

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ LIÊN KẾT ĐỊA BÀN PHI ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM

Tiến sĩ Quản lý đô thị và công trình. Kiến trúc sư. **Nguyễn Hoàng Minh**

Ủy viên BCH Trung ương Hội Quy hoạch phát triển Đô thị Việt Nam

Phó trưởng Khoa Đào tạo Sau Đại học, trường ĐH Kiến trúc Hà Nội

Nguyên Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quy hoạch và Thiết kế đô thị Nông thôn, Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam

Tóm tắt:

Hệ thống đô thị Việt Nam đứng trước câu hỏi lớn về sự thay đổi, tồn tại và thích ứng của hơn 900 đô thị sau ngày 01/7/2025 với mô hình chính quyền địa phương 02 cấp. Sự gắn bó mật thiết giữa hệ thống đô thị và mô hình quản lý đô thị theo đơn vị hành chính địa phương 03 cấp sẽ cần được xác lập các quan điểm mới “phi địa giới hành chính” trong mô hình đơn vị hành chính địa phương hai cấp bao gồm cấu trúc của 3.321 phường, xã, đặc khu mới (13 đặc khu). Cụ thể là yêu cầu về xác định “Ranh giới đô thị” mới và các yêu cầu quản lý “Liên kết địa bàn” theo định hướng phát triển quy hoạch. Đây cũng là xu hướng nhiều quốc gia trên thế giới đã áp dụng thực hiện trong quy hoạch và quản lý phát triển đô thị nhằm giải quyết các vấn đề, định hướng phát triển mang tính liên vùng như giao thông, nhà ở, bảo vệ môi trường, hệ sinh thái... và phản ánh được thực tế phát triển đô thị, đặc biệt tại các vùng đô thị hóa lớn.

Bài viết này nhận diện bối cảnh tầm nhìn mới, xu thế, quan điểm trong quy hoạch quản lý phát triển đô thị ở Việt Nam và một số kinh nghiệm quản lý phi địa giới hành chính một số quốc gia trên thế giới, đặc biệt là Hoa Kỳ, Trung Quốc từ đó đúc rút các bài học, cách tiếp cận và khuyến nghị các chính sách đổi mới mô hình quản lý liên kết địa bàn phi địa giới hành chính dựa trên xác lập Ranh giới phát triển đô thị (UDB) và Cơ quan quản lý phát triển đô thị thuộc Tỉnh theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam.

Từ khóa: Đô thị (Urban), Khu vực đô thị (Urban Area-UA), Vùng đô thị (Metro), Cơ quan quản lý quy hoạch vùng (MPO - Metropolitan Planning Organization); Quy hoạch đô thị (Urban planning); Quản lý đô thị (Urban Management);

I. Khu vực đô thị chức năng FUA và mô hình quản lý phát triển đô thị phi địa giới hành chính trên thế giới.

Năm 2009, Việt Nam xác định khái niệm pháp lý về đô thị trong quy định tại Điều 3, khoản 1, Luật quy hoạch đô thị là sự mô tả về tính chất của điểm tập trung dân cư đô thị và gắn vào hệ thống các đơn vị hành chính: “*Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao, chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế – xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương; bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã; thị trấn.*”

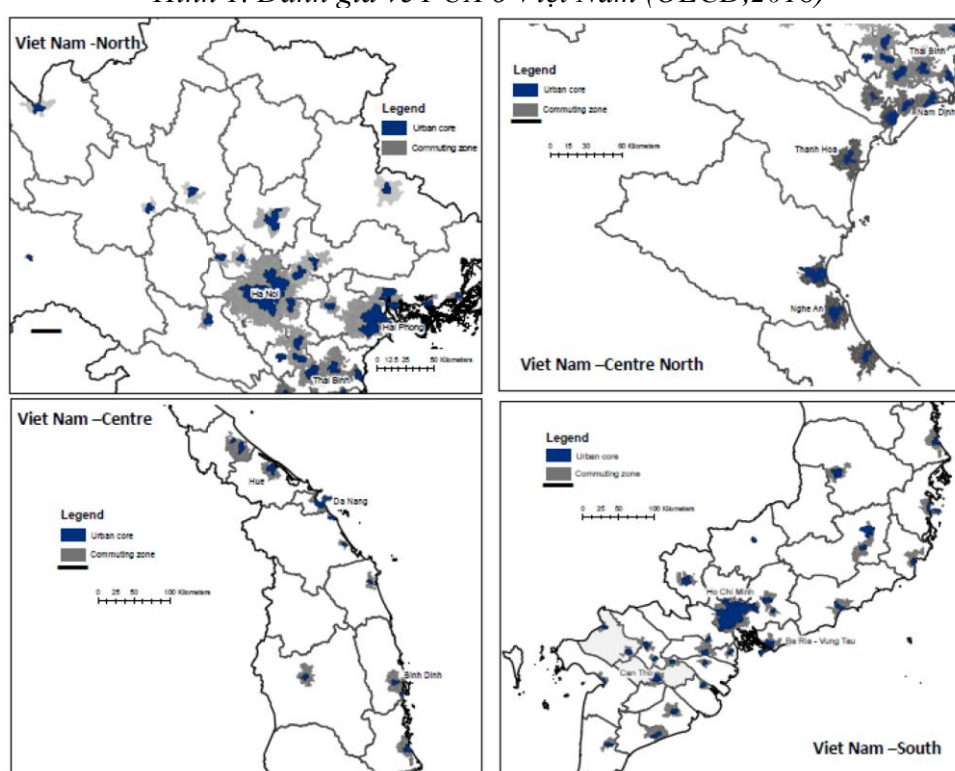
Đây là mô hình quản lý nhà nước và phát triển lãnh thổ dựa trên ranh giới hành chính được xác lập pháp lý (cấp quốc gia, tỉnh, huyện, xã...). Quản lý theo địa giới hành chính phù hợp với các quốc gia có mức độ quản lý hành chính tập trung như Trung Quốc, Nga, và phần lớn các nước đang phát triển như Việt Nam. Mọi hoạt động quy hoạch, ngân sách, pháp lý, tổ chức bộ máy và cung cấp dịch vụ công được giới hạn và tổ chức theo địa giới hành chính.” Hệ thống pháp lý của từng quốc gia sẽ quy định rõ chức năng, quyền hạn của từng cấp hành chính trong khuôn khổ địa giới hành chính. Mô hình có ưu điểm lớn về quản lý theo bộ máy nhà nước rõ ràng, dễ quản lý theo cấp chính quyền nhưng thiếu tính linh hoạt, không phản ánh chính xác thực tế mở rộng của không gian đô thị và khó điều phối các khu vực giáp ranh cần được đổi mới.

Sau ngày 01/7/2025, Việt Nam xóa bỏ đơn vị hành chính cấp huyện quản lý các thành phố, thị xã, thị trấn về lập quy hoạch, quản lý phát triển đô thị theo ranh giới hành chính đòi hỏi điều chỉnh các khái niệm pháp lý về ĐÔ THỊ và các nội dung liên quan đến Lập và Quản lý phát triển đô thị.

1) Khái niệm quốc tế về khu vực đô thị chức năng – FUA (Functional Urban Area)

Theo Unhabitat, mỗi quốc gia đều có những định nghĩa khác nhau về đô thị. Để có sự thống nhất trong đo lường và đánh giá đô thị, tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã đưa ra định nghĩa về Khu vực đô thị chức năng nhằm định nghĩa rõ hơn về sự phát triển đô thị, vượt ra ngoài các ranh giới quản lý hành chính địa phương. Theo đó “*Một Khu vực Đô Thị Chức Năng (FUA) bao gồm một khu lõi đô thị có mật độ dân cư dày đặc và một vùng xung quanh có dân cư thường xuyên đi làm vào khu lõi; hai thành phần này phản ánh tổng thể phạm vi của khu vực thị trường lao động của một đô thị*” [3].

Hình 1. Đánh giá về FUA ở Việt Nam (OECD, 2018)



Trong đó: Lõi đô thị (Urban core): là nơi có mật độ dân cư dày đặc (≥ 1.500 người/km², tổng dân ≥ 50.000) và Vùng đi lại hàng ngày xung quanh lõi đô thị (Commuting zone): là vùng có $\geq 15\%$ người dân đi làm vào urban core, phản ánh ranh giới hoạt động kinh tế – xã hội thực tế vượt qua ranh giới hành chính.

OECD đã sử dụng khái niệm này để xác định 1.175 vùng đô thị chức năng (FUA) cho 33 quốc gia thành viên OECD. Tuy nhiên, một số quốc gia vẫn sử dụng các tên gọi riêng như Pháp (Métropole: ví dụ Métropole du Grand Paris), Anh (Greater London Authority – GLA), Hà Lan (COROP Regions)...

2) Ranh giới đô thị (UAB) và mô hình quản lý phi địa giới hành chính theo khu vực đô thị chức năng FUA tại Mỹ

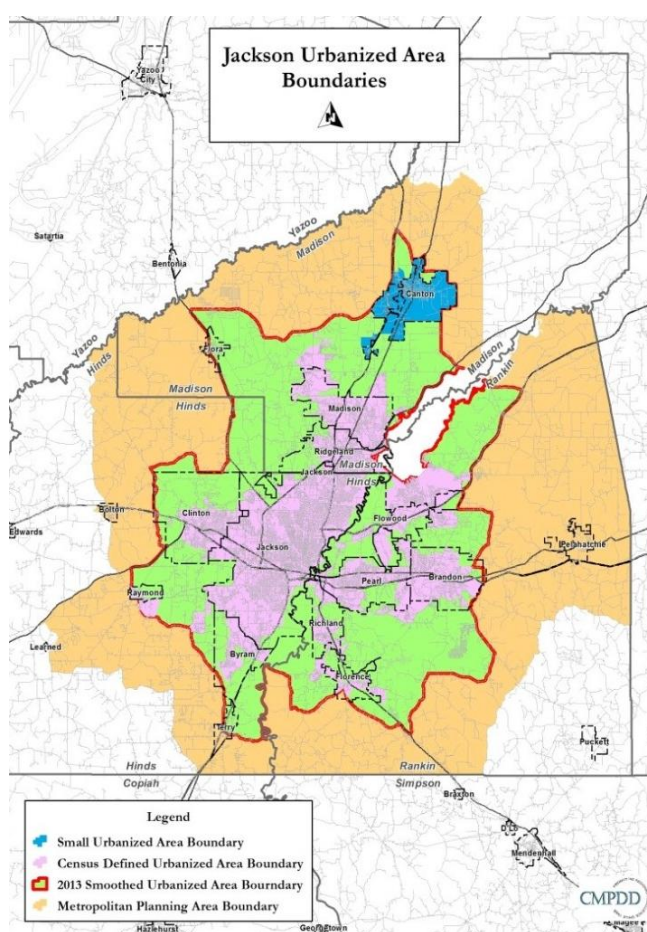
a. Ranh giới khu vực đô thị UAB (Urban Area Boundaries)

Mỹ sử dụng nhiều khái niệm pháp lý quản lý khu vực đô thị nhằm thực thi các chính sách liên bang và bang như: Vùng đô thị (Metro- Metropolitan), khu vực đô thị (UA- Urban areas), Khu vực thống kê đô thị (MSA/CSA- Metropolitan Statistical Area) trong thực thi các chính sách quản lý phát triển đô thị. Cụ thể:

+ Metro - Metropolitan Area (vùng đô thị) là thuật ngữ do Bộ giao thông Hoa Kỳ được hiểu một cách tổng quát là một trung tâm dân cư lớn (lõi đô thị) cùng với các cộng đồng phụ cận có mức độ liên kết chặt chẽ về kinh tế và xã hội với trung tâm đó. Bộ Nông nghiệp và OMB (Office of Management and Budget - Văn phòng Quản lý và Ngân sách, thuộc Nhà Trắng) cũng sử dụng thuật ngữ này trong điều hành chính sách.

+ UA – khu vực đô thị là khu vực có mật độ dân cư cao, các công trình xây dựng liên tục, không dựa trên ranh giới hành chính, được xác định bởi Cục Điều tra dân số Hoa Kỳ.[10]

+ MSA - (MSA) – Vùng đô thị thống kê là một vùng có lõi đô thị lớn và các khu vực lân cận liên kết chặt chẽ về kinh tế xã hội và được xác lập bởi OMB với mục đích thống kê phân tích và hoạch định chính sách liên bang. [11]. OMB (Office of Management and Budget - Văn phòng Quản lý và Ngân sách, thuộc Nhà Trắng) năm 2023 đã xác định theo tiêu chí MSA là khu vực: *Có một hoặc nhiều quận (county) với một trung tâm đô thị ≥ 50.000 dân; Bao gồm các quận lân cận có $\geq 25\%$ cư dân đi làm tại quận lõi, hoặc có mối liên kết mạnh về lao động; Mỗi MSA gồm 1 hoặc nhiều quận, và có thể thuộc nhiều bang.*[12]



Sơ đồ minh họa cho thấy các ranh giới khu vực đô thị Jackson, Hoa Kỳ vượt qua ranh giới đơn vị hành chính địa phương, cụ thể gồm Jackson (thành phố trung tâm), Madison, Clinton, Pearl, Flowood, Richland, Brandon, Florence, Byram, Ridgeland (các đô thị vệ tinh); Canton (vùng đô thị nhỏ – đánh dấu màu xanh dương); Các hạt/quận: Madison, Hinds, Rankin, Yazoo, Copiah, Simpson (ranh giới hành chính cấp hạt). Trong đó: *Small Urbanized Area (UA) Boundary: Ranh giới khu đô thị hóa nhỏ; Census Defined Urbanized Area Boundary: Ranh giới khu vực đô thị hóa theo định nghĩa của Tổng điều tra dân số (USCB); 2013 Smoothed Urbanized Area Boundary: Ranh giới khu vực đô thị hóa được chỉnh lý theo dữ liệu năm 2013; Metropolitan Planning Area Boundary: Ranh giới khu vực quy hoạch đô thị cấp vùng (Metropolitan Planning Area)*

b. Mô hình quản lý đô thị theo chính quyền hội đồng vùng (RC) và tổ chức quy hoạch vùng đô thị (MPO)

Theo Luật liên bang Mỹ, quy định phải thành lập cơ quan quản lý vùng phát triển đô thị MPO (Metropolitan Planning Organization) cho khu vực đô thị (metro) có từ 50.000 dân trở lên để lập quy hoạch phát triển về giao thông vùng đô thị.[4].

Mô hình và Hội đồng vùng (Regional Council-RC) đã được Luật hóa tại Mỹ, tuy nhiên không bắt buộc mà do các chính quyền địa phương tự nguyện liên kết theo luật bang. Một số nội dung của mô hình MPO và RC như sau:

Tiêu chí	Metropolitan Planning Organization (MPO)	Regional Council (Hội đồng vùng)
Chức năng chính	Lập kế hoạch giao thông vùng đô thị, phân bổ vốn liên bang	Điều phối phát triển toàn diện: giao thông, đất đai, nhà ở, môi trường
Nguồn vốn hoạt động	Từ liên bang (USDOT, FTA, FHWA) qua các chương trình như TIP, LRTP	Chủ yếu từ ngân sách địa phương, một phần hỗ trợ bang/liên bang
Thành viên	Các đơn vị hành chính trong vùng đô thị (thường là city/county)	Mở rộng hơn: city, county, district, special districts, utilities...
Ví dụ tiêu biểu	NYMTC (New York), CMAP (Chicago), SCAG (Los Angeles)	SCAG (vừa là MPO vừa là Regional Council), CMAP (tương tự)
Tính bắt buộc	Bắt buộc để nhận vốn liên bang cho giao thông	Tự nguyện, mang tính hợp tác – điều phối
Quy mô quản lý	Tập trung vào vùng đô thị có liên kết chức năng (commuting region)	Có thể bao phủ cả vùng đô thị, nông thôn, vùng sinh thái liên kết

Sự khác biệt lớn nhất về việc nhấn phân bổ vốn: MPO nhận được vốn từ USDOT (United States Department of Transportation) - Bộ Giao thông Vận tải Hoa Kỳ, là cơ quan liên bang quản lý, cấp vốn và điều phối các chính sách về giao thông ở cấp quốc gia; Trong khi đó, RC sử dụng trực tiếp nguồn lực của nguồn vốn vùng. Điều này có ảnh hưởng lớn đến các quyết định chính sách phát triển tại các khu vực đô thị (metro) và hình thành các MPOs.

c. SCAG - mô hình quản lý đô thị kết hợp đơn vị hành chính và phi địa giới hành chính (RC+MPO)

Hiện nay có hơn 400 MPOs trên toàn nước Mỹ và hơn 500 RC ở tất cả các bang. Trên thực tế, hai mô hình tổ chức quản lý không phải tách biệt hoàn toàn, nhiều chính quyền vùng kiêm nhiệm cả vai trò của MPO, ví dụ SCAG (Southern California Association of Governments) Hiệp hội chính quyền Nam California được hình thành năm 1965., vừa là MPO chịu trách nhiệm kế hoạch giao thông vùng đô thị; vừa là Regional Council xây dựng chính sách tổng thể cho toàn vùng: nhà ở, sử dụng đất, môi trường.

SCAG bao phủ 6 hạt lớn tại miền Nam California (2024) gồm Los Angeles, Orange, San Bernardino, Riverside, Ventura, Imperial với quy mô diện tích khoảng 98.000km², dân số hơn 19 triệu người với 200 đơn vị thành viên gồm thành phố, hạt, cảng, giao thông công cộng... SCAG thực hiện vai trò là MPO trong lập định

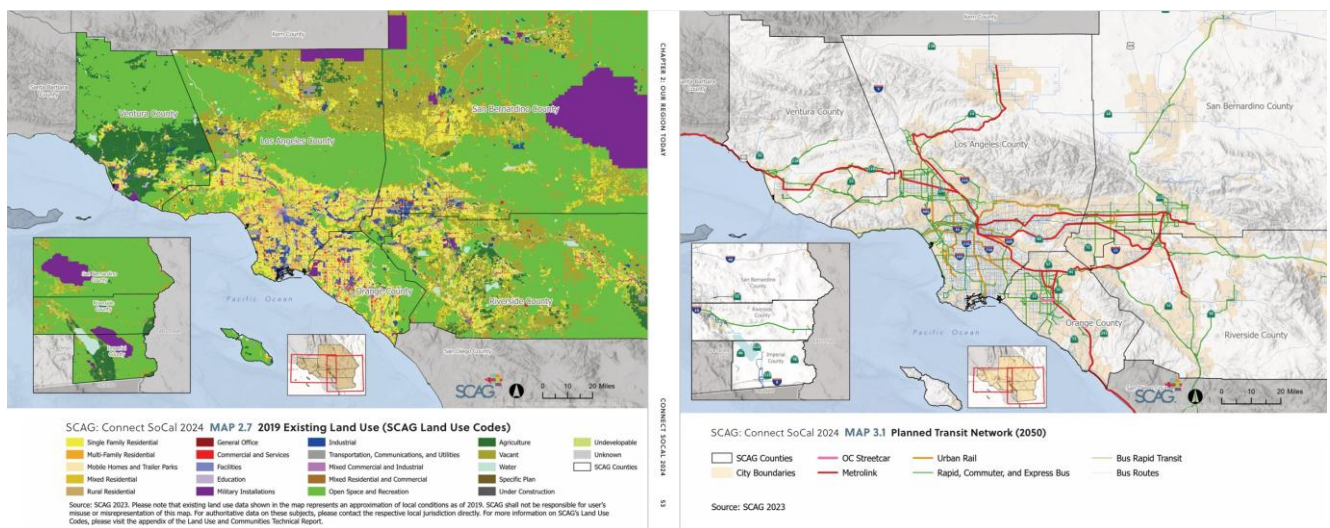


hướng giao thông vùng, phê duyệt các dự án nhận nguồn vốn liên bang, hợp tác với các cơ quan giao thông vùng...; Với vai trò là RC xây dựng chiến lược tích hợp giao thông, nhà ở, môi trường, năng lượng; phân bổ chỉ tiêu nhà ở hợp lý cho các thành phố; Hỗ trợ kỹ thuật quy hoạch, phân tích GIS, mô hình hóa giao thông..

Mô hình tổ chức SCAG gồm:

- + General Assembly - Cơ quan cao nhất, gồm đại diện các thành phố thành viên;
- + Regional Council - Hội đồng 86 thành viên, quyết định chính sách;
- + Policy Committees - Các ủy ban chuyên đề: Giao thông, Môi trường, Nhà ở;
- + Chủ tịch SCAG Do các thành viên bầu (luân phiên theo nhiệm kỳ);
- + Ban kỹ thuật (staff) với >100 chuyên gia quy hoạch, giao thông, dữ liệu;

SCAG đã đề xuất kế hoạch Connect SoCal 2020-2045 với mục tiêu tầm nhìn: *Thúc đẩy các giải pháp vùng đổi mới nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân Nam California thông qua sự hợp tác toàn diện, quy hoạch có tầm nhìn, vận động chính sách cấp vùng, chia sẻ thông tin và thúc đẩy các thực hành tốt nhất. Tập trung ưu tiên giao thông công cộng, đi bộ, xe đạp, TOD; Gắn kết quy hoạch sử dụng đất với mục tiêu giảm khí thải; Phân bổ nhu cầu nhà ở cho từng thành phố; Thích ứng với biến đổi khí hậu, cháy rừng, nước biển dâng;*



Connect SoCal 2020: Các phân tích định hướng phi địa giới về Nhà ở và định hướng giao thông vùng [15]

3.2. Ranh giới phát triển đô thị (UDB) và mô hình quản lý tại Trung Quốc

a. Ranh giới phát triển đô thị - UDB (Urban Development Boundaries)

Năm 2019, Văn phòng Trung ương Đảng và Văn phòng Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành “Hướng dẫn về việc thiết lập và thực hiện ba ranh giới kiểm soát trong quy hoạch không gian quốc gia”. Trong đó dựa trên “*Lấy tư tưởng xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc trong thời đại mới của Tập Cận Bình làm chỉ đạo, thực hiện toàn diện tinh thần Đại hội XIX của Đảng, thấm nhuần tư tưởng văn minh sinh thái của Tập Cận Bình...*”...*thực hiện chế độ bảo vệ môi trường sinh thái nghiêm ngặt nhất, chế độ bảo vệ đất canh tác nghiêm ngặt nhất và chế độ tiết kiệm sử dụng đất nghiêm ngặt nhất, lấy ba ranh giới kiểm soát làm giới hạn không thể vượt qua trong việc điều chỉnh cơ cấu kinh tế, quy hoạch phát triển công nghiệp và thúc đẩy đô thị hóa, củng cố nền tảng phát triển bền vững của dân tộc Trung Hoa.*” Cụ thể:

+ **Xác định ranh giới bảo vệ sinh thái theo chức năng sinh thái:** Ưu tiên đưa vào ranh giới bảo vệ sinh thái các khu vực có chức năng quan trọng như bảo tồn nguồn nước, duy trì đa dạng sinh học, giữ đất, chống cát, bảo vệ bờ biển, cũng như các khu vực nhạy cảm và dễ bị tổn thương về sinh thái như xói mòn đất, sa mạc hóa, đá hóa, xói mòn bờ biển. Các khu vực có giá trị sinh thái tiềm năng...

+ **Xác định đất nông nghiệp vĩnh viễn theo yêu cầu chất lượng và số lượng:** Đất nông nghiệp vĩnh viễn là đất canh tác được bảo vệ đặc biệt để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia và cung cấp các sản phẩm nông nghiệp quan trọng...

+ **Xác định ranh giới phát triển đô thị (UDB) theo yêu cầu phát triển hợp lý và bền vững:** là ranh giới khu vực có thể tiến hành phát triển và xây dựng đô thị tập trung trong một thời kỳ nhất định, lấy chức năng đô thị làm chủ đạo, bao gồm thành phố, thị trấn đã được xây dựng và các khu phát triển khác. Việc xác định ranh giới phát triển đô thị dựa trên hiện trạng phát triển và xây dựng đô thị, kết hợp với khả năng chịu tải của tài nguyên, phân bố dân cư, bố trí kinh tế, phối hợp đô thị-nông thôn, giai đoạn phát triển đô thị và tiềm năng phát triển, xác định tổng lượng, giới hạn dung lượng, ngăn chặn sự lan rộng không có trật tự của đô thị. Cần dự trữ một tỷ lệ nhất định khu vực chưa phát triển để dành không gian phát triển cho tương lai. Việc xây dựng và phát triển đô thị không được xâm phạm trái phép vào sông ngòi, mặt nước, bãi bồi.

Trung Quốc điều phối xung đột ranh giới theo nguyên tắc nhằm “*đảm bảo tính hệ thống và toàn vẹn của chức năng sinh thái, đảm bảo chức năng sinh thái không giảm, diện tích không giảm, tính chất không thay đổi; đất nông nghiệp vĩnh viễn phải đảm bảo quy mô hợp lý và tính ổn định, đảm bảo số lượng không giảm, chất lượng không giảm; ranh giới phát triển đô thị phải tránh các chức năng sinh thái quan trọng, không chiếm hoặc ít chiếm đất nông nghiệp vĩnh viễn.*”

b. Cơ quan quản lý UDB

Việc xác lập và kiểm soát "Ranh giới phát triển đô thị" (UDB – Urban Development Boundary, 城镇开发边界) là một nhiệm vụ liên ngành, chịu sự chỉ đạo và phối hợp của nhiều cấp và cơ quan trung ương – địa phương, gồm

(1) Bộ Tài nguyên Thiên nhiên Trung Quốc (Ministry of Natural Resources, MNR) là cơ quan chủ trì cao nhất trong quản lý và kiểm soát ranh giới sử dụng đất quốc gia, bao gồm cả ranh giới phát triển đô thị (UDB). Xây dựng quy chuẩn kỹ thuật xác định UDB; Phê duyệt hoặc ủy quyền phê duyệt các quy hoạch tích hợp không gian cấp tỉnh/trung ương; Quản lý hệ thống nền tảng dữ liệu không gian quốc gia.

(2) Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia (NDRC) Phối hợp về chiến lược phát triển vùng và quy hoạch hạ tầng có tính liên tỉnh (vùng đồng bằng sông Dương Tử, khu vực Bắc Kinh–Thiên Tân–Hà Bắc...). Hướng dẫn lồng ghép UDB vào quy hoạch phát triển kinh tế–xã hội và phát triển vùng.

(3) Bộ Nhà ở và Phát triển Đô thị–Nông thôn (MOHURD) Hướng dẫn kỹ thuật lập quy hoạch tổng thể đô thị và quy hoạch chi tiết; Trước đây là cơ quan chính về quy hoạch đô thị, nhưng từ năm 2018 đã chuyển vai trò quản lý không gian đất đai cho MNR, tuy vẫn giữ vai trò kỹ thuật trong các quy hoạch chi tiết và công trình.

(4) Cơ quan địa phương (tỉnh/thành phố) gồm:

+ Chính quyền nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: Chịu trách nhiệm tổ chức lập và phê duyệt quy hoạch không gian cấp tỉnh/thành phố (bao gồm UDB) theo hướng dẫn của trung ương; Phối hợp các sở chuyên môn đề xuất vị trí, diện tích và giới hạn UDB cụ thể.

+ Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh/thành phố: thực hiện khảo sát, thiết lập bản đồ và cơ sở dữ liệu về UDB; Báo cáo, trình phê duyệt và kiểm soát việc tuân thủ ranh giới UDB trong quy hoạch xây dựng và cấp phép đầu tư.

II. Bối cảnh, tầm nhìn mới của hệ thống khung thể chế chính sách về đô thị và sự thích ứng quản lý liên kết địa bàn phi địa giới hành chính trong tổ chức chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam

Theo thống kê tháng 11/2024, Việt Nam có 900 đô thị, trong đó có 02 đô thị loại đặc biệt (Hà Nội, TpHCM), 21 đô thị loại I, 39 đô thị loại II, 44 đô thị loại III, 97 đô thị loại IV, và 697 đô thị loại V tương ứng với 06 thành phố trực thuộc trung ương, 87 thành phố trực thuộc Tỉnh, 53 thị xã, 617 thị trấn thuộc cấp Huyện. Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi 2025 khi bỏ cấp chính quyền cấp huyện sẽ định hình lại hệ thống các đô thị thuộc Tỉnh trước đây gồm 02 thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (đô thị loại I), 84 TP thuộc Tỉnh (đô thị loại I, II, III), 53 thị xã, 617 thị trấn (đô thị loại IV, V).

Đây sẽ là thách thức và cơ hội mới đối với đổi mới lập quy hoạch và quản lý phát triển hệ thống đô thị Việt Nam. Trong đó, yêu cầu xác lập ranh giới quy hoạch, phát triển đô thị không chỉ giới hạn trong ranh giới hành chính truyền thống mà còn rất cần liên kết mở rộng địa bàn phi địa giới hành chính trong vùng đô thị hóa phát triển bền vững, sử dụng hiệu quả nguồn lực tài nguyên đất đai, bảo vệ môi trường, thích ứng biến đổi khí hậu, các định hướng phát triển đô thị thông minh, đô thị xanh, đô thị sinh thái... hay các tác động khác trong mối quan hệ giữa các đô thị lớn, giữa đô thị lớn và đô thị nhỏ.

1) Luật tổ chức chính quyền địa phương 2025 (Luật số: 72/2025/QH15)

Từ 01 tháng 7 năm 2025, Việt Nam đã có diện mạo mới sau sắp xếp với 34 đơn vị hành chính cấp Tỉnh (so với 63 tỉnh cũ) và 3.321 đơn vị hành chính cấp xã (so với 10.035 đơn vị cũ). Trên thế giới, chưa có quốc gia nào thực hiện tái cấu trúc mạnh mẽ và quyết liệt trong một thời gian ngắn, tạo nên bước ngoặt lớn, thúc đẩy sự đổi mới toàn diện, đặc biệt là hệ thống đô thị Việt Nam.

Luật 72 quy định sự thay đổi hệ thống đơn vị hành chính địa phương ở Việt Nam gồm cấp Tỉnh và cấp xã, với nhiều nội dung đổi mới các cơ chế phối hợp, phân quyền, trao quyền cho chính quyền cấp xã trong việc lập quy hoạch và quản lý phát triển đô thị trên địa bàn và liên kết địa bàn phi địa giới hành chính trong thực tổ chức liên kết, hợp tác phát triển kinh tế, hạ tầng, giao thông, môi trường... với phường, xã lân cận.

Tuy nhiên, hiện nay nhiều địa phương xã phường mới có sự lúng túng trong chỉ đạo lập quy hoạch gắn với mô hình đơn vị hành chính mới do nhiều vấn đề nhưng chủ yếu là do sự phân mảnh trong thực tiễn phát triển và định hướng phát triển đô thị đã được định hướng trong giai đoạn trước, đặc biệt tại các khu vực dự kiến phát triển đô thị. Liệu ranh giới để lập quy hoạch đô thị sẽ dựa trên cơ sở nào, theo định hướng ranh giới các quy hoạch chung trước đây sẽ có sự chồng lấn địa bàn hay gắn với ranh giới hành chính của các phường xã mới để đảm bảo công tác quản lý. Thành phố Hà Nội là một ví dụ về cách xử lý bất cập trong xác định ranh giới đô thị để lập quy hoạch đô thị.

Hà Nội, một trong những đô thị không có sự xáo trộn ở cấp Tỉnh, có hệ thống đồ án, định hướng quy hoạch đô thị nông thôn phủ toàn diện trên các địa bàn thành phố đã xây dựng hướng dẫn về việc lập đồ án QHC cho các xã trên địa bàn các xã mới, được phân làm 02 loại:

(1) Xã nằm hoàn toàn trong nông thôn. Xã đã được hướng dẫn lập QHC xã (Quyết định 3908/QĐ-UBND của UBND thành phố Hà Nội), sau đó dự kiến sẽ lập QHCT 1/500 cho các khu vực cần quản lý, phát triển;

(2) Xã nằm một phần trong đô thị (ranh giới phát triển đô thị đã được xác lập trong đồ án QHC thành phố), một phần trong nông thôn. Dự kiến đối với phần trong đô thị sẽ lập QHPK, sau đó lập QHCT cho khu vực nằm trong QHPK; Đối với phần trong nông thôn, sẽ lập QHCT khu vực cần quản lý, phát triển;

Quy trình thẩm định phê duyệt đối với QHC các xã hiện vẫn giữ theo quy trình không phân cấp và do UBND thành phố phê duyệt (cấp Tỉnh) với Sở Quy hoạch kiến trúc là cơ quan đầu mối quản lý các nội dung về quy hoạch.

2) Dự thảo Luật Quy hoạch sửa đổi

Luật Quy hoạch (2017) sửa đổi dự thảo với mục tiêu được nêu 6 nhóm: (1) Thống nhất hệ thống quy hoạch; (2) Hoàn thiện sau sắp xếp đơn vị hành chính; (3) Đơn giản hóa thủ tục (giảm $\geq 30\%$); (4) Phân cấp rõ; (5) Tăng ứng dụng dữ liệu và chuyển đổi số; (6) Giải quyết khó khăn trong đánh giá sự phù hợp dự án với quy hoạch.

Trong đó, các nội dung phân cấp thẩm quyền hệ thống quy hoạch gồm: Quy hoạch không gian biển quốc gia và quy hoạch sử dụng đất quốc gia: do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; Quy hoạch vùng: do Thủ tướng phê duyệt; Quy hoạch ngành cấp quốc gia & vùng: do Bộ trưởng/Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phê duyệt; Quy hoạch tỉnh và quy hoạch ngành cấp tỉnh: do Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt; Cấp xã thực hiện theo quy định pháp luật liên quan.

Luật quy hoạch sửa đổi đang được tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện, tuy nhiên nội dung về phát triển đô thị cần được lưu ý đề xuất quan điểm đổi mới đảm bảo tính hệ thống chuyên ngành theo chiều dọc gồm các loại quy hoạch:

- (1) Quy hoạch hệ thống đô thị quốc gia (cấp quốc gia);
- (2) Quy hoạch hệ thống đô thị (cấp vùng, cấp tỉnh);
- (3) Quy hoạch đô thị (cấp tỉnh, cấp xã) được thực hiện theo quy định riêng của Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn.



Có thể thấy, ranh giới phát triển đô thị hoặc khu vực phát triển đô thị cần phải được cụ thể hóa và quản lý cấp Tỉnh về tính chất, quy mô, hướng phát triển, ..., Tuy nhiên trong nội dung đồ án QH tỉnh chỉ xác định phương hướng phát triển, do vậy việc xác lập ranh giới phát triển đô thị cần được xem xét cụ thể hóa trong các đồ án quy hoạch cấp xã, được cấp Tỉnh quản lý, phù hợp với quy hoạch ngành về hệ thống đô thị cấp vùng, quốc gia.

Mặc dù vậy, hệ thống phân cấp quy hoạch ngành về đô thị sẽ đảm bảo tính hệ thống của các chính sách phát triển và quản lý phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam. Nội dung thực hiện được triển khai trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, hướng đến phân cấp, quyền và trách nhiệm của các chính quyền cấp xã.

3) Dự thảo về Nghị định về Đô thị thông minh và ứng dụng bản sao số đô thị trong lập quy hoạch (Urban Digital Twin)

Dự thảo Nghị định về **đô thị thông minh (ĐTTM)** đề cập đến việc **ứng dụng bản sao số đô thị – Urban Digital Twin (UDT)** phản ánh rõ xu hướng mục tiêu rất cao, tiếp cận toàn cầu của Việt Nam trong việc **số hóa CSDL quy hoạch**. Trên thế giới, UDT đang chuyển từ giai đoạn thí điểm sang triển khai quy mô lớn, không chỉ phục vụ trực quan hóa mà còn trở thành **công cụ phân tích dự báo, đánh giá tác động chính sách, và giám sát vận hành đô thị theo thời gian thực**.

Dự kiến, Chính phủ ban hành nghị định về Đô thị thông minh, tiếp theo đó là các tiêu chí về đô thị thông minh sẽ là cơ sở pháp lý cần thiết tạo hành lang thực hiện các nội dung về quản lý phát triển đô thị hiện đại, hiệu quả, phục vụ người dân với các nội dung như:

- **Chuẩn hóa dữ liệu không gian 3D, GIS, BIM và IoT** nhằm bảo đảm khả năng liên thông giữa các hệ thống quản lý đô thị, liên thông trung tâm IOC hay UOC.
- **Tích hợp UDT vào quy trình lập, thẩm định và quản lý quy hoạch** để nâng cao tính minh bạch, giảm sai lệch giữa quy hoạch và thực thi.
- Thúc đẩy **hợp tác công – tư (PPP)** và thu hút doanh nghiệp công nghệ tham gia cung cấp nền tảng, dịch vụ dữ liệu.

Xu hướng này cũng đồng thời gắn với các mục tiêu chương trình **chuyển đổi số quốc gia**, khi đó các đô thị không chỉ hướng tới thông minh hóa hạ tầng, mà còn số hóa toàn bộ “bản sao vận hành” để thử nghiệm chính sách và mô phỏng các kịch bản phát triển trước khi triển khai thực tế. Việc định hướng phát triển đô thị thông minh đòi hỏi cơ quan quản lý về đô thị là đầu mối thực hiện các chính sách phát triển về đô thị thông minh, liên kết địa bàn các phường xã.

4) Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn và các văn bản hướng dẫn thực hiện

Mô hình 2 cấp (tỉnh – xã/phường/đặc khu) sắp xếp lại toàn bộ phân công trách nhiệm trong lập và quản lý quy hoạch: Các đồ án liên quan từ **≥2 xã do UBND tỉnh tổ chức lập**, thẩm định cấp tỉnh và phê duyệt theo thẩm quyền; Đồ án **phạm vi 01 xã do UBND xã tổ chức lập**, thẩm định cấp xã, và có thể được tỉnh phân cấp/ủy quyền phê duyệt nhiệm vụ và quy hoạch chung xã khi đủ điều kiện. Những nhiệm vụ vốn ở cấp huyện (lưu trữ, cung cấp thông tin, cấm mốc, quản lý sau quy hoạch) chuyển xuống xã; tỉnh giữ vai trò điều phối liên xã, phân bổ nguồn lực và bảo đảm kết nối hạ tầng khung theo chương trình/kế hoạch cấp tỉnh.

Hệ thống thuật ngữ, trình tự – thủ tục được chuẩn hoá theo Luật 47/2024 và ND 178/2025, thay thế các quy định cũ để giảm chồng chéo. Khi cần điều chỉnh cục bộ các đồ án đã Thủ tướng phê duyệt nhưng tỉnh tổ chức lập, quy trình rút gọn với các mốc 20–15–15–15 ngày (thẩm định tỉnh – lấy ý kiến Bộ Xây dựng – tỉnh quyết – công bố) bảo đảm tính kịp thời và minh bạch.

Trên cơ sở các Nghị định, Tỉnh có thể thiết lập MPO làm đầu mối điều phối quy hoạch – đầu tư liên phường/liên xã và các khu vực phát triển đô thị (KVPTĐT), dùng **chính quyền xã/phường là**

“cánh tay nối dài” tại địa bàn, đảm bảo **đồng bộ không gian – hạ tầng liên kết địa bàn phi địa giới hành chính**.

5) Dự thảo Quy chuẩn quốc gia về quy hoạch xây dựng QCVN 01:2025 sửa đổi

Quy chuẩn quốc gia về quy hoạch xây dựng QCVN 01:2025 sửa đổi đề xuất một số khái niệm, thuật ngữ liên quan, cụ thể: về Khu vực đô thị, khu vực quy hoạch đô thị; Ranh giới khu vực phát triển đô thị; Ranh giới đô thị; Đơn vị ở đô thị và đơn vị ở nông thôn. Các nội dung điều chỉnh các thuật ngữ có nhiều điểm gần với thuật ngữ quốc tế mặc dù vậy không nhằm giải nghĩa cấu trúc đô thị mà chủ yếu để phân loại chức năng để lập quy hoạch. Tuy nhiên nhiều nội dung đã được xem xét với tinh thần phát triển liên kết địa bàn phi địa giới hành chính của các phường, xã.

a. Khu vực đô thị

Là khu vực được tổ chức không gian như một tổng thể thống nhất, theo mô hình và tiêu chuẩn đô thị. Các loại hình tổ chức không gian trong khu vực đô thị bao gồm:

- *Khu đô thị mới*: là khu vực được định hướng để phát triển theo mô hình và tiêu chuẩn đô thị;
- *Khu đô thị hiện hữu*: là khu vực đã phát triển theo mô hình và tiêu chuẩn đô thị. Căn cứ vào đặc điểm và tỷ lệ lấp đầy của khu vực, có thể lựa chọn mô hình tổ chức không gian đô thị theo các dạng: khu bảo tồn cấu trúc đô thị lịch sử, khu cải tạo, chỉnh trang, khu tái thiết.
- *Khu chức năng chuyên biệt*.

b. Khu vực quy hoạch đô thị:

Là phạm vi hành chính của thành phố trực thuộc trung ương, cụm phường xã, phường riêng lẻ, hoặc khu vực được định hướng trở thành đô thị, được xác định để quy hoạch như một chỉnh thể đô thị thống nhất. Khu vực quy hoạch đô thị được chia thành 04 loại sau:

- *Siêu đô thị*: là khu vực quy hoạch đô thị có quy mô dân số từ 3 triệu người trở lên.
- *Đô thị lớn*: là khu vực quy hoạch đô thị có quy mô dân số từ 0,5 đến 3 triệu người.
- *Đô thị trung bình*: là khu vực quy hoạch đô thị có quy mô dân số từ 50.000-500.000 người.
- *Đô thị nhỏ*: là khu vực quy hoạch đô thị có quy mô dân số dưới 50.000 người.

c. Ranh giới khu vực phát triển đô thị và ranh giới đô thị

Yêu cầu về tổ chức không gian toàn đô thị xác định, quy hoạch phải xác định được **ranh giới khu vực phát triển đô thị** và khu vực hạn chế (hoặc không) phát triển đô thị. Đối với các đô thị dự kiến mở rộng, **ranh giới đô thị** phải dựa trên các dự báo về quy mô dân số, đất đai, hạ tầng và phải thỏa mãn các yêu cầu về lựa chọn đất xây dựng;

d. Đơn vị ở đô thị và đơn vị ở nông thôn

Đơn vị ở đô thị gồm: nhà ở (hoặc nhóm nhà ở) đô thị, dịch vụ dân sinh (cơ sở dịch vụ hoặc sản xuất kinh doanh phi tập trung phân bố trong đơn vị ở), dịch vụ công cộng (bao gồm cả trụ sở hành chính), cây xanh sử dụng công cộng, đường giao thông và bãi đỗ xe, và các chức năng khác (như đất dự trữ, đất di tích, tôn giáo, tín ngưỡng...)

Đơn vị ở nông thôn gồm: nhà ở (hoặc nhóm nhà ở) nông thôn, dịch vụ dân sinh (cơ sở dịch vụ hoặc sản xuất kinh doanh phi tập trung phân bố trong đơn vị ở), dịch vụ công cộng (bao gồm cả trụ sở hành chính cấp xã), cây xanh sử dụng công cộng (cấp xã), đường giao thông và bãi đỗ xe, và các chức năng khác (như đất dự trữ đơn vị ở, đất sản xuất kinh doanh phi tập trung, đất nông nghiệp gắn với nhà ở, đất di tích, tôn giáo, tín ngưỡng trong đơn vị ở...)

III. Thực tiễn mô hình quản lý đô thị phi địa giới hành chính ở Việt Nam

1) Mô hình quản lý đô thị trên vùng lãnh thổ ở Việt Nam

Mô hình quản lý vùng hiện nay ở Việt Nam chưa hoàn chỉnh và thiếu tính quyết định, sự tham gia chính quyền chỉ quản lý phát triển theo địa giới hành chính là chủ yếu, thiếu cơ chế, bộ máy phối hợp hiệu quả giữa các tỉnh/thành, địa phương trong các vùng đô thị hóa liên kề. Các vùng lãnh thổ hoặc các vùng kinh tế, các đồ án quy hoạch được lập phi địa giới hành chính một phần, thường là sử dụng ranh giới gộp của nhiều ranh giới hành chính đã có.

Một số khu vực đặc biệt đã được thành lập các Ban Chỉ đạo phát triển vùng do Thủ tướng chính phủ quyết định với Cơ cấu tổ chức cơ bản giống nhau do một Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng Ban, có sự tham gia của các bộ, ngành và lãnh đạo địa phương thuộc vùng, chủ yếu là đề xuất chính sách và kiểm tra đôn đốc. Ví dụ như: Ban Chỉ đạo phát triển vùng Đồng bằng sông Cửu Long [16] có chức năng, nhiệm vụ: Chỉ đạo, điều phối, giám sát việc triển khai các chương trình, đề án, dự án phát triển vùng; Tư vấn, đề xuất cơ chế, chính sách đặc thù; Ban Chỉ đạo phát triển vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung [17] theo dõi, đôn đốc thực hiện các nghị quyết, chiến lược và chương trình phát triển đã được phê duyệt; Ban Chỉ đạo phát triển vùng Trung du và miền núi phía Bắc [18] chỉ đạo xây dựng và triển khai chiến lược phát triển vùng; Đôn đốc các địa phương và bộ ngành thực hiện hiệu quả các chương trình, dự án liên kết vùng.

2) Mô hình quản lý khu vực đô thị theo Nghị định 11

Nghị định 11/2013/NĐ-CP cho phép tỉnh thành lập Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị (BQL KVPTĐT) để quản lý các *khu vực phát triển đô thị* theo quy hoạch; UBND tỉnh quyết định thành lập, giữ nguyên, tổ chức lại tùy điều kiện địa phương. Dưới đây là một số mô hình hợp nhất Ban quản lý các khu vực phát triển đô thị tại các Tỉnh giai đoạn trước 01/7/2025.

Nhiều Ban đã được hình thành trong các giai đoạn trước đây như BQL Khu vực phát triển đô thị thuộc Sở Xây dựng tỉnh Thanh Hóa; Ban QLDA đầu tư xây dựng & phát triển đô thị vào tháng 08/2022 trên cơ sở hợp nhất Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình dân dụng và công nghiệp tỉnh và Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị tỉnh trực thuộc UBND tỉnh Thừa Thiên Huế.

Giai đoạn trước khi sắp xếp và sáp nhập Tỉnh các Ban quản lý có xu hướng sáp nhập thành các Ban tổng hợp như: Ban Quản lý đầu tư, phát triển đô thị và quỹ đất Khu vực I & II trực thuộc UBND tỉnh Hà Nam vào thành lập 25/6/2025. Ban Quản lý đầu tư, phát triển đô thị và quỹ đất khu vực I được thành lập trên cơ sở sáp nhập nguyên trạng các Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng và Trung tâm phát triển quỹ đất thuộc UBND các huyện, thị xã: Duy Tiên, Lý Nhân, Bình Lục. Ban Quản lý khu vực II được thành lập từ sự sáp nhập tương tự các đơn vị thuộc thành phố Phủ Lý, huyện Kim Bảng và huyện Thanh Liêm; Ban Quản lý Khu vực phát triển đô thị Bắc Ninh trên cơ sở Hợp nhất Ban Quản lý dự án xây dựng giao thông Bắc Ninh và Ban Quản lý dự án Đầu tư xây dựng các Công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh Bắc Ninh thành Ban Quản lý dự án Đầu tư xây dựng các công trình Giao thông và Nông nghiệp tỉnh Bắc Ninh.

Các BQL với các tên gọi khác nhau, được Tỉnh giao nhiệm vụ quản lý khu vực trong đô thị, trực tiếp làm chủ đầu tư, quản lý tổng hợp nhiều chức năng như quy hoạch, hạ tầng đô thị, giải phóng mặt bằng...

3) Công cụ quy hoạch quản lý khu vực đô thị phi địa giới hành chính

Quản lý phát triển đô thị dựa trên công cụ quy hoạch được lập đa phần gắn với các ranh giới hành chính như Tỉnh = Quy hoạch Tỉnh; Thành phố, Thị trấn, thị xã = Quy hoạch chung đô thị; Quận, Phường, Xã = Quy hoạch phân khu, Quy hoạch chi tiết. Mặc dù vậy, ở quy mô nhỏ, tại một số tại các thành phố, thị xã, thị trấn các đồ án đã được lập phi địa giới hành chính, ví dụ như các quy

hoạch phân khu đô thị ST3, ST4... có ranh giới thuộc nhiều quận, huyện, phường xã khác nhau ở thành phố Hà Nội nhằm đảm bảo cấu trúc phát triển đô thị chung.

IV. Đề xuất mô hình quản lý đô thị theo ranh giới phát triển đô thị UDB, liên kết địa bàn phi địa giới hành chính theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Có thể thấy xu thế điều chỉnh mở rộng và phối hợp kiểm soát ranh giới phát triển đô thị tại Trung Quốc, Mỹ, Châu Âu mặc dù có các bộ máy tổ chức khác nhau đều hướng đến mục tiêu khắc phục các hạn chế nổi bật như sự không phù hợp với thực tế phát triển vùng (đô thị hóa lan rộng, chức năng liên kết vùng cao); Và thúc đẩy phát triển bền vững, tăng cường mối liên kết chức năng thực tế như vùng đô thị hóa, giao thông, kinh tế, sinh thái – vượt địa giới hành chính; điều phối đầu tư hạ tầng, phát triển nhà ở – giao thông – môi trường tích hợp...

Giai đoạn trước năm 2025 cho đến nay, Việt Nam phát triển hệ thống đô thị gắn với hệ thống chính quyền đô thị và được quản lý theo ranh giới hành chính dựa trên công cụ quy hoạch (chung, phân khu, chi tiết...). Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình đô thị hóa tại Việt Nam đang phát triển nhanh với việc khai thác quỹ đất trống ven đô, ngày càng mở rộng nhanh có xu thế tạo nên các chuỗi, hành lang phát triển đô thị hay các khu vực đô thị hóa vùng ven đô vượt ra ngoài ranh giới hành chính hiện hữu của đô thị - nông thôn, và đặc biệt là vùng các đô thị lớn như Hà Nội, TP.HCM, Đà Nẵng, Hải Phòng, Bình Dương... Việt Nam đã có sự kết hợp của 02 mô hình quản lý theo địa giới hành chính và phi địa giới hành chính.

1) Mô hình quản lý theo ranh giới phát triển đô thị phi địa giới hành chính (UDB)

MPOs là mô hình tổ chức được luật pháp quy định, là tổ chức giải quyết các vấn đề phát triển liên vùng, được trao quyền, quản lý nguồn lực và phối hợp ra quyết định. MPOs là đơn vị thuộc quản lý cấp Trung ương hoặc cấp Tỉnh tùy theo phạm vi, vấn đề mà nó quản lý và có thể coi mô hình quản lý đặc khu là một MPO. Các MPO sẽ giúp cơ quan chính phủ quản lý, thúc đẩy phát triển đô thị vượt qua giới hạn địa giới hành chính thông thường và có thể giải quyết phân quyền và trao quyền trong cấu trúc của các đơn vị hành chính mới, cụ thể:

Cần xây dựng các cơ quan quản lý phát triển vùng đô thị (MPOs) trực thuộc cấp Tỉnh quản lý và có sự tham gia của đơn vị hành chính cơ sở (phường, xã) và các Sở chuyên ngành. MPOs sẽ có nhiệm vụ rà soát ranh giới hành chính của các thành phố, thị xã, thị trấn hiện hữu đánh giá lại theo các tiêu chí của khu vực đô thị (UA, FUA, Metro) và xác lập ranh giới phát triển đô thị (UDB) làm cơ sở lập các đồ án quy hoạch đô thị và quản lý phát triển theo hướng tích hợp đa ngành.

MPO = đầu mối điều phối phát triển đô thị liên kết địa bàn phi địa giới hành chính thuộc cấp tỉnh (tham khảo “vùng đô thị” của MPO Mỹ) để lập – tích hợp – lập trình đầu tư theo ranh KVPTĐT/UDB, còn BQL KVPTĐT là cánh tay triển khai từng khu vực (thực hiện dự án, kết nối hạ tầng khung).

BQL sẽ tập trung thực thi và quản lý dự án trong KVPTĐT; MPO tập trung điều phối, lập trình, giám sát hiệu quả ở tầm toàn tỉnh/liên khu vực phát triển đô thị, tránh “vừa đá bóng vừa thổi còi”.

Một số trường hợp tùy theo quy mô KVPTĐT MPO có thể đóng cả hai vai trò của MPO và BQL

Nhiệm vụ quy hoạch xác định: nếu bài toán cần cấu trúc hạ tầng/xã hội liên phường–liên xã phạm vi ≥ 2 xã để tỉnh (MPO) tổ chức lập; Ưu tiên công cụ QH khu chức năng khi cần vượt ranh giới hành chính (hành lang sinh thái, logistics, TOD liên cấp xã...) vì đây là “không gian chứa đựng” tích hợp cả đô thị – nông thôn và hạ tầng khung.

2) Một số khuyến nghị khác về quản lý đô thị phi địa giới hành chính theo MPO

- (1) MPOs thuộc Tỉnh sẽ có trách nhiệm xác lập ranh giới phát triển đô thị (UDB), và cụ thể các tiêu chí phát triển đô thị (tham khảo FUA, Metro, MSA...), UDB là cơ sở quản lý ranh giới phi địa giới hành chính cho các cấp đơn vị hành chính dưới Tỉnh. UDB được xác định có thể vượt qua hoặc trùng với ranh giới của một đô thị hoặc bao gồm nhiều đô thị hiện hữu hoặc bao trùm ranh giới của các phường, xã mới.
- (2) MPOs xác định ranh giới phát triển đô thị (UDB) là ranh giới khu vực có thể tiến hành phát triển và xây dựng đô thị tập trung trong một giai đoạn nhất định có chức năng đô thị làm chủ đạo, bao gồm đô thị hiện hữu (thành phố, thị xã, thị trấn) đã được xây dựng và các khu phát triển khác. UDB bao gồm quỹ đất dự trữ chưa phát triển ở một tỷ lệ nhất định để dành không gian phát triển cho tương lai.
- (3) MPO cấp Tỉnh xác định ranh giới và cấp loại đô thị tương ứng (loại I, II, III, IV) cho các khu vực phát triển đô thị thuộc ranh giới UDB. Trong đó, các vùng đô thị gồm (1) Phần lõi đô thị (Urban core) gồm các “Đơn vị đô thị” (Urban unit), (tương đương với các phường đã sáp nhập) có các tính chất khác nhau – theo mô hình đơn vị ở; (2) Phần mở rộng có mối liên kết mạnh về lao động.

V. Bàn luận

Các kinh nghiệm từ các nước phát triển như EU, các nước thuộc OECD, Mỹ, Trung Quốc...cho thấy xu hướng quản lý phát triển phi địa giới hành chính ở các khu vực có điều kiện phát triển phức tạp, dày đặc, có sự kết nối liên tục là phương án hiệu quả hơn việc quản lý chia nhỏ theo các ranh giới đơn vị hành chính. Mô hình quản lý phát triển đô thị phi địa giới hành chính có lợi thế phát huy được thể mạnh liên vùng, phù hợp với chính sách sáp nhập mở rộng các đơn vị hành chính, mở rộng không gian kinh tế của Việt Nam trong kỷ nguyên mới.

Do vậy, cần sớm có các nghiên cứu sớm luật hóa về khái niệm ĐÔ THỊ theo xu hướng xác lập Khu vực đô thị chức năng FUA, xác lập ranh giới phát triển đô thị UDB và đồng bộ xác lập Mô hình tổ chức quản lý liên vùng dạng MPOs để giải quyết các vấn đề lập quy hoạch, quản lý phát triển đô thị thích ứng với mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp./.

Tài liệu tham khảo

- [1]. UN-Habitat, The State of African Cities 2014: Re-imagining Sustainable Urban Transitions, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2014.
- [2]. World Bank, Urbanization beyond Municipal Boundaries: Nurturing Metropolitan Economies and Connecting Peri-Urban Areas, Washington DC, 2013.
- [3]. OECD and European Commission, Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, Paris, 2012, p. 14.
- [4]. U.S. Department of Transportation. MPO Database and FHWA Planning Review
- [5]. PRC National People’s Congress, Land Administration Law of the People’s Republic of China, 2020 Revision.
- [6]. Ministry of Natural Resources of China, Territorial Spatial Planning Guidelines, Beijing, 2020.
- [7]. State Council of China, “Document No. 43: Opinions on Strengthening Farmland Protection,” 2016.
- [8]. State Council of China, Master Plan for the Yangtze River Delta Eco-Green Integrated Development Demonstration Zone, Oct. 2019. [Online]. Available: <https://www.urbanagendaplatform.org/best-practice/yangtze-river-delta-eco-green-integrated-demonstration-zone-building-world-class>
- [9]. Central Committee of the Communist Party of China and the State Council of the People's Republic of China, Outline of the Yangtze River Delta Regional Integrated Development Plan, Dec. 2019. [Online]. Available: https://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/201912/01/content_WS5de3a5c0c6d0bcf8c4c181e2.html
- [10]. U.S. Census Bureau. (2023). Urban and Rural. Retrieved from <https://www.census.gov/programs-surveys/geography/guidance/geo-areas/urban-rural.html>
- [11]. Office of Management and Budget. (2023). Revised Delineations of Metropolitan Statistical Areas (OMB Bulletin No. 23-01). Executive Office of the President. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/07/Bulletin-23-01.pdf>
- [12]. U.S. Department of Transportation. (2015). Metropolitan Area Definitions. In FHWA Metropolitan Planning Process Guidebook. Retrieved from <https://www.fhwa.dot.gov/planning/processes/metropolitan/overview/>
- [13]. Xu, J., Yeh, A. (2020). Urban containment policies and land use efficiency in China. Land Use Policy, 99, 104874.
- [14]. Yang, Z., & Li, H. (2021). Managing Urban Growth with UDB in the Yangtze River Delta. Urban Planning International, Vol. 36(4).
- [15]. SCAG. (2022). Connect SoCal Regional Transportation Plan/Sustainable Communities Strategy
- [16]. Quyết định số 1532/QĐ-TTg ngày 03/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Ban Chỉ đạo phát triển vùng Đồng bằng sông Cửu Long.
- [17]. Quyết định số 39/QĐ-TTg ngày 06/01/2023 của Thủ tướng Chính phủ Về thành lập Ban Chỉ đạo phát triển vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung.
- [18]. Quyết định số 1080/QĐ-TTg ngày 12/9/2023 Thành lập Ban Chỉ đạo phát triển vùng Trung du và miền núi phía Bắc.
- [19]. Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, "Luật Quy hoạch đô thị số 30/2009/QH12," Hà Nội, 2009.
- [20]. Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, "Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 76/2015/QH13," Hà Nội, 2015.