



Tự quản của chính quyền đô thị nhìn từ kinh nghiệm thế giới

DIỆP VĂN SƠN

Xu thế tự quản đô thị là một xu thế phù hợp với quá trình phát triển, nó tạo ra sự tự chủ năng động của đô thị trong việc bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng dân cư đô thị một cách tốt nhất, đồng thời phát huy hết tiềm năng của đô thị đóng góp chung cho sự phát triển của đất nước.

Ở Việt Nam, chính quyền địa phương tự quản chỉ xuất hiện ở cấp làng xã. Chính quyền địa phương tự quản từ khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (1945) theo Hiến pháp 1959, có hình thức khu tự trị Việt Bắc và khu tự trị Tây Bắc. Đến Hiến pháp năm 1980, hình thức khu tự trị không được đề cập. Do đổi tượng quản lý đối với khu vực nông thôn và khu vực đô thị có nhiều đặc thù khác nhau, cho nên nhiều năm qua xuất hiện nhiều đòi hỏi phải tổ chức quản lý đô thị khác với tổ chức quản lý nông thôn. Rõ ràng việc tổ

chức quản lý cào bằng đối với hai khu vực này là không phù hợp với khoa học về tổ chức quản lý. Nhà nước đã từng ban hành Pháp lệnh thủ đô và Nghị định 93/2001/NĐ-CP phân cấp một số lĩnh vực quản lý cho Thủ đô Hà Nội và TP.HCM. Tuy nhiên sự phân cấp như vậy chưa đủ tầm, chưa phát huy hết nguồn lực của hai thành phố lớn và có thể nói rộng ra cả hệ thống đô thị của cả nước. Đã đến lúc đặt vấn đề tự quản đô thị ở tầm Luật đô thị. Khó khăn ở đây là nước ta chưa có tiền lệ tự quản đô thị. Vì vậy, cách tốt nhất là tham khảo kinh nghiệm của thế giới.

Sự khác biệt

Mặc dù quá trình đô thị hóa diễn ra ở tất cả các nước, nhưng lại có sự khác biệt đáng kể về mức độ, quy mô và tính chất của quá trình này tại các nước khác nhau. Trên toàn thế giới hiện nay có trên 300 thành phố có 1 triệu dân trở lên và trong số đó 200 thành phố là ở các nước đang phát triển. Trong năm 2000, trong số 20 thành phố cỡ lớn (hay "siêu thành phố") có trên 10 triệu dân, có tới 17 thành phố thuộc về các nước đang phát triển, trong đó 12 thành phố là ở khu vực châu Á. Chính quyền đô thị tự quản phải làm gì, và bằng nguồn

lực nào là những điểm khác biệt ở từng nước và từng đô thị. Tuy nhiên, nhìn chung, các dịch vụ công của đô thị ở hầu hết các nước đều bao gồm:

- Thu gom và xử lý chất thải;
- Cấp và thoát nước;
- Dịch vụ môi trường, bảo dưỡng hệ thống đèn đường, công viên và khu vui chơi, giải trí;
- Dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản (chỉ có tại một số nước, thường là do chính quyền trung ương cung cấp);
- Một số phúc lợi xã hội (chẳng hạn, chỗ ở cho người vô gia cư);
- Giao thông nội thị;
- Quy hoạch đô thị và bộ máy cưỡng chế;
- Công trình công cộng và nhà ở;
- Cứu hỏa và các dịch vụ khẩn cấp khác;
- Quy định về giao thông.

Trách nhiệm đối với cảnh sát và hệ thống nhà tù thường không được giao cho các cơ quan chính quyền thành phố, trừ một số nước thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OCED) (ví dụ ở Mỹ). Tại nhiều nước châu Á, việc phát triển các khu vực đô thị thường gặp khó khăn do định hướng của các chính trị gia trong việc chú ý phát triển khu vực nông thôn làm cho các nguồn lực bị phân tán vào các dự án phát triển nông thôn không hiệu quả. Có tình trạng, do sự lo ngại về việc các dịch vụ ở đô thị lại phải cung cấp cho dòng người di cư từ khu vực nông thôn đã khiến cho chính quyền các đô thị kiên quyết ngăn chặn dòng người di cư tới thành phố, thậm chí bằng cách từ chối cung cấp những dịch vụ cơ bản cho người dân ở các khu ổ chuột. Số lượng lớn những người bầu cử từ khu vực nông thôn tiếp tục nuôi dưỡng xu hướng chống lại những khoản đầu tư quan trọng vào xây dựng cơ sở hạ tầng đô thị tại nhiều nước, trong khi các chính sách nhằm vào số đông dân cư cũng không ủng hộ việc tự hoàn toàn của các dịch vụ đô thị.

Cũng sẽ có ích khi xem xét các

cách thức khác nhau để hình thành nên các chức năng đô thị. Các nước theo truyền thống tổ chức chính quyền địa phương của Anh có xu hướng coi các chính quyền tự quản địa phương là các cơ quan cung cấp dịch vụ, và xác định các chức năng, nguồn tài chính ranh giới lãnh thổ cũng như sự kiểm soát của trung ương trong mối tương quan với vai trò này. Các nước theo truyền thống châu Âu lục địa lại có khuynh hướng quy định các chức năng khác nhau cho chính quyền trung ương và địa phương và cho phép có sự khác biệt đáng kể về quy mô chính quyền tự quản và năng lực cung cấp dịch vụ. Sự khác biệt này làm cho các đô thị ở những nước châu Á lục địa có quy mô nhỏ hơn nhiều so với đô thị vương quốc Anh hoặc các nước chịu ảnh hưởng của truyền thống Anh. Do đó, các nước theo truyền thống Pháp có thể cho phép thực hiện sự phân quyền để bảo đảm sự hợp tác ở cấp địa phương và cấp bang trong việc thực hiện các chức năng như thi hành pháp luật. Khác với các nước theo truyền thống của Anh, các nước châu Âu lục địa (và cả Nhật) trao "thẩm quyền chung" cho các chính quyền thành phố; các thành phố tự quản có thể làm bất kỳ việc gì có lợi cho công dân địa phương mình và không thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương. Trong mô hình chức năng kép đang được thực hiện rộng rãi ở hầu hết các nước đang phát triển và các nước Đông Âu, các thành phố tự quản, trong khi vẫn là các đơn vị tự quản ở cấp cơ sở, còn phải chịu trách nhiệm thực hiện một số chức năng do chính quyền trung ương hay chính quyền tỉnh ủy nhiệm (gọi là cơ quan hay vai trò được phân cấp).

Các hệ thống thành phố tự quản

"Đô thị" (urban) khác với "thành phố tự quản" (municipal). Một cơ quan dịch vụ của thành phố tự

quản là một thực thể hành chính, trong khi các dịch vụ đô thị có thể và thường được nhiều cơ quan không thuộc thành phố thực hiện. Tuy nhiên, tại nhiều nước khác nhau, chính quyền đô thị luôn được xem là đồng nghĩa với chính quyền thành phố tự quản.

Quy chế thành phố tự quản ở các nước khác nhau là rất khác nhau, gồm có hình thức theo luật định và ủy quyền. Tại các nước như Mỹ và Vương quốc Anh, chính quyền đô thị không được hiến pháp quy định, trong khi chính quyền đô thị tại hầu hết các nước châu Á, châu Phi, Đông Âu, Mỹ La tinh và châu Âu lục địa lại được quy định bởi hiến pháp. Đồng thời, chính quyền đô thị ở các nước khác nhau cũng lại khác nhau do sự khác biệt về đặc điểm dân cư và văn hóa. Do đó, vấn đề đặt ra là liệu các thành phố tự quản trong một số nước có nên có cơ cấu thống nhất hay không, hay cơ cấu chính quyền thành phố nên được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của từng địa phương cụ thể.

Một số nước quy định về quyền lực và nguồn lực của các cơ quan chính quyền đô thị trong hiến pháp, còn một số nước khác lại để cho chính quyền trung ương hoặc cấp tỉnh quy định các vấn đề này trong các mệnh lệnh hành pháp hoặc các quy định mà nó ban hành. Pháp luật thường quy định những cơ cấu khác nhau cho thành phố cỡ lớn và cỡ nhỏ, và đôi khi còn cho phép thành lập liên minh các thành phố tự quản và các hội đồng quận gồm có các đại diện của đô thị và của các khu vực địa phương trong các quy hoạch tổng thể (quy chế của các thành phố trung tâm thường được quy định trong một văn bản luật riêng).

Trong quá trình phục hồi các chính quyền địa phương tự quản, Hungari đã tái thiết lập cơ cấu địa phương hai cấp truyền thống với các hạt, quận (megyjk) là cấp trên và các thành phố tự quản là cấp cơ sở. Việc có một hệ thống pháp luật và quy

định thừa nhận sự khác biệt đáng kể trong năng lực quản lý các thành phố tự quản có quy mô khác nhau, thông qua việc phân loại chính quyền địa phương thành các cấp khác nhau là điều cần thiết và có ích.

Các chính quyền thành phố tự quản được lập nên thông qua bầu cử không phải là phổ biến như người ta tưởng. Phần lớn các chính quyền thành phố tự quản được điều hành bởi các cơ quan do chính quyền trung ương hoặc chính quyền tỉnh bổ nhiệm. Sự miễn cưỡng trong việc thừa nhận chính quyền thành phố hình thành do bầu cử và các cơ quan địa phương tự quản với vai trò là các cơ quan chủ yếu để quản lý địa phương chính là lực cản chính đối với việc quản lý thành phố có hiệu quả.

Trong trường hợp cơ quan chính quyền thành phố tự quản hình thành qua bầu cử, quyền hành pháp có thể được trao cho (i) thị trưởng thành phố do dân trực tiếp bầu (như ở Trung và Đông Âu, Nhật, hầu hết các thành phố ở Bắc và Nam Mỹ); (ii) các hội đồng ủy ban (như ở các nước theo truyền thống của Anh ở khu vực châu Á và châu Phi) (iii) các hội đồng ủy ban và một thống đốc do chính quyền hay do chính hội đồng bổ nhiệm (ở Nam Á); (iv) thị trưởng do hội đồng dân cử lựa chọn (một số nước Tây Âu và một số thành phố ở châu Á); hoặc (v) hệ thống thị trưởng trong hội đồng, trong đó, các ủy viên hội đồng được bầu cùng lúc với người đứng đầu hội đồng.

Mô hình lãnh đạo về mặt hành pháp thông qua chức danh thị trưởng hay thị trưởng trong hội đồng ngày càng trở nên phổ biến. Điều này phần nào giải thích cho tình trạng manh mún, phân hóa quyền lực trong nội bộ chính quyền thành phố tự quản. Cơ cấu lãnh đạo này sẽ có hiệu quả hơn nếu được một nhà quản lý cao cấp chuyên nghiệp như "người quản lý thành phố" hỗ trợ. Cơ cấu này đặc biệt có hiệu quả trong tình hình có sự phân hóa chức năng bởi vì

thị trưởng được bầu có thể đại diện cho các lợi ích của địa phương trước các cơ quan nhà nước khác, hoặc trước các cấp chính quyền; có thể liên kết sự lãnh đạo về chính trị với quản lý hành chính và tiến hành các giao dịch có tính thương lượng phối hợp để huy động các nguồn lực và thực hiện các chương trình phát triển.

Kinh nghiệm của các nước châu Á cho thấy năng lực của thị trưởng trong việc thực hiện quyền lãnh đạo có hiệu quả phụ thuộc vào cách bầu cử, độ dài của nhiệm kỳ, và vào việc thị trưởng thực hiện quyền lực của mình với cơ chế trách nhiệm cá nhân hay tập thể. Năng lực này cũng phụ thuộc vào cách thức chính quyền trung ương thực hiện sự kiểm soát hàng ngày đối với hoạt động của hội đồng thành phố. Tại Nhật, Mỹ và một số nước đang phát triển ở khu vực châu Á, Đông Âu và Mỹ Latinh, thị trưởng được dân bầu trực tiếp. Quyền điều hành được tập trung vào thị trưởng và chỉ chịu sự giám sát của một hội đồng do nhân dân bầu ra để phê duyệt ngân sách, thành lập đơn vị mới, bổ nhiệm các chức vụ quan trọng và hoạch định các chính sách lớn. Hội đồng không thể miễn nhiệm thị trưởng (mặc dù một số nước như Ấn Độ quy định thị trưởng có thể bị chính quyền tỉnh miễn nhiệm theo các thủ tục công bằng). Có thể dẫn chứng rất nhiều vị thị trưởng có phương pháp lãnh đạo sáng tạo, hạn chế tham nhũng, phát triển cơ sở hạ tầng thành phố, thiết lập mối quan hệ hợp tác với xã hội công dân. Chẳng hạn thị trưởng thành phố Colombo, Sri Lanka, đã thành công trong việc đưa hệ thống quản lý thành phố tới gần dân hơn, trên cơ sở hợp tác với các doanh nghiệp và xã hội dân sự và cho phép công dân tham gia vào các quá trình lập kế hoạch và ra quyết định. Thị trưởng thành phố La Paz, Bolivia, vào đầu những năm 1990 đã biến một thành phố tham nhũng và kiệt quệ thành một thiết chế hoạt động tương đối

hiệu quả và ổn định về tài chính.

Mô hình thị trưởng được bầu gián tiếp thông qua hội đồng thành phố cũng tương tự như mô hình bầu thủ tướng trong hệ thống cộng hòa nghị viện. Mô hình này thường được các nước châu Á và châu Phi theo truyền thống Anh áp dụng. Lợi thế của mô hình này là tránh được xung đột giữa thị trưởng với hội đồng, nhưng nó lại làm cho các thị trưởng phụ thuộc nhiều vào các động thái chính trị của đảng chính quyền và vào chính vị trí của mình trong cơ cấu quyền lực của đảng cầm quyền. Tại một số nước theo truyền thống của Anh, quyền điều hành thường được chia sẻ giữa một ủy ban thường trực và các ủy ban chuyên môn của hội đồng. Gắn liền với mô hình ủy ban, thậm chí ngay cả ở Vương quốc Anh là nguy cơ có sự chậm trễ và thao túng về chính trị trong các chính quyền địa phương.

Một hình thái khác của mô hình bầu thị trưởng gián tiếp là mô hình thị trưởng trong hội đồng, được áp dụng ở một số thành phố như Calcutta, Ấn Độ, đảng chiếm đa số bầu ra nhóm ủy viên hội đồng cùng với người đứng đầu hội đồng. Mỗi ủy viên hội đồng chịu trách nhiệm về một bộ phận cụ thể, nhưng lại đồng thời hoạt động với tư cách là thành viên của tập thể điều hành dưới sự lãnh đạo của thị trưởng. Hệ thống này chú ý nhiều đến các chi tiết quản lý và quy tắc hướng dẫn cho những người đứng đầu các bộ phận. Tuy nhiên, sự thành công của mô hình này lại phụ thuộc vào năng lực của thị trưởng trong việc xử lý những xung đột và chống chọi về chức năng nhiệm vụ. Mô hình này cũng bị tác động bởi những rủi ro tương tự như trong mô hình nội các ở cấp trung ương, bao gồm cả chương trình hành động cá nhân của các ủy viên hội đồng. Hệ thống các thành phố Calcutta hoạt động có hiệu quả, vì hệ thống thang bậc theo chiều dọc của đảng cầm quyền thẳng thắn ở cả cấp

tỉnh và cấp thành phố, và tại đây cũng có ít rủi ro do những bất đồng nội bộ có thể làm hỏng các công việc được thực hiện trên cơ sở nguyên tắc tập thể.

Tại một số nước châu Á và châu Phi, nơi các thị trưởng không phải được bầu mà do chính quyền hành pháp trung ương bổ nhiệm, quyền lực của thị trưởng phụ thuộc vào mức độ độc lập mà chính quyền trung ương cho phép trong quản lý thành phố.

Trong bất kỳ mô hình nào, quyền lực chính trị cũng phải được hỗ trợ bởi một chính quyền hành pháp mạnh (ủy viên hội đồng thành phố, người quản lý thành phố, thư ký thành phố hay các chức danh tương tự). Người đứng đầu cơ quan hành pháp thành phố ở các nước khác nhau lại được bổ nhiệm theo các cách thức khác nhau. Trong mô hình của Anh, người đứng đầu cơ quan hành pháp được thị trưởng bổ nhiệm và được hội đồng phê chuẩn, do đó phải chịu trách nhiệm báo cáo trước cả hai đối tượng trên. mô hình bổ nhiệm này thường được thể hiện bằng các hợp đồng có thời hạn nhưng có thể gia hạn trong một thời gian nhất định. Tại các nước theo truyền thống của Mỹ, thị trưởng mạnh có quyền lựa chọn người quản lý thành phố, thường là có sự chấp thuận của hội đồng thành phố. Tại các nước châu Âu lục địa và Nhật, người đứng đầu cơ quan quản lý thành phố có thể là người được cơ quan trung ương biệt phái, hoặc có thể là người được thị trưởng bổ nhiệm và thực hiện chức năng theo hợp đồng có thể gia hạn, với sự phê chuẩn của hội đồng thành phố sau một quy trình tuyển chọn mang tính cạnh tranh.

Tại một số nước đang phát triển theo truyền thống tổ chức chính quyền địa phương của Anh, người quản lý hành chính đứng đầu tại các thành phố lớn do chính quyền trung ương hoặc chính quyền cấp tỉnh bổ nhiệm trong số các nhân sự đang là cán bộ công chức. Thông thường, việc

bổ nhiệm có rất ít hoặc hầu như không có sự tham gia ý kiến của thị trưởng và hội đồng thành phố, và người đứng đầu cơ quan quản lý hành chính của thành phố chỉ có thể do chính quyền bãi nhiệm. Nếu nhân vật này được bổ nhiệm trong số các quan chức hành chính cao cấp, việc bổ nhiệm họ vào chính quyền thành phố được coi như tương đương về mặt cấp bậc với việc bổ nhiệm các quan chức hành chính không cần có yêu cầu đặc biệt về kỹ năng làm việc. Một số nước như Ấn Độ bắt đầu quy định ngạch công chức chuyên giữ chức vụ quản lý các thành phố tự quản và các nhà quản lý cao cấp khác cho các hội đồng thành phố nhỏ, nhưng không phải cho các thành phố lớn hơn. Việc chính quyền trung ương hoặc chính quyền bang bổ nhiệm người quản lý hành chính cho các chính quyền thành phố lớn tạo ra sự chia rẽ trong nội bộ thành phố và giảm thiểu sự kiểm soát chính trị của địa phương. Thực tiễn này có nguồn gốc sâu xa từ sự thiếu tin cậy của chính quyền thực dân đối với các cơ chế tự quản của người bản xứ, là mong muốn có một đại diện của chính quyền thực dân ở địa phương để tránh việc lạm quyền hay chi tiêu lãng phí. Do vậy, hầu hết các thị trưởng ở các nước châu Á coi thực tế này là việc thiếu tôn trọng nguyên tắc dân chủ ở địa phương và nguyên tắc trao quyền cho các đơn vị thành phố. Nếu bảo đảm được sự minh bạch và tin cậy thì mô hình địa phương tự bổ nhiệm người quản lý cao nhất của thành phố sẽ có nhiều ưu thế hơn nhờ phạm vi lựa chọn những chuyên gia chuyên nghiệp và có kinh nghiệm giải quyết những vấn đề rất khác nhau của chính quyền thành phố.

Tuy nhiên, dù các chính sách và quy định cho từng loại mô hình có khác nhau thế nào, thì người quản lý được bổ nhiệm đứng đầu thành phố cũng cần phải có quyền lực và địa vị pháp lý để thực thi quyền kiểm soát

hoạt động quản lý, đặc biệt là đối với những người đứng đầu các đơn vị thuộc thành phố; phải có thỏa thuận của những lãnh tụ chính trị cam kết không can thiệp vào việc quản lý thành phố; và phải có nhiệm kỳ tương đối dài. Một số nghiên cứu gần đây cho thấy nhiều ví dụ về cung cách lãnh đạo sáng tạo của những người quản lý thành phố đã thành công trong việc thiết lập các quan hệ gần gũi với cả các nhà lãnh đạo chính trị và các nhóm công dân.

Đối với các chức danh khác ở địa phương, hệ thống nhân sự trong chính quyền thành phố tại các nước đang phát triển có ba loại hình chính như sau:

- Hệ thống riêng biệt, có nghĩa là mỗi cơ quan hay chính quyền thành phố tự quản tự bổ nhiệm và kiểm soát các nhân viên dưới quyền mình (đôi khi có sự trợ giúp của các ủy ban quản lý công chức trung ương);
- Hệ thống thống nhất, tức là các chức danh quản lý quan trọng ở địa phương được lấy từ bộ máy trung ương;
- Hệ thống hỗn hợp, trong đó nhân sự của các cơ quan chính quyền trung ương và địa phương được coi là nhân sự chung và có sự điều động tự do giữa các cấp chính quyền và các địa phương căn cứ vào chính sách điều động của trung ương.

Các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản

Việc thành lập các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản ở một số nước phát triển và đang phát triển là nhằm đáp ứng đòi hỏi của việc cung cấp các dịch vụ tốt hơn cho cộng đồng và có ảnh hưởng quan trọng tới sự hợp tác giữa các tổ chức trong một xã hội dân sự. Đối với hầu hết cư dân đô thị, chất lượng cuộc sống được xác định bởi những đang xảy ra ngay xung quanh cộng đồng dân cư của họ. Các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản đóng góp vào việc thực hiện bốn chức năng chính: điều phối các dịch

vụ đô thị, đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào việc lựa chọn và cung cấp các dịch vụ, đại diện cho các cộng đồng trong các cơ quan của thành phố và huy động các nguồn lực và kỹ năng từ cộng đồng.

Ví dụ điển hình của các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản là các hội đồng của cộng đồng được thành lập ở Hà Lan, các barangay (phường, xã) ở Philippines và các ủy ban phường được quy định trong các văn bản pháp luật mới của Ấn Độ. Tại các nước như Braxin và Ấn Độ, các cộng đồng được tư vấn trong việc xác định ưu tiên chi ngân sách và các chương trình mới, được tham gia vào quá trình xây dựng kế hoạch phát triển. Loại hình tổ chức khác cũng có tầm quan trọng tương đương là phong trào hiến chương công dân (hay còn gọi là hiến chương dịch vụ) tại một số nước, và việc đăng công khai các chỉ số đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền thành phố và của các tổ chức cung cấp dịch vụ khác. Sự tham gia có hiệu quả của các công dân vào quá trình quản lý đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật quy định bắt buộc công khai các quyết định về phân bổ nguồn lực và ngân sách để người dân có thể tham khảo một cách đầy đủ, kịp thời và thuận tiện; phải có các kênh chính thức để dân chúng tham gia quản lý và thực hiện giám sát.

Vào những năm 1960-1970, chính quyền trung ương và cấp tỉnh ngày càng tham gia nhiều hơn vào việc cung cấp các dịch vụ đô thị bằng phương thức trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan trực thuộc. Động thái này được thực hiện một phần do năng lực yếu kém của các chính quyền thành phố trong việc xử lý các khoản đầu tư lớn. Một xu hướng quan trọng nữa là sự thất bại trong việc điều chỉnh địa giới thành phố cho phù hợp với sự lớn mạnh của đô thị. Điều này làm nảy sinh vấn đề định cư ở khu vực ngoại vi thành phố và sự phát triển khó kiểm soát của các khu vực phụ cận các thành phố lớn ở các nước

đang phát triển. Hậu quả là chính quyền đô thị trên toàn thế giới đều có chung một đấu tranh là bị manh mún ở các mức độ khác nhau:

- Manh mún về lãnh thổ địa lý:

Lãnh thổ của đô thị và các khu vực phụ cận chịu sự quản lý của nhiều đơn vị (ví dụ, thành phố Calcutta có 107 đơn vị chính quyền địa phương, hoặc khu vực thủ đô Manila có hàng tá các thành phố vệ tinh tạo thành một tập hợp đô thị hỗn độn thiếu quy hoạch).

- Manh mún về chức năng:

Trách nhiệm đối với chính quyền thành phố được trao phân tán cho nhiều cơ quan, bao gồm các bộ, các công ty công và chính quyền thành phố. Điều này đặc biệt gây nhiều khó khăn cho việc thực hiện các chức năng có tính liên ngành như cấp và thoát nước, thu gom và xử lý chất thải, quản lý đường sá và giao thông, quản lý môi trường...

Tại Đông Âu, việc thành lập các thành phố tự quản có quy mô rất nhỏ là kết quả của việc chuyển quyền tự quản cho các cư dân đô thị. Các nước thuộc khu vực này có khoảng từ 3.000 đến 6.200 chính quyền thành phố tự quản, với số dân trung bình ở mỗi thành phố từ 1.800 đến 7.600 người. Phần lớn các thành phố này là quá nhỏ nên không cần thuê các công chức chuyên nghiệp hay cung cấp các dịch vụ cơ bản một cách độc lập. Chi phí tài chính cho sự manh mún trong quản lý như đã đề cập ở trên là quá lớn. Do các đơn vị của chính quyền địa phương cấp trung gian chưa xuất hiện, năng lực quản lý chỉ có thể được tăng cường thông qua sự hợp tác giữa các chính quyền thành phố, tuy nhiên, trên thực tế, điều này không phải bao giờ cũng dễ thực hiện.

Các thành phố quy mô lớn và các khu vực trung tâm

Các thành phố trung tâm và các thủ đô đã là đối tượng thử nghiệm khác nhau của nhiều mô hình quản

lý, từ việc thiết lập cơ cấu chính quyền riêng biệt cho tới việc thiết lập thiết chế tự trị khu vực giám sát các hội đồng địa phương. Sự lớn mạnh của các thành phố có quy mô lớn - tức là các khu vực dân cư có số dân lên tới trên 10 triệu người - là một đặc trưng nổi bật của giai đoạn đô thị hóa cuối thế kỷ XX. Dự báo tới năm 2025, châu Á sẽ có khoảng 20 thành phố có quy mô lớn với tổng số dân khoảng 400 triệu người. Các thành phố quy mô lớn là kết quả của sự gia tăng dân số tự nhiên và dòng di cư, và đang tiếp tục mở rộng ra thành các khu vực đô thị mở rộng (Extended Metropolitan Region-EMR) bao gồm vùng lãnh thổ có bán kính rộng tới 50-100 km tính từ trung tâm thành phố.

Các thành phố có quy mô lớn bao gồm khu vực nhà cao tầng ở trung tâm thành phố, khu vực vành đai và một EMR. Một số EMR, như JABOTABEK (ở thủ đô Jakarta), khu đô thị Bangkok và khu vực thủ đô Manila có quy chế hành chính chính thức riêng. Các khu vực thành phố quy mô lớn có tỷ trọng dân số chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng số dân đô thị của các quốc gia - chẳng hạn Jakarta chiếm 20%; Bangkok - 50%, Seoul, Dhaka và thủ đô Manila là 33%. Những thành phố có quy mô lớn kể trên và một số thành phố tương tự khác đã đạt tới giới hạn cơ học của sự phát triển, cần phải có định hướng chiến lược tổng hợp để quy hoạch tốt hơn, hướng sự phát triển trong tương lai tới các khu vực kém phát triển hơn với chi phí về sinh thái thấp hơn, và để thực hiện công tác quản trị nhà nước tốt hơn và có trách nhiệm hơn. Nếu không, sẽ xảy ra thảm họa cho con người và hệ sinh thái.

Các khu vực trung tâm và các thành phố có quy mô lớn có mức phát triển kinh tế lớn hơn nhiều so với các thành phố khác trong vùng và đóng góp của các thành phố này vào GDP là rất đáng kể (Bangkok đóng góp 36% vào tổng sản phẩm quốc dân, Manila - 24%, Tokyo - 36%). Ngoài ra,

các thành phố này ngày càng tham gia tích cực hơn vào mạng lưới toàn cầu về trao đổi kiến thức, văn hóa và thương mại, công nghiệp. Đáng tiếc là bên cạnh những mặt tích cực nêu trên cũng song song tồn tại những vấn đề nghiêm trọng và bức xúc như bầu không khí ô nhiễm, bệnh dịch, sự giám sát các dịch vụ cơ bản, tình trạng nhà ổ chuột hoặc tàn mạt không có quy hoạch, thiếu hụt phương tiện giao thông, ô nhiễm môi trường, tội phạm và bạo lực.

Các thành phố có quy mô lớn rất cần được quản lý tốt. Số lượng dân cư lớn và tầm quan trọng của các thành phố này đối với kinh tế quốc gia là những lý do quan trọng buộc phải có những biện pháp can thiệp để khắc phục tình trạng quản lý yếu kém. Những yếu kém này bao gồm sự thiếu rõ ràng trong chính sách phát triển và phối hợp, tình trạng vi phạm các quy định về sử dụng đất đai, thiếu tính đại diện và khả năng đáp ứng trong bộ máy quản lý và thiếu quan tâm tới các nhóm cư dân yếu thế.

Do các khu vực trung tâm bao gồm cả một vùng lãnh thổ đô thị hóa rộng lớn bao quanh trung tâm thành phố, số lượng chính quyền địa phương, kể cả đô thị và nông thôn cũng đều nằm trong phạm vi của các thành phố này (chẳng hạn, thành phố Chicago ở bang Illinois, Mỹ, có tới 1.250 chính quyền địa phương và cơ quan thẩm quyền trực thuộc). Do vậy, việc quản lý các thành phố này được hiểu là bao gồm thẩm quyền và trách nhiệm của nhiều tổ chức. Khu vực thủ đô Delhi ở Ấn Độ bao gồm các thành phố và các quận ở ba bang liên kế ngoài chính bang Delhi, và được điều hành bằng một đạo luật đặc biệt. Các thành phố Bắc Kinh, Thượng Hải, Thiên Tân và Jakarta được hưởng quy chế cấp tỉnh; hệ thống hai cấp chính quyền (chính quyền thành phố lớn và chính quyền thành phố vệ tinh) được áp dụng tại

Manila và Tokyo; cơ chế kết hợp chính quyền thành phố lớn và chính quyền địa phương được áp dụng tại Karachi, Mumbai và New Delhi; còn ở khu vực Calcutta lại có các thỏa thuận liên thành phố tự quản.

Như vậy, rõ ràng mô hình một đơn vị quản lý thành phố truyền thống đã bộc lộ những thiếu sót đáng kể khi áp dụng cho các thành phố trung tâm mặc dù có rất nhiều trường hợp chỉ có một cơ quan thẩm quyền hay chính quyền quản lý cả thành phố (như trường hợp Toronto gần đây). Các khu vực trung tâm thường có nhiều thành phố tự quản nhỏ hơn với các quy mô khác nhau. Sự phát triển của các đô thị không thể bị giới hạn trong phạm vi lãnh thổ định trước, cũng như không thể buộc người dân chỉ sinh sống ở một địa điểm cụ thể nào đó trong khu vực trung tâm. Hậu quả là trách nhiệm cung cấp dịch vụ bị phân mảnh, không chỉ giữa các thành phố tự quản, mà còn cả giữa các cơ quan chức năng của chính quyền trung ương và chính quyền bang với các tổ chức cung cấp dịch vụ tư nhân.

Các định hướng cải cách

Yêu cầu đầu tiên để nâng cao trách nhiệm là sự phân công trách nhiệm rõ ràng. Do đó, quyền lực của mỗi cấp chính quyền đô thị, nếu còn chưa rõ ràng, thì cần phải được quy định rõ bằng văn bản luật. Tuy nhiên, không nên pháp điển hóa các tập quán hành chính hay các mô hình hành vi không chính thức khác, vì tập quán, khi đã được pháp điển hóa, sẽ mất đi khả năng tự nhiên của nó là thay đổi cho phù hợp với hoàn cảnh.

Năng lực yếu kém của chính quyền đô thị trong việc thực thi một số chức năng cần phải được coi là chỉ báo về nhu cầu nâng cao năng lực, chứ không phải là lý do để tạm hoãn các chế tài pháp luật đối với trách nhiệm mà chính quyền buộc phải thực hiện. Chính quyền trung ương

và cấp trung gian có thể củng cố cả quyền lực và năng lực của chính quyền địa phương bằng cách:

- Tin cậy các cơ quan chính quyền dân cử địa phương ở cả thành thị và nông thôn, trao quyền rõ ràng và các nguồn lực thích hợp.

- Tránh bổ nhiệm người lãnh đạo đô thị từ trung ương và tránh can thiệp vào công việc đô thị. Trừ khi có sự vi phạm trong công tác quản lý đô thị hay công tác quản lý đang gặp nguy cơ lớn;

- Tăng cường các cơ chế trách nhiệm và khả năng đáp ứng của chính quyền đô thị đối với người dân và cho phép người dân tham gia quản lý ở mức độ phù hợp;

- Cho phép chính quyền đô thị bổ nhiệm những người có chuyên môn và cung cấp cho chính quyền đô thị hỗ trợ về kỹ thuật và quản lý để có thể vận hành hiệu quả;

- Thực hiện kiểm toán có hiệu quả đối với các hoạt động của chính quyền đô thị và bảo đảm các kênh giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân.

Tính đến tầm quan trọng ngày càng tăng của các trung tâm đô thị và các thành phố quy mô lớn, và đặc biệt là một bộ phận đông đảo những người nghèo và nhóm thiểu số sống ở các vùng lân cận với các thành phố lớn ở các nước đang phát triển, chính quyền trung ương có trách nhiệm đặc biệt trong việc:

- Giúp đề ra các giải pháp liên kết trong toàn khu vực về các vấn đề sử dụng đất đai, giao thông và môi trường, cũng như cung cấp các dịch vụ tối thiểu cho các nhóm người nghèo chủ yếu là chỗ ở, nước sạch và xử lý chất thải;

- Bảo đảm việc quản lý các thành phố quy mô lớn đáp ứng các yêu cầu cơ bản về quản lý nhà nước có hiệu quả nói chung, đặc biệt là việc tham gia của công chúng vào hoạt động quản lý;

- Ngăn chặn tình trạng các nhóm lợi ích đặc thù của cá nhân các

thành phố tự quản hay các nhóm đặc quyền khai thác việc mở rộng không có kế hoạch các thành phố quy mô lớn chỉ vì lợi ích của họ;

- Giúp giải quyết các vấn đề di dân trong nội vùng, cùng với việc áp dụng các biện pháp để hỗ trợ phục hồi các khu vực bị bắn cùng hóa trong thành phố;

Dự đoán và phòng ngừa các vấn đề có thể xảy ra ở các thành phố quy mô lớn (như đã thực hiện ở Seoul) thì dễ dàng hơn nhiều so với việc xử lý vấn đề sau khi vấn đề đã trở nên nghiêm trọng (như ở Jakarta và Manila). Dù sao, việc hoàn thiện công tác quản lý các thành phố quy mô lớn và các biện pháp kiên quyết của mọi cấp chính quyền cũng là điều quan trọng hàng đầu để tránh tình trạng các vấn đề trở nên tồi tệ hơn, và là điều kiện cần để dẫn tới thành công nếu chúng được phối hợp triển khai một cách bền vững.

Những suy nghĩ sơ khởi về nguyên tắc tự quản đô thị

Tính tự quản của đô thị thể hiện trên các lĩnh vực sau:

- Quy hoạch, kế hoạch và đầu tư.
- Nhà đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị.
- Lĩnh vực ngân sách, tài sản công.
- Tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ công chức.
- Thẩm quyền xử phạt hành chính.

Do nước ta là một quốc gia đơn nhất, những lĩnh vực trên do thẩm quyền Hội đồng nhân dân thành phố quyết định trên cơ sở các định chuẩn quốc gia.

Chú ý trao cho chính quyền đô thị tư cách "pháp nhân công pháp". Tư cách "pháp nhân công pháp" là cơ sở pháp lý bảo đảm quyền tự chủ, có tính độc lập tương đối, có tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Thực trạng hiện nay chính quyền đô thị như TP.HCM, dù là cực lớn, nhưng vẫn là "pháp nhân công

pháp chưa đầy đủ". Thí dụ như chưa có công sản riêng, chưa có quyền định đoạt công sản. Thứ đến, chính quyền cần phải tự chủ về mặt nhân sự, tổ chức bộ máy và tự chủ trong cơ chế phối hợp vùng, phối hợp liên đô thị để giải quyết những vấn đề kinh tế xã hội ở tầm mức khu vực và vùng lãnh thổ.

Tự quản đô thị là một định chế chưa có tiền lệ trong hệ thống điều hành chính quyền của nhà nước ta. Tuy nhiên nó cũng có những nền móng ban đầu về chủ trương phân cấp mạnh về thẩm quyền của chính phủ cho các thành phố, đặc biệt là các thành phố lớn có vị trí quan trọng trong sự phát triển của đất nước hay một vùng, một khu vực. Xu thế tự quản đô thị là một xu thế phù hợp với quá trình phát triển, nó tạo ra sự tự chủ năng động của đô thị trong việc bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng dân cư đô thị một cách tốt nhất, đồng thời phát huy hết tiềm năng của đô thị đóng góp chung cho sự phát triển của đất nước ■

(Tiếp theo trang 3)

Dân chủ trực tiếp ...

- **Biểu tình:** Biểu tình được coi là một nhiệt kế đo nhiệt độ của bầu không khí chính trị xã hội. Sự bất bình hay tán đồng (biểu tình không chỉ có phản đối mà còn cả ủng hộ) của một cộng đồng dân cư nào đó đều có ý nghĩa chính trị, cho nhà chức trách nhận thấy thái độ của công chúng về một vấn đề hay một con người trong bộ máy của mình. Tuy nhiên, việc tự do biểu tình cũng có mặt trái là nhiều nhóm người lợi dụng dân chủ để tụ tập công kích cá nhân và chính quyền, nhiều kẻ lợi dụng dịp này để đập phá cửa hàng, đốt xe hơi, đánh nhau làm náo loạn thành phố.

Dân chủ trực tiếp không phải là hiện tượng hay một phát kiến gì hoàn toàn mới mẻ. Những hình thức dân chủ trực tiếp như bầu cử trực tiếp, định đoạt các vị trí quan trọng qua thảo luận công khai, trưng cầu dân ý trở thành một thể chế, và hoàn

thiện với tất cả những điều luật, những lý lẽ chặt chẽ của nó lần đầu tiên xuất hiện trong lịch sử loài người là vào thế kỷ thứ VII trước Công nguyên ở nhà nước dân chủ Aten và sự thiết lập chế độ cộng hòa. Aten là một quốc gia thành thị xuất hiện ở vùng bán đảo Attic thuộc Hy Lạp. Hơn 3 nghìn năm về trước, vào cái thời kỳ xa xưa ấy đã tồn tại một nhà nước thật sự dân chủ, những thể chế của nó đã làm cho những con người ở thế kỷ XX này ngạc nhiên và thần phục. Đại hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực tối cao của các bộ lạc. Trong Đại hội nhân dân không có người nào có thể chống lại ý chí của quần chúng mà tự quyết lấy một mình. Tất cả các vấn đề quan trọng nhất như chiến tranh, hòa bình, ruộng đất, ngoại giao... đều được thảo luận rộng rãi trong nhân dân và tiến hành trưng cầu ý dân dưới các hình thức khác nhau. Nhà nước Aten tồn tại trên 300 năm chính là nhờ có hệ thống dân chủ và tự quản này. Cho

đến tận ngày hôm nay, nhà nước dân chủ Aten vẫn được coi là một mẫu hình của xã hội công dân. F.Engels đã từng nhận định đặc tính dân chủ "hồn nhiên" này tuyệt vời đến mức khó có loại hình nhà nước nào sau này vượt qua được nó.

Dân chủ trực tiếp là bản chất của xã hội công dân (civil society), và của bộ máy quản lý xã hội công dân đó. Vấn đề không chỉ là nhận thức mà quan trọng hơn nữa là dân chủ phải được thiết chế hóa thành các bộ luật, điều luật, cơ chế hoạt động, hình thức biểu đạt và các loại tổ chức phụ trợ nhằm bảo đảm an toàn cho bộ máy dân chủ vận hành tối ưu và các cá nhân sống trong hệ thống dân sự đó phát huy quyền sáng tạo công dân của mình ■

Ghi chú:

[1] Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Giám đốc Trung tâm nghiên cứu phát triển đô thị và cộng đồng.

[1] Dự án quốc gia VIE/95/051 "Tăng cường năng lực quản lý và quy hoạch đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh". Tập: "Tư duy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược", phần I, trang 9.

[2] Nguyễn Minh Hòa, Vùng đô thị châu Á TP. HCM. Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006, trang 20-23.