

Tham luận
TÁC ĐỘNG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP ĐẾN
ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG ĐÔ THỊ - NÔNG THÔN

TS.KTS Phạm Thị Nhâm

Ngày 12/8/2025

1) Mở đầu

Từ ngày 01/7/2025, Việt Nam chính thức triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đi kèm với việc sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính, thu gọn đầu mối trung gian nhằm tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực – hiệu quả quản trị và thích ứng với tốc độ đô thị hóa nhanh. Đây không chỉ là thay đổi về tổ chức hành chính, mà còn là sự điều chỉnh cấu trúc quản trị, có tác động trực tiếp đến quy hoạch, quản lý và đầu tư phát triển đô thị – nông thôn trên phạm vi toàn quốc.

Trong bối cảnh đó, Nghị quyết số 06-NQ/TW (2022) đã nhấn mạnh tầm quan trọng của phát triển bền vững hệ thống đô thị, còn Quyết định số 891/QĐ-TTg (2024) xác định cấu trúc không gian đô thị – nông thôn, thực hành lang phát triển và nguyên tắc tổ chức mạng lưới theo cấp bậc chức năng. Đây là cơ sở quan trọng để định vị và dẫn dắt quá trình tái cấu trúc không gian trong khuôn khổ chính quyền hai cấp.

Bài tham luận tập trung thảo luận các vấn đề mới nảy sinh, với các câu hỏi chính: (1) Mô hình chính quyền địa phương hai cấp sẽ tác động như thế nào đến cấu trúc, vai trò và mối liên kết giữa các đô thị trung tâm, vệ tinh và khu vực nông thôn? (2) Các tuyến hạ tầng chiến lược mới sẽ làm thay đổi định hướng phát triển không gian đô thị và phân bổ nguồn lực ra sao? (3) Hệ thống tiêu chí và ranh giới đô thị cần được điều chỉnh như thế nào để phản ánh đúng thực tiễn đô thị hóa và hỗ trợ quản lý hiệu quả?

II. Bối cảnh thay đổi

2.1. Hiện trạng hệ thống đô thị và phân loại trước cải cách

Trước thời điểm triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, hệ thống đô thị Việt Nam được phân loại theo Luật Quy hoạch đô thị, gồm các cấp: đặc biệt, I, II, III, IV, V, dựa trên các tiêu chí về dân số, mật độ, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, hạ tầng kỹ thuật – xã hội và vai trò trong mạng lưới quốc gia. Số lượng có khoảng gần 900 đô thị, trong đó một số lượng lớn là đô thị cấp huyện (thị xã, thành phố thuộc tỉnh) và thị trấn trung tâm huyện. Tỷ lệ đô thị hóa khoảng 42–43% (năm 2024).

Phân bố hệ thống đô thị - nông thôn theo vùng KT-XH cho thấy, các đô thị Việt Nam tập trung chủ yếu ở vùng Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Hồng, Duyên hải miền Trung; Ở vùng trung du, miền núi và Tây Nguyên có mật độ đô thị thấp hơn. Hệ thống này tạo thành một mạng lưới đa tầng bậc từ đô thị cấp trung ương đến đô thị

trung tâm vùng, đô thị trung tâm tỉnh, đô thị trung tâm cấp huyện thị trấn đến các xã đô thị hóa.

2.2. Những thay đổi lớn khi bỏ cấp trung gian

Cải cách hành chính từ 01/7/2025 bỏ cấp huyện đã dẫn tới các thay đổi lớn mang tính cấu trúc, như:

Việc giải thể hoặc sáp nhập thị xã, thành phố và thị trấn làm cho nhiều đô thị loại III, IV, V vốn đóng vai trò trung tâm cấp tỉnh, huyện bị nhập vào xã/phường trở thành đơn vị hành chính cấp cơ sở thuộc tỉnh, thành phố TW trực tiếp quản lý, tỷ lệ đô thị hoá toàn quốc giảm xuống còn 36,4%

Giảm số lượng tỉnh từ 63 xuống còn 34, trong đó các tỉnh mới hình thành có quy mô lãnh thổ rộng hơn, cấu trúc không gian khu vực phường và xã tách rời trong mối quan hệ liên kết đô thị - nông thôn.

Mạng lưới trung tâm phục vụ và đầu mối quản lý ở quy mô “huyện” trước đây không còn, để lại khoảng trống về chức năng điều phối trung gian.

2.3. Tác động tới phân loại và ranh giới phát triển đô thị

Trước hết là khoảng trống pháp lý và kỹ thuật thể hiện ở Bộ tiêu chí phân loại đô thị hiện hành không còn phù hợp để áp dụng cho các phường/cụm phường hoặc liên phường/xã.

Tiếp theo ranh giới hành chính và ranh giới không gian đô thị không trùng khớp khiến nhiều khu vực đã có diện tích xây dựng và mật độ dân số đô thị cao, nhưng lại nằm ngoài ranh giới hành chính của đô thị được công nhận; ngược lại, một số khu vực hành chính đô thị vẫn mang tính chất nông thôn.

Thực tế này gây khó khăn trong việc áp dụng chính sách phát triển, thu hút đầu tư, và quản lý trật tự xây dựng – đất đai.

Tóm lại: Vấn đề đặt ra đối với định hướng không gian đô thị và nông thôn trên toàn lãnh thổ theo mô hình chính quyền hai cấp tạo ra một loạt hệ quả không gian cần nhận diện và xử lý trong quy hoạch. Cụ thể sau đây:

III. Các vấn đề lớn chi phối định hướng phát triển không gian lãnh thổ

Nhóm 1: Tác động cấu trúc nội tại của hệ thống đô thị

(1) Mất tính tầng bậc đô thị và thay đổi bán kính phục vụ

Việc bãi bỏ cấp huyện trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã tạo ra tác động trực tiếp và sâu rộng đến cấu trúc hệ thống đô thị, trong đó mất tính tầng bậc là biến đổi cơ bản nhất. Sự biến mất của các đô thị cấp huyện (thị xã, thành phố thuộc tỉnh) và thị trấn vốn giữ vai trò trung tâm dịch vụ, hành chính trung gian đã làm đứt gãy một mắt xích quan trọng trong mạng lưới phân cấp đô thị.

Hệ quả là bán kính phục vụ của các dịch vụ công chủ chốt (y tế, giáo dục, thương mại, hành chính) bị kéo giãn đáng kể, đặc biệt tại những khu vực trước đây có đô thị loại III, IV đảm nhiệm vai trò trung tâm huyện. Khoảng cách tăng lên không chỉ làm suy giảm khả năng tiếp cận dịch vụ của người dân mà còn tác động tiêu cực đến hiệu quả phân bổ nguồn lực và chất lượng quản trị đô thị và nông thôn.

Trước tình hình này, cần thiết phải tái cấu trúc mạng lưới phục vụ công cộng và hành chính theo hướng hình thành các “liên xã/phường” hoặc “cụm đô thị” với hạ tầng, dịch vụ được tổ chức đồng bộ, bảo đảm vừa duy trì hiệu quả phục vụ vừa thích ứng với cơ cấu hành chính mới.

(2) Vai trò mới của các thành phố trực thuộc Trung ương và tỉnh lý

- Theo thông lệ quốc tế, đô thị cấp quốc gia và đô thị tỉnh lý đảm nhiệm hai vai trò nền tảng trong hệ thống đô thị:

Đô thị cấp quốc gia là trung tâm chính trị – hành chính, tài chính, văn hóa, khoa học công nghệ ở quy mô quốc gia hoặc vùng liên quốc gia. Đây là hạt nhân của mạng lưới đô thị, đồng thời là cực tăng trưởng kinh tế, cửa ngõ hội nhập quốc tế và đầu mối điều phối các chiến lược phát triển vùng.

Đô thị tỉnh lý là trung tâm điều hành cấp tỉnh hoặc vùng, đảm nhận chức năng hành chính, dịch vụ công, thương mại, giáo dục, y tế và kết nối với các đô thị vệ tinh cũng như khu vực nông thôn. Trong hệ thống đa tầng, đây là cầu nối giữa chiến lược quốc gia và nhu cầu phát triển địa phương.

- Trong bối cảnh Việt Nam sau cải cách hành chính:

Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương: Sáu thành phố (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ, Thừa Thiên Huế) tiếp tục giữ vai trò trung tâm cấp quốc gia và vùng. Trong đó, ngoại trừ Hà Nội và Thừa Thiên Huế giữ nguyên địa giới, bốn đô thị còn lại mở rộng quy mô diện tích và dân số, làm gia tăng đáng kể phạm vi quản lý. Việc không còn cấp huyện khiến các thành phố này phải trực tiếp kết nối và quản lý nhiều khu vực vốn thuộc phạm vi điều phối của các cấp trung gian, đồng thời đảm nhiệm vai trò điều phối hạ tầng chiến lược, phát triển kinh tế – xã hội và bảo đảm an sinh vùng theo quy mô lớn hơn.

Đối với các đô thị tỉnh lý: Trong 28 tỉnh mới hình thành từ việc sáp nhập 2–3 tỉnh cũ, nhiều đô thị tỉnh lý phải mở rộng phạm vi ảnh hưởng để điều phối toàn tỉnh với quy mô diện tích và dân số lớn hơn đáng kể. Điều này đòi hỏi năng lực tổ chức, quản trị và khả năng dẫn dắt phát triển kinh tế – xã hội cao hơn, đồng thời phải bảo đảm sự liên kết với các trung tâm đô thị cấp dưới và vùng nông thôn.

- Từ thực tiễn trên, cần xây dựng cơ chế quản lý đặc thù cho cả đô thị cấp quốc gia và đô thị tỉnh lý:

Ở cấp quốc gia: Củng cố năng lực quản trị vùng đô thị lớn, đặc biệt trong phối hợp liên tỉnh, quản lý hạ tầng chiến lược và định hướng phát triển theo tinh thần Nghị quyết 06-NQ/TW.

Ở cấp tỉnh: Thiết lập cơ chế điều phối liên phường/xã, bảo đảm thống nhất quy hoạch, phân bổ nguồn lực và tổ chức mạng lưới dịch vụ công phù hợp với bán kính phục vụ mới sau cải cách.

Nhóm 2: Tác động ở quy mô vùng và liên vùng

(3) Sự nổi lên của siêu đô thị TP HCM

Cải cách hành chính và sáp nhập tỉnh ở Việt Nam đang thúc đẩy sự hình thành đô thị siêu lớn, xu thế đã xuất hiện tại nhiều quốc gia phát triển và mới nổi như Tokyo-Yokohama Metropolitan Region (Nhật Bản), Pearl River Delta Greater Bay Area (Trung Quốc) hay Randstad Holland (Hà Lan). Các vùng này thường có ba đặc trưng nổi bật: (i) Quy mô diện tích, dân số vượt trội, với cơ cấu ngành kinh tế đa dạng và tích hợp sâu, (ii) Cấu trúc đa cực đa trung tâm, mỗi cực đảm nhận chức năng chuyên biệt (chính trị, tài chính, công nghiệp, cảng biển, sân bay, logistics, du lịch...); (iii) Hạ tầng chiến lược liên hoàn, cho phép vận hành như một thể thống nhất về không gian kinh tế.

Tại Việt Nam, phương án sáp nhập TP. Hồ Chí Minh – Bình Dương – Bà Rịa Vũng Tàu sẽ tạo thành một siêu vùng đô thị vừa là trung tâm sản xuất, dịch vụ, logistics hàng đầu quốc gia, vừa là cửa ngõ hội nhập quốc tế. Quy mô này đòi hỏi mô hình quản trị vùng tích hợp đa cấp trong quy hoạch và quản lý đô thị với năng lực:

- Phân bổ hợp lý chức năng không gian giữa các cực tăng trưởng;
- Đồng bộ hóa hạ tầng chiến lược (giao thông, năng lượng, viễn thông, công nghệ số);
- Điều phối phát triển đô thị – nông thôn dựa trên dữ liệu và nền tảng số.

(4) Tái cấu trúc không gian vùng, mối quan hệ giữa phân vùng KTXH và vùng động lực

Việc điều chỉnh địa giới và sáp nhập tỉnh không chỉ tạo ra đô thị siêu lớn mà còn tái định hình toàn bộ cấu trúc 6 vùng KTXH. Một số thay đổi lớn như: tỉnh Vĩnh Phúc từ vùng Đồng bằng sông Hồng sang vùng Trung du miền núi Bắc Bộ; vùng miền Trung tách thành Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ – Tây Nguyên; tỉnh Long An cũ chuyển từ vùng ĐBSCL sang vùng Đông Nam Bộ. Trên thế giới khi ranh giới vùng hành chính và chức năng thay đổi mạnh, cần rà soát lại cấu trúc không gian phát triển của từng vùng, xây dựng chiến lược liên kết nội ngoại vùng dựa trên chuỗi giá trị liên tỉnh và cực tăng trưởng, áp dụng cơ chế điều phối vùng linh hoạt thay cho mô hình phân cấp thuần túy.

Hội thảo Điều chỉnh Quy hoạch tổng thể quốc gia vừa qua cho thấy hiện song song sử dụng hai cách phân vùng: (1) Vùng KTXH phạm vi rộng, bao trùm toàn bộ hoạt động kinh tế – xã hội, ổn định lâu dài, (2) Vùng động lực (vùng đô thị lớn) phạm vi chọn lọc tập trung ở các địa bàn có tiềm năng vượt trội, đô thị đóng vai trò hạt nhân tăng trưởng.

Theo OECD và UN-Habitat, các quốc gia đẩy mạnh đô thị hóa thường ưu tiên phân vùng theo động lực phát triển song song với vùng yếu thế (nông thôn – miền núi) để tập trung nguồn lực đầu tư. Tuy nhiên, việc tồn tại song song hai loại phân vùng này có thể tạo:

- Nguy cơ chồng chéo: một tỉnh/huyện vừa thuộc vùng động lực vừa không hoàn toàn phù hợp định hướng của vùng KTXH.
- Xung đột ưu tiên: khác biệt trong phân bổ hạ tầng, vốn và chính sách nếu thiếu cơ chế tích hợp.

Sau sáp nhập, nhiều vùng KT-XH mang đặc tính kép, vừa là khu vực đô thị hóa cao với hạ tầng đồng bộ và kết nối mở rộng, vừa là khu vực nông thôn bán sơn địa với hạ tầng hạn chế khó tiếp cận dịch vụ công. Nếu không có chiến lược cân bằng phát triển vùng, khoảng cách nội vùng sẽ gia tăng, dẫn tới di cư, áp lực hạ tầng và bất bình đẳng. Đây là mâu thuẫn nội tại cần được giải quyết trong khuôn khổ quản trị vùng tích hợp để đảm bảo phát triển hài hòa đô thị – nông thôn.

(5) Khu vực động lực đô thị hoá mới từ hệ thống hạ tầng chiến lược

Hạ tầng quốc gia luôn dẫn dắt cấu trúc không gian lãnh thổ. Những dự án hạ tầng chiến lược như đường sắt cao tốc Bắc – Nam, cao tốc quốc gia, hành lang ven biển đang đóng vai trò tương tự các trục xương sống ở EU, Trung Quốc và Mỹ vừa rút ngắn thời gian di chuyển, vừa định hình lại dòng vận tải hàng hóa, dịch vụ và lao động. Nhà nước ra đang thúc đẩy một loạt hạ tầng lớn như: Đường sắt cao tốc Bắc Nam, đường sắt Lao Cai-Hà Nội-Hải Phòng, cảng hàng không Long Thành, cảng hàng không Gia Bình.v.v... Các tuyến hạ tầng này tạo điều kiện phát triển mô hình đô thị TOD với công nghiệp, logistics, thương mại – dịch vụ, du lịch. Thúc đẩy dịch chuyển không gian phát triển sang các vùng trung du, cao ráo hơn để giảm rủi ro BĐKH, thay vì tập trung dày đặc ở vùng ven biển.

Giai đoạn 2025-2035, hàm ý chiến lược đối với đô thị hoá là tận dụng tối đa các nút giao thông như cực tăng trưởng mới; áp dụng quy hoạch tích hợp sử dụng đất và giao thông để đồng bộ hóa phát triển; kiểm soát phát triển bám trục nhằm ngăn chặn mở rộng đô thị tự phát, giảm áp lực lên môi trường và hạ tầng.

Nhóm 3: Chức năng mới xuất hiện sau thay đổi địa giới hành chính

Thay đổi địa giới và cấu trúc hành chính xuất hiện dạng chức năng mới là: đô thị biển và cụm đô thị-nông thôn liên phường/xã. Cụ thể:

(6) Gia tăng số lượng và quy mô đô thị biển

Nhiều tỉnh mới sau khi sáp nhập có ranh giới hành chính tiếp cận với biển hoặc có cửa ngõ ra cảng biển quốc tế, như (Hải Dương, Hưng Yên, Hà Nam, Tây Ninh, Đồng Tháp và các tỉnh vùng Tây Nguyên cũ. Từ đó làm nổi bật một lớp chức năng mới dạng đô thị biển với tổ hợp vai trò cảng logistics, công nghiệp ven biển, dịch vụ hàng hải, du lịch, nghỉ dưỡng và kinh tế biển mở rộng (nuôi biển công nghệ cao, năng lượng gió ngoài khơi...). Đây là cơ hội chiến lược để tái cấu trúc mạng lưới đô thị quốc gia theo hướng mở ra những cực ven biển, song đi kèm yêu cầu quản trị không gian môi trường chặt chẽ hơn. Có thể thấy rõ đặc trưng chức năng với cơ hội và thách thức như:

Cơ hội:

- Cửa ngõ giao thương quốc tế: tăng năng lực thông quan, hình thành hậu phương cảng sâu vào nội địa, kết nối với cao tốc, đường sắt.
- Cụm đô thị cảng, công nghiệp, logistics: tạo giá trị gia tăng từ chuỗi cung ứng (lạnh, thương mại điện tử xuyên biên giới, dịch vụ tài chính – bảo hiểm hàng hải).
- Đô thị du lịch biển chất lượng cao: thúc đẩy dịch vụ, công nghiệp sáng tạo và kinh tế đêm.

Rủi ro và ràng buộc quản trị:

- Tổn thương khí hậu, môi trường (xói lở bờ biển, nước biển dâng, xâm nhập mặn) đòi hỏi quản lý tổng hợp đởi bờ, quy hoạch không gian biển và hạn chế phát triển trong dải lùi bờ biển.
- Xung đột sử dụng đất và mặt nước giữa cảng, du lịch, nuôi trồng và bảo tồn; nguy cơ bao chiếm bờ biển nếu thiếu hành lang công cộng ven biển.

Hàm ý quy hoạch, công cụ thực thi là: Phân tầng đô thị biển: (i) cửa ngõ quốc gia (cảng cửa ngõ, sân bay quốc tế); (ii) nút cảng, công nghiệp, logistics vùng; (iii) đô thị du lịch, sinh thái biển. Tích hợp đánh giá rủi ro khí hậu vào đồ án không gian; khoanh vùng đệm sinh thái, hành lang xanh để giảm rủi ro. Áp dụng cơ chế thu hồi giá trị đất đai (land value capture) từ dự án cảng, logistics để tái đầu tư hạ tầng công cộng ven biển; quy định quyền tiếp cận bờ biển như chuẩn mực thiết kế đô thị.

(7) Tái cấu trúc nội tỉnh và hình thành cụm đô thị-nông thôn liên phường/xã

Việc sắp xếp đơn vị hành chính đã tạo ra các cấu trúc dân cư mới. Nhiều khu vực đô thị hóa nhanh vốn thuộc thành phố, thị xã của tỉnh cũ nay hình thành cụm đô thị liên phường/xã có quy mô dân số lớn, mật độ xây dựng cao, chuỗi dịch vụ và hạ tầng dùng chung, nhưng không trùng khớp với địa giới một đô thị được công nhận từ trước đó. Nhiều thị trấn huyện lỵ trước đây bị xóa khỏi bản đồ hành chính, sáp nhập vào xã mới, làm mất vai trò trung tâm tiểu vùng nông thôn. Một số tỉnh mới hình thành vùng nông thôn rộng lớn thiếu kết nối hiệu quả với trung tâm tỉnh lỵ, đặc biệt tại các khu vực Tây Bắc, Tây Nguyên – Nam Trung Bộ (ví dụ: Phú Thọ mới, Quảng Ngãi

mới). Kết quả là xuất hiện một tầng chức năng mới trong hệ thống đô thị – nông thôn, nhưng hiện chưa có khung pháp lý và công cụ quy hoạch riêng để quản trị.

Đặc trưng không gian và quản trị

- Về đô thị

Hình thái cụm liên phường/xã có dạng tiêu biểu như: Cụm đô thị lõi và vệ tinh quanh trung tâm tỉnh lỵ; Cụm đô thị theo chuỗi dọc trục giao thông; Vành đai chuyển tiếp hỗn hợp đô thị và nông thôn.

Nhìn trên bản đồ toàn quốc cho thấy, quy mô chênh lệch từ cụm liên phường siêu lớn tại thành phố Hải Phòng mới hay tỉnh Quảng Ninh) đến cụm nhỏ tại nhiều tỉnh mới như Phú Thọ, Quảng Ngãi. Dẫn đến nhu cầu dịch vụ liên thông như cấp nước, thoát nước, rác thải, giao thông công cộng, PCCC, y tế, giáo dục... không tương thích với ranh giới hành chính từng phường/xã. Nguyên nhân quản lý cắt khúc nếu thẩm quyền vẫn chia nhỏ dẫn đến chi phí cao, tiêu chuẩn dịch vụ không đồng đều.

- Về nông thôn

Xóa nhòa thị trấn trong xã làm mất vai trò trung tâm tiểu vùng, giảm khả năng cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn xung quanh. Việc hình thành vùng liên cụm xã quy mô lớn ở nhiều tỉnh làm thiếu kết nối với đô thị, đặc biệt ở các tỉnh miền núi và cao nguyên. Chênh lệch khả năng tiếp cận dịch vụ giữa xã mới từng có thị trấn cũ (xu hướng đô thị hóa mạnh) và xã mới không có thị trấn cũ (duy trì đặc điểm nông thôn).

Kinh nghiệm quốc tế tham chiếu ở Đức, Pháp, Nhật có mô hình liên kết mềm giữa các đơn vị hành chính cơ sở để cung ứng dịch vụ công liên địa bàn, lập kế hoạch đầu tư chung, chia sẻ cơ sở dữ liệu và phối hợp quản lý không gian.

Hàm ý quy hoạch, công cụ thực thi: (1) Quy ước liên phường/xã: xác định phạm vi cụm, danh mục dịch vụ chung, chuẩn kỹ thuật tối thiểu, cơ chế góp vốn, phân bổ chi phí, chia sẻ nguồn thu. (2) Loại hình quy hoạch cấu trúc không gian cụm Sơ đồ liên kết địa bàn xác định mạng lưới giao thông, hạ tầng xanh, bán kính phục vụ theo thời gian di chuyển (15–30–60 phút) tới các dịch vụ y tế, giáo dục, hành chính. (3) Tổ chức dịch vụ chuyên biệt cho nước, rác, giao thông công cộng; lập kế hoạch đầu tư công trung hạn chung; xây dựng nền tảng GIS dùng chung để theo dõi chỉ tiêu tiếp cận dịch vụ. (4) Tiêu chí phân loại cụm phường/xã đô thị hóa: gồm dân số, mật độ đất xây dựng, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, mức độ kết nối hạ tầng... làm căn cứ phân bổ nguồn lực và ưu tiên vốn.

Nhóm 4: Sự chuyển dịch hệ thống đô thị và công cụ quản lý

(7) Sự dịch chuyển của hệ thống đô thị cấp tỉnh và quốc gia

Luận điểm cốt lõi của cải cách đơn vị hành chính, hình thành siêu đô thị, tái cấu trúc không gian đô thị hoá theo hành lang hạ tầng, thay đổi vai trò mạng lưới

trung tâm tỉnh lỵ đang làm dịch chuyển trật tự hệ thống đô thị. Quá trình này làm thay đổi thứ bậc đô thị, không gian đô thị hoá động lực và luồng di cư việc làm, kéo theo nhu cầu điều chỉnh khung phân loại đô thị và công cụ quản lý lãnh thổ.

Biểu hiện:

- Hình thành trục kết nối nội tỉnh mới: Các tỉnh sáp nhập thường xuất hiện trục liên kết trung tâm tỉnh lỵ mới với trung tâm lịch sử (tỉnh lỵ cũ), tạo ra cấu trúc đa cực với vai trò mới cho mối quan hệ đô thị trung tâm - đô thị vệ tinh.
- Tái định vị đô thị vệ tinh: các trung tâm tỉnh lỵ hoặc thành phố/thị xã thuộc tỉnh cũ có sẵn cơ sở hạ tầng sẽ nắm giữ vị trí đô thị vệ tinh; sẽ được nâng hạng lên trung tâm dịch vụ, logistics, giáo dục và y tế cấp tỉnh hoặc cấp vùng, một số khác suy giảm do lệch khỏi trục kết nối mới.
- Chuyển dịch hướng mở rộng đô thị: Không gian tăng trưởng bám theo nút hạ tầng chiến lược (cao tốc, đường sắt cao tốc, cảng, sân bay), thay thế cho định hướng trước đây chủ yếu mở rộng quanh trung tâm cũ. Điều này làm thay đổi bản đồ đầu tư và quỹ đất phát triển.

Hệ quả:

Thứ bậc đô thị thay đổi bởi sự chi phối của trật tự các đô thị trong hệ thống cấp tỉnh hoặc quốc gia theo quy mô, chức năng, sức hút dân cư, kinh tế. Mức độ chi phối đô thị (sức hội tụ, lan toả và tính dẫn dắt của đô thị) tập trung sức mạnh vào một số ít đô thị lớn. Bản đồ phân bố phường/xã toàn quốc cho thấy quyền lực và nguồn lực có xu hướng tập trung vào 1 vài đô thị, còn các đô thị khác yếu hơn nhiều.

Ngoài ra, sự phân bố hạng kích cỡ đô thị (dân số và diện tích) có xu hướng thay đổi. Cấu trúc luồng di cư và việc làm, làm gia tăng đi lại trong phạm vi liên tỉnh và mở rộng đô thị vùng chức năng vượt ranh giới hành chính. Sau khi thay đổi địa giới và hạ tầng, một số đô thị có thể vượt hạng nhanh chóng, hút dân và đầu tư mạnh, trong khi các cực trung gian khác bị lu mờ vai trò làm mất cân đối hệ thống, dẫn đến siêu tập trung (megacity quá mạnh, đô thị nhỏ yếu đi).

Hàm ý quy hoạch và công cụ thực thi: (1) Thiết lập chỉ số đo lường khả năng tiếp và trọng lực hấp dẫn không gian để định vị lại vai trò đô thị trung tâm – vệ tinh. (2) Chỉ số đa cực và kết nối cấp tỉnh/vùng nhằm xác định yêu cầu để củng cố hệ thống đô thị.

(9) Khoảng trống trong phân loại đô thị và ranh giới phát triển

Hiện tại ranh giới giữa đô thị hành chính (phường hay liên phường) và không gian phát triển đô thị thực tế (built-up kết hợp vùng đi lại hằng ngày) khác nhau gây khó khăn trong quy hoạch đất, hạ tầng, và phân bổ vốn. Dẫn đến phân mảnh chính sách, cùng một cụm chức năng nhưng nhiều đơn vị quản trị, tiêu chuẩn dịch vụ không đồng đều.

Theo thông lệ quốc tế, đô thị chức năng và mức độ đô thị hóa để phân định đô thị theo mật độ xây dựng trong phạm vi luồng đi lại. Dựa trên dữ liệu ảnh đêm, built-up, tín hiệu di động, lưu lượng giao thông, kết hợp thời gian di chuyển 15–30–60 phút.

Hàm ý quy hoạch và công cụ thực thi:

(1) Bản đồ pháp lý “Không gian phát triển đô thị” ở cấp tỉnh/thành: lớp GIS bắt buộc trong quy hoạch, cập nhật định kỳ theo dữ liệu động; là căn cứ quản lý đất đai, hạ tầng, tiêu chuẩn dịch vụ.

(3) Hệ phân loại ba lớp: Lớp A là đô thị chức năng (cụm liên phường/xã) có tiêu chí dân số trong đất xây dựng, mật độ, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, **mức độ kết nối hạ tầng**. Lớp B là lõi đô thị & cận đô thị, phân định lõi - vành đai, chỉ tiêu kiểm soát mật độ, hỗn hợp sử dụng đất, TOD. Lớp C là nông thôn chuyển tiếp với công cụ kiểm soát lan tỏa, vành đai xanh, ngưỡng hạ tầng tối thiểu.

IV. Đề xuất điều chỉnh NQ 06-NQ/TW và QĐ 891/QĐ-TTg phát triển không gian đô thị và nông thôn trong bối cảnh mới

Dựa trên yêu cầu thực tiễn sau khi triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp và Đề xuất điều chỉnh Nghị quyết 06-NQ/TW cùng Quyết định 891/QĐ-TTg, việc phát triển không gian lãnh thổ cần được tổ chức theo các cấp độ và lớp chức năng sau:

4.1. Đối với Nghị quyết 06-NQ/TW

Hoàn thiện thể chế, chính sách: Bổ sung cơ chế pháp lý cho quản lý và quy hoạch “cụm liên phường/xã” và “liên đô thị cơ sở”, khắc phục khoảng trống trong phân loại đô thị và ranh giới phát triển sau sáp nhập địa giới.

Nâng cao chất lượng quy hoạch và phát triển đô thị: Yêu cầu các quy hoạch cập nhật kịp thời biến động ranh giới hành chính, hạ tầng chiến lược và cấu trúc đô thị mới; áp dụng phương pháp đánh giá đa cực, kết nối vùng và khả năng tiếp cận dịch vụ công theo thời gian di chuyển.

Phát triển nhà ở và hạ tầng thích ứng BĐKH: Tập trung vào đô thị biển mới hình thành sau thay đổi địa giới; có chiến lược hạ tầng ven biển kết hợp bảo vệ môi trường và thích ứng BĐKH; ưu tiên đầu tư hệ thống giao thông công cộng, PCCC, thoát nước ở các cụm liên phường/xã.

Hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị: Thiết lập khung quản trị linh hoạt cho vùng đô thị đa trung tâm và các cụm liên phường/xã; quy định rõ thẩm quyền điều phối dịch vụ công liên địa bàn; thúc đẩy nền tảng dữ liệu chung (GIS) phục vụ quản lý.

Phát triển kinh tế đô thị và đổi mới cơ chế tài chính: Xây dựng cơ chế phân bổ nguồn lực dựa trên chức năng và mức độ kết nối, không chỉ dựa vào phân loại hành

chính; khuyến khích hợp tác công, tư để khai thác hiệu quả quỹ đất dọc các hành lang hạ tầng chiến lược.

4.2. Đối với Quyết định 891/QĐ-TTg

1. Ở cấp quốc gia

Rà soát và xác định lại cực tăng trưởng quốc gia: đánh giá lại vị trí và vai trò của các vùng đô thị lớn như Hà Nội, TP.HCM, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ và các trung tâm tỉnh lý chiến lược, bảo đảm phù hợp với cấu trúc hành chính và kinh tế – xã hội mới.

Hoạch định lại các hành lang và trục phát triển chiến lược: Trục Bắc – Nam: gắn đường sắt cao tốc, cao tốc Bắc – Nam, hành lang logistics; Trục ven biển: kết nối các đô thị cảng, du lịch biển, công nghiệp ven biển; Các hành lang Đông – Tây: tăng cường liên kết xuyên vùng và kết nối quốc tế. Liên kết hạ tầng chiến lược với cực tăng trưởng: ưu tiên các dự án hạ tầng trọng điểm (giao thông, logistics, năng lượng, hạ tầng số) làm đòn bẩy cho phát triển không gian.

2. Ở cấp vùng

Thiết lập cơ chế điều phối vùng đô thị lớn: Thành lập hoặc củng cố các tổ chức điều phối vùng (theo mô hình Ban quản lý hoặc Cơ quan điều phối vùng đô thị – metropolitan authority) để quản lý phát triển không gian, hạ tầng, môi trường và dịch vụ công liên tỉnh. Đặc biệt chú trọng các vùng đô thị siêu lớn như Hà Nội mở rộng, TP.HCM mở rộng (TP.HCM – Bình Dương – Bà Rịa Vũng Tàu).

Phát triển vùng ven biển và vùng kinh tế trọng điểm: Hình thành các cụm đô thị biển, đô thị cảng và trung tâm dịch vụ logistics quốc tế; Khai thác hiệu quả các khu kinh tế ven biển, đồng thời kiểm soát chặt chẽ sử dụng đất ven biển và bảo vệ môi trường sinh thái.

3. Ở cấp tỉnh/thành phố

Tổ chức lại mạng lưới đô thị – nông thôn: Đánh giá lại vị trí, chức năng và phạm vi phục vụ của từng đô thị, nhất là các đô thị trung gian và vệ tinh; Điều chỉnh bán kính phục vụ của hạ tầng và dịch vụ công, bảo đảm người dân tiếp cận thuận lợi.

Hình thành các cụm đô thị liên phường/xã làm hạt nhân tăng trưởng: Tổ chức phát triển đồng bộ hạ tầng kỹ thuật – xã hội ở quy mô cụm; Xây dựng cơ chế quản lý liên kết mềm để điều phối quy hoạch, đầu tư và cung ứng dịch vụ chung cho cả cụm.

4. Theo chức năng lãnh thổ

Vùng đô thị hóa tập trung: Là khu vực ưu tiên phát triển hạ tầng đồng bộ, tập trung các dự án đầu tư lớn, phát triển theo mô hình đô thị xanh – thông minh – đa cực.

Vùng đệm phát triển kiểm soát: Khu vực chuyển tiếp giữa vùng đô thị hóa tập trung và vùng nông thôn; Kiểm soát tốc độ và hình thức đô thị hóa, ưu tiên phát triển nông nghiệp đô thị, dịch vụ sinh thái, các chức năng hỗ trợ đô thị lớn.

Vùng mở rộng tiềm năng đô thị trong dài hạn: Khu vực dự phòng cho mở rộng đô thị về sau, giữ quỹ đất và hạ tầng cơ bản; Lập kế hoạch sử dụng đất, phân kỳ đầu tư để tránh phát triển tự phát, bảo đảm khả năng tích hợp với mạng lưới đô thị hiện hữu.

V. Kết luận: Cải cách đơn vị hành chính và mô hình chính quyền hai cấp đang tạo ra sự dịch chuyển sâu rộng trong cấu trúc không gian đô thị và nông thôn, đòi hỏi tư duy quy hoạch tích hợp, đa cấp và linh hoạt hơn. Sự hình thành các cực tăng trưởng mới, hành lang phát triển nội tỉnh hoặc liên tỉnh và cụm đô thị liên phường/xã đặt ra yêu cầu bổ sung khung pháp lý, tiêu chí phân loại và công cụ quản trị phù hợp. Để bảo đảm cân bằng hệ thống, cần có cơ chế duy trì vai trò của các cực trung gian, tránh tình trạng “siêu tập trung” nguồn lực vào một vài đô thị lớn. Việc sửa đổi Nghị quyết 06-NQ/TW và sửa đổi Quyết định 891/QĐ-TTg phải đi kèm với cơ chế phối hợp thực thi ở cấp xã/phường và hạ tầng dịch vụ công liên thông. Đây là thời điểm quan trọng để định vị lại hệ thống đô thị quốc gia theo hướng bền vững, đa cực, có sức lan tỏa, thích ứng với biến đổi khí hậu và yêu cầu phát triển dài hạn.