp phường. Có sự kiểm soát trung gian.	Cấp huyện bị bãi bỏ, cơ chế giám sát trực tiếp từ tỉnh xuống xã trở nên xa cách về mặt địa lý và nghiệp vụ. Nguy cơ thiếu vắng giám sát thường xuyên, chi tiết.	Làm nổi bật sự cần thiết phát triển các cơ chế giám sát thay thế: giám sát của HDND cấp tỉnh, thanh tra chuyên ngành của Sở, và đặc biệt là giám sát xã hội từ cộng đồng và truyền thông.
Năng lực yêu cầu của cấp cơ sở	Thiên về năng lực thi hành, phối hợp và báo cáo. Năng lực ra quyết định phức tạp chủ yếu tập trung ở cấp huyện.	Năng lực tổng hợp cao: Bao gồm năng lực thẩm định pháp lý - kỹ thuật, ra quyết định hành chính phức tạp, quản lý nguồn lực và giải quyết xung đột tại chỗ.	Đặt ra bài toán đào tạo và phát triển nguồn nhân lực then chốt: chuyển đổi từ “công chức thừa hành” sang “công chức quản trị” có tư duy độc lập và năng lực chuyên sâu [16].

**Bảng 2.** Ma trận phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý TTXD.

Nhóm Nhân tố	Nhân tố Cụ thể	Cơ chế Tác động	Hệ quả chính đối với TTXD
Môi trường (Khách quan)	Bất cập thể chế & "Vùng xám pháp lý"	Làm mờ ranh giới hợp pháp/vi phạm, gây khó khăn cho thực thi.	Vi phạm do hiểu nhầm hoặc cố tình lách luật; Quản lý thiếu căn cứ rõ ràng.
	Áp lực nhân khẩu học & nhu cầu nhà ở	Tạo động lực "sinh tồn" cho xây dựng tự phát, vượt ngoài khuôn khổ quy hoạch.	Hình thành khu định cư không chính thức; Áp lực phải "dung hòa" thay vì xử lý triệt để.
	Động cơ kinh tế (Lý thuyết Lựa chọn Hợp lý)	Lợi ích từ vi phạm ( $\Delta V$ ) > Chi phí rủi ro ( $P_f \times R_d$ ).	Vi phạm trở thành lựa chọn hợp lý; Chế tài không đủ sức răn đe.
Nội sinh (Chủ quan)	Năng lực & Đạo đức Công chức Tuyển đầu	Quyết định chất lượng thẩm định, giám sát; Rủi ro tham nhũng, bao che.	Ra quyết định sai lệch; Làm suy giảm niềm tin vào tính công bằng của pháp luật.
	Ứng dụng Công nghệ Số	Quyết định tốc độ, độ chính xác và tính minh bạch của quy trình quản lý.	Số hóa tốt => Quản lý chủ động, chính xác. Số hóa kém => Quản lý thụ động, nhiều kẽ hở.
	Ý thức Pháp luật & Đồng thuận Xã hội	Quyết định mức độ tuân thủ tự nguyện; Ảnh hưởng đến tính chính danh của quy định.	Cộng đồng thiếu hiểu biết/thiếu tin tưởng => Vi phạm gia tăng, khó thực thi.

#### 4.1. Nhân tố môi trường

Hiệu quả của mô hình hai cấp trong quản lý TTXD không thể được đánh giá trong một môi trường chân không về thể chế và kinh tế - xã hội. Nó hoạt động trong một "sân chơi" được định hình bởi các nhân tố khách quan, vừa tạo ra những áp lực cấu trúc lên hệ thống quản lý, vừa cấu thành động cơ kinh tế mạnh mẽ thúc đẩy hành vi vi phạm của các chủ thể xây dựng. Phân tích các nhân tố này cần vượt qua mô tả hiện tượng để đi vào cơ chế tác động dựa trên các lý thuyết kinh tế học và xã hội học đô thị.

##### 4.1.1. Bất cập thể chế

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch và xây dựng, dù ngày càng hoàn thiện, luôn tồn tại một "độ trễ chính sách" không thể tránh khỏi so với tốc độ biến đổi nhanh chóng của thực tiễn đô thị hóa [5]. Sự chồng chéo, thiếu đồng bộ giữa Luật Đất đai, Luật Xây dựng và Luật Nhà ở thường tạo ra những "khoảng trống pháp lý" hoặc mâu thuẫn trong áp dụng, khiến việc xác định và xử lý vi phạm trở nên phức tạp. Đặc biệt, tình trạng thiếu vắng quy hoạch chi tiết 1/500, thiết kế đô thị, hoặc các "quy định quản lý theo quy hoạch" không đủ rõ ràng, minh bạch, đã tạo ra những "vùng xám pháp lý" dai dẳng [11]. Trong những vùng xám này, ranh giới giữa hợp pháp và vi phạm trở nên mong manh, làm giảm tính dự đoán của pháp luật và tạo không gian cho sự diễn giải tùy tiện, cũng như các hành vi lách luật có tổ chức.

##### 4.1.2. Áp lực nhân khẩu học và nhu cầu nhà ở

Tốc độ đô thị hóa nhanh và dòng di cư cơ học mạnh mẽ vào các đô thị lớn tạo ra một áp lực nhân khẩu học khổng lồ. Lý thuyết về các yếu tố "Đẩy - Hút" (Push-Pull Theory) trong di cư [20] giúp lý giải hiện tượng này: các điều kiện kinh tế khó khăn ở nông thôn (yếu tố đẩy) và cơ hội việc làm, dịch vụ ở đô thị (yếu tố hút) đã dẫn đến làn sóng người nhập cư ở ạt. Nhóm dân cư này có nhu cầu nhà ở giá rẻ bức thiết, vượt xa khả năng đáp ứng của thị trường nhà ở chính thức và các chính sách nhà ở xã hội [24]. Kết quả tất yếu là sự hình thành và mở rộng của các khu định cư tự phát, với các hành vi xây dựng trên đất nông nghiệp chưa chuyển đổi, đất công, coi nới trái phép nhằm đáp ứng nhu cầu sinh tồn cơ bản. Áp lực này đặt hệ thống quản lý trước một thách thức nhân đạo và pháp lý phức tạp.

##### 4.1.3. Động cơ kinh tế

Yếu tố then chốt chi phối hành vi của các chủ đầu tư (cả cá nhân và tổ chức) là động cơ kinh tế thuần túy. Vận dụng Lý thuyết Lựa chọn Hợp lý (Rational Choice Theory) của Gary Becker [14], một chủ đầu tư sẽ quyết định vi phạm TTXD khi lợi ích kỳ vọng (E) từ việc xây dựng vượt quy chuẩn lớn hơn chi phí rủi ro (C). Có thể mô hình hóa phép tính này như sau:

$$E = (\Delta V - \Delta C) - (P_f \times R_d)$$

Trong đó:

- $\Delta V$  (Delta Value): Giá trị gia tăng từ phần xây dựng vi phạm (ví dụ: lợi nhuận từ việc bán hoặc cho thuê thêm diện tích sàn do xây vượt tầng). Giá trị này thường rất lớn do chênh lệch địa tô (land rent differential) cực cao tại các vị trí đất "vàng" trong đô thị.
- $\Delta C$  (Delta Cost): Chi phí gia tăng cho phần xây dựng vi phạm (thường không đáng kể so với  $\Delta V$ ).
- $P_f$  (Probability of Fine): Xác suất bị phát hiện và xử phạt.
- $R_d$  (Risk of Dismantling): Rủi ro bị cưỡng chế tháo dỡ, bao gồm cả chi phí trực tiếp cho việc tháo dỡ và chi phí cơ hội mất đi toàn bộ giá trị  $\Delta V$ .

Thực tiễn cho thấy, tại nhiều đô thị,  $P_f$  và  $R_d$  còn thấp do năng lực giám sát hạn chế và việc cưỡng chế gặp nhiều khó khăn về thủ tục và xã hội. Trong khi đó,  $\Delta V$  lại cực kỳ lớn. Điều này dẫn đến kết quả  $E > 0$ , biến vi phạm trở thành một lựa chọn hợp lý về mặt kinh tế [21]. Mức phạt hành chính hiện hành, dù đã được nâng lên, trong nhiều trường hợp vẫn chỉ được coi như một "khoản chi phí đầu vào" hay "thuế vi phạm" có thể chấp nhận được, làm triệt tiêu tính răn đe vốn có của chế tài.

##### 4.1.4. Lịch sử và tính phức tạp của quỹ đất

Hiện trạng quỹ đất đô thị, đặc biệt tại các khu vực nội đô lâu đời, là sản phẩm của "sự phụ thuộc lối mòn" trong chính sách quản lý đất đai và phát triển đô thị qua các thời kỳ [15]. Các quyết định phân lô, cấp đất, quy hoạch trong quá khứ (thời bao cấp, giai đoạn đầu đổi mới) đã tạo ra một di sản phức tạp với vô số thửa đất nhỏ, méo mó, đất xen kẹt, đất chưa rõ nguồn gốc hoặc chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Di sản này tạo ra những ràng buộc cứng nhắc cho công tác quản lý hiện tại. Việc xử lý các công trình xây dựng trên nền tảng đất đai phức tạp như vậy thường vướng vào các vấn đề pháp lý về quyền sở hữu, vượt quá thẩm quyền và năng lực giải quyết của chính quyền cấp cơ sở, dẫn đến tình trạng "vi phạm tồn đọng" kéo dài và khó xử lý dứt điểm.

Các nhân tố môi trường khách quan này không đứng riêng rẽ mà đan xen, củng cố lẫn nhau, tạo thành một "sân chơi" đầy thách thức cho bất kỳ mô hình quản lý nào. Chúng đặt ra các giới hạn cấu trúc và những động lực kinh tế mạnh mẽ mà các giải pháp thuần túy hành chính hoặc kỹ thuật khó có thể vượt qua nếu không có sự cải cách đồng bộ về thể chế kinh tế - xã hội và chính sách đất đai, nhà ở.

#### 4.2. Nhân tố nội sinh (Chủ quan)

Trong khi các nhân tố môi trường tạo ra "sân chơi" và quy tắc, thì hiệu quả thực tế của mô hình hai cấp lại được quyết định chủ yếu bởi năng lực nội tại của bộ máy thực thi và ý thức của các chủ thể tham gia. Những nhân tố chủ quan này chính là "kỹ năng chơi" và "tinh thần thể thao" của hệ thống, quyết định liệu các cơ hội từ phân quyền có

được khai thác tối đa hay không, và các thách thức khách quan có được kiểm soát hiệu quả hay không.

#### 4.2.1. Năng lực và rủi ro đạo đức của đội ngũ công chức tuyến đầu

Sự thành công của mô hình phân quyền đặt trọng tâm vào đội ngũ “công chức tuyến đầu”- những cán bộ trực tiếp tại cấp phường/ xã thực hiện nhiệm vụ cấp phép, kiểm tra và xử lý vi phạm [16]. Trong mô hình mới, họ không còn là những nhân viên thừa hành thụ động mà trở thành những “nhà quản trị vi mô” có quyền quyết định đáng kể. Điều này đặt ra hai thách thức kếp:

- Thách thức về năng lực chuyên môn-tư duy: Thách thức về năng lực chuyên môn không chỉ dừng lại ở tư duy quản trị mà còn là sự thiếu hụt các kỹ năng thực thi trên nền tảng số. Yêu cầu công việc chuyển dịch từ nghiệp vụ hành chính thuần túy sang phân tích pháp lý, đọc hiểu và vận dụng bản đồ quy hoạch số (GIS), đánh giá tác động không gian và đàm phán với cộng đồng. Việc công chức tuyến đầu chưa làm chủ được các công cụ đọc - phân tích bản đồ quy hoạch số (CAD/GIS) dẫn đến sự lệ thuộc vào các báo cáo thủ công, làm suy giảm tính chính xác trong việc đối chiếu giữa thực địa và hồ sơ pháp lý, từ đó làm giảm tốc độ phản ứng của mô hình chính quyền hai cấp. Sự thiếu hụt “kỹ năng số” và tư duy phân tích quy hoạch sẽ dẫn đến tình trạng lệ thuộc vào kinh nghiệm chủ quan, gây ra những quyết định không nhất quán hoặc sai lệch so với quy chuẩn.

- Thách thức về đạo đức công vụ và rủi ro mối quan hệ ủy quyền - đại diện: Mô hình phân quyền làm phức tạp mối quan hệ Ủy quyền - Đại diện giữa cấp tỉnh (người ủy quyền) và cán bộ cơ sở (người đại diện) [17]. Sự bất cân xứng thông tin trở nên trầm trọng hơn khi khoảng cách quản lý bị kéo dài (trực tiếp xuống xã). Cán bộ cơ sở nắm giữ thông tin chi tiết về hiện trường có động cơ và khả năng che giấu vi phạm để trục lợi cá nhân (tham nhũng vặt, “bảo kê”) hoặc để giảm thiểu khối lượng công việc phức tạp cho bản thân. Rủi ro “hành vi cơ hội” này có thể làm biến dạng hoàn toàn mục tiêu của phân quyền, biến quyền lực được trao thành công cụ cho các lợi ích cục bộ và phi chính thức.

#### 4.2.2. Mức độ ứng dụng công nghệ số

Trong kỷ nguyên số, công nghệ không còn là công cụ hỗ trợ mà là yếu tố “thay đổi cuộc chơi”, có khả năng bù đắp đáng kể những hạn chế về nhân lực và khoảng cách địa lý. Việc ứng dụng hệ thống thông tin địa lý (GIS), cơ sở dữ liệu dùng chung, công nghệ giám sát bằng flycam, camera AI và nền tảng phản ánh của người dân sẽ chuyển hóa phương thức quản lý từ phát hiện hậu kiểm thụ động sang giám sát tiền kiểm và thời gian thực chủ động [18].

Tuy nhiên, thực trạng “chuyển đổi số không đồng đều” và sự tồn tại của các “ốc đảo dữ liệu” giữa ngành Xây dựng, Quy hoạch và Tài nguyên & Môi trường chính là điểm nghẽn lớn nhất [22]. Rào cản này còn trầm trọng hơn bởi sự thiếu hụt hạ tầng dữ liệu không gian hợp nhất (SDI), gây ra tình trạng không tương hợp về cấu trúc giữa dữ liệu

đồ họa (GIS/CAD) của các sở chuyên ngành và dữ liệu thuộc tính hành chính tại cấp phường/xã. Việc thiếu đồng nhất trong hệ quy chiếu tọa độ và chuẩn siêu dữ liệu dẫn đến sự đứt gãy thông tin từ quy hoạch đến thực thi, tạo ra các “độ trễ dữ liệu” khiến công tác đối chiếu hiện trạng vi phạm thiếu đi tính chính xác pháp lý. Nếu không có một cơ sở dữ liệu tích hợp, thống nhất về đất đai, quy hoạch và giấy phép, thì mô hình hai cấp sẽ vận hành trong tình trạng “bán mù thông tin”. Cán bộ phường xã không thể kiểm chứng nhanh tính hợp lệ của hồ sơ, khó phát hiện sai lệch so với quy hoạch, và việc phối hợp liên ngành trở nên rườm rà. Do đó, mức độ ứng dụng công nghệ số quyết định trực tiếp đến tính minh bạch, tốc độ và độ chính xác của toàn bộ chu trình quản trị TTXD.

#### 4.2.3. Ý thức pháp luật và sự đồng thuận xã hội

Tính hiệu quả cuối cùng của mọi biện pháp quản lý phụ thuộc vào mức độ tuân thủ tự nguyện của các chủ thể. Lý thuyết về Tính chính danh của Tyler [19] khẳng định rằng người dân tuân thủ pháp luật không chỉ vì sợ bị trừng phạt, mà chủ yếu vì họ tin rằng các quy định đó là công bằng, hợp lý và các cơ quan thực thi có thẩm quyền chính đáng.

Do đó, ý thức pháp luật của chủ đầu tư và cộng đồng không phải là hàng số. Nó là hệ quả của: (1) Tính minh bạch và dễ tiếp cận của thông tin quy hoạch; (2) Tính công bằng và nhất quán trong việc áp dụng và xử lý vi phạm; (3) Chất lượng tương tác và giải trình của chính quyền với người dân. Một bộ phận người dân vi phạm do thiếu hiểu biết hoặc vì nhu cầu sinh kế. Trong khi đó, một số chủ đầu tư có thể cố tình vi phạm, xuất phát từ nhận thức rằng hệ thống có “kẽ hở” hoặc có thể “mua chuộc”. Tâm lý “phạt cho tồn tại” đã ăn sâu chính là biểu hiện của sự suy giảm niềm tin vào tính nghiêm minh và công bằng của pháp luật. Xây dựng sự đồng thuận xã hội thông qua truyền thông, giáo dục và các cơ chế tham vấn cộng đồng minh bạch là điều kiện tiên quyết để biến quy hoạch thành một “khế ước không gian” được mọi người tôn trọng và cùng giám sát thực hiện.

Các nhân tố chủ quan này có mối quan hệ tương tác chặt chẽ. Một đội ngũ cán bộ yếu kém về năng lực và đạo đức sẽ không thể vận hành hiệu quả các công nghệ số tiên tiến, đồng thời làm xói mòn niềm tin của công chúng. Ngược lại, một cộng đồng thiếu ý thức pháp luật sẽ gia tăng áp lực vi phạm, làm quá tải bộ máy và tạo môi trường cho tiêu cực nảy sinh. Do đó, đầu tư đồng bộ để nâng cao năng lực nội sinh của hệ thống là yếu tố sống còn để hiện thực hóa những kỳ vọng vào mô hình chính quyền đô thị hai cấp trong quản lý TTXD.

## 5. Hàm ý chính sách

Phân tích thể chế và các nhân tố ảnh hưởng đã cho thấy rõ ràng rằng việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền đô thị hai cấp trong quản lý TTXD theo quy hoạch là một sự can thiệp cấu trúc (đầy tham vọng, nhằm giải quyết tận gốc các điểm nghẽn về hiệu lực và hiệu quả của hệ thống cũ. Tuy nhiên, thành công của cuộc cải cách này không

phải là hệ quả tự động của việc xóa bỏ một cấp hành chính. Nó đòi hỏi một chiến lược thể chế đồng bộ, trong đó các hàm ý chính sách sau đây cần được triển khai một cách nhất quán và liên kết chặt chẽ.

Thứ nhất, khẩn trương hoàn thiện và đồng bộ hóa khung pháp lý phân quyền. Công tác lập pháp và lập quy phải bắt kịp và dẫn đường cho thực tiễn tổ chức bộ máy. Điều này đòi hỏi phải sửa đổi căn bản các nghị định chuyên ngành hiện hành (đặc biệt là Nghị định 16/2022/NĐ-CP về xử phạt [13]), tái thiết kế thẩm quyền, trình tự và thủ tục cho phù hợp với thực thể hành chính hai cấp, nhằm xóa bỏ "độ trễ đồng bộ hóa pháp lý". Hơn nữa, cần ban hành các chỉ dẫn nghiệp vụ chi tiết và thống nhất để hướng dẫn cấp cơ sở thực thi các quyền năng mới, đảm bảo tính nhất quán trong áp dụng pháp luật trên toàn địa bàn đô thị.

Thứ hai, đầu tư xây dựng nền tảng dữ liệu số tích hợp (Integrated Digital Platform) như một hạ tầng thể chế thiết yếu [23]. Trong kỷ nguyên quản trị số, dữ liệu chính xác, kịp thời và được chia sẻ là nguồn lực quyền lực. Cần ưu tiên phát triển một hệ thống thông tin địa lý (GIS) tập trung, thống nhất, tích hợp đầy đủ các lớp dữ liệu về quy hoạch (1/500, quy định quản lý), địa chính (sổ đỏ, ranh giới), xây dựng (giấy phép, thiết kế) và hạ tầng. Nền tảng này cần được vận hành trên một Trục tích hợp dữ liệu dùng chung, cho phép liên thông thời gian thực và tự động gửi thông báo về giấy phép xây dựng mới cấp xuống thiết bị di động của cán bộ phường/xã. Việc ứng dụng công nghệ Mobile-GIS với cơ chế làm việc ngoại tuyến sẽ giúp khắc phục hạn chế về băng thông hạ tầng tại cơ sở, đảm bảo việc giám sát hiện trường dựa trên bằng chứng số (evidence-based management) được thực hiện liên tục và minh bạch. Nền tảng này cũng phải được phân quyền truy cập đến cấp phường, trở thành công cụ "một cửa" cho tất cả các khâu từ thẩm định, cấp phép đến giám sát và xử lý vi phạm, qua đó tối ưu hóa quy trình, giảm thiểu yếu tố chủ quan và ngăn ngừa tham nhũng.

Thứ ba, tái cấu trúc chương trình đào tạo theo hướng "kỹ thuật hóa quản trị" cho đội ngũ công chức tuyến đầu. Cần cụ thể hóa các kỹ năng "cứng" bắt buộc bao gồm:

- Kỹ năng vận hành hệ thống Web-GIS: Tra cứu và chồng lớp các loại bản đồ quy hoạch, địa chính, và giấy phép xây dựng theo thời gian thực để xác định ranh giới vi phạm;
- Kỹ năng sử dụng phần mềm giám sát hiện trường (Mobile-GIS): Sử dụng các ứng dụng di động tích hợp định vị GPS và thực tế ảo tăng cường (AR) để đối chiếu trực tiếp bản vẽ cấp phép với hiện trạng công trình;
- Kỹ năng khai thác dữ liệu viễn thám và AI: Đọc hiểu và phân tích các dấu hiệu vi phạm sớm thông qua hình ảnh từ hệ thống camera AI và flycam giám sát địa bàn;

- Kỹ năng thẩm định kỹ thuật - pháp lý: Năng lực phân tích sai lệch kiến trúc và kết cấu để ra quyết định xử lý hành chính phức tạp tại chỗ thay vì chỉ lập biên bản ghi nhận đơn thuần.

Thứ tư, thiết kế cơ chế giám sát và kiểm soát quyền lực đa chiều và hiệu quả đối với chính quyền cơ sở. Trao quyền rộng rãi mà thiếu cơ chế kiểm soát phù hợp là công thức cho lạm quyền. Cần củng cố mạnh mẽ vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, đồng thời phát triển các kênh giám sát xã hội và cộng đồng. Việc ứng dụng công nghệ để công khai minh bạch thông tin quy hoạch, quy trình xử lý vi phạm, và thiết lập các nền tảng phản ánh trực tuyến của người dân sẽ biến cộng đồng thành một "mạng lưới cảm biến và giám sát xã hội rộng khắp", bù đắp cho khoảng trống giám sát từ cấp trên.

Nghiên cứu này đã chỉ ra rằng quản lý TTXD theo quy hoạch trong mô hình chính quyền đô thị hai cấp tại Việt Nam là một bài toán quản trị phức hợp, nơi giao thoa sáu sắc giữa ba trục biến đổi chính: (1) sự tái định vị quyền lực nhà nước thông qua phân quyền mạnh mẽ cho cấp cơ sở; (2) áp lực của các động lực kinh tế - xã hội phi chính thức mạnh mẽ, được thúc đẩy bởi chênh lệch địa tô và nhu cầu nhà ở; và (3) những ràng buộc lịch sử từ quá khứ thể hiện qua quỹ đất phức tạp và hệ thống quy hoạch chưa hoàn thiện.

Mô hình hai cấp, với cốt lõi là chuyển dịch từ ủy quyền sang phân quyền, thực sự mang lại cơ hội lịch sử để thiết lập một hệ thống quản lý TTXD linh hoạt, có trách nhiệm giải trình cao và phản ứng nhanh với các vấn đề tại chỗ. Tuy nhiên, cơ hội này chỉ có thể được hiện thực hóa nếu nó được hỗ trợ bởi một kiến trúc thể chế đồng bộ ba trụ cột: Một khung pháp lý phân quyền rõ ràng và đầy đủ; Một nền tảng công nghệ số tích hợp làm hạ tầng kỹ thuật - thông tin; và Một đội ngũ công chức có năng lực tương xứng với quyền lực được trao. Thiếu bất kỳ trụ cột nào, mô hình này có thể sa vào các nguy cơ của sự phân quyền không hoàn chỉnh: tập trung quyền lực cục bộ thiếu kiểm soát, quá tải và bất lực của chính quyền cơ sở, hoặc sự tiếp tục của văn hóa "xin - cho" và đối phó.

Do đó, thành công của cải cách không nên chỉ được đo lường bằng sự tinh gọn của bộ máy, mà phải bằng sự cải thiện rõ rệt trong chất lượng không gian đô thị - sự hài hòa giữa phát triển và bảo tồn, sự công bằng trong tiếp cận không gian, và sự hiện thực hóa trung thành của các tầm nhìn quy hoạch vì lợi ích chung. Nghiên cứu này mở ra hướng tiếp cận cho các nghiên cứu thực nghiệm tiếp theo nhằm đánh giá tác động của mô hình hai cấp tại các đô thị cụ thể, cũng như các nghiên cứu chuyên sâu về kinh tế chính trị của việc tuân thủ quy hoạch trong bối cảnh thị trường bất động sản sôi động tại Việt Nam.

**Bảng 3.** Khung hàm ý chính sách đồng bộ cho mô hình hai cấp.

Trụ cột thể chế	Mục tiêu cốt lõi	Hàm ý chính sách cụ thể	Kết quả mong đợi
1. Khung pháp lý phân quyền	Xóa bỏ độ trễ, rõ ràng hóa thẩm quyền	- Sửa đổi Nghị định 16/2022/NĐ-CP và các văn bản liên quan; - Ban hành hướng dẫn nghiệp vụ thống nhất cho cấp cơ sở.	- Hệ thống thẩm quyền minh bạch; - Cơ sở pháp lý vững chắc để ra quyết định.

Trụ cột thể chế	Mục tiêu cốt lõi	Hàm ý chính sách cụ thể	Kết quả mong đợi
2. Nền tảng số tích hợp	Tạo hạ tầng thông tin cho quản trị minh bạch, hiệu quả	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xây dựng hệ thống GIS tích hợp đất đai-quy hoạch-xây dựng;</li> <li>- Thiết lập Trục tích hợp dữ liệu dùng chung;</li> <li>- Triển khai ứng dụng giám sát hiện trường Mobile-GIS tích hợp thông báo tự động;</li> <li>- Phân quyền truy cập dữ liệu đến cấp phường.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tối ưu hóa quy trình;</li> <li>- Giảm thiểu yếu tố chủ quan;</li> <li>- Ngăn ngừa tham nhũng.</li> </ul>
3. Năng lực & giám sát	Đảm bảo năng lực thực thi và kiểm soát quyền lực	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xây dựng bộ tiêu chuẩn kỹ năng số bắt buộc (GIS, Mobile-App giám sát);</li> <li>- Đào tạo năng lực thẩm định kỹ thuật và ra quyết định xử lý tại chỗ cho Chủ tịch UBND phường;</li> <li>- Thiết lập hệ thống sát hạch năng lực định kỳ gắn với các kịch bản xử lý vi phạm thực tế;</li> <li>- Tăng cường giám sát của HĐND tỉnh, MTTQ, và cộng đồng qua nền tảng số.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đội ngũ có đủ năng lực thực thi quyền lực mới;</li> <li>- Quyền lực được trao đi kèm cơ chế kiểm soát hiệu quả.</li> </ul>

## 6. Kết luận

Bài báo đã thực hiện một phân tích thể chế và lý thuyết nhằm giải mã những chuyển biến căn bản trong mô hình quản lý trật tự xây dựng theo quy hoạch tại Việt Nam, đặt trong bối cảnh cải cách mạnh mẽ với việc áp dụng mô hình chính quyền đô thị hai cấp. Thông qua việc tổng hợp và phê phán các tài liệu lý luận, khung pháp lý mới nhất và thực tiễn quản trị, nghiên cứu đã đạt được một số kết quả chính sau đây:

*Thứ nhất*, bài báo đã góp phần làm sáng tỏ và nâng cấp nhận thức lý luận về bản chất của quản lý TTXD theo quy hoạch. Khái niệm này đã được định danh lại không phải là một hoạt động hành chính - thủ tục (cấp phép) đơn thuần, mà là một quá trình quản trị không gian phức hợp và liên tục. Quá trình này được cấu trúc thành một chu trình khép kín bao gồm ba giai đoạn biện chứng: Thiết lập trật tự (thông qua quy định quản lý theo quy hoạch), Duy trì trật tự (thông qua giám sát động) và Khôi phục trật tự (thông qua cưỡng chế nghiêm minh). Cách tiếp cận này nhấn mạnh mục tiêu tối thượng là hiện thực hóa các giá trị không gian bền vững, bảo vệ tính toàn vẹn của cấu trúc đô thị đã được phê chuẩn.

*Thứ hai*, nghiên cứu đã phân tích sâu sắc sự chuyển dịch thể chế từ mô hình ba cấp sang hai cấp, với cốt lõi là chuyển từ cơ chế “ủy quyền” sang “phân quyền”. Phân tích chỉ ra rằng sự chuyển dịch này không chỉ là sự dịch chuyển thẩm quyền, mà là một cuộc tái cấu trúc quyền lực, biến chính quyền cơ sở từ “người đại diện bị động” thành “chủ thể quản trị tại chỗ” với thẩm quyền nguyên thủy và trách nhiệm cá nhân hóa cao độ. Điều này mang lại cơ hội lớn về tính phản ứng nhanh và hiệu quả, nhưng đồng thời đặt ra những thách thức hệ thống về năng lực thực thi, cơ chế giám sát và tính đồng bộ của khung pháp lý.

*Thứ ba*, thông qua việc phân tách và phân tích mối quan hệ giữa các nhân tố khách quan (môi trường) và chủ quan (nội sinh), bài báo đã vẽ nên một bức tranh toàn cảnh về những lực lượng chi phối hiệu quả quản lý. Các nhân tố như áp lực địa tô, độ trễ chính sách, phụ thuộc lối mòn lịch sử tạo ra một “sân chơi” đầy thách thức và động cơ kinh tế mạnh mẽ cho vi phạm. Trong khi đó, năng lực của đội ngũ công chức tuyển đầu, mức độ ứng dụng công nghệ số và ý thức pháp luật của cộng đồng quyết định “năng lực chơi” và tính chính danh của bộ máy quản lý. Sự tương tác giữa hai nhóm nhân tố này cho thấy bài toán quản lý TTXD là một bài toán quản trị phức hợp, đòi hỏi cách tiếp cận đa chiều và liên ngành.

*Thứ tư*, dựa trên các phân tích trên, bài báo đã đề xuất một khung hàm ý chính sách có tính hệ thống và liên kết. Thành công của mô hình hai cấp phụ thuộc vào việc xây dựng đồng bộ ba trụ cột thể chế: (1) Một khung pháp lý phân quyền rõ ràng và đầy đủ để xóa bỏ độ trễ đồng bộ hóa; (2) Một nền tảng dữ liệu số tích hợp đóng vai trò là hạ tầng thể chế thiết yếu cho quản trị minh bạch và hiệu quả; (3) Một đội ngũ công chức tuyển đầu được tái đào tạo với năng lực quản trị hiện đại và đạo đức công vụ vững vàng, đi kèm với các cơ chế giám sát đa chiều.

Bài báo đã cung cấp một khung phân tích thể chế có giá trị để lý giải và dự báo những tác động của mô hình chính quyền đô thị hai cấp đối với công tác quản lý TTXD theo quy hoạch. Nghiên cứu nhấn mạnh rằng, cuối cùng, thước đo thành công của cải cách không phải là sự tinh gọn của bộ máy, mà là sự cải thiện rõ rệt trong chất lượng không gian đô thị - sự hài hòa giữa phát triển kinh tế và công bằng xã hội, giữa ý chí quy hoạch và thực tiễn sinh động, vì một đô thị bền vững và nhân văn. Hướng nghiên cứu tiếp theo cần tập trung vào các nghiên cứu định lượng và định tính tại các đô thị cụ thể để kiểm chứng và đo lường tác

động của mô hình này, cũng như phân tích sâu hơn về kinh tế chính trị của việc tuân thủ và thực thi quy hoạch trong bối cảnh Việt Nam.

### Tài liệu tham khảo

- [1]. N. Đ. Hương, *Giáo trình Quản lý đô thị*. Hà Nội, Việt Nam: Nhà xuất bản Thống kê, 2018.
- [2]. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Xây dựng số 50/2014/QH13*, 2014.
- [3]. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật số 62/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng*, 2020.
- [4]. N. T. Lãng, "Quy hoạch và quản lý đô thị ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và giải pháp," *Tạp chí Xây dựng*, số 9, tr. 26-29, 2025.
- [5]. L. T. P. Lan, "Hoàn thiện quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị hiện nay ở Việt Nam," *Tạp chí Xây dựng*, số 5, tr. 62-66, 2021.
- [6]. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật số 72/2025/QH15 Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, 2025.
- [7]. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, *Nghị định số 140/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Xây dựng*, 2025.
- [8]. T. T. T. Hiền, "Tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong quản lý trật tự xây dựng đô thị tại Hà Nội," *Tạp chí Công sản*. [Trực tuyến]. Available: <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/1020302/tang-cuong-ky-luat%2C-ky-cuong--trong-quan-ly-trat-tu-xay-dung-do-thi-tai-ha-noi.aspx>
- [9]. P. T. Mạnh, *Quản lý đô thị*. Hà Nội, Việt Nam: Nhà xuất bản Xây dựng, 2013.
- [10]. N. H. Tri và N. L. Phương, *Giáo trình Hành chính công*. Hà Nội, Việt Nam: Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, 2010.
- [11]. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn số 47/2024/QH15*, 2024.
- [12]. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, *Nghị định số 145/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quy hoạch đô thị và nông thôn*, 2025.
- [13]. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, *Nghị định số 16/2022/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng*, 2022.
- [14]. G. S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, vol. 76, no. 2, pp. 169-217, 1968.
- [15]. P. Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267, 2000.
- [16]. M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY, USA: Russell Sage Foundation, 2010.
- [17]. M. C. Jensen and W. H. Meckling, "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure," *Journal of Financial Economics*, vol. 3, no. 4, pp. 305-360, 1976.
- [18]. T. T. Anh, P. N. Hoài, và T. T. Q. Mai, "Digital Transformation Impacts Towards Urban Development: Opportunities And Challenges For Vietnam (Part 1)," thuộc chuỗi sách *VIETNAMESE ECONOMY TOWARDS DIGITALIZATION PATHWAY*. [Trực tuyến]. Available: <https://future.ueh.edu.vn/en/chi-tiet-knowledge/digital-transformation-impacts-towards-urban-development-opportunities-and-challenges-for-vietnam-part-1-urban-development-trends-impacts-of-industrialization-and-digital-transformation/>
- [19]. T. R. Tyler, *Why People Obey the Law*. Princeton, NJ, USA: Princeton University Press, 2006.
- [20]. E. S. Lee, "A Theory of Migration," *Demography*, vol. 3, no. 1, pp. 47-57, 1966.
- [21]. N. V. Hưng, "Kinh tế ngầm trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư," *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 541, 2023. [Trực tuyến]. Available: <https://lyluanchinhtri.vn/kinh-te-ngam-trong-boi-canhh-cach-mang-cong-nghiep-lan-thu-tu-2093.html>
- [22]. Huỳnh Hồ Đại Nghĩa, "Sáu chiều không gian phát triển của TPHCM: Không gian số và dữ liệu: Trụ cột bứt phá để TPHCM trở thành "Silicon Valley của Đông Nam Á," *Tạp chí Kinh tế Sài Gòn*, 2025. Truy cập: <https://thesaigontimes.vn/sau-chieu-khong-gian-phat-trien-cua-tphcm-khong-gian-so-va-du-lieu-tru-cot-but-pha-de-tphcm-tro-thanh-silicon-valley-cua-dong-nam-a/>
- [23]. N. V. Tam, T. N. Diep, N. Q. Toan, and N. L. D. Quy, "Factors affecting adoption of building information modeling in construction projects: A case of Vietnam," *Cogent Business & Management*, vol. 8, no. 1, 2021, Art. no. 1918848. doi: 10.1080/23311975.2021.1918848.
- [24]. Q. T. Nguyen and T. N. Dao, "Breakthrough to Promote the Urban Economy of Vietnam Urban System in the Forthcoming Period," in *AUC 2019. Advances in 21st Century Human Settlements*, L. T. T. Huong and G. M. Pomeroy, Eds. Singapore: Springer, 2021, pp. 543-553. doi: 10.1007/978-981-15-5608-1\_41.