

CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ GIÁ TRỊ THAM CHIẾU CHO ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN VĂN THÔI*

Từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới đất nước, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam diễn ra nhanh, gây không ít áp lực và khó khăn cho công tác quản lý. Từ thực tiễn đó, xây dựng bộ máy chính quyền phù hợp nhằm ứng phó hiệu quả với những vấn đề ở đô thị là nhiệm vụ cấp thiết hiện nay. Tuy nhiên, ở nước ta công việc này còn nhiều mới mẻ, chưa có khuôn mẫu, chuẩn mực chung. Vì vậy, trong quá trình xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị, Việt Nam cần tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới.

Vài nét về mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trên thế giới

Cơ sở pháp lý về tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị.

Chính quyền đô thị là chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính thuộc khu vực đô thị. Đây là một thiết chế quyền lực công do nhân dân địa phương bầu ra, hoạt động trên cơ sở hiến pháp và pháp luật. Điều 92 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946 quy định: “Các quy tắc về tổ chức, hoạt động bộ máy chính quyền địa phương được pháp luật quy định phù hợp với nguyên tắc tự trị địa phương”⁽¹⁾. Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 quy định: Chính quyền địa phương ở Pháp gồm các đơn vị hành chính vùng, tỉnh, xã và các đặc khu, các lãnh thổ hải ngoại. Các đơn vị hành chính lãnh thổ này được quản lý theo hình thức tự quản bởi các hội đồng dân cử địa phương, theo những điều kiện do pháp luật quy định. Tất cả các đô

thị ở Đức hoạt động trên cơ sở nguyên tắc tự quản địa phương. Người đứng đầu cơ quan hành chính ở đây là đại diện của nhân dân, được cử bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Còn ở I-ta-li-a, quyền tự trị của các đô thị và việc áp dụng nguyên tắc tản quyền trong nền hành chính quốc gia được quy định tại điều 5 Hiến pháp nước này.

Thực tiễn về tổ chức của chính quyền đô thị trên thế giới rất đa dạng, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, thể chế chính trị và mức độ dân chủ ở từng quốc gia. Sau khi cách mạng tư sản thành công, chế độ quân chủ chuyên chế bị xóa bỏ, nhiều quốc gia

* Tạp chí Cộng sản

(1) Nguyễn Đăng Dung - Phạm Hồng Thái - Lê Khánh Tùng - Vũ Công Giao (đồng chủ biên): *Tuyển tập hiến pháp của một số quốc gia*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr. 33

thay đổi nguyên tắc tập quyền trong quản lý hành chính lãnh thổ bằng các nguyên tắc, như tản quyền, ủy quyền, phân quyền... Một số thành phố ở châu Âu bắt đầu được trao quyền tự quản. Nhiều đạo luật được ban hành để điều chỉnh các vấn đề về nguyên tắc hoạt động, mô hình chính quyền, cách thức bầu cử chính quyền địa phương. Luật Hội đồng thành phố năm 1835 của Anh (The Municipal Corporations Act) được xem là một trong những đạo luật đầu tiên trên thế giới về chính quyền đô thị. Còn ở Mỹ, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được thực hiện theo 2 nguyên tắc là: “Dillon’s rule” và “Home rule”. Theo nguyên tắc “Dillon’s rule”, chính quyền địa phương chỉ được tổ chức, hoạt động trên cơ sở quy định pháp luật do nhà nước ban hành. Còn với nguyên tắc “Home rule”, các đô thị hoạt động theo nguyên tắc tự quản, được phép thông qua hiến chương thành phố (charter city) và tự quyết định về mô hình tổ chức chính quyền. Ở Nga, chính quyền địa phương hoạt động theo nguyên tắc tự quản. Điều 12, Hiến pháp Nga năm 1993 quy định: “Liên bang Nga thừa nhận và bảo đảm tự quản địa phương. Tự quản địa phương được độc lập trong phạm vi thẩm quyền của mình. Các cơ quan tự quản địa phương không thuộc hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước”⁽²⁾. Nhằm thúc đẩy việc công nhận quyền tự quản địa phương trong 47 quốc gia thành viên, năm 1985 Ủy hội châu Âu (The Council of Europe) đã thông qua Hiến chương châu Âu về Chính quyền địa phương tự quản.

Những mô hình chính quyền đô thị cơ bản trên thế giới.

Với vị trí là chính quyền địa phương, chính quyền ở các đô thị có chức năng cơ bản là đại diện cho dân cư và có trách nhiệm thực hiện quyền hành pháp. Tuy nhiên, chính quyền đô thị ở mỗi quốc gia lại được tổ chức theo những cách khác nhau. Tại Mỹ, chính quyền của các thành phố được tổ chức theo 3 mô hình cơ bản: “thị trường - hội

đồng” (mayor - council), “hội đồng - quản đốc” (council - manager) và “hội đồng” (commission). Mô hình “thị trường - hội đồng” lại được chia thành 2 loại là “thị trường mạnh” và “thị trường yếu”. Đặc điểm của mô hình “thị trường - hội đồng” là: Thị trường do cử tri thành phố trực tiếp bầu ra, đứng đầu cơ quan hành pháp, có quyền quyết định về nhân sự, tài chính, đồng thời nắm quyền phủ quyết đối với những nghị quyết của hội đồng thành phố. Với mô hình “hội đồng - quản đốc” người đứng đầu cơ quan hành chính đô thị là một quản đốc, do hội đồng thành phố lựa chọn. “Quản đốc là người thực hiện nhiệm vụ quản lý và thi hành chính sách trên danh nghĩa một nghề nghiệp chính thức, lâu dài, nên vị trí quản đốc có thể được hình thành dưới hình thức thuê và hoạt động không có nhiệm kỳ”⁽³⁾. Ở mô hình “hội đồng”, cử tri thành phố sẽ bầu ra một hội đồng đảm nhiệm 2 chức năng song trùng là lập quy và hành pháp. Mô hình chính quyền “thị trường - hội đồng” và “hội đồng - quản đốc” được áp dụng tại nhiều thành phố trên nước Mỹ.

Ở Anh, các mô hình chính quyền đô thị đều được quy định trong luật pháp, với các kiểu cơ bản là: “lãnh đạo và nội các” (leader and cabinet), “thị trường dân cử và nội các” (elected mayor and cabinet) và “hệ thống ủy ban” (the committee system). Trong mô hình “lãnh đạo và nội các”, người đứng đầu đảng chiếm đa số ghế trong hội đồng là người lãnh đạo cơ quan hành pháp và có quyền bổ nhiệm các ủy viên cơ quan này. Với mô hình “thị trường dân cử và nội các”, thị trường không phải là thành viên của hội đồng thành phố, nhưng có quyền lựa chọn, bổ nhiệm các thành viên cơ quan hành pháp trong số

(2) Nguyễn Đăng Dung - Phạm Hồng Thái - Lê Khánh Tùng - Vũ Công Giao (đồng chủ biên): *Tuyển tập hiến pháp của một số quốc gia*, Sđd, tr. 391

(3) Trương Thị Hồng Hà (Chủ biên): *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017, tr. 179

các thành viên của hội đồng. Còn trong mô hình “hệ thống ủy ban”, hội đồng thành phố sẽ bầu ra một người lãnh đạo, nhưng chức năng, nhiệm vụ của hội đồng được thực hiện thông qua nhiều ủy ban trực thuộc.

Các đô thị của Đức hoạt động theo “hệ thống hội đồng” (council system). Đặc điểm của hệ thống này là: Thị trưởng đồng thời đứng đầu hội đồng và cơ quan hành pháp. Chính quyền địa phương ở Đức hoạt động trên cơ sở ủy quyền của chính quyền liên bang, nhưng có thẩm quyền riêng với các vấn đề của địa phương. Còn ở Pháp, cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị gồm có hội đồng đại diện và thị trưởng. Cử tri bầu ra hội đồng thành phố và cơ quan này bầu ra thị trưởng. Người được hội đồng thành phố bầu làm thị trưởng là người đứng đầu đảng giành thắng lợi trong cuộc bầu cử địa phương.

Chính quyền địa phương ở Nhật Bản chỉ có 2 cấp là cấp tỉnh và cấp quận/huyện. Nhằm bảo đảm sự tách biệt về quyền lực giữa thị trưởng và hội đồng thành phố, tổ chức chính quyền đô thị của Nhật Bản được tổ chức theo mô hình là: “hệ thống tổng thống” (presidential system). Người đứng đầu cơ quan hành pháp ở các đô thị là thị trưởng, do cử tri trực tiếp bầu ra. Ưu điểm của hệ thống này là tạo ra sự cân bằng và kiểm soát quyền lực giữa cơ quan hành pháp và cơ quan đại diện.

Kinh nghiệm xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị trên thế giới

Quá trình xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị ở khu vực Bắc Mỹ.

Xuất phát là thuộc địa của Anh nên tổ chức bộ máy chính quyền địa phương của Mỹ và Ca-na-đa chịu nhiều ảnh hưởng từ châu Âu. Trong hơn 1 thế kỷ gần đây, một số thành phố ở Mỹ và Ca-na-đa đã tiến hành nhiều cải cách về mô hình tổ chức nhằm hoàn thiện bộ máy chính quyền đô thị. “Thị trưởng - hội đồng” là một mô hình chính quyền đô thị cơ bản ở Mỹ. Mô hình này từng được sử dụng ở Anh trong khoảng

thời gian từ năm 1200 đến năm 1500. Các thành phố lớn nhất ở Mỹ, như Niu Oóc, Lốt An-giơ-lét, Chi-ca-gô,... đều thiết lập chính quyền theo mô hình “thị trưởng - hội đồng”. Trong giai đoạn 1889 - 1910, các đô thị thuộc Thủ đô Oa-sinh-ton đều áp dụng mô hình “thị trưởng - hội đồng”. Tuy nhiên, trong quá trình cải cách tổ chức chính quyền địa phương, bên cạnh mô hình “thị trưởng - hội đồng”, một số mô hình chính quyền mới đã xuất hiện ở Mỹ. Năm 1901, mô hình “hội đồng” xuất hiện ở thành phố Gan-vét-ton (bang Têch-dát). Đến năm 1910, Ta-cô-ma và Xi-pô-can là những thành phố đầu tiên ở Thủ đô Oa-sinh-ton áp dụng mô hình này. Sau đó, chính quyền của nhiều thành phố, như I-a-ki-ma, Oa-la Oa-la, Chê-ha-lít và Xen-tra-li-a cũng sử dụng mô hình “hội đồng”. Hiện nay mô hình này không còn được sử dụng phổ biến, chỉ còn được áp dụng ở một vài thành phố ở Mỹ.

Từ hơn 100 năm trước đây, nhiều thành phố ở Mỹ tiến hành cải tổ bộ máy chính quyền với mục tiêu là nâng cao hiệu quả hoạt động và chuyên nghiệp hóa hoạt động quản lý. Về mô hình “thị trưởng - hội đồng”, một số quan điểm cho rằng, trong mô hình cổ điển này thị trưởng là người nắm giữ quá nhiều quyền lực nên không thể bao quát hết nhiệm vụ quản lý, điều hành. Vì vậy, năm 1908, thành phố Xi-ta-un-ton, bang Vơ-gi-ni-a đưa vào áp dụng mô hình chính quyền mới là: “hội đồng - quản đốc”. Mô hình này được cho là có nhiều điểm tối ưu hơn mô hình “thị trưởng - hội đồng”. Sau đó, nhiều thành phố vừa và nhỏ ở Mỹ đã lựa chọn mô hình này. Để nâng cao hiệu quả hoạt động, thời gian gần đây các thành phố nhỏ, như Xin-xi-na-ti (bang Ô-hai-ô), Xan Bơ-na-đi-ô (bang Ca-li-phóc-ni-a), Ăng-co-rét (bang A-lát-ca),... thay đổi cơ cấu tổ chức chính quyền cũ bằng một mô hình mới gọi là “kết hợp” (hybrid). Trong mô hình này có sự kết hợp giữa những ưu điểm của mô hình “thị trưởng - hội đồng” với mô hình “hội đồng - quản đốc”.

Quá trình xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị ở khu vực châu Âu.

Tại Anh, quá trình xây dựng, cải cách chính quyền địa phương luôn được thực hiện song hành với quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật. Năm 1835, nhằm hợp nhất các đơn vị hành chính, Anh ban hành Luật Hội đồng thành phố. Năm 1888, Luật Chính quyền địa phương tiếp tục được ban hành với mục đích chuẩn hóa hệ thống chính quyền ở địa phương. Từ khi Luật Chính quyền địa phương năm 1972 được ban hành, chức năng quản lý đô thị được giao cho hội đồng thành phố. Năm 2000, Anh ban hành một đạo luật mới về tổ chức chính quyền địa phương, theo đó chính quyền của các đô thị gồm 2 mô hình cơ bản là: “lãnh đạo và nội các” và “thị trường dân cử và nội các”. Luật Địa phương năm 2011 của Anh bổ sung một mô hình chính quyền khác là “hệ thống ủy ban”.

Ở Pháp, quá trình xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị được thực hiện qua nhiều giai đoạn lịch sử khác nhau, đáng chú ý là từ khi có Luật PLM (Luật Pa-ri, Li-ông, Mác-xây) năm 1982. Luật PLM tạo ra nhiều thay đổi về cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương. Đạo luật này cho phép 3 thành phố là Pa-ri, Li-ông, Mác-xây được tổ chức theo một mô hình riêng. Ba thành phố này có địa vị pháp lý ngang với cấp tỉnh, nhưng về chính quyền địa phương thì chỉ tương đương với chính quyền cấp xã. Các thành phố này được chia thành các quận (arrondissements), với cơ cấu chính quyền gồm có hội đồng quận và thị trường. Tất cả các quận trong 3 thành phố này không được xem như một thiết chế hành chính có tư cách pháp nhân công quyền, mà chỉ có trách nhiệm triển khai nhiệm vụ của thành phố giao cho.

Sau khi thống nhất, nước Đức đã tiến hành nhiều cải cách về chính quyền đô thị, từ mô hình tổ chức đến nguyên tắc bầu cử, điển hình là mô hình tổ chức của 3 thành phố Béc-lin, Hăm Búc và Brê-men. Béc-lin là một thành phố, nhưng cũng là 1 bang trong 16 bang của Đức. Cơ quan hành pháp

thành phố là Thượng viện Béc-lin (Senate of Berlin) đứng đầu là thị trường, do hạ viện thành phố bầu ra. Thị trường có quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm các thành viên của thượng viện thành phố. Thủ đô Béc-lin được chia thành 12 quận, nhưng các quận này không được xem như là một cấp chính quyền mà chỉ là các thiết chế công quyền thực hiện các nhiệm vụ do Thượng viện Béc-lin giao cho. Sau năm 1990, việc bầu cử chính quyền địa phương ở Đức đều được thực hiện thống nhất theo nguyên tắc dân chủ, trực tiếp.

Quá trình xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị ở khu vực châu Á.

Năm 1945, sau khi Chiến tranh thế giới lần thứ hai kết thúc, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Nhật Bản có nhiều thay đổi so với thời kỳ trước đó. Theo quy định của Hiến pháp năm 1946 và Luật Tự trị địa phương năm 1947, các đô thị ở Nhật Bản hoạt động trên nguyên tắc tự quản và tổ chức chính quyền theo mô hình “thị trường - hội đồng”. Hội đồng và thị trường ở các đô thị này đều do cử tri trực tiếp bầu ra. Đây là một mô hình chính quyền dân chủ, bảo đảm quyền của người dân trong việc lựa chọn cơ quan đại diện, cũng như người đứng đầu cơ quan hành pháp.

Những thập niên gần đây, ở khu vực Đông Nam Á, các quốc gia, như Phi-líp-pin, In-đô-nê-xi-a, Thái Lan,... thực hiện khá nhiều cải cách về chính quyền địa phương. Tổ chức chính quyền của thành phố Gia-các-ta (In-đô-nê-xi-a) và thành phố Băng Cốc (Thái Lan) là những mô hình có nhiều điểm đặc biệt. Người đứng đầu các đơn vị hành chính (cấp quận/huyện) của thành phố Băng Cốc và Gia-các-ta không do cử tri bầu ra mà do cấp trên trực tiếp bổ nhiệm. Ở Thủ đô Băng Cốc, việc bổ nhiệm chức danh quận trưởng tại các quận thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương. Còn với Gia-các-ta, thủ đô này bao gồm 5 tiểu thành phố (đơn vị hành chính tương đương cấp quận/huyện) và một số hòn đảo nhỏ. Các tiểu thành phố này không có cơ quan đại diện và không

được xem là một cấp chính quyền đô thị. Thị trường của các tiểu thành phố này đều do thống đốc Gia-các-ta trực tiếp bổ nhiệm. Thống đốc Gia-các-ta có toàn quyền quyết định về nhân sự chủ chốt hệ thống cơ quan hành pháp thủ đô. Còn ở Phi-líp-pin, cơ cấu chính quyền của các đô thị gồm thị trưởng và nghị viện địa phương. Những mô hình chính quyền đô thị ở các quốc gia, khu vực trên đây đều có giá trị tham khảo trong quá trình thiết kế, xây dựng mô hình chính quyền cho các thành phố ở nước ta.

Một số đề xuất, gợi ý về định hướng xây dựng, hoàn thiện chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay

Những nguyên tắc cơ bản trong đổi mới, hoàn thiện chính quyền đô thị.

- Thứ nhất, xây dựng, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo đúng đường lối, chủ trương của Đảng.

Đề bảo đảm sự ổn định về chính trị - xã hội và duy trì hoạt động quản lý nhà nước ổn định, thường xuyên, việc đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị phải thực hiện nhất quán theo đúng nguyên tắc, đường lối, chủ trương do Đảng đề ra. Quá trình xây dựng chính quyền đô thị ở các thành phố phải đặt dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo toàn diện của cấp ủy Đảng địa phương, theo đúng quy định.

Thứ hai, xây dựng chính quyền đô thị trên cơ sở quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Xây dựng, đổi mới chính quyền đô thị phải được thực hiện trên cơ sở nguyên tắc pháp quyền. Mọi sự thay đổi về địa giới hành chính, cấp chính quyền, nguyên tắc hoạt động, mô hình tổ chức, phân cấp, phân quyền,... đều phải tuân theo những quy định hiện hành của pháp luật, trong đó Hiến pháp là văn bản pháp lý có giá trị cao nhất.

Thứ ba, xây dựng chính quyền đô thị phù hợp tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước.

Bộ máy chính quyền đô thị phải có cơ cấu gọn nhẹ, hợp lý, hoạt động minh bạch,

hiệu quả, dân chủ, có trách nhiệm, phù hợp với yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước. Chính quyền đô thị cần được xây dựng một cách chủ động, sáng tạo, trong đó có sự tham khảo, lựa chọn, kết hợp giữa những mô hình tiến bộ, hiện đại trên thế giới phù hợp với điều kiện của Việt Nam và với yêu cầu phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của từng địa phương.

Thứ tư, xây dựng chính quyền đô thị phù hợp với tính chất, đặc điểm kinh tế - xã hội ở đô thị.

Chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền đô thị cần được quy định một cách khoa học, hợp lý. Tùy theo tính chất, quy mô, đặc điểm kinh tế - xã hội của từng loại đô thị mà lựa chọn, thiết kế các mô hình chính quyền cho phù hợp. Cần tham khảo những kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố trên thế giới có đặc điểm kinh tế, địa lý, dân số tương đồng với các đô thị của Việt Nam.

Một số đề xuất, gợi ý chính sách trong quá trình xây dựng, hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Về mô hình, cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị.

Trong quá trình xây dựng, đổi mới mô hình chính quyền đô thị, các thành phố trực thuộc Trung ương, như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, Cần Thơ có thể tham khảo kinh nghiệm về tổ chức, cơ cấu, mô hình chính quyền đô thị của các thành phố lớn trên thế giới, như Tô-ky-ô, Gia-các-ta, Pa-ri, Béc-lin, Niu Oóc... Trước tiên, về cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền, các thành phố Pa-ri, Li-ông, Mác-xây, Béc-lin, Hăm Buốc, Brê-men ở Pháp và Đức được tổ chức theo mô hình 2 cấp là cấp thành phố và cấp quận. Tuy nhiên, các quận trực thuộc các thành phố này chỉ là những thiết chế quyền lực công, có trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ do chính quyền thành phố ủy quyền mà không phải là một cấp chính quyền đầy đủ. Chủ thể duy nhất có tư cách pháp nhân công quyền

trong toàn thành phố là chính quyền thành phố. Tại khu vực Đông Nam Á, Thủ đô Gia-các-ta (In-đô-nê-xi-a), với 5 tiểu thành phố trực thuộc, cũng có cấu trúc chính quyền gồm 2 cấp tương tự như các đô thị đặc biệt ở Pháp và Đức là Pa-ri, Béc-lin. Còn về mô hình tổ chức chính quyền, mặc dù có một số kiểu khác nhau nhưng nhiều thành phố ở Mỹ, Nhật Bản lựa chọn và sử dụng mô hình “thị trường - hội đồng”. Mô hình này đang hiện hành ở các thành phố lớn ở Mỹ, như Niu Oóc, Lốt An-giơ-lét, Chi-ca-gô... “Thị trường - hội đồng” là mô hình chính quyền cơ bản của các đô thị ở Nhật Bản. Còn ở Phi-líp-pin, cơ cấu chính quyền của các đô thị tự trị gồm có thị trường và cơ quan nghị viện địa phương.

Về chế độ thủ trưởng trong chính quyền đô thị.

Trong quá trình xây dựng bộ máy chính quyền đô thị, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm tổ chức, hoạt động theo chế độ thủ trưởng của chính quyền đô thị ở một số quốc gia phát triển. Nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý, điều hành, đồng thời giảm bớt những thủ tục ràng buộc để người đứng đầu có thể đưa ra những quyết định ứng phó kịp thời với các vấn đề về đô thị, chính quyền của các thành phố, như Niu Oóc, Tô-ky-ô, Gia-các-ta, Băng Cốc,... hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Trong mô hình “thị trường - hội đồng” ở Mỹ, Nhật Bản... thị trường là người đại diện của thành phố, đứng đầu, điều hành cơ quan hành pháp, có toàn quyền quyết định về tài chính và nhân sự, đồng thời chịu trách nhiệm cá nhân về hoạt động của bộ máy chính quyền. Với Thủ đô Gia-các-ta (In-đô-nê-xi-a) thống đốc là người đứng đầu cơ quan hành pháp, có quyền quyết định về nhân sự chủ chốt. Còn chính quyền đô thị ở Đức là một mô hình đặc biệt, hoạt động theo kiểu “hệ thống hội đồng”. Người đứng đầu cơ quan hành pháp là thị trường do cử tri trực tiếp bầu ra và là người đại diện của nhân dân địa phương.

Thị trường của các thành phố của Đức đồng thời là người đứng đầu cơ quan hành pháp và hội đồng thành phố.

Về phân cấp, phân quyền cho chính quyền đô thị.

Trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, các quốc gia trên thế giới đang chuyển dần từ nguyên tắc tập quyền sang các nguyên tắc phân quyền, tản quyền, trao quyền và ủy quyền. Đó là những kinh nghiệm mà Việt Nam cần nghiên cứu, tham khảo trong quá trình cải cách chính quyền địa phương và xây dựng bộ máy chính quyền đô thị. Sau nhiều lần cải cách, chức năng, thẩm quyền của chính quyền địa phương ở Pháp, Đức, I-ta-li-a, Mỹ, Nhật Bản,... được quy định khoa học, hợp lý hơn trước. Việc phân cấp, phân quyền được thực hiện dựa trên khả năng hoạt động của mỗi cấp chính quyền, đồng thời hạn chế tối đa sự chồng chéo, xung đột về thẩm quyền giữa các cấp theo nguyên tắc: Chính quyền cấp cao hơn không ôm đồm những công việc mà cấp dưới có khả năng đảm nhiệm. Các đơn vị hành chính địa phương ở Pháp có thẩm quyền ban hành các quyết định theo sự phân cấp được quy định trong hiến pháp. Ở Đức, chính quyền đô thị hoạt động trên cơ sở sự ủy quyền của chính quyền liên bang. Chính quyền địa phương ở Anh được tổ chức và hoạt động theo những quy định cụ thể cho từng cấp. Còn ở Mỹ, có 2 nguyên tắc cho hoạt động của chính quyền địa phương là “Dillon’s rule” và “Home rule”. Ở Nhật Bản, việc phân cấp, phân quyền giữa chính quyền cấp tỉnh và các đô thị độc lập được thực hiện khá triệt để. Các đô thị cấp quận/huyện được trao quyền tự quản, có thẩm quyền riêng và không lệ thuộc vào chính quyền cấp tỉnh. Kinh nghiệm thực tiễn về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cho thấy, việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương ở các quốc gia trên thế giới rất đa dạng, tùy thuộc vào đặc điểm kinh tế, văn hóa - xã hội và khả năng quản lý của từng cấp chính quyền. □