

# MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - KINH NGHIỆM CHO THÀNH PHỐ HÀ NỘI VÀ YÊU CẦU SỬA ĐỔI LUẬT THỦ ĐÔ<sup>1</sup>

**CHU MẠNH HÙNG \***

**LƯƠNG THỊ THU HƯƠNG \*\***

**Tóm tắt:** Đô thị hoá là xu hướng đang diễn ra mạnh mẽ ở các quốc gia, trong đó có Việt Nam. Các thành phố lớn của Việt Nam như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh đang có sự phát triển mạnh mẽ với lợi thế và đặc thù riêng. Vì vậy, cần thiết phải thể chế và xây dựng khung pháp lý phù hợp nhằm tạo tiền đề và thúc đẩy sự phát triển của Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh nhằm thực hiện hiệu quả quá trình quản trị quốc gia tại địa phương, đồng thời thực tiễn mô hình chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh sẽ là những kinh nghiệm hữu ích cho việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, thực hiện khát vọng phát triển đất nước.

**Từ khoá:** Mô hình chính quyền đô thị; Hà Nội; Thành phố Hồ Chí Minh

**Nhận bài:** 16/8/2022

**Hoàn thành biên tập:** 28/10/2022

**Duyệt đăng:** 28/10/2022

URBAN ADMINISTRATION MODEL IN HO CHI MINH CITY - SOME EXPERIENCE FOR HANOI AND THE NEED FOR AMENDING THE METROPOLIS LAW

**Abstract:** Urbanization is a trend taking place firmly in countries including Vietnam; Vietnam's major cities such as Hanoi and Ho Chi Minh City are developing strongly with their advantages and characteristics. Therefore, it is necessary to have an appropriate institutional and legal framework to create a foundation for promoting the development of these cities. Building the urban administration model in Ho Chi Minh City is a way to implement the national governance process in the locality effectively. At the same time, the practicality of this city will be a valuable experience for Hanoi in building an urban administration model to actualize the country's development aspirations next time.

**Keywords:** Urban administration model; Hanoi; Ho Chi Minh city.

**Received:** Aug 16<sup>th</sup>, 2022; **Editing completed:** Oct 28<sup>th</sup>, 2022; **Accepted for publication:** Oct 28<sup>th</sup>, 2022

\* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: chumanhhung@hlu.edu.vn

\*\* Thạc sĩ, Khoa Luật, Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh

E-mail: huong.ltt@ou.edu.vn

<sup>1</sup> Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu khoa học cấp Thành phố "Nghiên cứu xây dựng mô hình chính quyền đô thị Thành phố Hà Nội", mã số CT01/02-2021-2, Hà Nội, 2021.

## 1. Tổng quan về mô hình chính quyền đô thị

Đô thị hoá được coi là tiến trình phát triển tự nhiên của xã hội loài người, điều này cũng đồng nghĩa với việc các quốc gia buộc phải tìm kiếm mô hình quản trị mới nhằm đạt được các mục tiêu phát triển toàn diện, nhất là trong bối cảnh hội nhập sâu

sắc cùng với Cách mạng công nghiệp 4.0 đang phát triển mạnh mẽ trên phạm vi toàn cầu.

Việt Nam, sau gần 40 năm cải cách, đã đạt được nhiều thành tựu, đặc biệt là quá trình đô thị hoá diễn ra mạnh mẽ ở tất cả các địa phương<sup>1</sup>. Thống kê cho thấy, năm 1989 số lượng đô thị ở Việt Nam là 501, đến năm 2020 con số này đã lên tới 837<sup>2</sup>. Thực tế này gián tiếp chỉ ra rằng, việc áp dụng pháp luật theo nguyên tắc thống nhất có thể trở thành rào cản trong quản trị địa phương khi bối cảnh giữa các vùng đã trở nên khác biệt, về lâu dài, thể chế pháp lí có thể trở thành nguyên nhân của sự trì trệ, kém phát triển vì không còn phù hợp, đặc biệt là các địa phương có tốc độ đô thị hoá cao như Hà Nội hoặc Thành phố Hồ Chí Minh.

Dù đã được chính thức áp dụng tại Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và đang được áp dụng thí điểm tại Hà Nội từ tháng 7/2021 nhưng cho đến nay, khái niệm chính quyền đô thị (CQĐT) vẫn chưa được pháp luật quy định rõ ràng. Dưới góc độ học thuật, CQĐT là thuật ngữ để chỉ một mô hình chính quyền địa phương thành lập ở các đô

thị nhằm phân biệt với mô hình chính quyền nông thôn<sup>3</sup>.

Dưới một góc nhìn khác, chính quyền đô thị được ghi nhận là một dạng cụ thể của chính quyền địa phương, được tổ chức phù hợp với các đặc điểm của đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và các điều kiện tự nhiên của đô thị nhằm quản lí đô thị và mang đầy đủ đặc điểm cơ bản của chính quyền địa phương. Chính quyền đô thị vừa thể hiện các vấn đề chung của chính quyền địa phương về bản chất, vị trí, vai trò, chức năng đại diện của nhân dân và các mối quan hệ giữa chính quyền các cấp theo quy định của pháp luật, vừa thể hiện các yêu cầu đặc thù riêng của phương thức tổ chức, quản lí và phát triển đô thị<sup>4</sup>.

Về đặc điểm, dù cùng có chung mục tiêu là quản lí nhà nước ở địa phương, tuy nhiên xuất phát từ chính đối tượng được quản lí mà chính quyền đô thị có những nét riêng biệt, cụ thể là:

*Thứ nhất*, quản trị nhà nước ở đô thị là quản trị xã hội hiện đại và phát triển. Theo tác giả Đỗ Minh Khôi, thành phố là nơi gắn liền với sự hiện đại<sup>5</sup>, tức là không gian của các đô

<sup>1</sup> Lê Anh Tuấn (2021), “Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Công sản online*, <https://www.tapchiconsan.org.vn/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/821533/thuc-trang-va-giai-phap-xay-dung-hieu-qua-chinh-quyen-do-thi-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx>, truy cập 27/9/2022.

<sup>2</sup> Mai Hữu Bốn (2021), “Luận bàn về năng lực của chính quyền đô thị hiện nay ở Việt Nam”, *Tạp chí Công thương*, số 20, tháng 8, <https://tapchiconsang.vn/bai-viet/luan-ban-ve-nang-luc-cua-chinh-quyen-do-thi-hien-nay-o-viet-nam-84058.htm>, truy cập 27/9/2022.

<sup>3</sup> Võ Trí Hào (2013), *Chính quyền đô thị nói thế nào cho dễ hiểu*, <https://ashui.com/mag/tuongtac/goc-nhin/8586-chinh-quyen-do-thi-noi-the-nao-cho-de-hieu.html>, truy cập 27/9/2022.

<sup>4</sup> Tạp chí Đô thị và Xây dựng (2021), *Định hướng và giải pháp xây dựng mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay*, số 74+76, <https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/67301/dinh-huong-va-giai-phap-xay-dung-mo-hinh-to-chuc-chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam-hien-nay.aspx>, truy cập 27/9/2022.

<sup>5</sup> Đỗ Minh Khôi (2020), “Quản trị nhà nước và quản trị đô thị hiện đại”, *Ki yếu Hội thảo: Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: Triển vọng và thách thức đối với Thành phố Hồ Chí Minh*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh



thị lớn trên thế giới nói chung, ở Việt Nam nói riêng đều có những điểm tương đồng, đó là nơi hội tụ của một xã hội hiện đại về kinh tế, xã hội và khoa học công nghệ... Không gian đô thị cũng được coi là địa điểm cho việc phát minh, truyền bá và trải nghiệm văn hoá của thời hiện đại - sự tôn vinh và đặc quyền của cái mới, cái hiện đại<sup>6</sup>.

*Thứ hai*, chính quyền đô thị là nơi sinh sống và làm việc của nhiều thành phần dân cư, trong đó người dân có tri thức cao là một nét đặc trưng riêng. Đây là lợi thế, động lực nhưng đồng thời cũng là áp lực đối với chính quyền. Sự phát triển của khoa học công nghệ cùng với quá trình hội nhập ngày càng diễn ra một cách sâu sắc là một trong những nhân tố hình thành nên những thể hệ công dân có tri thức cao, họ không chỉ là công dân của quốc gia mà còn là công dân toàn cầu với mong muốn tham gia ngày càng cao vào quy trình quản trị công. Bên cạnh đóng góp cho sự phát triển chung của chính quyền đô thị, đặc biệt là các khoản thu cho ngân sách nhà nước, lực lượng dân trí cao này cũng là nhân tố thúc đẩy cải thiện các quy trình quản trị công, buộc chính quyền tăng trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch trong các quy trình quản lí.

*Thứ ba*, đô thị hoá và quản trị đô thị thúc đẩy các hình thức dân chủ trực tiếp. Xuất phát từ nhu cầu phải xử lí nhanh và hiệu quả các dịch vụ công, tổ chức bộ máy nhà nước tại các đô thị cần phải được thiết kế gọn và thống nhất. Vì thế, các cơ chế đại diện/trung

gian cần được tháo bỏ, để các nhu cầu cấp thiết của người dân và doanh nghiệp kết nối trực tiếp với chính quyền, nơi có trách nhiệm giải quyết các vấn đề liên quan. Mô hình chính quyền đô thị một cấp tại Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã cho thấy rõ đặc điểm này khi không tổ chức hội đồng nhân dân tại tất cả các phường và quận.

*Thứ tư*, quản trị đô thị bằng chính quyền điện tử/chính quyền số là hình thức quản trị mang lại hiệu quả. Trong bối cảnh toàn cầu hoá đang diễn ra mạnh mẽ, kết hợp với công nghệ phát triển chưa từng có trong lịch sử thì việc các quốc gia xây dựng và áp dụng chính phủ điện tử là một đòi hỏi của thực tế. Ví dụ như Việt Nam hiện đã là một trong số 20 quốc gia có số người sử dụng Internet cao nhất thế giới, tỉ lệ người sử dụng Internet theo thống kê của Tổng cục Thống kê năm 2019 là đạt 68,7%, trong khi đó, theo World Bank năm 2021, tỉ lệ này ở Việt Nam là 70,29%<sup>7</sup>. Việc cấp bách xây dựng chính quyền điện tử và chính quyền số tại các thành phố lớn ở Việt Nam cho thấy sự cần thiết của chính quyền số trong quá trình quản trị công, thậm chí áp dụng thành công chính quyền điện tử/chính quyền số trở thành một trong những nhân tố thúc đẩy quản trị nhà nước hiệu quả.

## **2. Mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh theo quy định của pháp luật hiện hành**

Được công nhận là thành phố lớn nhất Việt Nam, số dân theo thống kê chính thức

<sup>6</sup> Jennifer Robinson (2011), "Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35.1, January, tr. 1 - 23.

<sup>7</sup> <https://ictvietnam.vn/viet-nam-trong-top-20-nuoc-co-so-nguoi-su-dung-internet-cao-nhat-the-gioi-20201215205939618.htm>, truy cập 23/9/2022.

năm 2019 là 8,9 triệu người<sup>8</sup>, tuy nhiên thông qua số liệu phân bổ Vắc xin Covid-19 năm 2021, Thành phố Hồ Chí Minh thậm chí đang là nơi sinh sống của gần 13 triệu người với sức ảnh hưởng về kinh tế mạnh nhất trong 63 chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Trong những năm gần đây, sự phát triển của Thành phố đang có dấu hiệu chững lại so với các địa phương khác trong cả nước. Theo thống kê, từ năm 1991-2010, trong vòng 20 năm, tốc độ tăng GDP của Thành phố đạt bình quân 10,5%/năm và cao hơn mức bình quân tăng trưởng GDP của cả nước khoảng 1,5 lần. Tuy nhiên, từ năm 2011 - 2020, GDP chỉ đạt 7,2%/năm và 1,2 lần. Năm 2020 với sự “tấn công” từ đại dịch Covid-19, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Thành phố Hồ Chí Minh chỉ đạt khoảng 45% so với tốc độ tăng trưởng chung của cả nước (1,4% so với 2,91%) và được nhận định là không có hoặc khả năng đối mặt với những biến động bất thường của kinh tế là rất yếu<sup>9</sup>.

Đề đối phó với khả năng có thể bị quá tải dẫn đến tình trạng trì trệ và chậm phát triển của Thành phố, trên cơ sở Nghị quyết số 17-NQ/TW

ngày 01/8/2007 mô hình chính quyền đô thị chính thức được bàn đến và trở thành định hướng làm nền tảng xây dựng thể chế để phân biệt với chính quyền nông thôn với mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Theo đó, năm 2009 tại Thành phố Hồ Chí Minh bắt đầu được thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân tại huyện, phường. Cùng với Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, năm 2021, Thành phố Hồ Chí Minh triển khai áp dụng chính thức chính quyền đô thị, song song với Nghị quyết số 54/2017/QH14 (sau đây gọi tắt là Nghị Quyết số 54) Quốc hội cho phép địa phương được áp dụng một số cơ chế đặc thù với 5 lĩnh vực quản lý được phân cấp cho Thành phố Hồ Chí Minh quyền chủ động quyết định gồm: đất đai; đầu tư; tài chính - ngân sách nhà nước; cơ chế uỷ quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, cụ thể như sau:

Thành phố được quyền quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất trồng lúa từ 10 ha trở lên (Điều 3 Nghị quyết số 54). Các dự án nhóm A sử dụng vốn ngân sách nhà nước theo quy định của Luật Đầu tư công sẽ do HĐND Thành phố quyết định chủ trương đầu tư (Điều 4 Nghị quyết số 54). Ngoài ra, Thành phố được phép đề xuất tăng mức thuế hoặc thuế suất không quá 25% so với mức thuế hiện hành đối với hàng hoá chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế bảo vệ môi trường (Điều 5 Nghị quyết số 54), đặc biệt HĐND Thành phố có quyền xây dựng và quyết định thu các loại phí không có hoặc chưa có trong danh mục phí, lệ phí được ban

<sup>8</sup> Lê Khánh Hưng, La Thị Xuân Phương (2020), “Điều chỉnh giá trị gia tăng từ đất đối với các dự án đầu tư hạ tầng giao thông đô thị: Bài học kinh nghiệm cho Thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Khoa học Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh*, 15(6), tr. 36 - 45.

<sup>9</sup> Trần Du Lịch (2021), “Thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục giữ vững vai trò động lực tăng trưởng kinh tế của cả nước”, *Ki yếu Hội thảo khoa học: Định hướng phát triển Thành phố Hồ Chí Minh thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến 2045*, UBND Thành phố Hồ Chí Minh.



hành kèm theo Luật Phí và lệ phí (khoản 2 Điều 5 Nghị quyết số 54). Thành phố được hưởng 50% tiền sử dụng đất khi bán các tài sản công gắn liền trên đất cùng với tiền thu được từ cổ phần hoá.

Về vấn đề nhân sự, Thành phố được quyền quyết định áp mức lương cao hơn nhưng không quá 1,8 lần mức lương ngạch bậc, chức vụ theo quy định của pháp luật hiện hành đối với nhân sự tại Thành phố. Đồng thời, quá trình quản lý hành chính nội bộ được mở thêm một số quy định về ủy quyền khi thi hành công vụ, theo đó Chủ tịch thành phố có quyền ủy quyền một số nội dung thuộc thẩm quyền của mình cho Chủ tịch ủy UBND cấp huyện. UBND thành phố có quyền quy định các nội dung được ủy quyền của UBND huyện quận với xã thuộc nhiệm vụ của mình, trừ các nhiệm vụ mà huyện được UBND Thành phố ủy quyền (Điều 5 Nghị quyết số 54).

Năm 2021, Thành phố Hồ Chí Minh chính thức áp dụng mô hình chính quyền đô thị với mô hình chính quyền đô thị một cấp, theo đó, HĐND và UBND chỉ được tổ chức tại cấp Thành phố, các quận và phường, mà cụ thể là ở 249 phường và 16 quận, chính quyền địa phương không còn tổ chức HĐND, chỉ còn UBND (Điều 1 Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh). Các huyện và xã áp dụng và vận hành theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi năm 2019).

Theo mô hình chính quyền đô thị một cấp, trụ cột tổ chức bộ máy nhà nước tại Thành phố Hồ Chí Minh có nhiều thay đổi căn bản. Cụ thể, UBND các quận và phường

chuyển sang hoạt động theo nguyên tắc thủ trưởng lãnh đạo với trách nhiệm cá nhân dồn lên vai chủ tịch UBND, đồng thời toàn bộ nhân sự tại phường chuyển thành công chức, chịu sự lãnh đạo và chịu trách nhiệm trước UBND quận.

Mối quan hệ giữa nhà nước với người dân được thiết kế lại, lĩnh vực quan trọng nhất là ngân sách được đặc biệt chú ý, theo đó quy trình ngân sách nhà nước, thay cho quyền quyết định của cơ quan quyền lực địa phương là HĐND phường và quận thì hiện nay quyền này được đẩy lên trao cho HĐND Thành phố Hồ Chí Minh. Cụ thể gồm: Quyền quyết định về các dự án, chương trình sử dụng ngân sách nhà nước; kế hoạch tài chính 3 năm quy định tại Điều 43 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; Điều 18 Nghị định số 45/2017/NĐ-CP; xử lý vấn đề tăng thu khoản 3 Điều 59 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; lập lại dự toán quy định tại Điều 48 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; Điều 27 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP và khoản 1 Điều 13 Thông tư số 342/2016 TT-BTC; điều chỉnh dự toán quy định tại Điều 52 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; dự phòng ngân sách quy định tại Điều 10 Luật Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; Điều 7 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP; công khai ngân sách quy định tại Điều 15 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; quyết toán ngân sách nhà nước quy định tại Điều 69 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và đặc biệt giám sát quy trình ngân sách nhà nước ở địa phương quy định tại khoản 6 Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và khoản 1 Điều 14 Thông tư số 344/2016/TT-BTC.

Bên cạnh quy trình ngân sách nhà nước,

hoạt động bầu và bổ nhiệm cán bộ các phường cũng được xoá bỏ vì các chủ thể này đều được đưa về vị trí là công chức và chịu sự quản lý trực tiếp của chủ tịch quận. Tương tự như vậy, hoạt động giám sát UBND phường và các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn như toà án, viện kiểm sát cũng như hoạt động tiếp xúc cử tri và các hoạt động khác thuộc thẩm quyền của HĐND cũng không còn duy trì theo truyền thống pháp lý vì HĐND cùng cấp không còn được tổ chức.

### **3. Thực tiễn vận hành mô hình chính quyền đô thị của Thành phố Hồ Chí Minh và bài học kinh nghiệm cho thành phố Hà Nội**

Tiến trình từ thí điểm cho đến chính thức áp dụng mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh bắt đầu từ năm 2009, cho tới nay cũng cán mốc gần 13 năm, bên cạnh những thành tựu đã đạt được như tiết kiệm biên chế, thủ tục hành chính phục vụ tốt hơn... thì Thành phố Hồ Chí Minh đang phải đối mặt với nhiều thách thức hiện hữu, đó là:

*Một là, các cơ chế thay thế HĐND vốn là cơ quan đại diện quyền và lợi ích của người dân tại các phường và quận chưa được thiết kế đồng bộ. Các kết quả khảo sát chỉ số PAPI<sup>10</sup> năm 2021 đã cho thấy khả năng kết nối với người dân chưa thực sự hiệu quả, cụ*

thể, chỉ số trách nhiệm giải trình với người dân của chính quyền là chỉ số duy nhất đạt 4.32 điểm ở mức trung bình cao, còn lại các lĩnh vực như công khai minh bạch; sự tham gia của người dân; thủ tục hành chính công của Thành phố Hồ Chí Minh đều ở bậc thấp<sup>11</sup>. Trong khi đó, việc không còn tổ chức HĐND tại phường và quận, làm xuất hiện khoảng trống về tiếp xúc với cử tri, đại biểu không phải là người địa phương nên khả năng “nghe dân nói và nói cho dân nghe” sẽ bị hạn chế. Đồng thời, các hoạt động giám sát các cơ quan thực thi, cơ quan tư pháp phải đẩy lên HĐND cấp cao hơn, gây quá tải. Có lẽ sau khi áp dụng mô hình chính quyền đô thị, cùng với quá trình áp dụng chính sách cấp xã đạt chuẩn theo tiêu chí của Bộ Nội vụ và quá trình chuyển đổi số diễn ra chậm chạp khiến Thành phố Hồ Chí Minh đang trở nên quá tải trên toàn hệ thống<sup>12</sup>.

*Thứ hai, quy định pháp luật chưa đồng bộ, phân mảnh gây ảnh hưởng đến khả năng xây dựng chiến lược và thực thi chính sách của địa phương. Hiện nay, mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh được điều chỉnh bởi nhiều văn bản pháp luật khác nhau, gồm Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015; Nghị quyết số 54; Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; ngoài ra còn một số văn bản hướng*

<sup>10</sup> PAPI là chương trình nghiên cứu quan trọng về quản trị do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam khởi xướng từ năm 2009. Chỉ số PAPI đo lường và so sánh trải nghiệm, cảm nhận của người dân về hiệu quả và chất lượng thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương ở 63 tỉnh/thành phố tại Việt Nam nhằm thúc đẩy xây dựng quản trị hiệu quả và chủ động đáp ứng nhu cầu của người dân (<https://papi.org.vn/>).

<sup>11</sup> Chỉ số PAPI 2021, <http://congbo2021.papi.org.vn/truy-cập-01/9/2022>.

<sup>12</sup> Thu Hằng, Khánh Hoàng (2022), *Xã phường Thành phố Hồ Chí Minh quá tải vì dân số bằng nửa tỉnh*, <https://vnexpress.net/xa-phuong-tp-hcm-qua-tai-vi-dan-so-bang-nua-tinh-4475336.html>, truy cập 27/9/2022.



dẫn thi hành khác dẫn đến quá trình áp dụng còn phức tạp, chưa kể một số văn bản hạn chế về thời gian áp dụng (Nghị quyết số 54 sẽ hết hạn vào cuối năm 2022) gây khó khăn cho các chiến lược phát triển dài hạn của địa phương.

*Thứ ba*, truyền thống ấn định trong phân cấp ngân sách khiến địa phương gặp khó trong quá trình thương lượng ngân sách và trở thành rào cản về nguồn lực phát triển. Khi áp dụng mô hình chính quyền đô thị, ngân sách cho chính quyền hoạt động là ưu tiên quan trọng nhất, khả năng tự chủ về ngân sách chính là khả năng tự chủ phát triển của địa phương. Tuy nhiên, ngay cả khi được áp dụng cơ chế đặc thù, được quyền ban hành các loại thuế mới thì chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh vẫn phải xin ý kiến chỉ đạo và phải được sự đồng thuận của chính quyền trung ương trước khi triển khai, tức là không có sự chủ động nào cho lĩnh vực tạo nguồn thu quan trọng nhất này ở địa phương.

Từ thực tiễn áp dụng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh các tác giả đưa ra một số gợi ý chính sách như là kinh nghiệm cho Hà Nội trong tiến trình thí điểm và tiến tới áp dụng chính thức mô hình chính quyền đô thị của Thủ đô.

*Thứ nhất*, chính quyền đô thị cần xác định rõ các nội dung/lĩnh vực được quyền tự quyết.

Bên cạnh nhiều nhân tố gây trở ngại khi áp dụng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, khiến địa phương còn nhiều băn khoăn trong việc ban hành chính sách, đó là phạm vi và mức độ được chủ động chưa được quy định rõ ràng hoặc khả thi thấp. Do vậy, chính quyền đô thị tại Hà Nội

cần phải phải xác định rõ nhu cầu, phạm vi quyền được phân cấp và phải thể hiện nội dung này bằng các quy định dưới các hình thức văn bản có tính ổn định và hiệu lực pháp lý cao, lựa chọn và thiết kế trong Luật Thủ đô là phù hợp, thuận lợi hơn cho địa phương khi xây dựng các chiến lược dài hạn. Ngoài ra, nếu chấp nhận các quyền tự chủ mang tính tạm thời rất khó thuyết phục và thu hút được sự đồng thuận của khối doanh nghiệp trong khi đó nếu mô hình này không thành công, khả năng địa phương nhận được sự ủng hộ của Trung ương, cử tri và cả các đại biểu dân cử là rất thấp<sup>13</sup>.

*Hai là*, đối với chính quyền đô thị, phân cấp/phân quyền liên quan đến ngân sách nhà nước là nội dung quan trọng nhất.

Vì ngân sách đảm bảo khả năng thành công của mô hình chính quyền đô thị của địa phương, nếu không tự chủ về tài chính cũng như quyền ban hành chính sách liên quan đến thu và chi cho ngân sách địa phương thì chính quyền đô thị khó có khả năng để vận hành theo như các kì vọng đã đặt ra. Vì vậy, các địa phương trong đó có Hà Nội cần phải đánh giá đầy đủ, toàn diện, tránh tình huống điên hình tại Thành phố Hồ Chí Minh, khi được phép hưởng 100% tiền thu từ bán tài sản công thì đồng thời ngân sách trung ương thu lại 10.000 tỉ đồng, trên thực tế, sau gần 4 năm, Thành phố mới chỉ thực thu được 491 tỉ đồng<sup>14</sup>. Do vậy, cần cẩn trọng và khảo sát

<sup>13</sup> Thu Hằng (2022), *Thành phố Hồ Chí Minh muốn có cơ chế riêng dài hạn để phát triển*, <https://vnexpress.net/tp-hcm-muon-co-co-che-rieng-dai-han-de-phat-trien-4470813.html>, truy cập 27/9/2022.

<sup>14</sup> Thu Hằng (2022), *Thành phố Hồ Chí Minh sau hơn 4 năm có cơ chế đặc thù*, <https://vnexpress.net/tp->

chính xác để có thể xác định rõ về ngân sách và những nguồn thu khác của chính quyền địa phương.

*Ba là*, chính quyền đô thị khuyến khích các hình thức dân chủ trực tiếp, vì vậy cần hoàn thiện các quy định về quyền tham gia của người dân tại cấp cơ sở.

Áp dụng chính quyền đô thị tức là đưa vào sử dụng mô hình quản trị mà ở đó, chính quyền kết nối với người dân dễ dàng hơn, giải quyết nhanh các nhu cầu cấp bách của người dân đô thị... do vậy các tầng nấc trung gian được “gọt” bớt, thay vào đó, người dân kết nối trực tiếp tạo cơ hội cho các cơ chế tham gia (một hình thức dân chủ trực tiếp) được áp dụng hơn. Do đó, đồng thời với các thiết chế được tháo bỏ, địa phương phải đưa vào áp dụng cơ chế thay thế nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của người dân. Các chỉ số PAPI năm 2021 cho thấy Thành phố Hồ Chí Minh chưa xử lý được vấn đề này, dẫn đến kết quả một số lĩnh vực quan trọng trong quản trị công chỉ dừng lại ở mức thấp nhất.

*Bốn là*, thúc đẩy nhanh chính quyền điện tử/chính quyền số trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Chính phủ điện tử được hiểu là việc sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông để cải tiến việc tiếp cận và cung cấp các dịch vụ của chính phủ nhằm đem lại lợi ích cho người dân, các đối tác kinh doanh và người lao động<sup>15</sup>. Vì thế, chính quyền đô thị phải là

chính quyền số, áp dụng công nghệ và thành tựu làn sóng thứ tư của lĩnh vực này, lấy công nghệ làm trụ cột để thúc đẩy và áp dụng thành công mô hình chính quyền còn đang mới mẻ tại Việt Nam.

Dựa vào số liệu như đã trình bày ở trên về mức độ sử dụng Internet của người dân Việt Nam, các đô thị lớn như Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội trở nên có lợi thế hơn khi áp dụng chính quyền điện tử/chính quyền số. Vì vậy, cần ưu tiên nguồn lực tài chính cho mục tiêu chính quyền số, nguồn lực này cần được ấn định thành nhiệm vụ chi không thể trì hoãn của ngân sách địa phương. Ngoài ra, khi triển khai chính quyền số, chính quyền cần tuân thủ các nguyên tắc công khai, minh bạch, thông tin phải luôn sẵn có và dễ sử dụng để thu hút sự tham gia của người dân đối với các chính sách của nhà nước.

#### **4. Yêu cầu sửa đổi Luật Thủ đô**

Luật Thủ đô được ban hành với mục tiêu xây dựng, phát triển Thủ đô Hà Nội xanh, sạch, đẹp, văn minh, hiện đại, an ninh, an toàn, tiêu biểu cho cả nước, trở thành động lực để phát triển kinh tế Vùng. Luật Thủ đô đã quy định những chính sách mới có tính đặc thù, những tiêu chuẩn, quy chuẩn, quy định nghiêm ngặt hơn nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc của Thủ đô trong thời gian trước đây và hiện nay như: vấn đề quy hoạch, chỉnh trang đô thị, đô thị hoá, phát triển nhà ở, phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trước sức ép di dân cơ học tăng nhanh dẫn đến ùn tắc giao thông, quá tải hạ tầng, ô nhiễm môi trường... Qua 9 năm thi

---

[hcm-sau-hon-4-nam-co-co-che-dac-thu-4459577.html](http://hcm-sau-hon-4-nam-co-co-che-dac-thu-4459577.html), truy cập 16/9/2022.

<sup>15</sup> Dẫn theo: Patricia J. Pascual (2003), Chính phủ điện tử, UNDP: Deloitte and Touche, “Buổi bình minh của chính phủ điện tử: Người dân như một khách hàng”, <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/>

---

[fe000620.htm](http://fe000620.htm); truy cập 19/9/2022.



hành Luật, việc thực hiện các mục tiêu mà Luật Thủ đô hướng đến còn nhiều khó khăn, thách thức, các cơ chế chính sách của Luật Thủ đô cũng chưa phát huy được hiệu quả tác động đến sự phát triển, đời sống kinh tế - xã hội của Thủ đô. Các vấn đề còn tồn tại của Thủ đô chưa thực sự được giải quyết bằng quy định của Luật Thủ đô. Mặt khác, những bất cập, vướng mắc về thể chế đang làm chậm tiến trình phát triển, xây dựng Thủ đô. Việc sửa đổi, bổ sung Luật Thủ đô tạo hành lang pháp lý đồng bộ, khả thi, hiệu quả, phù hợp với thực trạng, định hướng phát triển Thủ đô, phát huy vị thế, vai trò đặc biệt của Thủ đô Hà Nội đã và đang là nhu cầu cấp bách trong giai đoạn hiện nay. Các chính sách đề xuất sửa đổi Luật Thủ đô gồm:

*Thứ nhất*, tổ chức chính quyền Thành phố theo hướng tinh gọn, hợp lý, hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả phù hợp với vị trí, vai trò, đặc điểm của Thủ đô. Nghiên cứu xây dựng mô hình chính quyền đô thị; xây dựng hệ thống hành chính và chế độ công vụ thống nhất, chuyên nghiệp, năng động, minh bạch, hiện đại; đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền Thành phố; phát huy dân chủ và đảm bảo quyền làm chủ của Nhân dân.

*Thứ hai*, thu hút, sử dụng nhân lực chất lượng cao phục vụ phát triển Thủ đô, đáp ứng yêu cầu được đặt ra trong Nghị quyết số 15-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 05/5/2022 về phương hướng phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

*Thứ ba*, nâng cao năng lực tài chính - ngân sách và huy động nguồn lực cho phát triển của Thủ đô. Tăng năng lực về ngân

sách, tạo sự ổn định và tính tập trung về nguồn tài chính, tăng tính chủ động và sự linh hoạt trong điều hành ngân sách. Thu hút đầu tư xã hội; khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai nhằm thực hiện các mục tiêu đầu tư phát triển Thủ đô Hà Nội.

*Thứ tư*, phát triển đô thị và cơ sở hạ tầng của Thủ đô. Tập trung đầu tư phát triển, nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của Thủ đô một cách tổng thể, đồng bộ, hiện đại và hiệu quả; huy động các nguồn lực xã hội cho các dự án kết cấu hạ tầng gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho Thủ đô.

*Thứ năm*, xây dựng, phát triển nông thôn sinh thái, nông thôn hiện đại, nông dân văn minh. Xây dựng và phát triển nông nghiệp hàng hoá tập trung, nông nghiệp sinh thái, thân thiện với môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu. Xây dựng nông thôn mới, xanh, hiện đại, gắn với phát triển kinh tế du lịch nông nghiệp, nông thôn, du lịch làng nghề giàu bản sắc văn hoá đặc trưng của Thủ đô.

*Thứ sáu*, phát triển văn hóa và giáo dục - đào tạo Thủ đô. Xây dựng Thủ đô Hà Nội thành trung tâm giáo dục chất lượng cao ngang tầm khu vực và quốc tế. Đẩy mạnh xã hội hoá, huy động nguồn lực xã hội phát triển giáo dục và đào tạo. Đổi mới, nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện ở các cấp học; thực hiện có hiệu quả hội nhập quốc tế về lĩnh vực giáo dục và đào tạo, mở rộng quy mô hợp tác quốc tế. Phát triển văn hoá đồng bộ, hài hoà với tăng trưởng kinh tế và tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm văn hoá là sức mạnh nội sinh, nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô.

*Thứ bảy*, huy động, sử dụng, phát triển tiềm lực khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo. Xây dựng, hoàn thiện thể chế phát triển khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo của Thủ đô hướng tới mục tiêu xây dựng Thủ đô Hà Nội trở thành trung tâm đổi mới sáng tạo, nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ hàng đầu của cả nước, tiến tới là trung tâm khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo của khu vực Đông Nam Á.

*Thứ tám*, phát triển hệ thống y tế hiện đại, an sinh xã hội toàn diện, bao trùm và bền vững. Nâng cao năng lực, xây dựng hệ thống y tế Thủ đô ngày càng phát triển, hướng tới mục tiêu chăm sóc toàn diện, nâng cao sức khoẻ nhân dân. Không ngừng nâng cao phúc lợi xã hội, giảm chênh lệch mức sống giữa khu vực đô thị và nông thôn, giảm nghèo bền vững tiến tới phát triển bền vững.

*Thứ chín*, liên kết, phát triển vùng Thủ đô trở thành khu vực phát triển nhanh, bền vững về kinh tế-xã hội, xanh, văn minh, năng động, trở thành khu vực kinh tế trọng điểm của cả nước. Luật Thủ đô sửa đổi cần phải đặt ra mục tiêu tăng cường liên kết, phối hợp giữa Thủ đô, các tỉnh trong vùng Thủ đô trên các lĩnh vực trọng điểm để huy động, sử dụng, phân bổ hợp lý, hiệu quả mọi nguồn lực.

### **Kết luận**

Mô hình chính quyền đô thị là phương thức quản trị công thể hiện tính hội nhập sâu sắc của pháp luật Việt Nam trong những năm gần đây. Trước những “giằng kéo” về lựa chọn thể chế cho sự phát triển, có lẽ bản khoản nhất ở Việt Nam lúc này chính là đánh giá lại mối quan hệ giữa nhà nước và người dân. Trong đó, mô hình chính quyền

đô thị chính là xử lý mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với người dân của mình. Nói cách khác, mô hình chính quyền đô thị là hình thức bên ngoài, thể hiện các nội dung về quyền tự quyết mà địa phương đạt được trong quá trình phát triển.

Thành phố Hồ Chí Minh đang bước vào những ngày cuối cùng có hiệu lực của Nghị quyết số 54 song các nội dung được phân cấp cho địa phương dường như chưa mang lại hiệu quả với những nguyên nhân chủ quan và khách quan, vì vậy để mô hình chính quyền đô thị được ứng dụng tốt, địa phương thuận tiện trong quản lý, người dân thuận lợi khi sử dụng, phụ thuộc rất lớn vào mô hình chính quyền phù hợp.

Do vậy, khi xây dựng chính sách về quyền tự chủ, các địa phương cần lưu ý đến nội dung, phạm vi, thời hạn được phân cấp. Tiếp đến, khi triển khai mô hình chính quyền đô thị, phải đảm bảo được các trụ cột dù dưới bất cứ sự tác động nào cũng không thể suy chuyển, đó là thu hút sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách công trên nền tảng thông tin được minh bạch, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Tất cả những yếu tố này cần dựa vào môi trường thể chế đầy đủ và ổn định, công nghệ được áp dụng triệt để trong vận hành bộ máy và kết nối với người dân, để chính quyền về đúng với bản chất chính quyền là của người dân, nằm trong tay người dân. Cuối cùng, nguồn lực và quy mô tài chính vận hành là nhân tố đảm bảo hiệu quả cho các nhiệm vụ của chính quyền đô thị, trong đó có chính quyền đô thị thành phố Hà Nội./.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Mai Hữu Bốn (2021), “Luận bàn về năng lực của chính quyền đô thị hiện nay ở Việt Nam”, *Tạp Chí công thương*, số 20, tháng 8, <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/luan-ban-ve-nang-luc-cua-chinh-quyen-do-thi-hien-nay-o-viet-nam-84058.htm>
2. Võ Trí Hào (2013), *Chính quyền đô thị nói thế nào cho dễ hiểu*, <https://ashui.com/mag/tuongtac/goc-nhin/8586-chinh-quyen-do-thi-noi-the-nao-cho-de-hieu.html>
3. Thu Hằng (2022), *Thành phố Hồ Chí Minh muốn có cơ chế riêng dài hạn để phát triển*, <https://vnexpress.net/tp-hcm-muon-co-co-che-rieng-dai-han-de-phan-trien-4470813.html>
4. Thu Hằng (2022), *Thành phố Hồ Chí Minh sau hơn 4 năm có cơ chế đặc thù*, <https://vnexpress.net/tp-hcm-sau-hon-4-nam-co-co-che-dac-thu-4459577.html>
5. Thu Hằng, Khánh Hoàng (2022), *Xã phường Thành phố Hồ Chí Minh quá tải vì dân số bằng nửa tỉnh*, <https://vnexpress.net/xa-phuong-tp-hcm-qua-tai-vi-dan-so-bang-nua-tinh-4475336.html>
6. Lê Khánh Hưng, La Thị Xuân Phương (2020), “Điều chuyển giá trị gia tăng từ đất đối với các dự án đầu tư hạ tầng giao thông đô thị: Bài học kinh nghiệm cho Thành Phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Khoa học Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh*, 15(6).
7. Jennifer Robinson (2011), “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35.1, January.
8. Đỗ Minh Khôi (2020), “Quản trị nhà nước và quản trị đô thị hiện đại”, *Ki yếu Hội thảo: Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: Triển vọng và thách thức đối với Thành phố Hồ Chí Minh*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
9. Trần Du Lịch (2021), “Thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục giữ vững vai trò động lực tăng trưởng kinh tế của cả nước”, *Ki yếu Hội thảo khoa học: Định hướng phát triển Thành phố Hồ Chí Minh thời kì 2021 - 2030, tầm nhìn đến 2045*, UBND Thành phố Hồ Chí Minh.
10. Patricia J. Pascual (2003), Chính phủ điện tử, UNDP: Deloitte and Touche, “Buổi bình minh của chính phủ điện tử: Người dân như một khách hàng”, <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm>
11. Tạp chí Đô thị và Xây dựng (2021), *Định hướng và giải pháp xây dựng mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay*, số 74+76, <https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/67301/dinh-huong-va-giai-phap-xay-dung-mo-hinh-to-chuc-chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam-hien-nay.aspx>
12. Lê Anh Tuấn (2021), “Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Cộng sản online*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/821533/thuc-trang-va-giai-phap-xay-dung-hieu-qua-chinh-quyen-do-thi-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx>