

# TỔNG QUAN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT XÂY DỰNG QUỐC TẾ

TS. *Phạm Sỹ Liêm*

Viện trưởng, Viện nghiên cứu Kinh tế xây dựng và Đô thị

## A. Khái niệm chung

### 1. Chính sách xây dựng

Chính sách xây dựng đưa ra nguyên tắc/quy tắc chỉ đạo việc ra các quyết định nhằm đạt tới các mục tiêu được chọn lựa thuộc lĩnh vực xây dựng. Chính sách xây dựng có thể là chính sách của chính quyền hay do một tổ chức nghề nghiệp công bố, và cũng có thể là của doanh nghiệp (như chính sách an toàn lao động, chính sách thương hiệu). Chính sách công do chính quyền ban bố thường được quy phạm hóa bằng nhiều văn bản pháp quy.

Trong lĩnh vực xây dựng, chính sách có thể bao trùm toàn bộ lĩnh vực hoặc chỉ chi phối một vấn đề mà thôi, như về khoa học kỹ thuật, về an toàn, về xuất khẩu xây dựng v.v.

Chính sách không chỉ đưa ra mục tiêu, quan điểm và đánh giá tác động mà quan trọng hơn, còn phải đưa ra được bộ công cụ cho việc thực hiện, chỉ rõ phân công, phân cấp trong thực hiện, giám sát và đánh giá, và cuối cùng là một kế hoạch hành động, nêu rõ trách nhiệm đối với mỗi nhiệm vụ thuộc về ai và thời hạn, địa điểm, nguồn lực được sử dụng để hoàn thành.

Chính sách có mối quan hệ chặt chẽ với thể chế, tức là các quy tắc và tổ chức, cả chính thức lẫn không chính thức, chi phối hành vi con người. Chính sách yêu cầu phải có thể chế thực thi thích hợp, còn thể chế quyết định chính sách nào được thực thi. Cả chính sách và thể chế đều phụ thuộc vào năng lực của bộ máy thực thi, mà trước hết là năng lực trị lý (governance capacity). Đối với nhiều quốc gia, kể cả nước ta, chống tham nhũng và đút lót trong lĩnh vực xây dựng là một chủ đề quan trọng của chính sách xây dựng.

Nói chung, chính sách và thể chế trong lĩnh vực xây dựng các nước thường đề cập đến các vấn đề sau đây:

- 1) Phân loại công trình theo công dụng và theo quy mô vốn đầu tư để lựa chọn nhà thầu đủ năng lực.
- 2) Xếp loại, xếp bậc và xếp hạng nhà thầu
  - Xếp loại (classification) nhà thầu theo phương thức nhận thầu

#### a) *Thầu chính, thầu phụ*

Trên thị trường xây dựng, bên giao thầu có thể là doanh nghiệp có dự án đầu tư xây dựng hoặc là cá nhân bỏ tiền thuê xây dựng nhà ở cho mình. Vì vậy nhà thầu cũng có thể là doanh nghiệp xây dựng hay là cá nhân (cai thầu). Xét về quan hệ với bên giao thầu thì nhà thầu chia ra thành hai loại hình (categories) là thầu chính/tổng thầu và thầu phụ.

*Thầu chính/tổng thầu* là nhà thầu có trách nhiệm thực hiện toàn bộ công việc xây dựng công trình. Tổng thầu thuê *thầu phụ* để thực hiện một số công đoạn hoặc công chủng thi công. Một nhà thầu có thể lúc này là thầu chính, còn lúc khác lại trở thành thầu phụ.

Tổng thầu ở Hoa Kỳ gọi là “general contractor”, ở Anh và Khối Thịnh vượng chung gọi là “principal/main contractor” (thầu chính), còn tổng thầu dự án đầu tư công thì lại gọi là “prime contractor” (chủ thầu). Ở nước ta, các từ “tổng thầu”, “thầu chính” dùng lẫn lộn.

*Thầu phụ* (subcontractor) ký hợp đồng với tổng thầu để thực hiện *một phần hoặc toàn bộ nội dung hợp đồng chính*. Trong trường hợp sau thì trách nhiệm của thầu chính là xin phép xây dựng, chuẩn bị công trường, xây dựng lán trại, quản lý thi công (tiến độ, chất lượng, giá cả, an toàn lao động).

*Thầu phụ* nhận thầu lại một phần công việc của thầu chính.

Ở Anh, có hai loại thầu phụ: 1) thầu phụ nội bộ (domestic subcontractor); và 2) thầu phụ chính danh (nominated subcontractor), phải thông qua bên giao thầu hoặc đại diện của họ chấp thuận thì mới được ký hợp đồng với thầu chính.

Ở Hoa Kỳ, thầu phụ thường là các nhà thầu chuyên môn hóa (specialty contractor), ký kết hợp đồng với thầu chính để hoàn thành một/một số công chủng (occupation) nào đó như bê tông, kết cấu thép, nền móng, hoàn thiện v.v. Nhà thầu chuyên môn hóa không thể làm thầu chính.

#### b) *Tổng thầu D-B (Design & Build)*

Nhằm giảm rủi ro và rút ngắn tiến độ dự án, chủ yếu là đối với dự án đầu tư xây dựng công trình dân dụng, nhiều chủ dự án tổ chức đấu thầu chọn tổng thầu thiết kế-xây dựng (D-B) để đảm nhiệm cả hai khâu. Với công trình tương đối đơn giản thì tổng thầu có thể là kiến trúc sư, còn nói chung là nhà thầu xây dựng đứng tên tổng thầu và liên kết với đơn vị thiết kế. Cũng có khi nhà thầu có bộ phận thiết kế của mình.

#### c) *Tổng thầu EPC (Engineering-Procurement-Construction)*

Cũng tương tự như trên nhưng đối với công trình công nghiệp, chủ đầu tư tổ chức đấu thầu chọn tổng thầu EPC.

- Xếp loại nhà thầu theo chuyên ngành thi công

Xếp loại nhằm xác định chuyên ngành thi công như công trình dân dụng, công nghiệp, giao thông hoặc công chủng thi công mà nhà thầu có thể đảm nhận;

- Xếp bậc (grading) nhà thầu nhằm xác định quy mô công trình xây dựng mà nhà thầu có thể đảm nhận.
- Xếp hạng (ranking) nhà thầu theo doanh số, do Tạp chí ENR và một số tạp chí khác thực hiện hàng năm, nhằm cung cấp thông tin về biến động thị trường xây dựng quốc gia và quốc tế.

Nhà thầu đăng ký hành nghề với cơ quan quản lý nhà nước. Tùy theo quy định mỗi nước, có nước chỉ nhà thầu tham gia dự án đầu tư công mới phải có đăng ký hành nghề, có nước quy định nhà thầu tham gia dự án “trên hạn ngạch” mới phải đăng ký hành nghề v.v. Khi đăng ký thì nhà thầu được xếp loại và xếp bậc, thường dựa trên các điều kiện chủ yếu là: (i) Vốn điều lệ; (ii) Tài sản ròng; (iii) Nhân viên kỹ thuật nghiệp vụ; (iv) Trang bị kỹ thuật; (v) Số công trình đã hoàn thành trong mấy năm gần nhất (tính chất, quy mô, thời hạn, kết quả, kể cả các tai nạn lao động lớn). Có nước còn quy định sau khi nộp hồ sơ đầy đủ thủ tục thì nhà thầu phải cử pháp nhân đại diện dự lớp bồi dưỡng về nhiệm vụ và trách nhiệm nhà thầu (thường là 1 ngày), sát hạch hợp chuẩn mới được cấp đăng ký.

- 3) Đề ra chính sách, chương trình đẩy mạnh tiến bộ khoa học và công nghệ xây dựng nhằm nâng cao chất lượng, đẩy nhanh tiến độ, đảm bảo an toàn lao động và hạ giá thành công trình xây dựng để tạo lợi thế cạnh tranh. Hiện nay xây dựng xanh đang được các nước chú ý.
- 4) Hoàn thiện hợp đồng giao nhận thầu và phương thức xử lý các tranh chấp, khiếu nại. Để giúp các nước hoàn thiện hợp đồng giao nhận thầu, từ 1984 Hiệp hội Quốc tế các Kỹ sư Tư vấn FIDIC đưa ra các mẫu Điều kiện về Hợp đồng xây dựng, được chỉnh lý, bổ sung năm 1999.
- 5) Hoàn thiện khâu đấu thầu, đảm bảo hiệu quả và tính minh bạch trong đầu tư xây dựng công, đấu tranh chống đút lót và tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, nhất là đầu tư xây dựng công.

Chính sách và thể chế trong lĩnh vực xây dựng quốc tế, đang có nhiều biến động do các nguyên nhân sau đây: khoa học công nghệ tiến bộ nhanh (công nghệ vật liệu, công nghệ tin học v.v.), công trình xây dựng ngày càng lớn và phức tạp (nhà chọc trời, đường cao tốc, cầu hầm vượt biển, nhà máy thủy điện khổng lồ v.v.); kinh tế toàn cầu hóa, cạnh tranh là sống còn; biến đổi khí hậu toàn cầu.

Ngành xây dựng và thị trường xây dựng có vai trò ngày càng quan trọng trong nền kinh tế quốc dân, tác động lớn đến sự nghiệp phát triển và năng lực cạnh tranh quốc gia, vì vậy khi bước vào thế kỷ 21 nhiều nước, kể cả nước phát triển và đang phát triển, đã công bố chính sách phát triển ngành công nghiệp xây dựng (construction industry). Ngoài ra, nhóm nước chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường (gọi là các nước đang chuyển đổi, trong đó có Việt nam), vẫn còn gặp phải ít nhiều những vấn đề đặc thù về mặt xây dựng chính sách, thể chế và khung pháp lý cho ngành xây dựng.

## **2. Pháp luật xây dựng.**

Tại nhiều nước phát triển, luật xây dựng hình thành rất sớm, chẳng hạn năm 1607 ở Pháp đã có quy định nhà phố phải thẳng hàng, rồi đến năm 1852 thành phố Paris ra quy định về giấy phép xây dựng. Dần dần, luật xây dựng được hình thành trên cơ sở các quy định luật pháp về an toàn, vệ sinh và mỹ quan của công trình xây dựng, và về các mối quan hệ xã hội trong hoạt động xây dựng.

Sự cần thiết của các quy định luật pháp xây dựng xuất phát từ đặc điểm của công trình xây dựng và hoạt động xây dựng: 1) công trình xây dựng gắn liền với đất nên cần có mặt bằng được chuẩn bị sẵn, là sản phẩm có tuổi thọ lâu dài và giá trị lớn, có liên quan đến tính mạng, sức khỏe và tài sản của những người sinh sống, làm việc và lui tới trong đó; 2) việc xây dựng công trình thực hiện theo đặt hàng sản xuất đơn chiếc ở ngoài trời trong thời gian dài, nhiều bộ phận khi sản xuất xong thì bị che khuất nên không kiểm tra được, trong quá trình xây dựng thì các hoạt động sản xuất và giao dịch cùng đồng thời diễn ra, đan chéo với nhau, vì vậy hợp đồng xây dựng rất phức tạp do phải tiên liệu nhiều tình huống và quản lý nhiều rủi ro, bất trắc. Công trình xây dựng có

quy mô rất khác nhau, từ ngôi nhà nhỏ chỉ cần dăm người thợ xây dựng đến công trình thủy điện lớn với hàng vạn công nhân trên công trường.

Do các đặc điểm nói trên của công trình xây dựng và hoạt động xây dựng nên pháp luật xây dựng gồm hai nhóm chính là: 1) Các tiêu chuẩn kỹ thuật và quy phạm xây dựng (gọi chung là quy chuẩn) có liên quan với công trình xây dựng mà các khâu khảo sát, thiết kế và thi công phải tuân thủ; và 2) Các quy định pháp luật về các quan hệ hành chính, kinh tế và dân sự trong hoạt động xây dựng.

*Quy chuẩn xây dựng*, trong tiếng Anh thường được gọi là “building codes” (pháp điển xây dựng), tập hợp các quy tắc nhằm đảm bảo tuổi thọ công trình cũng như mức độ tối thiểu về mặt an toàn, bảo vệ sức khỏe và phúc lợi chung có liên quan đến việc xây dựng và sử dụng công trình. Các kỹ sư, kiến trúc sư, cán bộ thi công, giám sát, thanh tra xây dựng, và cả công ty sản xuất và cung ứng vật tư, công ty bảo hiểm, quản lý bất động sản v.v. đều phải am hiểu và chấp hành quy chuẩn xây dựng. Các nước phát triển đều có quy chuẩn xây dựng của nước mình, nhưng cũng có nước (như Hoa Kỳ) chủ yếu áp dụng quy chuẩn xây dựng do Hội đồng quy chuẩn quốc tế (International Code Council/ ICC) soạn thảo, gồm 14 nhóm Quy chuẩn quốc tế (International Codes, còn gọi là i-codes), như Quy chuẩn quốc tế về nhà ở, Phòng chống cháy, Bảo tồn năng lượng, Đường ống, Cơ khí v.v. Hay như các nước thuộc Cộng đồng Châu Âu từ tháng 3/2010 đã dùng áp dụng quy chuẩn quốc gia để chuyển sang áp dụng Quy chuẩn Châu Âu (Eurocodes) thống nhất do Ủy ban Châu Âu về tiêu chuẩn hóa soạn thảo.

Theo nhiệm vụ đề ra, tổng quan này không nói tới quy chuẩn xây dựng mà chỉ đề cập đến các quy định pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ trong hoạt động xây dựng.

Hoạt động xây dựng phân biệt hai loại hình: 1) *Hoạt động đầu tư xây dựng*, còn gọi là công tác kiến thiết cơ bản, bao gồm toàn bộ quá trình chuẩn bị đầu tư, lập dự án đầu tư, huy động vốn, tổ chức khảo sát địa chất thủy văn và công tác thiết kế, chuẩn bị mặt bằng đất đai, chọn nhà thầu cung ứng trang thiết bị và nhà thầu thi công, nhà thầu giám sát để thực hiện quá trình xây lắp và nghiệm thu bàn giao công trình vào sử dụng; 2) *Hoạt động xây lắp* chỉ bao gồm các hoạt động trong quá trình thi công, lắp đặt, nghiệm thu, bàn giao.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật xây dựng là các quan hệ xã hội trong hoạt động xây dựng, bao gồm quan hệ quản lý hành chính, quan hệ hợp tác kinh tế và quan hệ dân sự:

- *Quan hệ quản lý hành chính* diễn ra giữa bên quản lý, là các cơ quan quản lý hành chính, với bên bị quản lý, là các bên tham gia hoạt động xây dựng. Quan hệ này bao gồm hai mặt, một mặt là công tác quy hoạch, chỉ đạo, phối hợp và phục vụ, mặt khác là kiểm tra, giám sát và điều tiết.

Các quy định pháp luật về quan hệ quản lý hành chính chủ yếu là:

- 1) Quy hoạch, đất đai;
  - 2) Trình tự, thủ tục đầu tư xây dựng;
  - 3) Giấy phép xây dựng;
  - 4) Bảo vệ môi trường.
- *Quan hệ hợp tác kinh tế* diễn ra giữa các chủ thể kinh tế tham gia quá trình đầu tư xây dựng như chủ dự án, chủ sử dụng đất, tổ chức tín dụng, tư vấn khảo sát thiết kế, nhà thầu

thi công chính và phụ, nhà thầu cung ứng vật tư, nhà thầu quản lý dự án, nhà thầu giám sát v.v. Đây là quan hệ bình đẳng dựa trên nguyên tắc tự nguyện và thường thông qua ký kết hợp đồng kinh tế.

Các quy định pháp luật về quan hệ hợp tác kinh tế chủ yếu là:

- 1) Trong công tác khảo sát, thiết kế;
  - 2) Trong hoạt động đấu thầu và giao nhận thầu;
  - 3) Trong thu mua, cung ứng vật tư, thiết bị;
  - 4) Các hợp đồng xây dựng;
  - 5) Trong dịch vụ quản lý dự án, dịch vụ giám sát thi công, dịch vụ cung ứng nhân lực và cho thuê máy xây dựng.
- *Quan hệ dân sự* là các quan hệ quyền lợi và nghĩa vụ nảy sinh giữa các công dân và các pháp nhân trong hoạt động xây dựng, như vấn đề lao động và an toàn lao động, bồi thường thiệt hại v.v.

Có thể thấy các quan hệ trong hoạt động xây dựng rất đa dạng và phức tạp, vì vậy không thể tạo khuôn khổ pháp lý cho chúng chỉ bằng một đạo luật, mà cần có nhiều đạo luật cùng với các văn bản pháp quy dưới luật, hình thành ***hệ thống pháp luật xây dựng***.

**Chú:** Hệ thống Luật Xây dựng nước ta trong kinh tế thị trường cũng đã hình thành, gồm có: i) ***Luật Xây dựng*** (2003); ii) Luật Đất đai (1993); iii) Luật Dân sự (1995); iv) Luật Đấu thầu (2005); v) Luật Quy hoạch đô thị (2009); vi) Luật Nhà ở (2005); vii) Luật Kinh doanh bất động sản (2009); viii) Luật Doanh nghiệp (2006); ix) Luật Đầu tư (2006); x) Luật Bảo vệ môi trường (1993); xi) Luật Di sản văn hóa (2001); xii) Luật Phòng cháy và chữa cháy (2001); xiii) Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật (2006); xiv) Luật Ngân sách nhà nước (2002); xv) Luật Thủ đô (2012); xvi) Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (2005); xvii) Luật Phòng, chống tham nhũng (2005). Nhiều luật trong số kể trên đã được một vài lần sửa đổi, bổ sung. Hiện nay Luật Quy hoạch, Luật Đô thị và Luật Đầu tư công đang trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo.

## **B. Chính sách và pháp luật xây dựng một số nước phát triển**

### **1. Hoa Kỳ**

#### ***1.1. Chính sách xây dựng***

Công nghiệp xây dựng Hoa Kỳ có 7,3 triệu lao động làm việc cho hơn 70 vạn công ty với tổng doanh thu hàng năm khoảng 1700 tỷ USD, tạo ra giá trị gia tăng trên dưới 600 tỷ USD, chiếm 4-5% GDP. Nhà thầu Hoa Kỳ bao gồm: tổng thầu công trình hạ tầng (general engineering contractor), tổng thầu công trình nhà cửa (general building contractor) và nhà thầu chuyên ngành (specialty contractor).

Ngành công nghiệp này đang đứng trước nhiệm vụ to lớn phải đáp ứng không gian sống và làm việc cho khoảng 439 triệu người vào năm 2050! (2013 là 315 triệu người) và duy trì vai trò nước đứng đầu thế giới.

**Chú:** Tạp chí ENR của Hoa Kỳ hàng năm đều lập bảng xếp hạng 225 nhà thầu quốc tế hàng đầu (tính theo doanh thu từ thị trường nước ngoài) và 225 nhà thầu toàn cầu hàng đầu (tính gộp cả doanh thu trong nước và ngoài nước). Năm 2012, trong 10 nhà thầu quốc tế hàng đầu thì Hoa Kỳ có 2 nhà thầu và Trung Quốc có 1 nhà thầu, nhưng trong 10 nhà thầu toàn cầu hàng đầu thì Hoa Kỳ chỉ có 1 nhà thầu còn Trung Quốc có 5 nhà thầu.

Trước tình hình nói trên, chính phủ và nhiều tổ chức nghề nghiệp Hoa Kỳ đã đề xuất chiến lược và chính sách phát triển công nghiệp xây dựng nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh cho công

ngành xây dựng Hoa Kỳ, đề cao Cách tân (Innovation) nhằm đảm bảo vị trí dẫn đầu thế giới về mặt này của Hoa Kỳ. Chẳng hạn, năm 1994 Quỹ Nghiên cứu xây dựng dân dụng CERF cùng với một số tổ chức phi chính phủ đề xuất Chiến lược thực thi các mục tiêu của ngành xây dựng quốc gia, dựa trên các mục tiêu do Tiểu ban Xây dựng thuộc Hội đồng Khoa học và Công nghệ quốc gia đưa ra, tập trung vào hai lĩnh vực nhà ở và công trình hạ tầng; hay năm 2003 một số cơ quan chính phủ Hoa Kỳ đặt hàng cho Viện Chính sách khoa học và công nghệ Rand nghiên cứu các Chiến lược của Chính phủ nhằm xúc tiến cách tân trong nhà ở; hoặc năm 2012 Cục Đường cao tốc liên bang FHWA phải điều chỉnh bổ sung Quy hoạch chiến lược của ngành vừa mới đề ra năm 2008 để thích ứng với các biến động trong kinh tế-xã hội Hoa Kỳ.

### ***1.2. Pháp luật xây dựng***

Luật xây dựng Hoa Kỳ gồm có luật của bang và liên bang, bao trùm mọi loại hoạt động xây dựng. Sau đây giới thiệu bố cục Luật Xây dựng của Bang Ontario năm 1992 để tham khảo:

- 1) Các định nghĩa; 2) Cơ quan quản lý nhà nước; 3) Xây dựng và phá dỡ; 4) Các tiêu chuẩn tài sản; 5) Các công trình không an toàn; 6) Thanh tra việc bảo trì; 7) Điều kiện tư cách; 8) Quyền hạn và trách nhiệm của tổ chức; 9) Thanh tra và chế tài; 10) Xử lý tranh chấp; 11) Cho phép và ra lệnh; 12) Quy định chung.

Nhìn chung, luật xây dựng Hoa Kỳ điều chỉnh: i) Hợp đồng xây dựng; ii) Giấy phép xây dựng; iii) Các loại bảo đảm của nhà thầu về chất lượng công trình, chất lượng vật liệu, về dự thầu, về thanh toán cho thầu phụ.

## **2. Anh Quốc**

### ***2.1. Chính sách xây dựng***

Chính phủ Anh vừa công bố chiến lược phát triển công nghiệp xây dựng, gọi là “Xây dựng 2025”, nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của công nghiệp xây dựng Anh. Chiến lược dự định:

- Giảm 33% giá thành ban đầu cũng như toàn bộ chi phí vòng đời của tài sản;
- Giảm 50% thời gian dự án, kể từ khi đưa ra ý tưởng cho đến khi hoàn thành;
- Giảm 50% phát thải khí nhà kính trong môi trường xây dựng;
- Giảm 50% chênh lệch thương mại trong xuất nhập khẩu vật tư và vật liệu xây dựng.

Xây dựng thông minh (smart construction) và thiết kế số hóa (digital design) là công cụ chủ chốt để thực hiện các mục tiêu trên. Chiến lược cho rằng công nghiệp xây dựng là động lực cho tăng trưởng kinh tế, đồng thời nhận định rằng cơ hội lớn nhất cho tăng trưởng công nghiệp xây dựng là xuất khẩu xây dựng, và các tiến bộ về chi phí, tiến độ và môi trường trên thị trường Anh sẽ giúp tăng cường vị thế của công nghiệp Anh trên thị trường quốc tế. Một tổ chức gọi là “Hội đồng lãnh đạo xây dựng” (Construction Leadership Council) được thành lập để giám sát Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược đến năm 2025.

### ***2.2. Pháp luật xây dựng***

Như các luật pháp khác của nước Anh, luật xây dựng Anh dựa trên các án lệ có liên quan đến quá trình của dự án xây dựng, bao gồm các chủ đề: 1) Hệ thống quy hoạch; 2) Tài chính dự án; 3) Dự án công; 4) Quan hệ đối tác công-tư; 5) Hợp đồng quản lý các tiện ích; 6) Lộ trình cung ứng; 7) Hợp đồng xây dựng; 8) Quá trình đấu thầu; 9) Bảo hiểm xây dựng; 10) Trái phiếu, chứng

khoán, bảo đảm có liên quan. Ngoài ra còn có các luật chung khác như luật hợp đồng, luật môi trường, luật về xử lý khiếu nại, tranh chấp.

### **3. Đức**

#### **3.1. Chính sách xây dựng**

Công nghiệp xây dựng đóng góp lớn cho nền kinh tế, doanh số 2012 khoảng 262 tỷ Euro, tương đương 10% GDP, trong đó có khoảng 20 tỷ Euro tại nước ngoài. 73000 doanh nghiệp thiết kế-xây lắp và 44000 doanh nghiệp hoàn thiện và sửa chữa tạo việc làm cho 2,2 triệu người.

Đối với công nghiệp xây dựng, Quốc hội nhiệm kỳ 15 thường tập trung thảo luận các chủ đề sau đây: i) vốn đầu tư xây dựng và quan hệ đối tác công-tư; ii) chống xử dụng lao động chui; iii) giảm quan liêu; iv) hoàn thiện các thể chế lao động và phúc lợi xã hội; v) tăng cường công tác đào tạo.

Đề ứng phó với biến đổi khí hậu, công nghiệp xây dựng Đức tăng cường các nghiên cứu về môi trường, giảm tiêu thụ năng lượng, tìm các giải pháp mới cho vật liệu và công nghệ xây dựng, đưa ra các cách tân trong quy hoạch và xây dựng số hóa, và áp dụng tổng hợp công nghệ tin học.

#### **3.2. Pháp luật xây dựng**

Pháp luật xây dựng Đức chia thành hai nhóm cơ bản là pháp luật xây dựng công và pháp luật xây dựng tư.

*Pháp luật xây dựng công* (Public Construction Law) có ở cấp liên bang và cấp bang, bao gồm luật phân vùng (zoning law) và các quy tắc xây dựng. Luật phân vùng quy định vấn đề quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng, bao gồm cả phát triển hạ tầng và công nghiệp, đồng thời đưa ra trình tự thủ tục để chính quyền ra quyết định đối với các dự án công, còn các quy tắc xây dựng quy định việc cấp phép xây dựng, đưa ra các yêu cầu đối với việc thiết kế xây dựng công trình, kể cả vấn đề tiết kiệm năng lượng.

Luật mua sắm công (Public Procurement Law), cũng thuộc pháp luật xây dựng công và tương thích với các chỉ thị của Cộng đồng Châu Âu, hướng đến việc bảo đảm hiệu quả kinh tế và tính minh bạch trong mua sắm công thông qua tổ chức đấu thầu, bao gồm cả dự án đầu tư công vượt ngưỡng 5,15 triệu Euro (dưới ngưỡng đó thì chỉ cần tuân thủ các quy tắc mua sắm quốc gia hoặc vùng).

*Pháp luật xây dựng tư* (Private Construction law) chủ yếu quy định về các hợp đồng xây dựng, mà trong Bộ Luật Dân sự gọi là “Hợp đồng về công việc và dịch vụ”, với đặc điểm là trả tiền cho sản phẩm đã hoàn thành chứ không phải cho bản thân công việc, nghĩa là cho phép nhà thầu toàn quyền tổ chức việc xây lắp, miễn là hoàn thành đúng kỳ hạn.

### **4. Pháp**

#### **4.1. Chính sách xây dựng**

Công nghiệp xây dựng năm 2010 đóng góp 6,3% GDP, tạo ra gần 1,2 triệu việc làm. Trong tổng số 34,9 vạn doanh nghiệp xây dựng thì doanh nghiệp vừa và nhỏ là chủ yếu, vì 32,7 vạn doanh nghiệp chỉ có không quá 10 người ăn lương.

Chính sách của chính phủ nhằm vực dậy ngành công nghiệp quan trọng này thông qua đầu tư mạnh vào nhà ở xã hội và dùng công cụ thuế nhằm khuyến khích phát triển xây dựng nhà ở thương mại.

## **4.2. Pháp luật xây dựng**

Bộ Pháp điển về Xây dựng và Nhà ở của Pháp chứa đựng các quy định của Luật và văn bản pháp quy dưới luật có liên quan. Pháp điển quy định các yêu cầu đối với công trình xây dựng, còn Pháp điển Quy hoạch đô thị quy định về “Chứng chỉ quy hoạch”, “Giấy phép xây dựng” và các chủ đề về tính bền vững. Điểm nổi bật của pháp luật xây dựng Pháp là trước khi khởi công bắt buộc phải đóng hai loại bảo hiểm: bảo hiểm thiệt hại và bảo hiểm trách nhiệm về các sự cố do công việc xây dựng gây ra trong lúc xây dựng và sau thời kỳ xây dựng (Luật Spinetta năm 1978). Bảo hiểm thiệt hại được trả ngay để khắc phục hậu quả, còn bảo hiểm trách nhiệm được chi trả sau khi đã xác định nguyên nhân gây thiệt hại. Hãng bảo hiểm đưa ra 3 đảm bảo, gồm đảm bảo hoàn thành hoàn hảo (1 năm), đảm bảo vận hành hoàn hảo (2 năm) và đảm bảo trách nhiệm dân sự 10 năm. Do có bảo hiểm bắt buộc nên hãng bảo hiểm theo dõi sát việc tuân thủ các quy chuẩn kỹ thuật, còn nhà thầu và nhà kinh doanh buộc phải bàn giao cho khách hàng công trình chất lượng tốt, bền vững.

## **Chính sách và pháp luật xây dựng một số nước Đông Nam Á**

### **1. Singapore**

#### **1.1. Chính sách xây dựng**

Tổng vốn đầu tư xây dựng hàng năm của Singapore dao động trong khoảng 16-28 tỷ USD, trong đó khoảng 60 % là vốn đầu tư công (năm 2008). Năm 2010 có 8578 nhà thầu sử dụng hơn 38 vạn lao động (trong đó riêng người Philippin đã hơn 10 vạn).

Nhằm thực hiện Quy hoạch xây dựng xanh (Green building Masterplan), Chiến lược xây dựng Singapore đề ra 6 đột phá: i) Khu vực xây dựng công dẫn đầu; ii) Kích thích khu vực tư nhân; iii) Phát triển công nghệ xây dựng xanh; iv) Đào tạo để nâng cao năng lực cho công nghiệp xây dựng; v) Đẩy mạnh công tác tuyên truyền vận động; vi) Đưa ra các tiêu chuẩn tối thiểu phải đạt. Tổng cục Xây dựng đưa ra các tiêu chí đánh giá Nhãn hiệu Xanh (Green Mark) về: 1) Hiệu quả sử dụng nước; 2) Bảo vệ môi trường; 3) Chất lượng môi trường nội thất; và 4) Các khía cạnh xanh khác, để phân loại công trình theo 4 mức.

#### **1.2. Pháp luật xây dựng**

Pháp luật Xây dựng Singapore gồm 2 văn bản chủ yếu: 1) Luật Giám sát xây dựng (1989); và 2) Luật Bảo đảm thanh toán trong công nghiệp xây dựng (2004) (Building and Construction Industry Security of Payment Act).

Luật Giám sát xây dựng điều chỉnh yêu cầu đối với công trình xây dựng và quản lý hành chính đối với hoạt động xây dựng, còn tư cách hành nghề được quy định trong Luật Kiến trúc sư, Luật Kỹ sư chuyên nghiệp, Luật Giám định viên địa chính (Land Surveyors Act).

Luật Bảo đảm thanh toán được ban hành theo xu hướng chung của nhiều nước trong Khối Thịnh vượng chung do Anh đứng đầu, dựa chủ yếu vào luật của bang New South Wales (Úc). Mục tiêu ban đầu của Luật là nhằm khắc phục các khó khăn vướng mắc trong việc thanh toán cho các hợp đồng xây dựng, khảo sát thiết kế và các dịch vụ khác, nhưng sau đó còn đi xa hơn, đưa ra cơ chế thanh toán thông qua thủ tục phán quyết nhanh trong xử lý tranh chấp.



## **2. Malaysia**

### **2.1. Chính sách xây dựng**

Công nghiệp xây dựng Malaysia đóng góp khoảng 3-3,5% GDP. Kế hoạch Malaysia thứ 10 cho giai đoạn 2011-2015 dự kiến chi cho 52 dự án đầu tư xây dựng trọng điểm khoảng 16,8 tỷ Euro, bao gồm đường cao tốc, nhà máy nhiệt điện, đường sắt, sân bay, nhà ở xã hội, bệnh viện, nhà ở sinh viên, phát triển một “Đô thị thông tin” (Media City) và đồn điền cao su rộng 1300 ha. Thiếu lao động có tay nghề là một thách thức lớn, năm 2010 thiếu khoảng 25 vạn, phải bù đắp bằng lao động nước ngoài.

Chính sách xây dựng hướng đến mục tiêu mở rộng quan hệ đối tác công-tư, xây dựng xanh, tạo nhiều việc làm, tập trung phát triển 5 hành lang kinh tế, thúc đẩy tiến bộ khoa học và công nghệ, tinh thần kinh doanh, tính chuyên nghiệp và tính sáng tạo.

### **2.2. Pháp luật xây dựng**

Pháp luật xây dựng Malaysia gồm có Luật 133 với tên gọi là “Luật Đường phố, Thoát nước và Xây dựng 1974” mà Phần V chuyên về quản lý hành chính xây dựng, và Luật 663 có tên là “Bảo trì và quản lý công trình và tài sản chung 2007” quy định chủ yếu về tổ chức quản lý chung cư. Các quy định pháp luật có liên quan được đưa vào các luật khác (đất đai, dân sự, bất động sản, hợp đồng v.v.). Các Luật 117 về đăng ký hành nghề kiến trúc sư và Luật 138 về đăng ký hành nghề kỹ sư được ban hành năm 1967.

## **3. Philippin**

### **3.1. Chính sách xây dựng**

Philippin là nước đô thị hóa nhanh, hiện có một nửa dân số sống trong đô thị, nhưng lại không có chính sách xây dựng rõ ràng, thường chỉ đưa ra chủ trương cho từng vấn đề vướng mắc. Gần đây để kích thích tăng trưởng, Nhà nước tăng đầu tư xây dựng công để phát triển hạ tầng, đem lại kết quả tốt, tạo thêm nhiều việc làm. Philippin cũng là nước xuất khẩu nhiều lao động, trong đó có lao động xây dựng.

### **3.2. Pháp luật xây dựng**

Ngoài bộ Quy chuẩn Xây dựng, Philippin không có đạo luật xây dựng mang tính tổng hợp. Các quy định pháp luật xây dựng được chứa đựng trong nhiều luật như: 1) Luật số 7279 về Nhà ở và Phát triển đô thị; 2) Luật số 7718 về BOT; 3) Luật số 9184 về Cải cách Mua sắm của Chính Phủ, mà thực chất là về đấu thầu; 4) Luật số 4566 về Cấp đăng ký cho Nhà thầu; 5) Luật số 544 về các dịch vụ tư vấn thiết kế xây dựng (Civil Engineering Law); 6) Luật về kỹ sư chuyên nghiệp; 7) Luật số 9266 về Kiến trúc (kể cả đăng ký kiến trúc sư). Ngoài ra, Tổng thống còn ban hành Chỉ dụ (Executive Order) số 1008 được gọi là “Luật Trọng tài cho Công nghiệp xây dựng”.

## **C. Chính sách và pháp luật xây dựng một số nước đang chuyển đổi**

### **1. Trung Quốc**

#### **1.1. Chính sách xây dựng**

Trung Quốc đô thị hóa nhanh, hiện đã có hơn nửa số dân sống trong đô thị. Cả nước Trung Hoa được xem là một công trường xây dựng vĩ đại. Tổng vốn đầu tư xây dựng toàn xã hội chiếm 45% GDP. Ngành xây dựng và các ngành có liên quan đóng góp 1/4 GDP, tạo việc làm cho 42 triệu lao động (2004). Căn cứ vào quyền sở hữu, nhà thầu được phân thành 8 loại: i) quốc doanh; ii) hương trấn (tập thể); iii) tư nhân; iv) liên doanh; v) Hong Kong; vi) Ma cao; vii) Đài Loan viii) nhà thầu khác. Các nhà thầu lớn hàng đầu đều là quốc doanh. Hiện có 400 nhà thầu liên doanh. Chú ý: Doanh nghiệp nước ngoài không được phép độc lập kinh doanh xây dựng, chỉ được độc lập tham gia dự thầu các dự án của WB và ODA.

Trước 1984, nhà thầu phải tự mình thực hiện mọi hạng mục thi công. Sau đó, qua cuộc vận động “tách quản lý khỏi hiện trường”, các nhà thầu được tổ chức lại thành 3 loại hình: tổng thầu, thầu chuyên môn hóa (specialty contractor) và thầu cung ứng lao động. Năm 2006, 6 vạn doanh nghiệp tổng thầu và thầu chuyên môn hóa chỉ có gần 29 triệu lao động trong biên chế, thiếu thì thuê của doanh nghiệp cung ứng lao động.

Thực hiện “chính sách ra bên ngoài”, ngành xây dựng Trung Quốc đã nhanh chóng chiếm lĩnh thị trường xây dựng quốc tế, nhất là ở Châu Phi, Trung Đông và Mỹ La-tinh, trở thành đối thủ cạnh tranh đáng gờm cho các nhà thầu phương Tây. Theo bảng xếp hạng nhà thầu hàng năm của Tạp chí ENR thì trong số 100 nhà thầu quốc tế hàng đầu thế giới (tính theo doanh số ở nước ngoài) năm 2012 đã có 22 nhà thầu Trung Quốc.

### **1.2. Pháp luật xây dựng**

Quá trình soạn thảo luật xây dựng kéo dài hơn 10 năm, xem xét 5 phương án: i) *Luật Kiến thiết*, điều chỉnh toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng; ii) *Luật Thị trường xây dựng*, chỉ điều chỉnh các quan hệ thị trường; iii) *Luật Ngành nghề xây dựng*, tập trung quản lý ngành công nghiệp xây dựng, không đề cập đến khảo sát thiết kế; iv) ***Luật Xây dựng*** (phương án chọn); v) *Luật Xây dựng nhà cửa*, chỉ điều chỉnh hoạt động xây dựng nhà cửa đang nảy sinh nhiều quan hệ phức tạp. Luật Xây dựng ban hành năm 1997, điều chỉnh quá trình từ lập dự án, khảo sát thiết kế, tổ chức đấu thầu đến thi công và bàn giao sử dụng. Luật gồm 8 Chương: 1) Quy tắc chung; 2) Cấp phép xây dựng và hành nghề xây dựng; 3) Giao nhận thầu; 4) Dịch vụ tư vấn quản lý dự án (gọi là giám lý công trình); 5) Quản lý an toàn xây dựng; 6) Quản lý chất lượng xây dựng; 7) Trách nhiệm pháp luật; 8) Điều khoản thi hành.

Nhiều quy định pháp luật liên quan được đưa vào các luật khác như Luật Quy hoạch đô thị, nông thôn (2007), Luật cấp phép hành chính (2003), Luật Hợp đồng (1999), Luật Đấu thầu (1999), Luật bảo vệ di sản (2002), Luật Chất lượng sản phẩm (2000) và Luật An toàn sản xuất (2002).

## **2. Liên bang Nga**

### **2.1 Chính sách xây dựng**

Nước Nga chuyển đổi kinh tế từ 1990, nhưng sự chuyển đổi trong ngành xây dựng diễn ra khá chậm chạp. Nước Nga vốn có Bộ Quy chuẩn Xây dựng (GOST) đồ sộ nhưng chậm được đổi mới, trong khi Bộ Quy chuẩn Châu Âu (Eurocodes) lại được xem xét bổ sung hàng năm. Tình trạng này góp phần làm chậm quá trình Liên bang Nga gia nhập WTO.

Nước Nga đang thiếu nhà ở còn hệ thống hạ tầng giao thông đường bộ, đường sắt và năng lượng thì quá cũ kỹ, cần nhiều vốn đầu tư xây dựng, nhưng phương thức đối tác công-tư chậm được thể chế hóa nên cản trở việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Công nghiệp vật liệu xây dựng và chế tạo máy xây dựng ít đổi mới công nghệ và sản phẩm, nên phải nhập khẩu nhiều vật liệu và máy xây dựng.

Công nghiệp xây dựng năm 2009 giảm 13,2%, gần đây mới được phục hồi. Nhìn chung, công nghiệp xây dựng Nga tương đối manh mún, thiếu nhà thầu lớn.

## ***2.2. Pháp luật xây dựng***

Trong lĩnh vực xây dựng vẫn còn lưu hành nhiều quy định pháp luật trước năm 1990. Trong danh mục luật nước Nga chỉ ghi có 2 luật về xây dựng cùng được ban hành tháng 12/2004, là: 1) Bộ Luật nhà ở (Housing Code); và 2) Bộ Luật Quy hoạch đô thị (Urban Planning Code).