

# XÂY DỰNG MÔ HÌNH ĐÔ THỊ TỰ CHỦ - ĐIỀU KIỆN QUAN TRỌNG ĐỂ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH PHÁT TRIỂN NHANH, BỀN VỮNG

ĐÀM XUÂN TÙNG\*

Ngày nhận bài: 08/01/2026 Ngày thẩm định: 12/01/2026 Ngày duyệt đăng: 24/01/2026

**Tóm tắt:** Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, trung tâm kinh tế, văn hóa, khoa học và công nghệ lớn nhất cả nước, giữ vai trò đầu tàu, động lực tăng trưởng của vùng và quốc gia. Xây dựng mô hình “đô thị tự chủ” cho Thành phố Hồ Chí Minh là đòi hỏi từ thực tiễn, xuất phát từ tính ưu việt của mô hình này đang vận hành ở một số thành phố lớn trên thế giới và yêu cầu khắc phục những hạn chế trong mô hình quản trị và cơ chế hiện hành. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, chuyển đổi số mạnh mẽ, biến đổi khí hậu và yêu cầu phát triển bền vững, đây không chỉ là nhu cầu nội tại, mà còn là điều kiện quan trọng để nâng cao năng lực cạnh tranh, phát huy nguồn lực, thích ứng với bối cảnh mới và thực hiện mục tiêu phát triển nhanh, bền vững của Thành phố Hồ Chí Minh. Bài viết phân tích sự cần thiết của việc xây dựng mô hình đô thị tự chủ cho Thành phố Hồ Chí Minh từ đó đề xuất định hướng thực hiện mô hình này trong giai đoạn tới.

**Từ khóa:** đô thị tự chủ; cơ chế đặc thù; quản trị đô thị; Thành phố Hồ Chí Minh

**1. Đặt vấn đề**  
Thành phố Hồ Chí Minh sau sáp nhập là đô thị có quy mô dân số gần 14 triệu người, với quy mô kinh tế chiếm 23,5% cả nước, thu ngân sách chiếm hơn 1/3 tổng thu quốc gia và GRDP bình quân đầu người gấp 1,7 lần bình quân cả nước<sup>(1)</sup>. Đây là nơi tập trung cao nhất lực lượng lao động có kỹ năng, hệ thống hạ tầng dịch vụ tài chính, giáo dục - đào tạo, y tế chất lượng cao. Tuy nhiên, trong nhiều năm, Thành phố phải đối mặt với hàng loạt thách thức,

như: quá tải hạ tầng giao thông, y tế, giáo dục; ngập nước, ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu; thiếu hụt nguồn lực tài chính cho các dự án chiến lược; quy trình ra quyết định phức tạp, thẩm quyền hạn chế; công tác quản lý đất đai, quy hoạch còn chồng chéo; yêu cầu cạnh tranh quốc tế ngày càng cao;... Những vấn đề này đòi hỏi một mô hình quản trị đô thị năng động, hiện đại, có khả năng quyết định nhanh, huy động nguồn lực lớn và sáng tạo trong điều hành. “Đô thị tự chủ” - với tinh thần phân quyền triệt để, tự chủ tài chính, minh bạch và trách nhiệm giải trình cao - là mô hình phù hợp để Thành phố Hồ Chí Minh trở thành trung tâm khu vực, hướng tới mục tiêu trở thành trung tâm tài chính quốc tế.

\* ThS, Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh

## 2. Khái niệm về đô thị tự chủ

“Đô thị tự chủ” là khái niệm phức hợp, không chỉ mang hàm nghĩa pháp lý - hành chính, mà còn liên quan đến tài chính, công nghệ, mô hình vận hành và mức độ tham gia của cộng đồng. Trong các nghiên cứu và báo cáo quốc tế, đô thị tự chủ được tiếp cận như khái niệm đa chiều, chưa có cách hiểu thống nhất, phụ thuộc vào thể chế phân quyền và mô hình quản trị của từng quốc gia<sup>(2)</sup>. Tuy nhiên, có thể tiếp cận khái niệm này trên ba phương diện chính: (1) Tự chủ về quản trị; (2) Tự chủ về tài chính; (3) Tự chủ về công nghệ - vận hành.

### *Thứ nhất, tự chủ về quản trị*

Tự chủ về quản trị được xem là nội dung cốt lõi, nghĩa gốc và phổ biến nhất của mô hình đô thị tự chủ. Một đô thị được xem là tự chủ khi chính quyền đô thị được phân quyền mạnh hơn và có quyền tự quyết định ở mức cao đối với các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến đời sống và phát triển đô thị: quản lý ngân sách (tự thu - tự chi ở mức cao hơn, chủ động đầu tư công); quy hoạch và phát triển không gian đô thị (quy hoạch sử dụng đất, hạ tầng, không gian công cộng); tổ chức và cung ứng dịch vụ công (vận tải công cộng, xử lý nước - rác, y tế, giáo dục); quản lý dân cư và trật tự đô thị, hoạch định chính sách kinh tế - xã hội; nhân sự và tổ chức bộ máy (tức mức độ tự quyết về cơ cấu và vận hành chính quyền). Trong nhiều trường hợp, đô thị tự chủ còn có quyền ban hành quy phạm mang tính địa phương, không phụ thuộc vào cấp trên trong các vấn đề mang tính đặc thù địa phương, như mô hình “thành phố được chỉ định” của Nhật Bản, mô hình “specials self-governing cities” của Hàn Quốc.

Tự chủ về quản trị là cách tiếp cận đang được áp dụng ở nhiều nước, như Nhật Bản, Hàn Quốc, EU. Quyền tự chủ quản trị giúp chính quyền đô thị linh hoạt hơn so với mô hình hành chính truyền thống, giảm sự phụ thuộc vào cấp tỉnh hoặc Trung ương trong việc ra quyết định, nhờ đó nâng cao hiệu quả quản trị và tính phản ứng nhanh<sup>(3)</sup>.

### *Thứ hai, tự chủ về tài chính*

Tài chính là trụ cột then chốt để tự chủ quản trị trở thành thực chất. Một đô thị chỉ có thể phát triển chủ động khi có khả năng tự tạo nguồn thu, tự quyết định chi, chủ động đầu tư hạ tầng hoặc vay vốn theo cơ chế an toàn. Ngược lại, một đô thị không thể “tự

chủ” khi phần lớn ngân sách dựa vào cấp trên.

Tự chủ tài chính bao gồm các nội dung, như: quyền tạo lập nguồn thu và quản lý các khoản thu của đô thị (thuế tài sản, thuế bán hàng tiêu thụ trong đô

**Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 31/12/2022 “về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045” đã xác định mục tiêu: “Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững” và khẳng định tập trung ưu tiên hoàn thiện thể chế, chính sách, điều kiện thuận lợi thúc đẩy Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững.**

thị, phí dịch vụ đô thị, phí đỗ xe, phí môi trường,...); quyền phân chia tỷ lệ thuế rõ ràng giữa Trung ương và địa phương; quyền tự quyết định kế hoạch chi tiêu, đầu tư công; quyền vay nợ (phát hành trái phiếu đô thị hoặc vay vốn phục vụ hạ tầng); cơ chế phân cấp ngân sách minh bạch, ổn định và tạo động lực. Nếu không có tự chủ tài chính thì đô thị khó đạt tự chủ thực chất.

Những đô thị có mức tự chủ tài chính cao thường đạt năng lực cạnh tranh vượt trội, thu hút đầu tư và phát triển nhanh hơn, như Tokyo, Seoul, Singapore, Munich hay Chicago<sup>(4)</sup>.

### *Thứ ba, tự chủ về công nghệ - vận hành*

Cách tiếp cận hiện đại coi tự chủ không chỉ là quyền lực thể chế, mà còn là năng lực vận hành đô thị dựa trên công nghệ số. Đô

thị tự chủ theo hướng này ứng dụng AI, IoT, dữ liệu lớn để điều hành giao thông, năng lượng, dịch vụ công và bảo đảm an ninh - an toàn; thiết lập hệ thống quản lý tự động hoặc bán tự động; minh bạch dữ liệu. Công nghệ không chỉ giúp tăng hiệu quả vận hành, mà còn tạo nên sự “tự động hóa” trong quá trình ra quyết định dựa trên dữ liệu. Đô thị tự chủ theo nghĩa công nghệ - vận hành gắn với đô thị thông minh<sup>(5)</sup>.

Từ các tiếp cận trên, có thể hiểu, đô thị tự chủ là mô hình tổ chức và vận hành đô thị trong đó chính quyền thành phố được trao quyền tự quyết thực chất về thể chế, tài chính, quy hoạch và tổ chức bộ máy, nhằm chủ động hoạch định và thực thi chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, cung cấp dịch vụ công chất lượng cao và nâng cao năng lực cạnh tranh đô thị trong bối cảnh toàn cầu hóa, trên cơ sở tuân thủ hiến pháp, pháp luật quốc gia. Đây là cơ sở quan trọng để xem xét, đánh giá và hoàn thiện các cơ chế thí điểm tự chủ trong bối cảnh Việt Nam nói chung, Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng hiện nay.

### **3. Sự cần thiết phải xây dựng đô thị tự chủ cho Thành phố Hồ Chí Minh**

Sau sáp nhập, Thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục khẳng định vai trò trung tâm kinh tế, tài chính, công nghiệp và dịch vụ lớn nhất cả nước, được kỳ vọng trở thành “siêu đô thị” ngang tầm các đô thị quốc tế, phát triển thông minh, hiện đại hàng đầu cả nước. Phát huy giá trị vai trò đầu tàu kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh đối với vùng Đông Nam Bộ, Nam Bộ và cả nước. Bộ Chính trị đã ban hành các nghị quyết phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, trong đó Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 31/12/2022 “về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045” đã xác định mục tiêu: “Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững” và khẳng định tập trung ưu tiên hoàn thiện thể chế, chính sách, điều kiện thuận lợi thúc đẩy Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững<sup>(6)</sup>.

Để có thể phát triển nhanh và bền vững, Thành phố phải duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và ổn định dựa trên năng suất lao động, cơ cấu kinh tế hiện đại; có hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, hạ tầng logistics, cảng biển, hàng không, hạ tầng công nghệ, viễn thông và hạ tầng môi trường, chống ngập, xử lý rác thải đồng bộ; có không gian phát triển đô thị hợp lý và bền vững theo hướng bảo vệ không gian xanh, mặt nước và hạn chế phát triển tràn lan; có nguồn nhân lực chất lượng cao, hệ thống giáo dục - đào tạo tiên tiến, môi trường thuận lợi cho đổi mới, sáng tạo; có năng lực quản trị đô thị hiện đại, hiệu quả, quản lý dựa trên dữ liệu, khả năng ra quyết định nhanh gắn với minh bạch và trách nhiệm giải trình. Những điều kiện nền tảng này chỉ có thể bảo đảm nếu Thành phố được xây dựng theo mô hình đô thị tự chủ. Bởi vì:

*Một là*, phát triển nhanh đòi hỏi khả năng ra quyết định kịp thời, giảm độ trễ chính sách và rút ngắn quy trình đầu tư công. Trong khi đó, phát triển bền vững đòi hỏi tầm nhìn dài hạn, quy hoạch tích hợp và quản trị liên ngành. Thực tiễn hiện nay cho thấy, Thành phố Hồ Chí Minh vẫn vận hành trong khuôn khổ của chính quyền địa phương thông thường, vẫn chịu sự ràng buộc lớn từ cơ chế quản lý tập trung với mức độ phụ thuộc lớn vào quyết định của Trung ương trong các vấn đề then chốt, nhiều dự án hạ tầng trọng điểm phải xin ý kiến các cấp, các ngành, quy hoạch thiếu tính tích hợp vùng, khó triển khai các mô hình quản trị đô thị hiện đại,... Những rào cản này làm chậm tiến độ phát triển hạ tầng, gia tăng chi phí xã hội và suy giảm năng lực cạnh tranh của Thành phố.

Mặc dù, Thành phố Hồ Chí Minh đã được trao nhiều cơ chế linh hoạt trong lĩnh vực tài chính, ngân sách, đầu tư, quản lý đất đai,... tại Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội “về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển

Thành phố Hồ Chí Minh” và Nghị quyết số 260/2025/QH15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội “về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội “về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh”” đã tạo điều kiện, mở đường để tháo gỡ một số điểm nghẽn về quản lý đầu tư, tài chính, ngân sách nhà nước,... Nhờ đó, nhiều dự án trọng điểm của Thành phố và vùng Đông Nam Bộ được thông qua chủ trương đầu tư, xây dựng mới và đưa vào hoạt động. Tuy nhiên, xét về bản chất pháp lý và phạm vi điều chỉnh, đây vẫn là những chính sách mang tính thí điểm, có thời hạn, phạm vi và đối tượng áp dụng cụ thể, với nội dung trọng tâm là trao thêm một số công cụ chính sách đặc thù. Nghị quyết số 98/2023/QH15 không thiết kế lại tổng thể cấu trúc quyền lực đô thị, không làm thay đổi căn bản mô hình chính quyền địa phương hiện hành theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương. “Nghị quyết số 98/2023/QH15 dù tiến bộ, nhưng vẫn chưa đưa ra một khuôn khổ đầy đủ cho mô hình quản trị đại đô thị tương đương Tokyo, Seoul hay Greater London”<sup>(7)</sup>. Do đó, Nghị quyết số 98/2023/QH15 chủ yếu giải quyết vấn đề “nói trăn cơ chế”, hoặc mang tính “ngoại lệ có kiểm soát”, chứ chưa hình thành “mô hình thể chế đô thị” quản trị hiện đại với mức độ tự chủ cao, ổn định, bền vững. Vì vậy, Thành phố Hồ Chí Minh rất cần được trao quyền tự chủ về quản trị gắn với cơ chế phân quyền mạnh mẽ, giảm sự phụ thuộc vào cơ quan Trung ương trong các quyết định mang tính kỹ thuật và chiến lược.

Tự chủ về quản trị là trụ cột đầu tiên và quan trọng nhất của mô hình đô thị tự chủ. Đây là khả năng của chính quyền Thành phố trong việc chủ động hoạch định chiến lược phát triển, tổ chức bộ máy quản lý tinh gọn, ban hành các chính sách đặc thù và ra quyết định nhanh chóng, linh hoạt, phù hợp với đặc điểm của một đại đô thị. Chỉ

khi được tự chủ về quản trị, Thành phố sẽ rút ngắn được quy trình ra quyết định đầu tư công, chủ động điều chỉnh quy hoạch theo nhu cầu phát triển, cắt giảm và đơn giản hóa các thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh. Nhờ đó, tiến độ triển khai các dự án hạ tầng và phát triển đô thị được đẩy nhanh, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đô thị. Đồng thời, tự chủ về quản trị tạo điều kiện cho Thành phố kiểm soát phát triển không gian đô thị theo hướng bền vững, phát triển hệ thống giao thông công cộng, chủ động trong quy hoạch đô thị xanh, thông minh, thích ứng với biến đổi khí hậu. Qua đó, bảo đảm sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo vệ môi trường và nâng cao chất lượng sống của cư dân đô thị.

Hai là, Thành phố Hồ Chí Minh sau sáp nhập có nhiều khu chế xuất, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, hệ thống các trường đại học, dạy nghề, hệ thống y tế, chăm sóc sức khỏe<sup>(8)</sup>,... thu hút lượng lớn người dân từ các địa phương đến mưu sinh. Thành phố đang phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức do tốc độ đô thị hóa, dân số tăng nhanh cùng với tác động của biến đổi khí hậu khiến nhiều vấn đề thêm trầm trọng, như ô nhiễm môi trường, kẹt xe, ngập nước, nhà ở xã hội, bệnh viện, trường học,... yêu cầu phải được giải quyết cấp bách, căn cơ. Điều này đòi hỏi nguồn kinh phí rất lớn để phát triển hạ tầng giao thông, thực hiện các dự án về y tế, văn hóa, nhà ở xã hội và để thực hiện mục tiêu tăng trưởng GRDP bình quân 02 con số mỗi năm, duy trì vị thế dẫn đầu, đầu tàu. Tuy nhiên, theo đánh giá nguồn lực ngân sách của Thành phố chỉ đáp ứng được khoảng 30% tổng nhu cầu vốn<sup>(9)</sup>. Điều này khiến Thành phố luôn rơi vào tình trạng khát vốn cho hạ tầng, trong khi áp lực đô thị ngày càng gia tăng. Do đó, Thành phố rất cần cơ chế tự chủ mạnh mẽ về tài chính, nếu không thì rất khó để tháo gỡ các điểm nghẽn: đầu tư các dự án chống ngập, hệ thống giao

thông công cộng, phát triển đô thị xanh, hệ thống an sinh xã hội đô thị, hỗ trợ cho các vùng và cả nước.

Việc xây dựng mô hình tự chủ tài chính cho Thành phố Hồ Chí Minh sẽ tạo ra nguồn lực bền vững để Thành phố chủ động đẩy nhanh tốc độ đầu tư phát triển hạ tầng, mở rộng không gian đô thị, nâng cao chất lượng sống và bảo đảm an sinh xã hội, là nền tảng để bảo đảm phát triển bền vững về mặt xã hội và môi trường.

Ba là, sau sáp nhập, Thành phố Hồ Chí Minh có diện tích rộng, dân số đông tạo áp lực cho công tác quản lý xã hội, quản lý môi trường, ... vì vậy phải có hệ thống thông tin, dữ liệu liên thông, chính xác và được phân tích toàn diện nhằm phục vụ hoạt động lãnh đạo, quản lý ra được các quyết định và triển khai nhanh chóng, kịp thời trong quản lý đô thị, phát triển kinh tế số, logistics, du lịch, giao thông thông minh và các dịch vụ đô thị hiện đại. Tuy nhiên, hiện nay “các bộ dữ liệu còn phân tán, manh mún, rời rạc, gây khó khăn cho công tác quản lý, kiểm soát truy cập cũng như khai thác dữ liệu một cách thống nhất, minh bạch”<sup>(10)</sup>.

Thành phố cũng đặt mục tiêu cao về quản trị dữ liệu đạt cấp độ 04 và tiến tới 90% đạt cấp độ 05 giai đoạn 2028 - 2030. Để hiện thực hóa mục tiêu này và khắc phục những hạn chế hiện hữu về dữ liệu, về đầu tư công nghệ và hình thành trung tâm điều hành đô thị thống nhất, đặc biệt là phát huy lợi ích to lớn của dữ liệu giúp xã hội vận hành hiệu quả hơn, nâng cao năng suất của nền kinh tế, cải thiện hiệu quả và tính minh bạch trong hoạch định chính sách công, cung cấp dịch vụ công, Thành phố rất cần tự chủ về công nghệ vận hành.

Khi được tự chủ về công nghệ vận hành sẽ tạo sự chủ động đầu tư hệ thống dữ liệu đô thị, ứng dụng công nghệ số, AI, IoT trong quản lý, cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình và xây dựng một mô hình tổ chức thống nhất, với một đầu mối đủ thẩm quyền

và năng lực để vận hành đô thị theo mô hình đô thị thông minh. Do đó, giúp nâng cao hiệu quả quản lý đô thị, giảm chi phí vận hành, rút ngắn thời gian xử lý thủ tục và tăng năng suất lao động đô thị. Đồng thời, cho phép giám sát môi trường tốt hơn, tối ưu sử dụng năng lượng, quản lý đô thị thông minh và nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định, việc xây dựng mô hình đô thị tự chủ cho Thành phố Hồ Chí Minh là yêu cầu khách quan, cấp thiết và mang tính chiến lược lâu dài ngay cả trong bối cảnh đã và đang thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15. Điều này không phủ định Nghị quyết số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15, trái lại là bước phát triển logic tiếp theo, kế thừa những kết quả tích cực mà các Nghị quyết này mang lại. Có thể xem Nghị quyết số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15 là “bước đệm thể chế”, là “phòng thí nghiệm chính sách”, nơi kiểm nghiệm các cơ chế phân cấp, phân quyền, tự chủ và năng lực quản trị. Nghị quyết số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15 là điều kiện cần để tháo gỡ những điểm nghẽn trước mắt, nhưng đô thị tự chủ mới là điều kiện đủ để Thành phố Hồ Chí Minh phát triển tương xứng với vai trò, vị thế và sứ mệnh của một đô thị đặc biệt, đầu tàu phát triển của cả nước. Tổng Bí thư Tô Lâm cũng đã định hướng Đảng bộ Thành phố cần mạnh dạn thí điểm mô hình chính quyền đô thị tự chủ<sup>(11)</sup>.

#### **4. Định hướng giải pháp triển khai mô hình đô thị tự chủ tại Thành phố Hồ Chí Minh**

Triển khai mô hình đô thị tự chủ tại Thành phố Hồ Chí Minh là đòi hỏi từ thực tiễn nhằm bảo đảm cho Thành phố giữ vững vai trò đầu tàu, trung tâm kinh tế, tài chính, công nghiệp và dịch vụ lớn nhất cả nước, sớm trở thành “siêu đô thị” ngang tầm các đô thị quốc tế, phát triển thông minh, hiện đại. Đồng thời, triển khai mô hình đô thị tự

chủ không đồng nghĩa với tách khỏi sự quản lý thống nhất của Nhà nước, mà là sự phân quyền hợp lý, nhằm phát huy tối đa tính chủ động, sáng tạo và năng lực điều hành của chính quyền đô thị.

Triển khai mô hình đô thị tự chủ tại Thành phố Hồ Chí Minh còn là cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng về hoàn thiện thể chế phát triển bền vững, xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, xây dựng đô thị hiện đại, đô thị thông minh, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, ủy quyền, gắn với xác định rõ trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương<sup>(12)</sup> và ưu tiên thể chế, chính sách, điều kiện thuận lợi để Thành phố Hồ Chí Minh được thí điểm thực hiện cơ chế vượt trội về tự chủ quản trị, tự chủ tài chính, tự chủ công nghệ vận hành, gắn với hoàn thiện khung pháp lý, đổi mới tổ chức chính quyền đô thị và nâng cao năng lực thực thi, đúng với phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”. Để thực hiện điều này, cần:

*Thứ nhất, hoàn thiện khung pháp lý cho mô hình đô thị tự chủ bằng luật hoặc nghị quyết khung về đô thị tự chủ*

Một đặc điểm cơ bản của Nghị quyết số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15 là tính thí điểm, có thời hạn chịu tác động của chu kỳ chính sách và nhiệm kỳ nhằm thử nghiệm các cơ chế mới trước khi xem xét nhân rộng hoặc luật hóa. Điều này là cần thiết và phù hợp trong giai đoạn hiện nay, nhưng đồng thời đặt ra những giới hạn nhất định, như: các cơ chế đặc thù có thể bị điều chỉnh, thu hẹp hoặc chấm dứt khi kết thúc thời gian thí điểm; khả năng hoạch định các chiến lược dài hạn, đặc biệt là các chiến lược phát triển đô thị 20 - 30 năm gặp những rào cản nhất định về mặt thể chế; khó tạo dựng niềm tin thể chế cho các nhà đầu tư chiến lược, nhất là các nhà đầu tư quốc tế. Thời gian qua Trung ương đã trao nhiều cơ chế cho Thành phố, nhưng nhìn chung vẫn

chưa có đủ quyền chủ động; cơ chế tài chính chưa thông thoáng, còn chông chéo giữa bộ, ngành; Nghị quyết số 260/2025/QH15 vẫn là nghị quyết của Quốc hội nên có thời hạn chứ chưa phải luật; nhiều việc vẫn phải “xin ý kiến”<sup>(13)</sup>.

Ngược lại, mô hình đô thị tự chủ, nếu được luật hóa hoặc thể chế hóa ở cấp độ cao hơn sẽ tạo ra nền tảng pháp lý ổn định, lâu dài cho sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh. Tính ổn định thể chế không chỉ nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, mà còn củng cố niềm tin của nhà đầu tư, doanh nghiệp và các đối tác quốc tế, qua đó nâng cao năng lực cạnh tranh của Thành phố trong bối cảnh hội nhập sâu rộng và cạnh tranh giữa các đô thị toàn cầu.

Do đó, cần xây dựng khung pháp lý riêng cho Thành phố Hồ Chí Minh với tư cách là đô thị đặc biệt có tính chất siêu đô thị, trong đó cần luật hóa rõ: quyền tự chủ trong quy hoạch phát triển không gian, kinh tế, hạ tầng; quyền tổ chức bộ máy quản trị đô thị phù hợp với đặc thù siêu đô thị; quyền ban hành các chính sách đặc thù về đầu tư, đất đai, tài chính, khoa học - công nghệ; quyền tự quyết gắn với trách nhiệm giải trình. Về lâu dài, có thể ban hành luật đô thị đặc biệt hoặc luật chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh, nhằm tạo nền tảng pháp lý ổn định cho mô hình tự chủ đô thị.

*Thứ hai, đổi mới mô hình chính quyền đô thị theo hướng tự chủ hiện đại*

Thực tiễn cho thấy, với mô hình quản lý hành chính tập trung, vận hành theo một cơ chế chung như các địa phương khác với nhiều tầng nấc khiến mô hình đô thị tự chủ không thể triển khai hiệu quả nếu bộ máy còn chồng chéo, nhiều tầng nấc, sự phân cấp, phân quyền không rõ trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương, giữa Thành phố Hồ Chí Minh với đô thị trực thuộc và khu vực. Việc thiếu quyền tự chủ trong tổ chức bộ máy cũng khiến Thành phố khó thu hút nhân tài, khó xây dựng đội ngũ quản trị đô

thị chuyên nghiệp theo chuẩn quốc tế. Vì vậy, Thành phố Hồ Chí Minh không thể phát triển được, mà cần có một cơ chế phù hợp, tạo sự tự chủ trên mọi lĩnh vực, phân cấp, ủy quyền linh hoạt, hướng tới nền quản trị hiện đại, minh bạch, hiệu quả.

Theo tinh thần Đại hội lần thứ XIII của Đảng, Thành phố Hồ Chí Minh phải đổi mới tổ chức chính quyền đô thị theo mô hình tinh gọn, phân quyền mạnh, chuyển mạnh từ mô hình quản lý hành chính sang mô hình chính quyền kiến tạo phát triển, với các đặc trưng: chính quyền đô thị tinh gọn, chuyên nghiệp, vận hành tự duy quản trị doanh nghiệp công; Chủ tịch Ủy ban nhân dân được tăng thẩm quyền trong điều hành kinh tế - xã hội.

*Thứ ba, xây dựng nền tảng tự chủ tài chính cho Thành phố Hồ Chí Minh*

Hiện nay, Thành phố luôn rơi vào tình trạng thiếu vốn cho các dự án hạ tầng, trong khi áp lực đô thị ngày càng gia tăng. Nguyên nhân của vấn đề này là do Thành phố chỉ được giữ lại tỷ lệ điều tiết ngân sách thấp (21%) so với đóng góp, thấp nhất so với 18 tỉnh, thành có điều tiết ngân sách về Trung ương<sup>(14)</sup>, chưa được phép ban hành các sắc thuế đô thị riêng, chưa khai thác hiệu quả quỹ đất đô thị và khả năng huy động vốn còn bị ràng buộc bởi các quy định pháp lý.

Tự chủ về tài chính là nền tảng của tự chủ về quản trị, theo đó, Thành phố Hồ Chí Minh phải được tăng quyền tự chủ về tài chính theo hướng cải cách cơ chế ngân sách thông qua tăng tỷ lệ điều tiết ngân sách, được quyết định cơ cấu chi đầu tư - chi thường xuyên và chủ động nguồn tăng thu để chi đầu tư phát triển. Đồng thời, Thành phố cần được trao quyền sử dụng các công cụ tài chính hiện đại: phát hành trái phiếu, thành lập Quỹ đầu tư phát triển, khai thác giá trị gia tăng từ đất đai theo mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (TOD) và thực hiện đối tác công tư (PPP) trong phát triển hạ tầng số, giao thông, môi trường để đa dạng hóa nguồn vốn phát triển.

Bởi vì, việc đa dạng hóa nguồn vốn sẽ giúp Thành phố thoát khỏi sự phụ thuộc vào ngân sách Trung ương, đồng thời tạo dư địa lớn cho đầu tư hạ tầng chiến lược.

*Thứ tư, phát triển năng lực quản trị đô thị tự chủ, gắn với chủ trương chuyển đổi số quốc gia và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*

Đô thị tự chủ Thành phố Hồ Chí Minh sẽ hoạt động không hiệu quả nếu thiếu đội ngũ quản trị chuyên nghiệp. Vì vậy, cần thiết kế, xây dựng các chương trình, modul đào tạo lãnh đạo quản trị đô thị; xây dựng cơ chế thu hút chuyên gia quốc tế về quy hoạch, tài chính đô thị, công nghệ đô thị và một cơ chế chính sách đãi ngộ vượt trội cho cán bộ quản trị đô thị. Cùng với đó, Thành phố cần hình thành hệ sinh thái tri thức đô thị với sự tham gia của các trường đại học, viện nghiên cứu, các doanh nghiệp công nghệ và trung tâm đổi mới sáng tạo.

## 5. Kết luận

Xây dựng mô hình đô thị tự chủ cho Thành phố Hồ Chí Minh là điều tất yếu cần phải làm, mang tính chiến lược dài hạn, đáp ứng yêu cầu của Đảng về hoàn thiện thể chế, nâng cao năng lực quản trị quốc gia và quản trị địa phương.

So với mô hình chính quyền đô thị, nông thôn hiện hành, mô hình đô thị tự chủ vượt trội ở mọi khía cạnh quan trọng đối với một đô thị lớn: tài chính mạnh, quy hoạch linh hoạt, bộ máy hiện đại, khả năng cạnh tranh quốc tế cao,... Điều này đặc biệt phù hợp với Thành phố Hồ Chí Minh, trung tâm kinh tế - xã hội lớn nhất cả nước, có vị trí chính trị quan trọng, có sức lan tỏa, thúc đẩy phát triển vùng; đang phấn đấu trở thành trung tâm kinh tế, tài chính, đổi mới sáng tạo của khu vực Đông Nam Á và châu Á.

Mô hình này là chìa khóa để Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết các vấn đề đô thị hiện nay: tắc nghẽn hạ tầng, chậm trễ trong thủ tục hành chính, năng lực cạnh tranh yếu,

đặc biệt là độ trễ trong ra quyết định do phụ thuộc vào nhiều tầng nấc. Do đó, để Thành phố Hồ Chí Minh thực sự xây dựng, phát triển theo mô hình đô thị tự chủ (gần với các đô thị lớn toàn cầu), Trung ương cần tiếp tục mở rộng cơ chế, bổ sung quyền thu - chi tài chính, hoàn thiện hệ thống pháp luật, hướng dẫn triển khai và trao quyền mạnh mẽ hơn cho chính quyền đô thị trong quyết định chiến lược. Điều này đòi hỏi cả chính sách pháp lý lẫn quá trình thực thi liên tục và minh bạch, không chỉ dựa trên những cơ chế hiện có và những cơ chế, chính sách đặc thù trong Nghị quyết số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15

(1) và (11) Toàn văn phát biểu của Tổng Bí thư Tô Lâm tại Đại hội Đảng bộ Thành phố Hồ Chí Minh lần thứ I, <https://tienphong.vn>, ngày 14/10/2025

(2) OECD. (2020), *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>; UN-Habitat. (2016), *New Urban Agenda*. United Nations; World Bank. (2019), *Decentralization and local governance: Practices and challenges*. World Bank Publications

(3) OECD. (2017), *Multi-level governance reforms: Overview of OECD countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>; OECD. (2020), *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>; Ministry of Internal Affairs and Communications Japan. (2022), *Local autonomy system in Japan*. Government of Japan

(4) World Bank. (2015), *Municipal finance: A handbook for local governments*. World Bank Publications; OECD. (2021), *Fiscal decentralisation and urban governance*. OECD Publishing

(5) UN-Habitat. (2020), *People-centered smart cities*. United Nations Human Settlements Programme; OECD. (2020), *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

(6) Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 30/12/2022 của Bộ Chính trị “về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”

(7) Nguyễn Trần Thuy, Hữu Duyên, *Sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 98: “Đòn bẩy” để siêu đô thị Thành phố Hồ Chí Minh bứt tốc*, <https://happyvietnam.vn>, ngày 06/12/2025

(8) Thanh Tuyền, *Bài toán cho mô hình tự chủ Thành phố Hồ Chí Minh - Bài 1: Câu chuyện về tiền và thể chế*, <https://plo.vn>, ngày 04/12/2025

(9) Thanh Nga, *Nguồn lực thiếu hụt, Thành phố Hồ Chí Minh đề xuất mở rộng cơ chế Nghị quyết số 98/2023/QH15*, <https://tapchixaydung.vn>, ngày 04/12/2025

(10) Quốc Ngọc, *Đánh thức ‘mỏ vàng’ dữ liệu Thành phố Hồ Chí Minh từ hành lang pháp lý mới*, <https://vietnamnet.vn>, ngày 23/12/2025

(12) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t.I, tr. 177

(13) Hà Khánh, *Thông qua Nghị quyết số 98 sửa đổi: Chính thức “thay áo mới” để Thành phố Hồ Chí Minh phát triển*, <https://vov.vn>, ngày 12/12/2025

(14) Lê Tuyết, *Thành phố Hồ Chí Minh muốn tiếp tục giữ lại 21% nguồn thu ngân sách*, <https://vnexpress.net>, ngày 05/11/2024