

QUẢN TRỊ VÙNG ĐÔ THỊ: LÝ THUYẾT VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ CHO VIỆT NAM

TRƯƠNG HOÀNG TRƯƠNG*
NGUYỄN NHƯ KHÁNH**

Các lý thuyết về quản trị vùng đô thị đã có sự chuyển dịch từ mô hình quản lý vùng từ trên xuống sang mô hình quản trị vùng theo lý thuyết vùng mới (New Regionalism), xem trọng sự hợp tác ngang hàng giữa các cấp chính quyền trong vùng đô thị. Nhiều vùng đô thị trên thế giới đã và đang áp dụng lý thuyết vùng mới trong quản trị vùng, chú trọng hợp tác theo tinh thần tự nguyện giữa các thành phố trong vùng đô thị. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các thành phố trong vùng đô thị ở Việt Nam cần tăng cường thêm sự phối hợp ngang hàng để phát triển vùng.

Từ khóa: vùng đô thị, quản trị vùng, lý thuyết, kinh nghiệm quốc tế

Nhận bài ngày: 11/8/2022; *đưa vào biên tập:* 20/8/2022; *phản biện:* 09/1/2023; *duyet đăng:* 10/2/2023

1. DẪN NHẬP

Quá trình đô thị hóa đang diễn ra nhanh chóng trên toàn thế giới. Dự kiến đến năm 2050, sẽ có khoảng 2/3 (66%) dân số thế giới sống tại khu vực đô thị. Điều này cũng kéo theo sự hình thành của các vùng đô thị rộng lớn với nhiều thành phố nằm gần nhau (United Nations, 2015). Đối với

Việt Nam, những vùng đô thị như vùng Thủ đô Hà Nội (gồm Thủ đô Hà Nội, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Thái Nguyên, Bắc Giang, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương, Hà Nam và Hòa Bình) và vùng Thành phố Hồ Chí Minh (gồm TPHCM, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu và Tiền Giang). Mỗi vùng đô thị như vậy có dân số khoảng 20 triệu người (theo dữ liệu từ cuộc Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019).

Tình trạng đông dân cư, đô thị hóa tự phát và nhiều đơn vị hành chính cùng

* Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

** Trung tâm Nghiên cứu Đô thị và Phát triển.

tồn tại độc lập trong các vùng đô thị ở Việt Nam đã đặt ra các vấn đề về quản trị vùng đô thị. Các thành phố trong vùng cần có những cơ chế để phối hợp tốt hơn trong việc giải quyết các vấn đề chung của vùng. Tuy nhiên, theo Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 07/10/2022 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 03/11/2022 của Bộ Chính trị về Phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải Trung Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 thì thực tế phối hợp giữa các tỉnh thành trong vùng đô thị cho thấy các địa phương trong vùng đô thị vẫn chưa có một cơ chế rõ ràng và đủ sức đem đến những thay đổi cho vùng đô thị.

Trên bình diện nghiên cứu, một số học giả đã đề xuất nhiều loại mô hình quản trị vùng khác nhau (Frey và Eichenberger, 2001; Lefèvre, 2002; Wheeler, 2002; Evers và Vries, 2013;...). Ở Việt Nam, một số học giả đã giới thiệu về lý thuyết (mô hình) quản trị vùng đô thị (Nguyễn Đỗ Dũng, 2012; Phạm Trần Hải, 2014, Võ Kim Cương, 2016...), nhưng chưa sơ đồ hóa lại quá trình hình thành và phát triển của từng loại lý thuyết về quản trị vùng đô thị.

Bài viết trình bày một cách hệ thống theo thời gian và lịch sử phát triển của các lý thuyết quản trị vùng đô thị, đặc điểm của các lý thuyết và giới thiệu

các trường hợp vùng đô thị quốc tế, trên cơ sở đó đề xuất cho quản trị vùng đô thị ở Việt Nam.

2. TỔNG QUAN CÁC LÝ THUYẾT VỀ QUẢN TRỊ VÙNG ĐÔ THỊ

Vào những năm đầu thế kỷ XX, những nhà quy hoạch vùng tiên phong như P. Geddes (1915), E. Howard (1898) nhận thấy các vấn đề liên quan đến quá tải dân số của thành phố, đô thị hóa tự phát tại vùng ven thành phố không thể chỉ giải quyết bằng các quy hoạch kỹ thuật với phạm vi bị giới hạn trong lãnh thổ đô thị. Những nhà quy hoạch này đã đề xuất các giải pháp nhằm ngăn chặn quá trình đô thị hóa vùng ven (chẳng hạn như giải pháp Thành phố vườn của E. Howard).

Từ cuối những năm 1940 đến thập niên 1960, lý thuyết về quản trị vùng quan tâm đến các vấn đề phát triển kinh tế và địa chính trị của vùng (Wheeler, 2002). Thay vì quan tâm đến các vấn đề quá tải dân số của vùng, thì cách tiếp cận kinh tế - địa chính trị quan tâm đến quyền lực và vị thế của vùng đối với các địa phương khác trong nước và thế giới (Hall, 1966). Một số nhà khoa học đại diện cho cách tiếp cận vùng dưới góc độ kinh tế - địa chính trị là W. Isard⁽¹⁾ (nhà kinh tế học người Mỹ, tiên phong nghiên cứu về vùng như một môn khoa học chặt chẽ - regional science), J. Friedmann (nhà quy hoạch vùng nổi tiếng người Áo)⁽²⁾, P. Hall (nhà quy hoạch nổi tiếng người Anh). Quản trị vùng đô thị trở thành một môn khoa học chính quy với các phương pháp

định lượng được phát triển nhằm khảo sát các yếu tố về kinh tế, địa chính trị của vùng, từ đó hoạch định các chính sách cho vùng (Wheeler, 2002).

Giai đoạn 1940 - 1960, trường phái lý thuyết vùng tân Marxist (lý thuyết vùng chịu ảnh hưởng bởi chủ nghĩa Marx) bổ sung thêm những phê phán về quyền lực và quan tâm đến sự phân tầng của xã hội trong phân tích về quản trị vùng. Một số nhà khoa học đại diện cho lý thuyết này là M. Castells⁽³⁾ và D. Harvey⁽⁴⁾ (Friedmann, 1986).

Từ thập niên 1960 đến thập niên 1980, chủ nghĩa kinh tế tân tự do ngày càng trở nên phổ biến tại nhiều quốc gia trên thế giới, các lý thuyết cạnh tranh tự do trong quản trị vùng cũng chiếm ưu thế (Wheeler, 2002). Theo đó, để vùng đô thị có thể phát triển kinh tế nhanh chóng, đòi hỏi các địa phương trong vùng cần phải cạnh tranh với nhau. Quan điểm về vùng trong giai đoạn này nhấn mạnh đến sự cạnh tranh giữa các địa phương trong vùng. Thông qua cạnh tranh, các địa phương sẽ nâng cao điều kiện cơ sở

hạ tầng, dịch vụ, để thu hút dân cư, nhà đầu tư, doanh nghiệp đến làm việc và sinh sống (Evers và Vries, 2013). Đến những năm 1990, các lý thuyết về quản trị vùng đã có sự chuyển dịch sang hướng phát triển bền vững, quan tâm hơn đến các yếu tố xã hội và môi trường. Những báo cáo lo ngại về môi trường, về sự sống của thế hệ tương lai được đặt ra. Những vấn đề liên quan đến cạnh tranh giữa các đô thị, đô thị hóa tự phát (suburban sprawl), giao thông quá tải (traffic congestion), bất bình đẳng giữa thành phố và ngoại ô, suy thoái và ô nhiễm môi trường... đã đem đến nhiều tác hại cho xã hội và môi trường.

Sự chuyển dịch trong tư tưởng và mối quan tâm về những thách thức liên quan đến phát triển đô thị đã hình thành nên lý thuyết vùng mới. Lý thuyết vùng mới không phải là một lý thuyết đơn nhất mà là tập hợp các lý thuyết mới về vùng, có nội dung xoay quanh các vấn đề về sự phát triển, quản trị vùng sao cho cân bằng giữa ba yếu tố: kinh tế, môi trường và xã hội.

Bảng 1. Các giai đoạn phát triển của lý thuyết vùng

Giai đoạn	Đặc điểm của lý thuyết
Lý thuyết vùng cổ điển	Quan tâm đến các vấn đề quá tải của các thành phố công nghiệp thế kỷ XIX. Cố gắng cân bằng giữa thành thị và vùng nông thôn bằng các giải pháp hạn chế đô thị hóa vùng ven.
Khoa học về vùng (cuối những năm 1940 đến hiện tại)	Nhấn mạnh đến sự phát triển kinh tế của vùng, cách tiếp cận định lượng và tiếp cận khoa học xã hội.
Lý thuyết vùng tân Marxist	Phân tích sự phát triển của những chuyển động quyền lực và xã hội trong vùng.
Lý thuyết vùng cạnh tranh tự do (từ những năm 1960 đến hiện tại, thống trị những năm 1980)	Phân tích vùng theo phiên bản thị trường của lý thuyết kinh tế học tân tự do.

Lý thuyết vùng mới	<p>Quan tâm đến môi trường và bình đẳng cũng như phát triển kinh tế.</p> <p>Tập trung vào các vùng cụ thể và các vấn đề cảnh quan hậu hiện đại.</p> <p>Tương đối định hướng vào địa điểm, hướng tới hành động và mang tính quy phạm.</p>
--------------------	--

Nguồn: Wheeler (2002: 269).

Lý thuyết vùng mới quan tâm toàn diện đến các vấn đề kinh tế - xã hội - môi trường (hưởng ứng quan điểm phát triển bền vững). Một số đại diện của lý thuyết vùng mới như Sancton (2001), Wheeler (2002), Scott (2005)... đã kế thừa truyền thống của các nhà lý thuyết về vùng đi trước trong việc phân tích những vùng cụ thể (không phân tích những vùng trừu tượng hoặc quá rộng lớn) và kế thừa phương pháp phân tích vùng của khoa học về vùng (phân tích chi tiết, theo các tiêu chí rõ ràng). Một số điểm chính của lý thuyết vùng mới như sau:

- Không gạt bỏ mà cách tân các quan điểm lý thuyết của các bậc tiền bối về vùng như P. Geddes và Ebenezer Howard; nhấn mạnh vào các mục tiêu về môi trường, công bằng xã hội và tăng trưởng kinh tế bền vững; phê phán tăng trưởng kinh tế không bền vững. Theo đó, lý thuyết này đề xuất hạn chế đô thị hóa quá mức và ưu tiên các giải pháp cho các vấn đề môi trường chung của vùng, không đánh đổi tăng trưởng kinh tế với môi trường, xã hội.
- Thừa nhận rằng các địa phương trong vùng sẽ cạnh tranh để phát triển

kinh tế, nhưng thay vì để các địa phương tự do cạnh tranh, lý thuyết này đề xuất rằng cần có một cơ chế hợp tác giữa các địa phương để cạnh tranh cùng phát triển.

- Đề cập đến những thách thức của vùng trong bối cảnh hậu hiện đại, toàn cầu hóa. Lý thuyết này chống lại những tác hại của sự toàn cầu hóa, sự lũng đoạn của các nhóm lợi ích. Theo đó, lý thuyết vùng mới tập trung phân tích những động lực, những tác nhân chi phối sự phát triển của vùng, xem vùng như thực thể phức tạp hơn nhiều so với bối cảnh trước.

- Tập trung vào những vấn đề cụ thể trong vùng đô thị, thay vì những vấn đề trừu tượng hoặc quá lớn vượt ngoài tầm quản trị của vùng.

- Đòi hỏi những cách tiếp cận nghiên cứu tinh vi hơn, giảm sự phụ thuộc vào những lý thuyết trừu tượng hoặc những số liệu tách biệt khỏi hoạt động thực tiễn. Các nhà lý thuyết này quan tâm đến các trải nghiệm thực tế và các tiêu chuẩn cụ thể, phù hợp với bối cảnh từng địa phương.

3. CÁC MÔ HÌNH QUẢN TRỊ VÙNG

Nhiều nhà đô thị học cho rằng có ba mô hình quản trị vùng đang tồn tại, đó là mô hình quản lý vùng từ trên xuống,

mô hình cạnh tranh tự do và mô hình quản trị vùng theo lý thuyết vùng mới (Kübler và Heinelt, 2005; Davies,

2015). Evers và Vries (2013) đã so sánh sự khác biệt của ba mô hình này như sau:

Bảng 2. Các mô hình quản trị vùng

Mô hình	Hướng giải quyết	Biểu hiện
Mô hình quản lý vùng từ trên xuống	Chính quyền thống nhất cho vùng, quyền lực tập trung vào một chính quyền đơn nhất	Một chính quyền quản lý, với những quyền hạn xác định như đưa ra quy định cho vùng; phân phối và quản lý dịch vụ công; cung cấp ngân sách cho các hoạt động của vùng.
Cạnh tranh tự do	Các chính quyền tự chủ, phi tập trung hóa	Nhiều chính quyền công tự chủ và ngang cấp. Các địa phương cần được tự chủ và cạnh tranh với nhau, thay vì chịu quản lý bởi một chính quyền thống nhất. Khi cạnh tranh, các địa phương sẽ hạ thuế. Quá trình cạnh tranh thúc đẩy các địa phương phải phát triển nhanh chóng hơn để thu hút các nguồn lực. Chính quyền cấp trung ương tham gia hạn chế vào phát triển vùng, để các địa phương tự do hoạt động.
Quản trị vùng theo lý thuyết vùng mới	Các chủ thể hợp tác, ra quyết định dựa trên sự đồng thuận.	Các chính quyền và tổ chức tư nhân cùng nhau tham gia vào quá trình phát triển vùng. Nhiều mạng lưới hợp tác mang tính chất hiệp hội được thiết lập giữa các chủ thể khác nhau. Chính quyền trung ương khuyến khích các chủ thể trong vùng liên kết lại với nhau, bằng cách cấp các khoản tài trợ với điều kiện các bên liên quan đạt được thỏa thuận chung.

Nguồn: Evers và Vries (2013: 540).

Theo Ye (2009), đối với mô hình quản lý vùng từ trên xuống, các địa phương sẽ được quản lý bởi một chính quyền vùng thống nhất. Chính quyền vùng này có khả năng chỉ đạo các chính quyền địa phương và đề ra những chính sách phát triển vùng. Thông qua chính quyền vùng, nhiều vấn đề chung của vùng có thể được giải quyết nhanh chóng, không có hiện tượng chông chéo, xung đột trong quản lý.

Ngược lại với mô hình quản lý vùng, mô hình cạnh tranh tự do cho rằng

các địa phương cần tự chủ và cạnh tranh với nhau, thay vì chịu quản lý bởi một chính quyền thống nhất. Khi cạnh tranh, các địa phương sẽ hạ thuế, nâng cao điều kiện cơ sở hạ tầng, dịch vụ, để thu hút cư dân, nhà đầu tư, doanh nghiệp đến làm việc và sinh sống. Quá trình cạnh tranh thúc đẩy các địa phương phải phát triển nhanh chóng hơn để thu hút các nguồn lực.

Khác với hai mô hình trên, mô hình quản trị vùng theo lý thuyết vùng mới hướng tới giải quyết từng vấn đề cụ thể cho các vùng khác nhau, không có

tham vọng tìm ra một mô hình điều hành chung cho tất cả các vùng đô thị. Mô hình này yêu cầu sự tham gia của nhiều bên liên quan (các chủ thể có vai trò quan trọng trong phát triển vùng như chính quyền, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, người dân) để tìm ra cách thức giải quyết từng vấn đề cho vùng. Giữa các bên liên quan có thể hợp tác theo dạng hiệp hội, bình đẳng để cùng giải quyết vấn đề của vùng. Trung ương cần hỗ trợ cho việc phối hợp giữa các bên liên quan.

- Đặc điểm của quản trị vùng theo lý thuyết vùng mới

Lý thuyết vùng mới đề xuất có nhiều loại quản trị vùng khác nhau, thay vì tuân theo một mô hình quản trị nhất định. Điểm chung giữa các loại quản trị theo lý thuyết vùng mới là quản trị vùng dựa trên sự đồng thuận giữa các bên liên quan, các chủ thể trong vùng có sự liên kết, ra quyết định dựa trên sự hợp tác, thay vì ra lệnh hoặc cạnh tranh như trước kia.

Một khía cạnh mới của lý thuyết vùng mới là thúc đẩy việc hợp tác giữa chính quyền công và các tổ chức tư nhân tham gia vào quá trình phát triển vùng. Lý thuyết vùng mới nhấn mạnh đến vai trò của các chủ thể tư nhân trong phát triển vùng. Các doanh nghiệp, công ty, tổ chức phi chính phủ, hiệp hội, hoặc chính mỗi cá nhân trong vùng đều có một vai trò nhất định đối với quản trị vùng. Nhiều mạng lưới hợp tác được thiết lập giữa các chủ thể khác

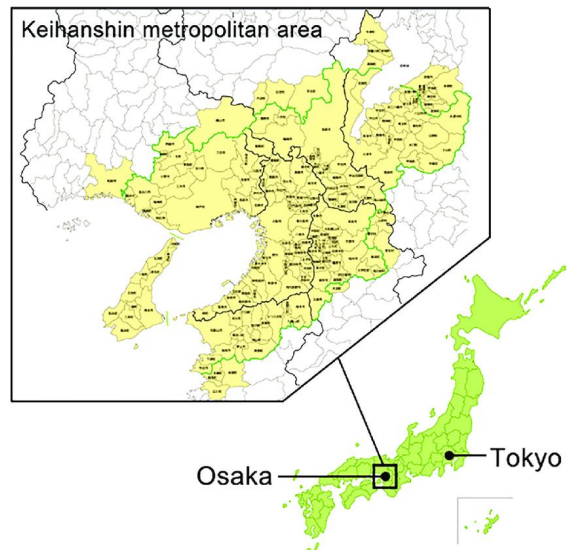
nhau.

Cấu trúc quản trị thường thấy theo lý thuyết vùng mới là cấu trúc hợp tác thông qua những hiệp hội cấp vùng. Các hiệp hội có thể được thành lập để thực hiện các dự án hợp tác hoặc được giao phụ trách một số lĩnh vực chung nào đó trong vùng. Đó có thể là hiệp hội quản trị vùng, hiệp hội giao thông vùng, hiệp hội bến cảng vùng... Theo đó, các chính quyền địa phương và các tổ chức khác nhau cùng hợp tác, trao một phần quyền lực và chức năng cho hiệp hội vùng. Hiệp hội này sẽ tồn tại song song các chính quyền địa phương và có chức năng duy trì sự hợp tác giữa các chính quyền trong vùng để giải quyết vấn đề đặt ra.

4. GIỚI THIỆU VỀ QUẢN TRỊ VÙNG TẠI MỘT SỐ VÙNG ĐÔ THỊ TRÊN THẾ GIỚI

4.1. Quản lý vùng đô thị tại Nhật:

Bản đồ 1. Dải đô thị Osaka Nhật Bản (Keihanshin)



Nguồn: Yamada, 2020.

Trường hợp dải đô thị Osaka

Dải đô thị Osaka nằm ở vùng Kansai⁽⁵⁾ của Nhật Bản. Dải đô thị này bao gồm nhiều thành phố thuộc các tỉnh khác nhau (Kyoto, Osaka, Hyōgo, Wakayama và Nara). Dải đô thị Osaka có diện tích khoảng 13 ngàn km², có các thành phố trọng tâm của vùng Osaka như thành phố Kyoto (thuộc tỉnh Kyoto), Osaka (tỉnh Osaka), Kobe (tỉnh Hyōgo), Sakai (tỉnh Osaka), Himeji (tỉnh Hyōgo), Wakayama (tỉnh Wakayama). Vùng đô thị này còn được biết đến với tên là Keihanshin (京阪神, “Kyoto-Osaka-Kobe”).

Đối với việc phân cấp hành chính trong vùng, các cấp chính quyền trong dải đô thị không có cấu trúc theo chiều dọc, từ trên xuống, mà các chính quyền có những thẩm quyền nhất định ngang hàng nhau, bổ sung cho nhau. Mỗi cấp chính quyền có chức năng và nhiệm vụ riêng biệt, không chồng chéo, không phân theo thứ bậc trên dưới. Vì ngang hàng nhau, nên để hợp tác, các chính quyền trong vùng đã thiết lập nên những cơ chế hợp tác giữa các cấp chính quyền nhằm điều phối các công việc chung của vùng.

Vào năm 2007, một cơ chế hợp tác được gọi là Kansai Kouiki Renkei đã được hình thành, với sự tham gia của 9 tỉnh (Osaka, Hyōgo, Kyoto, Fukai, Mie, Shiga, Nara, Wakayama, Tokushima), bốn thành phố (Kyoto, Osaka, Sakai và Kobe). Các lĩnh vực trong khuôn khổ hợp tác gồm có văn hóa, du lịch, môi trường, quản lý thiên

tai - khủng hoảng, phát triển không gian công cộng của vùng. Tuy nhiên, trong khuôn khổ hợp tác này, các chính quyền chỉ phối hợp dựa trên các thỏa thuận và tự thực hiện. Cơ chế hợp tác này không có những quy định để ràng buộc các thành viên hành động. Đến năm 2011, sau một thời gian thực hiện cơ chế trên, các địa phương đã đánh giá cơ chế hợp tác này là kém hiệu quả, không thúc đẩy sự hợp tác của các địa phương trong giải quyết các vấn đề chung của vùng và cần có một cơ chế mới để thúc đẩy sự hợp tác trong vùng (Maruyama, 2013).

Cơ chế hợp tác thứ hai chặt chẽ hơn được thành lập từ tháng 12 năm 2010 với tên gọi là Liên minh Chính quyền Kansai (Kansai Koiki Rengo), được xem như mở ra một “bình minh cho kỷ nguyên mới của vùng Kansai” (Japan Local Government Centre, 2022). Tính đến ngày 09/9/2022, cơ chế này có sự tham gia của 8 chính quyền cấp tỉnh là Kyoto, Osaka, Hyogo, Shiga, Nara, Wakayama, Tottori, Tokushima và 4 thành phố là Kyoto, Osaka, Kobe và Sakai. Thông qua cơ chế này, một tổ chức chung đã được các địa phương cùng nhau thành lập với công việc lập kế hoạch, quy hoạch và điều phối chính sách cho toàn bộ dải đô thị. Trong cơ chế mới, các chính quyền thành viên trao một phần thẩm quyền cho tổ chức chung và bầu cử các thành viên cho tổ chức (Japan Local Government Centre, 2022).

Tổ chức này có nhiệm vụ cụ thể là quản trị cơ sở hạ tầng, phòng chống rủi ro thiên tai, thảm họa và các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội - văn hóa - du lịch của vùng. Tổ chức này cũng có nhiệm vụ hỗ trợ khuyến khích phát triển công nghiệp, chăm sóc sức khỏe, môi trường, cung cấp các loại giấy phép, đào tạo nguồn nhân lực quản trị... cho vùng.

Bảng 3. Các cơ chế hợp tác của dải đô thị Osaka

Tên của cơ chế	Hợp tác vùng (Kansai Koiki Renkei)	Liên minh chính quyền Kansai (Kansai Koiki Rengo)
Thời gian tồn tại	Từ 06/2007 đến 10/2011	Từ tháng 12/2010 đến nay
Cơ cấu	Không	Các địa phương trao một phần thẩm quyền cho tổ chức chung để thực hiện một số chức năng nhất định
Thẩm quyền	Không có thẩm quyền cụ thể, dựa trên sự tự nguyện	Có thẩm quyền trong một số lĩnh vực nhất định
Thành viên	9 chính quyền cấp tỉnh và 4 chính quyền cấp thị	8 chính quyền cấp tỉnh và 4 chính quyền cấp thị

Ngoài giải quyết các vấn đề chung của vùng, tổ chức Liên hiệp chính quyền Kansai còn được kỳ vọng sẽ tranh thủ nhiều quyền lợi hơn khi đối thoại với chính quyền Trung ương.

Cơ chế hợp tác giữa các tỉnh và các thành phố trong vùng là bài học kinh

nghiệm đáng học hỏi khi có thể hình thành nên cơ chế chung (Liên minh Chính quyền Kansai) liên kết linh hoạt giữa các tỉnh và các thành phố trong vùng, hạn chế trường hợp cạnh tranh không cần thiết giữa các thành phố. Hình thức liên kết này cũng cho thấy những đặc điểm của xu hướng liên kết vùng theo lý thuyết vùng mới, tức là liên kết theo chiều ngang trên tinh thần tự nguyện giữa các bên liên quan.

4.2. Quản lý vùng đô thị tại Đức: Trường hợp vùng đô thị Rhein-Ruhr

Vùng đô thị Rhein-Ruhr là vùng đô thị lớn nhất của nước Đức. Vùng có diện tích hơn 16.000km², nằm bên trong bang Nordrhein-Westfalen (tên tiếng Anh là North Rhine Westphalia), phía tây nước Đức. Tên của vùng được đặt theo tên của hai dòng sông là sông Rhein và sông Ruhr.

Vùng Rhein-Ruhr có diện tích khoảng hơn 16,5 ngàn km². Vùng đô thị Rhein-Ruhr được chính thức công nhận vào năm 1995 tại hội nghị Bộ trưởng về quy hoạch vùng (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)). Vào thời điểm đó, vùng đô thị Rhein-Ruhr gồm có 20 thành phố (Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Oberhausen, Mülheim, Mönchengladbach, Wuppertal, Solingen, Remscheid, Krefeld, Leverkusen, Düsseldorf, Cologne và Bonn. Các huyện trong vùng gồm Ennepe-Ruhr, Recklinghausen, Unna, Wesel, Mettmann, Märkisch, Rhein-Erft, Neuss, Rhein-Sieg, Bergisches Land, Viersen) và 11 huyện (Ennepe-Ruhr, Recklinghausen,

Unna, Wesel, Mettmann, Märkisch, Rhein-Erft, Neuss, Rhein-Sieg, Bergisches

Land, Viersen) (International Network for Urban Research and Action, 2020).

Bản đồ 2. Vùng Rhein-Ruhr



Nguồn: Iniativkreis Europäische Metropolregion in Deutschland (IKM), 2022.

Trong những năm gần đây, do quy mô của vùng ngày càng mở rộng, vùng Rhein-Ruhr đã có xu hướng được nhìn nhận thành hai vùng riêng biệt là vùng Rhineland và vùng Ruhr (Knapp, Schmitt, Danielzyk, 2006). Các đô thị phát triển dọc theo hai bờ sông là Rhein và Ruhr. Các đô thị ở sông Rhein được gọi là vùng đô thị Rheinland. Các đô thị dọc bờ sông Ruhr gọi là vùng đô thị Ruhr.

Vùng Rheinland có cơ quan đại diện là Hiệp hội vùng đô thị Rheinland

(Metropolregion Rheinland). Vùng Ruhr có cơ quan đại diện là Hiệp hội vùng đô thị Ruhr (Regionalverband Ruhr) (xem Bảng 4).

Bảng 4. Thành phố và huyện có trong hai vùng đô thị Rheinland và Ruhr

	Vùng đô thị Rheinland	Vùng đô thị Ruhr
Thành phố	Aachen, Bonn, Düsseldorf, Cologne, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach,	Hamm, Dortmund, Hagen, Bochum, Herne,

	Remscheid, Solingen, Wuppertal, Duisburg	Gelsenkirchen, Essen, Bottrop, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Duisburg
Huyện	Düren, Euskirchen, Heinsberg, Kleve, Mettmann, Viersen, Oberbergisch, Rheinisch-Bergischer, The Rhein-Erft, Neuss, Rhein-Sieg, Wesel	Unna, Recklinghausen, Ennepe Ruhr, Wesel

Nguồn: MRR, 2022; Regionalverband Ruhr, 2022.

Vùng Rheinland gồm 11 thành phố và 12 huyện. Vùng Ruhr gồm 11 thành phố và 4 huyện. Riêng thành phố Duisburg và huyện Wesel, do đều là thành viên của hai hiệp hội, nên thành phố và huyện này đều thuộc hai vùng trên.

Việc phối hợp giữa các cấp chính quyền ngang cấp mang tính chất thỏa hiệp và theo chiều ngang. Giữa các cấp chính quyền đồng cấp cũng có thể phối hợp thông qua nhiều hình thức hợp tác với mức độ trao quyền khác nhau. Theo đó, vùng Rheinland được điều hành bởi Hiệp hội vùng đô thị Rheinland, vùng Ruhr được điều hành bởi Hiệp hội vùng đô thị Ruhr.

Hiệp hội vùng đô thị Rheinland bao gồm 11 thành phố độc lập (với các thành phố lớn Düsseldorf, Cologne, Bonn và Duisburg) và 12 huyện. Tiền thân của Hiệp hội vùng đô thị Rheinland là Hiệp hội vùng đô thị

Aachen (The Aachen city region) và Hiệp hội vùng Rheinland (The Rheinland Regional Association). Hai tổ chức này đã hợp tác để hình thành nên Hiệp hội vùng đô thị Rheinland vào năm 2017. Mục tiêu của Hiệp hội là đưa vùng Rheinland trở thành vùng đô thị có thể cạnh tranh quốc tế thông qua hợp tác trên nhiều phương diện như kinh tế, giáo dục, đào tạo... Các lĩnh vực hoạt động chính của hiệp hội bao gồm quy hoạch vùng, cải thiện hệ thống giao thông, cơ sở hạ tầng, nghiên cứu, giáo dục, du lịch và hợp tác quốc tế.

Cơ chế hoạt động của Hiệp hội vùng đô thị Rheinland theo hình thức quản trị bởi hội đồng các thành phố trong vùng. Hiệp hội được tổ chức thành một đại hội đồng gồm 210 đại biểu được đề cử từ các thành phố, huyện khác nhau trong vùng. Đại hội đồng này sẽ được lãnh đạo bởi ban lãnh đạo (vorstand). Đại hội đồng sẽ bầu ra ban giám đốc và ban quản trị. Đại hội đồng và ban lãnh đạo sẽ đưa ra các nghị quyết chung, sau đó, ban giám đốc sẽ triển khai các hoạt động dựa trên các nghị quyết của đại hội đồng (MRR, 2022).

Hiệp hội vùng đô thị Ruhr (Regionalverband Ruhr) được thành lập vào năm 1995. Hiệp hội bao gồm 11 thành phố độc lập và 4 huyện. Các thành phố lớn của hiệp hội là Essen, Dortmund và Duisburg (thành phố Duisburg cũng là thành viên của Hiệp hội vùng đô thị Rheinland). Tiền thân của hiệp hội là Hiệp hội các thành

phố vùng Ruhr (Kommunalverband Ruhrgebiet). Mục tiêu của hiệp hội là đem lại phúc lợi cho vùng đô thị Ruhr. Các hoạt động của hiệp hội nhằm điều phối các địa phương và thúc đẩy các hoạt động chung của vùng. Hoạt động của hiệp hội diễn ra trên nhiều khía cạnh như bảo vệ sinh thái, môi trường, phát triển giao thông, quy hoạch vùng, kinh tế, văn hóa, du lịch, giải trí, giáo dục, khoa học.

Hiệp hội cũng được tổ chức thành Đại Hội đồng (gồm giám đốc và các nghị sĩ, được bầu bởi đại diện của các thành phố trong vùng). Hội đồng hoạt động thông qua các ủy ban chuyên môn trong các lĩnh vực chung của vùng. Cuộc bầu cử trực tiếp đầu tiên của hội đồng vùng là vào năm 2020. Hội đồng cũng đã thông qua các quy chế và đạo luật hợp tác (Regionalverband Ruhr, 2022).

Như vậy, về cơ chế liên kết của vùng, với hơn 30 đơn vị hành chính (thành phố và huyện) trong vùng, vùng đô thị Rhein-Ruhr đã có cách thức liên kết sáng tạo khi chia thành hai hiệp hội khác nhau để quản trị những vùng nhỏ hơn. Các thành phố và huyện ở phía bờ sông Rhein đã hợp tác lại để hình thành nên Hiệp hội vùng đô thị Rheinland; trong khi các thành phố và huyện ở phía bờ sông Ruhr đã hợp tác để hình thành nên Hiệp hội vùng đô thị Ruhr. Cơ chế liên kết vùng của vùng đô thị Rhein-Ruhr là bài học kinh nghiệm cho những vùng đô thị có quy mô quá lớn với nhiều đơn vị hành chính độc lập với nhau.

5. ĐỀ XUẤT CHO QUẢN TRỊ VÙNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

Việt Nam có nhiều vùng đô thị nhưng nổi bật nhất là vùng Thủ đô Hà Nội và vùng Thành phố Hồ Chí Minh. Do có tính chất đặc thù, hai vùng này được Chính phủ Việt Nam nghiên cứu lập quy hoạch riêng (quy hoạch xây dựng) nhằm có thể thúc đẩy phát triển không gian vùng theo hướng cụ thể hơn, phù hợp với đặc điểm của vùng. Hai vùng đô thị này có tính chất, vai trò quan trọng (so với các vùng khác) đối với sự phát triển của quốc gia (Quyết định 490/QĐ-TTg năm 2008 phê duyệt quy hoạch xây dựng vùng thủ đô Hà Nội đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050; Quyết định số 589/QĐ-TTg năm 2008 phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050).

TPHCM có vai trò đầu tàu của vùng đô thị này đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhưng những năm gần đây có dấu hiệu phát triển chậm lại do thiếu cơ chế liên kết vùng thích hợp (căn cứ theo Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 07/10/2022 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045).

Vùng Thành phố Hồ Chí Minh được quy hoạch xây dựng tại Quyết định số 589/QĐ-TTg ngày 20/05/2008, bao gồm 8 tỉnh, thành phố là TPHCM, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Tiền Giang, Đồng Nai, Bà

Rịa - Vũng Tàu với diện tích khoảng 30.404km², bán kính ảnh hưởng từ 150 đến 200km. Năm 2017, vùng có Quyết định điều chỉnh quy hoạch xây dựng của Thủ Tướng Chính phủ, bổ sung thêm một số chỉ tiêu kinh tế - xã hội.

Mục tiêu của quy hoạch xây dựng vùng Thành phố Hồ Chí Minh được phê duyệt tại Quyết định số 2076/QĐ-TTg ngày 22/12/2017 là phát triển vùng Thành phố Hồ Chí Minh trở thành một vùng đô thị lớn năng động và bền vững; trở thành một vùng kinh tế hiện đại, trung tâm tri thức, kinh tế tổng hợp đa chức năng hiện đại ngang tầm với các đô thị trong khu vực Đông Nam Á; phát triển không gian vùng theo hướng cân bằng bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu, liên kết vùng với khung hạ tầng kỹ thuật đồng bộ, hiện đại. Các mục tiêu cụ thể bao gồm:

- Phát triển các đô thị nén, hạn chế mở rộng phát triển đô thị trên diện rộng, đặc biệt tại các khu vực chịu ảnh hưởng của biến đổi khí hậu.
- Xây dựng và phát triển các cực tăng trưởng tại các vùng có nền địa hình cao trên các trục hành lang kinh tế trọng điểm và ở khu vực ngoại vi.
- Tập trung phát triển hệ thống giao thông đường bộ, mạng lưới đường sắt đô thị nội vùng nhằm tăng cường kết nối vùng đô thị trung tâm và các cực tăng trưởng.
- Duy trì và bảo vệ các vùng sinh thái, cảnh quan tự nhiên đặc trưng, nguồn

nước và các hành lang xanh trong vùng.

Tuy nhiên, về cơ chế quản trị vùng, vùng chưa có cơ chế chính thức và bộ máy điều hành riêng, mà chỉ có Ban Chỉ đạo trực thuộc Chính phủ để giúp Thủ tướng trong chỉ đạo và điều hành phát triển vùng (Quyết định số 2076/QĐ-TTg về việc phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch xây dựng vùng năm 2017). Cơ chế này cho thấy quản lý vùng theo chiều từ trên xuống, cấp trung ương chỉ đạo, cấp tỉnh thực hiện.

Trong Hội nghị tổng kết thực hiện Nghị quyết số 53 và Kết luận số 27 về phát triển Đông Nam Bộ và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, Chủ tịch Ủy ban nhân dân TPHCM Phan Văn Mãi đã nhận định rằng các địa phương trong vùng Thành phố Hồ Chí Minh đang còn cạnh tranh lẫn nhau mà không vì mục tiêu phát triển chung, thiếu liên kết, kéo lùi sự phát triển (dẫn theo Phan Phương, 2022). Trong các vấn đề liên quan đến phát triển, các địa phương còn “mạnh ai nấy làm”, chưa liên kết tốt (dẫn theo Lê Quân, 2022).

Dựa trên những phân tích về lý thuyết cũng như thực tiễn quốc tế, nghiên cứu đề xuất rằng các thành phố trong vùng đô thị ở Việt Nam cần tăng cường thêm sự phối hợp ngang hàng giữa các địa phương trong vùng theo mô hình quản trị vùng của lý thuyết vùng mới. Các địa phương cần được trao thêm cơ chế để có thể chủ động phối hợp ngang hàng trong các hoạt động chung của vùng và có khả năng

thiết lập các cơ quan, tổ chức chung giữa các địa phương để xử lý các vấn đề chung của vùng khi cần thiết.

6. KẾT LUẬN

Nghiên cứu cho thấy sự phát triển của các lý thuyết về quản trị vùng đô thị. Các lý thuyết không phát triển theo một chiều cố định mà có sự phát triển đa dạng theo nhiều hướng khác nhau. Các lý thuyết cũng có sự kế thừa lẫn nhau trong quá trình phát triển. Trong số đó, lý thuyết vùng mới và mô hình quản trị vùng theo lý thuyết vùng mới đang nhận được nhiều sự quan tâm của giới nghiên cứu trên thế giới và được đưa vào sử dụng tại các vùng đô thị trên thế giới trong vấn đề quản trị vùng (Dải đô thị Osaka – Nhật Bản và vùng đô thị Rhein-Ruhr – Đức). Các vùng đô thị này đã chú trọng đến

việc quản trị vùng theo tinh thần hợp tác tự nguyện giữa các thành phố trong vùng đô thị.

Đối với quản trị vùng đô thị ở Việt Nam, cơ chế quản trị vùng theo mô hình quản lý từ cấp trung ương xuống địa phương, chưa có sự chủ động phối hợp ngang hàng giữa các địa phương trong vùng đô thị. Dựa vào việc phân tích các lý thuyết quản trị vùng và kinh nghiệm quản trị vùng đô thị Osaka – Nhật Bản và vùng đô thị Rhein-Ruhr – Đức, bài viết đề xuất rằng các địa phương trong vùng đô thị ở Việt Nam cần tăng cường thêm sự phối hợp ngang hàng theo mô hình quản trị vùng của lý thuyết vùng mới để các địa phương trong vùng có thể tăng cường liên kết với nhau cùng phát triển. □

CHÚ THÍCH

(1) Công trình tiêu biểu của W. Isard: *Methods of regional analysis* (Phương pháp phân tích vùng) (1966). Рипол Классик xuất bản.

(2) Các công trình tiêu biểu của J. Friedmann được tập hợp trong quyển *Insurgencies: Essays in planning theory* (Sự nổi dậy: Tuyển tập bài viết về lý thuyết quy hoạch) (2011), Nhà xuất bản Routledge.

(3) Công trình tiêu biểu của M. Castells: *The Urban Question: A Marxist Approach* (2011), do MIT xuất bản.

(4) Công trình tiêu biểu của D. Harvey: *Social Justice and the City* (1973), Nhà xuất bản Edward Arnold, London.

(5) Vùng Kansai nằm ở khu vực trung tâm phía Nam của hòn đảo chính Honshū của Nhật Bản. Vùng này gồm các tỉnh Mie, Nara, Wakayama, Kyoto, Osaka, Hyogo, Shiga, Fukui. Vùng Kansai gồm các trung tâm đô thị lớn như Kyoto, Osaka, Sakai và Kobe...

Vùng Kansai là trung tâm văn hóa, lịch sử của Nhật Bản, chiếm gần 10% diện tích đất nước với dân số vào khoảng 23,54 triệu người (chiếm gần 19% tổng dân số Nhật Bản).

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Davies, Wayne K.D. 2015. "New Urbanisms: From Neo-Traditional Neighbourhoods

- to New Regionalism”, Wayne K.D. Davies and Ivan J. Townshend. *Theme Cities: Solutions for Urban Problems*. Springer.
2. Evers, D. and Vries, J.D. 2013. “Explaining Governance in Five MegaCity Regions: Rethinking the Role of Hierarchy and Government”. *European Planning Studies*, Vol. 21(4) 4. Taylor & Francis Online.
 3. Frey, B.S. and Eichenberger, R. 2001. “Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ)”. *Swiss Political Science Review*, Vol. 5.
 4. Friedmann, J. 1986. “The World City Hypothesis”. *Development and Change*, Vol. 17(1), pp. 69-83.
 5. Geddes, Patrick. 1915. *Cities in Evolution – An Introduction to the Town Planning Movement*. London: Williams & Norgate.
 6. Hall, P. 1966. *The World Cities*. London: Weidenfeld and Nicolson.
 7. Howard, E. 1898. *Garden Cities of To-morrow*. London: Swan Sonnenschein & Co.
 8. IKM. 2022. “Rhine-Ruhr Metropolitan Region”. <https://deutsche-metropolregionen.org/metropolregion-rhein-ruhr/?lang=en>, truy cập ngày 08/9/2022.
 9. International Network for Urban Research and Action. 2020. “Rhine-Ruhr, Germany”. https://www.inura.org/v2/wp-content/uploads/2014/06/INURA11_Rhine-Ruhr.pdf, truy cập ngày 01/9/2022.
 10. Japan Local Government Centre. 2022. “The Union of Kansai Governments: ‘Moving Towards a New Age in Kansai’” https://www.jlgc.org.uk/en/news_letter/the-union-of-kansai-governments-moving-towards-a-new-age-in-kansai/, truy cập ngày 08/9/2022.
 11. Knapp, W., Schmitt, P. and Danielzyk, R. 2006. “RhineRuhr: Towards Compatibility? Strategic Spatial Policies for a Specific Configuration of Polycentricity”. *Built Environment*, Vol. 32 (2), pp. 137-147.
 12. Lefèvre, C. 2002. “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22 (1).
 13. Lê Quân. 2022. “TPHCM và vùng Đông Nam Bộ cần cơ chế đặc thù mới để phát triển”. <https://vov.vn/kinh-te/can-mot-tong-chi-huy-de-lien-ket-phat-trien-vung-kinh-te-trong-diem-phia-nam-post955570.vov>, truy cập ngày 10/9/2022.
 14. Maruyama, S. 2013. “Regional Coordination and its Background: Should Kansai be Heading for Regional Coordination Like Västra Götaland”. *Kobe University Economic Review*, Vol. 59. <http://www.econ.kobe-u.ac.jp/activity/publication/er/pdf/59/Maruyama.pdf>, truy cập ngày 09/9/2022.
 15. MRR. 2022. “The Rhineland Region”. <https://metropolregion-rheinland.de/members/?lang=en>, truy cập ngày 09/9/2022.
 16. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 07/10/2022 của Bộ Chính trị về Phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Hà Nội.
 17. Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 03/11/2022 của Bộ Chính trị về Phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ đến năm

- 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Hà Nội.
18. Nguyễn Đỗ Dũng. 2012. “Một vùng đô thị - một chính quyền”. <https://dothivietnam.org/2012/11/26/mot-vung-do-thi-mot-chinh-quyen/>, truy cập ngày 21/01/2020.
19. Phan Phương. 2022. “Tháo gỡ điểm nghẽn để Đông Nam Bộ phát triển tương xứng với tiềm năng”. <https://www.vietnamplus.vn/thao-go-diem-nghen-de-dong-nam-bo-phat-trien-tuong-xung-voi-tiem-nang/804959.vnp>, truy cập ngày 10/9/2022.
20. Phạm Trần Hải. 2014. “Liên kết vùng đô thị và đô thị hóa bền vững”. Kỷ yếu hội thảo khoa học 20 năm đô thị hóa Nam Bộ - Lý luận và thực tiễn. Trung tâm Nghiên cứu Đô thị và Phát triển (CEFURDS). TPHCM.
21. Quyết định 490/QĐ-TTg năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch xây dựng vùng thủ đô Hà Nội đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050. Hà Nội.
22. Quyết định số 2076/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng TPHCM đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050. Hà Nội.
23. Quyết định số 589/QĐ-TTG năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng TPHCM đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050. Hà Nội.
24. Regionalverband Ruhr. 2022. “Ruhr Regional Association”. <https://www.rvr.ruhr/en/en/daten-fakten/rvr/>, truy cập ngày 09/9/2022.
25. Sancton, A. 2001. “Canadian Cities and the New Regionalism”. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23(5), pp. 543-555.
26. Scott, J.W. 2005. “The New Regionalism as a Contingent Governance Paradigm: European and North American Perspectives”. Y. Murayma và G. Du. *Cities in Global Perspective*. Ashgate.
27. Tổng Cục Thống kê Việt Nam. 2019. *Tổng điều tra Dân số và Nhà ở năm 2019*. Hà Nội: Nxb. Thống Kê.
28. Võ Kim Cương. 2016. “Ý tưởng quy hoạch siêu đại đô thị TPHCM 40 triệu dân năm 2050”. Hội thảo 20 năm đô thị hóa Bình Dương. Trường Đại học Thủ Dầu Một và Trung tâm Nghiên cứu Đô thị và Phát triển. Bình Dương.
29. Wheeler, Stephen M. 2002. “The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement”. *American Planning Association*, volume 68, Chicago.
30. Yamada, T. 2020. “Analysis of Shopping Behavior Characteristics in the Keihanshin Metropolitan Area in Japan Based on a Person Trip Survey”. *Geo-spatial Information Science*, Vol. 23 (4), pp. 305-315.
31. Ye, L. 2009. “Regional Government and Governance in China and the United States”. *Public Administration Review*, 12/2009.