

Xây dựng chính quyền đô thị ở Mỹ và kinh nghiệm cho Việt Nam

NGUYỄN THẾ VINH

Trường Đại học Thủ Dầu Một; Email: thevinhbtg1986@gmail.com

Tóm tắt: Hợp chủng quốc Hoa Kỳ là nhà nước liên bang, tại mỗi bang được chia thành 03 cấp: công xã, cấp hạt, cấp bang. Hoa Kỳ trở thành quốc gia hình mẫu cho việc cải cách và xây dựng những mô hình của các quốc gia mới hình thành sau này. Trên thực tế, Hiến pháp của 50 bang không quy định cụ thể mà chỉ có các nguyên tắc giới hạn phạm vi tự quản của chính quyền địa phương. Số bang còn lại quy định chi tiết hơn, cả phạm vi quyền hạn, tổ chức và hoạt động của cơ quan tự quản địa phương. Bài viết khái quát một số vấn đề về xây dựng chính quyền đô thị ở Mỹ và từ đó rút ra các bài học kinh nghiệm hữu ích cho Việt Nam.

Từ khóa: chính quyền đô thị; đô thị ở Hoa Kỳ; xây dựng chính quyền.

1. Khái quát về chính quyền đô thị

Theo Từ điển Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary, chính quyền địa phương (local government) là “Chính quyền thành phố, thị xã, quận, hoặc bang. Cơ quan hành chính đối với khu vực địa lý nhỏ. Bầu các quan chức, thu thuế, và làm nhiều việc mà chính phủ quốc gia có thể làm theo thẩm quyền. Chính quyền địa phương (CQDP) thường chỉ kiểm soát khu vực địa lý cụ thể, không thể thực thi pháp luật vượt quá thẩm quyền pháp lý của mình” (Black's Law Dictionary). CQDP hiện được hiểu là cấp chính quyền dưới cấp trung ương, trực tiếp cung cấp các dịch vụ công cho dân chúng.

Tại Hoa Kỳ, thuật ngữ CQDP được hiểu là cấp chính quyền dưới tiểu bang. Hiến pháp của mỗi bang quy định việc thành lập các thực thể CQDP (The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes, 2002). Ba dạng chính của CQDP là: (i) chính quyền hạt (cấp ngay dưới tiểu bang - county); (ii) chính quyền thành phố (chính quyền đô thị); (iii) các thị trấn và làng xã; tuy nhiên một số bang cũng quy định các kiểu CQDP khác, bao gồm các phường, các khu vực trường học, các khu bảo tồn, các thị trấn và các cơ quan phụ trách vận tải. Chính quyền thành phố (chính quyền đô thị) được tổ chức tại thành phố với mức độ đô thị hoá cao, đây được coi là hình thức CQDP quan trọng nhất.

Nghiên cứu về chính quyền đô thị (CQĐT) chủ yếu liên quan đến các yếu tố cấu thành sau:

Chính trị đô thị: Đó là các mối quan hệ giữa các nhóm người khác nhau và các lợi ích trong xã hội, đặc biệt, những mối quan hệ liên quan đến việc giành lấy

quyền lực và quyền lực. Nó liên quan chặt chẽ đến các khái niệm rộng hơn về nhận dạng và đại diện cũng như các quá trình ra quyết định mà thông qua đó các đại diện và quyết định được thực hiện. Chính trị đô thị vừa mang tính chính thức vừa mang tính chất phi chính thức.

Thay đổi phương thức đại diện dân chủ: Trọng tâm vào chính quyền cũng thu hút sự chú ý đến cấu trúc của hệ thống chính trị và các mối quan tâm rộng hơn với các câu hỏi về đại diện chính trị, tính hợp pháp dân chủ và trách nhiệm giải trình. Các hệ thống chính quyền vận hành tốt vừa giúp tạo ra, vừa là hệ quả của các nền dân chủ lành mạnh. Khi các hệ thống quản trị hoạt động kém hiệu quả, tính hợp pháp và sự liên quan của dân chủ đối với công dân và cộng đồng bị giảm sút, và điều này dẫn đến vòng xoáy giảm sút sự tham gia và tính hợp pháp.

Quyền công dân: Sự chuyển đổi sang quản trị có sự tham gia này có ý nghĩa quan trọng đối với quyền công dân và các mối quan hệ giữa công dân và các thể chế quản lý họ. Nó liên quan đến việc thiết lập một sự cân bằng mới về quyền và trách nhiệm. Chính quyền có sự tham gia đòi hỏi sự tập trung nhiều hơn vào những gì đã được gọi là “quyền công dân tích cực”.

Khả năng cạnh tranh kinh tế: Trong những thập kỷ gần đây, mối quan hệ giữa chính quyền và phát triển kinh tế ngày càng được quan tâm.

CQĐT là một tập hợp các chỉ số, quy trình và đánh giá được điều chỉnh cùng nhau để đạt được sự bền vững của đô thị. Các chỉ số này có được từ các yếu tố cấu thành khác nhau. Khả năng phục hồi, tính bền vững, tuổi thọ, tính khả thi, tiết kiệm chi phí và hiệu quả là một số trong những yếu tố này và chỉ có thể đạt được

với một tập hợp các nghiên cứu toàn diện và các chỉ số và nghiên cứu thích hợp.

Như vậy, CQĐT là chính quyền được thành lập tại những địa phương đáp ứng các điều kiện về đô thị. Đối với các đô thị lớn thì phạm vi khối lượng công việc được phát sinh nhiều, tính phức tạp cao, yêu cầu đặt ra cho CQĐT chính là chính quyền này phải thực sự năng động, tập trung trong quản lý điều hành để phù hợp với xu hướng phát triển nhanh của đô thị. Việc xây dựng CQĐT ngày càng tinh gọn, năng động, hoạt động hiệu quả thì mới phục vụ tốt hơn cho người dân địa phương.

2. Xây dựng CQĐT ở Mỹ

Việc nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm xây dựng CQĐT của nước Mỹ có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng CQĐT ở Việt Nam. Nước Mỹ có cấu trúc chính quyền liên bang. Vì vậy, CQĐT ở Mỹ được thành lập với một số đặc điểm như sau:

Thứ nhất, ở Mỹ việc xây dựng CQĐT là do các bang quyết định.

Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (Tu chính án số 10) quy định: “Những quyền mà Hiến pháp không trao cho Liên bang cũng không ngăn cấm đối với các bang, thì được dành cho các bang cụ thể, hoặc cho nhân dân”. Quy định này đã cho thấy, tại Mỹ có 02 chính quyền độc lập với nhau: 01 chính quyền mang tính chất chung như hệ thống giao thông, giáo dục... và 01 chính quyền chỉ áp dụng cho chính quyền liên bang.

Thứ hai, hình thức của CQĐT.

CQĐT tại mỗi bang do các tiểu bang tự thành lập. Trong hệ thống chính trị thì đây là bộ phận thực hiện nhiệm vụ quản lý trong giới hạn một địa phương cụ thể. Có 3 hình thức chính của CQĐT tại Mỹ⁽¹⁾.

(1) “Thị trưởng - hội đồng”

Hình thức này được xuất hiện sớm nhất và tồn tại mang tính phổ biến cho đến hiện nay. Cũng giống với chính quyền liên bang và tiểu bang chức vụ “Thị trưởng” được đứng đầu về hành pháp, được trực tiếp bầu. Còn hội đồng đóng vai trò là cơ quan lập pháp. Thẩm quyền bổ nhiệm các viên chức trong các cơ quan hành pháp do Thị trưởng thực hiện còn công việc lập pháp do hội đồng thực hiện.

Tiêu biểu cho mô hình này có thể kể đến thành phố Houston. Houston có một hình thức chính phủ mạnh mẽ của Hội đồng Thị trưởng. Các quan chức được bầu của Thành phố, phục vụ đồng thời nhiệm kỳ 4 năm, tối đa 02 nhiệm kỳ, là: Thị trưởng, Kiểm soát viên Thành phố và 16 thành viên Hội đồng Thành phố. Hiến chương Thành phố cung cấp khuôn khổ hiến pháp trong

đó chính quyền thành phố hoạt động. Bộ Quy tắc Pháp lệnh của Thành phố bao gồm các luật của Thành phố.

Thị trưởng đóng vai trò là Giám đốc điều hành của Thành phố. Với tư cách là người quản lý chính và đại diện chính thức của Thành phố, Thị trưởng chịu trách nhiệm quản lý chung của Thành phố và thấy rằng tất cả các luật và pháp lệnh đều được thực thi. Các nhiệm vụ hành chính bao gồm việc bổ nhiệm, với sự chấp thuận của Hội đồng, các trưởng bộ phận và những người phục vụ trong ban cố vấn. Với tư cách là cán bộ điều hành, Thị trưởng điều hành các lời tuyên thệ và ký tất cả các kiến nghị, nghị quyết và sắc lệnh được Hội đồng thành phố thông qua. Thị trưởng cũng phục vụ chức năng lập pháp, chủ tọa Hội đồng Thành phố với các đặc quyền bỏ phiếu. Thị trưởng chịu trách nhiệm tư vấn cho Hội đồng về tình trạng tài chính của Thành phố và trình lên Hội đồng và ngân sách hàng năm để phê duyệt.

Hội đồng Thành phố là cơ quan lập pháp của Thành phố, có quyền ban hành và thi hành tất cả các sắc lệnh và nghị quyết. Tại Thành phố Houston có: 11 thành viên Hội đồng được bầu từ các quận và 5 thành viên được bầu bởi tất cả các cử tri của Thành phố, 16 thành viên của Hội đồng, cùng với Thị trưởng, chỉ hành động theo sắc lệnh, nghị quyết hoặc đề nghị. Họ thông qua và có thể thay đổi ngân sách hàng năm và xác nhận các cuộc hẹn của Thị trưởng. Hội đồng chịu trách nhiệm về việc chiếm đoạt và phát hành trái phiếu, trao hợp đồng và phê duyệt các khoản chi tiêu trên 50.000 đô la của Thành phố. Hội đồng có thể cho thuê hoặc định đoạt bất động sản của Thành phố và có thể đánh giá đối với tài sản. Hội đồng quyết định các quy tắc thủ tục của riêng mình và các cuộc họp của họ được mở cho công chúng.

Tại Thành phố New York, mô hình này cũng giống với chính quyền bang và liên bang, thị trưởng được bầu ra và là người đứng đầu ngành hành pháp. Hội đồng cũng được bầu ra, thực hiện nhiệm vụ lập pháp.

Thị trưởng thường có nhiệm kỳ là 4 năm và tối đa nắm chức vụ là 02 nhiệm kỳ. Hội đồng thành phố có tổng cộng 51 thành viên được người dân bầu ra và nhiệm kỳ giống với thị trưởng. Để giám sát thực hiện chức năng, thì Ủy ban được hội đồng thành lập. Hội đồng thông qua theo đa số về dự luật, thị trưởng là người ban hành.

Dự luật của Hội đồng có thể bị phủ quyết bởi thị trưởng. Có tối đa 50 ủy viên trong cơ quan đại diện của địa phương tại các quận của Thành phố New York. Người dân bầu trực tiếp Quận trưởng, đây là người tư vấn thường xuyên cho thị trưởng về những vấn đề có

liên quan đến quận do mình trực tiếp phụ trách. Đây là thành phố có số dân đông nhất của nước Mỹ nói riêng và thế giới nói chung.

Năm 1898, thành phố được mở rộng và trở thành khu tự quản vùng đô thị với kết cấu về thể chế chính quyền “Thị trường - Hội đồng” mạnh. Hiến chương thành phố quy định thị trường là người đứng đầu bộ máy chính quyền, chính người dân được bầu ra người đại diện cho mình theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, đây là người được giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động hành pháp của chính quyền thành phố. Chỉ được giữ chức vụ không quá 02 nhiệm kỳ, mỗi nhiệm kỳ là 4 năm.

Thị trường giữ vai trò vừa là giám đốc điều hành của thành phố vừa là quan tòa bổ nhiệm và loại bỏ tất cả các viên chức không được bầu chọn và thực hiện tất cả các quyền hạn được giao cho thành phố trừ khi luật có quy định khác và chịu trách nhiệm vì tính hiệu quả và tính toàn vẹn của các hoạt động của chính quyền thành phố. Thị trường cũng chịu trách nhiệm tạo ra ngân sách của thành phố thông qua Văn phòng Quản lý và Ngân sách của Thị trường Thành phố New York, được trình lên Hội đồng phê duyệt, không phải dự thảo. Trong chính quyền Thành phố New York, người đứng đầu của khoảng 50 sở ban ngành thành phố do thị trường bổ nhiệm, họ cũng chỉ định một số phó thị trường để giám sát toàn bộ các cơ quan thành phố và xử lý các nhiệm vụ và dự án cụ thể trong danh mục đầu tư được chỉ định của họ. Bên cạnh đó, còn bổ nhiệm các chức danh để phụ trách vấn đề quan trọng như: tài chính, công cộng (do người dân trực tiếp bầu ra).

Hội đồng Thành phố New York là cơ quan lập pháp của Thành phố New York, gồm có 51 thành viên từ 51 hội đồng quận. Hội đồng đóng vai trò kiểm tra thị trường trong mô hình chính phủ - hội đồng thị trường, việc thực hiện các quyết định sử dụng đất của các cơ quan thành phố và lập pháp về nhiều vấn đề khác. Nó cũng có trách nhiệm duy nhất trong việc phê duyệt ngân sách thành phố. Các thành viên được bầu hội đồng và bị giới hạn trong 02 nhiệm kỳ 4 năm liên tiếp nhưng có thể tái tranh cử sau bốn năm nghỉ ngơi.

Người đứng đầu hội đồng thành phố được gọi là “Chủ tịch”. Chủ tịch hiện tại là Adrienne Adams, một đảng viên Đảng Dân chủ từ quận 28 ở Queens. Là người thiết lập chương trình nghị sự và chủ trì các cuộc họp của hội đồng thành phố, và tất cả các luật được đề xuất sẽ được đệ trình thông qua Văn phòng của Người phát biểu. Lãnh đạo chiếm số đông là Keith Powers dẫn đầu Đảng Dân chủ. Lãnh đạo thiểu số Joe Borelli dẫn

đầu năm thành viên hội đồng đảng Cộng hòa.

Tính đến năm 2022, Hội đồng có 38 ủy ban thường trực và 4 tiểu ban, với sự giám sát các chức năng khác nhau của chính quyền thành phố. Mỗi thành viên hội đồng ngồi trong ít nhất 3 tiểu ban thường trực, lựa chọn hoặc tiểu ban. Các ủy ban thường vụ họp ít nhất 1 lần mỗi tháng. Diễn giả của hội đồng, lãnh đạo đa số và lãnh đạo thiểu số đều là thành viên chính thức của mọi ủy ban. Các thành viên hội đồng được bầu 4 năm một lần.

(2) Hội đồng - nhà quản lý:

Đây là mô hình có sự kết hợp giữa hành pháp và lập pháp được gọi là ủy ban, hình thành trên cơ sở bầu trực tiếp. Đứng đầu ủy ban là thị trường nhưng xét về thực quyền thì không cao hơn các ủy viên khác. Đây là mô hình khác biệt so với hình thức thị trường - hội đồng nêu trên.

Người dân trực tiếp bầu ra các thành viên của hội đồng thành phố. Với kết cấu là cơ quan có cả quyền lập pháp và hành pháp nên những quan chức thành phố được cử ra, bao gồm cả thị trường.

Để quyết định các vấn đề quan trọng thì Hội đồng thành phố có vai trò quan trọng. Thị trường mặc dù được giao nhiệm vụ thực hiện (lập chương trình hoạt động, phân công công việc và kiểm tra việc thực hiện...) nhưng hội đồng có quyền can thiệp vào hoạt động của thị trường trong rất nhiều trường hợp.

Đối với một số cơ quan quan trọng của thành phố, Hội đồng còn được trực tiếp ấn định người đứng đầu. Mô hình này thường gặp ở các thành phố lớn như Minneapolis, Seattle, Iowa.

(3) “Thuê giám đốc”:

Mô hình này có nét giống doanh nghiệp. Tức là hội đồng thành phố được người dân bầu ra nhưng chỉ được giao nhiệm vụ xây dựng luật và hoạch định chính sách. Còn quản lý và thi hành chính sách được thuê bằng một người quản lý có nghiệp vụ và họ không có nhiệm kỳ.

Đây là mô hình của doanh nghiệp được áp dụng trong CQĐT, dù xuất hiện muộn hơn so với 02 hình thức trên nhưng đây là mô hình có triển vọng được phát triển nhanh bởi tính chuyên nghiệp của hoạt động quản lý, tức là người được thuê có nghiệp vụ chuyên nghiệp và có những quyền điều hành độc lập, không chịu sự chi phối bởi chủ thể khác và quyền hạn đã được xác định rõ trong luật pháp quy định của địa phương. Mô hình này được người dân Mỹ ưa chuộng vì điều hành nhà nước ở địa phương mang lại hiệu quả⁽²⁾.

3. Những kinh nghiệm rút ra đối với xây dựng CQĐT ở Việt Nam

Từ thực tiễn các mô hình CQĐT ở nước Mỹ, có thể rút ra một số kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam như sau:

Một là, mỗi một đô thị sẽ có những đặc điểm khác nhau nên mô hình mẫu về CQĐT được xây dựng và dùng chung cho tất cả các đô thị là không có. Tùy thuộc đặc điểm địa lý, số lượng, mật độ dân cư... của từng đô thị mà lựa chọn CQĐT phù hợp.

Hai là, xu hướng chung trong xây dựng CQĐT chính là thiết lập theo hướng tinh gọn, hạn chế các tầng nấc trung gian nhưng phải đảm bảo sự nhanh nhạy, xu hướng phát triển của đô thị. CQĐT có thể được xây dựng trực thuộc Trung ương nhưng cũng có thể trực thuộc tỉnh. CQĐT tại các thành phố là cấp chính quyền đầy đủ gồm có 02 cơ quan: đại diện nhân dân và cơ quan chấp hành, hành chính. CQĐT cơ sở thì chỉ có 01 cơ quan hành chính.

Ba là, xu hướng chung là có 02 CQĐT: CQĐT ở thành phố và CQĐT ở quận. Cấp phường sẽ không được gọi là cấp hành chính mà chỉ là các ban để thực hiện một số nhiệm vụ hành chính cụ thể. Căn cứ vào thể chế chính trị của từng quốc gia mà cơ quan đại diện nhân dân của CQĐT sẽ quyết định phương hướng, nhiệm vụ để phát triển kinh tế - xã hội, phê chuẩn ngân sách, có thể quyết định về tổ chức, nhân sự của bộ máy cơ quan hành chính.

Bốn là, để quản lý được đô thị thì cần phải có các yếu tố như: nhanh nhạy, tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực cao; nhưng cạnh đó là trách nhiệm cá nhân được gắn liền, đứng đầu về hành chính được gọi bằng các tên gọi như: chủ tịch tỉnh, chủ tịch huyện, xã theo từng cấp hành chính được bầu trực tiếp hoặc trên cơ sở cơ quan đại diện cho nhân dân của cấp nào thì cấp đó bầu ra. Họ có được quyền bổ nhiệm hoặc đề nghị cấp phó, người đứng đầu các cơ quan chuyên môn trực thuộc để cơ quan đại diện nhân dân hoặc chính quyền cấp trên quyết định.

Năm là, tại mỗi cấp của CQĐT đều tồn tại song song bởi 02 thiết chế: (i) cơ quan mang tính đại diện; (ii) cơ quan làm nhiệm vụ quản lý về hành chính. Nếu như tên gọi và cách thức thành lập cơ quan đại diện là giống nhau (Hội đồng, do chính người dân bầu ra) thì tên gọi và cách thức thành lập của cơ quan hành chính là không giống nhau (thị trưởng, ủy ban, có thể do người dân bầu ra, có thể được bổ nhiệm, có thể do cơ quan đại diện thành lập).

Đồng thời, phải đảm bảo yếu tố tự chủ thì mới nâng cao được hiệu lực, hiệu quả hoạt động của mô hình

CQĐT, việc phân cấp rõ ràng cho CQĐT và có cơ chế để bảo đảm quyền tự chủ riêng cho mỗi cấp hành chính trong các lĩnh vực từ ngân sách, tài chính, tổ chức bộ máy đến quản lý dân cư, bảo vệ môi trường... Cần xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐT ở đô thị, tăng cường quản lý theo ngành, lĩnh vực. Quận, phường chủ yếu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền cấp trên.

Sáu là, đổi mới quản lý công chức, công vụ tại cơ quan hành chính nhà nước ở các đô thị.

Việc đổi mới tổ chức CQĐT ở các đô thị cần thiết phải có định hướng, giải pháp đổi mới quản lý công chức công vụ. Theo đó, người đứng đầu CQĐT có quyền bổ nhiệm, điều động, luân chuyển,... cấp phó và cấp dưới của mình. Đồng thời, việc tuyển dụng, sử dụng công chức phải tiến tới sự đồng nhất trong chế độ công vụ của công chức tại các đô thị.

Tiếp tục cải cách nền hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả CQĐT ở các đô thị. Cần xây dựng luật mới về CQĐT trong đó có sự phân định rõ về tổ chức CQĐT và chính quyền nông thôn.

4. Kết luận

CQĐT ở Mỹ được hình thành với mục đích để quản lý các vấn đề trên địa bàn lãnh thổ đô thị. Cách thức tổ chức CQĐT là không đồng nhất giữa các bang, thành phố. CQĐT luôn chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố như: chính trị, kinh tế, pháp luật, văn hóa, xã hội, vị trí, tính chất đô thị.... Đô thị có những đặc trưng khác biệt về kinh tế, chính trị, xã hội, vì vậy quản lý nhà nước ở đô thị đóng vai trò quan trọng tác động tới sự phát triển của nền kinh tế - xã hội của một nước và có những đặc trưng riêng so với cấp chính quyền nông thôn.

Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam đang diễn ra với quy mô lớn, tốc độ nhanh, nên việc xây dựng và hoàn thiện CQĐT là đòi hỏi tất yếu khách quan. Yêu cầu này đặt ra cho việc nghiên cứu, tổ chức triển khai về tổ chức và hoạt động của CQĐT hướng tới xây dựng mô hình CQĐT phù hợp, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, hướng tới hạnh phúc của Nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển chung của đất nước trong bối cảnh mới. Thông qua mô hình tổ chức CQĐT của Mỹ có thể cung cấp một số bài học về lý luận và thực tiễn trong tổ chức bộ máy quản lý CQĐT ở nước ta hiện nay./.

(1) The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes, 2004, p. 73.

(2) Ted Gaebler, David Osborne, 1997, p. 25.