

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU Á VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

PHẠM THỊ HOÀN*

Xu hướng phát triển kinh tế - xã hội và đô thị hóa mạnh mẽ hiện nay đặt ra yêu cầu cần phải xây dựng chính quyền đô thị và lựa chọn mô hình chính quyền đô thị phù hợp với nhu cầu quản lý phát triển địa phương. Trước xu thế mới, việc tham khảo kinh nghiệm xây dựng tổ chức chính quyền đô thị ở một số quốc gia châu Á sẽ mang lại những hàm ý chính sách hữu ích nhằm hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền đô thị cho Việt Nam.

Từ khóa: Mô hình chính quyền đô thị; các quốc gia châu Á; kinh nghiệm cho Việt Nam.

The current strong socio-economic development and urbanization trend require the development of urban government and the selection of urban government models suitable to the needs of local development management. Before the new trend, referencing the experience of building urban government organizations in some Asian countries will bring useful policy implications to improve the urban government organization model for Vietnam.

Keywords: Model of urban government; Asian countries; experience for Vietnam.

NGÀY NHẬN: 10/7/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/8/2023

NGÀY DUYỆT: 18/9/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.332.2023.633>

1. Kinh nghiệm xây dựng mô hình chính quyền đô thị ở một số quốc gia châu Á

a. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Tokyo, Nhật Bản

Thủ đô Tokyo của Nhật Bản hiện có 39 triệu cư dân - trở thành vùng đô thị đứng đầu thế giới về dân số¹. Đơn vị hành chính của Tokyo, gồm: 23 phường đặc biệt, 26 quận, 7 thị trấn và 8 xã. Chính quyền đô thị Tokyo có hai cấp: chính quyền thành phố và cấp quận (hoặc phường đặc biệt), mỗi phân khu hành chính đều được tổ chức chính quyền địa phương riêng.

Chính quyền thành phố Tokyo có hai cơ quan, đó là: Hội đồng thành phố và Thị

trưởng. Các thành viên Hội đồng thành phố do người dân trực tiếp bầu ra, nhiệm kỳ 4 năm. Hội đồng thành phố quyết định các chính sách quản lý và phát triển đô thị, giám sát hoạt động của cơ quan hành chính, yêu cầu Thị trưởng báo cáo việc quản lý, thu chi ngân sách đô thị, thi hành nghị quyết của Hội đồng đại diện cho công dân Thủ đô Tokyo, có quyền biểu quyết bất tín nhiệm đối với Thị trưởng. Thị trưởng chịu trách nhiệm đối với toàn bộ hoạt động của chính quyền đô thị, có quyền đại diện cho chính quyền đô thị trong quan hệ với bên ngoài.

* NCS, Học viện Hành chính Quốc gia

Chính quyền quận bao gồm: Hội đồng quận và Quận trưởng. Các cơ quan này do người dân trực tiếp bầu ra. Chính quyền quận là chính quyền cơ sở, nơi trực tiếp cung cấp các dịch vụ cho người dân. Mỗi cấp chính quyền có nhiệm vụ, quyền hạn được xác định bởi luật và hoạt động theo nguyên tắc tự quản.

Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương của thành phố Tokyo được thực hiện theo nguyên tắc tự quản với mức độ phân cấp, phân quyền cao. Điểm tiến bộ là thiết lập mô hình chính quyền đô thị hai cấp, bộ máy chính quyền tinh gọn không có cấp trung gian. Điều này phù hợp với điều kiện Tokyo là đô thị lớn, đòi hỏi tính tự quản, chủ động sáng tạo trong tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị để có những quyết sách nhanh nhạy, phục vụ nhân dân một cách chuyên nghiệp và nhanh chóng, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của Tokyo nói riêng, trở thành hình mẫu cho quản trị đô thị ở Nhật Bản, mang lại giá trị tham chiếu trong cải cách hành chính theo hướng tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế các cơ quan chính quyền đô thị ở các quốc gia khác.

b. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Seoul, Hàn Quốc

Seoul là thành phố trực thuộc trung ương gồm 10,3 triệu dân sống ở vùng lõi đô thị, ngoài ra còn có: thành phố Incheon và tỉnh Gyeonggi với 25 triệu dân sinh sống. Seoul là đô thị lớn thứ hai thế giới².

Tổ chức đơn vị hành chính của Seoul gồm cấp thành phố, cấp quận (gồm 25 “Gu”) và cấp làng (gồm 522 “Dong”). Các quận trở thành cấp chính quyền tự trị từ năm 1988³. Chính quyền đô thị được thành lập ở thành phố và cấp quận. Chính quyền Seoul gồm Hội đồng thành phố và Thị trưởng.

Hội đồng thành phố (Hội đồng vùng Thủ đô Seoul) là cơ quan lập pháp gồm 96 người được bầu từ các khu vực bầu cử địa phương và 10 người được lựa chọn đại diện theo tỷ

lệ⁴; có thẩm quyền ban hành, sửa đổi, bãi bỏ sắc lệnh của chính quyền thành phố, quyết định vấn đề tài chính, dự luật ngân sách, kiểm tra, thanh tra công việc hành chính, tiếp nhận và giải quyết kiến nghị của công dân. Chủ tịch Hội đồng đại diện giám sát việc thực hiện các công việc hành chính của thành phố. Cơ quan hành pháp vùng thủ đô Seoul do Thị trưởng đứng đầu. Dưới Thị trưởng có 3 Phó Thị trưởng. Theo *Luật Tự quản chính quyền địa phương* năm 1988 (sửa đổi, bổ sung năm 1994), Thị trưởng Seoul được người dân trực tiếp bầu với nhiệm kỳ 4 năm.

Cơ cấu tổ chức của bộ máy quản lý thành phố, gồm: tòa thị chính, 19 cục, 63 phòng, ban và 45 văn phòng chi nhánh. Thị trưởng trực tiếp phụ trách Văn phòng kế hoạch và đánh giá, Cục chính sách đánh giá, Cục Tài chính và đầu tư, Cục Chính sách giáo dục, Phòng kế hoạch quan hệ công cộng, Văn phòng người phát ngôn. Bên cạnh đó, có 29 tổ chức trực tiếp nằm dưới quyền quản lý của thành phố, như: Đại học Seoul, Viện Đào tạo công chức, Viện Nghiên cứu sức khỏe và môi trường và một số tổ chức dịch vụ công khác.

Ở các quận tự trị, Hội đồng quận đóng vai trò là cơ quan đại diện. Chủ tịch và phó chủ tịch được các thành viên Hội đồng bầu ra theo nhiệm kỳ. Hội đồng quận gồm các ban phụ trách những vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Hội đồng, trong đó có ban thường trực. Đứng đầu các quận là Quận trưởng. Từ khi có *Luật Tự quản chính quyền địa phương* (sửa đổi, bổ sung năm 1994), Quận trưởng được người dân bầu trực tiếp. Các quận của Seoul là quận tự trị, được phân cấp mạnh hơn quận hành chính thuộc các tỉnh, thành phố khác với dân số trên 500.000 người⁵.

Mối quan hệ giữa chính quyền thành phố Seoul và chính quyền các quận được xây dựng theo nguyên tắc tự quản. Điểm khác biệt là tổ chức bộ máy chính quyền địa

phương ở Seoul thể hiện tính tự quản cao tuy vẫn giữ cơ cấu ba cấp truyền thống. Về cơ cấu quyền lực, vì Seoul là thành phố đặc biệt trực thuộc trung ương nên cấp quận được phân cấp mạnh hơn chính quyền đô thị ở các tỉnh, thành phố khác. Điều này rất phù hợp với địa vị pháp lý của Seoul cũng như có giá trị tham khảo cho các chính quyền đô thị khác đã được xác định thuộc loại đặc biệt, phát huy được vai trò đầu tàu phát triển cho vùng, địa phương và cả nước.

c. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Bangkok, Thái Lan

Bangkok có dân số hơn 8 triệu người, bao gồm 50 quận, 169 phường, là một trong các thành phố lớn nhất Đông Nam Á⁶. Bangkok có tầm quan trọng đặc biệt nên mọi dự án phát triển ở trong và xung quanh thành phố Bangkok phải được phê chuẩn bởi Chính phủ. Hội đồng thành phố sẽ phê chuẩn chương trình phát triển thành phố.

Kế hoạch của Bangkok do Ban Kinh tế và Phát triển xã hội ở trung ương, Bộ Nội vụ và Sở Công vụ và Kế hoạch của thị trấn, quận lập ra. Mỗi quận có riêng bộ máy hành chính và có đại diện ở Hội đồng thành phố Bangkok. Các quận ban hành kế hoạch và người đại diện quận sẽ trình kế hoạch đó lên Hội đồng thành phố để xem xét theo Kế hoạch vùng và phê chuẩn kế hoạch đó. Thành phố Bangkok là đơn vị duy nhất được trợ giúp về tài chính từ chính quyền trung ương. Chính quyền đô thị được thiết lập ở cấp thành phố và cấp quận. Bộ máy chính quyền thành phố Bangkok bao gồm Hội đồng Thành phố và Thị trưởng.

Hội đồng thành phố Bangkok được trao quyền lập pháp và giám sát hoạt động của cơ quan hành chính. Hội đồng thành phố bao gồm 57 thành viên được bầu bởi 57 đơn vị bầu cử và theo nhiệm kỳ 4 năm⁷. Thị trưởng đứng đầu cơ quan hành chính của thành phố và được bầu bằng hình thức trực tiếp phổ thông đầu phiếu, nhiệm kỳ 4 năm. Thị

trưởng Bangkok có thẩm quyền tương tự như Tỉnh trưởng hay Thị trưởng của các địa phương khác.

Nhìn chung, tổ chức bộ máy chính quyền đô thị của Bangkok được thực hiện theo nguyên tắc tản quyền kết hợp với tự quản địa phương, mang lại lợi ích rõ rệt là tạo điều kiện cho thành phố hình thành được các thành phố trong thành phố, quận vệ tinh theo cấu trúc vành đai. Sự kết hợp này bảo đảm cho chính quyền trung ương có thể tham gia vào hoạt động của địa phương thông qua tổ chức của các cơ quan chuyên môn đóng trên địa bàn. Từ đó, Thị trưởng Bangkok cùng với Bộ trưởng Bộ Nội vụ Thái Lan có quyền phối hợp phê duyệt kế hoạch ngân sách và các quy định của đô thị, vừa thể hiện ý chí của trung ương mà vẫn tôn trọng quyền tự quản của thành phố Bangkok. Đồng thời, các đô thị vệ tinh được hình thành trong mô hình chính quyền đô thị Bangkok được chuyên môn hóa trong phát triển không đồng nghĩa với phân cực phát triển một cách tản mát mà lại có giá trị thu hút đầu tư trọng điểm, có tác dụng mở rộng nguồn lực, hỗ trợ nguồn lực để phát triển lõi đô thị giảm gánh nặng, sức ép từ các nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với chính quyền đô thị trung tâm.

2. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm về xây dựng chính quyền đô thị tại một số thành phố, như: Tokyo (Nhật Bản), Seoul (Hàn Quốc), Bangkok (Thái Lan) cho thấy, Việt Nam có thể nghiên cứu, tham khảo để có những chính sách phù hợp nhằm xây dựng chính quyền đô thị được tinh gọn, hiệu quả, cụ thể như sau:

Một là, cần nghiên cứu, tiếp thu những yếu tố hợp lý trong lý thuyết tổ chức chính quyền đô thị theo hướng: “mô hình chính quyền địa phương theo chế độ tự quản địa phương là bảo đảm tính đa dạng nhất”⁸. Mô hình này có những điểm mới theo hướng gia tăng quyền chủ động sáng tạo, được phân

cấp nhiều hơn trong những vấn đề thuộc về quy hoạch phát triển như ngân sách, tài chính, tổ chức bộ máy đến quản lý dân cư, bảo vệ môi trường... Quy định phân biệt nội dung quản lý, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền đô thị khác với chính quyền nông thôn. Chính quyền đô thị được thực hiện một số nhiệm vụ, thẩm quyền đặc thù, được phân cấp quản lý ngân sách lớn hơn, tổ chức bộ máy, biên chế nhiều hơn so với chính quyền nông thôn. Có thể nghiên cứu áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính trong cơ quan hành chính các cấp ở đô thị như mô hình từ thành phố Seoul của Hàn Quốc để tăng cường tính tự chịu trách nhiệm trong quản lý nhà nước của chính quyền đô thị cho phù hợp với đặc thù địa phương.

Hai là, trong quá trình thiết kế, vận hành chính quyền đô thị, cần có sự hỗ trợ, thúc đẩy từ trung ương thông qua việc điều chỉnh hành lang pháp lý, mở ra phương hướng phát huy quyền tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm của các đô thị dựa trên nguyên tắc chung về tổ chức chính quyền địa phương đã ghi nhận trong *Hiến pháp*. Chính quyền đô thị vẫn bao gồm hai thiết chế cơ bản là cơ quan quyền lực Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính Ủy ban nhân dân⁹ nhưng trong điều kiện phù hợp, có thể nghiên cứu ban hành cơ chế đặc thù, được quyết định một số chủ trương lớn có liên quan tới tương lai đô thị cho chính quyền đô thị các địa phương có tiềm lực lớn, trở thành đầu tàu phát triển của vùng và toàn quốc. Giải pháp xây dựng thành phố trong thành phố, đô thị vệ tinh và thiết lập mô hình chính quyền đô thị tương ứng đã thể hiện giá trị tích cực khi được triển khai ở mô hình chính quyền Seoul của Hàn Quốc cũng như chính quyền Bangkok của Thái Lan và đang dần chứng minh tính thiết thực ở Việt Nam. Đơn cử như trường hợp hình thành chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc TP. Hồ Chí Minh; quy hoạch xây dựng chính quyền các khu đô thị vệ tinh thuộc Hà Nội.

Ba là, nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền đô thị hai cấp ở thành phố trực thuộc trung ương theo kinh nghiệm từ thành phố Tokyo của Nhật Bản. Khi chính quyền đô thị được trao quyền tự quản cao hơn, có nghĩa là trước đó, đô thị vốn đã hội tụ đủ tiềm lực tạo ra nguồn của cải vật chất phục vụ phát triển địa phương mà không lệ thuộc vào ngân sách trung ương. Theo lý thuyết về pháp nhân công, chính quyền đô thị chỉ cần được tổ chức thành cấp thành phố và cấp trực thuộc (xã, phường), chỉ thành lập cơ quan hành chính với các vị trí được ủy quyền để thực hiện chức năng quản lý của chính quyền thành phố để tránh manh mún nguồn lực như ở mô hình chính quyền địa phương ba cấp kiểu truyền thống¹⁰, giảm khâu trung gian, tinh gọn bộ máy, tiết kiệm được ngân sách chi cho tổ chức bộ máy và biên chế, tăng cường tính chuyên nghiệp, trực tiếp và nhanh chóng trong cung cấp dịch vụ công, chính quyền có cơ hội đến gần hơn với người dân. Các đô thị ở Việt Nam cần tổng kết kinh nghiệm để nhân rộng mô hình chính quyền địa phương không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp quận, huyện hoặc mô hình không tổ chức Hội đồng nhân dân phường hiện đang thí điểm ở một số đô thị, tiến tới mô hình chính quyền địa phương hai cấp □

Chú thích:

1, 2, 6. <https://vi.wikipedia.org>, truy cập ngày 08/9/2023.

3, 4, 5. Seoul. <https://vi.wikipedia.org>, ngày 25/6/2023.

7. *Băng Cốc*. <https://vi.wikipedia.org>, ngày 25/6/2023.

8. Nguyễn Cửu Việt. *Đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương*. Tạp chí Khoa học Pháp lý, số 2, 2013, tr. 4.

9. Nelson, Svara. *Form of Government still matters: Fostering Innovation in U.S. Municipal Governments*. the American Review of Public Administration 42, no.3, 2012.

10. Alex Weill, Francois Terré. *Droit civil - Les personnes. La Famille. Les incapacités*. Précis Dalloz, Paris, 1993, p.139.