TỔ CHỨC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH LÃNH THỔ CỦA ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

ThS TRẦN THỊ THU HÀ
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
Email: tttha@hcmulaw.edu.vn

TS NGUYỄN SƠN NAM
Công ty Luật Mai Đăng Khang
Mai Dang Khang Law Firm
Email: ngsonnam@gmail.com

ThS NGUYỄN TÚ ANH
Uỷ viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phường Vĩnh Hội, TP. Hồ Chí Minh.
Member of the Vietnam Fatherland Front of Vinh Hoi Ward, Ho Chi Minh City
Email: ntanh@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ là một nội dung quan trọng trong cấu trúc của chính quyền địa phương. Bài viết tập trung đề xuất những giải pháp nhằm thiết kế các đơn vị hành chính lãnh thổ phù hợp với chính quyền đô thị đặc biệt Thành phố Hồ Chí Minh. Bên cạnh các đơn vị hành chính cơ sở, đô thị đặc biệt cần thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương.

Từ khóa: *tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ, Thành phố Hồ Chí Minh, đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương*

Abstract

The organization of territorial administrative units constitutes a fundamental component of the institutional structure of local government. This article focuses on proposing solutions for designing territorial administrative units that are compatible with the governance model of Ho Chi Minh City as a special urban municipality. In addition to grassroots administrative units, it argues that special urban municipalities should establish special economic administrative units and cities under centrally governed municipalities.

Keywords: *organization of territorial administrative units, Ho Chi Minh City, special economic administrative units, cities under centrally governed municipalities*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.771
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Trải qua nhiều giai đoạn lịch sử, Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM), Bình Dương và Bà Rịa - Vũng Tàu đã khẳng định mình là ba cực phát triển mạnh mẽ của phía Nam - nơi quy tụ những thành tựu vượt trội về công nghiệp, thương mại, dịch vụ, cảng biển và hội nhập quốc tế. Ngày 12/04/2025, Ban Chấp hành Trung ương ban hành Nghị quyết 60-NQ/TW về Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII. Theo đó, Ban Chấp hành Trung ương đã đồng ý: "Hợp nhất tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, tỉnh Bình Dương và Thành phố Hồ Chí Minh; lấy tên là Thành phố Hồ Chí Minh, trung tâm chính trị - hành chính đặt tại Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay". Nhằm cụ thể hóa chủ trương của Đảng, ngày 12/6/2025 Quốc hội thông qua Nghị quyết số 202/2025/QH15 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, trong đó đã quyết nghị sắp xếp toàn bộ diện tích tự nhiên, quy mô dân số của Thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu và tỉnh Bình Dương thành thành phố mới có tên gọi là Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM). Sau khi sắp xếp, TP. HCM có diện tích tự nhiên hơn 6.722 km², quy mô dân số hơn 14 triệu người, quy mô tương đương với nhiều siêu đô thị trong khu vực như: Chính quyền đô thị vùng Tokyo

(Tokyo Metropolitan Government), Chính quyền đô thị vùng Seoul *(Seoul Metropolitan Government)*, chính quyền Thành phố Thượng Hải *(Shanghai Municipality)*. Việc hợp nhất không gian ba địa phương không phải là sự cộng gộp đơn thuần, mà là sự kết tinh trí tuệ và ý chí phát triển chung, để hình thành một siêu đô thị - trung tâm tài chính, sản xuất, chuỗi cung ứng và đổi mới sáng tạo mang tầm khu vực và thế giới.

Không gian phát triển mới này được kiến tạo dựa trên tầm nhìn dài hạn, hướng đến sự phát triển đồng bộ, bền vững và khoa học. Đây là biểu hiện sinh động nhất của tư duy chiến lược, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền, để phục vụ nhân dân tốt hơn, gần dân hơn và hiệu quả hơn. Đây là bước đi tiên phong, mang tính đột phá trong cải cách tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển nhanh, mạnh, hiệu quả của vùng đô thị hóa cao nhất cả nước.[1] Từ "hòn ngọc Viễn Đông" của thế kỷ XX, TP. HCM đang bước vào thế kỷ XXI với khát vọng trở thành một siêu đô thị toàn cầu - nơi hội tụ của dòng vốn, dòng người, dòng tri thức và dòng sáng tạo.[2] Với số lượng 168 (xã, phường, đặc khu) hiện nay TP. HCM là địa phương có quy mô lớn nhất cả nước, với tầm vóc của một siêu đô thị (*megacity*), vùng đô thị (*metropolitan area*) và được định vị như một siêu đô thị toàn cầu (*global city*).

Tuy nhiên, trong nhiều năm qua, cải cách thể chế ở cấp địa phương (trong đó có TP. HCM) thường vận hành theo một logic quen thuộc: sửa đổi, bổ sung một số quy định; cho phép áp dụng một vài cơ chế "đặc thù"; nới lỏng một số thẩm quyền trong khuôn khổ sẵn có,[3] tình trạng dùng nghị quyết này để tháo gỡ điểm nghẽn, vướng mắc cho nghị quyết kia diễn ra thường xuyên, liên tục, thời gian thí điểm ngắn hạn, mang tính sự vụ… khiến TP. HCM bị mắc kẹt trong chính không gian thể chế dành cho mình. Vì vậy, việc Bộ Chính trị đồng ý chủ trương cho TP. HCM xây dựng Luật Đô thị đặc biệt là một lựa chọn mang tính lịch sử, là "đại cú hích" cho sự phát triển của Thành phố trong bối cảnh mới. Để có thể hiện thực hoá khát vọng đưa Thành phố trở thành một cực tăng trưởng mới, góp phần nâng cao vị trí của quốc gia trong khu vực và trên thế giới, yêu cầu đặt ra cho Luật Đô thị đặc biệt không chỉ dừng lại ở vấn đề phân cấp, phân quyền, kiểm soát quyền lực… mà còn cần phải quan tâm đến việc tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị TP. HCM. Bởi lẽ, chức năng đô thị là yếu tố định hình trực tiếp cấu trúc không gian và mô hình tổ chức lãnh thổ đô thị. TP. HCM với vị thế, sứ mệnh trong bối cảnh mới, nếu tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị Hồ Chí Minh vẫn giống các địa phương khác, thì cơ hội để định hình, nhận diện giá trị thương hiệu của một siêu đô thị sẽ trở nên nhạt nhòa trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu.

Vì lẽ đó, việc xây dựng Luật Đô thị đặc biệt cho TP. HCM cần có quy định về việc tổ chức đa dạng các loại đơn vị hành chính lãnh thổ của đô thị đặc biệt, nghĩa là bên cạnh các đơn vị hành chính cơ sở mà địa phương nào cũng có, đô thị đặc biệt cần tổ chức thêm các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt và thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương. Để thực hiện được điều này, việc sáp nhập các phường có

1 Chính phủ, "Toàn văn phát biểu của Tổng bí thư Tô Lâm với nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và thông điệp với nhân dân cả nước", *Báo điện tử chính phủ,* 2025, https://baochinhphu.vn/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-to-lam-voi-nhan-dan-tphcm-va-thong-diep-gui-nhan-dan-ca-nuoc-102250630102044378.htm, truy cập ngày 30/06/2025.

2 Nguyễn Sĩ Dũng, *"Thành phố Hồ Chí Minh – siêu đô thị động lực phát triển của Việt Nam", Báo điện tử Chính phủ*, 2025, https://baochinhphu.vn/thanh-pho-ho-chi-minh-sieu-do-thi-va-dong-luc-phat-trien-cua-viet-nam-10225101105432934.htm, truy cập 11/10/2025.

3 Nguyễn Sĩ Dũng, "Nội hàm và đề cương cho dự thảo Luật đô thị đặc biệt Thành phố Hồ Chí Minh", *Tài liệu Hội thảo tham vấn chuyên gia về Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt chính sách đột phá và không gian phát triển choThành phố Hồ Chí Minh trong kỷ nguyên mới*, UBND TP.HCM phối hợp cùng Đại học Quốc gia TP.HCM tổ chức, 2026.

(diện tích, quy mô không gian nhỏ hẹp,…) là bước tiền đề quan trọng tạo không gian đủ lớn cho quy hoạch tích hợp, giảm phân mảnh, phù hợp với xu hướng phát triển đa cực của một siêu đô thị.

1. Sáp nhập các phường để nâng cao hiệu quả quản lý và quy hoạch đô thị

Nghị quyết số 202/2025/QH15 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh. Công văn số 3308/BNV-CCVC về việc hướng dẫn sắp xếp, bố trí lãnh đạo, quản lý UBND cấp xã mới. Ngoài những nhiệm vụ chính quyền địa phương cấp xã đang thực hiện (cả cấp huyện, cấp xã cũ trước đây), còn phải thực hiện các nhiệm vụ phân cấp, phân quyền. Việc sáp nhập các phường nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và quy hoạch đô thị là một bước đi táo bạo, một xu hướng tất yếu trong bối cảnh đô thị hóa nhanh và yêu cầu quản trị hiện đại tại TP. HCM. Trên thực tế, nhiều đơn vị hành chính cấp phường hiện có quy mô diện tích và dân số nhỏ, phân tán, không còn tương thích với tốc độ phát triển không gian đô thị và nhu cầu cung ứng dịch vụ công ngày càng phức tạp. Có những phường chỉ rộng hơn khoảng (1 - 2 km²),[4] dẫn đến tình trạng phân mảnh trong quy hoạch hạ tầng, thiếu tính liên kết trong tổ chức không gian và gây khó khăn trong điều phối các dự án quy mô lớn. Trong khi đó, sự phát triển liên tục của đô thị đã làm "mờ hóa" ranh giới hành chính truyền thống nhiều khu vực phường liền kề vốn đã kết nối chặt chẽ về giao thông, kinh tế và đời sống dân cư, tạo thành một chỉnh thể đô thị thống nhất.

Từ góc độ quy hoạch, việc duy trì quá nhiều đơn vị hành chính nhỏ sẽ làm suy giảm hiệu quả triển khai các dự án hạ tầng chiến lược như hệ thống metro, đường vành đai hay các khu đô thị vệ tinh… Những dự án này đòi hỏi một cơ chế điều phối tập trung, xuyên suốt và có quy mô đủ lớn để đảm bảo tính đồng bộ về kỹ thuật, tài chính và tiến độ. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nhiều quốc gia đã tiến hành tái cấu trúc đơn vị hành chính đô thị theo hướng tinh gọn để phục vụ quản trị hiệu quả hơn. Chẳng hạn, tại Seoul, chính quyền đô thị đã tổ chức lại các quận và phường theo hướng tăng quy mô quản lý, đồng thời đẩy mạnh phân cấp gắn với ứng dụng công nghệ số nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công. Tương tự, Tokyo đã hình thành mô hình 23 quận đặc biệt với quy mô lớn, có quyền tự chủ cao trong quản lý đô thị, qua đó giảm thiểu sự chồng chéo và nâng cao hiệu quả điều hành.[5] Tại Thượng Hải, quá trình sáp nhập và điều chỉnh đơn vị hành chính cấp cơ sở cũng được triển khai song song với quy hoạch tổng thể, giúp thành phố dễ dàng triển khai các dự án hạ tầng quy mô lớn và kiểm soát phát triển đô thị theo định hướng dài hạn.[6]

Tuy nhiên, sáp nhập phường không nên được thực hiện một cách cơ học, mà cần dựa trên các tiêu chí khoa học như: mật độ dân số, mức độ liên kết không gian, đặc điểm kinh tế - xã hội và năng lực quản trị… Nếu chỉ đơn thuần cộng gộp cơ học (nghĩa là gộp đơn vị hành chính chủ yếu dựa trên tiêu chí diện tích hoặc dân số) mà thiếu một thiết kế lại tương ứng về chức năng, thẩm quyền, mô hình tổ chức và phương thức vận hành, quản trị có thể dẫn đến nhiều bất cập mang tính hệ thống và hậu quả lâu dài đối với hiệu quả quản trị đô thị.

4 Thống kê diện tích tự nhiên 168 xã, phường, đặc khu trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh (đính kèm Công văn 4014/SNNMT-BĐVT của Sở Nông nghiệp và Môi trường).

5 Jeanhwa Song, "A comparative study on the cityscape management systems of the 23 wards in Tokyo, Japan", *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, Vol. 10, 2011, https://doi.org/10.3130/jaabe.10.45

6 Yan Tang, Dong Yang, *Urban regeneration in China: Institutional innovation in Guangzhou, Shenzhen, and Sanghai,* Routledge, 2021, https://doi.org/10.4324/9781003146193

Thứ nhất, hệ quả dễ nhận thấy là tình trạng "quá tải cấp cơ sở", khi một phường sau sáp nhập phải quản lý quy mô dân số lớn vượt xa năng lực tổ chức và hạ tầng hành chính hiện có. Điều này làm gia tăng áp lực lên bộ máy, làm kéo dài thời gian xử lý thủ tục hành chính, đồng thời làm suy giảm chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp. Quan trọng hơn, khi quy mô quản lý bị phình to nhưng cơ chế phân quyền và công cụ quản trị không thay đổi tương ứng, chính quyền cấp phường có xu hướng trở nên hành chính hóa nặng nề, thiếu linh hoạt.

Thứ hai, việc sáp nhập cơ học làm suy yếu tính đặc thù và khả năng quản trị theo địa bàn. Đô thị lớn như TP. HCM có cấu trúc không gian rất đa dạng, bao gồm: khu trung tâm lịch sử, khu công nghiệp, logistic, khu thương mại, tài chính, khu, vùng sinh thái ven biển… Mỗi khu vực đòi hỏi cách tiếp cận quản lý khác nhau về quy hoạch, hạ tầng và dịch vụ công. Khi các phường có đặc điểm khác biệt bị gộp lại một cách cơ học, chính quyền mới hình thành thường gặp khó khăn trong việc xác định ưu tiên phát triển, dẫn đến tình trạng "bình quân hóa" chính sách hoặc ưu tiên thiên lệch, từ đó làm giảm hiệu quả quản lý và kìm hãm tiềm năng phát triển của từng khu vực.

Thứ ba, việc sáp nhập nếu không đi kèm với tái cấu trúc tổ chức và quy trình vận hành sẽ chỉ tạo ra một "lớp vỏ mới" cho bộ máy cũ, thậm chí làm gia tăng tính quan liêu. Các đầu mối trung gian có thể giảm về mặt hình thức, nhưng khối lượng công việc không giảm, trong khi cơ chế phối hợp nội bộ trở nên phức tạp hơn do quy mô địa bàn mở rộng. Điều này dễ dẫn đến tình trạng tắc nghẽn hành chính, khi thông tin không được xử lý kịp thời, trách nhiệm bị phân tán hoặc đùn đẩy và năng lực phản ứng với chính sách của chính quyền cơ sở bị suy giảm. Một hệ quả mang tính xã hội không kém phần quan trọng là sự suy giảm mức độ gắn kết cộng đồng và niềm tin của người dân đối với chính quyền. Phường vốn là cấp gần dân nhất ở đô thị, khi đơn vị này trở nên quá lớn và mang tính "kỹ trị" cao, người dân có thể cảm thấy xa cách hơn với bộ máy công quyền, khó tiếp cận thông tin và ít có cơ hội tham gia vào quá trình quản trị địa phương. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách mà còn làm suy yếu nền tảng quản trị dựa trên sự đồng thuận xã hội. Từ những phân tích trên, có thể thấy, sáp nhập cơ học các phường, nếu không được thiết kế lại một cách đồng bộ về thể chế, tổ chức và công cụ quản lý, không những không đạt được mục tiêu tinh gọn và hiệu quả, mà còn có nguy cơ tạo ra những "điểm nghẽn" mới trong hệ thống quản trị đô thị hiện đại.

Do đó, sáp nhập các phường cần đi đôi với cải cách thể chế, tinh giản và tái cấu trúc đội ngũ, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị; đồng thời đẩy mạnh chuyển đổi số nhằm đổi mới phương thức quản lý và cung cấp dịch vụ công, theo hướng người dân có thể tiếp cận, thực hiện và theo dõi thủ tục hành chính thuận tiện mà không bị giới hạn bởi địa giới hành chính. Điều này đòi hỏi xây dựng một nền tảng chính quyền số tích hợp trên toàn thành phố, trong đó mọi dữ liệu cốt lõi (dân cư, đất đai, doanh nghiệp, xây dựng, giao thông…) được liên thông và chuẩn hóa theo một hệ thống duy nhất. Khi đó, người dân có thể thực hiện thủ tục hành chính ở bất kỳ đâu (trực tuyến) hoặc tại bất kỳ điểm phục vụ công dân nào mà không bị ràng buộc bởi "hộ khẩu phường" hay địa bàn cư trú. Đây là sự chuyển đổi từ mô hình "quản lý theo địa bàn" sang "quản lý theo đối tượng và dữ liệu". Để hiện thực hóa điều này, cần triển khai đồng bộ các giải pháp kỹ thuật và thể chế. Về kỹ thuật, thành phố cần phát triển dữ liệu dùng chung, tích hợp các hệ thống hiện có thành một hệ sinh thái số

thống nhất, kết nối với cơ sở dữ liệu quốc gia. Đồng thời, cần xây dựng các nền tảng dịch vụ công trực tuyến ở mức độ cao, cổng dịch vụ hợp nhất và hệ thống định danh điện tử để xác thực người dùng một cách xuyên suốt. Về thể chế, cần sửa đổi các quy định liên quan đến thẩm quyền giải quyết thủ tục, cho phép phân tán điểm tiếp nhận nhưng tập trung xử lý trên nền tảng số, qua đó xóa bỏ rào cản địa giới trong cung cấp dịch vụ công. Việc ứng dụng chính quyền điện tử, dữ liệu lớn và các nền tảng quản trị thông minh sẽ giúp các đơn vị hành chính sau sáp nhập vận hành hiệu quả hơn, giảm áp lực nhân sự và nâng cao trải nghiệm của người dân.

Tóm lại, sáp nhập phường không chỉ là một giải pháp kỹ thuật nhằm tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu quả quản lý, mà còn là đòn bẩy tái cấu trúc không gian đô thị. Nếu được thiết kế đồng bộ với quy hoạch và thể chế, quá trình này sẽ là cơ sở cho sự xuất hiện của các đô thị vệ tinh (thành phố thuộc thành phố), các cực tăng trưởng mới và thậm chí các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, qua đó góp phần định hình lại mô hình phát triển của TP. HCM theo hướng hiện đại, đa trung tâm và bền vững.

2. Thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt tại đô thị đặc biệt

Việc hình thành các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt trên thế giới đã và đang diễn ra mạnh mẽ với những tên gọi đa dạng, như khu kinh tế đặc biệt, khu kinh tế mở, khu thương mại tự do, khu thương mại nước ngoài… Nhiều mô hình ưu đãi hành chính - kinh tế đã hình thành ở Việt Nam nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư, như khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, khu công nghệ thông tin tập trung, khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ... Tuy nhiên, sau 27 năm hình thành và phát triển (kể từ khi khu chế xuất Tân Thuận ra đời năm 1991), mô hình khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế... hiện nay đã có những hạn chế so với nhu cầu phát triển của Việt Nam, vì vậy rất cần một mô hình mới với những ưu thế vượt trội để hút nguồn vốn đầu tư.[7] Việc xây dựng các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt ở nước ta, với các cơ chế, chính sách về hành chính và kinh tế đột phá, khả năng cạnh tranh quốc tế, tạo ra mô hình động lực phát triển mới, có tác động lan tỏa tích cực ra các vùng và cả nước, là hết sức cần thiết và cấp bách. Chủ trương xây dựng đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt đã được Đảng và Nhà nước ta chú trọng và đề cập trong nhiều văn bản pháp luật.

Trên thế giới, khi nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia đã thành công với mô hình tổ chức đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, không thể không nhắc đến Thâm Quyến (Trung Quốc). Vốn dĩ xuất phát từ một làng chài nhỏ bên bờ biển, Thâm Quyến lặng lẽ tồn tại bên Hong Kông sầm uất và giàu có, nhưng mọi thứ đã thay đổi khi Thâm Quyến trở thành đặc khu kinh tế. Chỉ sau 38 năm, làng chài nhỏ ngày nào đã hóa thân thành một trong những trung tâm sản xuất công nghệ lớn nhất. Nếu như Thung lũng Silicon là thủ đô phần mềm của thế giới, thì có thể nói, Thâm Quyến sẽ là công xưởng phần cứng toàn cầu. Lịch sử phát triển của Thâm Quyến không chỉ là những năm tháng phát triển của một thành phố mà còn là dấu vết khám phá những thay đổi thể chế và con đường phát triển tìm kiếm sự thịnh vượng.[8] Hiện nay, mô hình đặc khu kinh tế trên thế giới đã trải qua quá trình chuyển đổi rõ rệt. Trong giai đoạn đầu, các đặc khu chủ yếu tập trung vào sản xuất, xuất khẩu và tận dụng lao động chi

7 Trần Minh Ngọc, "Các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt trên thế giới và những gợi ý đối với Việt Nam", *Trang điện tử Tạp chí Cộng sản*, 2018, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chi-tiet-tim-kiem/-/2018/50951/cac-don-vi-hanh-chinh---kinh-te-dac-biet-tren-the-gioi-va-nhung-goi-y-doi-voi-viet-nam.aspx, truy cập ngày 15/04/2026.

8 Đào Nhất Đào, Lỗ Chí Quốc (đồng chủ biên), *Đặc khu kinh tế và con đường Trung Quốc* (dịch Quách Quang Hồng), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2022, tr. 41.

phí thấp. Tuy nhiên, ở giai đoạn phát triển cao hơn, các đặc khu thành công lại dựa trên chất lượng thể chế, mức độ tự do kinh doanh và khả năng ra quyết định nhanh chóng.[9] Sự chuyển đổi này phản ánh thay đổi sâu sắc trong cấu trúc cạnh tranh toàn cầu, khi các yếu tố truyền thống như lao động giá rẻ và ưu đãi thuế dần mất đi hiệu lực, nhường chỗ cho các yếu tố mang tính nền tảng hơn như môi trường pháp lý, năng lực quản trị và mức độ tự do kinh doanh. Những yếu tố này cho phép đặc khu trở thành điểm đến của dòng vốn, công nghệ và nhân lực chất lượng cao.[10]

Nhằm đảm bảo an toàn chính trị, chủ quyền kinh tế, tránh cạnh tranh "phá giá thể chế" giữa các địa phương, hiện nay phần lớn các quốc gia trên thế giới trao thẩm quyền thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt cho Trung ương và phân quyền sâu cho địa phương chủ động đề xuất thành lập, quy hoạch đặc khu; địa phương trực tiếp quản lý, vận hành đặc khu. Ở một số quốc gia trên thế giới, quyền thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt thường thuộc về chính quyền Trung ương như: Trung Quốc trao thẩm quyền thành lập cho Quốc vụ viện, Hàn Quốc thành lập Ủy ban Phát triển khu kinh tế tự do trực thuộc Thủ tướng Chính phủ - Ủy ban này có nhiệm vụ xây dựng quy hoạch, chính sách, kế hoạch phát triển khu kinh tế tự do, quyết định những vấn đề lớn ngoài thẩm quyền của chính quyền tỉnh. Philippines, Indonesia trao thẩm quyền cho Tổng thống, Malaysia trao quyền cho Chính phủ liên bang… Như vậy, phần lớn các quốc gia trao thẩm quyền thành lập các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt cho Chính phủ. Theo quan điểm của chúng tôi, dự thảo Luật Đô thị đặc biệt lần này nên đưa quy định cho phép chính quyền đô thị đặc biệt TP. HCM có quyền chủ động đề xuất, khởi xướng về ý tưởng, quy hoạch, xây dựng đề án thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt và Chính phủ phê duyệt đề án thành lập.

Việc trao những thẩm quyền này cho địa phương không phải là ưu ái địa phương, mà là tối ưu hóa lợi ích quốc gia thông qua một đầu tàu, giúp địa phương có thể chủ động "may đo" cơ chế theo từng khu như: (i) Trung tâm tài chính, công nghệ, dịch vụ cao cấp, đầu mối thương mại quốc tế; (ii) Trung tâm công nghiệp sản xuất, logistics, khu công nghiệp và chuỗi cung ứng toàn cầu; (ii) Trung tâm cảng biển, năng lượng, du lịch cao cấp... đồng thời việc giao thẩm quyền phê duyệt thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cho Chính phủ thay vì Quốc hội sẽ rút ngắn đáng kể quy trình quyết định, giảm chi phí thể chế và độ trễ chính sách, bảo đảm khả năng nắm bắt kịp thời các cơ hội thu hút đầu tư chiến lược. Với tính chất như "phòng thí nghiệm chính sách", là "thửa ruộng" thử nghiệm của nền kinh tế thị trường, đặc khu cần tốc độ để bứt phát, đón sóng đầu tư… là điều cần thiết để rút ngắn quy trình, thời gian hình thành đặc khu, giảm tầng nấc "xin - cho" phù hợp với tính chất năng động, thử nghiệm và cạnh tranh cao của mô hình đặc khu kinh tế, đồng thời vẫn bảo đảm sự kiểm soát của Quốc hội thông qua việc ban hành luật và giám sát tối cao.

Để triển khai mô hình đặc khu kinh tế thế hệ mới, cần xây dựng một khuôn khổ pháp lý trong đó trọng tâm là cho phép thử nghiệm các cơ chế, chính sách mới *(policy sandbox)* trong phạm vi có kiểm soát. Thay vì tập trung vào ưu đãi, luật điều chỉnh về đặc khu cần hướng tới việc tạo ra một không gian thể chế linh hoạt, cho phép các quyết định được đưa ra nhanh chóng và phù hợp với thực tiễn. Bên cạnh đó, cần thiết

9 Hoàng Thị Hồng, Bùi Công Quang, "Đặc khu kinh tế thế hệ mới, kinh nghiệm quốc tế và đề xuất áp dụng tại Việt Nam", *Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động*, 2026, https://tcnnld.vn/news/detail/71784/Dac-khu-kinh-te-the-he-moi-kinh-nghiem-quoc-te--va-de-xuat-mo-hinh-ap-dung-tai-Viet-Nam.html, truy cập ngày 20/04/2026.

10 *Như trên*.

lập mô hình quản trị đặc khu theo hướng tinh gọn, với quyền hạn rõ ràng và trách nhiệm giải trình cao. Trao quyền điều hành thực chất cho chính quyền đặc khu là điều kiện cần để bảo đảm tính linh hoạt và hiệu quả trong điều hành, thậm chí có thể xem xét hướng đến việc trao quyền lập pháp (như đặc khu Thâm Quyến - Trung Quốc).[11]

3. Thành lập thành phố thuộc thành phố tại đô thị đặc biệt

Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương không phải là một bước đột phá về mặt tư tưởng mà là một sự lựa chọn phổ biến ở các quốc gia đô thị hóa cao với tên gọi khác là đô thị vệ tinh. Khi tốc độ đô thị hóa tăng cao, các đô thị phải đối mặt với vấn đề: di dân, sự tắc nghẽn của đô thị về vấn đề giao thông, môi trường, dịch bệnh… cũng như quá trình tăng trưởng tự nhiên của đô thị. Điều này đặt ra nhu cầu kiểm soát quy mô và hình thức tổng thể của các siêu đô thị. Sự ra đời của các đô thị vệ tinh ở ngoại vi của các đô thị lớn là giải pháp để chống lại dân số bùng nổ ở các thành phố lớn mang đến những lựa chọn mới về đầu tư tài chính, giảm bớt áp lực của thị trường việc làm, mang đến cho người dân nhiều lựa chọn về nhà ở hơn và chất lượng cuộc sống được nâng cao, kiểm soát tốc độ mở rộng đô thị ở khu vực đô thị bằng cách thúc đẩy phân cấp dân cư và chức năng đô thị. Thành phố vệ tinh chiến lược phát triển ở Hàn Quốc là một ví dụ thành công ở khía cạnh này. Sau khi thực hiện chiến lược đô thị vệ tinh, tỷ lệ người dân ở khu vực đô thị Seoul giảm từ 6,1% xuống 3,2% trong thời gian năm 1981 và 1996. Trong khi đó, tỷ lệ dân số trong tổng các khu vực, bao gồm cả các đô thị vệ tinh, tăng từ 50,5% lên 70,7%.[12] Theo những dữ liệu này, dân số di chuyển từ khu vực đô thị Seoul đến các thị trấn lân cận gấp 3,5 lần so với số dân di chuyển từ các thị trấn đó đến khu vực đô thị. Sự ra đời của các vệ tinh giống như các trung tâm phụ, sẽ góp phần hướng tới sự phát triển toàn diện của một khu vực và chống lại sự phân cực ở thành phố "mẹ". Theo nguyên tắc "phân tán quy mô lớn và tập trung quy mô nhỏ",[13] đô thị vệ tinh là một thành phần của hình thái đô thị phân tán, đa cực, đa trung tâm. Đối với các thành phố cực lớn ngày nay, giải pháp quy hoạch hàng đầu đều hướng tới mô hình đô thị phân tán. Việc phân tán đô thị, phân tán dân cư là nét chung của quan điểm phân tán đô thị,[14] việc hình thành các đô thị vệ tinh không phải là chính sách phản đô thị,[15] không làm mất đi vai trò của đô thị trung tâm mà nó chính là một sự thay đổi chiến lược phát triển không gian đô thị.

Hiện nay, xu hướng phát triển đô thị vệ tinh là xu hướng chung của các thành phố lớn trên thế giới. Tuy nhiên, những kinh nghiệm thất bại của các quốc gia đi trước cũng rất đáng kể như: chi phí quá nhiều (Tokyo), hay bị đô thị trung tâm nuốt

11 Madeleine Martinek, *Experimental legislation in China between efficiency and legality (The Delegated Legislative Power of the Shenzhen Special Economic Zone),* Springer Cham, 2018, tr. 128-183, https://doi.org/10.1007/978-3-319-77616-3. Từ năm 1992, được Trung ương trao quyền lập pháp cho đặc khu Thâm Quyến, đây chính là điểm mấu chốt cho sự phát triển của Thâm Quyến. Việc trao cho Thâm Quyến quyền chủ động về phát triển kinh tế cũng như tiến hành đổi mới tạo điều kiện cho khu vực này có thể chủ động đưa ra những cơ chế chính sách cần thiết cho sự phát triển kinh tế, phù hợp với hiến pháp và khuôn khổ pháp quy chung. Từ khi được trao quyền lập pháp tới nay, đặc khu Thâm Quyến đã ban hành hơn 300 văn bản pháp quy, trong đó có tới 70% là các văn bản liên quan đến kinh tế và mở cửa thị trường, 1/3 trong số đó được thí điểm thực hiện trước khi các quy định pháp luật liên quan của Trung ương được ban hành. Đây là ưu thế lớn nhất của Thâm Quyến so với các đặc khu kinh tế còn lại. Có thể nói, sự phát triển của Thâm Quyến không thể tách rời việc được trao quyền lập pháp.

12 H.W Richardson, C.C Bae & M. Jun, 2002. "Migration and the urban system of South Korea," Chapters, tr. 503-524. trong: H. S. Geyer (ed.), *International handbook of urban systems*, Chapter 19, Edward Elgar Publishing, https://doi.org/10.4337/9781843768609.00033

13 Yanli Xiang, Cheng Zou, Peiyao Ren, Linfei Fu, Xiaoxiang Tang, "Analysis of landscape morphological characteristics of traditional villages in Qiandongnan region based on remote sensing imagery", *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, Vol. 19, https://doi.org/10.1109/JSTARS.2026.3667805

14 Nguyễn Đăng Sơn, "Đô thị vệ tinh ở Việt Nam", *Tạp chí Xây dựng,* Số 95&96, 2018, https://www.viup.vn/vn/Do-thi-ve-tinh-n118-Do-thi-ve-tinh-o-Viet-Nam-d11757.html, truy cập ngày 1/6/2024.

15 K. Fung, "Satellite town development in the Shanghai city region", *The Town Planning Review,* Vol. 52(01), 1981, tr. 26-46, https://doi.org/10.3828/tpr.52.1.m566548838268675

chẳng do quá gần trung tâm (Hong Kong, Singapore), không giảm được dân số từ đô thị trung tâm do quá xa trung tâm (Seoul, Delhi)... là bài học cho các quốc gia đi sau đúc rút kinh nghiệm khi thiết lập chính sách, pháp lý, cũng như quy hoạch đô thị. Để các thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương của Việt Nam thực hiện chức năng của đô thị vệ tinh mà không phải là sự mở rộng không gian đô thị, biến vùng nông thôn còn lại và thành phố trung tâm sẽ trở thành "siêu đô thị" cả về quy mô và dân số thì việc quy hoạch đô thị vệ tinh phải bắt đầu từ những khu vực chưa được đô thị hóa. Bên cạnh đó, kinh nghiệm của Gangnam, Incheon (Hàn Quốc) và Phố Đông (Thượng Hải, Trung Quốc) cho thấy thành công của phát triển đô thị không chỉ dựa vào lợi thế vị trí và nguồn lực, mà còn phụ thuộc vào khả năng thiết lập cơ chế pháp lý phù hợp để huy động và khai thác các nguồn lực. Điểm chung là trao quyền chủ động cho chính quyền đô thị trong quy hoạch, đầu tư, phát triển hạ tầng và thu hút nguồn lực; song mỗi mô hình có cách thức thể chế khác nhau: Hàn Quốc gắn phân quyền với quy hoạch và chính sách phát triển có định hướng, trong khi Thượng Hải sử dụng cơ chế đặc thù để mở rộng không gian thử nghiệm thể chế và thu hút nguồn lực quốc tế. Những kinh nghiệm này cho thấy hiệu quả quản trị đô thị phụ thuộc không chỉ vào mức độ phân quyền mà còn vào cách pháp luật thiết kế thẩm quyền, cơ chế phối hợp và không gian chính sách cho chính quyền địa phương.[16]

Ở Việt Nam, với tốc độ đô thị hóa ngày càng nhanh, hạ tầng tại nhiều khu vực đô thị lõi rơi vào tình trạng quá tải, nên phát triển đô thị vệ tinh là xu hướng chung mà các đô thị lớn của Việt Nam đang hướng tới. Việc phát triển đô thị vệ tinh sẽ giải quyết được những áp lực đô thị trung tâm như ô nhiễm môi trường, ùn tắc giao thông, đặc biệt tạo ra sự đồng đều trong quá trình phát triển giữa các khu vực. Hiện nay, tốc độ đô thị hóa ngày càng tăng, trong khi đó thành phố hiện hữu thì đang quá tải, bán kính phục vụ không còn phù hợp với năng lực phục vụ. Vì vậy, mô hình thành phố vệ tinh có thể được áp dụng ở nhiều quy mô và nó có thể nằm ở bất kỳ đâu trong khu vực thành phố. Trong đó, phần lớn đô thị vệ tinh hiện nay có xu hướng phát triển ngày càng xa hơn so với thành phố "mẹ" hiện hữu. Bởi trình độ khoa học, kỹ thuật ngày càng tiến bộ thì khoảng cách xa gần giờ đây đã cải thiện rất nhiều bằng các phương tiện giao thông hiện đại. Mặt khác, sự phát triển vượt bậc của công nghệ thông tin trong đời sống và sản xuất đã đưa con người trở nên "gần nhau hơn" dù đang ở xa nhau hàng trăm kilomet. Các ngành công nghiệp được xét trên bình diện rộng hơn với những ngành "công nghiệp không khói" mới đã là tiền đề kinh tế cho việc xây dựng các khu làm việc với những ngành nghề mới.[17] Vì lẽ đó, việc thành lập các thành phố thuộc TP. HCM để thực hiện chức năng của đô thị vệ tinh hiện nay là một sự lựa chọn phù hợp. TP. HCM với vị thế là trung tâm kinh tế lớn nhất Việt Nam với mật độ doanh nghiệp, nguồn nhân lực chất lượng cao và hệ sinh thái đổi mới sáng tạo vượt trội; áp lực dân số và quá tải hạ tầng tại khu vực lõi đô thị hiện hữu chính là động lực nội sinh thúc đẩy quá trình "giãn đô thị" ra các khu vực vệ tinh. Đặc biệt, sau quá trình sáp nhập, TP. HCM đang hội tụ một tổ hợp điều kiện thuận lợi hiếm có cả về thể chế, không gian lãnh thổ lẫn nền tảng kinh tế - xã hội để hình thành các thành phố vệ tinh theo mô hình đa cực *(polycentric urban region)*. TP. HCM sau sáp nhập có quy mô diện tích

16 Đặng Hùng Võ, "Thành phố trong thành phố: Cần cơ chế như thế nào để thoát chiếc áo chật", 2020, *Trang điện tử Thị trường địa ốc*, https://thitruongdiaoc.vn/2020/08/thanh-pho-trong-thanh-pho-can-co-che-nhu-the-nao-de-thoat-chiec-ao-chat, truy cập ngày 11/10/2020.

17 Đoàn Ngọc Hiệp, "Từ lý luận thành phố vườn của Ebenezer Howard đến lý luận thành phố vệ tinh của Raymond Unwinn", *Tạp chí Quy hoạch xây dựng*, số 7, 2005.

và quỹ đất lớn hơn đáng kể, đặc biệt là các khu vực ven đô và vùng chuyển tiếp giữa đô thị - nông thôn, vốn là "không gian đệm" lý tưởng để phát triển các đô thị vệ tinh theo định hướng chuyên biệt (công nghiệp, logistics, sinh thái, công nghệ cao,…). Hệ thống sông ngòi dày đặc như sông Sài Gòn và sông Đồng Nai không chỉ tạo điều kiện phát triển giao thông thủy mà còn mở ra tiềm năng hình thành các đô thị sinh thái ven sông, tương tự mô hình đô thị tại Rotterdam (Hà Lan) hay Bangkok (Thái Lan). Đồng thời, vị trí chiến lược của thành phố trong vùng Đông Nam Bộ là khu vực năng động nhất cả nước giúp TP. HCM dễ dàng kết nối với các tỉnh công nghiệp lân cận, qua đó hình thành mạng lưới đô thị liên kết vùng, trong đó các thành phố vệ tinh đóng vai trò phân bổ lại dân cư và chức năng kinh tế. Đặc biệt, sự phát triển mạnh mẽ của hạ tầng giao thông liên vùng như các tuyến vành đai, cao tốc, metro (các trục kết nối xuyên tâm và liên tỉnh) đồng bộ đang từng bước rút ngắn thời gian di chuyển, làm cho mô hình đô thị vệ tinh trở nên khả thi hơn.

Vì vậy, trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, các siêu đô thị như TP. HCM cần xem xét đến việc thành lập các thành phố thuộc thành phố và nếu xác định "thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương" được hình thành trong tương lai là "đô thị vệ tinh" của thành phố "mẹ" thì bản thân nó phải có chính quyền địa phương và nền kinh tế độc lập với các thành phố lớn lân cận cũng như thành phố trung tâm, có cơ chế tự quản, có nền văn hóa riêng, lịch sử riêng và cơ sở hạ tầng kinh tế riêng. Nếu không giải quyết và nhận diện chính xác bản chất của "thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương" là gì, các thành phố mới trong tương lai chỉ là "thành phố ngủ" - nghĩa là chỉ là nơi để cư dân trở về nhà nghỉ ngơi sau một ngày làm việc, học tập, nghiên cứu ở thành phố trung tâm.

Kết luận

Việc Bộ Chính trị trao cho TP. HCM chủ động xây dựng Dự thảo luật về đô thị đặc biệt không chỉ là một động thái kỹ thuật lập pháp, mà mang ý nghĩa chiến lược sâu sắc về tái cấu trúc thể chế, tái định vị vai trò và nâng tầm quản trị của đô thị lớn nhất cả nước. Trước hết, về phương diện thể chế, đây là bước chuyển mình từ "thí điểm, xin cơ chế riêng lẻ" sang tư duy "luật hóa toàn diện" các đặc thù phát triển của Thành phố. Ở góc độ phát triển kinh tế - xã hội, việc được trao quyền xây dựng luật riêng giúp TP. HCM có cơ hội thiết kế các cơ chế vượt trội về tài chính, đầu tư, đất đai, đổi mới sáng tạo và thu hút nhân tài. Xét trên bình diện quản trị đô thị, việc xây dựng luật riêng còn mang ý nghĩa tạo lập một mô hình quản trị tiên tiến, phù hợp với quy mô dân số lớn, cấu trúc không gian đa cực và mức độ phức tạp cao của một siêu đô thị. Quyết định của Bộ Chính trị thể hiện mức độ tin cậy và kỳ vọng rất lớn của Trung ương đối với Thành phố. Thành công của mô hình luật đô thị đặc biệt tại TP. HCM có thể trở thành hình mẫu để nhân rộng cho các đô thị lớn khác, góp phần thúc đẩy cải cách thể chế trên phạm vi quốc gia. Nói cách khác, đây không chỉ là câu chuyện riêng của TP. HCM mà còn là bước đi quan trọng trong tiến trình hiện đại hóa hệ thống quản trị quốc gia, nâng cao năng lực cạnh tranh và thích ứng của Việt Nam trong bối cảnh kinh tế toàn cầu biến động nhanh chóng. Dĩ nhiên, việc xây dựng Luật Đô thị đặc biệt không tự động biến TP. HCM thành một "bản sao" của mô hình Thâm Quyến hay Thượng Hải, nhưng nó tạo ra điều kiện tiên quyết để Thành phố nâng tầm vị thế và tiến gần tới các chuẩn mực của những đô thị kinh tế toàn cầu. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Đào Nhất Đào, Lỗ Chí Quốc (đồng chủ biên), *Đặc khu kinh tế và con đường Trung Quốc* (dịch Quách Quang Hồng), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2022 [trans: Dao Nhat Dao, Lo Chi Quoc (co-editors), *Special economic zones and China's path* (translator Quach Quang Hong), National Political Publishing House, 2022]

[2] Nguyễn Sĩ Dũng, "Nội hàm và đề cương cho dự thảo Luật đô thị đặc biệt Thành phố Hồ Chí Minh", *Tài liệu Hội thảo tham vấn chuyên gia về Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt chính sách đột phá và không gian phát triển choThành phố Hồ Chí Minh trong kỷ nguyên mới*, UBND TP.HCM phối hợp cùng Đại học Quốc gia TP.HCM tổ chức, 2026 [trans: Nguyen Si Dung, "Connotation and outline for the draft law on the special municipality of Ho Chi Minh City", *Proceedings of the expert consultation workshop on the draft law on the special municipality: Breakthrough policies and development space for Ho Chi Minh City in the new era,* organized by Ho Chi Minh City People's Committee in collaboration with Vietnam National University Ho Chi Minh City, 2026]

[3] Đoàn Ngọc Hiệp, "Từ lý luận thành phố vườn của Ebenezer Howard đến lý luận thành phố vệ tinh của Raymond Unwinn" *Tạp chí Quy hoạch xây dựng*, số 7, 2005 [trans: Doan Ngoc Hiep, "From Ebenezer Howard's garden city theory to Raymond Unwin's satellite city theory", *Journal of Construction Planning*, No. 7, 2005]

[4] Hoàng Thị Hồng, Bùi Công Quang, "Đặc khu kinh tế thế hệ mới, kinh nghiệm quốc tế và đề xuất áp dụng tại Việt Nam", *Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động*, 2026 [trans: Hoang Thi Hong, Bui Cong Quang, "New-generation special economic zones: international experience and recommendations for application in Vietnam", *State Organization and Labor Journal,* 2026]

[5] Yan Tang, Dong Yang, *Urban regeneration in China: Institutional innovation in Guangzhou, Shenzhen, and Sanghai,* Routledge, 2021, https://doi.org/10.4324/9781003146193

[6] H.W Richardson, C.C Bae & M. Jun, 2002. "Migration and the urban system of South Korea," Chapters, tr. 503-524. trong: H. S. Geyer (ed.), *International Handbook of Urban Systems*, chapter 19, Edward Elgar Publishing, https://doi.org/10.4337/9781843768609.00033

[7] K. Fung, "Satellite town development in the Shanghai city region", *The Town Planning Review,* Vol. 52(01), 1981, https://doi.org/10.3828/tpr.52.1.m566548838268675

[8] Madeleine Martinek, *Experimental legislation in China between efficiency and legality (The Delegated Legislative Power of the Shenzhen Special Economic Zone),* Springer Cham, 2018, https://doi.org/10.1007/978-3-319-77616-3

[9] Jeanhwa Song, "A comparative study on the cityscape management systems of the 23 wards in Tokyo, Japan", *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, Vol. 10, 2011, https://doi.org/10.3130/jaabe.10.45

[10] Nguyễn Đăng Sơn, "Đô thị vệ tinh ở Việt Nam", *Tạp chí Xây dựng,* số 95&96, 2018 [trans: Nguyen Dang Son, "Satellite urban areas in Vietnam", *Journal of Construction*, No. 95 & 96, 2018]

[11] Yanli Xiang, Cheng Zou, Peiyao Ren, Linfei Fu, Xiaoxiang Tang, "Analysis of landscape morphological characteristics of traditional villages in Qiandongnan region based on remote sensing imagery", *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, Vol. 19, https://doi.org/10.1109/JSTARS.2026.3667805