

KINH NGHIỆM TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TỈNH CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA - GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

BÙI VĂN HÀ*

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.331.2023.599>

Trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh ở nước ta ngày càng đổi mới và khẳng định vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống các đơn vị hành chính cấp huyện trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Bên cạnh những kết quả đóng góp tích cực, tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh ở nước ta hiện nay vẫn còn những bất cập nhất định. Nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập đang diễn ra, việc nghiên cứu kỹ lưỡng và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc tỉnh của một số quốc gia trên thế giới có giá trị lớn đối với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam.

1. Kinh nghiệm của các quốc gia

Nhật Bản

Nhật Bản có 47 tỉnh¹, hoạt động theo nguyên tắc chính quyền địa phương tự quản và đứng đầu là tỉnh trưởng. Chính quyền đô thị (CQĐT) ở Nhật Bản có hai cấp: *cấp tỉnh* và *cấp thành phố* thuộc tỉnh. Các tỉnh hoạt động với tư cách là chính quyền khu vực và các thành phố thuộc tỉnh hoạt động như một đơn vị địa phương cơ bản.

Theo *Hiến pháp* năm 1946 của Nhật Bản, chính quyền tỉnh và thành phố thuộc tỉnh lại không phải là những đơn vị hành chính của chính quyền trung ương, đồng thời không hoạt động theo mô hình liên bang. Văn bản pháp luật quy định về chính quyền đô thị: *Hiến pháp* năm 1946, *Luật Tự quản địa phương* năm 2011, *Luật Tài chính địa phương*, *Luật Công vụ địa phương*.

Về cơ cấu tổ chức của thành phố: chính quyền thành phố thuộc tỉnh gồm hội đồng và khối hành chính. Thành viên hội đồng được người dân trực tiếp bầu ra theo các quy định chung của *Luật Tự quản địa phương*, khối hành chính có các cơ quan giúp việc nhằm thực hiện các hoạt động hành chính phục vụ trực tiếp người dân địa phương. Người đứng đầu khối hành chính ở cấp thành phố thuộc tỉnh được gọi là thị trưởng, được người dân trực tiếp bầu ra trong một cuộc bầu cử chung ở địa phương 4 năm 1 lần.

Về cơ cấu tổ chức của khối lập pháp, bản sửa đổi năm 2011 của *Luật Tự quản địa phương* đã bỏ quy định giới hạn số lượng thành viên hội đồng đô thị theo tỷ lệ dân số,

* *ThS, Học viện Hành chính Quốc gia*

thay vào đó, chính hội đồng sẽ ra sắc lệnh về số lượng thành viên. Nhiệm kỳ hoạt động của hội đồng là 4 năm, các ứng viên tham gia ứng cử phải là công dân của địa phương đó và phải từ đủ 25 tuổi trở lên. Cử tri tham gia bầu cử cũng phải là công dân của địa phương và phải từ đủ 20 tuổi trở lên. Về cơ cấu tổ chức của khối hành pháp, nhiệm kỳ của thị trưởng cũng là 4 năm. Các ứng viên cho vị trí thị trưởng phải từ đủ 25 tuổi trở lên. Cử tri cũng phải là công dân của địa phương và phải từ đủ 20 tuổi trở lên.

Thị trưởng không được kiêm nhiệm, vừa là người đứng đầu khối hành chính và vừa là thành viên hội đồng, không là công chức. Người này chỉ có trách nhiệm bảo đảm tổng thể các hoạt động dịch vụ, hành chính của chính quyền địa phương được nhất quán thực hiện và được ủy quyền làm đại diện của chính quyền ra bên ngoài. Thị trưởng phải kiểm soát mọi hoạt động các cơ quan hành pháp thuộc quyền.

Chức năng và nhiệm vụ của Hội đồng thành phố thuộc tỉnh là xây dựng, sửa đổi, bãi bỏ các sắc lệnh, phê duyệt ngân sách, ủy quyền tất toán và đưa ra những kiến nghị bất tín nhiệm đối với thị trưởng. Các kỳ họp của hội đồng đô thị được tổ chức 4 lần/năm, những phiên họp bất thường sẽ được tổ chức khi cần thiết. Thị trưởng có quyền ban hành quy định, dự thảo ngân sách, đề xuất dự luật, bổ nhiệm thành viên của ủy ban, phó thị trưởng và các công chức vào các cơ quan hành chính. Ngoài ra, thị trưởng chịu trách nhiệm thực thi mọi hoạt động của chính quyền địa phương².

Cộng hòa Pháp

CQĐT của Cộng hòa Pháp được chia thành ba cấp: *cấp vùng, cấp tỉnh, cấp xã*. Văn bản quy phạm pháp luật về CQĐT: Đạo luật ngày 05/4/1884, *Hiến pháp* năm 1958 (sửa đổi năm 2003), *Đạo luật Phân quyền*

năm 1982, *Luật về Cải cách các đơn vị hành chính địa phương* năm 2009. Ở Pháp, xã có cơ cấu tổ chức tương đương với thị xã, thành phố thuộc tỉnh ở Việt Nam. Thống kê vào tháng 01/2023, tổng số xã ở Pháp khoảng 34.945 đơn vị³.

Cơ cấu tổ chức: chính quyền cấp xã gồm cơ quan ra quyết định (hội đồng xã) và cơ quan điều hành (thị trưởng và các trợ lý của thị trưởng, được hội đồng bầu ra). Hội đồng xã được bầu theo hình thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp, hoạt động trong nhiệm kỳ 6 năm. Số lượng ủy viên hội đồng xã tỷ lệ thuận với dân số của xã đó và có ít nhất 9 người. Hội đồng xã đóng vai trò rất lớn trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương. Các ủy viên hội đồng xã xây dựng các hướng dẫn về chính sách của xã, thông qua ngân sách, quản lý tài sản của xã, đặc biệt là các công trình tòa nhà và thiết bị của trường tiểu học, đồng thời trực tiếp quyết định phương thức hoạt động của chính quyền xã.

Phương thức hoạt động: thị trưởng ở xã cùng lúc phải thực hiện hai vai trò, vừa là đại diện cho cơ quan dân cử của xã, vừa là đại diện về mặt chính quyền của chính phủ tại địa phương. Với vai trò là người đại diện pháp lý ở xã, thị trưởng xã có trách nhiệm đề xuất và triển khai ngân sách, bảo đảm công tác bảo tồn và quản lý môi trường tự nhiên của xã, bảo tồn các di sản, cấp giấy phép xây dựng và văn phòng đăng ký (công nhận khai sinh, kết hôn, khai tử). Mặc dù có sự khác biệt lớn về dân số, mỗi xã của Pháp cũng chỉ có một thị trưởng và một hội đồng, cùng thực hiện công tác quản lý xã tại tòa thị chính (city hall) với phạm vi quyền lực giống nhau mà không kể tới khác biệt về quy mô hay diện tích của mỗi xã.

Cộng hòa Liên bang Đức

Theo *Hiến pháp* của Đức, chính quyền liên bang của Đức có hai cấp, gồm: *cấp nhà*

nước liên bang và cấp tiểu bang. Chính quyền địa phương không phải là một cấp bổ sung vào hệ thống chung với liên bang mà là một cấp thuộc vào chính quyền riêng của một tiểu bang. Do vậy, khi đề cập chính quyền địa phương ở Đức là nhắc tới 16 hình thức chính quyền địa phương khác nhau tương ứng với 16 tiểu bang (gồm 13 tiểu bang và 3 thành phố: Berlin, Hamburg, Bremen). *Luật Cơ bản* năm 1949 hay còn gọi là *Hiến pháp* được sửa đổi năm 2006 và 2009 có các quy định cụ thể về CQĐT cũng như đơn vị hành chính, bên cạnh đó, các tiểu bang cũng có thẩm quyền ban hành các bộ luật riêng để phù hợp với đặc thù của từng địa phương như: *Luật Chính quyền địa phương*, *Luật Bầu cử địa phương*...

(1) *Số lượng đơn vị hành chính thị xã, thành phố thuộc tỉnh*: xét về tương quan với Việt Nam, chính quyền cấp quận/huyện của Đức nằm dưới cấp tiểu bang, mà tiểu bang có thể coi như tương ứng với một tỉnh của nước ta.

(2) *Cơ cấu tổ chức*: hội đồng được tổ chức ở chính quyền cấp quận/huyện, với nhiệm kỳ 5 năm. Người đứng đầu là trưởng huyện, người này chịu trách nhiệm về mọi hoạt động hành chính thường nhật của huyện và là người đại diện cho các hoạt động chính thức của huyện. Trong cơ cấu tổ chức của một số huyện tại các tiểu bang của Đức có sự xuất hiện của Ủy ban hành chính, ủy ban này được trưởng huyện điều hành cùng với sự tham gia của một số thành viên. Ủy ban hành chính thực hiện một số chức năng hành chính của huyện theo quyết định được đưa ra từ hội đồng huyện. Tuy nhiên, vai trò và quy định chính xác của hội đồng lại rất khác nhau do theo quy định riêng biệt giữa các tiểu bang.

(3) *Phương thức hoạt động*: cấp quận/huyện còn có một số trách nhiệm

như xây dựng và bảo trì đường bộ nhóm B (Bundesstraße), lập kế hoạch xây dựng cho các khu vực thuộc phạm vi của chính quyền địa phương, chăm sóc vườn quốc gia, phúc lợi xã hội, phúc lợi cho thanh niên, xây dựng và bảo trì bệnh viện, xây dựng và bảo trì các trường phổ thông cơ sở khối công lập, thu gom và xử lý rác thải hộ gia đình, đăng ký phương tiện giao thông, bầu cử trưởng huyện hoặc chủ tịch quận...⁴. Điểm đáng chú ý là những nhiệm vụ này cũng được song hành triển khai ở cấp cộng đồng/thành phố trực thuộc.

(4) *Phân quyền trong hoạt động*: các hoạt động hành chính và cung ứng dịch vụ công được ưu tiên và chủ yếu thực thi bởi cấp hành chính bên dưới là cấp thành phố thuộc quận/huyện hoặc cộng đồng dân cư. Các quận/huyện chỉ chịu trách nhiệm thực thi những nhiệm vụ khi các cấp hành chính bên dưới không có đủ năng lực thực hiện.

2. Giá trị tham khảo cho Việt Nam

Một là, học tập mô hình CQĐT của Cộng hòa Liên bang Đức: trong những điểm nổi bật của mô hình CQĐT của Đức là sự tham gia tích cực của cộng đồng trong quản lý đô thị. Theo đó, các đại diện cộng đồng được tham gia vào các quyết định quan trọng liên quan đến phát triển đô thị, như: kế hoạch quy hoạch đô thị, xây dựng các công trình công cộng hoặc cải thiện các dịch vụ công cộng. Điều này giúp tăng tính minh bạch và độ tin cậy của các quyết định quan trọng và đem lại sự hài lòng cho cộng đồng. Ngoài ra, mô hình CQĐT của Đức cũng có sự phân cấp rõ ràng giữa các cấp quản lý, từ cấp thành phố cho đến cấp quận/huyện. Mỗi cấp quản lý có trách nhiệm và quyền hạn riêng để giải quyết các vấn đề liên quan đến đô thị. Điều này giúp tăng tính linh hoạt và đáp ứng nhu cầu cụ thể của từng khu vực.

Hai là, một trong những điểm nổi bật của đổi mới tổ chức, phương thức hoạt động của chính quyền thành phố của Pháp là sự phân quyền và độc lập giữa các địa phương. Các thành phố và vùng đô thị được quản lý bởi các cơ quan địa phương và các chính quyền địa phương có quyền tự quyết và tự chịu trách nhiệm về các quyết định quan trọng liên quan đến phát triển đô thị, từ kế hoạch quy, hoạch đô thị, xây dựng các công trình công cộng cho đến cải thiện các dịch vụ công cộng. Tuy nhiên, để áp dụng đổi mới tổ chức, phương thức hoạt động của chính quyền thành phố của Pháp tại Việt Nam, cần có sự thay đổi về cách quản lý và tư duy của các nhà quản lý đô thị. Đồng thời, cần tạo ra cơ chế và chính sách phù hợp để thúc đẩy sự phân quyền và tự chủ cho chính quyền thành phố, thị xã thuộc tỉnh.

Ba là, một trong những điểm mạnh của chính quyền thành phố Nhật Bản là tính linh hoạt và đa dạng trong tổ chức và hoạt động. Chính quyền thành phố được tổ chức thành nhiều đơn vị độc lập, có chức năng và trách nhiệm cụ thể nhưng vẫn liên kết, tương tác với nhau để thực hiện các hoạt động quản lý và phát triển đô thị. Điểm mạnh của mô hình này là tập trung quyền lực và trách nhiệm cho từng đơn vị trong chính quyền thành phố, giúp tăng tính quyết đoán và hiệu quả trong quản lý và phát triển đô thị. Ngoài ra, các đơn vị này còn có tính chuyên môn hóa và sự phân công rõ ràng, giúp tối ưu hóa tài nguyên và năng lực để đáp ứng nhu cầu của Nhân dân.

Việt Nam có thể học tập và áp dụng mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền thành phố các nước trên thế giới bằng cách thực hiện các hoạt động sau:

(1) Tổ chức các đoàn công tác đi tham quan, nghiên cứu và học hỏi kinh nghiệm các nước: tổ chức các đoàn tham gia học tập và tìm hiểu về mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố các nước trên thế giới.

(2) Tổ chức đào tạo, tập huấn: Việt Nam có thể tổ chức các khóa đào tạo, tập huấn cho cán bộ, công chức của chính quyền địa phương về các mô hình tổ chức, quản lý thành phố hiện đại, cách thức lãnh đạo, quản lý công việc, quản lý ngân sách, giải quyết vấn đề phát triển đô thị...

(3) Tạo điều kiện thu hút đầu tư, trong đó có thể tạo điều kiện thu hút đầu tư cho các doanh nghiệp, tổ chức, đơn vị có kinh nghiệm trong quản lý, phát triển thành phố đến đầu tư, hợp tác phát triển đô thị Việt Nam.

(4) Phát triển phần mềm, ứng dụng công nghệ: Việt Nam có thể phát triển các phần mềm, ứng dụng công nghệ để quản lý, giám sát các hoạt động của chính quyền thành phố, như quản lý ngân sách, quản lý đất đai, giải quyết thủ tục hành chính, quản lý giao thông...

(5) Thực hiện thí điểm: Việt Nam có thể chọn một vài thành phố để thực hiện thí điểm áp dụng các mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền thành phố các nước trên thế giới và đánh giá kết quả để từ đó áp dụng cho các địa phương khác □

Chú thích:

1. *Nhật Bản*. <https://vi.wikipedia.org>, truy cập ngày 18/7/2023.

2. *Case Study of Central and Local Government Finance in Japan*. <https://www.adb.org>, September 2016.

3. *34 945 communes en France en 2023 (et cinq autres chiffres-clés)*. <https://www.courrierdesmaires.fr>, publié le 21/3/2023 à 12h00.

4. *Germany districts map*. <https://maps-germany-de.com>, access July 18, 2023.