

LÝ THUYẾT VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH LÃNH THỔ THÀNH PHỐ THUỘC THÀNH PHỐ VÀ VẤN ĐỀ NHẬN THỨC, ÁP DỤNG TRONG VIỆC THÀNH LẬP THÀNH PHỐ THỦ ĐỨC THUỘC THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

TS. NGUYỄN THỊ THIỆN TRÍ^(*)

Ngày nhận bài: 09/02/2022; ngày nhận bài sửa: 27/02/2022; ngày duyệt đăng: 28/02/2022.

TÓM TẮT

Để giải tỏa áp lực đô thị hóa tại Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) cũng như tạo cực tăng trưởng mới cho vùng Đông Nam Bộ, Ủy ban Thường vụ Quốc Hội đã ban hành Nghị quyết thành lập thành phố Thủ Đức và ban hành quy định riêng về cơ chế chính quyền đô thị cho TP.HCM. So với thể chế chung về chính quyền địa phương thì mô hình tổ chức chính quyền đô thị TP.HCM và thành phố Thủ Đức có nhiều điểm mới tiến bộ nổi bật. Tuy nhiên, so với lý thuyết về tổ chức chính quyền đô thị thì vẫn còn hạn chế. Bài viết phân tích lý thuyết tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ thành phố thuộc thành phố và vấn đề áp dụng lý thuyết này vào việc thành lập thành phố Thủ Đức, từ đó có những đề xuất mang tính định hướng nhằm phát triển thành phố Thủ Đức và chính quyền đô thị nói chung.

Từ khóa: đô thị hóa, chính quyền đô thị, thành phố thuộc thành phố, đô thị vệ tinh, thành phố Thủ Đức.

ABSTRACT

In order to relieve the pressure of urbanization in Ho Chi Minh City as well as to create a new growth pole for the eastern region of South Vietnam, the National Assembly Standing Committee promulgated a Resolution on the establishment of Thu Duc city and particular Regulations on the urban government regime for Ho Chi Minh City. Compared with the general institutions of local government, the organizational model of urban government in Ho Chi Minh City and of urban government in Thu Duc city have several remarkably new and progressive points. However, compared with the theory of urban government organization, it is still limited. The article analyzes the theory of organization of the administrative territorial unit of the city within the city and the problem of applying this theory to the establishment of Thu Duc city, thereby putting forward to some orientation proposals to develop Thu Duc city in particular and to develop an urban government in general.

^(*) Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Key words: *urbanization, urban government, the city within the city, satellite city, Thu Duc city.*

1. Lý thuyết về đơn vị hành chính lãnh thổ thành phố thuộc thành phố

1.1. Đô thị hóa và nhu cầu thành lập đô thị mới/ đô thị vệ tinh

Với quá trình đô thị hóa tự nhiên, sự phát triển không ngừng của yếu tố đô thị đặt vấn đề phải kiểm soát đô thị. Để kiểm soát đô thị hóa và giãn cách dân cư đô thị, từ lý thuyết về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ và lý thuyết quản trị đô thị, một phương thức kiểm soát đô thị hóa hiện đang rất phổ biến ở các quốc gia đô thị hóa cao đó là tổ chức lại hợp lý các đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị trên cơ sở nắm bắt các quy luật phát triển, phân hóa của đô thị⁽¹⁾. Kết quả của sự sắp xếp này chính là sự hình thành các đô thị mới thuộc vùng đô thị, thường gọi là các thành phố mới (new city). Các thành phố mới được thành lập ở vùng ven vùng thành phố như một sự chia sẻ với đô thị trung tâm, giải tỏa áp lực cho các đô thị trung tâm và để bảo đảm đô thị hóa đồng đều⁽²⁾. Theo đó, thông qua sự tập trung của cơ hội việc làm, nhà ở, thị trường mới và các dịch vụ công, các nút đô thị mới sẽ thu hút dân cư từ trung tâm ra khu đô thị mới, giảm áp lực cho vùng đô thị trung tâm, hình thành cực tăng trưởng mới cho khu vực, tạo thế phát triển đô thị bền vững, cân bằng⁽³⁾.

Có thể nói, *thành phố mới* là một khái niệm phổ biến trong quy hoạch đô thị trong những thập niên gần đây. Nó được xác định là những khu đô thị mới, có diện tích không quá lớn, được quy hoạch tiếp giáp với thành phố lớn hoặc thuộc vùng thành phố lớn nhằm điều tiết và ngăn chặn sự phát triển tràn trãi của đô thị trung tâm hay còn gọi là thành phố mẹ⁽⁴⁾. Hoặc có thể hiểu, đó là một đô thị khép kín và được thành lập nhằm mục đích hàng đầu là cân bằng xã hội, được lên kế hoạch chủ yếu để giải tỏa dân số dư thừa và việc làm theo một tỷ lệ cân bằng nhằm tránh khỏi sự tắc nghẽn. Thành phố mới được xem là giải pháp tốt nhất cho các vấn đề đô thị hóa hiện nay⁽⁵⁾.

Với vai trò là một đô thị mới, các thành phố mới này được thành lập ở vùng lãnh thổ tự nhiên, có vị trí địa lý thuận lợi cho sự phát triển toàn diện một đô thị và hiện đang chưa có yếu tố đô thị trước đó. Về thực tiễn, việc thành lập thành phố mới là phù hợp với sự phát triển tự nhiên của các lãnh thổ chung quanh đô thị trung tâm, đó là quy luật về sự đa dạng hóa của các

⁽¹⁾ Robert E. Lang and Patrick A. Simmons (2001). "Boomburbs": The emergency of large, fast - growing suburban cities in the United States. Fannie Mae Foundation Census Note 06 (June 2001), Fannie Mae Foundation, p.2.

⁽²⁾ Đỗ Đức Nhung (2019). *Đô thị vệ tinh (Satellite Urban) là gì? Phân loại, chức năng và hướng phát triển*. Truy xuất từ <https://vietnambiz.vn/do-thi-ve-tinh-satellite-urban-la-gi-phan-loai-chuc-nang-va-huong-phat-trien-20191028171302777.htm>, trích đọc ngày 19/8/2021.

⁽³⁾ Andre' Sorensen (2001). Subcentres and Satellite Cities: Tokyo's 20th Century Experience of Planned Polycentrism. *International Planning Studies, Vol. 6, No.1*, p.11, 9-32.

⁽⁴⁾ Ansumant (2020). *Satellite City, Meaning, Characteristics & Examples*. Truy xuất từ <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city>, trích đọc ngày 19/12/2021.

⁽⁵⁾ Ansumant (2020). *Satellite City, Meaning, Characteristics & Examples*. Truy xuất từ <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city>, trích đọc ngày 19/12/2021.

lãnh thổ đô thị. Với việc tái cấu trúc lãnh thổ đô thị thông qua việc thành lập các tiểu trung tâm là các thành phố mới, chính quyền có thể đạt được hai mục tiêu trong quản trị đô thị, đó là kiểm soát đô thị hóa và hình thành cực tăng trưởng mới cho vùng đô thị.

Hiện mô hình này đang rất phát triển ở các quốc gia đô thị hóa cao, nó được chấp nhận vì sự tương thích với tính quy luật của sự đa dạng hóa trong tính chất lãnh thổ của đô thị, đồng thời có ý nghĩa thực tiễn trong kiểm soát đô thị, giúp quản trị đô thị một cách hiệu quả. Thực tiễn cho thấy, một số thành phố mới đã phát triển vượt trội, vượt ra ngoài nhiệm vụ thành phố vệ tinh của thành phố mẹ, và trở thành thành phố mẹ của các thành phố vệ tinh lân cận, ví dụ như: Một số khu đô thị lớn nổi bật trên thế giới được gọi là vùng đô thị như New York, London, Bắc Kinh, Thượng Hải, Seoul, Tokyo, Mumbai... xung quanh các đô thị trung tâm này sẽ có hai hoặc nhiều khu vực đô thị phát triển kết hợp, được hình thành từ các thành phố vệ tinh, hình thành nên các chuỗi đô thị (Megalopolis). Tại Hoa Kỳ, các khu vực đô thị chung quanh Boston, Massachusetts, lan rộng sang phía nam cũng như Washington DC tạo thành chuỗi đô thị Hành lang Đông Bắc⁽⁶⁾. Ấn Độ đã trở nên nổi bật nhờ sự phát triển cơ sở hạ tầng và tiềm năng thu hút sự tăng trưởng thực tế thông qua các thành phố vệ tinh nổi bật gần Delhi là Gurgaon, Noida, Ghaziabad và Faridabad. Hoặc Mumbai cũng có một số thành phố vệ tinh nổi tiếng như Navi Mumbai, Dombivli và Thane. Ở Bangalore cũng có một số đô thị vệ tinh nổi bật như Kengeri và Yelahanka. Khi các thành phố vệ tinh vào cuối thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20 đạt quy mô lớn, chúng đã phát triển như những lõi đô thị chuyên môn hóa cao. Chẳng hạn như Malaysia đã phát triển Cyber Jaya, một thị trấn mới ở phía nam Kuala Lumpur thành một đô thị về ngành công nghệ thông tin; Clark ở Philippines đã trở thành một trung tâm hậu cần và điện tử lớn cho sản xuất lắp ráp và hậu cần; Bekasi, phía đông nam của Jakarta, là một đô thị mới tập trung phát triển các ngành công nghiệp nặng. Ở Trung Đông, Nam Mỹ và châu Á - đặc biệt là ở Ấn Độ, Hàn Quốc, Trung Quốc - nhiều thị trấn mới đã được phát triển như những thực thể riêng biệt xung quanh các khu liên hợp công nghiệp lớn⁽⁷⁾.

1.2. Cơ sở lý thuyết cho sự thành lập chính quyền đô thị ở đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị nói chung và thành phố vệ tinh nói riêng

Để quản trị đô thị, tất yếu phải có chính quyền đô thị. Chính quyền đô thị (municipality) là tổ chức chính quyền địa phương ở các đô thị, được tổ chức, vận hành theo cơ chế tự quản địa phương, có cơ sở lý thuyết là phi tập trung quản lý (decentralization) hay còn gọi là “phân quyền”. Điều này được lý giải chủ yếu ở hai nội dung sau:

Thứ nhất, sự đa dạng hóa tự nhiên của các lãnh thổ đô thị, buộc Trung ương phải áp dụng chính sách tự quản đô thị.

⁽⁶⁾ National Geographic. *Urban area*. Truy xuất từ <http://nationalgeographic.org/encyclopedia/urban-area>, trích đọc ngày 15/12/2021.

⁽⁷⁾ Brian H Roberts (2014). *Managing Systems of Secondary Cities: Policy Responses in International Development*, published by Cities Alliance, Belgium, p.119.

Sự đa dạng và khác biệt của các lãnh thổ nói chung và lãnh thổ đô thị nói riêng, bao gồm sự đa dạng bên ngoài và nội bộ bên trong mỗi đô thị.

Về bên ngoài (tính theo sự đa dạng của các loại đô thị) thì sự xuất hiện của thành phố vệ tinh đã góp phần làm đa dạng hóa hơn lãnh thổ đô thị vốn đã rất đa dạng do sự phân hóa tự nhiên của yếu tố đô thị và nhu cầu định hướng phát triển đô thị⁽⁸⁾. Từ sự đa dạng của đô thị về cả quy mô, chức năng, nhiệm vụ, vai trò, vị trí... cho thấy các đô thị hiện nay đã phát triển theo hướng chuyên nghiệp và chuyên biệt, chuyên môn hóa cao, sự phân hóa càng đậm đặc, tính khác biệt, tính đa dạng của đô thị càng rõ. Để quản lý các đô thị vốn đa dạng cần có một chính sách quản lý phù hợp để thúc đẩy chức năng và tạo đòn bẩy chính sách cho các đô thị mới. Việc tổ chức chính quyền đã không còn đơn thuần chỉ là mô hình cơ bản đô thị hay nông thôn mà trong các đô thị cũng có sự phân hóa đáng kể. Để điều tiết được sự đa dạng này, để tạo cơ chế phát triển riêng biệt trong cái phát triển vĩ mô, quốc gia thì ngoài quy hoạch vùng, lãnh thổ thuộc về yếu tố kỹ thuật thì nhất thiết phải có thể chế mở và cơ chế trao quyền tự quyết cho các lãnh thổ đô thị. Về logic, khi chấp nhận sự đa dạng hóa của yếu tố lãnh thổ thì các lãnh thổ không chỉ có nông thôn hay đô thị, hải đảo, miền núi, đồng bằng... mà sự đa dạng lãnh thổ theo sự tịnh tiến của tự nhiên. Khi đó, trung ương chỉ có thể trao quyền tự chủ cho các địa phương trong việc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và chỉ dừng lại ở vai trò điều tiết vĩ mô, sự đa dạng về lãnh thổ địa phương vượt ra ngoài khả năng đưa ra các quy định cho từng địa phương và lựa chọn phân quyền, tự quản địa phương chính là lựa chọn khách quan, tất yếu để quản lý hiệu quả các lãnh thổ đô thị đa dạng tự nhiên, nhằm đảm bảo hiệu quả chính trị, kinh tế, xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thứ hai, khách thể quản lý mang tên đô thị quyết định sự hình thành cơ chế quản lý đô thị.

Từ lý luận và thực tiễn cho thấy, các lãnh thổ đô thị chủ yếu là các lãnh thổ tự nhiên⁽⁹⁾ với những đặc trưng thuộc về đô thị như yếu tố địa lý, dân cư, nghề nghiệp và đặc biệt khác với các lãnh thổ nông thôn ở sự không đồng nhất về văn hóa. Để tạo sự đồng nhất, để hình thành một trật tự đô thị thì đòi hỏi đô thị đó phải có một chính sách quản lý có tính tự chủ cao của riêng đô thị, được hình thành từ ý chí cộng đồng đô thị - đó là thể chế tự quản đô thị. Thực tiễn cho thấy, thể chế tự quản đô thị hoàn toàn phù hợp với cơ chế điều tiết, kiểm soát, điều hành tiến trình đô thị hóa - một quá trình phức tạp diễn ra chung quanh các biến số đặc trưng, bao gồm:

⁽⁸⁾ Sự đa dạng của đô thị được thể hiện ở nhiều góc tiếp cận khác nhau, ví dụ như, căn cứ theo vị trí và chức năng, có thể phân thành đô thị trung tâm (center city), đô thị thủ đô (capital cities), đô thị vệ tinh (satellite cities/town), đô thị rìa (edge cities). Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, vị trí, vai trò đối với quốc gia, hoặc vùng, khu vực hay quốc tế mà các đô thị có thể được phân thành: thành phố toàn cầu, thành phố lõi (core cities) hay thành phố mẹ trong mối quan hệ với thành phố vệ tinh... và nhiều cách tiếp cận khác tùy theo nhu cầu quản lý, phát triển của đô thị.

⁽⁹⁾ Yếu tố tự nhiên của các lãnh thổ đô thị theo tác giả, được xác lập từ sự ra đời một cách tự nhiên của các thành phố được lý giải trong tác phẩm "Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước" của Ph.Ăngghen, đó chính là sự phát triển lớn mạnh của quyền lực công cộng từ chế độ nguyên thủy của các làng mạc, thái ấp và những thành phố đã được tồn tại song song như một sự đối lập với nền dân chủ quân sự của Aten hay Rôma. Xem thêm: I.L.Andreep (1987). *Về tác phẩm của Ph.Ăngghen "Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước"* (trang 214). Matxcova: Nhà xuất bản Tiến Bộ.

các thay đổi nhân khẩu, tập trung các hoạt động kinh tế trong không gian địa lý hạn hẹp mà có thể được kích hoạt bởi công nghiệp hóa, mở rộng không gian các khu định cư và thay đổi lối sống của người dân. Nhu cầu cơ chế tự quản đô thị được hình thành trong lòng đô thị, là nhu cầu của khách thể quản lý mang tính đô thị⁽¹⁰⁾. Với lãnh thổ đô thị, cơ chế quản lý đô thị được xem là loại thể chế pháp lý hoàn chỉnh hiện nay đáp ứng hai nhu cầu của đô thị: bảo đảm dân chủ và phát triển kinh tế bền vững. Ý nghĩa to lớn này được nhìn thấy từ sự tương thích giữa hệ lý luận của cơ chế tự quản đô thị với đặc tính khách quan của lãnh thổ đô thị.

Có thể nói, để quản lý thành công một đô thị, thể chế quản lý đô thị phải là thể chế mở, năng động, chính quyền đô thị phải được trao quyền tự chủ rất lớn: tự chủ trong việc đưa ra, làm mới và gọt giũa chính sách thực tế ở đô thị để đáp ứng nhu cầu quản lý và quy hoạch. Đó là thể chế có cơ sở lý luận là cơ chế phân quyền/tự quản địa phương. Với cơ chế tự quản đô thị, chính quyền đô thị sẽ được áp dụng một thể chế quản lý xuất phát từ chính địa phương, đa dạng, không chỉ phù hợp với nhu cầu điều hành thực tế của đô thị mà còn phù hợp với truyền thống, lịch sử, văn hóa đô thị. Thực chất, cơ chế tự quản đô thị bảo đảm sự phát triển bền vững của đô thị vì nó bảo đảm cho sự phát triển tự nhiên, là minh chứng cho nguyên lý triết học: cái gì phù hợp thì phát triển.

2. Vấn đề thành lập thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh và quan điểm pháp luật về tổ chức chính quyền thành đô thị Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Thủ Đức

2.1. Đô thị hóa ở Việt Nam và nhu cầu thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh

Ở Việt Nam, các đô thị trực thuộc Trung ương có đặc trưng của một vùng thành phố, đặc biệt là Thành phố Hồ Chí Minh được xếp là một siêu đô thị và có nhu cầu bức thiết kiểm soát đô thị hóa, giải tỏa áp lực đô thị và quản trị đô thị hiệu quả hơn. Về thực tiễn, đô thị hóa ở các đô thị nói chung và đô thị Việt Nam nói riêng sẽ dẫn đến sự vượt ra ngoài giới hạn và năng lực cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản và các tiện ích xã hội của chính quyền, cũng như sẽ vượt quá khả năng điều chỉnh của chính sách hiện hữu về quản lý đô thị⁽¹¹⁾. Trong bối cảnh đô thị hóa cao⁽¹²⁾,

⁽¹⁰⁾ Có tác giả đã chứng minh sự hợp lý của chế độ tự quản đối với nhu cầu quản lý đô thị thông qua dẫn chứng về những hệ quả từ mô hình tập trung. Đó là: các thành phố trải dài đã vượt ra ngoài giới hạn và năng lực cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản và các tiện ích xã hội của chính quyền, cùng với sự gia tăng đô thị hóa là sự tăng của tỷ lệ thất nghiệp và đói nghèo, là việc tăng các khu định cư không chính thức, sự xuống cấp của cơ sở hạ tầng hiện có và cả các vấn đề xã hội, nhiều cư dân nông thôn chọn trở thành cư dân đô thị và kết thúc ở khu ổ chuột. Xem thêm: Đó là đánh giá của các học giả về vùng Châu Phi Sahara, xem thêm: Mohamed Arouri, Adel Ben Youssef, Cuong Nguyen-Viet, Agnès Soucat (2014). *Effects of urbanization on economic growth and human capital formation in Africa*. Working Paper Series, No.119, Program on the global demography of aging at Havard University, p.6.

⁽¹¹⁾ Mohamed Arouri, Adel Ben Youssef, Cuong Nguyen-Viet, Agnès Soucat (2014). *Effects of urbanization on economic growth and human capital formation in Africa*. Working Paper Series, No.119, Program on the global demography of aging at Havard University, p.6.

⁽¹²⁾ Sau đổi mới, đô thị hóa ở Việt Nam diễn ra quy mô và mạnh mẽ. Cụ thể: theo thống kê của Bộ Xây dựng, đô thị hóa nước ta trước thời kỳ đổi mới (từ 1931 đến những năm cuối thế kỷ XX) như sau: 1931: 7,5% => 1940: 8,7% => 1951: 10% => 1960: 15% => 1970: 20,6% => 1979: 19,2% => 1989: 22% => 1999: 23,5%. Từ nguyên lý: quá trình đô thị hóa là một quá trình tự nhiên, tất yếu, kết hợp với chính sách mở cửa 1986 nên dù mang nhiều yếu tố chính trị hành chính nhưng tốc độ phát triển đô thị Việt Nam

các đô thị lớn nước ta đang đối diện với những vấn đề chung của một đô thị quá tải, chất lượng đời sống cư dân đô thị do đó cũng giảm sút⁽¹³⁾ và phân hóa giàu nghèo đang có chiều hướng ngày càng tăng⁽¹⁴⁾. Từ đó cho thấy, việc tổ chức lại đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị trên cơ sở công nhận sự đa dạng của các lãnh thổ đô thị để tiến tới tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở vùng đô thị là cấp bách và có ý nghĩa lớn về chính trị, kinh tế, xã hội ở Việt Nam hiện nay.

Như vậy, từ góc độ lý luận và thực tiễn hình thành các đô thị mới thuộc vùng đô thị trên thế giới, có thể khẳng định, việc hình thành thành phố thuộc thành phố ở nước ta là giải pháp khách quan, đáp ứng nhu cầu kiểm soát đô thị, quản trị đô thị hiệu quả. Là một siêu đô thị, Thành phố Hồ Chí Minh có đủ cơ sở thực tiễn cho việc hình thành một đô thị mới thuộc vùng thành phố Hồ Chí Minh, vấn đề còn lại chính là vai trò của quy hoạch đô thị và thể chế pháp lý nhằm đáp ứng nhu cầu hình thành một đô thị mới với chức năng kép: vừa là một cực tăng trưởng mới của vùng, vừa làm chức năng, nhiệm vụ của một đô thị vệ tinh.

2.2. Những vướng mắc pháp lý về tổ chức chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh

Từ cơ sở hiến định về nguyên tắc chung trong tổ chức chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị của Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015 đã góp phần đa dạng hóa đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị bằng việc bổ sung một đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị mới là thành phố thuộc thành phố⁽¹⁵⁾. Với cơ sở pháp lý như trên, thành phố Thủ Đức đã được thành lập vào ngày 01/01/2021. Thủ Đức là thành phố thuộc thành phố đầu tiên của Việt Nam, gánh vác không chỉ trọng trách là một cực tăng trưởng mới của khu vực miền Đông Nam Bộ, hay trách nhiệm đô thị vệ tinh của vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh mà còn gánh trách nhiệm là tiền lệ đầu tiên của cơ chế hình thành đơn vị hành chính lãnh thổ thành phố thuộc thành phố trên cả nước trong bối cảnh thể chế pháp lý về chính quyền đô thị nói chung còn nhiều khoảng trống và vướng mắc.

Để tạo cơ sở pháp lý cho Thành phố Hồ Chí Minh, Ủy ban Thường vụ Quốc Hội đã ban hành Nghị quyết về chính quyền đô thị và Chính phủ đã ban hành Nghị định quy định chi tiết thi hành Nghị quyết về chính quyền đô thị. Với cơ sở pháp lý mới này cho thấy sự cố gắng lớn

khá cao từ những năm đầu thế kỷ XXI, thông qua các số liệu như sau: Năm 1999 có 629 đô thị, đến 31/12/2010, nước ta có 755 đô thị, đến tháng 12 năm 2013, có khoảng 770 đô thị, với tỷ lệ đô thị hóa năm 2013 đạt hơn 33,47%, Năm 2016, tỷ lệ đô thị hóa cả nước đạt khoảng 36,6%, tăng 0,9% so với năm 2015, đạt 99,5% kế hoạch năm, tính đến hết năm 2018, Việt Nam đã có 819 đô thị (tăng 6 đô thị so với năm 2017); tỷ lệ đô thị hóa cả nước đạt khoảng 38,4% (tăng 0,9% so với năm 2017). Nguồn: Tổng Cục Thống kê. *Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: thực trạng, xu hướng và những khác biệt*. Truy xuất từ <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=713>, trích đọc ngày 20/12/2021.

⁽¹³⁾ Nguyễn Quang Hưng (2018). *Bảo đảm chất lượng sống tại đô thị*. Báo Nhân Dân bản điện tử, truy xuất từ <https://nhandan.com.vn/binh-luan-phe-phan/bao-dam-chat-luong-song-tai-do-thi-338451/>, trích đọc ngày 15/12/2021.

⁽¹⁴⁾ Quỳnh Anh (2019). *Chênh lệch giàu nghèo tại Việt Nam có xu hướng ngày càng gia tăng*. Hà Nội: Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế - xã hội quốc gia, Bộ Khoa học Công nghệ, truy xuất từ <http://ncif.gov.vn/Pages/NewsDetail.aspx?newid=21631>, trích đọc ngày 25/12/2021; Thanh Tùng (2019). *Người nghèo ở đô thị*. Truy xuất từ <https://nhandan.com.vn/baothoinay-dothi/nguoi-ngheo-o-do-thi-381052>, trích đọc ngày 15/12/2021.

⁽¹⁵⁾ Xem Điều 2 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

của Trung ương trong việc xác lập một cơ chế riêng cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh trong đó có Thành phố Thủ Đức. Một số quy định mới nổi bật trao thêm thẩm quyền cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh so với quy định chung về chính quyền địa phương như: áp dụng một cấp chính quyền, hai cấp hành chính, áp dụng chế độ thủ trưởng cho người đứng đầu cơ quan hành chính quận và phường, giao quyền chủ động cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh trong việc phân định thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân hai cấp dưới...

Tuy nhiên, so với lý thuyết và thực tiễn quản lý đô thị nói chung, cơ sở pháp lý này chưa đáp ứng được nhu cầu tổ chức và điều hành một đô thị lớn như Thành phố Hồ Chí Minh và cũng chưa được xem là thể chế đầy đủ, đặc thù cho thành phố Thủ Đức phát triển như một đô thị mới, đô thị vệ tinh.

Nghị quyết chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh chưa thể hiện sự đột phá trong cơ chế tổ chức chính quyền đô thị, vẫn còn mang nặng tính tập trung. Nội dung được cho là đặc thù của Nghị quyết chẳng qua chỉ là một sự sắp xếp lại trong nội bộ của mô hình tập trung chứ chưa “mở” theo quan niệm chung về chính quyền đô thị. Trung ương chưa trao quyền cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh trong việc tổ chức, điều hành bộ máy chính quyền của Thành phố Hồ Chí Minh thông qua các quy định quá chi tiết về tổ chức bộ máy, nhân sự, hoạt động của chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh cả hai cấp hành chính bên dưới. Được thể hiện như sau:

Một là, so với pháp luật chung về chính quyền địa phương, chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh được tổ chức lại theo hướng một cấp chính quyền và hai cấp hành chính. Nhưng việc không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường ở đây đúng nghĩa là tránh lãng phí nhân lực không cần thiết và bớt công kênh chứ chưa hướng đến việc thay đổi cơ chế theo hướng trao quyền và tăng tính chủ động cho chính quyền đô thị, còn lại Ủy ban nhân dân quận, phường dù đổi mới theo chế độ thủ trưởng nhưng quyền tự quyết thấp và vẫn bị ràng buộc bởi cơ chế điều hành tập trung dân chủ. Nhìn chung, vẫn còn đậm nét mô hình tổ chức và hoạt động của mô hình cũ. Quyền tự chủ của chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh thấp và không thể hiện được tinh thần chủ động của chính quyền đô thị.

Hai là, trong tổ chức chính quyền đô thị, tính tự quyết và vai trò của dân cư đô thị là quan trọng, là linh hồn của chính quyền đô thị. Sự đa dạng về dân cư đòi hỏi phải đề cao vai trò của người dân để bảo đảm tính đồng thuận cũng để tránh các quyết định quan liêu và chủ quan.

Ba là, việc trao quyền giám sát của Chính phủ đối với chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh thông qua quy định báo cáo định kỳ 3 năm cho thấy Nghị quyết này là quy định mang tính tạm thời và chỉ áp dụng rất chừng mực, chọn lọc ở các đô thị nhất định chứ chưa thể hiện định hướng đổi mới đồng loạt với các lãnh thổ đô thị. Với quan niệm và cách làm này thì Nghị quyết chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh không khác nhiều với “cơ chế đặc thù” cho chính quyền đô thị được áp dụng phổ biến thời gian qua, và khó tránh lại phát sinh cơ chế xin - cho cơ chế chính quyền đô thị ở các đô thị khác.

Có thể nói, dù sự đổi mới là khá lớn, nhưng vẫn tập trung về lượng hơn là về chất, thành phố Thủ Đức trong mô hình chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh nói chung vẫn là một đơn vị hành chính như huyện Củ chi hay Cần Giờ mà không có gì đột phá về thể chế. Được thể hiện như sau: (1) vẫn chưa có sự mở rộng thẩm quyền và chính sách nhằm tăng cường tính chủ động, sáng tạo cho các cấp chính quyền địa phương⁽¹⁶⁾; (2) sự phụ thuộc của địa phương vào trung ương, chính quyền địa phương cấp dưới vào chính quyền địa phương cấp trên còn quá lớn, quan hệ trực thuộc chiều dọc đang có xu hướng mạnh hơn so với trực thuộc chiều ngang, (3) Cơ chế kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương lỏng lẻo, khép kín, vai trò, sứ mạng chính trị của cư dân địa phương trong tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương chưa được phát huy⁽¹⁷⁾; (4) mô hình tổ chức chính quyền địa phương vẫn nặng về mô hình cấp hành chính thay vì căn cứ vào tính chất lãnh thổ như thực tiễn đòi hỏi, tính đa dạng của mô hình tổ chức chính quyền địa phương kém. Do đó, ở Việt Nam, gọi chính xác là chính quyền địa phương ở đô thị chứ vẫn chưa có chính quyền đô thị.

Như vậy, tổ chức chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay nếu chỉ thay đổi về mức độ mà không thay đổi về chất thì không thể đáp ứng nhu cầu quản lý đô thị, đó là một hoạt động vừa mang tính khoa học tổng hợp vừa là một nghệ thuật điều phối vô cùng phức tạp trên tất cả các bình diện từ vi mô đến vĩ mô, làm sao cho hàng triệu con người luôn sống trong trạng thái cân bằng nhưng lại phát triển năng động, sao cho mọi sự đa dạng và khác biệt có thể cùng chung sống với nhau một cách hòa bình⁽¹⁸⁾.

3. Quan điểm và đề xuất đổi mới pháp luật tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền thành phố thuộc thành phố

3.1. Quan điểm đổi mới pháp luật tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền thành phố thuộc thành phố

Thứ nhất, cần nghiên cứu tiếp thu những hạt nhân hợp lý của lý thuyết tổ chức chính quyền đô thị nói chung và mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố nói riêng. Vì dù lý luận tự quản địa phương khá phức tạp, nhưng tựu trung lại, về tinh thần cốt lõi của mô hình này được thể hiện ra ngoài chính là sự đa dạng hóa các kiểu, các mô hình tổ chức chính quyền

⁽¹⁶⁾ Thẩm quyền cụ thể của chính quyền địa phương các cấp được Luật quy định chi tiết và thẩm quyền “quyết định” chi tập trung vào quyết định biện pháp chứ không có thẩm quyền quyết định chủ trương, chính sách và luôn bị ràng buộc bởi giới hạn là “thuộc phạm vi thẩm quyền được phân quyền hoặc phân cấp”. Ví dụ, xem Điều 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

⁽¹⁷⁾ Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định một trong những nguyên tắc tổ chức chính quyền địa phương là: chính quyền địa phương chịu sự giám sát của nhân dân nhưng không có quy định cụ thể nào về nội dung thể hiện điều này, trong khi đó, chính quyền địa phương mỗi cấp được quy định đều phải chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên. Ngoài ra, Hiến pháp 2013 (Điều 4) lại khẳng định Đảng chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình, Luật Tổ chức Chính phủ 2015 (Điều 29) cũng nói rõ: Thủ tướng Chính phủ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Như vậy, Chính quyền địa phương các cấp chỉ là mắt xích trong một mô hình chính quyền khép kín từ trên xuống.

⁽¹⁸⁾ Nguyễn Minh Hòa (2006). *Vùng đô thị Châu Á và Thành phố Hồ Chí Minh* (trang 20-23). TP.HCM: Nhà xuất bản Tổng hợp TP.HCM.

địa phương trong một quốc gia. Theo đó chúng tôi đồng tình rằng: sự “đa dạng hóa mô hình chính quyền địa phương là quy luật của thế giới hiện đại, vì các địa phương vốn đa dạng, cũng như mỗi con người, đó cũng là trở về với tự nhiên... xét theo tổng thể thì mô hình chính quyền địa phương theo chế độ tự quản địa phương là bảo đảm tính đa dạng nhất⁽¹⁹⁾. Nếu sự đa dạng trong tổ chức chính quyền địa phương là khách quan thì chúng ta cần tôn trọng để các địa phương phát triển đúng với tiềm năng, nguồn lực tự có, đó là sự phát triển tự nhiên. Cơ bản nhất, phải thừa nhận đô thị hoàn toàn khác với nông thôn, không thể áp dụng chung một khuôn khổ như nông thôn⁽²⁰⁾.

Thứ hai, nếu chưa thể áp dụng trên diện rộng lý luận này thì có thể áp dụng ở các đô thị lớn và xây dựng mô hình chính quyền đô thị đúng nghĩa theo tinh thần tự quản đô thị. Hoặc có thể chọn áp dụng cho các đô thị vệ tinh và tách ra khỏi cơ chế quản lý chung của chính quyền địa phương thống nhất như kinh nghiệm của Trung Quốc thông qua xác lập các chức năng của các thành phố vệ tinh theo mô hình đặc khu kinh tế (như Thẩm Quyển của Trung Quốc, là đô thị vệ tinh của Thượng Hải.....), hoặc có thể phát triển theo mô hình đô thị chuyên biệt “đô thị sinh thái”, “đô thị cư trú”, “đô thị du lịch”, FTZ (khu thương mại tự do).

Thứ ba, với thành phố Thủ Đức cần xác định lại vị trí lãnh thổ của Thủ Đức trong lãnh thổ Thành phố Hồ Chí Minh để xác lập cấu trúc chính quyền hợp lý, là một đô thị vệ tinh hay đơn giản chỉ là sáp nhập 3 quận lại với nhau và đặt tên là thành phố Thủ Đức. Với quy định hiện hành thì rõ ràng thành phố Thủ Đức chưa có nhiều điểm đặc biệt so với một huyện của Thành phố Hồ Chí Minh, đều là một cấp chính quyền trực thuộc cấp chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Về lý luận và thực tiễn, một thành phố mới được hình thành là một thủ phủ hoặc là một vùng đô thị hóa cao do dịch vụ, thương mại tại các lãnh thổ tự nhiên giao thương thuận lợi. Về vị trí, một thành phố thuộc vùng thành phố, gần một đô thị có tốc độ đô thị hóa cao chỉ có thể là đô thị dịch vụ, thương mại (không phải đô thị hành chính - chính trị) và có vai trò là một đô thị vệ tinh. Với vị trí của Thủ Đức thì việc xác lập nhiệm vụ đô thị vệ tinh của nó mặc dù là trễ⁽²¹⁾ nhưng vẫn có thể thực hiện được khi yếu tố đô thị đang hình thành và chưa đạt đỉnh ở vùng này. Tuy nhiên, cần có cơ chế thích hợp để thúc đẩy nhiệm vụ vệ tinh của Thủ Đức chứ không thể áp dụng thể chế chung như các cấp chính quyền của đô thị Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ tư, câu chuyện chính quyền đô thị nói chung và thành phố Thủ Đức không phải là

⁽¹⁹⁾ Nguyễn Cửu Việt (2013). Đa dạng hóa mô hình tổ chức Chính quyền địa phương, nội dung cốt yếu của đòi hỏi Chính quyền địa phương. *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 2.

⁽²⁰⁾ Vũ Văn Nhiêm (2007). Thử phác thảo mô hình chính quyền đô thị từ việc đổi mới công tác bầu cử. *Tạp chí Khoa học pháp lý* số 4, tr.58, 56 - 62.

⁽²¹⁾ Thời điểm lý tưởng cho việc thành lập thành phố Thủ Đức chính là năm 1997 (thời điểm tách Thủ Đức thành 3 quận), khi Thủ Đức còn là một lãnh thổ nông thôn tự nhiên, chưa bị chia cắt thành ba lãnh thổ hành chính. Với tiềm năng và lợi thế tự nhiên về vị trí lãnh thổ, kết hợp với tính quần cư tự nhiên của vùng Thủ Đức, sự ra đời thành phố Thủ Đức lúc này sẽ đúng nghĩa là một cực tác động, không chỉ cho chính vùng chính quyền địa phương, mà còn là cực tác động của vùng Đông Nam Bộ.

chuyện riêng của Thành phố Hồ Chí Minh mà là câu chuyện về tổ chức chính quyền đô thị quốc gia. Theo đó, cần phải có chiến lược quy hoạch đô thị tổng thể quốc gia và quy hoạch đô thị. Những đô thị mới khác với các đô thị cũ ở sự định hướng phát triển và có sự can thiệp của chính sách quản lý chứ không do kinh tế, thị trường và dòng dân cư quyết định một cách tự nhiên. Do đó, việc định hướng phát triển là cần thiết để xây dựng các đô thị chuyên môn hóa, chuyên biệt sản phẩm, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của con người về dịch vụ, sản phẩm, từ đó nâng cao nguồn lực lao động trình độ cao, xây dựng thương hiệu đô thị, thương hiệu dân cư đô thị, thu hút không chỉ dân cư trong nước mà còn dân cư nước ngoài, thu hút đầu tư.

Do đó, cần có chiến lược phát triển mô hình thành phố thuộc thành phố mà trước hết phải xuất phát từ lý thuyết về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ và quy hoạch đô thị. Quy hoạch đô thị quốc gia, đô thị vùng, đô thị của đơn vị hành chính lãnh thổ đều phải được thực hiện từ nền tảng về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ. Theo đó, việc tôn trọng các yếu tố tự nhiên của các lãnh thổ tự nhiên là điều kiện bắt buộc để thực hiện quy hoạch đô thị vệ tinh, để yếu tố đô thị vừa được phát triển tự nhiên, khách quan vừa đóng góp cho nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội của tỉnh, vùng, cả nước.

3.2. Đề xuất đổi mới pháp luật tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền thành phố thuộc thành phố (từ trường hợp thành phố Thủ Đức thuộc TP.HCM)

Với pháp luật hiện hành, các thành phố thuộc thành phố chắc chắn sẽ rơi vào thế bị động về cơ chế, chính sách mà Thủ Đức đang là minh chứng. Để giải quyết “điểm nghẽn” về cơ chế, chính sách sâu, TP.HCM có kế hoạch sẽ trình Chính phủ, Quốc hội thông qua “Cơ chế đặc thù cho thành phố Thủ Đức” trong thời gian tới như một giải pháp về cơ chế, chính sách riêng cho Thủ Đức. Theo đó, ưu tiên hơn các quận, huyện, thành phố thuộc tỉnh khác, Thủ Đức sẽ “xin” được tự chủ, tự quyết 8 nhóm vấn đề sau: (1) Tăng cường tính chủ động, tự chịu trách nhiệm thông qua việc phân cấp, ủy quyền mạnh mẽ các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước từ TP.HCM cho thành phố Thủ Đức; (2) Gỡ bỏ các điều kiện hạn chế gia nhập thị trường của nhà đầu tư nước ngoài trong một số lĩnh vực trên địa bàn thành phố Thủ Đức; (3) Phân bổ lại ngân sách, tỉ lệ phân chia ngân sách theo hướng tăng cường để lại các nguồn thu cho thành phố Thủ Đức. (4) Thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư các dự án nhóm A sử dụng nguồn vốn thành phố Thủ Đức và dự án nhóm B, C sử dụng vốn ngân sách TP.HCM trên địa bàn thành phố Thủ Đức; (5) Đấu thầu các khu đất công, đấu thầu cung cấp dịch vụ công; (6) Cơ chế tiếp nhận các khoản hỗ trợ, đóng góp của người dân, doanh nghiệp trong việc đầu tư hạ tầng; (7) Tách dự án bồi thường ra khỏi dự án xây lắp; (8) Thẩm quyền về bộ máy quản lý nhà nước và chính sách nhân sự⁽²²⁾.

⁽²²⁾ Xem thêm: Lê Thoa (08/01/2022). *Đề xuất 8 nhóm cơ chế đặc thù cho thành phố Thủ Đức*. Báo Pháp luật TP.HCM, truy xuất từ <https://plo.vn/thoi-su/de-xuat-8-nhom-co-che-dac-thu-cho-tp-thu-duc-1037997.html>, trích đọc ngày 27/02/2022.

Có lẽ, trong bối cảnh hiện nay thì đây là giải pháp hữu dụng. Tuy nhiên, câu chuyện cơ chế đặc thù cho các đô thị vốn không có gì mới ở các đô thị Việt Nam - nó được xem là một giải pháp mềm dẻo của các đô thị thay vì phải xé rào trước tình trạng pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị còn quá chật hẹp, thiếu phân hóa, thiếu cơ chế giao quyền tự chủ cho các đô thị. Điều đáng nói là, Thủ Đức nếu theo con đường này thì liệu có khởi sắc hơn không hay lại cứ lẩn quẩn trong cái vòng “cơ chế xin cơ chế đặc thù” mà hơn 20 năm nay hầu hết các đô thị Việt Nam đã và đang đối mặt.

Với Thủ Đức, một đô thị mới với nhiều kỳ vọng về một bước khởi đầu cho công cuộc kiến tạo chính quyền địa phương, nếu vẫn áp dụng cơ chế đặc thù như các đô thị khác thì cần cân nhắc. Vì: nếu một đô thị được xác định hưởng đi mới như Thủ Đức, được tọa lạc trong lòng một đô thị đặc biệt, và đang được hưởng thể chế chính quyền đô thị mà vẫn phải xin cơ chế đặc thù đô thị thì thiết nghĩ cả thể chế chính quyền đô thị mà TP.HCM đang có và cái gọi là cơ chế đặc thù mà các thành phố đang xem như “giải pháp” trong quản trị đô thị chỉ là những biểu hiện khác của mô hình tập trung, thậm chí tính tập trung là rất đậm nét - trung ương vẫn thống lĩnh và toàn quyền quyết định mọi vấn đề từ trung ương đến địa phương, trung ương giao quyền đến đâu thì địa phương làm tới đó, thiếu thì xin và Trung ương sẽ xem xét cho hoặc không bằng hình thức “cơ chế đặc thù”.

Đặc biệt hơn, với Thủ Đức, để có được cơ chế đặc thù, sẽ phải khó khăn hơn các đô thị trực thuộc Trung ương khác khi phải cân hai vòng đàm phán: đó là chính quyền TP.HCM và chính quyền Trung ương. Nếu con đường của Thủ Đức là cơ chế đặc thù với 2 vòng đàm phán thì các đô thị vệ tinh sắp thành lập ở Hà Nội, Đà Nẵng... sẽ cũng chỉ có thể là cơ chế đặc thù với 02 vòng đàm phán. Đó là điều hiếm thấy ở các đô thị vệ tinh trên thế giới.

Với cơ chế đặc thù đô thị, có thể nói, cả Trung ương và địa phương đều đang chọn giải pháp an toàn trong trách nhiệm. Kết quả sau cùng có thể thấy là, các đô thị thay vì dồn sức tập trung vận hành chính sách để phát triển thì lại phải giành nhiều sức lực cho việc xin cơ chế. Còn Trung ương thay vì tập trung vào chính sách vĩ mô, chiến lược quốc gia thì lại bận rộn với việc xem xét chấp nhận hay không một cơ chế nào đó cho các đô thị. Thiết nghĩ, thay vì các đô thị cứ xin cơ chế đặc thù, Trung ương cứ phải giải quyết hết cơ chế này đến cơ chế khác, hết đô thị này đến đô thị khác, nên chẳng là Thủ Đức, một đô thị mới với nhiều tiếng vang, nhiều kỳ vọng nên đặt vấn đề ban hành một Luật chung về chính quyền đô thị, áp dụng không chỉ có Thủ Đức mà tất cả các đô thị nói chung. Khi mỗi đô thị hiện đều được Trung ương cho một vài cơ chế đặc thù riêng, nhỏ lẻ thì nên “gom” và khái quát hóa các cơ chế đặc thù thành một luật chung, với nội dung chủ đạo là hình thành nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa Trung ương và các đô thị sao cho các đô thị có thể tự vận hành và quản trị đô thị hiệu quả mà không cần xin thêm cơ chế đặc thù.

Thủ Đức, nếu xin cơ chế đặc thù hay không thì vẫn là Thủ Đức, với cơ chế đặc thù, Thủ Đức vẫn sẽ có thể phát triển, nhưng điều quan trọng là vai trò “cú hích” và vai trò tiền lệ của

Thủ Đức trong bối cảnh pháp luật chính quyền đô thị đang cần được đổi mới về cơ bản nên cần được phát huy, vì nếu không phải là Thủ Đức thì không có đô thị nào làm được và không phải lúc này thì phải chờ thêm rất nhiều thời gian nữa mới có một Luật về chính quyền đô thị.

4. Kết luận

Từ nhu cầu thực tiễn cũng như với sự thuận lợi của các lãnh thổ tự nhiên chung quanh các đô thị trung tâm, việc thành lập thành phố mới thuộc vùng thành phố ở Việt Nam là có cơ sở. Vấn đề là, chính quyền trung ương cần nhìn thấy và đánh giá đúng những cơ sở lý luận và thực tiễn khách quan để đặt vấn đề xây dựng khung pháp lý cần thiết cũng như hình thành cơ chế quy hoạch khoa học, hợp lý, tạo điều kiện thuận lợi cho các đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị hình thành và phát triển theo quy luật, tránh tình trạng quy kết chủ quan như hiện nay. Việc gọi tên một đơn vị hành chính lãnh thổ mới trong luật nên là việc cuối cùng sau khi đã có đầy đủ những cơ sở khoa học, cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và điều hành nó. Do vậy, để thành phố thuộc thành phố trở thành một cú hích pháp lý và để Thủ Đức được phát triển đúng với nhiệm vụ của nó thì cần có những thay đổi căn cơ về thể chế nền, là loại thể chế được hình thành từ triết lý về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ, về tổ chức chính quyền địa phương nói chung chứ không từ mong muốn chủ quan của chính quyền trung ương. Triết lý đó đề cao sự chấp nhận các yếu tố khác biệt trong tổ chức lãnh thổ đô thị như một quy luật khách quan, để đến lượt mình, sự khác biệt trong tổ chức lãnh thổ đô thị sẽ quyết định sự đa dạng trong tổ chức chính quyền đô thị. Điều này cũng đồng nghĩa với việc thừa nhận mối quan hệ mang tính quy luật: khách thể quản lý quyết định mô hình quản lý. Không có triết lý này thì không thể có một sự đổi mới nào ngoài những quy định hình thức trên văn bản luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Andre' Sorensen (2001). Subcentres and Satellite Cities: Tokyo's 20th Century Experience of Planned Polycentrism. *International Planning Studies*, V.6, No.1.
2. Quỳnh Anh (2019). *Chênh lệch giàu nghèo tại Việt Nam có xu hướng ngày càng gia tăng*. Hà Nội: Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế - xã hội quốc gia, Bộ Khoa học Công nghệ, truy xuất từ <http://ncif.gov.vn/Pages/NewsDetail.aspx?newid=21631>, trích đọc ngày 25/12/2021.
3. Ansumant (2020). *Satellite City, Meaning, Characteristics & Examples*. Truy xuất từ <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city>, trích đọc ngày 19/12/2021.
4. Brian H Roberts (2014). *Managing Systems of Secondary Cities: Policy Responses in International Development*, published by Cities Alliance, Belgium.
5. Cơ quan Quy hoạch đô thị Lyon và Trung tâm dự báo và nghiên cứu đô thị (PADDI) (2012). *Làm thế nào để đô thị ở Việt Nam hiệu quả hơn*. Hội thảo “Đô thị hóa bền vững vùng ven ở các thành phố của Việt Nam”, Việt Nam.

6. Huỳnh Thế Du (2015). *Vai trò quan trọng nhất của quy hoạch tại Việt Nam là để huy động nguồn lực*. Truy xuất từ trang web Hội Kiến trúc sư Việt Nam <https://kienviet.net/2015/07/19/vai-tro-thuc-chat-quan-trong-nhat-cua-quy-hoach-tai-viet-nam-la-de-huy-dong-nguon-luc/>, trích đọc ngày 12/12/2021.

7. Trương Minh Dục (2012). Vấn đề quản lý đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới. *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 12.

8. Nguyễn Minh Hòa (2006). *Vùng đô thị Châu Á và Thành phố Hồ Chí Minh* (trang 20-23). TP.HCM: Nhà xuất bản Tổng hợp TP.HCM.

9. Nguyễn Quang Hưng (2018). *Bảo đảm chất lượng sống tại đô thị*. Báo Nhân Dân bản điện tử, truy xuất từ <https://nhandan.com.vn/binh-luan-phe-phan/bao-dam-chat-luong-song-tai-do-thi-338451/>, trích đọc ngày 15/12/2021.

10. I.L.Andreep (1987). *Về tác phẩm của Ph.Ăngghen “Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của nhà nước”* (trang 214). Matxcova: Nhà xuất bản Tiến Bộ.

11. Trương Đắc Linh (2012). *Về sửa đổi chế định Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong Hiến pháp 1992, Sách Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: Lý luận và thực tiễn* (trang 644). Hà Nội: Nhà xuất bản Hồng Đức.

12. Mohamed Arouri, Adel Ben Youssef, Cuong Nguyen-Viet, Agnès Soucat (2014). *Effects of urbanization on economic growth and human capital formation in Africa*. Working Paper Series, No.119, Program on the global demography of aging at Havard University.

13. National Geographic. *Urban area*. Truy xuất từ <http://nationalgeographic.org/encyclopedia/urban-area>, trích đọc ngày 15/12/2021.

14. Vũ Văn Nhiêm (2007). Thử phác thảo mô hình chính quyền đô thị từ việc đổi mới công tác bầu cử. *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 4.

15. Đỗ Đức Nhuận (2019). *Đô thị vệ tinh (Satellite Urban) là gì? Phân loại, chức năng và hướng phát triển*. Truy xuất từ <https://vietnambiz.vn/do-thi-ve-tinh-satellite-urban-la-gi-phan-loai-chuc-nang-va-huong-phat-trien-20191028171302777.htm>, trích đọc ngày 19/8/2021.

16. Tổng Cục Thống kê. *Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: thực trạng, xu hướng và những khác biệt*. Truy xuất từ <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=713>, trích đọc ngày 20/12/2021.

17. Lê Thoa (08/01/2022). *Đề xuất 8 nhóm cơ chế đặc thù cho thành phố Thủ Đức*. Báo Pháp luật TP.HCM, truy xuất từ <https://plo.vn/thoi-su/de-xuat-8-nhom-co-che-dac-thu-cho-tp-thu-duc-1037997.html>, trích đọc ngày 27/02/2022.

18. Thanh Tùng (2019). *Người nghèo ở đô thị*. Truy xuất từ <https://nhandan.com.vn/baothoinay-dothi/nguoi-ngheo-o-do-thi-381052>, trích đọc ngày 15/12/2021.

19. Robert E. Lang and Patrick A. Simmons (2001). *“Boomburbs”: The emergency of large, fast - growing suburban cities in the United States*. Fannie Mae Foundation Census

Note 06 (June 2001), Fannie Mae Foundation.

20. Nguyễn Cửu Việt (2013). Đa dạng hóa mô hình tổ chức Chính quyền địa phương, nội dung cốt yếu của đổi mới Chính quyền địa phương. *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 2.

