

XU HƯỚNG QUỐC TẾ TRONG PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG CÁC SIÊU ĐÔ THỊ VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN VĂN VI

Khoa Luật, Trường Đại học Văn Lang

Faculty of Law, Van Lang University

Email: vi.nv@vlu.edu.vn

Ngày nhận bài: 11/6/2026

Ngày sửa bài: 27/6/2026

Ngày duyệt đăng bài: 15/7/2026

Tóm tắt:

Bài viết phân tích xu hướng hình thành và phát triển các siêu đô thị trên thế giới, đồng thời nghiên cứu kinh nghiệm về mô hình quản trị và cơ chế chính sách tại một số siêu đô thị tiêu biểu nhằm rút ra bài học cho Thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả nghiên cứu cho thấy, với quy mô dân số và tốc độ đô thị hóa hiện nay, Thành phố Hồ Chí Minh đang đứng trước yêu cầu hoàn thiện cơ chế quản trị phù hợp với đặc điểm của một siêu đô thị, trong khi khuôn khổ pháp luật hiện hành chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù đối với Thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị đặc biệt của Việt Nam, đồng thời kiến nghị nghiên cứu ban hành Luật Phát triển đô thị nhằm tạo lập khuôn khổ pháp lý thống nhất cho phát triển hạ tầng, quản trị đô thị và tổ chức chính quyền địa phương theo hướng hiện đại, bền vững.

Từ khóa: siêu đô thị, cơ chế đặc thù, chính quyền địa phương, Luật Phát triển đô thị

International trends in the legal regulation of megacity development and lessons for Ho Chi Minh City

Abstract:

This study examines international trends in megacity development and the governance and policy mechanisms adopted in selected major cities to derive lessons for Ho Chi Minh City. Using legal analysis, synthesis, and comparative methods, the study finds that Ho Chi Minh City's population size and urbanization rate increasingly require a governance framework appropriate for a megacity. However, the existing legal system does not fully address the city's distinctive needs concerning infrastructure, housing, transportation, environmental management, and local government organization. The study recommends establishing special mechanisms and policies for Ho Chi Minh City and other special-class urban areas in Vietnam. It also proposes developing an Urban Development Law to create an integrated legal framework for modern, sustainable infrastructure development, urban governance, and local government organization.

Keywords: megacity, special mechanisms, local government, Urban Development Law

1. Đặt vấn đề

Nghị quyết số 26/2022/NQ-UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XV ngày 21/9/ 2022 quy định: Đô thị đặc biệt là Thủ đô hoặc trung tâm tổng hợp cấp quốc gia, quốc tế về kinh tế, tài chính, văn hóa, giáo dục, đào tạo, y tế, du lịch, khoa học và công nghệ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Khoản 2 Điều 4 Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn sửa đổi, bổ sung năm 2025 quy định: “Thủ đô Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị loại đặc biệt”.

Hiện nay, đối với sự phát triển của chính quyền địa phương nói chung và Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng được điều chỉnh bởi 2 văn bản luật quan trọng là Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và Luật quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2024, được sửa đổi, bổ sung năm 2025. Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn được xem như luật điều chỉnh về cơ sở hạ tầng, còn Luật Tổ chức chính quyền địa phương được xem như là luật điều chỉnh về kiến trúc thượng tầng của đô thị. Tuy nhiên, 2 văn bản này lại được ban hành vào các thời điểm khác nhau với những điều kiện kinh tế xã hội khác nhau. Điều này dẫn tới những khó khăn nhất định làm cản trở sự phát triển của các đô thị nói chung và Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng. Do đó, việc nghiên cứu một cơ chế đặc thù cho sự phát triển chính quyền của các siêu đô thị nói chung và Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng là cần thiết.

Theo Frederic R. Siegel, cuối năm 2017, đầu năm 2018 có khoảng 4 tỷ người (tương đương 54%) của 7,5 tỷ người trên toàn cầu sống trong các thành phố, nhưng đến năm 2050 con số này ước tính sẽ đạt khoảng 6,9 tỷ (tương đương 70%) của 9,8 tỷ dân số thế giới. Năm 2014 có 881 triệu (12%), năm 2017 con số này là 1 tỷ người sống trong các khu không đảm bảo về điều kiện nước sạch, nhà vệ sinh, chăm sóc sức khỏe, ngập úng và các nhu cầu thiết yếu khác.

Số liệu của Liên hợp quốc năm (2014) cho thấy, các thành phố trên thế giới hầu hết đều có sự gia tăng dân số từ 10-20 lần sau khoảng 50 năm, từ thập niên 1960. Dự báo khoảng 68% dân số thế giới tập trung tại các khu vực đô thị cho đến năm 2050. Số liệu gần đây nhất cho thấy năm 2000, thế giới có 371 đô thị hơn 1 triệu dân thì năm 2018, con số này đã là 548 và dự báo tiếp tục tăng lên 706 vào năm 2030 .

Số liệu thống kê dân số ngày 01/7/2025 cho thấy, Thành phố Hồ Chí Minh sau sáp nhập có tổng số hơn 14 triệu người. Theo quy luật phát triển thì sau 50 năm nữa, dân số Thành phố sẽ có thể lên tới 300 triệu người. Do đó, việc nghiên cứu để tìm ra một mô hình pháp lý thích hợp cho việc tổ chức một siêu đô thị với dân số khoảng 200- 300 triệu người có ý nghĩa lý luận và thực tiễn quan trọng. Một thành phố trong tương lai không chỉ bao gồm các tiêu chí về diện tích, dân số, mật độ dân cư, tổng sản phẩm trên địa bàn theo Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13, (được sửa đổi bởi Nghị quyết số 26/2022/NQ-UBTVQH15) mà còn bao hàm cả những vấn đề cốt yếu của một thành phố lớn như kết cấu hạ tầng, việc làm, nhà ở, xử lý ô nhiễm môi trường... Tất cả những vấn đề này, cần được chuẩn hóa bằng một văn bản pháp luật mới - Luật Phát triển đô thị. Trong đó có sự tích hợp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn, Luật Bầu cử Hội đồng nhân dân.

Bằng phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh các văn bản pháp luật của Việt Nam và thực tiễn phát triển của một số siêu đô thị trên thế giới ở Mỹ, Nga, Trung Quốc, Pháp, tác giả rút ra một số bài học quan trọng cho sự phát triển của một siêu đô thị nói chung và Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng.

2. Nội dung

Các siêu đô thị luôn là “điểm đến” thu hút lao động dựa trên các lợi thế về việc làm, sự gắn kết và gia tăng giá trị lao động. Đi kèm với lợi thế về việc làm, thu nhập cao là những rủi ro mà người dân của các siêu đô thị phải đối đầu như ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh, ùn tắc giao thông... Tất cả những vấn đề thuận lợi và khó khăn của người dân ở các siêu đô thị cần được cụ thể hóa và điều chỉnh bởi luật pháp.

Cơ chế pháp lý nào là phù hợp cho sự phát triển của chính quyền đô thị đặc biệt ở Việt Nam? Đây là vấn đề không chỉ liên quan đến vấn đề quy hoạch kiến trúc đô thị, giao thông vận tải hay kinh tế, xã hội mà còn là vấn đề tổ chức chính quyền đô thị để quản lý hàng chục triệu người.

2. 1. Một số mô hình thành phố trong thành phố trên thế giới

2.1.1. Mô hình thành phố trong tỉnh ở Nga

Trên thế giới có rất nhiều thành phố lớn nằm trong đơn vị hành chính của một tỉnh. Nước Nga hiện nay kế thừa di sản từ thời Liên Xô vẫn duy trì hình thức tỉnh, bao gồm hệ thống các thành phố đa cấp từ thủ đô đến thành phố lớn, thành phố trung bình, thành phố nhỏ, thị trấn và cả các làng nông nghiệp xen kẽ.

Tỉnh Mat-xcơ-va được thành lập từ năm 1929, có diện tích 44.300km², dân số 25 triệu người. Đơn vị hành chính này có 38 thành phố, bao gồm cả thủ đô Mat-xcơ-va. Thủ đô Mat-xcơ-va có diện tích 2.500km², với 11 triệu dân, dù là thành phố lớn nhất, có cơ chế quản lý đặc biệt, nhưng vẫn nằm trong tỉnh Mat-xcơ-va. Ngoài Thành phố Mat-xcơ-va, Tỉnh này còn có 37 thành phố độc lập về quản lý hành chính, Thành phố đông dân nhất là Podolsk với 180.963 người, Thành phố Lytkarino với 50.798 người.

2.1.2. Mô hình thành phố ngoại vi ở Mỹ

Ở nước Mỹ, mở rộng đô thị đến vùng ven đô của các thành phố lớn không có giới hạn mà theo nhu cầu sử dụng. Vùng ven đô đã trở thành vùng đại đô thị rộng lớn có đặc trưng khác biệt, ở đó ô tô là biểu tượng văn hóa đô thị, còn cư dân trung lưu được thỏa mãn sở hữu những dinh thự rộng lớn và tiện nghi. Từ một thành phố thuộc địa có chức năng hỗn hợp vào cuối thế kỷ 19, New York trở thành thành phố chuyên ngành quy mô lớn hơn vào đầu thế kỷ 20. Cuối thế kỷ 20, vùng ngoại ô tiếp tục mở rộng không giới hạn hình thành thành phố ngoại vi, dưới dạng đô thị phòng ngủ với rất nhiều khu nhà ở dành cho nhà giàu đô thị.

Quá trình mở rộng không gian thành phố xuất hiện những hình thức kết tụ mới, những đô thị vệ tinh, trung tâm phụ, thành phố ngoại vi đã hình thành và tự hoàn thiện những chức năng cơ bản của thành phố, bổ sung những ngành công nghiệp thương mại hay dịch vụ và cư ngụ, dần dà những đô thị ở vùng ven đô phát triển thành những trung tâm mới có chức năng giống với khu trung tâm gọi là thành phố ngoại vi. Đây là những thành phố độc lập với thành phố trung tâm về pháp lý.

2.1.3. Đô thị vùng ven ở Trung Quốc

Ở Trung Quốc, trong những thập niên vừa qua đã diễn ra tiến trình đô thị hóa mạnh mẽ với việc trải qua 4 giai đoạn tăng trưởng, tích tụ hình thành các chùm đô thị. Quá trình tích tụ đô thị được tác động bởi các động lực kinh tế, toàn cầu hóa, tin học hóa, công nghiệp hóa mới, thông tin, hỗ trợ chính sách và nền kinh tế tri thức; từ các thành phố trở thành các khu vực đô thị, các vành đai đô thị lớn và một megalopolis.

Có 2 mô hình phát triển đô thị ở vùng ven đô, cụ thể: (1) Mô hình đô thị thành lập mới từ định hướng của Chính phủ cho phép mở rộng thành phố trung tâm vùng; (2) Mô hình đô thị mới được hình thành từ nhu cầu tích tụ đô thị ở vùng nông thôn. Phát triển các đô thị mới ở vùng ven đô được xác lập từ định hướng quy hoạch đô thị của Nhà nước từ trên xuống có xu hướng giảm do không khả thi và không phù hợp với xu thế thị trường.

Các đô thị mới hình thành ở vùng ven đô được xác lập từ dưới lên có xu hướng tăng, bởi phản ánh quá trình tích tụ theo nhu cầu thị trường, được liên kết chặt chẽ giữa đô thị - nông thôn, từ đó hội tụ lối sống đô thị. Đặc tính này đôi lúc trở nên phổ biến ở vùng ven đô thành phố lớn. Tuy nhiên không phải lúc nào cả 2 hình thức đô thị hóa đó cũng được thừa nhận trong hệ thống lập kế hoạch chính thức của Trung Quốc. Do đó, vùng ven đô các đô thị lớn là cơ hội để chính quyền cấp trung ương và địa phương thu hút đầu tư nước ngoài. Nhưng đã có nhiều mô hình đô thị không bền vững được xây dựng trên thực tiễn, gây nên tác động tiêu cực. Không giống như đô thị phòng ngủ ở ngoại ô thành phố nước Mỹ, vùng ven ở Trung Quốc có nhiều đô thị “ma”. Theo thống kê có đến 50 thành phố có tỷ lệ nhà bỏ trống cao và 64 triệu căn hộ không có người ở.

Qua việc nghiên cứu sự phát triển của các siêu đô thị trên thế giới cho thấy: việc phát triển các thành phố vệ tinh dựa trên thành phố trung tâm theo quy luật “vết dầu loang” là phổ biến của các nước trong thế kỷ XX. Việc xây dựng thành phố Thủ Đức ở phía Đông, rồi đến thành phố Củ Chi ở phía Bắc, các thành phố ở phía Tây và phía Nam của Thành phố Hồ Chí Minh (theo kế hoạch dự kiến) sẽ giống như sự phát triển tự phát theo “vết dầu loang” của vùng đô thị ở các nước ở châu Á, hay ở Nga, Mỹ, Trung Quốc nêu trên. Trong thế kỷ XXI, với sự phát triển của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, các “thành phố thông minh” với sự tích hợp của giao thông, xây dựng nhà ở, việc làm, kinh doanh, giải trí... đều được công nghệ hóa, đòi hỏi các thành phố trong tương lai cần được quy hoạch dài hạn khoảng 50 đến 100 năm bằng các văn bản luật điều chỉnh hầu hết các vấn đề quan trọng nói trên của một siêu đô thị. Luật Phát triển đô thị cần điều chỉnh không chỉ những vấn đề về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước, mà còn cần tích hợp của các tiêu chí về giao thông, điện, nước, nhà ở, việc làm, môi trường cho khoảng 200-300 triệu cư dân đô thị.

2.2. Bài học kinh nghiệm cho Thành phố Hồ Chí Minh

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề cơ bản về sự phát triển của các siêu đô thị trên thế giới, dựa trên những quy định pháp luật hiện hành về Thành phố Hồ Chí Minh, tác giả nhận thấy cần thiết phải xây dựng một văn bản luật để tạo ra một khung pháp lý phù hợp cho sự phát triển của các siêu đô thị trong tương lai. Do đó, Quốc hội cần nghiên cứu, đánh giá việc xây dựng và thực thi Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Cần sớm xây dựng văn bản luật mới về đô thị loại đặc biệt, trong đó cần có những quy định cụ thể về các vấn đề cốt yếu của siêu đô thị ngoài những tiêu chí về dân số, diện tích, thu nhập bình quân, tỷ lệ phi nông nghiệp, tổ chức chính quyền địa phương.

2.2.1. Về kết cấu hạ tầng

Kinh nghiệm phát triển của các thành phố lớn trên thế giới cho thấy, quy hoạch kết cấu hạ tầng bao gồm giao thông, nhà ở, điện nước, công sở, khu vui chơi giải trí... luôn phải đi trước theo mô hình TOD (Transit-Oriented Development) - Mô hình phát triển đô thị lấy định hướng giao thông công cộng làm trung tâm. Theo quy luật, sau 50 năm, dân số của Thành phố Hồ Chí Minh sẽ tăng lên khoảng 20 lần, tương đương khoảng 300 triệu người. Để đảm bảo giao thông cho số người đông như vậy, cần có hệ thống giao thông công cộng với hệ thống tàu điện ngầm, đường sắt trên cao, đường cao tốc, hạn chế tối đa các phương tiện giao thông cá nhân. Đi kèm với các nhà ga là các khu dân cư cao tầng, hiện đại tạo điều kiện thuận lợi cho việc đi lại của cư dân đô thị. Do đó, việc quy hoạch các nhà ga của tàu điện ngầm cần được xây dựng tại các địa điểm hiện tại còn trống để có thể xây dựng các khu dân cư cho hàng chục triệu người. Các khu đô thị quá xa các nhà ga sẽ có nguy cơ trở thành “khu đô thị ma” giống như ở một số thành phố của Trung Quốc. Khi quy hoạch giao thông nội đô, cần chú ý tới quy hoạch điện nước đảm bảo cho cư dân hàng trăm triệu người. Ngoài ra, các thành phố mới cần chú ý tới các đường cao tốc ở khu vực vành đai để kết nối với các thành phố xung quanh. Cần có quy hoạch cho các khu công nghiệp, nông nghiệp, công viên cây xanh xen kẽ để làm quỹ đất dự trữ cho các siêu đô thị trong tương lai và việc làm nông nghiệp cho cư dân vùng ven đô.

2.2.2. Về vấn đề nhà ở

Nhà ở luôn là vấn đề rất quan trọng với cư dân thành phố. Nhà ở quá xa nơi làm việc hay đi lại quá khó khăn sẽ là trở ngại lớn đối với cư dân thành phố. Do đó, khi quy hoạch đô thị, các nhà hoạch định cần nghiên cứu các khu dân cư không quá xa các khu công nghiệp, khu công sở và nhà ga. Đi kèm với các khu dân cư cao cấp là các khu vui chơi giải trí, công viên, siêu thị, trường học, bệnh viện... nhằm đáp ứng nhu cầu cần thiết của cư dân đô thị. Kinh nghiệm của các thành phố lớn trên thế giới cho thấy, các khu dân cư đông đúc cần được thiết kế gần các bến tàu, bến xe để thuận tiện cho việc đi lại của cư dân đô thị.

2.2.3. Vấn đề ô nhiễm môi trường

Ô nhiễm môi trường bao gồm ô nhiễm không khí, tiếng ồn, ngập úng... luôn là vấn đề quan trọng mà các đô thị lớn phải đối đầu. Bởi vậy, cần có các quy định cụ thể về môi trường và các biện pháp bảo vệ môi trường trong Luật Phát triển đô thị. Hiện nay, Thành phố Hồ Chí Minh cũng như nhiều thành phố lớn trên thế giới đang phải tốn nhiều kinh phí cho việc xử lý ô nhiễm không khí do khí thải của phương tiện giao thông cá nhân quá lớn. Kèm theo ô nhiễm khí bụi bẩn là tiếng ồn của các phương tiện giao thông suốt ngày đêm làm ảnh hưởng đến sức khỏe của cư dân đô thị. Vấn đề ô nhiễm nước thải do kết cấu hạ tầng bất hợp lý dẫn đến ngập úng cục bộ cũng là một vấn đề cấp bách của các thành phố lớn, trong đó có Thành phố Hồ Chí Minh.

2.2.4. Vấn đề việc làm

Trong dự thảo của Luật Phát triển đô thị cần có quy định rõ về việc làm và các biện pháp bảo đảm việc làm cho khoảng 300 triệu dân. Để thực hiện được điều này, khi quy hoạch thành phố mới cần chú ý đến các khu công nghiệp, khu nông nghiệp, khu thương mại, dịch vụ để bảo đảm việc làm cho cư dân thành phố.

3. Kết luận và kiến nghị

Kết quả nghiên cứu cho thấy, cùng với quá trình gia tăng quy mô dân số, mở rộng không gian đô thị và yêu cầu phát triển theo hướng hiện đại, Thành phố Hồ Chí Minh đang hội tụ nhiều đặc điểm của một siêu đô thị. Thực tiễn này đòi hỏi hệ thống pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị, quy hoạch và quản trị phát triển đô thị cần tiếp tục được hoàn thiện theo hướng phù hợp với quy mô, tính chất và yêu cầu quản trị của các siêu đô thị trong bối cảnh mới. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, bài viết kiến nghị nghiên cứu xây dựng một khuôn khổ pháp lý thống nhất về phát triển đô thị, trong đó quy định rõ mô hình quản trị, cơ chế phân cấp, phân quyền, cơ chế tài chính và các chính sách phát triển hạ tầng đối với các đô thị đặc biệt. Đồng thời, bài viết đề xuất nghiên cứu ban hành Luật Phát triển đô thị nhằm hình thành khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho phát triển và quản trị các siêu đô thị, bảo đảm sự thống nhất giữa quy hoạch, đầu tư phát triển hạ tầng, tổ chức chính quyền đô thị và cơ chế điều hành phù hợp với yêu cầu phát triển của các đô thị đặc biệt tại Việt Nam. Việc từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng này không chỉ tạo cơ sở pháp lý cho sự phát triển bền vững của Thành phố Hồ Chí Minh, mà còn góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị đô thị và đáp ứng yêu cầu tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Frederic R. Siegel (2019), *Cities and Mega- Cities: Problems and Solution Strategies*, George Washington University, Washington, DC, USA, Springer international Publishing, 2019.

Nguyễn Thị Hồng Diệp, Phạm Thị Nhâm (2020), Kinh nghiệm quốc tế về mô hình phát triển khu vực ven đô các thành phố lớn, *Tạp chí Quy hoạch và xây dựng* số 103,104/ 2020.

Nguyễn Minh Hòa (2020), Mô hình thành phố trong thành phố trên thế giới, *Tạp chí Đầu tư Tài chính online*, Thứ Hai, ngày 05/10/2020.

Quốc hội (2024), Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2024, sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 144/2025/QH15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa 15.

Quốc hội (2025), Hiến pháp năm 2013, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2013, sửa đổi bổ sung năm 2025

Quốc hội (2025). Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi năm 2017, 2019, 2025.

Sỹ Đông, (2020)“Thành phố trong thành phố đầu tiên” có gì đặc biệt? *Báo Thanh Niên* ngày 25/12/2020.

Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, tháng 6/2026.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2022), Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về phân loại đô thị, sửa đổi bổ sung bởi Nghị quyết số 26/ 2025/NQ- UBTVQH 15, ngày 21/9/2022.