## ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ TĂNG QUYỀN TỰ CHỦ CHO CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH - NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP

## THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Hoàng Thị Thảo

Trường Đại học Sư phạm, Đại học Huế, 34 Lê Lợi, tp. Huế, Việt nam

Tác giả liên hệ: Hoàng Thị Thảo < htthao@hueuni.edu.vn>

(*Ngày nhận bài: 17-11-2021; Ngày chấp nhận đăng: 13-07-2022*)

## Tóm tắt: Trước thời kỳ Đổi mới năm 1986, cấu trúc bộ máy nhà nước ở Việt Nam được thiết lập theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Với cấu trúc này, chính quyền địa phương gần như lệ thuộc hoàn toàn vào chính quyền trung ương. Trong nền kinh tế thị trường, các tỉnh cần nhiều nguồn lực, quyền tự chủ và không gian chính sách hơn để theo đuổi các mục tiêu phát triển. Những yêu cầu này không được đáp ứng đã thúc đẩy các tỉnh phá rào để thu hút đầu tư. Thực trạng đó đặt ra yêu cầu phải đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Thực tiễn cho thấy việc đổi mới chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay tập trung vào hai nội dung, đó là đổi mới mô hình tổ chức và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhằm tăng quyền tự chủ cho chính quyền địa phương. Các chính sách cải cách chính quyền địa phương trước hết được triển khai mạnh mẽ tại các thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có Thành phố Hồ Chí Minh. Bài viết này sẽ tập trung phân tích và đánh giá về chính sách đổi mới mô hình tổ chức và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhằm tăng quyền tự chủ cho chính quyền cấp tỉnh qua nghiên cứu trường hợp Thành phố Hồ Chí Minh.

## Từ khóa: Phân quyền, chính quyền cấp tỉnh, chính quyền đô thị, quyền tự chủ, Thành phố Hồ Chí Minh.

## RENOVATING OF THE ORGANIZATION MODEL AND INCREASE AUTONOMY FOR PROVINCIAL GOVERNMENT – THE CASE STUDY OF HO CHI MINH CITY

Hoàng Thị Thảo

University of Education, Hue University, 34 Le Loi St., Hue, Vietnam

\* Correspondence to Hoàng Thị Thảo < htthao@hueuni.edu.vn >

(*Received: November 17, 2021; Accepted: July 13, 2022*)

**Abstract**: Before Doi Moi (1986), the state apparatus structure in Vietnam was established according to the principle of socialist centralism. With this structure, the local government is almost completely depend on the central government. In the market economy, provinces need more resources, autonomy and more policy space to pursue their development goals. When these requirements are not met, it has pushed the provinces to break the barriers to attract more foreign investment. That situation poses a requirement to renovate the organization and operation of local governments. The renovation of local government in Vietnam currently focuses on two contents: renovating the organizational model and promoting decentralization and degradation in order to increase the autonomy of local governments. Local government reform policies were first deployed strongly in cities directly under the central government, including Ho Chi Minh City. This article focuses on analyzing and evaluating the policy of reforming the organizational model and promoting decentralization in order to increase the autonomy of provincial governments by studying the case of Ho Chi Minh City.

## Keywords: Decentralization, provincial government, the urban government, autonomy, Ho Chi Minh City.

## 1. Giới thiệu

Trước Đổi mới năm 1986, cấu trúc nhà nước ở Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Với cấu trúc này, chính quyền trung ương nắm hầu hết quyền lực mang tính quyết định, chính quyền địa phương được xem là “cánh tay nối dài” và hầu như lệ thuộc hoàn toàn vào chính quyền trung ương. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI (12-1986) của Đảng đề ra đường lối đổi mới toàn diện đất nước, mở ra một giai đoạn mới trong lịch sử phát triển của dân tộc Việt Nam. Tại Đại hội này, Đảng nhận định: “Chính cơ chế quản lý còn nặng tính chất tập trung quan liêu, vừa gò bó cấp dưới, vừa làm giảm hiệu lực quản lý tập trung là nguyên nhân trực tiếp làm rối loạn trật tự, kỷ cương. Vì vậy, không thể khắc phục sự rối ren này bằng cách quay trở lại cơ chế cũ, mà *phải kiên quyết thực hiện phân cấp quản lý* theo nguyên tắc tập trung dân chủ” [2, tr.747]. Đây là cơ sở chính trị, là điểm xuất phát cho việc đổi mới chính quyền địa phương ở Việt Nam. Tại Hội nghị lần thứ Năm Ban chấp hành Trung ương khoá Xvềđẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước*,* Đảng cộng sản Việt Nam thẳng thắn thừa nhận: hơn 20 năm đổi mới chính quyền địa phương nhưng vẫn còn “lúng túng, chưa đủ rõ” [5, tr.1]. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, các địa phương cần có nhiều quyền tự chủ và không gian chính sách để phát triển nhưng các cơ chế, chính sách hiện có đã không đủ đáp ứng cho nhu cầu tự chủ của các địa phương. Vì vậy, một số địa phương đã ban hành nhiều chính sách vượt thẩm quyền cho phép của Trung ương, điển hình là câu chuyện “vượt rào” trong ưu đãi đầu tư và phân bổ biên chế hành chính của Thành phố Hồ Chí Minh, chính sách “đổi đất lấy cơ sở hạ tầng” của Đà Nẵng, chuyện “xé rào” trong ưu đãi đầu tư của Bình Dương, Đồng Nai… Thực tế đó cho thấy việc áp dụng cơ chế, chính sách chung cho 63 tỉnh, thành với những đặc thù, lợi thế và khả năng khác nhau là không phù hợp và cần phải đổi mới.

Trước yêu cầu nói trên, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được đặt ra một cách cấp thiết. Từ thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay cho thấy, chính sách đổi mới chính quyền địa phương hiện nay tập trung ở hai nội dung chủ yếu là đổi mới mô hình tổ chức và tăng cường quyền tự chủ cho chính quyền địa phương. Các chính sách này được đẩy mạnh trước hết là ở các thành phố trực thuộc Trung ương như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Riêng đối với Thành phố Hồ Chí Minh, Quốc hội đã ban hành ba Nghị quyết để đổi mới mô hình tổ chức và tăng cường quyền tự chủ cho chính quyền Thành phố bao gồm Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội *về thực hiện thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh* [14]*,* Nghị quyết số 131/2020/QH14 *về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh* [15]và Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH *về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh* [17]. Bài viết này phân tích và đánh giá về chính sách đổi mới chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay tập trung vào hai nội dung chính là đổi mới mô hình tổ chức và tăng quyền tự chủ cho chính quyền cấp tỉnh thông qua nghiên cứu trường hợp tại Thành phố Hồ Chí Minh.

**2. Đổi mới mô hình tổ chức và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đối với Thành phố Hồ Chí Minh bằng các cơ chế, chính sách đặc thù**

Thành phố Hồ Chí Minh (sau đây gọi tắt là Thành phố) là đô thị đặc biệt, có tốc độ đô thị hoá cao và là đầu tàu về kinh tế ở phía Nam. Mặc dù chỉ chiếm 0,6% diện tích và hơn 9% dân số cả nước, song Thành phố có đóng góp gần 22% GDP và khoảng 28% tổng thu ngân sách cả nước. Tăng trưởng kinh tế của thành phố trong 30 năm đổi mới đạt bình quân 10,7%/năm, gấp 1,6 lần bình quân của cả nước. Năng suất lao động của thành phố gấp 2,7 lần năng suất lao động trung bình của cả nước [20]. Với đặc điểm và tính chất của một đô thị loại đặc biệt, Thành phố Hồ Chí Minh cần nhiều không gian chính sách và năng lực tự chủ để phát triển. Để đáp ứng nhu cầu đó, chính quyền trung ương đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh. Chủ trương thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù cho Thành phố được Quốc hội thể chế hoá bằng Nghị quyết số 54/2017/QH14 *về thí điểm cơ chế, chính sách phát triển đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh* (gọi tắt là Nghị quyết số 54/2017/QH14) ban hành ngày 24/11/2017. Nghị quyết này là sự thể chế hóa kịp thời nhiều chủ trương quan trọng của của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh. Theo Nghị quyết số 54/2017/QH14, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh được trao nhiều quyền hạn hơn so với quy định của các luật chuyên ngành. Cụ thể, trên lĩnh vực quản lý đất đai, Hội đồng nhân dân thành phố *được quyền quyết định* chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa từ 10 ha trở lên trong quy hoạch với điều kiện có tham khảo, công khai lấy ý kiến của nhân dân và đối tượng chịu tác động của việc quy hoạch này. Đối với thẩm quyền quản lý đầu tư, Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh *được gia tăng thẩm quyền* trong việc quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án nhóm A sử dụng ngân sách của Thành phố theo quy định của Luật đầu tư công. Đối với thẩm quyền quản lý tài chính – ngân sách nhà nước, Quốc hội cho phép Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh được gia tăng thẩm quyền đề xuất Chính phủ xem xét, trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định thí điểm mức thuế hoặc thuế suất không quá 25% đối với các loại hàng hoá chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế bảo vệ môi trường. Hội đồng nhân dân Thành phố *được quyền quyết định* áp dụng các loại phí và lệ phí mới chưa có trong danh mục theo Luật phí và lệ phí cũng như thay đổi mức phí và tỷ lệ thu theo thẩm quyền. Về ngân sách, chính quyền Thành phố được hưởng 100% mức thu tăng thêm do việc điều chỉnh mức thu theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 5 của Nghị quyết này; 50% khoản thu tiền sử dụng đất khi bán tài sản công gắn liền trên đất theo quy định của Luật quản lý, sử dụng tài sản công. Một điểm đáng chú ý là chính quyền Thành phố được linh hoạt sử dụng trái phiếu chính quyền địa phương và các hình thức vay nợ từ các tổ chức trong nước và nước ngoài trong phạm vi tổng mức dư nợ vay không quá 90% số thu ngân sách mà Thành phố được hưởng theo chính sách phân cấp. Bên cạnh đó, chính quyền Thành phố cũng được phép đa dạng hoá các nguồn tài trợ theo phương thức đối tác công tư (PPP). Đây là chính sách có tính đột phá trong việc gia tăng quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh trên thị trường tín dụng quốc tế.

Về cơ chế uỷ quyền trong bộ máy hành chính, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố *được ủy quyền* cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới và các cơ quan khác thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn trong khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 không có quy định này. Để thực hiện cơ chế uỷ quyền này, Ủy ban nhân dân Thành phố đã xây dựng Đề án và ban hành các quyết định như Quyết định số 4712/QĐ- UBND ngày 20 tháng 10 năm 2018 về ủy quyền cho các sở - ngành, Ủy ban nhân dân các quận - huyện thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân Thành phố, Quyết định số 4713/QĐ-UBND ngày 20 tháng 10 năm 2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành quy định về việc ủy quyền cho thủ trưởng các sở - ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các quận - huyện thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố. Nghị quyết này cũng cho phép Uỷ ban nhân dân Thành phố được quyền điều chỉnh tên gọi, chức năng, nhiệm vụ của các phòng thuộc các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân Thành phố để phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội từng thời kỳ. Về chế độ, chính sách cho cán bộ công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý, chính quyền Thành phố *chủ động* thực hiện bố trí khoản chi thu nhập bình quân tăng thêm định kỳ hàng quý cho cán bộ, công chức, viên chức khu vực quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và đơn vị sự nghiệp công lập do Thành phố quản lý theo hiệu quả công việc với mức tối đa không quá 1,8 lần mức lương ngạch bậc, chức vụ. Nghị quyết số 54/2017/QH14 cũng đề xuất những chính sách cơ bản trong việc thu hút các chuyên gia, nhà khoa học, những tài năng đặc biệt tương ứng với mức thu nhập ưu đãi, đủ sức cạnh tranh với khu vực FDI. Việc thí điểm đổi mới chính sách tiền lương đối với cán bộ công chức, viên chức ở Thành phố Hồ Chí Minh là cơ sở và động lực để mở rộng áp dụng cho một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung . Các địa phương này đã tự cân đối ngân sách và bảo đảm đủ nguồn thực hiện cải cách tiền lương, các chính sách an sinh xã hội với mức chi thu nhập bình quân tăng thêm không quá 0,8 lần quỹ lương cơ bản của cán bộ công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý.

Về đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nhu cầu tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh đã được đặt ra từ rất sớm. Năm 2006, Thành phố đã tổ chức Hội thảo với chủ đề “Xây dựng chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh – một yêu cầu cấp thiết của cuộc sống”. Hội thảo này đánh giá nhu cầu tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh là cấp thiết trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn. Đến năm 2012, chính quyền Thành phố đã đề xuất đề án xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Theo đề xuất này, Thành phố sẽ chuyển một số quận và phường nội thành vào cấp hành chính trung gian, giảm một số cấp quản lý địa phương dưới cấp thành phố. Các quận ngoại thành có hai cấp quản lý. Mỗi cấp chính quyền đầy đủ gồm có: i) Hội đồng nhân dân (HĐND) và Uỷ ban nhân dân (UBND); ii) có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng; iii) cơ cấu tổ chức bộ máy và nhân sự để triển khai thực hiện nhiệm vụ. Cấp hành chính trung gian không có HĐND, không có tư cách pháp nhân, chỉ có cơ quan hành chính nhằm thực hiện các chức năng do chính quyền cấp trên giao. Theo mô hình mà Thành phố Hồ Chí Minh đề xuất, chính quyền địa phương ở Thành phố, khu (thị xã), xã sẽ là cấp chính quyền đầy đủ cả HĐND và UBND, các cấp còn lại chỉ là cấp hành chính trung gian. Đề án cũng quy định có 13 quận nội thành (gồm quận 1, quận 3, quận 4, quận 5, quận 6, quận 8, quận 10, quận 11, quận Bình Thạnh, quận Phú Nhuận, quận Gò Vấp, quận Tân Bình, quận Tân Phú) là cấp hành chính trung gian. Địa bàn đang đô thị hóa gồm 06 quận (quận 2, quận 7, quận 9, quận 12, quận Thủ Đức, quận Bình Tân) và 02 huyện (Hóc Môn và Nhà Bè). Địa bàn nông thôn bao gồm 3 huyện (Cần Giờ, Củ Chi, Bình Chánh). Đối với 13 quận nội thành cũ, chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh được tổ chức thành 02 cấp chính quyền hoàn chỉnh: cấp Thành phố và cấp đô thị trực thuộc thành phố Hồ Chí Minh, không có HĐND và do chính quyền đô thị cấp thành phố trực tiếp quản lý. Dưới cấp hành chính quận sẽ tổ chức UBND cấp phường. Công chức phường là công chức của quận được phân bổ trên địa bàn phường. Đối với địa bàn đang đô thị hóa thuộc 06 quận và 02 huyện được tổ chức thành các khu đô thị với một cấp chính quyền đô thị hoàn chỉnh trực thuộc chính quyền đô thị cấp thành phố. Trên địa bàn này dự kiến tổ chức thành 4 khu đô thị: khu đô thị Đông, Nam, Tây, Bắc. Mỗi khu đô thị là một cấp chính quyền đô thị, trực thuộc chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh. Những khu vực này có cơ cấu giống như năm đô thị trực thuộc trung ương. Dưới cấp này là UBND cấp phường/xã. Cấp chính quyền đô thị này ngang bằng cấp quận, nhưng sẽ có một cấp chính quyền nữa ở dưới [19, tr.16].

Tuy nhiên, sau gần một thập kỷ, đề án chính quyền đô thị vẫn là các quy định trên giấy [18, tr.168]cho đến khi Quốc hội khoá XIV ban hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Sự kiện này được đánh giá là “đánh dấu điểm mốc về đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đây là điểm nhấn đánh dấu sự trưởng thành cả về kinh tế, và quản lý đô thị của chúng ta" [21]. Nếu Nghị quyết số 54 thể hiện chủ trương đẩy mạnh phân quyền, phân cấp theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền thành phố Hồ Chí Minh thì Nghị quyết số 131/2020/QH14 *về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh* là sự cụ thể hoá chủ trương đổi mới cách thức tổ chức chính quyền địa phương để “phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt” như tinh thần của Nghị quyết số 18/NQ-TW và quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

Theo nội dung Nghị quyết số 131/2020/QH14, *về mặt tổ chức bộ máy*, mô hình chính quyền địa phương tại Thành phố Hồ Chí Minh là mô hình một cấp chính quyền hoàn chỉnh và hai cấp hành chính. Cụ thể, cấp chính quyền Thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm có cả HĐND và UBND. Thành phố Hồ Chí Minh không tổ chức HĐND tại quận, phường (gồm 16 quận và 249 phường). Chính quyền địa phương ở phường, quận chỉ còn UBND. Việc không tổ chức HĐND quận, huyện, phường đã được Thành phố Hồ Chí Minh thí điểm thực hiện trong gần 7 năm (2009-2016) với số lượng đơn vị hành chính tiến hành thí điểm nhiều nhất cả nước và đạt kết quả tốt. Hơn nữa, việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh đã có đầy đủ các căn cứ pháp lý khi *Luật sửa đổi và bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2019 (hay còn gọi là Luật số 47/2020/QH14) đã có hiệu lực thi hành (từ ngày 1/7/2020). Vì vậy, Thành phố Hồ Chí Minh không cần phải tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị như Hà Nội và Đà Nẵng. Về công tác cán bộ, công chức của UBND phường thuộc biên chế công chức của UBND quận, thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh do quận, thành phố quản lý, sử dụng. Các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND quận, phường không còn là cán bộ do HĐND bầu như trước đây mà được chuyển sang công chức. Việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, biệt phái, khen thưởng, kỷ luật, tạm đình chỉ công tác… do Chủ tịch UBND Thành phố quyết định. Về phân quyền và uỷ quyền, Chủ tịch UBND phường được ủy quyền cho công chức Tư pháp - Hộ tịch thực hiện ký chứng thực bản sao các giấy tờ, chứng thực chữ ký trong các giấy tờ. Để bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương ở quận, phường, các kết luận, quyết định của UBND quận, phường đều phải được công khai trên Cổng thông tin điện tử của quận, phường. Chủ tịch UBND quận, phường phải tổ chức hội nghị đối thoại định kỳ với nhân dân, cộng đồng dân cư và tổ dân phố và gửi kết quả đối thoại đến HĐND, UBND cấp trên.

Cùng với việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH ngày 9/12/2020 *về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh* (gọi tắt là Nghị quyết số 1111). Theo nội dung của Nghị quyết này, Thành phố Hồ Chí Minh sẽ tiến hành sắp xếp lại một số đơn vị hành chính và thành lập thành phố Thủ Đức. Theo đó, trên cơ sở nhập toàn bộ 49,79 km2 diện tích tự nhiên, 171.311 người của Quận 2 với toàn bộ 113,97 km2 diện tích tự nhiên, 310.107 người của Quận 9 và toàn bộ 47,80 km2 diện tích tự nhiên, 532.377 người của quận Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh đã công bố thành lập thành phố Thủ Đức vào ngày 31/12/2020. Sau khi thành lập, thành phố Thủ Đức có 211,56 km2 diện tích tự nhiên và quy mô dân số hơn 1 triệu người [8]. Việc thành lập thành phố Thủ Đức được kỳ vọng “sẽ góp phần tinh gọn bộ máy, phát huy nguồn lực để phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Thành phố Thủ Đức không chỉ là động lực phát triển kinh tế mà còn là đòn bẩy nâng cao đời sống người dân; dự kiến đóng góp 30% GRDP Thành phố Hồ Chí Minh và 7% GDP cả nước” [21]. Ngoài việc thành lập thành phố Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh cũng tiến hành sát nhập một số đơn vị hành chính cấp xã theo hướng giảm các đơn vị hành chính và tăng quy mô diện tính, dân số của các đơn vị hành chính cấp này. Sau khi sắp xếp lại các đơn vị hành chính, từ 31/12/2020, Thành phố Hồ Chí Minh có 22 đơn vị hành chính cấp huyện gồm 16 quận, 5 huyện và 1 thành phố; 312 đơn vị hành chính cấp xã gồm 58 xã, 249 phường và 5 thị trấn [8].

1. **Đánh giá chung**

Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, là đầu tàu kinh tế, có sức thu hút, lan tỏa lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và cả nước. Quy mô, cường độ hoạt động kinh tế của một trung tâm kinh tế lớn đặt ra yêu cầu là các quyết định quản lý hành chính phải được triển khai nhanh và chính xác, được thi hành kịp thời, đồng bộ, hạn chế việc các cấp trung gian diễn đạt và hướng dẫn lại. Trước khi Quốc hội ban hành Nghị quyết số 54/2017/QH14, Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đứng đầu trong danh sách các địa phương ban hành các văn bản trái quy định của Trung ương (thường gọi là “xé rào”, “vượt rào”). Điển hình là các vụ “xé rào” quy mô lớn như mô hình khu chế xuất(1), khu công nghiệp, mô hình cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước(2), mô hình giao dịch chứng khoán thông qua Trung tâm giao dịch chứng khoán (về sau gọi là Sở giao dịch chứng khoán); mô hình ngân hàng cổ phần… Thành phố Hồ Chí Minh cũng là địa phương dẫn đầu các quy định “vượt rào” đặc biệt là trong lĩnh vực phân bổ biên chế hành chính. Cụ thể, trong giai đoạn 2006-2014, chính quyền Thành phố luôn phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính nhiều hơn chỉ tiêu mà Bộ Nội vụ giao (12.994 biên chế so với được giao là 8.450 chỉ tiêu, vượt 4.544 biên chế) [1]. Để trao quyền chủ động cho các địa phương, tránh hiện tượng xé rào, vượt rào, trong phân cấp trung ương cần trao cho chính quyền địa phương quản lý những lĩnh vực cần thiết cho sự phát triển thường xuyên của địa phương hoặc được coi là những sự vụ có tính chất địa phương như ngân sách, kế hoạch quy hoạch, đầu tư, đất đai, khoáng sản, các hoạt động sự nghiệp công. Đây chính là việc trao quyền đi kèm với các điều kiện và nguồn lực cần thiết để địa phương có thể thực hiện tốt các thẩm quyền được phân cấp. Do đó, việc ban hành cơ chế, chính sách đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh chính là giải pháp để giải quyết điểm nghẽn về mặt thể chế, tăng quyền tự chủ cho chính quyền địa phương, bảo đảm sự phát triển của đô thị lớn nhất cả nước.

Việc triển khai các cơ chế, chính sách đặc thù gắn với xây dựng mô hình chính quyền đô thị tinh gọn, linh hoạt, cởi mở, phù hợp với đặc thù quản lý đô thị, đổi mới cơ chế công vụ, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức là những yếu tố quan trọng được kỳ vọng sẽ tạo động lực giúp Thành phố Hồ Chí Minh phát huy tốt hơn các lợi thế tự nhiên và xã hội để đẩy nhanh sự phát triển của thành phố theo hướng bền vững. Với cơ chế đặc thù theo quy định của Nghị quyết số 54/2017/QH14, những thẩm quyền trong phân cấp đầu tư, quyết định chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa có diện tích từ 10ha trở lên, phê duyệt các dự án nhóm A trước đây thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ, nay được giao lại cho HĐND Thành phố Hồ Chí Minh. Điều này có nghĩa là chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh có quyền tự quyết định và phải tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Trong lĩnh vực phân cấp tài chính, ngân sách, căn cứ vào mức độ tự chủ về nguồn thu và chi ngân sách để đánh giá về mức độ tự chủ tài chính của Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, trước khi Nghị quyết số 54/2017/QH14 được ban hành, tình trạng tự chủ tài chính của Thành phố Hồ Chí Minh chỉ ở mức thấp [11, tr.171]*.* Cụ thể, về mức độ tự chủ nguồn thu, Thành phố Hồ Chí Minh chỉ được hưởng 100% từ các loại phí và lệ phí, thuế nhà đất, còn lại các loại thuế khác đều phân chia theo tỷ lệ theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Ngoài ra, Thành phố Hồ Chí Minh còn phải nộp phần thặng dư về cho trung ương, chỉ được giữ lại 18% [11, tr.171]. Về tự chủ chi, các hạng mục chi hầu hết mang thể thức chi bắt buộc theo kế hoạch và luật định, rất khó linh động trong các kế hoạch chi tiêu và vì ngân sách đã phê duyệt theo hạn mức và kinh phí nên Thành phố Hồ Chí Minh rất bị động trong triển khai cơ chế tự chủ [11, tr.171]*.* Với các cơ chế, chính sách đặc thù mà Thành phố Hồ Chí Minh được hưởng theo tinh thần Nghị quyết số 54/2017/QH14, hạng mục thu và chi ngân sách được nới lỏng, do đó, nếu trên thực tế thực hiện được đúng như vậy thì mức độ tự chủ tài chính của Thành phố sẽ từ mức thấp tăng lên mức trung bình [11, tr.171].  Nghị quyết số 54/2017/QH14 cũng đã trao cho HĐND Thành phố quyền quyết định nhiều vấn đề quan trọng. Sự điều chỉnh này được đánh giá vừa là cơ hội nhưng cũng vừa là “một thách thức lớn của cơ quan dân cử địa phương”[3]. Thách thức là bởi vì, cùng với việc được trao quyền quyết định, HĐND Thành phố cũng đồng thời phải giám sát quá trình triển khai thực hiện và phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện các quyết định của mình.

Về sắp xếp các đơn vị hành chính và thành lập thành phố Thủ Đức, mô hình thành phố trong thành phố làm giảm thiểu các tầng nấc trung gian, bảo đảm sự thông suốt của bộ máy hành chính ở đô thị. Việc tinh gọn bộ máy bằng cách sắp xếp lại các đơn vị hành chính cũng phù hợp với đặc điểm tổ chức các đơn vị hành chính trên thế giới. Tuy nhiên, với một thành phố vừa mới thành lập như thành phố Thủ Đức, còn rất nhiều việc phải làm gấp để hoàn thiện tổ chức, bộ máy, nhân sự và ban hành các cơ chế, chính sách để tổ chức vận hành trong thực tiễn. Do đó, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh cần sớm nghiên cứu, đề xuất, trình cấp có thẩm quyền ban hành những quy định mới về cơ chế, chính sách đặc thù cho thành phố Thủ Đức để phát huy tiềm năng, thế mạnh, tính tự chủ và vai trò chủ động, sáng tạo của chính quyền thành phố. Các cơ chế, chính sách đặc thù này phải thực sự nổi trội, đủ mạnh để thành phố Thủ Đức phát triển được như kỳ vọng. Trước những cải cách về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, chính quyền các cấp cần rà soát, ban hành các văn bản quy định, hướng dẫn chi tiết, phân cấp, ủy quyền cụ thể cho chính quyền địa phương ở quận, phường phù hợp với tổ chức chính quyền đô thị và khả năng thực tiễn của từng đơn vị hành chính, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức quận, phường, giải quyết chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức theo quy định.

Từ các quy định pháp lý về phân cấp, phân quyền ở Việt Nam cho thấy, phân quyền thuộc thẩm quyền của Quốc hội thông qua việc ban hành Luật, thường được diễn giải bằng thuật ngữ “trong phạm vi phân quyền theo luật định”; phân cấp thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính cấp trên nói chung và thường được diễn giải bằng thuật ngữ “trong phạm vi thẩm quyền được phân cấp”. Theo cơ chế này, nội dung và nguyên tắc phân quyền, phân cấp ở Việt Nam có nhiều điểm đặc thù. Việc chuyển giao trọn vẹn cả thẩm quyền và các nguồn lực cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh để thực hiện các nhiệm vụ phát triển Thành phố bị giới hạn theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, các luật chuyên ngành và các văn bản dưới luật. Phân cấp quản lý giữa Chính phủ với Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay đang được thực hiện theo Nghị định số 93/2001/NĐ-CP. Tuy nhiên, một số nội dung của Nghị định này không còn phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành cũng như chưa đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước ở Thành phố. Do vậy, việc ban hành văn bản thay thế Nghị định số 93/2001/NĐ-CP là cần thiết nhằm đẩy mạnh sự phân cấp quản lý nhà nước gắn với tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền thành phố trong một số lĩnh vực kinh tế - xã hội trọng điểm, cải cách thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của doanh nghiệp và đời sống của nhân dân.

Việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đối với Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay hoàn toàn phù hợp với nhu cầu phát triển của Thành phố cũng như xu thế cải cách quản trị nhà nước ở trên thế giới. Cơ chế đặc thù đô thị mà Thành phố Hồ Chí Minh và một số thành phố trực thuộc Trung ương đang được hưởng cho thấy thiện chí và chủ trương trao quyền cho địa phương theo hướng phân hoá trong việc phân quyền theo tính chất lãnh thổ đô thị, nông thôn, đô thị đặc biệt và đô thị khác [18, tr. 169]. Tuy nhiên, chủ trương trao quyền, tăng quyền cho địa phương là đúng nhưng chưa đủ. Cơ chế đặc thù ở nước ta hiện nay là để trao quyền nhiều hơn cho các địa phương, trước hết là các đô thị và cách thức thực hiện là ban hành cơ chế đặc thù nhắm vào từng đô thị và giải quyết nhu cầu của từng đô thị. Theo đó, các địa phương xin tới đâu, trung ương sẽ xem xét và cho tới đó. Cách làm này đã nảy sinh nhiều vấn đề: các địa phương không ngừng xin cơ chế, hình thành cơ chế “xin – cho” trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, tạo thành “hội chứng xin cơ chế”. Thêm vào đó, Trung ương ban hành cơ chế đặc thù dựa trên đề xuất của địa phương nên cơ chế đó chỉ giải quyết được vấn đề của địa phương có đề xuất. Ban hành cơ chế đặc thù cho một số địa phương dễ dẫn tới sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa cơ chế đặc thù và các thể chế chuyên ngành, có nguy cơ dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các địa phương. Trao quyền phải đi kèm với điều kiện để thực hiện, trao quyền phải đi kèm với trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương và giám sát của chính quyền Trung ương. Đây đều là những vấn đề mà Trung ương cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện.

**4. Kết luận**

Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương là xu thế tất yếu trên thế giới và đòi hỏi khách quan ở Việt Nam. Các Nghị quyết được Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành đối với Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy nỗ lực của chính quyền Trung ương trong việc đẩy mạnh chuyển giao nhiều nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương mà trước hết là đối với những địa phương có vai trò và đóng góp quan trọng cho sự phát triển của quốc gia. Tổ chức mô hình chính quyền đô thị và chuyển giao nhiều cơ chế, chính sách đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy chính quyền Trung ương đã hướng tới cơ chế phân hoá trong việc phân quyền theo lãnh thổ. Điều này cũng chứng tỏ về mặt nhận thức, Trung ương đã từng bước thừa nhận phân cấp, phân quyền đối với bộ máy chính quyền đô thị sẽ phải khác với chính quyền nông thôn, ở chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương phải khác với chính quyền địa phương trực thuộc tỉnh. Quy mô, đặc điểm, thế mạnh mỗi địa phương khác nhau đòi hỏi Trung ương phải có cách thức tổ chức, cơ chế, chính sách phù hợp. Không thể sử dụng một cơ chế, chính sách cho tất cả các địa phương như trước đây. Là địa phương có nền kinh tế phát triển nhất cả nước và có đóng góp hơn ¼ GDP cho quốc gia mỗi năm, Thành phố Hồ Chí Minh đang trong quá trình chuyển đổi mạnh mẽ để vươn lên ngang tầm với nhiều đô thị lớn trong khu vực và trên thế giới. Việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị và tăng cường quyền tự chủ cho Thành phố là những nỗ lực của Trung ương xuất phát từ những đòi hỏi thực tiễn phát triển của địa phương và cả nhu cầu phát triển của quốc gia.

Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và tổ chức mô hình chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh là những quyết định chính sách có tính tiên phong, có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển của Thành phố nói riêng và của đất nước nói chung. Thành bại của các chính sách này tuỳ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó, yếu tố quan trọng hàng đầu là nguồn lực cán bộ. Đổi mới mô hình tổ chức đòi hỏi phải đổi mới cả các yếu tố bên trong, đặc biệt là chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Vì vậy, đi đôi với việc nghiên cứu các biện pháp triển khai các chính sách đổi mới có hiệu quả, Thành phố Hồ Chí Minh cần chú trọng đến công tác bồi dưỡng cán bộ, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước một cách phù hợp, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ công chức theo hướng chuyên nghiệp, năng động và hiệu quả./.

**Chú thích:**

() Khu chế xuất Tân Thuận ở Quận 7 là khu chế xuất đầu tiên tại Việt Nam, được thành lập vào năm 1991

(2) Công ty cổ phần cơ điện lạnh thành phố Hồ Chí Minh được cổ phần hoá năm 1993 là doanh nghiệp cổ phần hoá đầu tiên tại Việt Nam

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

Phan Anh (2015), “TP HCM xin thêm biên chế”, truy cập từ https://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/tp-hcm-xin-them-bien-che-20150724215635641.htm, truy cập ngày 17/06/2021.

Vũ Thành Tự Anh (2016), “Vietnam Decentralization Amidst Fragmentation”, *Journal of Southeast Asian Economies* Vol. 33, No.2 (2016), pp.188-208.

Ban Thời sự VTV (2021), “Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng triển khai chính quyền đô thị: Kỳ vọng diện mạo mới”, truy cập từ <https://vtv.vn/chinh-tri/ha-noi-tp-ho-chi-minh-da-nang-trien-khai-chinh-quyen-do-thi-ky-vong-dien-mao-moi-2021070123571101.htm>, truy cập ngày 1/08/2021.

Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đảng* *Toàn tập*, tập 47, Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), Nghị quyết số 17-NQ/TW *về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước*,truy cập từ https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-17-NQ-TW-day-manh-cai-cach-hanh-chinh-nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-quan-li-bo-may-nha-nuoc-69701.aspx, truy cập ngày 1/10/2021.

Cẩm Hà (2020), “Chính thức thành lập thành phố Thủ Đức thuộc TPHCM”, truy cập từ https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/chinh-thuc-thanh-lap-thanh-pho-thu-duc-thuoc-tphcm-1491872499, truy cập ngày 2/10/2021.

Minh Hiệp (2021), “Thành phố Hồ Chí Minh đề xuất kiến nghị 5 nhóm vấn đề với Thủ tướng chính phủ”, truy cập từ https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/tphcm-de-xuat-kien-nghi-5-nhom-van-de-voi-thu-tuong-chinh-phu-1491877846, truy cập ngày 20/06/2021.

Nguyễn Lê (2021), “Thành phố Hồ Chí Minh phân cấp mạnh hơn để phát triển”, truy cập từ <http://www.hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Kinh-te/1001167/thanh-pho-ho-chi-minh-phan-cap-manh-hon-de-phat-trien>-483891.html, truy cập ngày 20/10/2021.

V.Lê (2020), “Lần đầu tiên thành lập ‘thành phố trong thành phố’ trực thuộc Trung ương”, truy cập từ <https://dangcongsan.vn/thoi-su/lan-dau-tien-thanh-lap-thanh-pho-trong-thanh-pho-truc-thuoc-trung-uong-571816.html>, truy cập ngày 10/5/2021.

Đào Bảo Ngọc (2019), Luận án tiến sĩ Luật học: *Quản trị địa phương ở các nước châu Âu – nghiên cứu trường hợp Anh, Pháp, Đức và việc tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam*, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Kiều Phong (2018), “Cơ chế đặc thù cho thành phố Hồ Chí Minh; tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm”,truy cập từ https://www.saigondautu.com.vn/kinh-te/co-che-dac-thu-cho-tphcm-tang-tinh-tu-chu-tu-chiu-trach-nhiem-55151.html, truy cập ngày 10/10/2021.

1. Vương Đức Hoàng Quân, Nguyễn Anh Phong (2020), “Đánh giá mức độ tự chủ tài chính của chính quyền địa phương: Trường hợp tại thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Tài chính* kỳ 1, tháng 03/2020 (724), tr.169-172.

Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*.

Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*.

Quốc hội (2017), “Nghị quyết số 54/2017/QH14 *về thực hiện thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh*”, truy cập từ https://thuvienphapluat.vn/van-ban/dau-tu/nghi-quyet-54-2017-qh14-thi-diem-co-che-chinh-sach-dac-thu-phat-trien-thanh-pho-ho-chi-minh-367070.aspx?v=d3.

Quốc hội (2019), *Luật sửa đổi và bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019*.

Quốc hội (2020), “Nghị quyết số 131/2020/QH14 *về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh*”,truy cập từhttps://thuvienphapluat.vn/van-ban/Cong-nghe-thong-tin/Nghi-quyet-131-2020-QH14-to-chuc-chinh-quyen-do-thi-tai-Thanh-pho-Ho-Chi-Minh-457744.aspx.

Quốc hội (2020), “Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH *về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh*”,truy cập từhttp://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class\_id=2&\_page=4&mode=detail&document\_id=202092.

Nguyễn Thị Thiện Trí (2020), Luận án tiến sĩ Luật học: *Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề áp dụng trong đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.

1. Trường Đại học Kinh tế - Luật, The Asia Foundation (2013*), Chính quyền đô thị tại Việt Nam - Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*, Hà Nội.

Anh Tuấn (2018), “Cơ chế đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh – Bài 1: Động lực phát triển mới”, truy cập từ https://www.vietnamplus.vn/co-che-dac-thu-phat-trien-tphcm-bai-1-dong-luc-phat-trien-moi/492631.vnp, truy cập ngày 1/7/2020.