DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT: SỰ CẦN THIẾT, PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, KHUNG PHÁP LÝ, CÁC CHÍNH SÁCH ĐỘT PHÁ VÀ KIẾN NGHỊ

GS-TS PHAN TRUNG LÝ
Nguyên Chủ nhiệm Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội
Former Chairman of the Law Committee of the National Assembly
Email: toasoan@phaply.vn

ThS VŨ LÊ HẢI GIANG
Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law - State, Ho Chi Minh City University of Law
E-mail: vlhgiang@hcmulaw.edu.vn

NGUYỄN HẢI ĐĂNG
Công ty cổ phần IVS
IVS Joint Stock Company
Email: career@indivisys.vn

Tóm tắt

Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt được kỳ vọng là tiền đề để hình thành một mô hình quản trị đô thị hiện đại, tự chủ, linh hoạt và hiệu quả, và là bước đi chiến lược nhằm hiện thực hóa khát vọng phát triển đất nước nhanh và bền vững trong kỷ nguyên mới. Bài viết phân tích sự cần thiết và vai trò của Luật Đô thị đặc biệt và nhận diện những yêu cầu căn bản đối với Luật Đô thị đặc biệt. Từ đó, bài viết đưa ra các kiến nghị hoàn thiện và triển khai Luật Đô thị đặc biệt.

Từ khóa: *Luật Đô thị đặc biệt, Thành phố Hồ Chí Minh, quản trị, chính sách*

Abstract

The draft Law on Special urban areas is expected to be a prerequisite for the formation of a modern, autonomous, flexible, and effective urban governance model, and a strategic step towards realizing the aspiration for rapid and sustainable national development in the new era. This article analyzes the necessity and role of the Law on Special urban areas and identifies the fundamental requirements for it. Upon these analyses, the article proposes recommendations for improving and implementing the Law on Special urban areas.

Keywords: *Law on Special urban areas, Ho Chi Minh City, governance, policy*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.768
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Trong hệ thống các cực tăng trưởng, Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) giữ vị trí đặc biệt: không chỉ là trung tâm kinh tế lớn nhất cả nước, mà còn là đầu mối giao thương quốc tế, trung tâm đổi mới sáng tạo và là nơi hội tụ, lan tỏa các động lực phát triển mới. Tuy nhiên, thực tiễn phát triển năng động, vượt trội của Thành phố lại đang đặt ra một nghịch lý thể chế ngày càng rõ nét. Một mặt, Thành phố đóng góp tỷ trọng lớn nhất vào ngân sách quốc gia, đóng vai trò dẫn dắt tăng trưởng và hội nhập.[1] Tuy nhiên, TP. HCM vẫn phải đối mặt với nhiều điểm nghẽn khi quy mô kinh tế ngày càng lớn nhưng khung thể chế và mô hình quản trị chưa theo kịp yêu cầu phát triển. Bên cạnh đó, dù đã và đang vận hành như một "siêu đô thị" đa trung tâm với quy mô dân số, kinh tế và không gian đô thị vượt xa khuôn khổ truyền thống, Thành phố vẫn chủ yếu chịu

1 Với mức kỷ lục trên 800.000 tỷ đồng, Thành phố Hồ Chí Minh xếp thứ nhất cả nước về thu ngân sách nhà nước trong năm 2025. Đứng thứ hai là thành phố Hà Nội với số thu là 704.579 tỷ đồng. Xem thêm: Thông tấn xã Việt Nam, "Thành phố Hồ Chí Minh thu ngân sách dẫn đầu cả nước, vượt mốc 800.000 tỷ đồng", *Cổng Thông tin điện tử Thành Ủy Tp. Hồ Chí Minh*, https://hcmcpv.org.vn/tin-tuc/thanh-pho-ho-chi-minh-thu-ngan-sach-dan-dau-ca-nuoc-vuot-moc-800-000-ty-dong-1491941395, truy cập ngày 03/9/2026.

sự điều chỉnh của các thiết chế pháp luật đô thị mang tính phổ quát, thiếu tính đặc thù và chưa theo kịp yêu cầu quản trị hiện đại. Sự thiếu hụt một hành lang pháp lý mang tính đột phá không chỉ làm suy giảm hiệu quả khai thác các nguồn lực phát triển, mà còn hạn chế khả năng thử nghiệm và triển khai các mô hình kinh tế mới, các thiết chế quản trị tiên tiến, cũng như việc thích ứng linh hoạt với những biến động nhanh chóng của môi trường kinh tế số và toàn cầu hóa. Điều này đặt ra yêu cầu phải chuyển từ tư duy "quản lý theo khuôn khổ sẵn có" sang "kiến tạo thể chế phát triển",[2] trong đó pháp luật không chỉ là công cụ điều chỉnh mà còn là động lực thúc đẩy đổi mới, sáng tạo và bứt phá. Từ những phân tích trên, có thể thấy Luật Đô thị đặc biệt cho TP. HCM là tiền đề để hình thành một mô hình quản trị đô thị hiện đại, tự chủ, linh hoạt và hiệu quả; là công cụ để giải phóng tối đa các nguồn lực xã hội; và sâu xa hơn, là bước đi chiến lược nhằm hiện thực hóa khát vọng phát triển đất nước nhanh và bền vững trong kỷ nguyên mới.

1. Sự cần thiết ban hành và vai trò của Luật Đô thị đặc biệt

1.1. Sự cần thiết ban hành Luật Đô thị đặc biệt

Xây dựng Luật Đô thị đặc biệt cho TP. HCM không chỉ là một yêu cầu mang tính kỹ thuật lập pháp, mà là một đòi hỏi mang tính tất yếu khách quan từ thực tiễn phát triển và cạnh tranh thể chế trong kỷ nguyên toàn cầu hóa và kinh tế số.

Thứ nhất, sự hình thành và phát triển của các đô thị có tính lịch sử và đặc thù đặt ra yêu cầu từ thực tiễn phát triển của đô thị đặc biệt. Lịch sử đã cho thấy đa phần các đô thị thường được hình thành một cách tự nhiên, nhưng khác với các đơn vị nông thôn, đô thị chỉ hình thành ở các khu vực đặc biệt hội tụ đầy đủ các điều kiện: (i) có những điều kiện về đất đai, nguồn nước, khí hậu thuận lợi thích hợp cho hoạt động trồng trọt, chăn nuôi; (ii) gần các mỏ đá, mỏ khoáng sản để xây dựng hạ tầng cơ sở của thành phố; (iii) nằm tại khu vực địa lý có lợi thế về phòng thủ quân sự để bảo đảm an toàn cho người dân; (iv) là các ngã ba, ngã tư giao thương, thích hợp cho buôn bán, trao đổi.[3] Bên cạnh các đô thị tự nhiên, còn có các đô thị nhân tạo là thủ đô hoặc các thành phố được hình thành do các chính sách công nghiệp, chính sách đô thị hóa, chính sách phát triển vùng.[4] Dù là hình thành một cách tự nhiên hay nhân tạo, thì các đô thị đều có đặc điểm chung là có hạ tầng cơ sở phát triển, mạng lưới giao thông thống nhất, xuyên suốt, thuận lợi cho việc đi lại, hoạt động kinh tế ở các đô thị rất đa dạng, đa ngành, đa lĩnh vực, diễn ra với nhịp độ nhanh chóng, sôi động với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao.[5] Điều này dẫn đến nhu cầu rất tự nhiên của không gian đô thị là cần thể chế đặc thù để đáp ứng với nhịp phát triển năng động ấy. TP. HCM hiện nay đang chuyển hóa mạnh mẽ theo mô hình siêu đô thị đa trung tâm theo đúng xu hướng chung của những siêu đô thị trên thế giới, với sự hình thành các cực tăng trưởng mới, đồng thời từng bước khẳng định vai trò là trung tâm tài chính, thương mại, khoa học - công nghệ của khu vực Đông Nam Á, cũng như là đầu mối liên kết vùng và

2 Cổng thông tin điện tử chính phủ, "Tổng Bí thư Tô Lâm: Công tác hoàn thiện thể chế pháp luật phải mở đường cho kiến tạo phát triển", *Tạp chí Xây dựng chính sách, pháp luật*, https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/tong-bi-thu-to-lam-cong-tac-hoan-thien-the-che-phap-luat-phai-mo-duong-cho-kien-tao-phat-trien-119250605192321525.htm, truy cập ngày 08/7/2026.

3 Maarten Bosker, "City origins", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 94(3):103677, 2022, tr. 2-3, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103677

4 *Như trên*, tr. 4.

5 Mai Thị Lâm, Vũ Lê Hải Giang, "Dân chủ trực tiếp trong chính quyền đô thị tại TP. HCM", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 6(116), 2023, tr. 34-35

hội nhập quốc tế của cả nước. Tuy nhiên, khung pháp luật hiện hành, kể cả Luật Thủ đô (sửa đổi) về cơ bản vẫn được thiết kế trên nền tảng mô hình đô thị truyền thống, với các đặc trưng quản trị theo đơn vị hành chính lãnh thổ khép kín, phân cấp hạn chế và cơ chế vận hành còn nặng tính hành chính. Điều này dẫn đến sự không tương thích giữa mô hình phát triển thực tiễn và khuôn khổ pháp lý điều chỉnh, thể hiện ở một số điểm nghẽn cơ bản:

Một là, chưa có cơ chế pháp lý đầy đủ để quản trị vùng đô thị mở rộng, liên kết hiệu quả giữa TP. HCM với các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam;

Hai là, thiếu hành lang pháp lý cho các lĩnh vực mới như kinh tế số, tài chính quốc tế, đổi mới sáng tạo, đặc biệt là các mô hình kinh doanh và công nghệ mang tính đột phá;

Ba là, chưa thiết lập được mô hình chính quyền đô thị linh hoạt, quản trị theo dữ liệu, dựa trên nền tảng số, phù hợp với yêu cầu của quản trị hiện đại.

Trong điều kiện đó, việc ban hành một đạo luật riêng - với tính chất là luật quy định những vấn đề có tính nguyên tắc, luật mở, luật trao quyền - trở thành yêu cầu cấp thiết nhằm hợp pháp hóa các mô hình phát triển mới, đồng thời tháo gỡ các điểm nghẽn thể chế đang kìm hãm tiềm năng của đô thị đặc biệt này.

Thứ hai, trong kỷ nguyên toàn cầu hóa và dịch chuyển mạnh mẽ của các dòng vốn, công nghệ và nhân lực chất lượng cao, cạnh tranh giữa các quốc gia ngày càng chuyển hóa thành cạnh tranh giữa các đô thị, từ đó đặt ra yêu cầu từ cạnh tranh thể chế trong bối cảnh quốc tế. Sự thành lập các siêu đô thị đa cực, đa trung tâm, tiến tới thành lập liên đô thị hay vùng đô thị thay thế cho đô thị đơn cực truyền thống là xu hướng mạnh mẽ ở nhiều quốc gia trên thế giới từ đầu thế kỷ 20 đến nay. Sự hình thành các trung tâm sáng tạo trong một siêu đô thị đa trung tâm, rất thường thấy ở những đô thị phát triển.[6] Quan điểm phổ biến thế giới cho rằng xu hướng thành lập và phát triển các trung tâm sáng tạo gắn liền với sự phi tập trung hóa trong quản trị hiện đại.[7] Tuy mức độ phi tập trung hóa khác nhau, song các đô thị lớn đều cần những "chiếc áo thể chế" đặc thù[8] để đảm bảo sự chủ động, năng động, sáng tạo, tự chủ, tự quyết, tự chịu trách nhiệm để phát huy các thế mạnh của mình, đặc biệt là các mô hình kinh doanh và công nghệ mang tính đột phá. Trong khi đó, nếu TP. HCM nói riêng và các đô thị đặc biệt ở nước ta vẫn tiếp tục vận hành trong khuôn khổ pháp lý chung, thiếu các cơ chế vượt trội và linh hoạt, thì không chỉ khó phát huy hết tiềm năng nội tại, mà còn có nguy cơ đánh mất lợi thế cạnh tranh thể chế trong khu vực.

Từ hai phương diện nêu trên có thể khẳng định: việc ban hành Luật Đô thị đặc biệt không chỉ nhằm giải quyết các vấn đề trước mắt của TP. HCM, mà còn mang ý nghĩa chiến lược trong việc kiến tạo một mô hình thể chế phát triển mới

6 Ví dụ: như khu đô thị University City thuộc thành phố Philadelphia, bang Pennsylvania; khu công nghệ Research Triangle Park thuộc liên minh thành phố Raleigh–Durham, bang North Carolina, Hoa Kỳ; ở châu Âu thì có quận Kista thuộc thành phố Rinkeby-Kista, Thụy Điển; khu công nghệ Silicon Allee thuộc thành phố Berlin, Đức; ở châu Á thì có Phố Đông tân khu, Thượng Hải, Trung Quốc; …

7 Sara Lawrence, Michael Hogan, and Elizabeth Brown, "Planning for an innovation district: Questions for practitioners to consider", *RTI Press publication*, 2019, tr. 3, https://doi.org/10.3768/rtipress.2018.op.0059.1902; Junyeong Lee, Jinyoung Min, Heeseok Lee, "The effect of organizational structure on open innovation: A quadratic equation", *Procedia Computer Science*, Vol. 91, 2016, tr. 492-501, https://doi.org/10.1016/j.procs.2016.07.128; Mahlagha Darvishmotevali, "Decentralization and innovative behavior: The moderating role of supervisor support", *International Journal of Organizational Leadership*, Vol. 8(01), 2019, tr. 32, https://doi.org/10.33844/ijol.2019.60204

8 International town planning conference, *1924 Report*, Part II, Amsterdam, https://www.worldgardencities.com/articles/research/international-town-planning-conference-amsterdam-1924-part-ii-report, truy cập ngày 08/07/2026.

- linh hoạt, hiện đại, hội nhập và có khả năng dẫn dắt - đáp ứng yêu cầu của Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

1.2. Vai trò của Luật Đô thị đặc biệt trong kiến tạo thể chế phát triển đột phá và quản trị đô thị hiện đại

Trong bối cảnh yêu cầu phát triển nhanh, bền vững và hội nhập sâu rộng của đất nước trong Kỷ nguyên mới, việc xây dựng và ban hành Luật Đô thị đặc biệt không chỉ là một giải pháp kỹ thuật lập pháp, mà còn mang ý nghĩa chiến lược về đổi mới tư duy thể chế, "không chỉ để quản lý cái đã có, mà còn phải mở đường cho cái mới; không chỉ điều chỉnh thực tiễn hiện hữu, mà còn phải kiến tạo tương lai",[9] là yếu tố quyết định năng lực cạnh tranh quốc gia và hiệu lực quản trị quốc gia trong bối cảnh mới. Vai trò của Luật Đô thị đặc biệt được thể hiện như sau:

Thứ nhất, kiến tạo hành lang pháp lý vượt trội cho quản trị đô thị đặc thù, trọng tâm là chuyển đổi từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang mô hình quản trị đô thị hiện đại dựa trên các nguyên tắc: (i) phân quyền mạnh mẽ, thực chất đi đôi với cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả; (ii) trao quyền tự chủ cao trong quyết định chính sách phát triển; (iii) chấp nhận thử nghiệm chính sách có kiểm soát (*sandbox* pháp lý).

Thứ hai, tạo nền tảng pháp lý cho huy động và phân bổ nguồn lực hiệu quả thông qua ba kênh: *một là,* thiết lập cơ chế tài chính - ngân sách đặc thù (tự chủ ngân sách, giữ lại tỷ lệ điều tiết cao hơn); *hai là*, cho phép đa dạng hóa các công cụ huy động vốn (trái phiếu đô thị, quỹ đầu tư phát triển, hình thức đầu tư theo phương thức đối tác công tư thế hệ mới); *ba là*, trao quyền chủ động trong quyết định đầu tư công và phân bổ nguồn lực theo chiến lược phát triển đô thị.

Thứ ba, thúc đẩy triển khai các mô hình phát triển mới và kinh tế đô thị hiện đại, đặc biệt là: kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn; trung tâm tài chính quốc tế, trung tâm đổi mới sáng tạo; đô thị thông minh, đô thị sáng tạo, đô thị tích hợp đa chức năng. Khác với các luật chuyên ngành vốn mang tính ổn định cao, Luật Đô thị đặc biệt cần được thiết kế theo hướng "luật quy định những vấn đề có tính nguyên tắc - luật mở - luật trao quyền", cho phép cập nhật, điều chỉnh linh hoạt các mô hình phát triển mới mà không phải sửa luật thường xuyên.

Thứ tư, đổi mới mô hình tổ chức và vận hành bộ máy chính quyền đô thị. Luật Đô thị đặc biệt tạo cơ sở pháp lý cho việc đổi mới căn bản mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu lực, hiệu quả, trong đó phân định rõ chức năng giữa hoạch định chính sách và thực thi, đồng thời tăng cường trách nhiệm giải trình và minh bạch.

Thứ năm, thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực và bảo đảm minh bạch trong điều kiện trao quyền mạnh. Luật Đô thị đặc biệt thiết lập đồng bộ giữa các cơ chế kiểm soát quyền lực nội bộ (giữa các thiết chế trong chính quyền đô thị), kiểm soát từ bên ngoài (Quốc hội, Chính phủ, cơ quan kiểm toán, thanh tra), kiểm soát từ xã hội (người dân, doanh nghiệp, báo chí, công nghệ số). Đồng thời, phải đẩy mạnh ba yếu tố: công khai và minh bạch trong quản trị, trách nhiệm giải trình của chính quyền, ứng dụng công nghệ để giám sát quyền lực theo thời gian thực.

9 Hương Giang, "Thể chế đi trước mở đường để "cỗ xe kinh tế" bứt tốc", *Báo Thanh tra*, 2026, https://thanhtra.com.vn/doi-noi-52FA82FBF/the-che-di-truoc-mo-duong-de-co-xe-kinh-te-but-toc-ecbfc8305.html, truy cập ngày 08/7/2026.

Như vậy, có thể khẳng định: Luật Đô thị đặc biệt không chỉ là một đạo luật điều chỉnh một loại hình đơn vị hành chính, mà là một thiết chế thể chế mang tính đột phá, góp phần hiện thực hóa yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong quản trị quốc gia. Vì vậy, việc ban hành Luật này cần được nhìn nhận như một bước đi chiến lược, có ý nghĩa mở đường, tạo động lực và không gian phát triển mới cho các đô thị đầu tàu, qua đó lan tỏa động lực phát triển cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

2. Các yêu cầu căn bản đối với Luật Đô thị đặc biệt

2.1. Phạm vi điều chỉnh của Luật đô thị đặc biệt

Thực tiễn vận hành cho thấy, những hạn chế lớn nhất hiện nay không nằm ở nguồn lực, mà nằm ở "trần thể chế" - tức là giới hạn của các quy định pháp luật hiện hành chưa theo kịp yêu cầu phát triển của siêu đô thị. Các cơ chế phân quyền, quản trị, tài chính, đất đai, đổi mới sáng tạo và liên kết vùng vẫn bị phân tán trong nhiều luật khác nhau, thiếu một thiết kế tổng thể, tích hợp và đủ độ linh hoạt để đáp ứng các mô hình phát triển mới. Từ đó, việc xác lập phạm vi điều chỉnh của Luật Đô thị đặc biệt cần được tiếp cận theo tư duy đột phá, không chỉ là "mở rộng" mà là tái cấu trúc toàn diện không gian pháp lý cho phát triển đô thị hiện đại. Luật không thể chỉ dừng lại ở việc điều chỉnh một số lĩnh vực riêng lẻ, mà phải bao trùm các trụ cột cốt lõi của quản trị và phát triển đô thị:

Thứ nhất, về tổ chức và quản trị đô thị: yêu cầu đặt ra là phải thiết lập mô hình chính quyền đô thị tinh gọn, đa cấp linh hoạt, với mức độ phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền thành phố và các đơn vị trực thuộc. Đặc biệt, cần chuyển từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang mô hình quản trị đô thị dựa trên dữ liệu, vận hành theo các nguyên tắc của chính quyền số, bảo đảm tính minh bạch, phản ứng nhanh và hiệu quả.

Thứ hai, về tài chính - ngân sách - đầu tư: Luật cần tạo lập một cơ chế tài chính đặc thù, cho phép đô thị đặc biệt có quyền tự chủ cao hơn trong huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực, bao gồm cả khả năng tiếp cận thị trường vốn quốc tế, thiết kế chính sách thuế, phí phù hợp với vai trò trung tâm tài chính - kinh tế.

Thứ ba, về đất đai - quy hoạch - phát triển không gian: cần trao quyền tự chủ thực chất cho đô thị trong việc lập và điều chỉnh quy hoạch, đồng thời thiết lập các cơ chế hiện đại để khai thác giá trị gia tăng từ đất đai, phát triển đô thị nén,[10] đô thị xanh và đô thị thông minh, phù hợp với xu hướng phát triển bền vững.

Thứ tư, về khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo: Luật phải mở ra không gian thể chế cho các cơ chế thử nghiệm có kiểm soát, tạo điều kiện triển khai các mô hình kinh tế mới, công nghệ mới và phát triển các trung tâm tài chính, công nghệ mang tầm khu vực và quốc tế.

Thứ năm, về quản trị nhân lực và công tác cán bộ: Luật cần thiết lập một khuôn khổ pháp lý đặc thù, vượt trội nhằm trao quyền chủ động cho đô thị đặc biệt trong

10 "Đô thị nén (*compact city*) là một mô hình quy hoạch đô thị với những đặc điểm như mật độ dân cư cao, tích hợp đa dạng tiện ích trong một không gian, giao thông công cộng dễ tiếp cận và hiệu quả. Xem thêm: Saleh Abdullahia, Biswajeet Pradhana, Shattri Mansora, Abdul Rashid Mohamed Shariff, "GIS-based modeling for the spatial measurement and evaluation of mixed land use development for a compact city", *GIScience & Remote Sensing*, Vol. 52(01), 2015, tr. 18.

phát triển, quản trị và sử dụng nguồn nhân lực, đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo hướng linh hoạt, cạnh tranh và tiệm cận chuẩn mực quốc tế.

Thứ sáu, về liên kết vùng và hội nhập quốc tế: cần thiết lập các cơ chế điều phối vùng mang tính thể chế, đồng thời cho phép đô thị đặc biệt chủ động tham gia các thỏa thuận hợp tác quốc tế, qua đó nâng cao năng lực cạnh tranh toàn cầu và vai trò đầu mối kết nối.

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định rằng việc thiết kế phạm vi điều chỉnh của Luật Đô thị đặc biệt không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp mà là vấn đề chiến lược phát triển quốc gia. Một phạm vi điều chỉnh đủ rộng, đủ linh hoạt và đủ hiện đại sẽ là điều kiện tiên quyết để hình thành một khuôn khổ thể chế vượt trội, tạo động lực cho các đô thị đặc biệt thực sự trở thành cực tăng trưởng, trung tâm đổi mới sáng tạo và đầu tàu dẫn dắt sự phát triển của đất nước trong kỷ nguyên mới.

2.2. Luật Đô thị đặc biệt là luật trao quyền

Thực tiễn cho thấy, hệ thống pháp luật hiện hành, dù đã có những bước tiến đáng kể, vẫn còn bị chi phối bởi tư duy quản lý hành chính truyền thống, thiếu các thiết chế pháp lý mang tính "mở" và "trao quyền" phù hợp với đặc thù của đô thị đặc biệt. Điều này dẫn đến nghịch lý: đô thị càng phát triển nhanh thì thể chế càng trở thành điểm nghẽn. Trong bối cảnh đó, việc xây dựng Luật Đô thị đặc biệt không thể tiếp cận theo lối tư duy lập pháp truyền thống, mà phải được thiết kế trên nền tảng một triết lý pháp lý mới: luật chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc – luật mở – luật trao quyền.

Trước hết, với tư cách là một luật chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc, Luật Đô thị đặc biệt cần tập trung xác lập các nguyên tắc nền tảng có tính hiến định, định hình rõ vị trí, vai trò và chức năng của đô thị đặc biệt trong cấu trúc phát triển quốc gia. Các nguyên tắc này không chỉ bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, mà còn tạo cơ sở cho việc thiết kế các cơ chế đặc thù phù hợp với yêu cầu phát triển năng động của đô thị. Tiếp đó, với tính chất luật mở, đạo luật cần tạo lập không gian pháp lý linh hoạt, cho phép chính quyền đô thị chủ động lựa chọn mô hình phát triển, phương thức quản trị và công cụ điều hành phù hợp với thực tiễn. Đặc biệt, cần thiết lập cơ chế "thử nghiệm có kiểm soát" như một công cụ pháp lý quan trọng để thử nghiệm các chính sách mới trong điều kiện rủi ro được quản trị, qua đó thúc đẩy đổi mới sáng tạo và thích ứng nhanh với các xu thế phát triển toàn cầu. Quan trọng hơn, Luật Đô thị đặc biệt phải là một luật trao quyền, thực sự phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền đô thị, nhất là trong các lĩnh vực then chốt như tài chính – ngân sách, quy hoạch – đất đai, tổ chức bộ máy và quản trị dữ liệu. Việc trao quyền không chỉ dừng lại ở phân cấp hành chính, mà phải gắn với trách nhiệm giải trình, cơ chế kiểm soát quyền lực và các thiết chế bảo đảm minh bạch, nhằm xây dựng một nền quản trị đô thị hiện đại, hiệu lực và hiệu quả.

Tương ứng với triết lý đó, kết cấu pháp lý của Luật cần được thiết kế theo hướng hiện đại, gồm ba hợp phần cơ bản: (i) phần nguyên tắc – đóng vai trò "hiến định hóa" địa vị pháp lý của đô thị đặc biệt, (ii) phần cơ chế đặc thù – quy định các chính sách vượt trội, mang tính đột phá, và (iii) phần kiểm soát quyền lực – thiết

lập các cơ chế giám sát, kiểm tra, bảo đảm quyền lực được vận hành đúng mục tiêu, không bị lạm dụng hay tha hóa.

Một vấn đề có tính chất then chốt là xác lập mối quan hệ giữa Luật Đô thị đặc biệt với hệ thống pháp luật hiện hành. Cần khẳng định nguyên tắc ưu tiên áp dụng Luật Đô thị đặc biệt trong phạm vi điều chỉnh của mình, đồng thời cho phép áp dụng cơ chế "vượt khung" đối với một số quy định của pháp luật hiện hành khi đã được Quốc hội cho phép.

Như vậy, việc định hình khung pháp lý cho Luật Đô thị đặc biệt không chỉ nhằm giải quyết các vấn đề trước mắt của một đô thị cụ thể, mà còn mang ý nghĩa chiến lược trong việc đổi mới tư duy lập pháp, hoàn thiện thể chế phát triển và nâng cao năng lực quản trị quốc gia.

2.3. Chính sách pháp luật đột phá, đặc thù – trụ cột tạo lập năng lực cạnh tranh thể chế của đô thị đặc biệt

Trước yêu cầu phát triển đột phá của TP. HCM với vai trò là đầu tàu kinh tế, trung tâm đổi mới sáng tạo và cửa ngõ hội nhập quốc tế, việc thiết kế các chính sách pháp luật mang tính đặc thù, vượt trội không chỉ là yêu cầu thực tiễn mà còn là tất yếu của tư duy phát triển thể chế hiện đại. Vì thế, Luật Đô thị đặc biệt cần thiết kế thể chế để TP. HCM đạt được sáu đột phá:

Thứ nhất là đột phá về phân quyền - thiết lập cơ chế "tự chủ thể chế có kiểm soát". Một trong những nội dung cốt lõi của Luật Đô thị đặc biệt là tạo lập bước đột phá về phân quyền theo hướng thực chất, hiệu quả. Cần chuyển mạnh từ cơ chế "phân cấp hành chính" sang "phân quyền thể chế", trong đó TP. HCM được trao quyền quyết định đối với nhiều vấn đề hiện thuộc thẩm quyền của Trung ương, đặc biệt trong các lĩnh vực quy hoạch, đầu tư, tài chính - ngân sách, đất đai và tổ chức bộ máy. Điểm nhấn quan trọng là thiết lập cơ chế "ủy quyền ngược" - cho phép chính quyền thành phố, trên cơ sở đáp ứng các điều kiện nhất định, có thể chủ động đề xuất và thực hiện các chính sách mới chưa được quy định trong pháp luật hiện hành, đồng thời báo cáo, chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan Trung ương.

Thứ hai là đột phá về tài chính đô thị - tạo lập nền tảng tự chủ tài chính và hội nhập quốc tế. Để bảo đảm nguồn lực cho phát triển, Luật cần thiết kế các cơ chế tài chính đặc thù, cho phép TP. HCM có mức độ tự chủ tài chính cao hơn. Trước hết, cần điều chỉnh theo hướng tăng tỷ lệ điều tiết ngân sách được giữ lại cho thành phố, phù hợp với quy mô đóng góp và nhu cầu đầu tư phát triển. Bên cạnh đó, việc cho phép phát hành trái phiếu quốc tế là một bước đi mang tính đột phá, giúp thành phố tiếp cận trực tiếp các nguồn vốn toàn cầu, nâng cao năng lực huy động tài chính trong dài hạn. Song song với đó, cần thể chế hóa chủ trương xây dựng trung tâm tài chính quốc tế tại thành phố, với các cơ chế đặc thù về thuế, ngoại hối, quản lý dòng vốn, qua đó từng bước đưa TP. HCM trở thành một mắt xích quan trọng trong mạng lưới tài chính khu vực và toàn cầu.

Thứ ba là đột phá về đất đai và phát triển đô thị - khai phóng nguồn lực từ không gian phát triển. Đất đai là nguồn lực quan trọng bậc nhất đối với phát triển đô thị. Do đó, cần thiết lập các cơ chế pháp lý linh hoạt, cho phép TP. HCM chủ động hơn trong việc thu hồi, tái phân bổ và sử dụng đất đai theo định hướng phát

triển dài hạn. Một trong những nội dung then chốt là cơ chế thu hồi đất theo quy hoạch phát triển, kết hợp với các công cụ tái phân bổ đất đai một cách công bằng, minh bạch và hiệu quả. Đồng thời, cần thể chế hóa các công cụ khai thác giá trị gia tăng từ đất (*land value capture*), như thu hồi một phần giá trị tăng thêm từ đầu tư hạ tầng, phát triển đô thị để tái đầu tư cho cộng đồng.[11]

Thứ tư là đột phá về đổi mới sáng tạo - kiến tạo không gian thể chế cho công nghệ tương lai. Trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ, việc thiết lập các cơ chế thử nghiệm pháp lý là yêu cầu cấp thiết. Luật cần cho phép TP. HCM triển khai các mô hình *sandbox* trong các lĩnh vực như trí tuệ nhân tạo, công nghệ tài chính (*fintech*), kinh tế số…, với phạm vi, thời gian và cơ chế giám sát rõ ràng. Bên cạnh đó, cần phát triển các khu thử nghiệm công nghệ, nơi các doanh nghiệp, viện nghiên cứu, công ty khởi nghiệp có thể thử nghiệm các sản phẩm, dịch vụ mới trong môi trường pháp lý linh hoạt.

Thứ năm là đột phá về quản trị – xây dựng mô hình chính quyền số và quản trị thông minh. Đột phá về quản trị là yếu tố nền tảng, quyết định hiệu quả thực thi của toàn bộ hệ thống chính sách. Luật cần đặt mục tiêu xây dựng chính quyền số toàn diện tại TP. HCM, trong đó mọi hoạt động quản lý nhà nước được vận hành trên nền tảng số, bảo đảm công khai, minh bạch và hiệu quả. Trọng tâm là phát triển mô hình quản trị dựa trên dữ liệu lớn (*big data*), kết hợp với các công nghệ tiên tiến như trí tuệ nhân tạo, Internet vạn vật (*Internet-of-things*), nhằm nâng cao chất lượng dự báo, hoạch định chính sách và cung cấp dịch vụ công. Đồng thời, cần thiết lập các cơ chế pháp lý bảo đảm an toàn dữ liệu, bảo vệ quyền riêng tư và tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền.

Thứ sáu là đột phá về quản trị nhân lực và công tác cán bộ. Luật Đô thị đặc biệt cần thiết lập và hoàn thiện các cơ chế đột phá, vượt trội cho TP. HCM trong chủ động xây dựng, thu hút, sử dụng và đãi ngộ nguồn nhân lực, đồng thời đổi mới căn bản công tác cán bộ theo hướng hiện đại, linh hoạt và hiệu quả như sau:

- *Cơ chế thứ nhất*: Trao quyền chủ động trong thu hút và sử dụng nhân tài. Luật cần cho phép TP. HCM xây dựng cơ chế tuyển dụng đặc thù, không hoàn toàn phụ thuộc vào khuôn khổ chung của hệ thống công vụ hiện hành; có thể áp dụng các hình thức tuyển chọn cạnh tranh quốc tế đối với các vị trí chiến lược (quản trị đô thị, tài chính, công nghệ, quy hoạch…). Bên cạnh đó, TP.HCM được quyền thí điểm cơ chế "hợp đồng công vụ linh hoạt", cho phép ký hợp đồng có thời hạn với chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý giỏi trong và ngoài nước. Ngoài ra, cần thiết kế cơ chế cho phép công nhận và sử dụng nhân lực không qua thi tuyển truyền thống trong các lĩnh vực đặc thù, trên cơ sở đánh giá năng lực thực tiễn và thành tích.

Cơ chế thứ hai: Đột phá về chế độ đãi ngộ và thị trường hóa nguồn nhân lực công. TP.HCM cần được tự quyết định mức thu nhập, thưởng, đãi ngộ đặc biệt vượt khung chung đối với nhân lực chất lượng cao và cán bộ có thành tích xuất sắc của Thành phố, song song với đó là thí điểm cơ chế trả lương theo vị trí việc làm và hiệu quả công việc, tiến tới tiệm cận với cơ chế thị trường trong khu vực

11 Một số quốc gia đã áp dụng các công cụ này một cách hệ thống và thành công như Canada, Bỉ, Australia, Phần Lan, Singapore, Hoa Kỳ, Singapore,… Xem thêm: OECD, Lincoln Institute of Land Policy, *Global compendium of land value capture policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, 2022, tr. 42-249.

công. Luật cũng nên cho phép hình thành "quỹ phát triển nhân tài đô thị" để hỗ trợ đào tạo, nghiên cứu, thu hút chuyên gia quốc tế.

Cơ chế thứ ba: Đổi mới căn bản công tác cán bộ theo hướng mở, linh hoạt và cạnh tranh. Cụ thể, TP. HCM cần được thí điểm cơ chế bổ nhiệm cạnh tranh, tuyển chọn lãnh đạo quản lý thông qua thi tuyển, đấu thầu chức danh hoặc đánh giá độc lập. Điều này có thể khiến mô hình tổ chức chính quyền Thành phố chuyển dịch gần với mô hình hội đồng - quản đốc (*council - manager*) phổ biến ở nhiều đô thị trên thế giới, có đặc trưng là lãnh đạo thành phố là các chuyên gia trong lĩnh vực quản trị và hoạch định chính sách công, được hội đồng thành phố lựa chọn hoặc tuyển dụng.[12] Vì tính chất kỹ trị, lãnh đạo thành phố thuộc mô hình này thường được đánh giá tích cực là ưu tiên các giải pháp chính sách toàn diện hơn, ít gây xảy ra xung đột giữa các cơ quan, và sẵn sàng áp dụng các chính sách và thực tiễn đổi mới.[13] Bên cạnh đó, thành phố cần được mở rộng cơ chế luân chuyển, biệt phái hai chiều giữa khu vực công - tư, giữa trung ương - địa phương - quốc tế. Cuối cùng, cần thực hiện cơ chế đánh giá cán bộ theo sản phẩm đầu ra (*key performance indicator,* KPI), dữ liệu số và mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp.

Cơ chế thứ tư: Xây dựng hệ sinh thái phát triển nguồn nhân lực đô thị đặc biệt. Cần cơ chế cho phép TP. HCM chủ động liên kết với các trường đại học, viện nghiên cứu, tập đoàn công nghệ hàng đầu thế giới để đào tạo nhân lực theo đặt hàng, tiến tới thí điểm mô hình "đại học - đô thị - doanh nghiệp" nhằm hình thành hệ sinh thái đổi mới sáng tạo gắn với phát triển nguồn nhân lực. Đồng thời, cần chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ thực chất bằng cách xây dựng các trung tâm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ theo chuẩn quốc tế.

Cơ chế thứ năm: Thí điểm cơ chế bảo vệ và khuyến khích cán bộ dám nghĩ, dám làm. Cần thiết lập cơ chế pháp lý rõ ràng để bảo vệ cán bộ đổi mới sáng tạo, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung, phù hợp với chủ trương của Đảng về khuyến khích cán bộ năng động, sáng tạo.[14] Luật cần có quy định miễn trừ hoặc giảm nhẹ trách nhiệm trong trường hợp cán bộ thực hiện đúng quy trình thí điểm nhưng phát sinh rủi ro khách quan, song song với đó là nghiên cứu phát triển cơ chế "thử nghiệm chính sách có kiểm soát" gắn với trách nhiệm giải trình và đánh giá rủi ro.

Cơ chế thứ sáu: Thúc đẩy chuyển đổi số trong quản trị nhân lực công. Cần quy định thực hiện đồng bộ ba nội dung: Một là xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu số về cán bộ, công chức, viên chức toàn thành phố, kết nối liên thông với các hệ thống quốc gia. Hai là, ứng dụng trí tuệ nhân tạo và phân tích dữ liệu lớn trong tuyển dụng, đánh giá, quy hoạch và đào tạo cán bộ. Ba là, hình thành mô hình "quản trị nhân lực số", bảo đảm minh bạch, khách quan và hiệu quả.

---

12 Mô hình hội đồng – quản đốc xuất hiện tại Hoa Kỳ từ 1908. Tính đến năm 2013 có đến khoảng 3500 đô thị tại Hoa Kỳ đang áp dụng mô hình này. Xem thêm: Kimberly L. Nelson, James H. Svara, "The roles of local government managers in theory and practice: A centennial perspective", *Public Administration Review*, Vol. 75(01), 2015, tr. 49-50 và 57, https://doi.org/10.1111/puar.12296

13 Jered B. Carr, "What have we learned about the performance of Council-Manager government? A review and synthesis of the research", *Public Administration Review*, Vol. 75(05), 2015, tr. 683, https://doi.org/0.1111/puar.12415

14 Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 10/8/2023 của Bộ Chính trị về phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và Nghị quyết số 31-NQ/TW, ngày 30/12/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP. HCM đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Tổng thể, các chính sách pháp luật đột phá, đặc thù nêu trên không chỉ nhằm giải quyết các điểm nghẽn hiện hữu, mà còn hướng tới xây dựng một mô hình thể chế tiên phong, có khả năng thích ứng cao với những biến động nhanh chóng của thời đại. Đây chính là nền tảng để TP. HCM phát huy vai trò đầu tàu, dẫn dắt tiến trình phát triển của đất nước trong Kỷ nguyên mới.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện và triển khai Luật Đô thị đặc biệt

Từ những phân tích về sự cần thiết ban hành, định hướng chính sách và thiết kế khung pháp lý của Luật Đô thị đặc biệt, để bảo đảm đạo luật này thực sự trở thành một thiết chế đột phá, có khả năng dẫn dắt phát triển và tạo lập năng lực cạnh tranh thể chế quốc gia trong kỷ nguyên mới, chúng ta tập trung vào một số kiến nghị trọng tâm sau:

Thứ nhất, về lập pháp: cần đẩy nhanh tiến trình xây dựng và ban hành luật theo hướng chủ động, linh hoạt và đột phá. Quốc hội cần sớm đưa dự án Luật Đô thị đặc biệt vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh với vị trí ưu tiên cao, tương xứng với vai trò chiến lược của đạo luật này đối với sự phát triển của đất nước. Trong bối cảnh yêu cầu thực tiễn mang tính cấp bách và tính chất đặc thù của mô hình đô thị đặc biệt, cần mạnh dạn áp dụng quy trình lập pháp rút gọn trên cơ sở bảo đảm đầy đủ các điều kiện theo luật định, đồng thời tăng cường cơ chế tham vấn chính sách sâu rộng, huy động trí tuệ của các chuyên gia, nhà khoa học và thực tiễn quản trị đô thị.

Thứ hai, về thiết kế chính sách: bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa ổn định và đổi mới sáng tạo thể chế. Luật Đô thị đặc biệt cần được thiết kế theo hướng vừa có tính ổn định lâu dài, tạo niềm tin cho nhà đầu tư và các chủ thể phát triển, vừa có độ mở cần thiết để thích ứng với những biến động nhanh chóng của nền kinh tế số, kinh tế xanh và đổi mới sáng tạo. Đặc biệt, cần thể chế hóa cơ chế "thử nghiệm có kiểm soát" như một công cụ pháp lý trung tâm, cho phép thành phố chủ động triển khai các mô hình, chính sách mới trong các lĩnh vực như tài chính, công nghệ, quản trị đô thị thông minh… trên cơ sở kiểm soát rủi ro và đánh giá tác động chặt chẽ.

Thứ ba, về tổ chức thực hiện: thiết lập cơ chế điều phối và giám sát thực thi hiệu quả, hiện đại. Cần nghiên cứu thành lập một cơ quan điều phối thực thi Luật Đô thị đặc biệt với thẩm quyền đủ mạnh, có tính liên ngành, liên cấp, nhằm bảo đảm sự thống nhất trong triển khai và xử lý kịp thời các vấn đề phát sinh. Đồng thời, cần xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá chính sách dựa trên dữ liệu (*data-driven governance*), với các chỉ số đo lường hiệu quả rõ ràng, minh bạch và có khả năng cập nhật theo thời gian thực.

Thứ tư, về tầm nhìn chiến lược: định vị Luật Đô thị đặc biệt như một thiết chế dẫn dắt phát triển quốc gia. Luật Đô thị đặc biệt cần được nhìn nhận không chỉ là một đạo luật điều chỉnh riêng cho một đô thị, mà là một thiết chế chiến lược mang tính "thí điểm thể chế ở tầm quốc gia". Theo đó, đạo luật này phải được định vị như một "phòng thí nghiệm thể chế", nơi thử nghiệm các mô hình quản trị tiên tiến, các chính sách đột phá trước khi nhân rộng trên phạm vi cả nước. Đồng thời, đây cũng cần được xác lập là "động lực tăng trưởng mới của Việt Nam", tạo ra các cực tăng

trưởng có khả năng lan tỏa mạnh mẽ, kết nối với khu vực và toàn cầu, qua đó góp phần nâng cao vị thế và năng lực cạnh tranh quốc gia trong bối cảnh hội nhập sâu rộng.

Việc xây dựng và ban hành Luật Đô thị đặc biệt chính là sự cụ thể hóa trực tiếp và sinh động các định hướng lớn về hoàn thiện thể chế phát triển, đặc biệt là xây dựng một hệ thống thể chế hiện đại, đồng bộ, khả thi, có năng lực thích ứng cao, đủ sức dẫn dắt và giải phóng mọi nguồn lực cho phát triển. Đây không chỉ là yêu cầu trước mắt, mà còn là nhiệm vụ chiến lược lâu dài, có ý nghĩa quyết định đối với việc hiện thực hóa mục tiêu phát triển đất nước trong Kỷ nguyên mới. Tổng thể, các kiến nghị nêu trên hướng tới mục tiêu bảo đảm Luật Đô thị đặc biệt không chỉ dừng lại ở một văn bản quy phạm pháp luật, mà thực sự trở thành một công cụ kiến tạo phát triển, một nền tảng thể chế hiện đại, linh hoạt và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. ●

Tài liệu tham khảo

[1] International Town Planning Conference, *Report of the International Town Planning Conference Amsterdam 1924*, Part II, Amsterdam, 1924

[2] Jered B. Carr, "What have we learned about the performance of Council-Manager government? A review and synthesis of the research", *Public Administration Review*, Vol. 75(05), 2015, https://doi.org/10.1111/puar.12415

[3] Junyeong Lee, Jinyoung Min, Heeseok Lee, "The effect of organizational structure on open innovation: A quadratic equation", *Procedia Computer Science*, Vol. 91, 2016, https://doi.org/10.1016/j.procs.2016.07.128

[4] Kimberly L. Nelson, James H. Svara, "The roles of local government managers in theory and practice: A centennial perspective", *Public Administration Review*, Vol. 75(01), 2015, https://doi.org/10.1111/puar.12296

[5] Mai Thị Lâm, Vũ Lê Hải Giang, "Dân chủ trực tiếp trong chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 06 (116), 2023 [trans: Mai Thi Lam, Vu Le Hai Giang, "Direct democracy in Ho Chi Minh City urban government", *Vietnam Journal of Legal Sciences*, Vol. 06 (116), 2023]

[6] Maarten Bosker, "City origins", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 94(3):103677, 2022, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103677

[7] Mahlagha Darvishmotevali, "Decentralization and innovative behavior: the moderating role of supervisor support", *International Journal of Organizational Leadership*, Vol. 8(01), 2019, https://doi.org/10.33844/ijol.2019.60204

[8] OECD, Lincoln Institute of Land Policy, *Global compendium of land value capture policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, 2022

[9] Saleh Abdullahi, Biswajeet Pradhan, Shattri Mansor, Abdul Rashid Mohamed Shariff, "GIS-based modeling for the spatial measurement and evaluation of mixed land use development for a compact city", *GIScience & Remote Sensing*, Vol. 52(01), 2015

[10] Sara Lawrence, Michael Hogan, Elizabeth Brown, "Planning for an innovation district: questions for practitioners to consider", *RTI Press*, 2019, https://doi.org/10.3768/rtipress.2018.op.0059.1902