

Hướng tới một chương trình nghiên cứu về Vùng thành phố ở Việt Nam

Lê Minh Sơn*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

TÓM TẮT

Nghiên cứu về vùng thành phố ở Việt Nam tuy không mới song cho đến nay vẫn còn mảnh lè và bỏ ngỏ nhiều khoảng trống. Bối cảnh đổi mới, giao thời trong công tác quy hoạch không gian và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta đặt ra những yêu cầu mới về quản lý, chính sách cũng như nghiên cứu toàn diện hơn về hình thái tổ chức vùng thành phố - hình thái đã và đang ngày càng trở thành hiện thực sống, làm việc quen thuộc của nhiều người dân đô thị. Bài viết có mục đích hướng sự chú ý của cộng đồng khoa học vào nghiên cứu về vùng thành phố trong tương lai. Qua hệ thống lại những nghiên cứu đương thời, bài viết xác định được ba nhóm vấn đề còn bỏ ngỏ trong nghiên cứu về vùng thành phố hiện nay và từ đó gợi mở bốn hướng nghiên cứu thiết thực, đảm bảo đầu ra trong thời gian tới: (1) nghiên cứu để hoàn thiện khung khổ pháp luật về vùng thành phố hiện nay, (2) nghiên cứu lý thuyết làm rõ cách hiểu về vùng thành phố trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, (3) nghiên cứu thực nghiệm về vùng thành phố trong điều kiện số liệu hiện có cũng như phương pháp nghiên cứu có thể áp dụng khi điều kiện số liệu được cải thiện, (4) mở rộng nghiên cứu về thể chế và quản trị ở cấp độ vùng thành phố. Hi vọng với sự tham gia khoa học sôi nổi hơn, vùng thành phố sẽ sớm nhận được sự công nhận và chú ý xứng tầm với một đơn vị kinh tế - xã hội quan trọng trong hệ thống đô thị, hệ thống quản lý phát triển lãnh thổ ở nước ta trong tương lai.

Từ khóa: vùng thành phố, vùng đô thị, chương trình nghiên cứu

MỞ ĐẦU

Cùng với quá trình toàn cầu hóa và kết nối thế giới mạnh mẽ ngày nay, “vùng thành phố” ngày càng trở thành hình thái tổ chức đô thị phổ biến ở nhiều nền kinh tế. Theo Liên Hợp Quốc¹ dự báo, tới năm 2050, 68% dân số thế giới sẽ sống ở khu vực đô thị, sự chuyển dịch môi trường sống đô thị tăng nhanh cả về số lượng vùng đô thị và cả về quy mô (xem bài viết của Lê Minh Sơn)^{2,3}. Theo dự báo và phân loại này, đi đầu trong hệ thống đô thị thế giới là các siêu quần tụ đô thị với dân số trên 10 triệu dân, thường là những siêu quần tụ đô thị ở những nước phát triển với vai trò các là các trung tâm tài chính, sản xuất, văn hóa lớn của thế giới; nhỏ hơn là những đô thị từ 5 đến 10 triệu dân, có sức ảnh hưởng đến kinh tế vùng và quốc gia, đặc biệt là có vị trí quan trọng tới vùng lãnh thổ ngoại vi liên kế chúng. Xu hướng phát triển những quần tụ đô thị lớn, những vùng thành phố (VTP) hiện nay không chỉ là xu hướng ở các nước phát triển mà đã xuất hiện ngay cả ở những nền kinh tế đang phát triển nơi mà những VTP đã và đang trở thành hiện thực sống và trải nghiệm hàng ngày của nhiều người dân đô thị.

Ở Việt Nam, VTP là chủ đề được nghiên cứu từ sớm, song khối lượng nghiên cứu khoa học còn tương đối

kiêm tốn, phần nào còn mảnh lè và nhiều khoảng trống. Những khoảng trống trong nghiên cứu về VTP ở nước ta đặt ra yêu cầu tổ chức nghiên cứu một cách cơ bản, có hệ thống hơn - cả về lý thuyết và thực nghiệm - để từ đó cung cấp tốt hơn thông tin và bằng chứng khoa học phục vụ việc hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở cấp độ VTP. Bối cảnh giao thời, đổi mới về công tác quy hoạch ở nước ta ở thời điểm hiện nay cũng đặt ra những yêu cầu mới về tái định vị và phát triển lãnh thổ mà trong đó, cấp độ lãnh thổ VTP phần nào còn chưa nhận được sự chú ý tương xứng. Với vị thế đầu tàu của mình trong hệ thống đô thị và lãnh thổ quốc gia, VTP cần được nhìn nhận một cách toàn diện hơn như một không gian kinh tế - xã hội và một đơn vị lãnh thổ có cơ chế quản lý, theo dõi phát triển tốt hơn.

Xuất phát từ những khoảng trống khoa học hiện nay và những yêu cầu đặt ra trong bối cảnh mới, bài viết được thực hiện với mục đích hướng sự chú ý khoa học nhiều hơn vào VTP ở Việt Nam trong tương lai. Bài viết có cấu trúc như sau. Phần thứ hai và thứ ba lần lượt điểm lại một số nghiên cứu tiêu biểu về VTP với trọng tâm từ góc nhìn kinh tế và quản trị. Phần thứ tư hệ thống lại các nghiên cứu về VTP đương thời ở Việt Nam và tiến trình phát triển, hoàn thiện hệ thống

Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Liên hệ

Lê Minh Sơn, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Email: sonlm.vids@mpi.gov.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 9/5/2022
- Ngày chấp nhận: 17/10/2022
- Ngày đăng: 31/1/2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v6i4.1064>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Sơn L. M. Hướng tới một chương trình nghiên cứu về Vùng thành phố ở Việt Nam. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 6(4):3635-3646.

pháp luật về đô thị và lãnh thổ ở Việt Nam, từ đó làm rõ một số khoảng trống trong nghiên cứu và những yêu cầu đặt ra. Trên cơ sở đó, phần bốn gợi mở, đề xuất một số hướng nghiên cứu khả thi và thiết thực trong thời gian tới, gắn với những nhu cầu khoa học và hoạch định chính sách hiện nay ở nước ta; trước khi một số bình luận kết luận được đưa ra ở phần cuối của bài viết.

VÙNG THÀNH PHỐ LÀ KHÔNG GIAN KINH TẾ

Dù là khái niệm được sử dụng một cách phổ biến hiện nay song 'vùng thành phố' lại không có một định nghĩa cụ thể và thống nhất. Nói riêng trong hệ thống các nghiên cứu bằng tiếng Anh, đã có rất nhiều thuật ngữ được dùng để mô tả về các hiện tượng đô thị khác nhau như "conurbation" (Geddes⁴, Fawcett⁵) hay "megacities", "mega-city regions", "gig@cities", "metropolitan regions", (Neuman and Hull⁶) hay hai khái niệm phổ biến nhất và dễ hiểu nhất là "metropolitan area" (McKenzie⁷) và "city-region"^a (Dickinson⁹). Thuật ngữ được dùng tùy thuộc vào bối cảnh nghiên cứu và góc nhìn riêng của từng học giả, song nhìn chung cùng để mô tả hình thái đô thị gồm một thành phố trung tâm và một vùng ngoại vi xung quanh mà giữa chúng có những mối quan hệ tương tác, phụ thuộc về kinh tế và phi kinh tế (Parr^{10,11}, Davoudi¹²). Từ góc nhìn kinh tế, hình thái VTP có thể được phân tích từ ba góc độ cụ thể hơn.

Góc độ thứ nhất nhìn nhận VTP là một không gian kinh tế được xác định bởi những đặc điểm kinh tế bao hàm trong đó. Dickinson⁹ phổ dụng thuật ngữ "city-region" cho rằng một thành phố không thể chỉ được hiểu trong giới hạn hành chính áp đặt cho nó mà dựa vào xác định những khu vực lãnh thổ chức năng "có chung một mẫu số đó là sự phụ thuộc vào thành phố" (tr. 165). Nhiều nghiên cứu sau này đã sử dụng các mối quan hệ, dòng chảy giữa như sự dịch chuyển của người lao động đi làm hằng ngày (Berry và cộng sự¹³, Hall và cộng sự¹⁴), dịch vụ xe buýt (Green¹⁵), vận chuyển hàng hóa (Jin và cộng sự¹⁶), liên lạc điện thoại (Nystuen và Dacey¹⁷). Giới hạn, phạm vi của một VTP được xác định qua phân tích chiều và cường độ tương tác giữa một trung tâm và các vùng ngoại vi. *Góc độ thứ hai* nhìn nhận VTP là một đơn vị kinh tế cơ bản. Gras^{18,19} đưa ra giả thiết rằng tùy thuộc

^a trong đó "city" có nghĩa là thành phố, "region" có nghĩa là vùng, vậy 'city region' hay 'city-region' là vùng thành phố. Trong một số nghiên cứu, khái niệm vùng thành phố được sử dụng kết hợp với một số tính từ khác như "world"/"global" trở thành "world city region" hay "global city region" (Scott⁶) - có hàm ý về quy mô của các vùng thành phố có vị trí, chức năng quan trọng được xem xét ở cấp độ thế giới

vào trình độ phát triển công nghệ hiện có mà tổ chức cộng đồng ở nền văn minh phương Tây trải qua năm giai đoạn^b, trong đó kinh tế vùng đô thị là giai đoạn phát triển cao nhất và rằng kinh tế vùng đô thị - chứ không phải kinh tế quốc dân - mới là đơn vị sản xuất kinh tế phù hợp. Góc nhìn này phần nào tương đồng với Jacobs²⁰ cho rằng việc một thành phố hình thành những mối quan hệ thương mại chặt chẽ giữa chúng và vùng lãnh thổ xung quanh, có thể diễn ra ở nhiều nơi trên thế giới, tạo thành các "thành phố với vùng của riêng mình".

Góc độ thứ ba nhìn nhận VTP là một động lực tăng trưởng kinh tế của địa phương, vùng và quốc gia. Ở những nền kinh tế phát triển, các thành phố lớn lâu đời với quy mô dân số lớn như London, New York, Tokyo đã sớm trở thành những thành phố "toàn cầu" hay thành phố "thế giới"²¹⁻²³ và ở những nền kinh tế đang phát triển như Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, những "siêu quần tụ" đang nổi lên như những cực tăng trưởng của kinh tế quốc dân²⁴. McGee và Greenberg²⁵ cũng tìm thấy bằng chứng cho thấy những VTP khảo sát là những vùng kinh tế có năng suất kinh tế và mang tính xúc tác cho tăng trưởng kinh tế quốc gia ở ASEAN giai đoạn 1960 - 1990. Hiện nay, một số tổ chức quốc tế như Ngân hàng Phát triển Châu Á, Chương trình Nhân cư Liên Hợp Quốc đã nhận diện VTP là đầu tàu tăng trưởng ở các nước đang phát triển^c như Ngân hàng phát triển Châu Á²⁶, Chương trình Nhân cư Liên Hiệp Quốc²⁷.

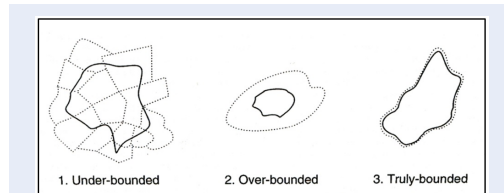
VỀ QUẢN TRỊ VÙNG THÀNH PHỐ

Quan điểm VTP vừa là đơn vị lãnh thổ cho phát triển vừa là đầu tàu phát triển quan trọng cho nền kinh tế quốc dân cũng đặt ra yêu cầu quản trị hiệu quả VTP. Quản trị lãnh thổ không phải là chủ đề nghiên cứu mới, bởi bài toán phát triển đặt ra đối với bất cứ cấp độ lãnh thổ nào không thể không gắn với công tác điều phối, quản trị quá trình phát triển, phân bổ nguồn lực để phát huy hiệu quả các tiềm năng phát triển và đảm bảo tính bền vững trên cấp độ lãnh thổ đó. Bennett²⁸,

^b năm giai đoạn phát triển và tổ chức cộng đồng quần cư theo Gras¹⁶ gồm: (a) kinh tế thu lượm; (b) kinh tế văn hóa du mục; (c) kinh tế làng mạc định cư; (d) kinh tế thị tứ; (e) kinh tế vùng đô thị tên tiếng anh tương ứng là (1) collectional economy, (2) cultural nomadic economy, (3) settled village economy, (4) town economy và (5) metropolitan economy

^c Theo báo cáo "Phát triển cụm đô thị: hướng tới một chiến lược phát triển lấy đô thị dẫn đầu cho Châu Á" của Ngân hàng phát triển Châu Á, bốn hình thái phát triển cụm đô thị chính ở Châu Á được nhận diện gồm: (1) Hành lang đô thị gồm các thành phố và vùng đô thị lớn liên kết với nhau, (2) Vùng siêu đô thị với đặc điểm gồm một thành phố rất lớn có ảnh hưởng đến phát triển toàn bộ vùng, (3) Cụm đô thị địa phương và (4) Cụm đô thị xuyên biên giới. Báo cáo tương tự của Chương trình Nhân cư Liên Hiệp Quốc "Tình hình của các thành phố Châu Á 2010/2011" cũng nhận định ba cấu hình đô thị mới của các đô thị Châu Á là (1) vùng thành phố, (2) Hành lang đô thị và (3) Siêu vùng.

khi viết về những thay đổi kinh tế và cải cách hành chính ở Châu Âu, cho rằng mô hình quản trị lý tưởng nhất là khi ranh giới hành chính được định hình sát nhất với không gian kinh tế chức năng trên thực tế (*truly-bounded*, Hình 1). Khi đó, những vấn đề cụ thể về kinh tế, xã hội, môi trường, cùng các vấn đề như quan hệ giữa chính quyền và người dân, hợp tác đều được giải quyết cụ thể và phù hợp nhất với không gian kinh tế chức năng đó.



Hình 1: Cơ cấu chính quyền địa phương ở Châu Âu^a
(Nguồn: theo Bennett²⁸ (tr. 326))

^aGhi chú: đường liền nét thể hiện không gian chức năng, đường đứt đoạn thể hiện không gian hành chính

Tuy vậy trên thực tế phần lớn các mô hình chính quyền địa phương ở Châu Âu lại ở trong hai tình trạng: hoặc là phạm vi hành chính quá hẹp (*under-bounded*) - xảy ra khi không gian kinh tế chức năng diễn ra trên phạm vi được quản lý bởi các chính quyền địa phương khác nhau - hoặc là phạm vi hành chính quá rộng (*over-bounded*), dẫn nhiều phức tạp trong giải quyết các vấn đề phát triển kinh tế, xã hội, môi trường. Không khó để nhận định rằng việc phạm vi hành chính không trùng khớp hoàn hảo với không gian kinh tế là vấn đề không chỉ ở Châu Âu đương thời mà rất hiện hữu ngày nay, ở những nước đang phát triển như Việt Nam.

Đồng quan điểm rằng một khi đã xác định được diện mạo, vai trò của các VTP, nhất thiết phải phân tích các hình thái chính quyền để đánh giá, quản trị các chiến lược và chính sách được áp dụng ở những VTP đó, Antier²⁹ xây dựng một hệ thống trên cơ sở ba phạm vi địa bàn tham chiếu, bốn hình thái chính quyền và từ đó năm kiểu chính quyền đô thị lớn (Hình 2). Theo Antier, không có một kiểu chính quyền VTP nào hoàn toàn vượt trội so với các kiểu chính quyền khác mà phần lớn phụ thuộc vào bối cảnh địa phương và hoàn cảnh phát triển.

Một số nghiên cứu tổng hợp như của Beel và cộng sự³⁰, Jonas và Ward³¹, d'Albergo và Lefèvre³² đã hệ thống lại tương đối đầy đủ về các tranh luận đương đại về VTP ở các nước phát triển và cùng chung nhận định rằng nếu VTP là một không gian tích hợp có thể được phân tích từ ba chiều: kinh tế, chính trị, vật thể

thì nhất thiết cần có chính quyền quản trị cấp VTP song lại tùy thuộc vào thể chế chính trị của mỗi quốc gia.

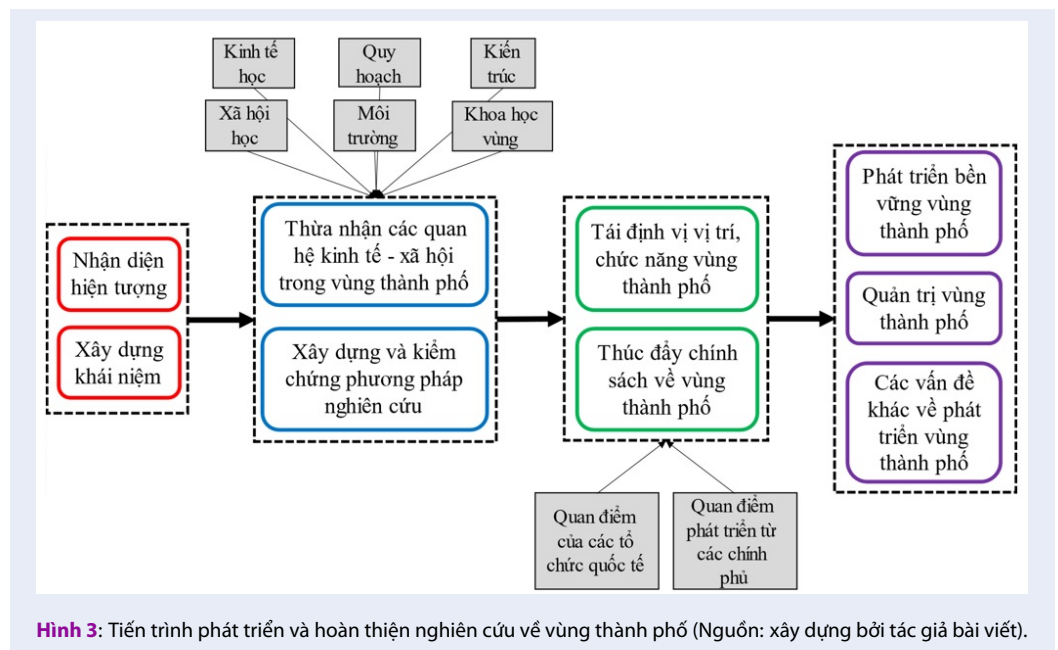
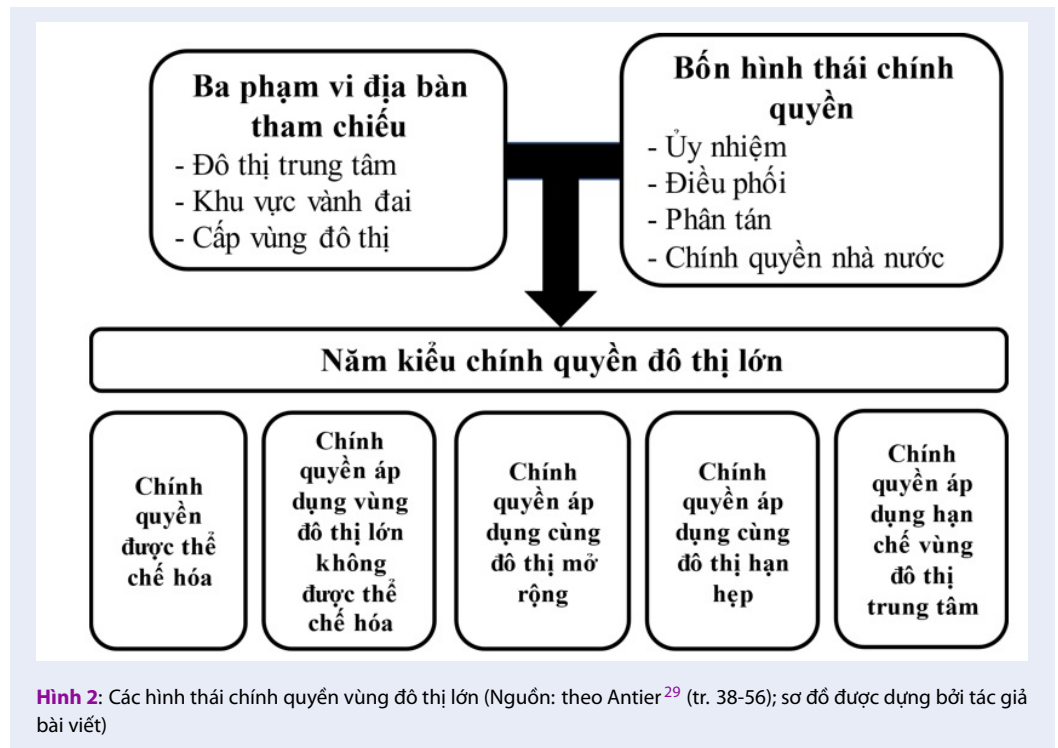
Nhìn nhận VTP theo quan điểm kinh tế học, hay từ góc nhìn quản trị chỉ là hai trong số những chủ đề nghiên cứu đương thời hiện nay bởi cách hiểu về VTP cũng trải qua một quá trình biến chuyển của riêng mình (Hình 3) và có sự tham gia hoàn thiện của nhiều lĩnh vực khoa học khác. Những nghiên cứu sơ khởi nhất về VTP mang tính chất nhận diện sự tồn tại, xuất hiện của các VTP - giai đoạn này VTP được xác định dựa vào việc 'cộng dồn' các thành phố lớn và các đơn vị lãnh thổ lân cận theo ranh giới hành chính. Sự hạn chế về số liệu phần nào giới hạn cách tiếp cận nghiên cứu VTP khác. Với sự tiến bộ và phổ dụng của giao thông cơ giới, sự tương tác giữa hai khu vực diễn ra nhanh hơn, thường xuyên hơn. Khi ấy, chức năng, sự ảnh hưởng lẫn nhau của hai khu vực được nhận diện rõ nét hơn. Sự tương phản và khác biệt về đời sống ở thành phố trung tâm và vùng ngoại ô dần giảm bớt, hai khu vực trở nên kết nối hơn khi những tương tác kinh tế và phi kinh tế giữa chúng dần được thừa nhận. Những nghiên cứu về sau chuyển hướng tìm hiểu những mối quan hệ này.

Ngày nay, phần lớn nghiên cứu đồng thuận quan điểm VTP không chỉ là đơn vị lãnh thổ cho phát triển mà còn là đầu mối phát triển quan trọng giữ vai trò đầu tàu cho nền kinh tế quốc dân, thể hiện ở việc tồn tại nhiều chính sách, các bản quy hoạch VTP và tiếng nói góp chung từ nhiều tổ chức quốc tế.

THỰC TRẠNG VỀ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT CHO PHÁT TRIỂN VÙNG THÀNH PHỐ VÀ NGHIÊN CỨU VỀ VÙNG THÀNH PHỐ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Ở Việt Nam, kể từ Đổi Mới đến nay, bốn quan điểm của Đảng và Nhà nước về phát triển đô thị gồm: (1) chú ý sự hài hòa giữa các vùng, ưu tiên phát triển đô thị vừa và nhỏ; (2) phát huy vai trò của các đô thị trọng điểm; (3) quan tâm đến chất lượng cuộc sống của người dân trong quá trình đô thị hóa; (4) phát triển hài hòa giữa thành thị và nông thôn, gắn với xây dựng nông thôn mới, thân thiện với môi trường. Sự công nhận vai trò đầu tàu của hệ thống đô thị được khẳng định sớm nhất từ Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII và xuyên suốt cho đến nay³³.

Trong vòng 20 năm trở lại đây, hệ thống chính sách về quản lý và phát triển đô thị ở nước ta được thường xuyên hoàn thiện (Hình 4) và mới đây nhất Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 06-NQ/TW³⁴ của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng,



quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Nghị quyết đã đáp ứng được phần nào những nội dung còn thiếu về phát triển VTP ở Việt Nam đến nay khi đã chính thức đặt ra các nhiệm vụ phát triển cho các “vùng đô thị” ở nước ta - việc sử dụng khái niệm này trong các văn bản pháp luật chưa được ghi nhận trước đây (xem bài viết của Lê Minh Sơn^{2,3}).

Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 là văn bản lần đầu tiên bao hàm nội dung về phát triển VTP, được nêu rõ trong sáu nhóm nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu, cụ thể gồm: “Tổ chức quy hoạch, xây dựng và phát triển đô thị, *vùng đô thị* [...] phù hợp với các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch bảo đảm quốc phòng, an ninh” (nhóm nhiệm vụ và giải pháp số 02); “Tập trung xây dựng các *vùng đô thị*, hành lang đô thị, dải đô thị ven biển trên cơ sở xác định rõ vai trò, chức năng của từng đô thị, nhất là các đô thị động lực của từng vùng và cả nước, đô thị kết nối khu vực và quốc tế, “Nghiên cứu, xây dựng mô hình quản lý *vùng đô thị* phù hợp cho giai đoạn mới” (nhóm nhiệm vụ và giải pháp số 03). Những nhiệm vụ này đã hàm ý tích cực cho triển vọng hình thành và phát triển các VTP ở nước ta trong thời gian tới.

Chính sách tiêu biểu nhất về VTP ở nước ta hiện nay là sự thành lập chính thức Vùng Thủ đô Hà Nội và Vùng Thành phố Hồ Chí Minh qua các bản quy hoạch xây dựng và điều chỉnh quy hoạch xây dựng qua các năm (Vùng thủ đô Hà Nội năm 2008, 2012, 2016³⁵⁻³⁷; Vùng Thành phố Hồ Chí Minh năm 2008, 2014, 2017³⁸⁻⁴⁰). Các quyết định trên được đưa ra trong khoảng thời gian với các văn bản pháp luật quan trọng ở Việt Nam về đô thị và sự hiện diện của hai VTP lớn này phần nào đã thể hiện được sự quan tâm, nhận thức và định hướng của Nhà nước đối với VTP, dù mới chỉ dừng lại ở việc giới hạn phạm vi hành chính. Luật Quy hoạch 2017⁴¹ (có hiệu lực từ năm 2019) phần nào đã giải quyết được nhiều bất cập trong công tác quy hoạch ở Việt Nam sau một thời gian dài (Lê Minh Sơn²), tuy nhiên nhiều nội dung về phát triển đô thị lại không được quy định bởi Luật này mà sẽ được quy định ở các văn bản pháp luật khác trong thời gian tới như Luật Quản lý phát triển đô thị, Luật Quy hoạch đô thị sửa đổi (các văn bản này đều đang trong quá trình soạn thảo).

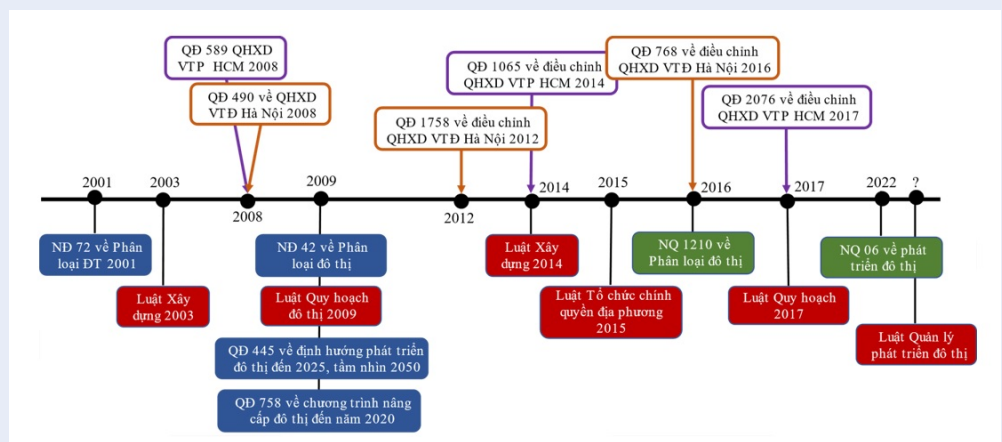
Cùng với những thay đổi về hệ thống chính sách và quản lý phát triển đô thị ở nước ta là những thảo luận sôi nổi về vấn đề phát triển và quản lý lãnh thổ ở các cấp độ khác nhau như ở cấp độ vùng⁴²⁻⁴⁴, ở cấp độ đô thị⁴⁵, ở cấp độ ‘địa phương’⁴⁶. Một số nghiên cứu có đề cập về một số khía cạnh, vấn đề phát triển VTP như về định nghĩa^{47,48}, về vấn đề kết nối trong VTP⁴⁹.

Cũng về vấn đề kết nối thì nhiều nghiên cứu đã thảo luận về chủ đề liên kết vùng⁵⁰⁻⁵².

Đối với nghiên cứu về VTP, từ sớm tuyến tập đô thị, thuyết minh của Auriac và Vũ Chí Đồng⁵³ và bài viết của Trương Quang Thao⁵⁴ đã bàn về sức hút, vùng tương tác của các đô thị trung tâm tới khu vực lân cận với chú trọng nghiên cứu vào hai đô thị trung tâm là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Năm 2015, Trần Trọng Hanh⁴² trong cuốn sách “Quy hoạch vùng” phân tích tương đối cụ thể về: (1) khái niệm VTP lớn, (2) cơ sở và phương pháp xác định, phạm vi, ranh giới và phân loại các VTP và (3) một số mô hình tổ chức không gian phát triển VTP trên thế giới.

Phải nói, một số nghiên cứu về VTP hiện nay đã chỉ ra nhiều khoảng trống pháp lý đáng chú ý còn bị bỏ ngỏ. Nhất là, nhiều bất cập về VTP nói riêng tồn tại trước Luật Quy hoạch 2017, như thiếu cơ sở khoa học cho công tác xác định phạm vi, ranh giới VTP; còn thiếu mô hình và cơ chế pháp lý ràng buộc, nhà nước chưa ban hành đạo luật cho các VTP (Trần Trọng Hanh⁴²) thì vẫn chưa được giải quyết hiệu quả sau đó. Nghiên cứu của Lê Minh Sơn³ tập trung vào trường hợp của Vùng thủ đô Hà Nội và Vùng thành phố Hồ Chí Minh đã làm nổi bật ra ba kết luận quan trọng: *thứ nhất*, VTP là các thực thể lãnh thổ kinh tế năng động, có mối liên kết kinh tế - xã hội giữa các cấu phần của nó (tức giữa đô thị trung tâm và vùng phụ cận) nhưng ở Việt Nam, VTP mới chỉ được hiểu và xác định theo địa giới hành chính; *thứ hai*, một số chính sách phát triển ở cấp độ VTP đã và đang được thúc đẩy triển khai nhưng khung khổ pháp lý và cơ chế giám sát phát triển cho VTP còn rất thiếu và chưa rõ ràng; và *thứ ba*, các VTP ngày nay được coi là ngày càng có bản sắc riêng đòi hỏi phải có những cơ chế quản trị riêng rõ nét hơn, đặc biệt là khi chúng đã đạt đến quy mô quan trọng hoặc trở thành trụ cột cho nền kinh tế quốc gia. Một trong những lí do chính cho sự tồn tại của những bất cập này này đó là VTP không phải là một cấp quản lý hành chính theo Hiến Pháp⁵⁵ (căn cứ theo điều 110) và thông lệ phát triển VTP ở Việt Nam cho thấy cách tiếp cận phát triển VTP là một vùng liên tỉnh có thể nằm trong một vùng hoặc hơn một vùng liên tỉnh của cả nước không đi ngược lại với Hiến pháp nước ta. Bài viết cho rằng các quyết định thành lập Vùng Thủ đô Hà Nội và Vùng Thành phố Hồ Chí Minh phần nào đáp ứng yêu cầu thể chế cho hai VTP này nói riêng và cho phát triển VTP ở Việt Nam nói chung, song cách làm như vậy mới mang tính khởi điểm và một số vấn đề tồn tại như phân tích ở trên rất cần được giải đáp thỏa đáng trong thời gian tới.

Trong phạm vi các công trình nghiên cứu được tham khảo ở đây, và theo hiểu biết của tác giả, hiện hệ thống các công trình nghiên cứu về phát triển kinh tế - xã



Hình 4: Một số chủ trương của Đảng và pháp luật, chính sách của Nhà nước liên quan tới phát triển đô thị ở Việt Nam, Vùng Thủ đô Hà Nội và Vùng TP. HCM^a trong vòng 20 năm trở lại đây. (Nguồn: xây dựng bởi tác giả bài viết)

^aGhi chú: các quyết định về quy hoạch xây dựng và điều chỉnh quy hoạch xây dựng Vùng thủ đô Hà Nội và Vùng thành phố Hồ Chí Minh được phân biệt bằng các hộp viền cam và tím (tương ứng) phía trên vạch thời gian và các Nghị quyết, Luật, Nghị định trong các hộp xanh lá, đỏ, xanh lam (tương ứng) phía dưới vạch thời gian

hội, phát triển lãnh thổ ở cấp độ VTP như vậy còn tương đối khiêm tốn. Ở các cấp độ lãnh thổ khác - như đã hệ thống ở trên - khối lượng nghiên cứu là tương đối phong phú, được hoàn thiện từ các nhiều góc độ chuyên ngành khác nhau như kinh tế, quy hoạch - kiến trúc, khoa học vùng, v.v. Song nghiên cứu trực tiếp về VTP thì còn tương đối vắng bóng; các nghiên cứu mới chỉ dừng lại luận bàn về một số đặc điểm nhất định của VTP. Nếu nhìn nhận sự tồn tại của hai VTP hiện nay ở Việt Nam với khoảng trống về pháp lý và khoảng trống trong nghiên cứu như đã phân tích, không khó để kết luận rằng vấn đề phát triển VTP ở Việt Nam phần nhiều còn mang tính quy phạm, chủ quan và dựa vào chỉ đạo chính trị chứ chưa có sự tham vấn từ nghiên cứu khoa học.

GỢI MỞ HƯỚNG NGHIÊN CỨU VỀ VÙNG THÀNH PHỐ Ở VIỆT NAM TRONG TƯƠNG LAI

Việc thiếu vắng một hệ thống cơ sở khoa học về VTP, hay cụ thể hơn là sự kết nối giữa cơ sở khoa học và công tác hoạch định chính sách, đã nhen nhóm những câu hỏi, quan tâm từ cả các cơ quan truyền thông lẫn các cơ quan quản lý nhà nước^{56-59d}. Điều này phần nào phản ánh được sự bức bối và nhu cầu về thông tin, chứng cứ khoa học cần được đáp ứng thoả đáng trong thời điểm hiện nay.

^dThí dụ, Báo Nhân dân: “Khắc phục tình trạng cục bộ trong xây dựng Vùng Thủ đô”⁵⁶; Sơ Quy hoạch - Kiến trúc TP.HCM: “Nên thu hẹp khái niệm “vùng đô thị” TPHCM”⁵⁷; Báo Xây dựng: “Cần hiểu đúng về vùng Thủ đô”⁵⁸; Người đô thị: “Làm rõ khái niệm “Vùng thủ đô” để loại bỏ những biến thể tùy tiện”⁵⁹.

Quan điểm của bài viết là nghiên cứu trong thời gian tới cần xuất phát từ các vấn đề thực tiễn và phù hợp với bối cảnh trong nước, trước hết cần hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách giải quyết những bài toán cấp thiết hiện đặt ra. Như vậy, đóng góp về mặt học thuật của các nghiên cứu sẽ thiết thực, có ý nghĩa hơn và là khởi điểm tốt cho các nghiên cứu khác về dài hạn. Điểm lại những vấn đề về VTP hiện nay, hiện có ít nhất ba nhóm vấn đề chính gồm: *một là*, khung khổ pháp lý cho VTP; *hai là*, cơ chế giám sát phát triển VTP và *ba là*, cơ chế quản trị VTP.

Vấn đề thứ nhất về khung khổ pháp lý cho VTP tập hợp các bất cập hiện nay như: chưa rõ về vị trí của quy hoạch VTP trong hệ thống quy hoạch quốc gia; chưa có quy định nào về VTP trong các Luật hiện hành như Luật Quy hoạch 2017⁴¹, Luật Xây dựng 2014⁶⁰, Luật Tổ chức chính quyền địa phương⁶¹, Luật Quy hoạch đô thị⁶²; có quy định thêm về VTP trong các văn bản pháp luật trong tương lai không, v.v. Nếu không có một khung khổ pháp luật rõ ràng, chính thống cho VTP thì khó để bắt đầu khởi điểm xây dựng chính sách thiết thực cho VTP.

Việc có một khung khổ pháp luật được định danh chính thống, rõ ràng có hai ý nghĩa quan trọng cho phát triển VTP. Ý nghĩa thứ nhất là thống nhất cách hiểu và phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước bởi VTP cũng là một cấp độ đa ngành, liên ngành. Ý nghĩa thứ hai là tạo cơ hội mở đường cho nhiều chính sách phát triển ở cấp độ VTP. Đây là một kinh nghiệm được quan sát ở cả những nước phát triển và đang phát triển. Thí dụ, việc công nhận và công bố

“Khung khổ cho Vùng Thành phố” bởi Văn phòng Phó Thủ tướng Anh⁶³ đã mở đường cho những gói đầu tư cho các VTP ở Anh và Scotland⁶⁴. Ở hai nước láng giềng là Philippines và Indonesia, việc công nhận chính thức và thiết lập thể rõ ràng cho hai VTP Manila và VTP Jakarta đã tạo điều kiện rất thuận lợi cho hai VTP này nhận được sự quan tâm nghiên cứu và hỗ trợ tài chính từ các tổ chức quốc tế - một nguồn lực để phát triển rất cần thiết và có giá trị^{e 65,66}.

Vấn đề thứ hai về cơ chế giám sát phát triển VTP có thể được nhìn nhận từ góc nhìn kĩ thuật và góc nhìn quản lý. Từ góc nhìn kĩ thuật, VTP chưa được coi là đối tượng xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu và niên giám thống kê. Hiện ở Việt Nam đối tượng để xây dựng Niên giám thống kê là 06 vùng và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trên thực tế, cấp độ VTP cũng là một cấp độ cơ bản để thu thập số liệu thống kê và xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu, thí dụ khu vực vực lao động kinh tế VTP của Anh (Berry và cộng sự¹³, Hall và cộng sự¹⁴).

Từ góc nhìn quản lý, hiện chưa có một chính sách nào theo dõi quá trình vận động, phát triển của một hay nhiều VTP ở Việt Nam ngay cả khi ở các cấp độ khác nhau đã có với các mức độ thành công khác nhau. Về phát triển đô thị nói riêng, hệ thống chính sách để giám sát, đôn đốc phát triển ở Việt Nam đã có, tiêu biểu là chính sách về phân loại đô thị⁶⁷, định hướng quy hoạch phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050⁶⁸, Chương trình nâng cấp đô thị quốc gia⁶⁹, Đề án Phát triển đô thị thông minh bền vững⁷⁰. Ở cấp độ quản lý cao hơn là tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, một số cơ quan, tổ chức cũng có những công bố chính thức hàng năm về môi trường thể chế, cải cách hành chính như chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) hay chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh tại Việt Nam (PAPI). Việc có một cơ chế giám sát, theo dõi quá trình phát triển của VTP có ý nghĩa quan trọng trong việc kiểm chứng các chính sách ban hành ở cấp độ VTP để từ đó làm cơ sở điều chỉnh, cập nhật hoặc tái định hướng chính sách để đạt được kết quả khả dụng nhất.

Vấn đề thứ ba là chưa có cơ chế quản trị VTP thực sự hiệu quả. Đây là vấn đề mới, hiện cũng đang gây lúng túng cho các cơ quan chủ quản. Hai trường hợp

^eĐể tham khảo, hai báo cáo tiêu biểu của hai vùng thành phố này tương ứng là Hợp tác xây dựng tầm nhìn cho VTP Manila⁶⁵ và Hợp tác giữa Ngân hàng thế giới với VTP Jakarta để giải quyết những vấn đề môi trường của VTP này trong bối cảnh biến đổi khí hậu⁶⁶.

^fKhu vực thống kê VTP tiêu chuẩn của Mỹ: Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA); Khu vực lao động VTP tiêu chuẩn của Anh: Standard Metropolitan Labour Area (SMLA); Khu vực lao động kinh tế VTP của Anh: Metropolitan Economic Labour Area (MELA)

của Vùng Thủ đô Hà Nội và Vùng Thành phố Hồ Chí Minh ở Việt Nam, qua phân tích, thì dù việc xác định ranh giới phạm vi về bản chất còn là sự ‘cộng dồn’ ranh giới các tỉnh lân cận để tạo ra VTP lớn hơn, chứ chưa có một bộ máy quản trị tích hợp, bao quát quản lý phạm vi VTP được đặt ra.

Cần phải nói thêm là, năm 2021 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 91 về cơ chế phối hợp giữa các tỉnh, thành phố trong Vùng Thủ đô⁷¹, trong đó có nhiều nội dung liên quan đến phối hợp, quản lý trong phạm vi Vùng Thủ đô Hà Nội như về nguyên tắc phối hợp (Điều 4), về cơ sở dữ liệu hệ thống thông tin của vùng (Điều 10), về hội đồng điều phối Vùng thủ đô (Điều 13). Tinh thần của Nghị định đã giải đáp được phần nào một số khía cạnh của các nhóm vấn đề nêu trên, song thời gian ban hành còn tương đối mới nên tính hiệu quả đến của chính sách này còn chờ thời gian kiểm chứng; nhất là nội dung về cơ chế quản trị và điều phối VTP - đây không phải là nội dung mới^{g 37,40}, song cho đến nay chưa thực sự mang lại kết quả đáng chú ý.

Từ cơ sở phân tích một số khoảng trống trong nghiên cứu đương thời và như câu đặt ra trong công tác hoạch định chính sách hiện nay như trên có thể gợi mở một số hướng nghiên cứu như sau.

Hướng nghiên cứu thứ nhất là: nghiên cứu để hoàn thiện khung khổ và chính sách pháp luật về VTP hiện nay. Những nghiên cứu mang tính tổng hợp, hệ thống lại khung khổ pháp luật liên quan, tham khảo kinh nghiệm pháp luật ở nước ngoài rất có giá trị tham khảo ở đây. Tuy vậy, nghiên cứu về pháp luật không thể không đi cùng những nghiên cứu mang tính lý thuyết và thực nghiệm - nói cách khác, để có những đề xuất, giải pháp pháp luật cụ thể, hiệu quả thì nhất thiết phải có những luận cứ, luận chứng khoa học hỗ trợ và đây là giá trị mà những nghiên cứu mang tính lý luận và thực nghiệm trong thời gian tới có thể mang lại. Vậy nên, ba hướng nghiên cứu khác được gợi mở như sau.

Hướng nghiên cứu thứ hai: cần làm rõ cách hiểu về VTP trong điều kiện phát triển cụ thể, đặc thù của Việt Nam. Là một đối tượng nghiên cứu được phát triển, hoàn thiện ở nhiều góc độ đa ngành, liên ngành, đã có rất nhiều cách hiểu, phân loại, định nghĩa khác nhau về VTP. Song mỗi điều kiện về kinh tế - xã hội, thể chế, văn hoá, lối sống, v.v. ở từng quốc gia khác nhau ít nhiều sẽ ảnh hưởng đến các đặc điểm kinh tế - xã hội, thể chế, văn hoá, lối sống, v.v. ở từng VTP

^gThí dụ, theo khoản 12, Điều 1 và Điều 2, Quyết định số 768/QĐ-TTg, 2016³⁷ và khoản 1, khoản 2, Điều 2, Quyết định số 2076/QĐ-TTg, 2017⁴⁰ trước đây đã có quy định về Ban chỉ đạo Vùng Thủ đô Hà Nội và Ban chỉ đạo Vùng Thành phố Hồ Chí Minh song hoạt động của các ban chỉ đạo này còn chưa nổi bật và hiệu quả

ở quốc gia đó. Thí dụ, việc định nghĩa VTP dựa trên thói quen di chuyển đi làm - như trong nghiên cứu của Berry và cộng sự và Hall và cộng sự¹⁴ - cơ bản xuất phát từ việc người lao động ở Mỹ và Anh sẵn sàng di chuyển khoảng cách xa hàng ngày, sử dụng hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông hiện đại, đã trở thành một hiện tượng được công nhận và theo dõi được, đặc thù ở những nước phương Tây. Vậy những VTP ở Việt Nam có thể được định nghĩa trên cơ sở kinh tế - xã hội như thế nào (bên cạnh định nghĩa về ranh giới hành chính như hiện nay)? Phạm vi, ranh giới VTP ở Việt Nam được xác định trên cơ sở nào? Điều chỉnh phạm vi, ranh giới VTP ở Việt Nam dựa trên cơ sở nào và các tiêu chí nào? VTP ở Việt Nam có thể được định nghĩa gồm những bộ phận nào? Có những mối quan hệ nào giữa những cấu phần ấy và chiều hướng, cường độ có thể được xác định, hiểu ra sao?, v.v. Một số câu hỏi ở đây chỉ mang tính gợi mở, song những nghiên cứu lý thuyết mang tính tổng hợp, hệ thống tài liệu nghiên cứu nước ngoài hay nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế trong phát triển VTP để có sự đối chiếu, so sánh sẽ rất hữu dụng và cần thiết.

Hướng nghiên cứu thứ ba: nghiên cứu thực nghiệm trong điều kiện số liệu hiện có và nghiên cứu lý thuyết về phương pháp nghiên cứu có thể áp dụng khi điều kiện số liệu được cải thiện. Từ góc nhìn kinh tế, nhiều định nghĩa về VTP trên thế giới phụ thuộc vào nghiên cứu tương tác giữa các cấu thành VTP với nhau, với yêu cầu chung về số liệu là số liệu mang tính *động* (thí dụ, trao đổi hàng hóa hay dịch chuyển lao động giữa các đơn vị hành chính như tỉnh/thành phố, quận/huyện, v.v.) trong khi số liệu ở Việt Nam hiện nay còn mang tính *tĩnh* (thí dụ, được công bố theo giới hạn thời gian năm, quý và giới hạn trong một phạm vi hành chính nhất định như tỉnh, vùng, v.v.). Vấn đề về số liệu, dữ liệu về kinh tế - xã hội nói chung và về đô thị nói riêng vốn luôn là một hạn chế đáng kể ở Việt Nam (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư^{h72}) song nếu để chờ hệ thống cơ sở dữ liệu, số liệu ở nước ta đạt đến mức độ tin cậy và tính truy cập đủ để nghiên cứu còn là một quá trình rất dài hạn. Do vậy, số lượng các nghiên cứu thực nghiệm dày dặn hơn - trong điều kiện số liệu hiện có cho phép - không chỉ đóng góp những chứng cứ khoa học phục vụ xây dựng chính sách ở cấp độ VTP mà cũng góp thêm tiếng nói khoa học thúc đẩy đổi mới công tác thống kê số liệu ở Việt Nam, nhất là khi điều kiện số liệu hạn chế và còn nhiều bất cập như hiện nay.

^hChương 4 về “Đô thị hóa và nâng cao hiệu quả kinh tế” đã đánh giá số liệu thống kê, dữ liệu thông tin không ổn định là một trong những yếu tố giảm sự tối ưu hóa và tính đồng bộ trong quy hoạch, phát triển đô thị ở Việt Nam

Hướng nghiên cứu thứ tư: Mở rộng các vấn đề nghiên cứu về thể chế, quản trị cho cả VTP. Thời điểm của bài viết này là thời điểm thuận lợi cho hướng nghiên cứu này bởi nhiều thảo luận đa dạng, khác nhau về quản trị đô thị đang được cộng đồng khoa học quan tâmⁱ; đồng thời đây cũng là một trong những nội dung thuộc nhiệm vụ số 03 được đặt ra trong Nghị quyết 06³⁴ của Ban Chấp hành Trung ương là “tổng kết, đánh giá mô hình ban chỉ đạo thực hiện quy hoạch và đầu tư xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội, Vùng Thành phố Hồ Chí Minh; nghiên cứu, xây dựng mô hình quản lý vùng đô thị phù hợp cho giai đoạn mới”.

KẾT LUẬN

Với hai trung tâm kinh tế lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh chuyển mình thành hai VTP đầu tàu, Việt Nam đã có những bước tiến mới và tầm nhìn mới trong việc nhận diện và thúc đẩy phát triển VTP. Nhưng để các chính sách phát triển kinh tế - xã hội và quản trị ở cấp độ VTP được xây dựng và xúc tiến một cách hiệu quả, thì nhất thiết các động lực kinh tế - xã hội cơ bản của VTP, cũng như những quan hệ, tương tác giữa các bộ phận của một VTP, cần được hiểu một cách sâu sắc hơn, tường tận hơn. Một hệ thống nghiên cứu lý thuyết và bằng chứng thực nghiệm dày dặn hơn, sâu rộng hơn và gắn với thực tiễn ở Việt Nam là cơ sở mang tính xương sống quan trọng cho những thay đổi về chính sách, pháp lý về VTP trong tương lai. Đây vừa là cơ hội để nghiên cứu khoa học từng bước làm rõ các vấn đề, khoảng trống còn tồn tại vừa là trách nhiệm của cộng đồng nghiên cứu đóng góp tiếng nói để công tác hoạch định chính sách có ý nghĩa và hiệu quả hơn. Rõ ràng đây cũng là mối quan tâm chung cho cả các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam.

Bài viết đã điểm lại một số nghiên cứu tiêu biểu về VTP dưới góc nhìn kinh tế và quản trị nói riêng, hệ thống lại các nghiên cứu về VTP đương thời ở Việt Nam và hệ thống pháp luật về đô thị, lãnh thổ ở Việt Nam, từ đó làm rõ một số khoảng trống trong nghiên cứu và những yêu cầu đặt ra; từ đó đề xuất một số hướng nghiên cứu khả thi và thiết thực về VTP trong thời gian tới. Tất nhiên, những khoảng trống nghiên cứu về VTP hiện nay - và từ đó là những định hướng nghiên cứu được đề xuất trong bài viết - còn mang tính gợi ý bước đầu. Còn nhiều những hướng nghiên

ⁱThí dụ, một số hội thảo khoa học tiêu biểu trong thời gian gần đây có thể kể đến gồm: Hội thảo khoa học “Phát triển đô thị bền vững” do Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh tổ chức (ngày 12/04/2022); Hội thảo “Quy hoạch và quản lý đô thị thông minh trong chiến lược đô thị hóa và phát triển đô thị” do Bộ Xây dựng và Ban Kinh tế Trung ương đồng phối hợp tổ chức ngày 22/10/2022; Hội thảo “Quản trị rủi ro và phát triển đô thị bền vững” do Học Viện Khoa học xã hội tổ chức ngày 29/10/2021.

cứu thủ vị khác, thí dụ như VTP đa tâm (*polycentric urban region*, xem Kloosterman và Musterd⁷³) hay nghiên cứu VTP trong góc nhìn đa ngành, liên ngành với các khoa học khác, v.v. Song những hướng nghiên cứu như vậy nên dành cho tương lai dài hạn, khi hệ thống nghiên cứu khoa học về VTP ở nước ta đã được hoàn thiện dày dặn hơn, rõ nét hơn và nhất là điều kiện về số liệu thống kê ở nước ta được cải thiện, với chất lượng đáp ứng yêu cầu nghiên cứu sâu sắc và cao cấp hơn tại thời điểm đó. Bài viết hi vọng thông điệp trình bày ở đây sẽ nhận được sự quan tâm, vào cuộc nhiệt tình của các nhà khoa học cũng như các nhà hoạch định chính sách trong thời gian tới để VTP sớm nhận được sự công nhận và chú ý xứng tầm với vị thế của mình trong hệ thống đô thị, hệ thống quản lý phát triển lãnh thổ ở nước ta.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

MELA: Metropolitan Economic Labour Area - Khu vực lao động kinh tế vùng thành phố của Anh

PAPI: Provincial Governance and Public Administration Performance Index - Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh tại Việt Nam

PCI: The Provincial Competitiveness Index in Vietnam - Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam

SMLA: Standard Metropolitan Labour Area - Khu vực lao động vùng thành phố tiêu chuẩn của Anh

SMSA: Standard Metropolitan Statistical Area - Khu vực thống kê vùng thành phố tiêu chuẩn của Mỹ

TP. HCM: Thành phố Hồ Chí Minh

VTP: Vùng thành phố

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có xung đột lợi ích nào trong công bố bài viết này.

ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết do một tác giả Lê Minh Sơn thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. United Nations. World urbanization prospects. 2018 revision. New York: United Nations; 2019;.
2. Lê Minh Sơn. 2018. Những điểm mới nổi bật của Luật Quy hoạch 2017 và một số vấn đề đặt ra đối với sự phát triển thành phố và vùng thành phố, Tạp chí Pháp Luật & Phát triển, 11+12/2018, 60-5;.
3. Le MS. Analysing city-regions in a Vietnamese context: an overview of concepts, definitions and development policy implications, VNU journal of science. Econ Bus. 2020;36(2):52-66;Available from: <https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4339>.
4. Geddes P. Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics. London: Williams & Norgate; 1915;.
5. Fawcett CB. Distribution of the urban population in Great Britain, 1931. Geogr J. 1932;79(2):100-13;Available from: <https://doi.org/10.2307/1785089>.

6. Neuman M, Hull A. The futures of the city region. Reg Stud. 2009;43(6):777-87;Available from: <https://doi.org/10.1080/00343400903037511>.
7. McKenzie RD. The metropolitan community. New York: McGraw-Hill; 1933;.
8. Scott AJ. Globalization and the rise of city-regions. Eur Plan Stud. 2001;9(7):813-26;Available from: <https://doi.org/10.1080/09654310120079788>.
9. Dickinson RE. City region and regionalism: A geographical contribution to human ecology. London: Kegan Paul & Co; 1947;.
10. Parr J. Perspectives on the city-region. Reg Stud. 2005;39(5):555-66;Available from: <https://doi.org/10.1080/00343400500151798>.
11. Parr JB. Cities and regions: problems and potentials. Environ Plan A. 2008;40(12):3009-26;Available from: <https://doi.org/10.1068/a40217>.
12. Davoudi S. Conceptions of the city-region: A critical review. Proc ICE Urban Des Plan. 2008;161(2):51-60;Available from: <https://doi.org/10.1680/udap.2008.161.2.51>.
13. Berry B, JL, Goheen P, G, Goldstein H. Metropolitan area definition: A re-evaluation of concept and statistical practice. Vol. 3. US Bureau of the Census; 1969;.
14. Hall P. Political economic planning. 1973. The Containment of Urban England: urban and metropolitan growth processes; or, Megalopolis denied. Allen & Unwin [for] PEP;.
15. Green FHW. Urban hinterlands in England and Wales: an analysis of bus services. Geogr J. 1950;116(1/3):64-81;Available from: <https://doi.org/10.2307/1789513>.
16. Jin TG, Saito M, Eggett DL. Developing county-level commodity-flow models incorporating land-use characteristics and economic factors for Utah. J Urban Plan Dev. 2012;138(1):35-42;Available from: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000093](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000093).
17. Nystuen JD, Dacey MF. A graph theory interpretation of nodal regions. Pap Reg Sci Assoc. 1961;7(1):29-42;Available from: <https://doi.org/10.1007/BF01969070>.
18. Gras NSB. An introduction to economic history. New York: Harper & Brothers; 1922;.
19. Gras NSB. The development of metropolitan economy in Europe and America. Am Hist Rev. 1922;27(4):695-708;Available from: <https://doi.org/10.2307/1837536>.
20. Jacobs J. Cities and the wealth of nations: principles of economic life. New York: Vintage Books; 1984;.
21. Friedmann J, Wolff G. World city formation: an agenda for research and action. Int J Urban Reg Res. 1982;6(3):309-44;Available from: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x>.
22. Knox PL, Taylor PJ, editors. 1995. World cities in a world-system. Cambridge university press; Cambridge core;Available from: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511522192>.
23. Sassen S. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press; 2001;PMID: 11679338. Available from: <https://doi.org/10.1515/9781400847488>.
24. Scott A, Storper M. Regions, globalization, development. Reg Stud. 2003;37(6-7):579-93;Available from: <https://doi.org/10.1080/0034340032000108697a>.
25. McGee TG, Greenberg C. The emergence of extended metropolitan regions in ASEAN: towards the year 2000. ASEAN Econ Bull. 1992;9(1):22-44;PMID: 12285612. Available from: <https://doi.org/10.1355/AE9-1B>.
26. Ch'oe K, Laquian A. City cluster development: toward an urban-led development strategy for Asia. Asian Development Bank; 2008;.
27. United Nations human settlements programme. The State Asian Cities. 2010;2010/11;.
28. Bennett RJ. Administrative systems and economic spaces. Reg Stud. 1997;31(3):323-36;Available from: <https://doi.org/10.1080/00343409750134728>.

29. Antier G. Les Stratégies Des Grandes Métropoles: enjeux, pouvoirs et aménagement (Những chiến lược của các vùng đô thị lớn: thách thức, quyền lực và quy hoạch-Dịch từ tiếng Pháp bởi Dương Nguyễn Quốc Vinh, sửa bởi Trương Quốc Toàn). Paris: Armand Colin; 2005; Available from: <https://journals.openedition.org/eps/3045>.
30. Beel D, Jones M, Rees Jones I. Regulation, governance and agglomeration: making links in city-region research. *Reg Stud Reg Sci.* 2016;3(1):509-30; Available from: <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1255564>.
31. Jonas AEG, Ward K. Introduction to a debate on city-regions: new geographies of governance, democracy and social reproduction. *Int J Urban Reg Res.* 2007;3(1):169-78; Available from: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00711.x>.
32. d'Albergo E, Lefèvre C. Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants. *Territ Pol Gov.* 2018;6(2):147-58; Available from: <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1459203>.
33. Hoàng Bá thịnh. 2011. Những quan điểm cơ bản của Đảng và Chính phủ về Quy hoạch đô thị và Đô thị hóa. *Tạp chí Xã hội học*, 3, 28-35;.
34. Ban Chấp hành Trung ương Đảng. Nghị Quyết Số. 2022:06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về Quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045;.
35. Thủ tướng Chính phủ. Quyết Định Số 490/QĐ-TTg ngày 05/05/2008. 2008 về việc Phê duyệt Quy hoạch xây dựng Vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050;.
36. Thủ tướng Chính phủ. Quyết Định Số. 2012. 1758/QĐ-TTg ngày 20/11/2012 về việc Phê duyệt Nhiệm vụ Điều chỉnh Quy hoạch xây dựng Vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050;.
37. Thủ tướng Chính phủ. Quyết Định Số 768/QĐ-TTg ngày 06/05/2016. 2016 về việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050;.
38. Thủ tướng Chính Phủ. Quyết Định Số 589/QĐ-TTg ngày 20/05/2008. 2008 về việc Phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050;.
39. Thủ tướng Chính Phủ. Quyết Định Số 1065/QĐ-TTg ngày 03/07/2014. 2014 về việc Phê duyệt Nhiệm vụ Điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050;.
40. Thủ tướng Chính Phủ. Quyết Định Số 2076/QĐ-TTg ngày 22/12/2017. 2017 về việc Phê duyệt điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050;.
41. Quốc hội. Luật Quy Hoạch. 2017 (Luật số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017);.
42. Hanh TT. 2015. Quy hoạch vùng. Hà Nội: NXB Xây dựng;.
43. Thu NX, Phú NV. 2006. Phát triển kinh tế vùng trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia;.
44. Xuân NT. 2013. Phát triển kinh tế vùng của Việt Nam. Hà Nội: NXB Khoa học Xã hội;.
45. Hương ND, Đoàn NH. 2003. Giáo trình Quản lý đô thị. Hà Nội: NXB Thống kê;.
46. Nhuệ ĐV, Thu NX, Cúc N. 2015. Giáo trình Quản lý phát triển địa phương. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật;.
47. Đoàn NH. 2009. Vận dụng phương pháp phân tích đa tiêu chí đánh giá mức độ đô thị hóa nhằm góp phần xây dựng các quan điểm phát triển đô thị ở Việt Nam đến năm 2020, lấy Hà Nội làm ví dụ [Luận án Tiến sĩ Kinh tế]. Bộ Giáo dục và Đào tạo, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân;.
48. Quyên NM. 2015. Phát triển Vùng phụ cận của Trung tâm Thủ đô Hà Nội: Thực trạng và Giải pháp. Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia;.
49. Lưu đức cường, & Vũ Tuấn Vinh. 2018, June 5. Những vấn đề cần nghiên cứu về kết nối giữa đô thị trung tâm với các đô thị vệ tinh và các đô thị trong vùng thủ đô Hà Nội. Tổ chức không gian kiến trúc cảnh quan với hệ thống hạ tầng đô thị tại các thành phố lớn ở Việt Nam, Hà Nội;.
50. Trần thị thu hương, & Lê viết Thái. 2015. Liên kết vùng và định hướng liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế ở Việt Nam. *Tạp Chí Nghiên Cứu Kinh Tế*;450(11):69-76;.
51. Thăng BT. Liên kết với các vùng và địa phương trong phát triển kinh tế-Xã hội. *Tạp Chí Xây Dựng Đô Thị.* 2017;55:59-63;.
52. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, & Aus4Reform. 2018. Báo cáo nghiên cứu: Cơ chế phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam;.
53. Auriac, F, & Vũ chí đồng. [De l'ambassade de France]. Đô Thị và Tổ Chức Lãnh Thổ Việt Nam [Villes Organ Espace Viet] [Publication Réalisée Avec L'appui du Service Culturel et de Coopération de L'Ambassade de France]. 1997;.
54. Thao TQ. 2005. Vùng tương tác của Đô thị cực lớn và Siêu đô thị. Hội thảo Bộ Xây dựng về Vùng đô thị cực lớn của TP. Hồ chí Minh;.
55. Quốc hội. 2013. Hiến Pháp Nước Cộng Hòa Xã Hội Chủ nghĩa Việt Nam;.
56. Anh V. Khắc phục tình trạng cục bộ trong xây dựng Vùng Thủ đô. *Nhân Dân*; 2019; Available from: <https://nhandan.vn/tranghanoi-dethudota-ngaycang/khac-phuc-tinh-trang-cuc-bo-trong-xay-dung-vung-thu-do-376259/>.
57. Chung Q. Nên thu hẹp khái niệm 'vùng đô thị' TPHCM; 2015, November 13. Sở Quy hoạch - Kiến Trúc thành Phố Hồ Chí Minh; Available from: <https://qhkt.hochiminhcity.gov.vn/goc-nhin/nen-thu-hep-khai-niem-vung-do-thi-tpcm-830.html>.
58. Anh Q. Căn hiểu đúng về vùng Thủ đô; 2020, February 29. Báo Điện Tử Của Bộ Xây Dựng; Available from: <https://baoxaydung.com.vn/can-hieu-dung-ve-vung-thu-do-274117.html>.
59. Ánh TH. Làm rõ khái niệm 'Vùng thủ đô' để loại bỏ những biến thể tùy tiện; 2020, April 6. Người Đô Thị; Available from: <https://nguoidothi.net.vn/lam-ro-khai-niem-vung-thu-dode-loai-bo-nhung-bien-the-tuy-tien-23108.html>.
60. Quốc hội. Luật Xây Dựng. 2014 (Luật số 50/2014/QH13 ngày 18/06/2014);.
61. Quốc hội. Luật Tổ Chức Chính Quyền Địa Phương. 2015 (Luật số 77/2015/QH13 ngày 19/06/2015);.
62. Quốc hội. Luật Quy Hoạch Đô Thị. 2009 (Luật số 30/2009/QH12 ngày 17/06/2009);.
63. Marvin S, Harding A, Robson B. A framework for city-regions. Office of the Deputy Prime Minister; 2006;.
64. Larkin K, Marshall A. City-regions: emerging lessons from England (Directions in Urban Development, No. 46441). Washington, DC: World Bank; 2008; Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10269>.
65. Metropolitan Manila Development Authority, World B. The Metro Manila greenprint 2030: building a Vision; 2014; Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22824?locale-attribute=es>.
66. World B. Jakarta: urban challenges in a changing climate; 2011; Available from: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/132781468039870805/jakarta-urban-challenges-in-a-changing-climate>.
67. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Nghị Quyết Số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/05/2016. 2016 về Phân loại đô thị;.
68. Thủ tướng Chính phủ. Quyết Định Số 445/QĐ-TTg ngày 07/04/2009. 2009 về Phê duyệt điều chỉnh định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050;.
69. Thủ tướng Chính phủ. p. 2009 đến năm 2020; 2009. Quyết Định Số 758/QĐ-TTg ngày 08/06/2009 phê duyệt Chương trình Nâng cấp đô thị quốc gia giai đoạn từ năm; Available from: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Vantai/Quyết-dinh-1734-QĐ-TTg-phat-trien-dong-bo-ket-cau-ha-tang-gan-phat-trien-ket-cau-ha-tang-trong-nuoc-2016->

- 321403.aspx.
70. Thủ tướng Chính phủ. 2018. Quyết định số 950/QĐ-TTg ngày 01/08/2018 về phê duyệt đề án phát triển đô thị thông minh bền vững Việt Nam giai đoạn 2018-25 và định hướng đến năm 2030;
71. Chính phủ; 2021. Nghị Định Số 91/2021/NĐ-CP ngày 21/10/2021 về Quy định về cơ chế phối hợp giữa các tỉnh, thành phố trong Vùng Thủ đô để thi hành các quy định của pháp luật về Thủ đô; Available from: <https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2021/10/91.signed.pdf>.
- chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=509&_page=1&mode=detail&document_id=160427.
72. Ngân hàng Thế giới, & Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Eds.). 2016. Việt Nam 2035: hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ. World Bank Group;
73. Kloosterman RC, Musterd S. The polycentric urban region: towards a research agenda. *Urban Stud.* 2001;38(4):623-33; Available from: <https://doi.org/10.1080/00420980120035259>.

Towards a research agenda for City-regions in Vietnam

Le Minh Son*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

ABSTRACT

City-regional research in Vietnam is not new, yet the literature has been rather scattered and research gaps are perceptible. The current transitional context in spatial and socio-economic development planning in Vietnam presents new requirements for management and policy-making as well as a more comprehensive approach to city-regions - the urban form that has increasingly become the living and working reality of urban residents. The purpose of the article is to invite the attention of the scientific community towards the study of city-regions in the future. Through a systematic review of relevant contemporary studies; the article identifies three groups of current research 'gaps' from which four practical, output-focused research directions in the coming time are proposed: (1) research in association with the improvement of the legal framework for city-regions, (2) theoretical research to further clarify the understanding of city-regions in the specific conditions of Vietnam, (3) empirical research on city-regions given the availability of existing data as well as research methods that can be utilized when data availability is improved, (4) research on institutions and governance at the city-regional level. Hopefully with more active academic engagement, the city-regions will soon receive the recognition and attention worthy of their status as important socio-economic units in the urban system and the territorial development management system in Vietnam in the future.

Key words: city region, metropolitan area, research agenda

Vietnam Institute for Development Strategies, Ministry of Planning and Investment

Correspondence

Le Minh Son, Vietnam Institute for Development Strategies, Ministry of Planning and Investment

Email: sonlm.vids@mpi.gov.vn

History

- Received: 9/5/2022
- Accepted: 17/10/2022
- Published: 31/1/2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v6i4.1064>



Copyright

© VNU-HCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Son L M. **Towards a research agenda for City-regions in Vietnam.** *Sci. Tech. Dev. J. -Eco. Law Manag.*; 6(4):3635-3646.