

BÁO CÁO

Tổng hợp kết quả nghiên cứu pháp luật một số quốc gia về thủ đô

Việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về tổ chức và quản lý Thủ đô có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh yêu cầu hoàn thiện cơ chế, chính sách đặc thù cho Thủ đô ngày càng cấp thiết trong bối cảnh mới. Thủ đô không chỉ là trung tâm hành chính - chính trị quốc gia mà còn là đầu tàu phát triển kinh tế, đổi mới sáng tạo và hội nhập quốc tế, đòi hỏi khuôn khổ pháp lý vượt trội, linh hoạt và hiện đại hơn so với các địa phương khác. Trong bối cảnh mới, quản trị đô thị hiện đại, chuyển đổi số, phát triển bền vững, kinh tế tầm thấp, khai thác không gian ngầm và tăng cường hội nhập quốc tế đang đặt ra nhiều vấn đề pháp lý mới cần được nghiên cứu, tham chiếu kinh nghiệm quốc tế. Báo cáo này tập trung nghiên cứu luật, quy chế và mô hình tổ chức chính quyền của một số Thủ đô và đô thị đặc biệt như Seoul, Moskva, Bắc Kinh, Brussels, Paris, Ottawa, New Delhi; đồng thời tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia khác. Báo cáo cũng phân tích các mô hình đơn vị hành chính đặc biệt như Jeju (Hàn Quốc) và Singapore trong quản lý không gian, tài chính và tự chủ địa phương. Bên cạnh đó, một số nội dung mới được nghiên cứu là phát triển kinh tế tầm thấp tại Trung Quốc nhằm làm rõ xu hướng thể chế hóa các lĩnh vực kinh tế - công nghệ mới gắn với vai trò dẫn dắt của Thủ đô.

I. KHUNG PHÁP LÝ CỦA THỦ ĐÔ

1. Hình thức văn bản và thẩm quyền ban hành

1.1. Quốc hội ban hành Luật Thủ đô

Ở nhiều quốc gia, địa vị pháp lý và cơ chế đặc thù của Thủ đô được quy định trực tiếp trong một đạo luật do Quốc hội ban hành. Cách tiếp cận này bảo đảm tính chính danh và tính ổn định cao của khuôn khổ pháp lý, đồng thời thể hiện vai trò đặc biệt của Thủ đô trong cấu trúc nhà nước. Tại Malaysia, cơ chế tổ chức và quản lý Thủ đô liên bang được quy định trong các đạo luật của Nghị viện Liên bang, xác lập địa vị hành chính riêng và cơ chế quản lý trực thuộc trung ương. Ở Ấn Độ, Thủ đô được điều chỉnh bởi đạo luật của Quốc hội Liên bang, xác định rõ cơ chế đặc thù về tổ chức chính quyền và phân chia thẩm quyền giữa trung ương và chính quyền địa phương. Tương tự, Kazakhstan và Hàn Quốc đều có các đạo luật do Quốc hội ban hành quy định địa vị pháp lý, cơ cấu tổ chức và

cơ chế phát triển của Thủ đô. Ở Thổ Nhĩ Kỳ, hệ thống pháp luật về chính quyền đô thị cũng được xây dựng ở cấp luật, trao cơ sở pháp lý rõ ràng cho mô hình quản lý đô thị đặc biệt. Đặc điểm chung của mô hình này là: (i) xác lập rõ địa vị pháp lý của Thủ đô trong hệ thống đơn vị hành chính quốc gia; (ii) quy định tương đối toàn diện về tổ chức bộ máy, tài chính, quy hoạch và các cơ chế đặc thù cho phát triển Thủ đô; (iii) bảo đảm tính ổn định và khả năng kiểm soát của cơ quan lập pháp ở trung ương.

1.2. Ban hành Quy chế hoặc quy định trong văn bản về cơ chế đặc thù của Thủ đô

Bên cạnh mô hình luật riêng quy định về địa vị pháp lý và tổ chức hành chính của Thủ đô, một số quốc gia lựa chọn hình thức quy chế, đạo luật tổ chức hoặc luật chuyên ngành điều chỉnh trực tiếp với nội dung tập trung vào cơ chế đặc thù cho phát triển Thủ đô.

Tại Cộng hòa Liên bang Nga, Thủ đô Moskva được điều chỉnh bởi Quy chế thành phố và các văn bản pháp luật riêng, quy định rõ thẩm quyền về ngân sách, quản lý tài sản, tổ chức bộ máy và thực hiện chức năng Thủ đô Liên bang. Đáng chú ý, trong trường hợp có xung đột giữa văn bản hướng dẫn của Liên bang và văn bản của thành phố, luật thành phố có thể được ưu tiên áp dụng trong phạm vi thẩm quyền được giao. Tại thành phố Minsk của Belarus, có cơ chế tổ chức và quản lý riêng, phản ánh vị thế trung tâm chính trị - hành chính quốc gia. Ở Trung Quốc, các thành phố trực thuộc trung ương như Bắc Kinh được điều chỉnh bởi hệ thống luật và quy định chuyên ngành, kết hợp giữa pháp luật quốc gia và thẩm quyền lập quy của chính quyền địa phương. Pháp luật Trung Quốc còn thể hiện xu hướng bổ sung các chương riêng trong luật chuyên ngành (như Luật Hàng không dân dụng năm 2025) để thúc đẩy các lĩnh vực mới gắn với vai trò dẫn dắt của Thủ đô. Tại Pháp và Bỉ, các quy định về Thủ đô được điều chỉnh thông qua các đạo luật tổ chức chính quyền địa phương kết hợp với cơ chế phân quyền sâu rộng trong khuôn khổ nhà nước đơn nhất hoặc liên bang.

Hình thức ban hành văn bản nêu trên có ưu điểm là linh hoạt, cho phép điều chỉnh theo từng lĩnh vực cụ thể (ngân sách, quy hoạch, môi trường, phát triển hạ tầng...), tuy nhiên, mức độ ổn định pháp lý có thể phụ thuộc nhiều vào cấu trúc pháp luật chung và cơ chế phân quyền của từng quốc gia.

2. Địa vị pháp lý và tổ chức chính quyền Thủ đô

2.1. Vị trí Hiến định và pháp lý của Thủ đô

Phần lớn các quốc gia quy định về Thủ đô trong Hiến pháp hoặc văn bản có giá trị tương đương, xác định đây là trung tâm chính trị - hành chính quốc gia. Địa vị pháp lý này tạo cơ sở cho việc thiết kế cơ chế tổ chức đặc thù, vượt ra ngoài

mô hình chính quyền địa phương thông thường. Một số quốc gia quy định Thủ đô là đơn vị hành chính đặc biệt trực thuộc trung ương; số khác đặt Thủ đô trong cấu trúc liên bang hoặc phân quyền sâu rộng nhưng vẫn bảo đảm vai trò trung tâm của Nhà nước.

2.2. Cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị đặc biệt và quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền Thủ đô

Mô hình phổ biến là tổ chức chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, tăng thẩm quyền cho người đứng đầu (Thị trưởng hoặc Thống đốc), đồng thời duy trì cơ quan đại diện dân cử. Ở một số nơi, chính quyền Thủ đô được trao thẩm quyền rộng về quy hoạch, quản lý đất đai, phát triển hạ tầng, dịch vụ công và ngân sách. Xu hướng chung là phân cấp mạnh trong quản lý đô thị, song vẫn giữ cơ chế phối hợp chặt chẽ với trung ương trong các vấn đề an ninh, quốc phòng, đối ngoại và các dự án hạ tầng trọng điểm quốc gia.

Quan hệ này thường được thiết kế theo nguyên tắc trung ương giữ vai trò định hướng chiến lược, bảo đảm lợi ích quốc gia; chính quyền Thủ đô chủ động tổ chức thực hiện trong phạm vi thẩm quyền được giao. Một số quốc gia thiết lập cơ chế phối hợp thông qua chương trình phát triển tổng thể Thủ đô, do trung ương và chính quyền Thủ đô cùng xây dựng.

Để đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, nhiều quốc gia xây dựng cơ chế điều phối liên ngành trong các lĩnh vực quy hoạch, giao thông, môi trường, hạ tầng kỹ thuật và chuyển đổi số. Quy hoạch không chỉ giới hạn ở không gian mặt đất mà mở rộng sang không gian tầm thấp (không gian ngầm) và không gian tầm cao, phản ánh cách tiếp cận quản trị đô thị phù hợp với thực tiễn.

2.3. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Về mức độ ổn định pháp lý: mô hình Luật Thủ đô do Quốc hội ban hành thường có tính ổn định cao hơn, ít bị thay đổi bởi các văn bản dưới luật. Trong khi đó, mô hình quy chế hoặc luật đặc thù linh hoạt hơn nhưng có thể chịu tác động từ sự thay đổi chính sách chung.

Về phạm vi trao quyền tự chủ: các quốc gia có xu hướng trao quyền tự chủ rộng hơn cho Thủ đô trong các lĩnh vực ngân sách, quy hoạch, quản lý tài sản công và cung ứng dịch vụ đô thị. Một số trường hợp cho phép cơ chế tài chính linh hoạt, phát hành trái phiếu hoặc thiết lập quỹ đặc thù cho xây dựng và phát triển Thủ đô.

Về tính linh hoạt trong điều chỉnh: mô hình điều chỉnh theo từng lĩnh vực chuyên đề (như không gian ngầm tại Singapore hoặc kinh tế tầm thấp tại Trung Quốc) cho thấy xu hướng tích hợp các chính sách mới vào khuôn khổ pháp luật hiện hành thay vì ban hành một đạo luật hoàn toàn độc lập.

Kinh nghiệm cho Việt Nam: (1) Cần xác định rõ địa vị pháp lý đặc thù của Thủ đô trong một văn bản có giá trị pháp lý cao, bảo đảm tính ổn định và lâu dài; (2) Khuôn khổ pháp lý cần kết hợp giữa quy định khung chung trong Luật Thủ đô và trao quyền cho chính quyền thành phố Hà Nội tự quyết định và tự chịu trách nhiệm theo cơ chế mở để tích hợp các chính sách mới (chuyển đổi số, không gian ngầm, kinh tế tầm thấp, sử dụng hiệu quả đất đai, chỉnh trang đô thị...); (3) Việc trao quyền tự chủ phải đi kèm cơ chế kiểm soát, giám sát và trách nhiệm giải trình rõ ràng, công khai, minh bạch.

Về mô hình Thủ đô: (1) Cần xác định rõ vai trò trung tâm chính trị - hành chính của Thủ đô trong hệ thống pháp luật, làm nền tảng cho cơ chế đặc thù; (2) tổ chức chính quyền Thủ đô nên theo hướng tinh gọn, tăng tính tự chủ nhưng bảo đảm kiểm soát quyền lực; (3) thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa trung ương và Thủ đô trong quy hoạch, hạ tầng và các lĩnh vực mới nổi, bảo đảm phát triển đồng bộ, bền vững và phù hợp với lợi ích quốc gia.

II. MÔ HÌNH THỦ ĐÔ CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Trong nghiên cứu về đô thị học và vai trò của các thành phố trung tâm quyền lực quốc gia, nhà quy hoạch đô thị người Anh Peter Hall (2006) đã đề xuất một cách phân loại có tính hệ thống về các loại hình thành phố thủ đô trên thế giới. Phân loại này bổ sung cho lý thuyết “thành phố toàn cầu” của Saskia Sassen (2001) và cách tiếp cận mạng lưới đô thị toàn cầu của Peter J. Taylor (2004). Theo ông, thủ đô không phải là một mô hình đồng nhất, mà có thể đảm nhiệm những vai trò rất khác nhau tùy thuộc vào lịch sử hình thành, cấu trúc quyền lực nhà nước, vị trí trong hệ thống kinh tế toàn cầu và chiến lược phát triển quốc gia. Hall cho rằng không phải mọi thủ đô đều giống nhau, có thủ đô đa chức năng, thủ đô chính trị thuần túy, thủ đô quốc tế, thủ đô kiểu cũ, thủ phủ cấp vùng và siêu thủ đô xuyên quốc gia. Mỗi loại hình phản ánh một cơ chế quản trị, mô hình phát triển và cấu trúc quyền lực khác nhau. Phân tích mô hình thủ đô thông qua các trường hợp điển hình, tập trung vào: cấu trúc quản trị đô thị; quan hệ trung ương - địa phương; cơ chế phát triển kinh tế; vai trò trong hệ thống đô thị quốc gia và toàn cầu; thách thức quản lý. Phân loại này giúp làm rõ sự đa dạng về chức năng chính trị, kinh tế, văn hóa và quốc tế của các thủ đô, đồng thời gợi mở cách tiếp cận phù hợp trong xây dựng cơ chế quản lý và chính sách phát triển đối với từng loại mô hình Thủ đô.

1. Thủ đô đa chức năng

1.1. Thủ đô London (Vương quốc Anh)

Thủ đô London là ví dụ điển hình của thủ đô đa chức năng, tức là một thủ đô không chỉ có chức năng chính trị mà còn là trung tâm kinh tế, tài chính, văn

hóa, thương mại và giao thông của quốc gia và quốc tế. Trên thực tế, đa số thủ đô lớn ở châu Âu thuộc loại này, khi chúng kết hợp hầu hết các chức năng quốc gia ở mức cao nhất trong một đô thị duy nhất (ví dụ: London, Paris, Madrid, Stockholm, Tokyo).

Về *quản lý và cơ chế phát triển*, London có một cấu trúc quản trị đặc thù gồm Chính quyền London (Greater London Authority (GLA) với một Thị trưởng (Mayor of London) và một Hội đồng London (Assembly), tạo điều kiện cho việc hoạch định chiến lược phát triển toàn vùng, vừa kiểm soát dịch vụ công cộng vừa thúc đẩy kinh tế. Chính quyền London chịu trách nhiệm các lĩnh vực lớn như giao thông, cảnh sát, cứu hỏa và quy hoạch chiến lược.

London là trung tâm tài chính toàn cầu, với thị trường tài chính lớn (City of London và Canary Wharf) thu hút luồng vốn quốc tế, doanh nghiệp đa quốc gia, ngành dịch vụ tài chính và sáng tạo. Quyền lực kinh tế này tạo ra một mối quan hệ phức tạp giữa chính phủ quốc gia và chính quyền đô thị. Một khác biệt quan trọng của London là tính đa phân cấp trong quản lý, Chính quyền London còn có 33 chính quyền quận (“boroughs”) với quyền tự chủ đáng kể trong các lĩnh vực địa phương như giáo dục, nhà ở và dịch vụ xã hội. Sự phân cấp này khiến London vừa là một thủ đô quốc gia vừa là một “vùng đô thị đa trung tâm”, đòi hỏi công cụ quy hoạch linh hoạt, năng lực lãnh đạo rõ rệt và khả năng phối hợp liên khu vực. London là thủ đô đa chức năng hàng đầu, vai trò của nó là một trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, đòi hỏi cơ chế quản lý phức tạp và quyền lực phân cấp để đảm bảo hiệu quả quản lý và phát triển bền vững trong bối cảnh toàn cầu hóa.

1.2. Thủ đô Tokyo (Nhật Bản)

Tokyo là một hình mẫu của thủ đô đa chức năng nhưng còn mở rộng hơn nữa với vai trò quốc tế, theo đó, thủ đô không những thực hiện đầy đủ vai trò chính trị, kinh tế trong nước mà còn đóng vai trò trên trường quốc tế (ví dụ như các thỏa thuận kinh tế, tổ chức sự kiện đa quốc gia). Tokyo và London là ví dụ điển hình cho loại thủ đô quốc tế, một trường hợp đặc biệt của thủ đô đa chức năng.

Tokyo không chỉ là thủ đô chính trị, có trụ sở Quốc hội Nhật Bản và Hoàng gia Nhật Bản mà còn là trung tâm kinh tế lớn nhất Nhật Bản, chiếm phần lớn GDP quốc gia và là đầu tàu kinh tế châu Á. Mạng lưới giao thông, tài chính, doanh nghiệp và các tổ chức toàn cầu tại Tokyo tạo ra một hệ thống đa chức năng cực kỳ mạnh mẽ, khiến Tokyo trở thành một trong những “siêu đô thị” trên thế giới.

Về quản lý đô thị, Tokyo có hệ thống hành chính đặc biệt (Tokyo Metropolis), quản lý cả trung tâm 23 quận, các vùng đô thị bao quanh và các đảo phụ thuộc. Cơ cấu này giúp Tokyo vừa thực thi vai trò trung ương, vừa tích hợp

chức năng điều phối phát triển đô thị rộng hơn, xử lý các vấn đề như giao thông, nhà ở và dịch vụ xã hội trong một vùng rất rộng lớn.

Một điểm quan trọng trong phát triển Tokyo là sự phối hợp giữa chính quyền trung ương và chính quyền thành phố với vai trò dẫn dắt chính trong quy hoạch chiến lược, thúc đẩy đổi mới công nghệ, đầu tư vào giao thông công cộng và kết nối toàn cầu. Cơ chế này giúp Tokyo giữ được vị thế cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Tokyo là một thủ đô vừa mạnh về chính trị quốc gia, vừa liên kết sâu với thị trường toàn cầu, có cơ chế quản lý phức hợp nhưng hiệu quả, bao gồm cả quyền lực trung ương và cơ quan địa phương mạnh.

2. Thủ đô chính trị

2.1. Thủ đô Washington, D.C (Mỹ)

Đây là Thủ đô đại diện cho loại thủ đô chính trị, là thủ đô được chọn chủ yếu nhằm phục vụ chức năng hành chính quốc gia hơn là vai trò kinh tế hay thương mại. Washington được thiết kế và phát triển theo quy hoạch có chủ ý, khác biệt với các thủ đô phát triển tự nhiên. Quốc hội Hoa Kỳ lựa chọn vị trí thủ đô nhằm tạo ra một trung tâm cân bằng giữa các bang và kiểm soát quyền lực liên bang. Cấu trúc quy hoạch của Washington với các trục đường rộng, các khu hành chính và biểu tượng quốc gia phản ánh tính chính trị cao. Trong quản lý, Washington khác với các thành phố khác ở chỗ quyền lực chính trị và sự kiểm soát của chính quyền liên bang lên thành phố rất mạnh. Ví dụ, Thủ đô có hạn chế nhất định trong các quyền tự trị so với các bang trên toàn nước Mỹ, và Quốc hội có quyền phê duyệt ngân sách và luật của thành phố. Điều này thể hiện rõ mô hình quản trị thủ đô chính trị, nơi các quyết định liên quan đến phát triển đô thị và dịch vụ công chịu ảnh hưởng trực tiếp từ chính quyền trung ương. Điểm mạnh của mô hình này là sự tập trung các cơ quan quyền lực quốc gia, thuận lợi cho điều phối chính sách trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, mặt yếu là ít quyền tự chủ cho đô thị, dẫn tới tranh luận về quyền tự trị thành phố.

2.2. Thủ đô Canberra của Úc

Thủ đô được quy hoạch từ đầu thế kỷ 20 nhằm giải quyết cạnh tranh giữa hai thành phố lớn là Sydney và Melbourne, trở thành thủ đô liên bang của Úc. Quy hoạch Canberra với các không gian mở, khu hành chính trung tâm và các vùng xanh xung quanh cho phép tạo ra một môi trường quản trị tập trung và dễ điều phối chính sách quốc gia.

3. Siêu Thủ đô

3.1. Thủ đô Brussels (Bỉ)

Thủ đô Brussels được xem là ví dụ điển hình của mô hình “siêu thủ đô”, tức một đô thị vừa là thủ đô quốc gia, vừa là trung tâm quyền lực của các thiết chế siêu quốc gia. Thành phố này không chỉ là thủ đô của Bỉ mà còn là nơi đặt trụ sở của nhiều cơ quan quan trọng của Liên minh châu Âu (European Union - EU) như Ủy ban châu Âu, Hội đồng châu Âu và Nghị viện châu Âu (một phần hoạt động), đồng thời là trụ sở chính trị của NATO. Vai trò “xuyên quốc gia” này khiến Brussels vượt ra khỏi khuôn khổ của một thủ đô truyền thống. Theo đó, Brussels có thể được coi là một điểm nút quan trọng điều phối trong mạng lưới quyền lực và quản trị toàn cầu. Các quyết định được hình thành tại đây có tác động không chỉ đối với Bỉ mà còn đối với toàn bộ không gian Liên minh châu Âu và các đối tác quốc tế.

Về cấu trúc quản trị, Brussels có mô hình đa tầng phức tạp. Trên cùng lãnh thổ tồn tại đồng thời: (i) Chính quyền thành phố Brussels; (ii) Chính quyền Vùng Thủ đô Brussels (Brussels-Capital Region) với thẩm quyền lập pháp riêng; (iii) Chính phủ Liên bang Bỉ; và (iv) các thể chế của Liên minh châu Âu cùng các cơ quan ngoại giao quốc tế. Sự chồng lấn này đòi hỏi cơ chế điều phối liên chính quyền tinh vi, đặc biệt trong quy hoạch không gian, an ninh, hạ tầng giao thông và quản lý khu vực đặt trụ sở cơ quan của Liên minh châu Âu. Về cơ chế phát triển, kinh tế Brussels phụ thuộc lớn vào khu vực dịch vụ công quốc tế, hoạt động ngoại giao, vận động chính sách, tư vấn luật và tài chính. Tỷ lệ dân cư quốc tế rất cao, với hàng trăm nghìn công chức, nhà ngoại giao và chuyên gia nước ngoài sinh sống và làm việc lâu dài. Điều này thúc đẩy chính sách đô thị đa văn hóa, phát triển hệ thống giáo dục quốc tế, nhà ở cao cấp và hạ tầng phục vụ cộng đồng đa quốc tịch. Brussels cho thấy mô hình “siêu thủ đô” có cấu trúc quyền lực đa tầng, đa chủ thể và đa chuẩn mực pháp lý, trong đó ranh giới giữa quản trị quốc gia và quản trị khu vực, toàn cầu trở nên mờ nhạt. Đây là ví dụ tiêu biểu về một đô thị có vai trò điều phối vượt khỏi phạm vi chủ quyền đơn nhất của quốc gia.

3.2. Thủ đô Geneva (Thụy Sĩ)

Geneva không phải là thủ đô chính trị của Thụy Sĩ, nhưng lại giữ vai trò đặc biệt trong cấu trúc quản trị toàn cầu, nên thường được xếp vào nhóm “siêu thủ đô” theo nghĩa chức năng. Thành phố này là nơi đặt trụ sở của nhiều tổ chức quốc tế quan trọng như Tổ chức Y tế thế giới (World Health Organization - WHO), Tổ chức thương mại thế giới (World Trade Organization - WTO), Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và hàng trăm tổ chức phi chính phủ toàn cầu. Geneva là một trung tâm điều phối toàn cầu dựa trên ba trụ cột chính: (i) ngoại giao đa phương; (ii) tài chính - ngân hàng quốc tế; và (iii) hệ sinh thái tổ chức quốc tế dày đặc. Thành phố này là địa điểm diễn ra các vòng đàm phán thương mại, các hội nghị

hòa bình, các diễn đàn nhân quyền và các sáng kiến y tế toàn cầu, qua đó định hình nhiều chính sách và chuẩn mực quốc tế.

Về cơ chế quản trị, Geneva hoạt động trong khuôn khổ nhà nước liên bang Thụy Sĩ với mức độ phân quyền rất cao. Bang có thẩm quyền lập pháp và hành chính rộng rãi, trong khi chính quyền thành phố được trao quyền tự chủ đáng kể trong quản lý đô thị, ngân sách, dịch vụ công và quy hoạch. Đồng thời, cơ chế phối hợp giữa chính quyền bang, chính quyền liên bang và các tổ chức quốc tế được thiết lập chặt chẽ, đặc biệt trong lĩnh vực an ninh, lễ tân ngoại giao, cấp quy chế pháp lý cho trụ sở và nhân sự quốc tế. Geneva là minh họa tiêu biểu cho loại hình thành phố của ngoại giao. Dù không phải trung tâm quyền lực chính trị quốc gia, Geneva lại đóng vai trò là hạ tầng thể chế của quản trị toàn cầu, nơi hội tụ các dòng chảy quyền lực mềm, luật pháp quốc tế và hợp tác đa phương. Mô hình này cho thấy một dạng “siêu thủ đô chức năng”, trong đó sức mạnh không nằm ở vai trò chính trị nội địa mà ở khả năng điều phối và kết nối hệ thống toàn cầu.

4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ phân tích các mô hình thủ đô đa chức năng, thủ đô chính trị và siêu thủ đô nêu trên, có thể rút ra một số bài học quan trọng đối với Việt Nam trong quá trình hoàn thiện cơ chế pháp lý và mô hình quản lý Thủ đô.

Thứ nhất, cần xác định rõ mô hình phát triển Thủ đô. Kinh nghiệm của London và Tokyo cho thấy, thủ đô đa chức năng muốn phát triển bền vững phải có chiến lược tích hợp giữa vai trò chính trị - hành chính với vai trò trung tâm kinh tế, tài chính, đổi mới sáng tạo và hội nhập quốc tế. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần xác định rõ Hà Nội không chỉ là trung tâm chính trị mà còn là động lực phát triển vùng và quốc gia, từ đó thiết kế cơ chế pháp lý tương xứng. Đồng thời, mô hình “siêu thủ đô” như Brussels và Geneva cho thấy một xu hướng mới là thủ đô có thể đảm nhiệm vai trò quốc tế vượt khỏi phạm vi quốc gia. Trong bối cảnh hội nhập sâu rộng, Hà Nội cần được định vị không chỉ là trung tâm quốc gia mà còn là không gian đối ngoại, ngoại giao đa phương, trung tâm tổ chức sự kiện quốc tế và hợp tác khu vực.

Thứ hai, cần thiết kế cấu trúc quản trị đa tầng, nhưng rõ ràng về thẩm quyền. Thủ đô London hay Brussels (với chính quyền thành phố, chính quyền vùng và chính phủ liên bang cùng tồn tại) cho thấy quản trị thủ đô thường mang tính đa tầng, đa cấp độ. Tuy nhiên, yếu tố quyết định hiệu quả không phải là số lượng cấp chính quyền, mà là sự phân định rạch ròi thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế phối hợp. Bài học cho Việt Nam là cần tiếp tục hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, phân quyền rõ giữa trung ương và Thủ đô; tăng tính tự chủ về quy hoạch, ngân sách, quản lý hạ tầng, nhưng đồng thời duy trì cơ chế kiểm soát quyền lực và giám sát của các cơ quan trung ương.

Thứ ba, bảo đảm quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình. Mô hình thủ đô chính trị như Washington, D.C. cho thấy khi quyền tự chủ của đô thị bị hạn chế quá mức bởi cơ quan lập pháp liên bang, có thể phát sinh căng thẳng về quản trị và hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Ngược lại, các mô hình phân quyền mạnh như tại Tokyo hay Geneva cho thấy tự chủ cao giúp chính quyền đô thị linh hoạt trong phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, việc trao cơ chế đặc thù cho Thủ đô cần đi đôi với cơ chế trách nhiệm giải trình, minh bạch ngân sách và kiểm soát quyền lực, bảo đảm hài hòa lợi ích quốc gia và lợi ích địa phương.

Thứ tư, tích hợp quy hoạch chiến lược và phát triển bền vững. Các mô hình thành công đều nhấn mạnh vai trò của quy hoạch chiến lược dài hạn. Thủ đô Canberra được quy hoạch ngay từ đầu như một trung tâm hành chính tập trung; London và Tokyo phát triển theo mô hình vùng đô thị lớn với điều phối thống nhất về giao thông, không gian và hạ tầng. Đối với Việt Nam, bài học là cần xây dựng cơ chế pháp lý cho phép Thủ đô chủ động lập và điều chỉnh quy hoạch tích hợp (đô thị, giao thông, môi trường, không gian ngầm, không gian tầm thấp, không gian tầm cao), đồng thời tăng quyền điều phối liên vùng giữa Hà Nội và các địa phương lân cận.

Thứ năm, nâng cao vai trò quốc tế của Thủ đô. Brussels và Geneva cho thấy một thủ đô có thể trở thành trung tâm điều phối quốc tế nếu có chính sách thu hút tổ chức quốc tế, phát triển hạ tầng hội nghị, ngoại giao và môi trường pháp lý thuận lợi. Điều này gợi mở cho Việt Nam việc xây dựng cơ chế đặc thù để Hà Nội trở thành trung tâm đối ngoại, trung tâm hội nghị quốc tế, trung tâm sáng tạo và hợp tác đa phương trong khu vực.

Thứ sáu, cân bằng giữa chức năng biểu tượng và chức năng kinh tế. Mọi thủ đô đều mang tính biểu tượng quốc gia. Tuy nhiên, các trường hợp điển hình cho thấy nếu chỉ nhấn mạnh chức năng hành chính mà thiếu động lực kinh tế thì sẽ hạn chế sức cạnh tranh, ngược lại, nếu quá thiên về kinh tế mà thiếu kiểm soát quy hoạch và bản sắc thì dễ phát sinh bất bình đẳng và áp lực đô thị làm mất đi giá trị nền tảng, giá trị văn hóa cốt lõi là hồn cốt của cả dân tộc. Do đó, Việt Nam cần xây dựng Luật Thủ đô theo hướng cân bằng, vừa khẳng định vai trò trung tâm chính trị - biểu tượng quốc gia, vừa tạo điều kiện cho phát triển kinh tế tri thức, tài chính, công nghệ cao và dịch vụ quốc tế.

Từ mô hình các thủ đô trên thế giới cho thấy không tồn tại một mô hình thủ đô duy nhất. Mỗi loại hình phản ánh lịch sử, cấu trúc nhà nước và chiến lược phát triển khác nhau. Đối với Việt Nam, bài học quan trọng nhất không phải là sao chép mô hình của London, Tokyo hay Brussels, mà là lựa chọn và điều chỉnh các yếu tố phù hợp với điều kiện chính trị pháp lý trong nước. Do đó, việc hoàn thiện cơ chế pháp lý cho Thủ đô cần hướng tới: (1) Xác lập địa vị pháp lý đặc thù rõ

ràng; (2) Tăng quyền tự chủ gắn với trách nhiệm; (3) Xây dựng cấu trúc quản trị linh hoạt, đa tầng nhưng minh bạch; (4) Định vị Thủ đô như một trung tâm quốc gia có vai trò ngày càng nổi bật trong mạng lưới khu vực và toàn cầu.

III. MỘT SỐ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH ĐẶC THÙ CHO THỦ ĐÔ

1. Cơ chế tài chính - ngân sách, huy động nguồn lực

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cơ chế tài chính là trụ cột cốt lõi bảo đảm cho Thủ đô thực hiện đầy đủ vai trò trung tâm chính trị - hành chính, đồng thời duy trì năng lực cạnh tranh kinh tế và hội nhập quốc tế. Các mô hình thành công cho thấy Thủ đô thường được thiết kế cơ chế tài chính “vượt trội có kiểm soát”, được trao quyền tự chủ cao hơn địa phương thông thường, nhưng đặt trong khuôn khổ bảo đảm ổn định tài khóa quốc gia.

1.1. Cơ chế phân bổ và hỗ trợ ngân sách trung ương

Tại Brussels, cơ chế tài chính phản ánh đặc điểm là Thủ đô của Bỉ và đồng thời là trung tâm của Liên minh châu Âu. Vùng Thủ đô Brussels (Brussels-Capital Region) có quyền về ngân sách và tài chính công trong phạm vi phân quyền của nhà nước liên bang. Tuy nhiên, do Brussels thực hiện các chức năng vượt quá lợi ích địa phương (an ninh, lễ tân, hạ tầng phục vụ cơ quan EU và ngoại giao đoàn), ngân sách của vùng này được thiết kế với cơ chế hỗ trợ đặc thù từ ngân sách liên bang. Cơ chế tài chính liên vùng và liên bang được điều chỉnh thông qua Luật tài chính đặc biệt (Special Finance Law), trong đó có tính đến chi phí “chức năng thủ đô” (capital function costs). Điểm đáng chú ý là việc phân bổ nguồn lực dựa trên nguyên tắc: (1) Bù đắp chi phí phát sinh do thực hiện chức năng quốc gia và quốc tế; (2) Không làm suy giảm nguyên tắc cân bằng tài khóa chung; (3) Gắn hỗ trợ ngân sách với trách nhiệm giải trình và minh bạch tài chính.

Cách tiếp cận này cho thấy Thủ đô có thể được hỗ trợ ngân sách bổ sung được thể chế hóa bằng cơ chế, chính sách cụ thể, thay vì dựa trên cơ chế xin - cho hằng năm.

1.2. Cơ chế bảo đảm hỗ trợ ổn định

Kinh nghiệm của tỉnh tự trị đặc biệt Jeju (Hàn Quốc) cho thấy một mô hình bảo đảm tài chính ổn định được quy định trong luật đặc biệt. Luật Đặc biệt về Jeju quy định rõ trách nhiệm của Chính quyền trung ương trong việc hỗ trợ tài chính đối với các chương trình phát triển được giao, đồng thời cho phép địa phương được hưởng cơ chế phân bổ ngân sách linh hoạt hơn so với các tỉnh thông thường.

Điểm nổi bật là nguồn hỗ trợ được thiết kế theo hướng trung hạn và dài hạn; gắn với mục tiêu phát triển chiến lược (quốc tế hóa, bảo tồn môi trường, giáo dục, du lịch); không phụ thuộc hoàn toàn vào cơ chế phân bổ ngân sách chung

như các địa phương khác. Cơ chế này tạo tính ổn định, giúp chính quyền địa phương chủ động lập kế hoạch đầu tư dài hạn, thay vì bị động theo chu kỳ ngân sách hằng năm.

Cơ chế phát hành trái phiếu và huy động vốn đặc thù. Một xu hướng nổi bật trong quản trị tài chính Thủ đô là mở rộng khả năng huy động vốn ngoài ngân sách thông qua công cụ trái phiếu và các thiết chế tài chính phát triển. Luật Đặc biệt về Jeju trao quyền cho Tỉnh trưởng phát hành Trái phiếu địa phương vượt hạn mức thông thường; Trái phiếu bằng ngoại tệ ra thị trường nước ngoài (sau khi được Hội đồng tỉnh thông qua). Cơ chế này thể hiện hai yếu tố quan trọng: (1) Trao quyền tự chủ tài chính cao hơn địa phương thông thường; (2) Gắn với cơ chế kiểm soát dân cử và giới hạn pháp lý rõ ràng. Đặc biệt, việc cho phép phát hành trái phiếu quốc tế cho thấy định hướng hội nhập tài chính và thu hút nguồn lực toàn cầu cho phát triển hạ tầng và dịch vụ công.

Trái phiếu bảo tồn khu vực. Một sáng kiến đáng chú ý của Jeju là phát hành “trái phiếu bảo tồn khu vực” nhằm thanh toán khi Nhà nước thu hồi đất trong các khu bảo tồn tuyệt đối hoặc khu vực hạn chế sử dụng. Công cụ này giúp giảm áp lực chi ngân sách tức thời; bảo đảm quyền lợi của người dân bị hạn chế quyền sử dụng đất; tạo cơ chế tài chính dài hạn cho chính sách môi trường. Đây là mô hình kết hợp giữa mục tiêu bảo tồn và công cụ thị trường tài chính, đáng tham khảo trong bối cảnh các Thủ đô phải xử lý mâu thuẫn giữa phát triển và bảo vệ di sản, môi trường.

Trái phiếu của Trung tâm phát triển (JDC). Jeju còn thành lập Trung tâm Phát triển Quốc tế Jeju (Jeju Free International City Development Center - JDC), một tổ chức phát triển được phép phát hành trái phiếu để đầu tư hạ tầng chiến lược. Mô hình này có các đặc điểm: Hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp công; Có quyền huy động vốn thị trường; Được Chính phủ bảo lãnh trong các dự án trọng điểm. Việc sử dụng một thiết chế phát triển chuyên biệt giúp tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng đầu tư - kinh doanh, đồng thời tăng tính chuyên nghiệp trong triển khai dự án.

Vai trò bảo lãnh của Chính phủ. Trong các mô hình nêu trên, vai trò bảo lãnh của Chính phủ trung ương là yếu tố then chốt để bảo đảm khả năng huy động vốn với chi phí thấp. Tuy nhiên, bảo lãnh thường đi kèm điều kiện: giới hạn trần nợ; thẩm định dự án chặt chẽ; cơ chế giám sát tài chính. Điều này cho thấy cân bằng giữa tự chủ tài chính và an toàn nợ công là nguyên tắc phổ biến.

1.3. Quyền tự chủ thuế và các giới hạn đặt ra đối với Thủ đô

Trong thiết kế cơ chế tài chính cho Thủ đô, quyền tự chủ thuế là một nội dung nhạy cảm, bởi nó liên quan trực tiếp đến nguyên tắc thống nhất tài khóa quốc

gia, cân bằng phát triển vùng và ổn định kinh tế vĩ mô. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các quốc gia thường trao cho Thủ đô mức độ tự chủ thuế cao hơn địa phương thông thường, nhưng luôn đặt trong khuôn khổ giới hạn chặt chẽ nhằm bảo đảm lợi ích quốc gia.

Bỉ là nhà nước liên bang với ba vùng (Regions) có thẩm quyền lập pháp về một số lĩnh vực tài chính - thuế. Vùng Thủ đô Brussels (Brussels-Capital Region) được trao quyền điều chỉnh và thu một số sắc thuế khu vực như thuế bất động sản, thuế chuyển nhượng tài sản, một số loại phí môi trường và phí dịch vụ đô thị. Tuy nhiên, quyền tự chủ thuế này được điều chỉnh bởi các nguyên tắc quan trọng trong Luật Tài chính đặc biệt (Special Finance Law): Không làm ảnh hưởng đến chính sách tài khóa chung của liên bang; Các sắc thuế mang tính quốc gia (thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng...) vẫn do liên bang quản lý thống nhất. Vùng không được thiết lập các chính sách thuế làm biến dạng hệ thống thuế quốc gia hoặc gây bất ổn cân đối ngân sách trung ương. Không tạo ra cạnh tranh thuế bất bình đẳng giữa các vùng. Mặc dù có thể điều chỉnh thuế suất trong phạm vi cho phép, các vùng phải tuân thủ khung trần - sàn nhất định, tránh tình trạng “chạy đua xuống đáy” (race to the bottom) để thu hút đầu tư bằng cách giảm thuế quá mức. Phù hợp với nghĩa vụ tài chính quốc tế. Như vậy, quyền tự chủ thuế được trao trong khuôn khổ ràng buộc thể chế rõ ràng, bảo đảm vừa tăng tính linh hoạt cho Thủ đô, vừa duy trì tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia.

Kinh nghiệm của Hàn Quốc. Theo Luật Đặc biệt về Jeju, tỉnh tự trị này được trao quyền linh hoạt hơn trong việc áp dụng ưu đãi thuế nhằm thu hút đầu tư nước ngoài và phát triển du lịch, dịch vụ quốc tế. Tuy nhiên, chính sách ưu đãi thuế phải phù hợp với Luật Thuế quốc gia; Không được làm ảnh hưởng đến cấu trúc thu ngân sách trung ương; Mọi ưu đãi vượt khung phải được Chính phủ hoặc Quốc hội phê chuẩn. Cơ chế này thể hiện cách tiếp cận “thí điểm có kiểm soát”, cho phép địa phương sáng tạo trong chính sách thu hút đầu tư, nhưng không làm phá vỡ nguyên tắc tài khóa thống nhất.

Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy, Chính quyền Tokyo có quyền thu và quản lý một số loại thuế địa phương (thuế cư trú, thuế tài sản cố định, thuế doanh nghiệp địa phương). Tuy nhiên, hệ thống thuế Nhật Bản được thiết kế theo cơ chế Trung ương quy định khung thuế và nguyên tắc cơ bản; địa phương có quyền điều chỉnh trong biên độ cho phép. Có cơ chế điều tiết ngân sách (Local Allocation Tax) để bảo đảm cân bằng giữa các địa phương. Điều này cho thấy, dù Tokyo là đầu tàu kinh tế và có nguồn thu lớn, vẫn tồn tại cơ chế điều tiết để tránh chênh lệch quá mức và bảo đảm công bằng vùng miền.

Kinh nghiệm Anh. London có quyền điều chỉnh một số khoản thu như thuế đánh vào bất động sản nhà ở, do chính quyền địa phương thu để tài trợ cho dịch vụ công như giáo dục, thu gom rác thải, chiếu sáng, cứu hỏa và các dịch vụ xã hội. Thuế đánh vào bất động sản thương mại (văn phòng, cửa hàng, nhà xưởng). Tuy nhiên khung thuế suất và cấu trúc thuế do Quốc hội quy định; Chính phủ trung ương có cơ chế giám sát tài khóa; có hệ thống điều tiết và tái phân bổ ngân sách giữa các địa phương. Điểm đáng chú ý là London không có quyền thiết lập sắc thuế hoàn toàn mới ngoài khuôn khổ luật quốc gia, cho thấy giới hạn rõ ràng của tự chủ thuế trong nhà nước đơn nhất.

1.4. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm quốc tế, có thể rút ra một số định hướng cho cơ chế tài chính của Thủ đô Việt Nam: (1) Cần thể chế hóa cơ chế bù đắp chi phí “chức năng Thủ đô” trong Luật Thủ đô, tương tự cách Brussels được hỗ trợ ngân sách do thực hiện chức năng quốc gia và quốc tế; (2) Thiết kế cơ chế hỗ trợ tài chính trung hạn, ổn định như mô hình Jeju, tránh phụ thuộc hoàn toàn vào cơ chế phân bổ ngân sách hằng năm; (3) Mở rộng thẩm quyền phát hành trái phiếu địa phương, kể cả trái phiếu quốc tế, trong khuôn khổ kiểm soát nợ công và được cơ quan trung ương phê chuẩn; (4) Xem xét thành lập thiết chế phát triển chuyên biệt (quỹ hoặc trung tâm phát triển Thủ đô) có quyền huy động vốn thị trường, tách bạch chức năng đầu tư với quản lý hành chính; (5) Trao quyền tự chủ thuế có giới hạn, bảo đảm không ảnh hưởng đến chính sách tài khóa quốc gia và nguyên tắc thống nhất hệ thống tài chính.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cơ chế tài chính của Thủ đô cần được thiết kế theo nguyên tắc “tự chủ cao hơn - trách nhiệm lớn hơn - kiểm soát chặt chẽ hơn”, qua đó tạo nền tảng tài chính vững chắc cho phát triển bền vững và thực hiện vai trò đặc biệt của Thủ đô trong giai đoạn mới.

2. Cơ chế quy hoạch, quản lý không gian đô thị hiện đại

2.1. Quản lý không gian ngầm

Trong bối cảnh đô thị hóa mật độ cao và quỹ đất bề mặt ngày càng hạn chế, quản lý không gian ngầm trở thành một cấu phần quan trọng của quy hoạch đô thị hiện đại. Kinh nghiệm của Singapore là một trong những mô hình tiên tiến nhất về thể chế hóa quyền sở hữu và quy hoạch không gian ngầm theo hướng ba chiều (3D planning).

Giới hạn quyền sở hữu theo chiều sâu (-30m SHD). Singapore đã sửa đổi Luật Đất đai nhằm xác lập nguyên tắc quyền sở hữu đất tư nhân chỉ được công nhận đến một độ sâu nhất định dưới mặt đất (thông thường khoảng 30 mét). Phần không gian ngầm sâu hơn ngưỡng này thuộc quyền quản lý và sử dụng của Nhà

nước mà không cần phải thu hồi toàn bộ quyền sở hữu bề mặt. Cơ chế này tạo ra một bước chuyển từ tư duy “sở hữu theo trục thẳng đứng vô hạn” sang tư duy “sở hữu có giới hạn theo chiều sâu”. Nhà nước có thể chủ động triển khai các công trình hạ tầng ngầm sâu như tàu điện ngầm, đường hầm kỹ thuật, kho chứa chiến lược... mà không phải tiến hành thủ tục thu hồi đất phức tạp như trước.

Phần không gian ngầm sâu thuộc Nhà nước. Phần không gian dưới ngưỡng 30m được coi là tài nguyên công, phục vụ lợi ích quốc gia. Điều này cho phép Chính phủ quy hoạch và xây dựng hệ thống metro, hạ tầng kỹ thuật liên vùng; phát triển các công trình chiến lược như kho ngầm, trung tâm dữ liệu, hạ tầng quốc phòng; tối ưu hóa sử dụng đất trong điều kiện diện tích quốc gia hạn chế. Việc xác lập ranh giới rõ ràng giữa quyền của chủ đất và quyền của Nhà nước giúp giảm đáng kể chi phí bồi thường, đẩy nhanh tiến độ dự án hạ tầng trọng điểm.

Cơ chế bảo vệ quyền của chủ đất bề mặt. Dù nhà nước có quyền sử dụng không gian ngầm sâu, Singapore vẫn thiết lập cơ chế bảo vệ quyền lợi của chủ đất bề mặt, theo đó, công trình ngầm không được gây ảnh hưởng đến kết cấu, an toàn và khả năng khai thác hợp pháp của công trình trên mặt đất; trường hợp có ảnh hưởng, nhà nước phải thực hiện bồi thường theo nguyên tắc thiệt hại thực tế; quy trình thẩm định kỹ thuật và đánh giá tác động được thực hiện chặt chẽ trước khi cấp phép xây dựng. Như vậy, mô hình này không triệt tiêu quyền tài sản, mà là phân định lại không gian quyền theo chiều thẳng đứng một cách hợp lý.

Quy hoạch không gian ngầm 3D. Singapore không chỉ điều chỉnh pháp lý mà còn triển khai quy hoạch không gian ngầm theo tư duy ba chiều (3D Master Planning), tích hợp giữa mặt đất - không gian ngầm nông - không gian ngầm sâu. Tại khu vực Marina Bay gồm hệ thống trung tâm thương mại, bãi đỗ xe, hạ tầng kỹ thuật và kết nối tàu điện ngầm được tích hợp trong một cấu trúc ngầm liên thông; các tuyến đi bộ ngầm kết nối trực tiếp với các cao ốc văn phòng và trung tâm tài chính. Tại khu vực Jurong, Chính phủ phát triển hệ thống kho chứa dầu và cơ sở hạ tầng công nghiệp ngầm; hướng tới mô hình “thành phố công nghiệp thế hệ mới” với khai thác chiều sâu không gian. Cách tiếp cận này cho thấy không gian ngầm không chỉ phục vụ giao thông, mà còn trở thành cấu phần chiến lược của cấu trúc đô thị.

Ý nghĩa thể chế và quản trị: (1) Tách bạch quyền sở hữu theo không gian ba chiều. Việc xác định rõ giới hạn sở hữu theo chiều sâu giúp làm rõ phạm vi quyền tài sản, giảm xung đột pháp lý khi triển khai hạ tầng ngầm, tạo cơ sở cho giao dịch và định giá quyền sử dụng không gian ngầm; (2) Hạn chế tranh chấp và chi phí giải phóng mặt bằng do không cần thu hồi toàn bộ thửa đất, Nhà nước có thể triển khai công trình ngầm sâu mà không làm gián đoạn hoạt động kinh tế trên mặt đất; (3) Tối ưu hóa phát triển hạ tầng, trong đô thị mật độ cao, không gian

ngầm giúp giảm áp lực giao thông mặt đất, tăng diện tích sử dụng hiệu quả, tích hợp hệ thống hạ tầng kỹ thuật (điện, nước, viễn thông) theo mô hình tập trung.

Đối với Hà Nội - đô thị lịch sử có mật độ dân cư cao và hạ tầng chồng chéo, kinh nghiệm của Singapore gợi mở một số định hướng: (1) cần nghiên cứu thiết lập cơ chế pháp lý xác định giới hạn quyền sử dụng đất theo chiều sâu, phân định rõ không gian ngầm thuộc Nhà nước quản lý; (2) Xây dựng quy hoạch không gian ngầm tổng thể theo mô hình 3D, tích hợp với quy hoạch giao thông công cộng (metro), trung tâm thương mại và hạ tầng kỹ thuật; (3) Thiết lập cơ chế bảo đảm quyền lợi của chủ sử dụng đất bề mặt, tránh phát sinh tranh chấp và khiếu kiện; (4) Xây dựng cơ sở dữ liệu số hóa về không gian ngầm (bản đồ 3D), làm nền tảng cho cấp phép và quản lý.

Tổng thể, quản lý không gian ngầm không chỉ là vấn đề kỹ thuật xây dựng, mà là vấn đề thể chế về quyền tài sản và quy hoạch đô thị hiện đại. Kinh nghiệm Singapore cho thấy, nếu được luật hóa rõ ràng và quy hoạch đồng bộ, không gian ngầm có thể trở thành “tầng phát triển thứ hai” của đô thị - đặc biệt phù hợp với các Thủ đô đang chịu áp lực gia tăng dân số và hạ tầng như Hà Nội.

2.2. Phát triển kinh tế tầm thấp

“Kinh tế tầm thấp” (Low-Altitude Economy - LAE) là khái niệm dùng để chỉ các hoạt động kinh tế khai thác không phận tầm thấp (thông thường dưới 1.000 mét), bao gồm vận tải hàng không đô thị bằng phương tiện bay điện (eVTOL), logistics bằng UAV, dịch vụ cứu hộ - y tế, du lịch trực thăng, khảo sát - đo đạc thông minh và các hệ sinh thái công nghệ hỗ trợ (hạ tầng số, quản lý bay thông minh, sản xuất thiết bị bay không người lái). Trong những năm gần đây, Trung Quốc đã đưa LAE trở thành một định hướng chiến lược cấp quốc gia, coi đây là một động lực tăng trưởng mới của kinh tế số và công nghiệp công nghệ cao.

Chính sách chiến lược của Trung Quốc về kinh tế tầm thấp được xác định là ngành kinh tế mới nổi, tích hợp: Công nghệ hàng không dân dụng; Trí tuệ nhân tạo và quản lý bay thông minh; Hạ tầng số và dữ liệu không gian; Công nghiệp chế tạo thiết bị bay điện, pin và điều khiển tự động. Chính phủ Trung Quốc triển khai chính sách theo ba trụ cột: Mở cửa có kiểm soát không phận tầm thấp; Thí điểm mô hình đô thị bay thông minh (urban air mobility); Hoàn thiện khung pháp lý về tiêu chuẩn an toàn, cấp phép và phân bổ vùng trời.

Luật Hàng không dân dụng sửa đổi năm 2025 đã lần đầu tiên thể chế hóa khái niệm và định hướng phát triển kinh tế tầm thấp theo hướng bảo đảm cân bằng giữa quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế tầm thấp theo nguyên tắc Phát triển kinh tế tầm thấp phải bảo đảm yêu cầu quốc phòng và an ninh quốc gia; Thiết lập cơ chế phối hợp giữa cơ quan hàng không dân dụng và cơ quan quân sự; Xây

dựng cơ chế phân loại không phận linh hoạt theo mục đích sử dụng. Nguyên tắc này phản ánh đặc thù của quản lý không phận: mọi đổi mới kinh tế đều phải đặt trong khuôn khổ bảo đảm an ninh, chủ quyền quốc gia.

Thâm Quyển được lựa chọn là một trong những trung tâm thí điểm LAE của Trung Quốc. Thành phố đã thử nghiệm vận hành: Dịch vụ taxi bay điện (electric Vertical Take-Off and Landing - eVTOL); Tuyến bay ngắn giữa các khu đô thị trung tâm; Kết nối với trung tâm công nghệ và khu công nghiệp. Mô hình này hướng tới giảm ùn tắc giao thông và tạo ra hệ sinh thái giao thông đa tầng (mặt đất - metro - trên không). Thâm Quyển triển khai: Mạng giao hàng bằng UAV cho thương mại điện tử; Hệ thống đường bay số hóa, giám sát theo thời gian thực; Tích hợp dữ liệu AI để tối ưu hóa điều phối. Thành phố xây dựng “hạ tầng số vùng trời tầm thấp”, bao gồm bản đồ không phận số hóa và nền tảng quản lý bay tập trung.

Kinh nghiệm Trung Quốc cho thấy một số điểm then chốt: Phải luật hóa rõ ràng việc phân bổ và sử dụng không phận tầm thấp. Thiết lập cơ chế phối hợp dân sự, quân sự trong quản lý vùng trời. Áp dụng cơ chế khu vực thí điểm (pilot zones) trước khi mở rộng toàn quốc. Kết hợp cải cách pháp luật với đầu tư hạ tầng số và tiêu chuẩn kỹ thuật. Kinh tế tầm thấp không chỉ là chính sách công nghiệp, mà là một lĩnh vực quản trị không gian mới, tương tự như quản lý không gian ngầm nhưng ở chiều thẳng đứng phía trên đô thị.

Khả năng thể chế hóa trong Luật Thủ đô. Đối với Hà Nội, việc nghiên cứu thể chế hóa kinh tế tầm thấp có thể cân nhắc theo hướng thận trọng và từng bước: (1) Cơ chế thí điểm (pilot mechanism) cho phép Thủ đô triển khai thí điểm dịch vụ UAV dân sự, logistics thông minh, hoặc eVTOL ở quy mô hạn chế; được sự phê duyệt của Chính phủ và Bộ Quốc phòng; đánh giá tác động trước khi nhân rộng; (2) Cơ chế “sandbox” gồm: Thiết lập khung thử nghiệm chính sách (regulatory sandbox) đối với công nghệ bay mới; Cho phép miễn trừ có điều kiện một số quy định hành chính trong phạm vi kiểm soát; Gắn với tiêu chuẩn an toàn nghiêm ngặt; (3) Phân cấp quản lý không phận tầm thấp. Xem xét phân cấp một phần quản lý khai thác không phận tầm thấp cho chính quyền Thủ đô (trong giới hạn do Trung ương quy định); Xây dựng cơ sở dữ liệu số hóa vùng trời đô thị; Thiết lập cơ chế phối hợp giữa chính quyền Thủ đô, Bộ Giao thông vận tải và Bộ Quốc phòng.

Kinh tế tầm thấp là một không gian phát triển mới của đô thị hiện đại, tương tự như không gian ngầm. Nếu không gian ngầm là “tầng phát triển thứ hai” dưới mặt đất, thì kinh tế tầm thấp có thể được xem là “tầng phát triển thứ ba” phía trên đô thị. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, phát triển kinh tế tầm thấp đòi hỏi tư duy quản trị không gian ba chiều, cơ chế pháp lý linh hoạt nhưng kiểm soát

chặt chẽ, và cách tiếp cận thí điểm trước khi mở rộng. Đây có thể là một hướng nghiên cứu chiến lược khi hoàn thiện cơ chế đặc thù cho Thủ đô trong giai đoạn chuyển đổi số và đô thị thông minh.

3. Cơ chế phát triển các lĩnh vực đặc thù

Trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu giữa các Thủ đô và đô thị trung tâm, việc phát triển các lĩnh vực đặc thù như giáo dục quốc tế, y tế quốc tế và hợp tác đối ngoại địa phương không chỉ nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công, mà còn tạo nền tảng cho thu hút nhân lực chất lượng cao, nhà đầu tư và các tổ chức quốc tế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các mô hình thành công thường đi kèm với cơ chế pháp lý linh hoạt, có kiểm soát và được thể chế hóa trong luật đặc thù.

3.1. Giáo dục theo mô hình hiện đại, tiên tiến

Cho phép thành lập trường quốc tế. Tại Jeju (Hàn Quốc), Luật Đặc biệt về Jeju cho phép thành lập các trường quốc tế với cơ chế vượt khung so với hệ thống giáo dục phổ thông thông thường của South Korea. Các điểm nổi bật gồm: Cho phép nhà đầu tư nước ngoài thành lập và vận hành trường học; Áp dụng chương trình đào tạo quốc tế (IB, chương trình Anh, Mỹ...); Tuyển dụng giáo viên nước ngoài không bị ràng buộc bởi các điều kiện hành chính nghiêm ngặt như trường công lập; Tự chủ về mức học phí trong khung cho phép, phản ánh chi phí thực tế và tiêu chuẩn quốc tế. Jeju International Education City trở thành một cực tăng trưởng mới, thu hút chuyên gia, doanh nhân và gia đình quốc tế sinh sống lâu dài.

Mô hình này cho thấy. Giáo dục quốc tế cần được xem là một cấu phần của chiến lược phát triển đô thị toàn cầu; Cơ chế linh hoạt về chương trình, nhân sự và tài chính là điều kiện tiên quyết; Việc kiểm soát chất lượng vẫn do cơ quan trung ương giám sát thông qua tiêu chuẩn kiểm định.

3.2. Phát triển Y tế hội nhập quốc tế

Tỉnh tự trị đặc biệt Jeju cũng được phép thí điểm bệnh viện có vốn đầu tư nước ngoài phục vụ đối tượng quốc tế và khách du lịch y tế. Đây là bước đi thận trọng nhưng mang tính đột phá trong hệ thống pháp luật vốn kiểm soát chặt chẽ dịch vụ y tế. Cơ chế bao gồm: Cấp phép đặc thù theo luật riêng; Áp dụng tiêu chuẩn quốc tế về chuyên môn và trang thiết bị; Cho phép sử dụng bác sĩ và chuyên gia y tế nước ngoài; Quy định rõ phạm vi đối tượng phục vụ (tránh ảnh hưởng hệ thống y tế công). Để hiện thực hóa cần phải phân định rõ phạm vi hoạt động để không tạo xung đột với hệ thống y tế quốc gia; Thiết lập cơ chế giám sát chuyên môn và tài chính chặt chẽ; Gắn phát triển y tế quốc tế với chiến lược du lịch, nghỉ dưỡng và thu hút đầu tư. Đối với Thủ đô, y tế quốc tế không chỉ là dịch vụ thương mại mà còn là yếu tố nâng cao hình ảnh và năng lực cạnh tranh quốc tế.

3.3. Hợp tác quốc tế và đối ngoại địa phương

Quyền ký kết thỏa thuận hợp tác trực tiếp. Tại nhiều quốc gia có phân quyền mạnh, chính quyền đô thị được quyền ký kết các biên bản ghi nhớ (MOU) hoặc thỏa thuận hợp tác với địa phương nước ngoài trong các lĩnh vực Quy hoạch đô thị, giao thông thông minh, bảo vệ môi trường, văn hóa và giáo dục. Ví dụ, Brussels (Bỉ) và Tokyo (Nhật Bản) có thẩm quyền thiết lập quan hệ hợp tác trực tiếp với các thành phố toàn cầu, nhưng vẫn trong khuôn khổ chính sách đối ngoại quốc gia. Nguyên tắc chung không được trái với điều ước quốc tế mà quốc gia đã ký kết; không thay thế thẩm quyền ngoại giao trung ương; Báo cáo và chịu giám sát của Chính phủ.

Cơ chế thanh toán ngoại tệ linh hoạt. Trong các khu vực đặc thù như Jeju, một số giao dịch liên quan đến đầu tư quốc tế, giáo dục và y tế được áp dụng cơ chế thanh toán ngoại tệ linh hoạt hơn so với quy định chung, nhằm tạo thuận lợi cho nhà đầu tư nước ngoài; giảm rủi ro chuyển đổi tiền tệ; thúc đẩy dịch vụ quốc tế. Tuy nhiên, cơ chế này vẫn chịu sự kiểm soát của ngân hàng trung ương và pháp luật quản lý ngoại hối quốc gia.

Xây dựng trung tâm hội nghị quốc tế. Các đô thị có vai trò quốc tế thường đầu tư xây dựng trung tâm hội nghị quy mô lớn nhằm thu hút Hội nghị đa phương; sự kiện kinh tế toàn cầu; diễn đàn chính sách và triển lãm quốc tế. Brussels phát triển hạ tầng phục vụ hoạt động của Liên minh châu Âu; còn Jeju xây dựng Trung tâm Hội nghị Quốc tế Jeju như một phần chiến lược “đảo hòa bình” và điểm đến hội nghị toàn cầu. Hạ tầng hội nghị quốc tế không chỉ là công trình vật chất mà còn là công cụ tăng cường “quyền lực mềm” của địa phương.

Gợi mở cho Luật Thủ đô. Từ kinh nghiệm quốc tế, có thể cân nhắc một số định hướng: (1) Cho phép thành lập và vận hành trường quốc tế với cơ chế linh hoạt về chương trình, giáo viên và học phí, nhưng bảo đảm kiểm định chất lượng bởi cơ quan trung ương; (2) Thí điểm cơ sở y tế quốc tế phục vụ chuyên gia, người nước ngoài và khách du lịch cao cấp, trong phạm vi kiểm soát rõ ràng; (3) trao quyền chủ động hơn cho chính quyền Thủ đô trong ký kết hợp tác quốc tế cấp địa phương, kèm cơ chế báo cáo và giám sát; (4) Nghiên cứu cơ chế tài chính – ngoại hối linh hoạt cho các dự án giáo dục, y tế và hội nghị quốc tế, nhưng không làm ảnh hưởng đến chính sách tiền tệ quốc gia; (5) Xây dựng trung tâm hội nghị, đối thoại quốc tế mang tầm khu vực, góp phần nâng cao vị thế Thủ đô trong mạng lưới đô thị toàn cầu.

Phát triển các lĩnh vực đặc thù không chỉ là mở rộng dịch vụ, mà là chiến lược nâng tầm Thủ đô thành trung tâm kết nối quốc tế. Kinh nghiệm của Jeju và các đô thị toàn cầu cho thấy muốn thu hút nhân lực và nguồn lực quốc tế, cần một khuôn khổ pháp lý linh hoạt, minh bạch và có kiểm soát, bảo đảm hài hòa giữa hội nhập và chủ quyền quốc gia.

4. Cơ chế đặc thù về môi trường và phát triển bền vững

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu và áp lực đô thị hóa, nhiều quốc gia đã thiết lập cơ chế đặc thù về môi trường đối với các đô thị trung tâm. Kinh nghiệm của South Korea cho thấy cách tiếp cận tổng hợp giữa quy hoạch không gian, công cụ pháp lý, cơ chế thị trường và bảo đảm tài chính nhằm kiểm soát ô nhiễm và thúc đẩy phát triển bền vững.

Tích hợp tiêu chí chất lượng không khí trong quy hoạch. Hàn Quốc không chỉ xử lý ô nhiễm không khí bằng biện pháp hành chính đơn lẻ, mà còn tích hợp tiêu chí môi trường vào hệ thống quy hoạch đô thị và phát triển vùng thủ đô (Seoul Metropolitan Area). Các đặc điểm chính gồm xác lập ngưỡng chất lượng không khí bắt buộc trong quy hoạch phát triển khu đô thị mới; Đánh giá tác động môi trường chiến lược (SEA) đối với quy hoạch cấp vùng và đô thị; Giới hạn phát triển công nghiệp nặng trong khu vực nội đô; Quy định mật độ xây dựng, hành lang xanh và hệ thống giao thông công cộng nhằm giảm phát thải. Điểm đáng chú ý là môi trường không còn là yếu tố “hậu kiểm”, mà trở thành tiêu chí tiên đề khi phê duyệt quy hoạch.

Ủy ban quản lý chất lượng không khí. Để điều phối liên ngành, Hàn Quốc thành lập cơ quan chuyên trách về quản lý chất lượng không khí vùng thủ đô, có chức năng: Xây dựng kế hoạch giảm phát thải trung hạn và dài hạn; Điều phối giữa các bộ (môi trường, giao thông, công nghiệp, năng lượng); Giám sát thực hiện tại các địa phương trong vùng đô thị lớn; Công bố công khai dữ liệu chất lượng không khí theo thời gian thực. Cơ chế này giải quyết vấn đề “phân mảnh thể chế”, vốn là hạn chế phổ biến trong quản lý môi trường đô thị.

Cơ chế phân bổ hạn ngạch phát thải. Hàn Quốc áp dụng hệ thống giao dịch phát thải quốc gia (K-ETS), phân bổ hạn ngạch khí nhà kính cho các doanh nghiệp lớn trong ngành công nghiệp, năng lượng và giao thông. Đặc điểm nổi bật: Nhà nước phân bổ hạn ngạch phát thải theo ngành; Doanh nghiệp có thể mua bán hạn ngạch trên thị trường; Cơ chế giám sát - kiểm kê phát thải được chuẩn hóa; Xử phạt nghiêm nếu vượt hạn ngạch không bù đắp. Việc áp dụng công cụ thị trường giúp khuyến khích đổi mới công nghệ sạch, giảm chi phí tuân thủ, tăng tính minh bạch và hiệu quả môi trường.

Cơ chế tài chính bảo đảm thực thi. Một yếu tố quan trọng trong mô hình Hàn Quốc là bảo đảm nguồn lực tài chính cho chính sách môi trường là thành lập quỹ môi trường và quỹ cải thiện chất lượng không khí; Hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi công nghệ; Trợ giá phương tiện giao thông điện; Đầu tư lớn cho hạ tầng giao thông công cộng. Như vậy, chính sách môi trường không chỉ dựa vào mệnh lệnh hành chính, mà có nền tảng tài chính đủ mạnh để bảo đảm thực thi.

Từ kinh nghiệm Hàn Quốc, có thể rút ra một số định hướng thể chế hóa trong Luật Thủ đô theo hướng: (1) tích hợp tiêu chí môi trường vào quy hoạch Thủ đô theo hướng quy định rõ ngưỡng chất lượng không khí, tiếng ồn, mật độ xanh trong quy hoạch. Không phê duyệt dự án phát triển nếu không đáp ứng tiêu chí môi trường. Lồng ghép quy hoạch giao thông công cộng với mục tiêu giảm phát thải; (2) Thiết lập cơ chế điều phối liên ngành. Xem xét thành lập Ủy ban môi trường hoặc cơ quan điều phối chất lượng không khí vùng Thủ đô; có quyền điều phối liên ngành và công bố dữ liệu minh bạch; (3) Thí điểm cơ chế hạn ngạch phát thải đô thị. Áp dụng thí điểm với ngành giao thông, xây dựng hoặc khu công nghiệp. Từng bước tiếp cận cơ chế thị trường carbon nội địa; (4) Bảo đảm nguồn lực tài chính. Thành lập quỹ môi trường Thủ đô; cho phép sử dụng trái phiếu xanh (green bonds). Ưu tiên chi ngân sách cho giao thông công cộng và không gian xanh.

Đối với Thủ đô, môi trường không chỉ là vấn đề kỹ thuật mà là nền tảng của phát triển bền vững, sức cạnh tranh quốc tế và chất lượng sống. Việc tích hợp tiêu chí môi trường ngay trong Luật Thủ đô sẽ giúp chuyển từ tư duy xử lý hậu quả sang tư duy phòng ngừa và phát triển xanh dài hạn.

IV. NHẬN XÉT CHUNG VÀ KIẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Trên cơ sở phân tích kinh nghiệm xây dựng cơ chế đặc thù cho Thủ đô tại các quốc gia như Hàn Quốc, Bỉ, Trung Quốc, Singapore, Nhật Bản, Australia và một số quốc gia khác có thể nhận diện rõ một số xu hướng chung trong quản trị Thủ đô hiện đại, đồng thời xác định những định hướng chính sách có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện Luật Thủ đô.

1 Xu hướng chung trong quản trị Thủ đô trên thế giới

Trước hết, xu hướng nổi bật nhất là tăng quyền tự chủ đi đôi với kiểm soát chặt chẽ. Hầu hết các Thủ đô đều được trao mức độ tự chủ cao hơn so với địa phương thông thường, đặc biệt trong các lĩnh vực tài chính - ngân sách, quy hoạch đô thị, phát triển hạ tầng, hợp tác quốc tế và cung ứng dịch vụ công chất lượng cao. Tuy nhiên, quyền tự chủ này không mang tính tuyệt đối. Nó luôn gắn với cơ chế giám sát của cơ quan trung ương, giới hạn pháp lý rõ ràng, yêu cầu trách nhiệm giải trình minh bạch và kiểm soát rủi ro tài khóa. Mô hình phổ biến là “tự chủ có điều kiện”: mở rộng thẩm quyền để tăng tính linh hoạt và hiệu quả quản trị, nhưng không tách rời cấu trúc nhà nước thống nhất và kỷ luật tài chính quốc gia.

Thứ hai, các Thủ đô thường được thiết kế cơ chế tài chính linh hoạt và bền vững. Nhiều quốc gia tính đến “chi phí chức năng Thủ đô” khi phân bổ ngân sách, do Thủ đô phải đảm nhận các nhiệm vụ vượt quá lợi ích địa phương, như bảo đảm

an ninh chính trị, duy trì hình ảnh quốc gia, tổ chức sự kiện quốc tế, vận hành cơ quan trung ương. Bên cạnh đó, Thủ đô thường có quyền huy động vốn đa dạng như phát hành trái phiếu địa phương, trái phiếu xanh, thành lập quỹ phát triển hoặc thiết chế tài chính chuyên biệt. Một số nơi còn cho phép điều chỉnh hạn chế một số sắc thuế trong khuôn khổ luật định. Mục tiêu chung là xây dựng nền tảng tài chính ổn định, bảo đảm thực thi chính sách dài hạn thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào cơ chế phân bổ ngân sách hằng năm.

Thứ ba, quản trị Thủ đô hiện đại đang chuyển sang mô hình tích hợp quản lý đa không gian. Không gian đô thị không chỉ giới hạn ở mặt đất mà mở rộng xuống không gian ngầm (metro, hạ tầng kỹ thuật, trung tâm thương mại ngầm) và lên không phận tầm thấp (kinh tế tầm thấp, UAV, eVTOL), đồng thời tích hợp không gian số thông qua hạ tầng dữ liệu và quản lý thông minh. Xu hướng này đòi hỏi khung pháp lý ba chiều, phân định rõ quyền sở hữu và quyền quản lý nhà nước theo chiều sâu và chiều cao, đồng thời thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành chặt chẽ.

Thứ tư, nhiều Thủ đô đẩy mạnh quốc tế hóa và đổi mới sáng tạo như một chiến lược phát triển dài hạn. Việc phát triển giáo dục quốc tế, y tế quốc tế, trung tâm hội nghị toàn cầu, khu đổi mới sáng tạo hay trung tâm tài chính không chỉ nhằm tăng trưởng kinh tế mà còn nâng cao vị thế quốc gia. Thủ đô vì vậy không chỉ là trung tâm chính trị – hành chính mà còn là “cửa ngõ quốc tế” và biểu tượng năng lực cạnh tranh của đất nước.

2. Những vấn đề Việt Nam có thể tham khảo, tiếp thu

Từ các xu hướng nêu trên, Việt Nam có thể cân nhắc vận dụng một số nhóm chính sách trong quá trình hoàn thiện Luật Thủ đô.

Trước hết là cơ chế tài chính đặc thù. Cần thể chế hóa rõ cơ chế hỗ trợ ngân sách do thực hiện chức năng Thủ đô; mở rộng thẩm quyền phát hành trái phiếu địa phương trong khuôn khổ kiểm soát nợ công; nghiên cứu thành lập quỹ phát triển hoặc thiết chế tài chính chuyên biệt để triển khai các dự án chiến lược. Điều quan trọng là thiết kế cơ chế trung hạn, ổn định, thay vì phụ thuộc vào phân bổ ngân sách từng năm.

Thứ hai là cơ chế phát triển không gian ngầm. Hà Nội đang đối mặt với áp lực dân số và hạ tầng lớn, do đó cần xác định rõ giới hạn quyền sử dụng đất theo chiều sâu, tạo cơ sở pháp lý cho việc khai thác không gian ngầm phục vụ giao thông, thương mại và hạ tầng kỹ thuật. Quy hoạch không gian ngầm tổng thể theo mô hình 3D cần được tích hợp với quy hoạch giao thông công cộng và phát triển đô thị nén, bảo đảm sử dụng hiệu quả tài nguyên đất.

Thứ ba là cơ chế thí điểm kinh tế tầm thấp. Trong bối cảnh chuyển đổi số và công nghệ mới, có thể xem xét cho phép Thủ đô thí điểm khai thác không phận tầm thấp trong phạm vi kiểm soát, xây dựng cơ chế sandbox pháp lý đối với công nghệ bay mới và thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan dân sự và quốc phòng. Việc thí điểm nên có giới hạn về địa bàn, thời gian và phạm vi hoạt động, kèm cơ chế đánh giá độc lập.

Thứ tư là cơ chế phát triển trung tâm giáo dục và y tế quốc tế. Hà Nội có thể được trao quyền linh hoạt hơn trong việc thành lập cơ sở giáo dục quốc tế với chương trình và nhân sự đa dạng; thí điểm cơ sở y tế quốc tế phục vụ chuyên gia và khách quốc tế; đồng thời gắn các lĩnh vực này với chiến lược nâng cao vị thế Thủ đô trong mạng lưới đô thị toàn cầu.

Thứ năm là cơ chế môi trường và phát triển bền vững. Việc tích hợp tiêu chí môi trường vào quy hoạch Thủ đô cần được luật hóa rõ ràng; có thể thành lập cơ quan điều phối chất lượng không khí hoặc cơ chế liên ngành tương tự; nghiên cứu thí điểm công cụ thị trường như hạn ngạch phát thải hoặc trái phiếu xanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững.

3. Những vấn đề cần cân nhắc khi nội luật hóa

Mặc dù kinh nghiệm quốc tế rất đa dạng và phong phú, việc nội luật hóa cần được cân nhắc thận trọng trong bối cảnh thể chế của Việt Nam.

Trước hết, mọi cơ chế đặc thù phải phù hợp với Hiến pháp và mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Việt Nam là nhà nước đơn nhất, do đó không thể trao quyền vượt quá khuôn khổ hiến định hoặc tạo ra cấu trúc quyền lực song song với trung ương. Cơ chế đặc thù cần được Quốc hội quy định rõ trong luật, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống hành chính.

Thứ hai, cần xác định rõ quan hệ giữa Luật Thủ đô và các luật chuyên ngành như luật đất đai, xây dựng, ngân sách, hàng không, môi trường. Phải quy định rõ phạm vi ưu tiên áp dụng, tránh chồng chéo và xung đột pháp lý, đồng thời thiết lập cơ chế phối hợp và hướng dẫn thi hành cụ thể.

Thứ ba, phải bảo đảm quốc phòng - an ninh. Các cơ chế liên quan đến không gian ngầm, không phận tầm thấp, hợp tác quốc tế và thanh toán ngoại tệ đều có thể tác động đến chủ quyền và an ninh quốc gia. Vì vậy cần cơ chế thẩm định và giám sát của cơ quan trung ương, tránh tạo khoảng trống pháp lý hoặc rủi ro hệ thống.

Thứ tư, tăng quyền tự chủ phải đi kèm kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình. Cần có cơ chế giám sát của Quốc hội, Chính phủ và Hội đồng nhân dân; minh bạch ngân sách và đầu tư công; kiểm toán độc lập; công khai thông tin và

xử lý nghiêm khi lạm dụng quyền hạn. Đây là điều kiện tiên quyết để bảo đảm tự chủ không biến thành tùy tiện.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một Thủ đô hiện đại cần cơ chế đặc thù, linh hoạt và có khả năng thử nghiệm chính sách mới. Tuy nhiên, mọi cải cách phải đặt trong khuôn khổ hiến định, bảo đảm thống nhất quốc gia, an toàn thể chế và kỷ luật tài chính. Đối với Việt Nam, hoàn thiện Luật Thủ đô không chỉ là việc trao thêm quyền cho chính quyền đô thị, mà quan trọng hơn là thiết kế một mô hình quản trị tiên phong có khả năng tích hợp quản lý đa không gian, thúc đẩy quốc tế hóa, đổi mới sáng tạo và phát triển bền vững, đồng thời vẫn bảo đảm quốc phòng - an ninh và trách nhiệm giải trình. Đó chính là cách tiếp cận cân bằng giữa đổi mới và ổn định nền tảng để Thủ đô phát triển bền vững và giữ vững vai trò trung tâm chính trị hành chính, đầu tàu đổi mới của cả nước trong dài hạn.

Gửi kèm theo Báo cáo này (1) Phụ lục 1. Luật đặc biệt về việc thành lập tỉnh tự trị đặc biệt Jeju và xây dựng thành phố tự do quốc tế; (2) Phụ lục 2. Quy định liên quan đến kinh tế tầm thấp trong luật hàng không dân dụng của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 2025.

Trên đây là Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu pháp luật về thủ đô của một số nước trên thế giới để nghiên cứu, đề nghị xây dựng Luật Thủ đô (sửa đổi)/.

Nơi nhận:

- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Hồ sơ dự án Luật Thủ đô;
- Lưu: VT, CTXDVBQPPL.

**KT BỘ TRƯỞNG
THỦ TRƯỞNG**



Nguyễn Thanh Tú