

QUY HOẠCH, QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TRONG THỰC TIỄN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP

PGS. TS. Lưu Đức Hải

Phó Chủ tịch Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam

KS. Trần Văn Hành và KS. Nguyễn Thị Thanh Hoa

Viện Nghiên cứu đô thị và Phát triển hạ tầng

1. MỞ ĐẦU

1.1. Bối cảnh cải cách thể chế và chính quyền địa phương 2 cấp

Quá trình hình thành và phát triển của mô hình chính quyền ba cấp: Xã - huyện - tỉnh, đã gắn bó suốt chiều dài lịch sử đấu tranh thống nhất đất nước Việt Nam ta, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Mô hình này đã đóng vai trò rất lớn, đặc biệt là cấp huyện từng được xác định là “pháo đài” trong phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh, quốc phòng. Bước vào giai đoạn phát triển mới của đất nước, bộ máy quản lý nhà nước đã được sắp xếp lại theo hướng tinh gọn, hiện đại và hiệu quả. Chính quyền ba cấp được thay thế bởi mô hình chính quyền địa phương hai cấp để đáp ứng yêu cầu phát triển, yêu cầu gần dân, sát dân, phục vụ nhân dân [1]. Trong nỗ lực cải cách thể chế và tinh gọn bộ máy, Việt Nam bước vào giai đoạn cải cách hành chính sâu rộng nhất trong vài thập kỷ trở lại đây:

- Từ năm 2019 đến 2023, cả nước đã thực hiện sáp nhập gần 1.400 đơn vị hành chính cấp xã không đạt tiêu chuẩn về diện tích và dân số, theo tinh thần của Nghị quyết 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã và Nghị quyết 653/2019/UBTVQH14 ngày 12/3/2019 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong giai đoạn 2019 - 2021.

- Ngày 12/6/2025, Quốc hội chính thức thông qua Nghị quyết sáp nhập từ 63 tỉnh, thành xuống còn 34 (gồm 28 tỉnh và 6 thành phố trực thuộc trung ương mới), đồng thời xóa bỏ hoàn toàn cấp huyện - chuyển sang mô hình “chính quyền địa phương hai cấp”: cấp tỉnh và cấp xã (xã, phường, đặc khu), có hiệu lực từ 1/7/2025.

- Kết quả sắp xếp cấp xã cũng được quyết định trong cùng thời điểm: tổng số xã, phường giảm khoảng 60- 70%, từ hơn 10.000 xuống còn khoảng 3.300 đơn vị (bao gồm phường, xã và đặc khu).

Bảng 1: Danh sách Thành phố trực thuộc Trung ương và số lượng đơn vị hành chính

STT	Tên địa phương	Số phường	Số xã	Số đặc khu	Tổng đơn vị
1	Thành phố Hà Nội	51	75		126
2	Thành phố Hồ Chí Minh	113	54	1	168
3	Thành phố Đà Nẵng	23	70	1	94

4	Thành phố Hải Phòng	45	67	2	114
5	Thành phố Cần Thơ	31	72		103
6	Thành phố Huế	21	19		40
Tổng		284	19	4	645

Bảng 2: Danh sách 28 tỉnh và số lượng đơn vị hành chính

STT	Tên địa phương	Số phường	Số xã	Số đặc khu	Tổng đơn vị
1	Lai Châu	2	36	0	38
2	Điện Biên	3	42	0	45
3	Sơn La	8	67	0	75
4	Lạng Sơn	4	61	0	65
5	Quảng Ninh	30	22	2	54
6	Thanh Hóa	19	147	0	166
7	Ninh Bình	32	97	0	129
8	Nghệ An	11	119	0	130
9	Cao Bằng	3	53	0	56
10	Hà Tĩnh	9	60	0	69
11	Lào Cai	10	89	0	99
12	Thái Nguyên	15	77	0	92
13	Phú Thọ	15	133	0	148
14	Bắc Ninh	33	66	0	99
15	Hưng Yên	11	93	0	104
16	Ninh Bình	32	97	0	129
17	Quảng Trị	8	69	1	78
18	Quảng Ngãi	9	86	1	96
19	Gia Lai	25	110	0	135
20	Khánh Hòa	16	48	1	65
21	Lâm Đồng	20	103	1	124
22	Đắk Lắk	14	88	0	102
23	Đồng Nai	23	72	0	95
24	Tây Ninh	14	82	0	96
25	Vĩnh Long	19	105	0	124

26	Đồng Tháp	20	82	0	102
27	Cà Mau	9	55	3	67
28	An Giang	14	85	3	102
Tổng		428	2244	12	2684

Với sự sắp xếp đơn vị hành chính mới, Việt Nam sẽ có 284 phường, là các đơn vị nội thành, thuộc 6 Thành phố trực thuộc Trung ương. Ngoài ra 428 phường trực thuộc 28 tỉnh, đây chính là 428 phường mới, thuộc khu vực nội thị trực thuộc các thành phố, thị xã trước đây. Tất cả 428 phường này không thể coi là các đô thị mới độc lập bởi không đồng bộ về hệ thống hạ tầng kỹ thuật cũng như hạ tầng xã hội. Như vậy số lượng đô thị của Việt Nam sẽ giảm từ 900 xuống còn 150 đô thị bao gồm 6 thành phố trực thuộc Trung ương và 144 đô thị thuộc tỉnh (Hiệp hội các đô thị Việt Nam, 2025) tất cả các đô thị này đều đã có quy hoạch chung đô thị được phê duyệt. Khi đó tỷ lệ đô thị hóa của Việt Nam sẽ giảm từ 44,3% xuống dưới 30% [2]. Sự suy giảm mạnh về số lượng đô thị là do trên 700 thị trấn đã nhập với các xã lân cận để trở thành các xã mới - đây là sự nông thôn hóa một cách tạm thời để đạt được sự tinh gọn trong thời kỳ mới.

1.2. Tác động đến quy hoạch và phát triển đô thị

- Hệ thống quy hoạch hiện nay bao gồm quy hoạch tỉnh, quy hoạch huyện, quy hoạch chung đô thị, quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết. Khi cấp huyện bị xoá bỏ, một số đồ án quy hoạch huyện trước đây không còn hiệu lực pháp lý, song quy hoạch chung của các đô thị vẫn còn nguyên giá trị.

- Quy hoạch đô thị tại Việt Nam hiện nay thực hiện theo Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn, bao gồm các nội dung:

+ Lập và phê duyệt quy hoạch đô thị;

+ Quản lý đất đai, cấp phép xây dựng, giám sát đầu tư xây dựng đô thị;

- Cấp huyện không còn nữa nên việc thực hiện xây dựng theo quy hoạch đô thị được duyệt không thể giao cho cấp xã, phường bởi cấp xã/phường không được trang bị đầy đủ năng lực chuyên môn và thẩm quyền tương ứng, và bởi các dự án về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội là dùng cho toàn đô thị.

Mặc dù chính quyền địa phương được tổ chức lại theo hướng giảm cấp, tốc độ đô thị hóa hiện nay tiếp tục diễn ra mạnh mẽ và phân hóa không gian rõ rệt giữa xã, phường và đặc khu (hải đảo). Vì thế quản lý sự phát triển đô thị theo quy hoạch đô thị được duyệt chỉ có thể là chính quyền cấp tỉnh.

- Quy hoạch đô thị không chỉ là việc xác định vị trí công trình, mạng lưới giao thông hay phân khu sử dụng đất, mà là một công cụ điều tiết sự phát triển theo chức năng của không gian đô thị, phản ánh mối quan hệ qua lại giữa tổ chức bộ máy - thể chế - phân quyền

- khả năng quản trị. Vì mục tiêu cao cả của phát triển đô thị, gần dân và vì dân, những nội dung gì vì mô phục vụ đời sống hàng ngày của dân cần trao cho phường, xã. Những nội dung vĩ mô liên quan đến toàn đô thị cần trao cho chính quyền tỉnh.

1.3. Khả năng phải điều chỉnh hoặc lập lại hệ thống quy hoạch cấp trung gian

Việc thay đổi hệ thống hành chính dẫn đến yêu cầu điều chỉnh quy hoạch hàng loạt, đặc biệt là:

- Quy hoạch tỉnh phải cập nhật lại đơn vị hành chính.
- Quy hoạch hệ thống đô thị nông thôn quốc gia vừa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 891/QĐ-TTg ngày 22/8/2024 sẽ phải điều chỉnh hoặc lập lại.

2. PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ Ở KHU VỰC NÔNG THÔN

2.1. Sự thay đổi vị thế và chức năng của “xã” trong không gian đô thị

- Trước đây, “xã” thường được gắn với chức năng nông thôn, dân cư thưa, hoạt động sản xuất chủ yếu là nông nghiệp, kết cấu hạ tầng thấp.

- Sau sắp xếp lại chính quyền địa phương 2 cấp (xóa cấp huyện/quận), nhiều xã lại được đặt trong vùng đô thị hóa, đảm nhiệm chức năng như một “phường”, tức là không gian đô thị về dân cư, kinh tế, hạ tầng và nhu cầu dịch vụ. Đặc biệt là các xã vừa nông thôn hóa các thị trấn, vốn là đô thị vừa được nhập vào

- Việc giữ nguyên quy hoạch nông thôn, hoặc nông thôn mới là không phù hợp.
- Kế thừa quy hoạch các thị trấn, quy hoạch các trung tâm huyện lỵ là một việc làm quan trọng và thiết yếu cho quá trình tiếp tục đô thị hóa ở khu vực nông thôn.

2.2. Năng lực quản lý đô thị của cấp phường, xã cần có sự khác biệt.

- Cơ chế tổ chức bộ máy của xã chưa được thiết kế để quản lý đô thị.
- Không có đủ phòng ban chuyên môn (quản lý xây dựng, đô thị, môi trường, giao thông...).
- Thiếu cán bộ có chuyên môn kỹ thuật đô thị.
- Thiếu thẩm quyền giải quyết các vấn đề phức tạp như: cấp phép xây dựng, quản lý đất đai đô thị, trật tự xây dựng...
- Trong khi đó, người dân ở những xã đang đô thị hóa đòi hỏi dịch vụ đô thị hiện đại: cấp - thoát nước, rác thải, chiếu sáng, đường giao thông, nhà văn hóa, trường học, cây xanh...
- Mâu thuẫn giữa năng lực quản trị nông thôn và yêu cầu quản lý đô thị ngày càng rõ rệt. Vì thế phân cấp, phân quyền và tổ chức bộ máy của phường và xã phải có sự khác biệt, bởi phường là một bộ phận của đô thị, còn xã là khu vực nông thôn.

2.3. Quy hoạch xây dựng nông thôn mới không còn phù hợp

- Các đồ án quy hoạch xây dựng nông thôn mới (QHXD NTM) được lập trước đó thiếu tính linh hoạt và định hướng đô thị.

- Nhiều xã vẫn đang thực hiện QHXD NTM giai đoạn 2021-2030 nhưng trên thực tế, các yếu tố đô thị đã vượt xa định hướng đó.

- Các tiêu chuẩn của NTM (mật độ, hạ tầng, phân khu chức năng...) không đáp ứng nhu cầu phát triển hiện tại.

- Cần đổi mới cách tiếp cận quy hoạch xã theo hướng:

+ Không tách biệt cứng nhắc giữa nông thôn - đô thị.

+ Ưu tiên “đô thị hóa nông thôn” với những khu vực đã được xác định là đô thị hoặc trong vùng đô thị hóa theo quy hoạch đô thị trước ngày 1/7/2025.

3. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG QUY HOẠCH, QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TRONG TƯƠNG LAI

3.1. Xây dựng khung pháp lý linh hoạt cho phát triển đô thị trong mô hình hai cấp chính quyền

- Cần sửa đổi, bổ sung các luật liên quan đến quy hoạch, quản lý và phát triển đô thị (Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn, Luật Xây dựng, Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị...).

- Chuyển từ tư duy cứng nhắc theo địa giới hành chính sang tư duy quản lý không gian và chức năng đô thị, nhằm kế thừa quy hoạch các đô thị đã được phê duyệt.

3.2. Đổi mới công tác quy hoạch xã

- Ưu tiên lập quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết cho các xã có triển vọng đô thị hóa cao.

- Triển khai các quy hoạch chung phường, quy hoạch chung liên phường, ưu tiên đối với các phường vừa được thành lập từ các thành phố, thị xã thuộc tỉnh, quy hoạch chung xã, quy hoạch liên xã, ưu tiên đô thị hóa đối với các xã có thị trấn vừa được nhập vào.

3.3. Những việc cần làm ngay trong giai đoạn 2025 - 2030.

- Điều chỉnh Quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị - nông thôn quốc gia.

- Điều chỉnh quy hoạch chung các đô thị đã được phê duyệt, không lệ thuộc vào đơn vị hành chính mới, nhằm duy trì sự hoạt động ổn định của tất cả, các hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của các đô thị này, không để gián đoạn các hoạt động dịch vụ của hệ thống hạ tầng đến người dân đô thị, người dân ở các phường thuộc các đô thị này.

- Quy hoạch chung xã với các xã có thị trấn mới được nhập vào, theo hướng đô thị hóa và theo hướng quy hoạch đô thị mới.

- Tránh quan niệm sai lầm khi cho rằng 428 phường thuộc 28 tỉnh là 428 đô thị mới, bởi sẽ lãng phí đầu tư công khi mà đồng loạt 428 chính quyền ở các phường này đề nghị xóa bỏ hoàn toàn hệ thống hạ tầng của thành phố, thị xã đã đầu tư xây dựng từ hàng chục năm trước đó, để xây dựng lại một cách đồng bộ hệ thống hạ tầng mới với tư duy hành chính, cục bộ. để quản lý trong ranh giới phường của mình.

- Xây dựng lại quy trình phân loại đô thị, không lệ thuộc vào đơn vị hành chính.

- Từng bước sử dụng lại danh xưng thành phố đối với các đô thị thuộc tỉnh, đã có quy hoạch đô thị được phê duyệt trước ngày 1/7/2025, để phù hợp với danh xưng thành phố theo đúng thông lệ quốc tế.

Khi đó thành phố vẫn là đơn vị hành chính cấp cơ sở, tiếp tục được tinh gọn một lần nữa với các phường mới được thành lập, bởi không có quốc gia nào trên toàn thế giới không sử dụng danh xưng thành phố đối với đô thị (Liên hợp quốc, 1992).

- Ứng dụng số hóa và GIS đối với các loại hình quy hoạch đô thị trong bối cảnh mới.

- Ứng dụng số hóa và GIS đối với công tác quản lý hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong đô thị.

Từng bước hoàn thiện và hoàn thiện lại hệ thống văn bản, chính sách, quy trình quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững hệ thống đô thị Việt Nam cho xứng tầm với kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, có những thành phố xứng tầm quốc tế, trong đại gia đình đô thị trên toàn thế giới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. <https://hanoimoi.vn/mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-dap-ung-yeu-cau-cua-dat-nuoc-va-thoi-dai-706940.html>

2. PGS. TS. Lưu Đức Hải, KS. Trần Văn Hành - “Đô thị và đơn vị hành chính cấp cơ sở”
- Tọa đàm khoa học tại Trường Đại học khoa học xã hội và nhân văn, 9/5/2025.