

Đổi mới phân loại đô thị - nông thôn ở Việt Nam: Tiếp cận chức năng - không gian và kinh nghiệm quốc tế

Reforming Urban - Rural classification in Vietnam: A Functional-Spatial approach and International experience

> PGS.TS.GVCC.KTS NGUYỄN VŨ PHƯƠNG

Học viện Chiến lược, bồi dưỡng cán bộ xây dựng (Bộ Xây dựng)

TÓM TẮT

Trong nhiều thập kỷ qua, hệ thống phân loại và quản lý đô thị - nông thôn ở Việt Nam chủ yếu dựa trên tiêu chí hành chính - pháp lý, phản ánh ranh giới địa lý và quyết định công nhận hành chính. Tuy nhiên, từ ngày 01/7/2025, cải cách hành chính, với mô hình chính quyền hai cấp, đặt ra yêu cầu cấp thiết phải chuyển từ quản lý theo địa giới sang quản lý dựa trên chức năng - không gian. Trong khi đó, các hệ thống quốc tế như NUTS, DEGURBA, FUA, FRA của EU, cùng với khung phân cấp lãnh thổ của OECD, UN DESA, Hoa Kỳ, Canada và Nhật Bản, đã phát triển thành những chuẩn mực quan trọng trong thống kê, so sánh và hoạch định chính sách đô thị - nông thôn.

Bài báo phân tích và so sánh hệ thống phân loại đô thị - nông thôn của Việt Nam với các hệ thống quốc tế, chỉ ra những khoảng trống trong cách tiếp cận hiện hành, đồng thời đề xuất lộ trình cải cách cho giai đoạn 2025-2030 với ba mục tiêu chính:

1. Hệ thống hóa các khái niệm và mô hình quốc tế.
2. So sánh với thực tiễn Việt Nam để nhận diện bất cập và khoảng trống.
3. Đề xuất lộ trình cải cách, hướng tới quản lý lãnh thổ dựa trên **chức năng - không gian** đô thị và nông thôn.

Trọng tâm lộ trình là duy trì hệ thống phân cấp đô thị 6 loại trong ngắn hạn, đồng thời thí điểm và từng bước thể chế hóa khung đô thị - nông thôn chức năng, nhằm xây dựng hệ thống quản lý lãnh thổ hiện đại, tích hợp và hội nhập quốc tế.

Từ khóa: Đô thị, nông thôn, NUTS, DEGURBA, FUA - FRA, cải cách hành chính, chính quyền hai cấp.

ABSTRACT

For decades, Vietnam's classification and governance of urban and rural areas have been grounded primarily in administrative-legal criteria, reflecting territorial boundaries and official recognition. The introduction of a two-tier government model on July 1, 2025, however, underscores the urgent need to transition from boundary-based to function-and space-based management. By contrast, international frameworks such as NUTS, DEGURBA, FUA, and FRA in the European Union, together with territorial classification systems developed by the OECD, UN DESA, the United States, Canada, and Japan, have become widely recognized standards for statistics, comparison, and urban-rural policy design.

This paper analyzes and compares the Vietnamese and international approaches, identifies gaps in the current system, and proposes a reform roadmap for 2025-2030 with three objectives:

1. Systematize key international concepts and models.
2. Benchmark Vietnam's practice to reveal limitations and gaps.
3. Outline a reform pathway toward function- and space-based territorial governance.

The roadmap emphasizes maintaining the existing six-tier urban classification in the short term, while piloting and gradually institutionalizing functional urban-rural frameworks, aiming to establish a modern, integrated, and internationally harmonized system of territorial management.

Keywords: Urban, Rural, NUTS, DEGURBA, FUA-FRA, Administrative reform, Two-tier government.

1. TIẾP CẬN PHÂN LOẠI ĐÔ THỊ - NÔNG THÔN: BỐI CẢNH VIỆT NAM VÀ XU HƯỚNG QUỐC TẾ

Quản lý và phân loại đô thị - nông thôn là nền tảng quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, phân bổ nguồn lực và hoạch định

chính sách. Trên thế giới, nhiều quốc gia đã chuyển từ mô hình quản lý dựa trên ranh giới hành chính sang tiếp cận theo không gian - chức năng, tập trung vào mật độ dân cư, luồng di chuyển lao động, khả năng tiếp cận dịch vụ và các mối liên kết kinh tế - xã hội.

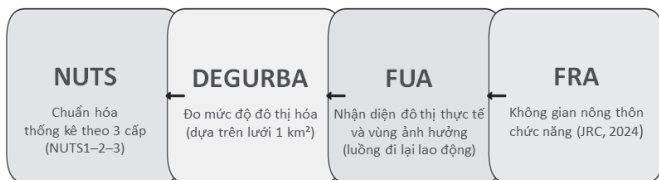
1.1. Thực trạng tiếp cận hành chính - pháp lý ở Việt Nam

Ở Việt Nam, hệ thống phân loại đô thị - nông thôn được quy định trong Luật và Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13, phân thành 6 loại (Đặc biệt, I, II, III, IV, V), dựa chủ yếu trên các tiêu chí: (i) quy mô dân số, (ii) mật độ dân cư, (iii) cơ cấu lao động, (iv) mức độ phát triển hạ tầng đô thị và (v) vai trò - chức năng trong hệ thống đô thị quốc gia. Thành phố được xác định là một đơn vị hành chính và có thể tồn tại ở nhiều cấp khác nhau: trực thuộc Trung ương, trực thuộc tỉnh hoặc trực thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (như TP Thủ Đức trước đây).

Nông thôn được hiểu là phần lãnh thổ ngoài phạm vi đô thị, với xã là đơn vị hành chính cơ bản. Cách tiếp cận này có ưu điểm là rõ ràng, dễ quản lý và tạo cơ sở pháp lý cho việc phân bổ nguồn lực từ Trung ương, phù hợp với mô hình quản trị hành chính ba cấp trước đây.

1.2. Khung chức năng - không gian trong hệ thống phân loại của EU và OECD

Khác với Việt Nam, Liên minh châu Âu (EU) và Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) với 38 quốc gia thành viên tiếp cận đô thị - nông thôn theo hướng **chức năng - không gian** (functional-spatial), dựa trên mật độ dân số, quy mô cụm dân cư, luồng di chuyển lao động và mức độ tiếp cận dịch vụ. Các công cụ tiêu biểu gồm: DEGURBA - chuẩn hóa mức độ đô thị hóa dựa trên lưới dân số 1 km²; FUA (Functional urban area) - phản ánh đô thị thực tế thông qua sự kết hợp giữa lõi đô thị và vùng đi lại; và FRA (Functional rural area) - khái niệm mới ra đời cuối năm 2024, nhằm nhận diện nông thôn chức năng với trung tâm dịch vụ và vùng ảnh hưởng. Bên cạnh đó, khung NUTS với 3 cấp, bảo đảm tính thống nhất xuyên quốc gia trong thống kê, so sánh và hoạch định chính sách, đồng thời đóng vai trò nền tảng cho phân tích và phân bổ quỹ phát triển vùng.



Hình 1. Tiến hóa logic từ NUTS → DEGURBA → FUA → FRA

1.3. Tác động của cải cách hành chính 2025 tới hệ thống phân loại đô thị - nông thôn ở Việt Nam

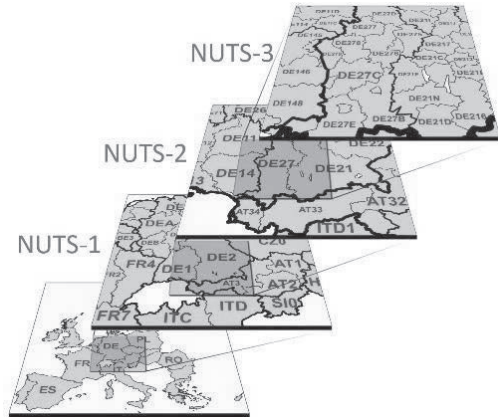
Cải cách hành chính năm 2025 bãi bỏ cấp trung gian (huyện, quận, thị xã), chỉ duy trì hai cấp - tỉnh và xã/phường. Từ 926 đô thị, Việt Nam chỉ còn 06 thành phố trực thuộc Trung ương (TP.HCM, Hà Nội, Hải Phòng, Huế, Đà Nẵng, Cần Thơ). Cấu trúc đô thị thay đổi, kéo theo hệ quả là 920 “thành phố, thị xã, thị trấn” trước đây không còn tư cách pháp nhân hành chính. Thực tiễn này đặt ra câu hỏi: trong bối cảnh mới, các khái niệm “đô thị”, “thành phố” và “nông thôn” cần được định nghĩa lại như thế nào? Và Việt Nam nên tham khảo kinh nghiệm quốc tế ra sao để xây dựng một hệ thống phân loại và quản lý vừa phù hợp với mô hình chính quyền hai cấp, vừa bảo đảm khả năng hội nhập quốc tế?

Trong khi đó, nhiều quốc gia tiên tiến đã xây dựng hệ thống phân loại lãnh thổ hiện đại, chuyển từ khung hành chính sang tiếp cận **chức năng - không gian**. Các công cụ như NUTS, DEGURBA, FUA - FRA, LAUs không chỉ chuẩn hóa thống kê mà còn hỗ trợ quản lý phát triển vùng, phân bổ nguồn lực và hoạch định chính sách xuyên biên giới theo hướng tích hợp, bền vững. Đây là những kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh cải cách hành chính, khi mô hình quản lý lãnh thổ hai cấp đòi hỏi tư duy vượt khỏi giới hạn của khung hành chính truyền thống.

2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ PHÂN LOẠI LÃNH THỔ ĐÔ THỊ - NÔNG THÔN

2.1. Hệ thống phân loại lãnh thổ - NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)

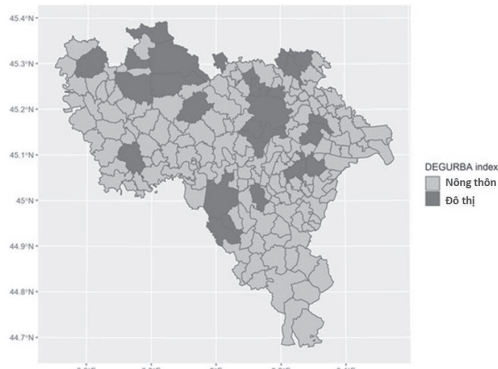
Hệ thống NUTS được hình thành từ thập niên 1970 và được thể chế hóa bằng Quy định số 1059/2003 của Ủy ban châu Âu (EC). Cấu trúc NUTS gồm ba cấp: NUTS 1 - các vùng kinh tế - xã hội lớn; NUTS 2 - các vùng cơ bản cho hoạch định chính sách và phân bổ quỹ; NUTS 3 - các vùng nhỏ phục vụ phân tích và chẩn đoán chi tiết. Bên cạnh NUTS, hệ thống còn có Đơn vị hành chính địa phương - LAUs (Local Administrative Units), thường tương ứng với cấp (xã/phường?), nhằm bảo đảm tính chi tiết trong thu thập dữ liệu và phục vụ quản lý ở cấp cơ sở. Với tính chuẩn hóa xuyên quốc gia, NUTS kết hợp với LAUs trở thành khung phân cấp thống nhất để thu thập và so sánh dữ liệu, xây dựng chính sách phát triển vùng và phân bổ Quỹ liên kết (Cohesion fund - công cụ tài chính của EU), qua đó đóng vai trò nền tảng trong quản trị lãnh thổ của EU.



Hình 2. Hệ thống phân cấp lãnh thổ NUTS của EU

2.2. Chỉ số mức độ đô thị hóa - DEGURBA (Degree of Urbanisation)

DEGURBA là hệ thống phân loại không gian do Cơ quan thống kê liên minh châu Âu (Eurostat) phát triển nhằm thống nhất cách xác định mức độ đô thị hóa giữa các quốc gia EU. Phương pháp này dựa trên lưới ô vuông 1 km² và phân loại lãnh thổ thành ba nhóm: thành phố (cities), thị trấn và vùng ven đô (towns and suburbs), và nông thôn (rural areas). Nhờ dựa vào mật độ và sự phân bố dân cư thay vì ranh giới hành chính, DEGURBA phản ánh khách quan hơn cấu trúc không gian, đồng thời tạo cơ sở cho so sánh quốc tế, xây dựng chính sách phát triển vùng và theo dõi tiến trình đô thị hóa - nông thôn hóa trong toàn EU.



Hình 3. Phân bố không gian đô thị - nông thôn theo DEGURBA, tỉnh Pavia, Italia (chỉ số mức độ đô thị hóa - DEGURBA Index)

2.3. Khu vực đô thị chức năng - FUA (Functional Urban Area)

FUA (Functional urban area) là khái niệm do OECD và Ủy ban châu Âu (EC) xây dựng năm 2011 nhằm đo lường đô thị theo chức năng thực tế thay vì địa giới hành chính. Một FUA bao gồm: (i) **lõi đô thị (urban core)** - cụm dân cư có tối thiểu 50.000 người với mật độ ≥ 1.500 người/km²; và (ii) **vùng đi lại (commuting zone)** - khu vực có ít nhất 15% lực lượng lao động di chuyển vào lõi đô thị để làm việc. Nhờ kết hợp không gian cư trú, lao động và dịch vụ, FUA phản ánh đô thị theo đúng chức năng thực tế, vượt qua giới hạn hành chính, trở thành công cụ quan trọng cho hoạch định chính sách về giao thông, môi trường, nhà ở và phát triển vùng. Đây cũng là cơ sở so sánh xuyên quốc gia, khi nhiều đô thị lớn ở EU có phạm vi chức năng mở rộng vượt ra ngoài đơn vị hành chính truyền thống.

FUA chỉ chiếm khoảng 21% diện tích EU nhưng tập trung tới 62% dân số, cho thấy vai trò vượt trội trong phát triển kinh tế - xã hội của khu vực đô thị. Về phương diện chính sách, FUA cung cấp cơ sở để:

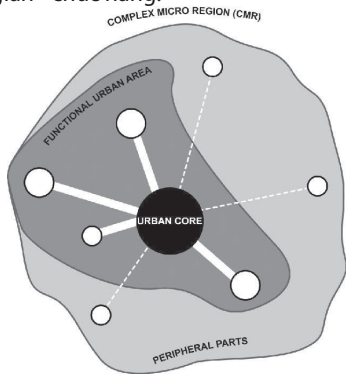
- So sánh đô thị giữa các quốc gia theo chuẩn quốc tế.
- Quy hoạch vùng đô thị mở rộng và tăng cường liên kết vùng.
- Hạn chế tình trạng quy hoạch manh mún theo đơn vị hành chính nhỏ lẻ.

Lõi đô thị (Urban Core): khu vực tập trung dân cư, kinh tế, dịch vụ với mật độ cao.

Vùng đô thị chức năng - FUA (Functional urban area): bao gồm lõi đô thị và các khu vực xung quanh có quan hệ mật thiết với lõi đô thị về kinh tế, y tế, lao động, dịch vụ, giao thông.

Vùng ngoại vi (Peripheral parts): các khu vực ở rìa, mật độ thấp hơn nhưng vẫn chịu ảnh hưởng và kết nối với vùng lõi qua hệ thống giao thông, việc làm, dịch vụ.

Vùng vi mô phức hợp - CMR (Complex micro region): phạm vi rộng nhất, bao gồm toàn bộ các thành phần trên, phản ánh mối liên kết không gian - chức năng.



Hình 4. Khu vực đô thị chức năng - FUA & Vùng vi mô phức hợp - CMR

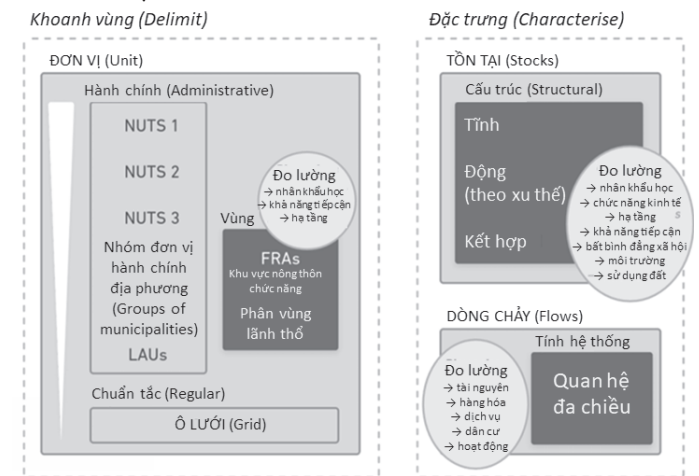
Sơ đồ minh họa cách tiếp cận theo bậc thang không gian đô thị, trong đó các lớp không gian được mở rộng dần từ trung tâm ra vùng ven. Đây là cơ sở khoa học quan trọng để quản lý mối **liên kết đô thị - nông thôn - vùng ven** trong quy hoạch phát triển tích hợp. Cấu trúc được thể hiện như sau: Từ lõi đô thị (**Urban core**) → Khu vực đô thị chức năng mở rộng (**FUA**) → Vùng vi mô phức hợp (**CMR**).

2.4. Khu vực nông thôn chức năng - FRA (Functional Rural Area)

FRA là khái niệm mới do Trung tâm nghiên cứu chung của Ủy ban châu Âu (JRC) đề xuất năm 2024, nhằm bổ sung cho FUA và lấp khoảng trống trong quản lý không gian nông thôn. Một FRA

được xác định qua hai thành tố: (i) **trung tâm nông thôn (rural centre)** - thường là thị trấn hoặc cụm dân cư cung cấp dịch vụ cơ bản cho khu vực xung quanh; và (ii) **vùng ảnh hưởng (catchment area)** - không gian mà cư dân phụ thuộc vào trung tâm để tiếp cận dịch vụ, việc làm hoặc các hoạt động kinh tế - xã hội.

Cách tiếp cận này cho phép nhận diện nông thôn không chỉ như phần "còn lại ngoài đô thị", mà như một không gian chức năng có vai trò độc lập trong phát triển vùng. FRA được kỳ vọng trở thành công cụ quan trọng cho chính sách nông thôn của EU sau năm 2027, đặc biệt trong phân bổ dịch vụ công, đầu tư hạ tầng, chuỗi cung ứng nông sản (logistics) và ứng phó với biến đổi nhân khẩu học.



Hình 5. Cách tiếp cận đa chiều trong phân loại lãnh thổ đô thị - nông thôn kết hợp giữa khoanh vùng (delimit) và đặc trưng (characterise) - Nguồn EU

Việc khoanh vùng (Delimit - xác định đơn vị không gian không chỉ dừng ở cấp hành chính, mà còn mở rộng sang đơn vị chức năng (FUA, FRA) và ô lưới dữ liệu, giúp nhận diện lãnh thổ linh hoạt và chuẩn hóa hơn. **Không gian lãnh thổ (Characterise -** xác định tính chất và động lực) không chỉ được đo bằng quy mô tĩnh (dân số, đất, hạ tầng) mà còn bởi dòng chảy động (di cư, giao thương, dịch vụ) và mối quan hệ đa chiều giữa các vùng.

• Phân loại lãnh thổ hiện đại không dừng ở ranh giới hành chính (NUTS/LAUs) mà kết hợp nhiều cách: ô lưới chuẩn hóa + đơn vị chức năng (FUA/FRA).

• Đặc trưng lãnh thổ phải đo lường cả **yếu tố tĩnh (stocks)** và **động (flows)**, từ dân số, kinh tế, dịch vụ, hạ tầng đến các dòng di chuyển và quan hệ liên vùng.

• Đây là nền tảng cho tiếp cận **chức năng - không gian** trong quản lý đô thị - nông thôn, thay thế dần mô hình hành chính truyền thống.

2.5. Hệ thống phân loại lãnh thổ của UN, OECD, Hoa Kỳ, Nhật Bản và Canada

Ngoài EU, nhiều tổ chức và quốc gia lớn cũng phát triển khung phân loại lãnh thổ nhằm phục vụ thống kê, quy hoạch và chính sách phát triển. Dù cách tiếp cận khác nhau, các hệ thống này đều hướng tới chuẩn hóa không gian đô thị - nông thôn dựa trên mật độ dân cư, luồng đi lại và chức năng kinh tế - xã hội.

• **Liên Hợp Quốc (UN):** sử dụng khung WUP (*World Urbanization Prospects*), chỉ đưa ra định nghĩa và khuyến nghị về "Đô thị" và "Nông thôn", để các quốc gia tự nguyện áp dụng. Hạn chế là chưa có hệ thống phân cấp chi tiết như EU và OECD.

• **OECD:** phát triển FUA (2011) và FRA (2024), nhấn mạnh tiếp cận chức năng - không gian, áp dụng cho cả thành viên và đối tác như Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Canada, trở thành khung chuẩn hóa xuyên quốc gia ngoài EU.

• **Hoa Kỳ:** phân loại Khu vực thống kê đô thị lớn MSAs (Metropolitan Statistical Areas) ≥ 50.000 dân và Khu vực thống kê tiểu đô thị μSA (Micropolitan Statistical Areas) 10.000-50.000 dân, dựa trên di chuyển lao động, tương đồng với FUA.

Bảng 1. So sánh hệ thống phân loại đô thị - nông thôn quốc tế

HỆ THỐNG	CÔNG CỤ CHÍNH	TIÊU CHÍ CỐT LÕI
NUTS - DEGURBA - FUA - FRA Liên minh châu Âu EU (Eurostat, JRC)	- NUTS: phân cấp thống kê (tương đương Vùng - tỉnh - huyện trước đây) - DEGURBA: phân loại 3 mức (thành phố, thị trấn và khu ven đô/nông thôn) - FUA: Lõi đô thị ≥ 50.000 dân + Vùng di chuyển - FRA: Trung tâm nông thôn + Vùng ảnh hưởng	- Lưới 1 km ² (mật độ ≥ 1.500) - Luồng đi lại (≥ 15%) - Mật độ nông thôn < 150 (EU). - Hệ thống chi tiết, ràng buộc pháp lý, chuẩn hóa thống kê toàn EU
OECD Tổ chức hợp tác và phát triển KT gồm 38 quốc gia	- FUA Khu vực đô thị chức năng - FRA Khu vực nông thôn chức năng - Tương tự như FUA và FRA của EU	- Lõi đô thị ≥ 50.000 dân, mật độ ≥ 1.500 (châu Âu) hoặc ≥ 300 (châu Á) - Nông thôn < 150 (châu Âu) hoặc < 300 (châu Á)
MSA / μSA Hoa Kỳ (US Census, OMB)	- MSA - Khu vực thống kê đô thị lớn - μSA - Khu vực thống kê tiểu đô thị - Rất gần với FUA của EU/OECD	- MSA: ≥ 50.000 dân. - μSA: 10.000-50.000 dân. - Dựa trên luồng đi lại giữa các hạt (counties)
CMA / CA Canada	- CMA Khu vực đô thị theo điều tra dân số - CA Khu dân cư tập trung thống kê - Tương tự hệ thống Mỹ và FUA	- CMA: ≥ 100.000 dân - CA: ≥ 10.000 dân - Dựa trên dòng di chuyển ≥ 50%
DID Nhật Bản	- DID - Khu dân cư mật độ cao - Giống urban core trong DEGURBA	- Mật độ ≥ 4.000 người/km ² - Quy mô ≥ 5.000 dân
WUP Liên Hợp Quốc	- Báo cáo triển vọng đô thị hóa Toàn cầu (Khuyến nghị phân loại và áp dụng)	- Mỗi nước tự xác định tiêu chí (mật độ, dân số, hành chính)

• **Nhật Bản:** áp dụng chỉ số DID (*Densely Inhabited Districts*) với mật độ ≥ 4.000 người/km² và ≥ 5.000 dân, gần với khái niệm "lõi đô thị" DEGURBA.

• **Canada:** sử dụng CMAs (*Census Metropolitan Areas*) ≥ 100.000 dân và CAs (*Census Agglomerations*) ≥ 10.000 dân, dựa trên di chuyển, gần giống FUA.

Dù có sự khác biệt về tiêu chí và phạm vi áp dụng, các hệ thống phân loại lãnh thổ trên thế giới đều hội tụ ở xu hướng **nhận diện đô thị - nông thôn** dựa trên **chức năng** và **luồng di chuyển lao động**, thay vì chỉ dựa vào ranh giới hành chính. Đây là cơ sở quan trọng để Việt Nam tham khảo trong quá trình đổi mới, nhằm xây dựng một hệ thống phân loại vừa phù hợp với bối cảnh trong nước, vừa tiệm cận chuẩn mực quốc tế.

3. ĐỊNH HƯỚNG CHUYỂN ĐỔI HỆ THỐNG PHÂN LOẠI ĐÔ THỊ - NÔNG THÔN Ở VIỆT NAM

3.1. Khoảng trống thể chế và dữ liệu trong quản lý đô thị - nông thôn

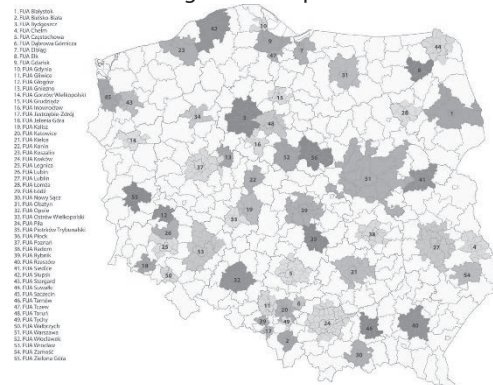
So với xu thế quốc tế, Việt Nam còn thiếu nhiều nền tảng quan trọng cho quản lý lãnh thổ, có thể nhận diện qua hai nhóm khoảng trống lớn:

(i) **Thiếu dữ liệu và thống kê chuẩn hóa:** chưa có cơ sở dữ liệu dân số chi tiết theo ô lưới và luồng đi lại lao động; chưa hình thành khung thống kê lãnh thổ tương tự NUTS; dữ liệu quốc gia còn phân tán, thiếu tích hợp và chưa đáp ứng yêu cầu phân tích, giám sát theo thời gian thực.

(ii) **Thiếu công cụ quản lý liên kết đô thị - nông thôn:** chưa có cơ chế nhận diện và điều phối hiệu quả các mối liên kết chức năng, dẫn đến quy hoạch còn phân tán và thiếu tích hợp.

Trong bối cảnh cải cách hành chính với mô hình chính quyền 2 cấp, các khoảng trống này càng bộc lộ rõ, cho thấy nhu cầu cấp thiết phải đổi mới theo tiếp cận chức năng - không gian. Trong khi EU/OECD đã hình thành các công cụ hiện đại như NUTS, DEGURBA, FUA và FRA, hệ thống phân loại của Việt Nam vẫn chưa theo kịp xu thế này. Đặc biệt, khi khái niệm "thành phố - đô thị" hành chính bị

thu hẹp, giới hạn nhưng thực tế không gian đô thị tiếp tục mở rộng, yêu cầu cải cách càng trở nên cấp bách.



Hình 6: Các khu vực đô thị chức năng (FUA) ở Ba Lan năm 2023. Warsaw (FUA 51) có phạm vi lan tỏa lớn nhất, kết nối vùng trung Ba Lan

Thay vì loại bỏ hệ thống phân loại đô thị hiện hành, Việt Nam cần tiếp tục duy trì và từng bước cải tiến nó như một khung pháp lý - quản lý trong nước. Đồng thời, cần chủ động xây dựng một khung tiếp cận dựa trên chức năng - không gian để phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy quá trình áp dụng hệ thống như FUA, FRA thường kéo dài hàng thập kỷ, qua nhiều giai đoạn nghiên cứu, thử nghiệm và thể chế hóa. Với quyết tâm chuyển đổi số mạnh mẽ của Chính phủ, Việt Nam có thể thiết kế lộ trình triển khai theo ba giai đoạn: ngắn hạn (2025-2028), trung hạn (2028-2030) và dài hạn (sau 2030). Đây sẽ là bước đi chiến lược nhằm kiến tạo một hệ thống phân loại lãnh thổ hiện đại, vừa bảo đảm tính tương thích với thông lệ quốc tế, vừa đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững và hội nhập toàn cầu.

3.2. Lộ trình cải cách từ khung hành chính sang chức năng - không gian

1) Giai đoạn 2025-2028

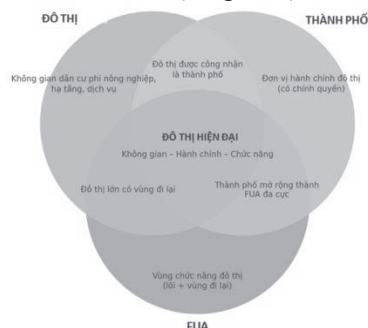
Trong giai đoạn đầu, trọng tâm là giữ ổn định thể chế, đồng thời chuẩn bị và thử nghiệm các công cụ quản lý không gian mới:

(i) Duy trì hệ thống phân chia đô thị 06 loại nhằm bảo đảm tính liên tục pháp lý, tránh xáo trộn thể chế và tạo cơ sở cho phân bổ nguồn lực, quản lý đầu tư, ngân sách cũng như phân quyền. Điều này giúp các địa phương có thời gian thích ứng dần với khung phân loại mới.

(ii) Điều chỉnh, bổ sung tiêu chí phân loại để phản ánh đúng thực trạng phát triển, đặc biệt là các chỉ số về mật độ dân cư thực tế và khả năng tiếp cận dịch vụ cơ bản. Đây là bước đệm quan trọng để gắn phân loại đô thị với chất lượng sống của cư dân và công bằng dịch vụ.

(iii) Thí điểm tiếp cận **chức năng - không gian**, thông qua mô hình FUA tại các cực đô thị tăng trưởng lớn và FRA ở những vùng nông thôn - sinh thái đặc thù. Các thí điểm này sẽ là “phòng thí nghiệm chính sách” cho giai đoạn sau 2030.

Giai đoạn 2025-2028 có thể xem là bước “ổn định - chuẩn bị - thử nghiệm”. Hệ thống phân cấp hiện hành, tiếp tục được duy trì nhằm bảo đảm tính ổn định pháp lý và sự liên tục trong quản trị. Đồng thời, đây cũng là thời kỳ chuẩn bị về dữ liệu, phương pháp luận và thể chế, thông qua việc bổ sung **bộ tiêu chí phân loại / bộ chỉ số (KPI) đánh giá đô thị bền vững**, thí điểm các khung chức năng - không gian (FUA, FRA), tạo tiền đề cho quá trình cải cách toàn diện ở giai đoạn sau.



Hình 7. Mối quan hệ giữa Đô thị - Thành phố - FUA trong quy hoạch Tỉnh

Bảng 2. Các cấp quy hoạch tích hợp trong hệ thống quy hoạch đô thị và nông thôn

CẤP QUY HOẠCH	NỘI DUNG	LIÊN HỆ VỚI NUTS, FUA VÀ FAR
1. Quy hoạch quốc gia (NUTS 1)	Định hướng phát triển tổng thể về kinh tế, xã hội, môi trường và không gian lãnh thổ.	NUTS: Cung cấp khung pháp lý cho phân bổ tài nguyên và ưu tiên phát triển các vùng (NUTS).
2. Quy hoạch vùng (NUTS 2)	Phân bổ tài nguyên, xác định các khu vực động lực phát triển từ quốc gia xuống các tỉnh, thành phố.	Quy hoạch quốc gia: Cụ thể hóa chiến lược quốc gia, hình thành nền tảng cho FUA và FRA.
3. Quy hoạch tỉnh (NUTS 3)	Xác định FUA và FRA, phân bổ các khu vực chức năng như công nghiệp, dịch vụ, nông nghiệp, ngoại vi đô thị.	NUTS: Áp dụng FUA và FRA để tạo ra các khu vực phát triển không bị giới hạn bởi ranh giới hành chính cứng nhắc.
4. Quy hoạch FUA Đô thị (chức năng - không gian)	Xác định các khu vực đô thị trung tâm, khu công nghiệp, nông thôn và khu vực sinh thái.	FRA: FUA và FRA là hai không gian chức năng độc lập, với FUA tập trung vào đô thị và FRA vào nông thôn.
5. Quy hoạch FRA Nông thôn (chức năng - không gian)	Xác định các chức năng của vùng nông thôn như công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ, văn hóa, giao thông – gắn với xây dựng nông thôn mới	FUA: Quy hoạch FRA phát triển độc lập với FUA, tuy nhiên có thể có sự tương tác giữa đô thị và nông thôn trong phát triển.
6. Quy hoạch chi tiết LAUs	Cụ thể hóa các dự án hạ tầng, nhà ở, công trình công cộng cho FUA và FRA.	FUA và FRA: Quy hoạch chi tiết (LAUs) là bước cụ thể hóa các chiến lược phát triển từ FUA và FRA thành các dự án thực tế.

Giai đoạn 2028-2030 được coi là giai đoạn bản lề, đóng vai trò “bước chuyển” từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang mô hình dựa trên **chức năng - không gian**. Đây là thời kỳ “song hành hai khung”: vừa củng cố nền tảng pháp lý hiện có, vừa xây

Hình minh họa thể hiện mối quan hệ giữa ba khái niệm: **Đô thị** (gắn với không gian - xã hội), **Thành phố** (gắn với địa vị hành chính - pháp lý), và **FUA** - khái niệm về chức năng kinh tế vùng. Một đô thị hiện đại cần hội tụ đầy đủ cả ba yếu tố: vừa là **không gian đô thị**, vừa có **địa vị hành chính**, và đồng thời vận hành theo **chức năng vùng đô thị**.

2) Giai đoạn 2028-2030

Trong giai đoạn này, định hướng là vừa duy trì ổn định pháp lý, vừa chuyển dần theo hướng chức năng - không gian thông qua hai nhóm nhiệm vụ chính:

(i) Xây dựng song song hai khung phân loại:

- Khung phân loại truyền thống tiếp tục duy trì để phục vụ các mục đích pháp lý, quản trị hành chính, phân bổ ngân sách và ra quyết định chính sách.

- Khung chức năng (FUA, FRA, DEGURBA) được phát triển nhằm phục vụ quy hoạch, thống kê, nghiên cứu chính sách và so sánh quốc tế, bảo đảm tương thích với chuẩn OECD/EU, UN DESA và các khung toàn cầu.

(ii) Tích hợp dần FUA/FRA vào pháp luật và quy hoạch:

- Quy định rõ tiêu chí xác định ranh giới FUA/FRA.
- Xây dựng cơ chế quản trị liên kết đa địa phương trong phạm vi FUA/FRA.
- Lồng ghép FUA/FRA vào quy hoạch tích hợp cấp tỉnh và vùng để bảo đảm tính kết nối và đồng bộ.

(iii) Các cấp Quy hoạch tích hợp áp dụng theo hệ thống NUTS, FUA, FRA và LAUs

Trong hệ thống EU, NUTS được chia thành 3 cấp. Nếu đối chiếu sang Việt Nam, có thể xem NUTS1 tương ứng với cấp Quốc gia, NUTS2 với cấp Vùng, và NUTS3 với cấp Tỉnh. Dưới cấp Tỉnh sẽ được bao phủ bởi các khung FUA (từ các Khu vực đô thị chức năng) và FRA (từ các Khu vực nông thôn chức năng).

dựng cơ sở dữ liệu, phương pháp luận và hành lang pháp lý, đồng thời từng bước thể chế hóa các công cụ mới như FUA và FRA, tạo tiền đề cho quá trình chuyển đổi toàn diện sau năm 2030.

3) Giai đoạn sau 2030

Mục tiêu chiến lược sau năm 2030 là thay thế hoàn toàn hệ thống phân loại hiện hành bằng **khung quản lý chức năng - không gian**, phù hợp theo chuẩn quốc tế và yêu cầu phát triển bền vững.

(i) Hoàn toàn thay thế hệ thống phân cấp đô thị bằng mô hình quản lý dựa trên ba lớp: Lõi đô thị (Urban Core), Khu vực đô thị chức năng FUA (Functional urban areas) và Khu vực nông thôn chức năng FRA (Functional rural areas).

(ii) Xây dựng hệ thống thống kê lãnh thổ chuẩn quốc tế, tương tự NUTS của EU với ba cấp: vùng - tỉnh - xã/phường (hoặc liên xã). Hệ thống này bảo đảm tính so sánh quốc tế, hỗ trợ hội nhập kinh

tế - chính trị toàn cầu, đồng thời nâng cao năng lực giám sát và đánh giá chính sách.

(iii) Triển khai quy hoạch tích hợp theo khung chức năng:

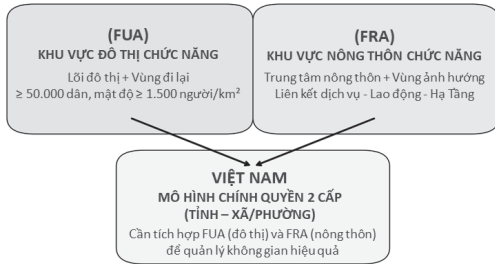
- Ở cấp FUA: tập trung vào giao thông công cộng, nhà ở, môi trường và dịch vụ đô thị để phát triển bền vững vùng đô thị mở rộng.

- Ở cấp FRA: tổ chức mạng lưới nông thôn, phân phối (logistics) và dịch vụ công cơ bản (y tế, giáo dục, hạ tầng số), gắn với đô thị hạt nhân và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Bảng 3. Lộ trình cải cách hệ thống phân loại đô thị - nông thôn ở Việt Nam

2025-2028 Ổn định - chuẩn bị thử nghiệm	2028-2030 Bước chuyển sang chức năng - không gian	Sau 2030 Cải cách toàn diện & hội nhập quốc tế
- Duy trì khung phân cấp hiện hành để ổn định pháp lý - Bổ sung chỉ số mới: mật độ thực, tiếp cận dịch vụ - Thí điểm FUA tại cực tăng trưởng, FRA ở vùng nông thôn - sinh thái. - rà soát các Quy hoạch phân khu và chi tiết theo LAUs	- Duy trì song song 2 khung: Phân loại (pháp lý) & FUA/FRA + DEGURBA (chức năng hành chính - không gian) - Thể chế hóa FUA/FRA vào Luật & và Văn bản pháp luật về quản lý đô thị và nông thôn - Cơ chế liên kết đa địa phương trong FUA/FRA (trong tỉnh và có thể liên tỉnh, liên xã)	- Thay thế hoàn toàn khung phân cấp đô thị 6 loại bằng hệ thống Urban Core của các FUA/FRA - Xây dựng thống kê lãnh thổ và quy hoạch vùng - tỉnh - xã/phường (tương tự NUTS-FUA/FRA-LAUs) - Quy hoạch tích hợp: • FUA: đô thị - giao thông, nhà ở, môi trường, dịch vụ • FRA: nông thôn - logistics nông nghiệp dịch vụ công, biến đổi khí hậu

Như vậy, giai đoạn sau 2030 được xác định là bước **“cải cách toàn diện và hội nhập quốc tế”**, khi Việt Nam hoàn tất quá trình chuyển đổi từ quản lý theo địa giới hành chính sang **quản lý theo chức năng - không gian**, đặt nền tảng cho một hệ thống đô thị - nông thôn hiện đại, linh hoạt và có sức cạnh tranh toàn cầu.



Hình 7. Tiếp cận chức năng - không gian FUA/FRA gắn với bối cảnh Việt Nam

4. KẾT LUẬN

Trong nhiều thập kỷ, quản lý đô thị - nông thôn dựa trên địa giới hành chính đã đóng vai trò quan trọng trong ổn định thể chế và phân bổ nguồn lực quốc gia. Tuy nhiên, trước bối cảnh đô thị hóa nhanh, liên kết vùng ngày càng phức tạp và đặc biệt là cải cách hành chính đưa Việt Nam vào mô hình chính quyền hai cấp, cách tiếp cận này bộc lộ nhiều hạn chế.

Kinh nghiệm quốc tế, điển hình là EU và OECD, cho thấy xu thế tất yếu là chuyển từ quản lý theo địa giới hành chính sang quản lý theo không gian - chức năng. Các công cụ như NUTS, DEGURBA, FUA, FRA phản ánh chính xác hơn thực tế phân bố dân cư, lao động, dịch vụ, đồng thời tạo khung chuẩn hóa để so sánh, đánh giá và hoạch định chính sách xuyên quốc gia.

Để từng bước chuyển đổi, Việt Nam cần triển khai lộ trình hợp lý:

1. Ngắn hạn: Giữ hệ thống phân chia đô thị 06 loại, đồng thời cải tiến tiêu chí theo hướng gắn với mật độ thực và khả năng tiếp cận dịch vụ.

2. Trung hạn: Thí điểm và thể chế hóa cách tiếp cận chức năng - không gian (FUA/FRA), từng bước lồng ghép vào Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn.

3. Dài hạn: Xây dựng hệ thống thống kê lãnh thổ chuẩn hóa cấp quốc gia, vùng, tỉnh, xã/phường tương thích quốc tế (NUTS), gắn với khu vực đô thị (FUA), khu vực nông thôn (FRA) với phân khu và chi tiết (LAUs)

4. Xuyên suốt: Đầu tư hạ tầng dữ liệu số, hoàn thiện cơ sở dữ liệu tích hợp và nâng cao năng lực phân tích không gian, điều kiện tiên quyết để quản lý hiện đại và minh bạch.

Cách tiếp cận **không gian - chức năng** không chỉ là xu thế toàn cầu, mà còn là nền tảng cho quản lý lãnh thổ ở Việt Nam trong giai đoạn mới. Hệ thống phân loại dựa trên FUA và FRA sẽ khắc phục những hạn chế của khung hành chính - pháp lý hiện hành, tạo điều kiện xây dựng mô hình phát triển toàn diện, khoa học, bền vững và hội nhập quốc tế.

Đồng thời, cách tiếp cận này còn góp phần bảo đảm phân bổ ngân sách công bằng, nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên, hỗ trợ thực hiện cam kết “Net zero 2050” và tăng cường năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Nguyễn Vũ Phương, tapchixaydung.vn (7/2025); Đổi mới phân loại đô thị sau cải cách hành chính: Đề xuất khung tiêu chí Xanh - Thông minh - Bền vững
- [2]. Nguyễn Vũ Phương, Tạp chí Xây dựng (8/2025); Tích hợp quy hoạch đô thị bền vững gắn với cải cách chính quyền hai cấp ở Việt Nam.
- [3]. Học viện ACST (7/2025); Tài liệu đào tạo - Tăng cường thể chế và nâng cao năng lực cho phát triển đô thị Việt Nam (Dự án ISCB).
- [4]. UN-Habitat (2023), Our City Plan - In Action.
- [5]. Spatial-Temporal Modelling of Disease Risk Accounting for PM2.5 Exposure in the Province of Pavia: An Area of the Po Valley
- [6]. https://www.ruralgranular.eu/news/towards-a-definition-of-functional-rural-areas/?utm_source
- [7]. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>
- [8]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Degree_of_urbanisation
- [9]. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-definition-of-cities-and-functional-urban-areas.html>