

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRẦN KIM YẾN

TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRẦN KIM YẾN

**TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. PHAN TRUNG LÝ

HÀ NỘI - 2017

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
Chương 1: ĐÔ THỊ VÀ CÁC VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ	7
1.1. Khái niệm đô thị và các đặc điểm của đô thị	7
1.1.1. Khái niệm.....	7
1.1.2. Các đặc điểm chủ yếu của đô thị	7
1.2. Cơ sở lý luận về chính quyền địa phương, chính quyền đô thị và đổi mới những yếu tố có thể tác động đến việc xây dựng chính quyền đô thị.....	9
1.2.1. Cơ sở lý luận về chính quyền địa phương, chính quyền đô thị... 9	
1.2.2. Cần đổi mới những yếu tố có thể tác động đến việc xây dựng chính quyền đô thị	11
1.3. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị và kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới	14
1.3.1. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới	15
1.3.2. Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới	20

Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN VIỆT NAM VÀ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	23
2.1. Tổ chức chính quyền địa phương và chính quyền đô thị ở nước ta.....	23
2.2. Thực trạng tổ chức chính quyền thành phố Hồ Chí Minh hiện nay	26
2.2.1. Những mặt tích cực của mô hình tổ chức chính quyền hiện hành ...	26
2.2.2. Những hạn chế, bất cập của mô hình tổ chức chính quyền hiện hành	31
2.3. Những vấn đề đặt ra để đề xuất giải pháp đổi mới và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh.	35
Chương 3: ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI VÀ HOÀN THIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH.....	37
3.1. Cơ sở pháp lý	37
3.2. Đổi mới và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh.....	38
3.2.1. Đề xuất của thành phố Hồ Chí Minh.....	38
3.2.2. Đề xuất của luận văn về xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh	54
KẾT LUẬN	62
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	63
PHỤ LỤC	71

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nghị quyết 16/NQ-TW ngày 10 tháng 8 năm 2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 đã khẳng định “Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, một trung tâm lớn về kinh tế, văn hoá, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, đầu mối giao lưu và hội nhập quốc tế, là đầu tàu, động lực, có sức thu hút và sức lan toả lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, có vị trí chính trị quan trọng của cả nước”. Nghị quyết cũng nêu, một trong những hạn chế của thành phố Hồ Chí Minh là “công tác quản lý, điều hành của bộ máy chính quyền Thành phố trong việc tổ chức thực hiện Nghị quyết còn hạn chế, thiếu quyết liệt”. Xác định nguyên nhân của một trong những hạn chế trên là “quá trình phân cấp quản lý một số lĩnh vực của Chính phủ cho chính quyền thành phố thời gian qua được thực tiễn khẳng định là đúng, nhưng chỉ mang tính chất tình thế, chưa đáp ứng được như cầu thực tiễn, cần đổi mới đồng bộ cả mô hình tổ chức, nội dung hoạt động và một số nội dung phân cấp quản lý hành chính Nhà nước của chính quyền thành phố”.

Luật chính quyền địa phương có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2016, đã có phân định rõ chính quyền địa phương ở nông thôn (chương II) và chính quyền địa phương ở đô thị (chương III); dù đã tăng thêm một số chức năng, nhiệm vụ nhưng nhìn chung thành phố Hồ Chí Minh cũng được xem như một số thành phố khác; trong khi đó tại mục a, khoản 3, Điều 3 quy định: thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt. Như vậy, ngoại trừ Hà Nội có Luật Thủ đô, còn thành phố Hồ Chí Minh vẫn thực hiện theo thẩm quyền được quy định chung trong Luật Chính quyền địa phương.

Sau hơn 30 năm thực hiện công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế, quá trình đô thị hóa ở nước ta nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng đã và đang diễn ra nhanh chóng, dẫn đến có nhiều khác biệt về hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng giữa đô thị, nông thôn và nơi đang có tốc độ đô thị hóa nhanh. Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có quy định về chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn nhưng chưa thể hiện được sự phân biệt giữa đơn vị hành chính và cấp chính quyền. Ngay các cấp chính quyền (ở các thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, thị trấn, xã) cũng giống nhau về mô hình tổ chức, tức là đều có hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân ở cả 3 cấp.

Như vậy, để “xây dựng thành phố Hồ Chí Minh văn minh, hiện đại với vai trò đô thị đặc biệt, đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đóng góp ngày càng lớn với khu vực và cả nước; từng bước trở thành trung tâm lớn về kinh tế, tài chính, thương mại, khoa học - công nghệ của đất nước và khu vực Đông Nam Á” như Nghị quyết 16 cần phải có cơ chế đặc thù, nhưng nếu áp dụng cơ chế đặc thù riêng cho thành phố Hồ Chí Minh thì sẽ “vướng” các quy định pháp luật, và phải chờ để sửa Luật. Mặt khác, hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh cũng là cụ thể hóa Điều 111 Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Do đó, xây dựng chính quyền đô thị đối với thành phố Hồ Chí Minh - loại đô thị đặc biệt là yêu cầu cần thiết so với tầm vóc của thành phố.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trong thời gian qua, nhất là trong quá trình thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường và xây dựng Luật chính quyền địa phương năm 2015, có nhiều nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận văn, như:

- “Tổ chức chính quyền địa phương (Lịch sử và hiện tại)” (Phó Giáo sư, Tiến sĩ Nguyễn Đăng Dung, Nhà xuất bản Đồng Nai - 1997) đã nghiên cứu tổ chức hoạt động của chính quyền nhà nước ở địa phương của nước ta qua các thời kỳ.

- “Cơ sở lý luận tổ chức hợp lý chính quyền địa phương (không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường) ở nước ta hiện nay” (Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 3/2009) của Tiến sĩ Văn Tất Thu.

- “Bàn về mô hình tổ chức chính quyền địa phương” của Tiến sĩ Dương Quang Tung.

- “Bàn về việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường” (Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 3/2009) của tác giả Trần Đức Minh.

- “Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn” (Tạp chí Khoa học Pháp lý, số 2/2009) của Phó Giáo sư, Tiến sĩ Trương Đắc Linh.

- Những điểm mới trong tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (Bản tin Thông tin Khoa học lập pháp, số 02 năm 2016) của Phó Giáo sư, Tiến sĩ Bùi Xuân Đức.

Một số thành phố đang nghiên cứu và đề xuất thí điểm xây dựng mô hình chính quyền đô thị (như thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng) hoặc đề xuất mô hình đặc khu kinh tế (Phú Quốc - Tỉnh Kiên Giang, Vân Đồn - Tỉnh Quảng Ninh) nhưng đến nay vẫn đang trong quá trình nghiên cứu, chưa công bố chính thức.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở lý luận về tổ chức chính quyền địa phương, phân biệt các đặc điểm của đô thị khác với nông thôn và thực tiễn hoạt động của chính quyền thành phố Hồ Chí Minh, nghiên cứu của luận văn đề xuất một số giải pháp nhằm đổi mới và hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp với đặc điểm, tính chất và quy mô của từng loại hình, đáp ứng yêu cầu, tốc độ phát triển của thành phố Hồ Chí Minh trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Nghiên cứu các đặc điểm chủ yếu của đô thị và mô hình chính quyền địa phương, chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới và ở các đô thị của nước ta qua các thời kỳ.

- Tìm hiểu thực trạng tổ chức chính quyền thành phố Hồ Chí Minh.

- Đề xuất giải pháp nhằm đổi mới, hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng: Mô hình tổ chức của chính quyền đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh.

4.2. Phạm vi nghiên cứu: Luận văn nghiên cứu cơ sở lý luận về mô hình chính quyền đô thị (có phân biệt với chính quyền nông thôn), không đi sâu vào các quy tắc hoạt động, phân quyền, phân cấp trong hệ thống tổ chức chính quyền.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng các quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử về mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng với kiến trúc thượng tầng, quan hệ giữa tổ chức bộ máy nhà nước với điều kiện kinh tế, xã hội... Đồng thời, cũng được nghiên cứu trên cơ sở quán triệt sâu sắc tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam, chính sách, pháp luật của Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong điều kiện tiếp tục thực hiện công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế hiện nay.

Việc nghiên cứu đề tài được tiến hành trên cơ sở vận dụng, sử dụng tổng hợp các phương pháp duy vật biện chứng, phương pháp duy vật lịch sử, và các phương pháp cụ thể như phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp chuyên gia, phương pháp thống kê...

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

- Những kết quả nghiên cứu của luận văn góp phần làm rõ những vấn đề về cơ sở lý luận, phân tích và đánh giá thực trạng mô hình chính quyền địa phương tại thành phố Hồ Chí Minh; nghiên cứu, đề xuất mô hình chính quyền đô thị thích hợp nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển thành phố, đồng thời đóng góp kinh nghiệm thực tiễn cho quá trình đổi mới nền hành chính nước ta.

- Những đề xuất của luận văn có thể là tư liệu tham khảo cho các tỉnh, thành phố trong việc nghiên cứu xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp với đặc thù của tỉnh, thành phố; sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hiện hành liên quan.

- Luận văn còn có thể là tài liệu tham khảo cho nghiên cứu, học tập, nhất là sinh viên, học viên chuyên ngành Luật Hành chính.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, Luận văn có kết cấu ba chương, cụ thể như sau:

Chương 1: Đô thị và các vấn đề về chính quyền đô thị.

Chương 2: Thực trạng tổ chức chính quyền Việt Nam và thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 3: Đề xuất giải pháp nhằm đổi mới và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

KẾT LUẬN

Chương 1

ĐẶC ĐIỂM VÀ CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

1.1. Khái niệm đô thị và các đặc điểm của đô thị

1.1.1. Khái niệm

Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố, nội thị, ngoại thị của thị xã, thị trấn (khoản 1, Điều 3, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009).

1.1.2. Các đặc điểm chủ yếu của đô thị (có so sánh với đặc điểm của nông thôn)

Từ nghiên cứu các tài liệu đã công bố về đô thị, cho thấy:

- Về vị trí, vai trò: đô thị là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ của một địa phương, vùng, miền, của cả nước, làm động lực cho sự phát triển đối với địa phương, vùng, miền đó hoặc cả nước. Còn ở nông thôn chưa phát triển về kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ, phụ thuộc vào những khu vực đô thị lân cận.

- Về dân cư: đô thị là nơi tập trung dân cư, mật độ dân số cao, gồm nhiều thành phần sống đan xen có lối sống khác nhau, tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng nên việc quản lý dân cư đô thị có nhiều phức tạp; đời sống cư dân đô thị vốn chỉ phụ thuộc vào việc làm và thu nhập của bản thân. Trong khi đó, dân cư nông thôn gắn kết cộng đồng theo làng, xã, thôn, xóm, bản, ấp, dòng họ có những hương ước và phong tục, tập quán riêng mang nhiều tính tự quản; đời sống cư dân nông thôn phụ thuộc vào nhau, gắn bó và ràng buộc với cộng đồng.

- Về kinh tế - xã hội: ở khu vực nội thành, nội thị (*khu vực nội thành của thành phố trực thuộc Trung ương là các quận, dưới quận là các phường, các đơn vị hành chính còn lại của thành phố trực thuộc Trung ương là khu vực ngoại thành; khu vực nội thành của thành phố thuộc tỉnh là các phường, các xã của thành phố thuộc tỉnh là khu vực ngoại thành; khu vực nội thị của thị xã là các phường, các xã thuộc thị xã là khu vực ngoại thị*) chủ yếu là phi nông nghiệp, đa ngành, đa lĩnh vực, có tốc độ phát triển cao, là địa bàn hoạt động của các loại thị trường, là nơi hội tụ và trao đổi thông tin, nơi dễ nảy sinh các tệ nạn xã hội và các hiện tượng làm mất ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Trong khi đó, ở nông thôn chủ yếu là nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp, kinh tế công nghiệp, thương mại, dịch vụ và thông tin chưa phát triển mạnh.

- Về cơ sở hạ tầng: ở khu vực nội thành, nội thị có tính thống nhất, liên thông và phức tạp, tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, đòi hỏi quản lý tập trung, thống nhất theo ngành là chủ yếu. Trong khi đó, ở nông thôn, cơ sở hạ tầng còn đơn giản, chưa liên hoàn và chưa đồng bộ, không có tính tập trung cao như ở đô thị, đòi hỏi quản lý theo lãnh thổ là chủ yếu.

- Về địa giới hành chính: cơ sở hạ tầng ở đô thị là một chỉnh thể thống nhất nên việc phân chia địa giới hành chính trong khu vực nội thành, nội thị chỉ có ý nghĩa là khu vực hành chính, mang tính chất quản lý hành chính là chủ yếu. Trong khi đó, ở nông thôn, việc phân chia địa giới hành chính gắn với các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trong phạm vi địa bàn lãnh thổ đó.

- Về quản lý: ở đô thị, việc quản lý nhà nước về an ninh, trật tự an toàn xã hội giao thông, điện, nước, nhà ở, xây dựng, môi trường là vấn đề bức xúc hàng ngày và đa dạng, phức tạp hơn nhiều so với quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực này ở nông thôn.

Những đặc điểm chủ yếu của đô thị nêu trên (có so sánh với nông thôn), đòi hỏi tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải có đặc thù riêng để đảm bảo cho việc quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị được thực hiện tập trung, thống nhất, nhanh nhạy, giảm thiểu các tầng nấc, trung gian và thực sự có hiệu lực, hiệu quả.

1.2. Cơ sở lý luận về chính quyền địa phương, chính quyền đô thị và đổi mới những yếu tố có thể tác động đến việc xây dựng chính quyền đô thị

1.2.1. Cơ sở lý luận về xây dựng chính quyền địa phương, chính quyền đô thị

Thuật ngữ “Chính quyền địa phương” được sử dụng phổ biến trong đời sống chính trị - xã hội, khoa học pháp lý, văn kiện của Đảng, pháp luật của Nhà nước; tuy nhiên chưa có văn bản nào giải thích rõ và đầy đủ về khái niệm “Chính quyền địa phương”.

Điều 111 Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định: chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (khoản 1); Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định (Khoản 2).

Hiến pháp năm 2013 đã công nhận sự khác nhau giữa chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn và ở những đơn vị là hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và Hiến pháp năm 2013 cũng không quy định đơn vị hành chính nào cũng thành lập cấp chính quyền địa phương (cấp chính quyền địa phương được hiểu là gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân). Như vậy, việc xây dựng chính quyền địa phương và chính quyền ở những địa bàn khác nhau (đô thị, nông thôn, hải đảo...) là có sự học tập và làm theo tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chính quyền dân chủ nhân dân, là sự kế thừa có chọn

lọc những quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã, thành phố nêu trong Sắc lệnh số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945 về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã, thành phố và Hiến pháp 1946, đồng thời là sự vận dụng hợp lý kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của các nước trên thế giới vào nước ta trong quá trình hội nhập.

Từ các đặc điểm của đô thị đã nêu ở trên, có thể hiểu, chính quyền đô thị là chính quyền được xây dựng ở những địa bàn có đầy đủ các yếu tố, đặc điểm của một đô thị và đòi hỏi chính quyền đô thị phải hết sức tập trung, thống nhất, năng động và nhanh nhạy trong điều hành, giải quyết công việc và những bức xúc nảy sinh của người dân. Đô thị càng lớn, phạm vi khối lượng công việc giải quyết càng nhiều; với xu hướng phát triển nhanh nhạy, nhịp độ, mức độ phức tạp của công việc càng cao, việc tuân thủ quy trình, quy chuẩn, quy hoạch, kế hoạch, pháp luật càng phải triệt để, chính xác, kịp thời. Như vậy, xây dựng chính quyền đô thị tinh gọn, năng động, giảm tầng nấc trung gian, nâng cao hiệu lực, hiệu quả nhằm phục vụ tốt hơn, có trách nhiệm hơn với người dân địa phương; là chủ trương đúng đắn và sáng suốt của Đảng và Nhà nước ta trong tiến trình cải cách hành chính, kiện toàn bộ máy nhà nước, kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương, để chính quyền thực sự là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Mặt khác, thực tiễn và kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân tại quận, huyện, phường trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và ở các tỉnh thành thực hiện thí điểm theo Nghị quyết 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội, cho thấy, tạo được một bước đột phá trong cải cách hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương, góp phần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương; phân biệt rõ sự khác nhau giữa tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền nhà nước; thực hiện đúng

nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý điều hành của Ủy ban nhân dân, đồng thời phát huy tính chủ động, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính; việc giám sát, kiểm tra đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn quận, huyện, phường được tăng cường, quyền dân chủ của người dân vẫn được bảo đảm, quyền dân chủ trực tiếp của người dân được mở rộng, an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội được bảo đảm, kinh tế - xã hội tiếp tục ổn định và phát triển, vai trò lãnh đạo của Đảng được phát huy và tăng cường.

Kết quả đạt được trong thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường một lần nữa khẳng định chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, hoàn thiện và tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở nước ta, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, xây dựng nền kinh tế thị trường và mở rộng hội nhập kinh tế quốc tế thời gian qua là hoàn toàn đúng.

Như vậy, đối chiếu với đặc điểm của thành phố Hồ Chí Minh và kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân tại quận, huyện, phường trên địa bàn thành phố thì việc xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh là hoàn toàn phù hợp.

1.2.2. Cần đổi mới những yếu tố có thể tác động đến việc xây dựng chính quyền đô thị

Gốc rễ của mọi sự đột phá là đổi mới tư duy.

Chúng ta cũng biết rằng, những cái gì đã trở thành thói quen, đã ăn sâu vào nhận thức và hành động, thì thay đổi nó không thể ngày một, ngày hai. Với tư duy ngại thay đổi và lo sợ hiệu quả không như mong muốn thì để đạt được sự đồng thuận là không dễ dàng. Nhưng không có tư duy mới thì không có sự đổi mới và cũng không thể hình thành một mô hình tổ chức mới.

Do vậy, đổi mới tư duy hành chính và đổi mới nhận thức về đô thị là hai điều kiện cơ bản để có thể xây dựng mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị.

1.2.2.1. Đổi mới tư duy hành chính

“Chính quyền đô thị” là một vấn đề mới và mô hình chính quyền đô thị cũng sẽ làm thay đổi mô hình tổ chức của bộ máy chính quyền địa phương hiện tại; do vậy, để có thể xây dựng chính quyền đô thị phù hợp với đặc điểm của đô thị, nhất là trong giai đoạn đất nước ta xây dựng nền kinh tế thị trường và mở rộng hội nhập kinh tế quốc tế thì trước hết cần đổi mới tư duy về hành chính. Thể hiện ở các nội dung: (1) đổi mới tư duy về bản chất của Nhà nước; (2) Đổi mới tư duy về mối quan hệ biện chứng giữa Nhà nước và thị trường; (3) Đổi mới tư duy về vai trò, chức năng và sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan hành pháp, cơ quan hành chính vào các quá trình xã hội; (4) Đổi mới tư duy về hội nhập quốc tế về hành chính.

Các mặt trên được suy xét cụ thể những nội dung cần loại bỏ, cần xã hội hóa, không nhất thiết Nhà nước phải “ôm” hết, phải làm hết những việc mà người dân, xã hội có thể làm được; mặt khác phải phân định rõ nhiệm vụ của Trung ương, của địa phương thông qua phân công, phân cấp, ủy quyền theo các quy tắc: (1) Mỗi một hoạt động hành chính chỉ giao cho một cấp, một tổ chức, một cơ quan đảm nhận, tránh trùng lặp, chồng chéo, tranh giành; (2) Những hoạt động hành chính mà cấp dưới làm được thì giao cho cấp dưới, những hoạt động hành chính mà cấp dưới không thể làm được thì cấp trên phải làm; (3) Khi giao việc phải giao kèm theo ngân sách thực hiện.

1.2.2.2. Đổi mới nhận thức về đô thị:

Từ phân tích đặc điểm về đô thị, cho thấy, mỗi đô thị là một đơn vị hành chính - lãnh thổ thống nhất, không thể chia cắt. Đó là sự thống nhất về mặt lãnh thổ, về kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội công cộng. Một đô thị dù lớn hay nhỏ việc quy hoạch xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng, công trình phúc lợi công cộng, quy hoạch các khu dân cư...đều gắn chặt chẽ với nhau trên

phạm vi toàn đô thị, đều phải theo quy hoạch, kế hoạch chung của cả đô thị, chứ không thể theo từng đơn vị hành chính nội bộ.

Mỗi một đô thị là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau; tất cả các hoạt động sản xuất, kinh doanh, thương mại, dịch vụ không bị ràng buộc bởi ranh giới hành chính trong nội bộ, mà là sự đan xen, gắn kết chặt chẽ trong phạm vi toàn đô thị.

Sự gắn kết của người dân với nơi cư trú không chặt chẽ, thường xuyên như ở các vùng nông thôn, không chịu ảnh hưởng của những tập quán, truyền thống, lễ nghi riêng biệt, mà nếu có thì chỉ là những nét đặc trưng của từng đô thị. Ngoài ra, đặc điểm dân cư đô thị phức tạp và đa dạng hơn các vùng nông thôn, làm gia tăng yêu cầu và chất lượng công tác lãnh đạo, quản lý.

Quản lý nhà nước ở đô thị mang tính tập trung cao. Việc phân cấp, phân quyền quản lý giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị không thể giống như các cấp chính quyền nông thôn (vì quận, phường khác với huyện, xã, thị trấn). Vì thế, thường sử dụng cơ chế ủy quyền của chính quyền thành phố, thị xã cho các cơ quan hành chính và quản lý cấp dưới thực thi một số công việc nhất định, nhưng phải đảm bảo tính thống nhất, không phân tán, tản mạn.

Tính phức tạp, đa dạng với khối lượng lớn, loại hình phong phú trong cung ứng dịch vụ công bao hàm dịch vụ hành chính công, dịch vụ công và dịch vụ công cộng. Công dân đô thị có nhu cầu cung ứng dịch vụ chất lượng ngày càng cao, đòi hỏi hưởng thụ các giá trị văn hóa và giải trí đa dạng với phương thức cung ứng thuận lợi nhất. Điều này gắn liền với cải cách thủ tục hành chính, đổi mới hoạt động doanh nghiệp nhà nước công ích và các tổ chức dịch vụ.

Quản lý nhà nước về mặt xã hội trong đô thị cũng là một đặc trưng nổi bật luôn luôn phát sinh nhiều vấn đề mới, nhất là đi lại, công ăn việc làm, ốm đau và cũng là nơi có nhiều việc rất khó kiểm tra, kiểm soát so với nông thôn.

Mặt khác, khi mọi người dân, mọi cán bộ công chức, viên chức nhà nước sống và làm việc theo pháp luật thì cũng không cần nhiều tổ chức, nhiều cơ quan đại diện giám sát, kiểm tra việc thực hiện pháp luật, bộ máy quản lý nhà nước sẽ tinh giản, chức năng giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước sẽ giảm để chuyển giao cho các tổ chức xã hội. Đồng thời dân chủ trong xã hội được chuyển giao từ hình thức dân chủ gián tiếp, dân chủ đại diện sang dân chủ trực tiếp. Người dân trực tiếp lựa chọn, bầu các đại biểu và các cơ quan nhà nước đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình, trực tiếp giám sát mọi hoạt động của các đại biểu ở các cơ quan đại diện do mình bầu ra. Vai trò của các cơ quan dân cử như Hội đồng nhân dân các cấp cũng phải thay đổi để đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Hơn thế, khi khoa học công nghệ phát triển nhanh như vũ bão, nhất là công nghệ thông tin, các phương tiện thông tin đại chúng theo hướng hiện đại, hoạt động của các cơ quan nhà nước ngày càng công khai dân chủ, người dân có thể đối thoại trực tiếp với Chính phủ, với chính quyền địa phương các cấp, có thể phản ánh mọi tâm tư, nguyện vọng và kiến nghị đề xuất của mình qua các phương tiện thông tin đại chúng... Trong điều kiện khoa học công nghệ phát triển, hoạt động của các cơ quan nhà nước công khai dân chủ, chính quyền có trách nhiệm giải trình trước người dân không nhất thiết phải có nhiều cấp hội đồng, nhiều đại biểu hội đồng nhân dân như hiện nay.

1.3. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị và kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới

Trong điều kiện kinh nghiệm xây dựng chính quyền đô thị ở nước ta còn hạn chế thì việc nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của các nước về xây dựng chính quyền đô thị của các nước là rất cần thiết; qua đó, tìm hiểu về tổ

chức chính quyền đô thị phù hợp để phục vụ nhu cầu phát triển và đáp ứng quyền lợi của người dân hiện nay.

1.3.1. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới

1.3.1.1. Các mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới

Trên thế giới hiện nay đang tồn tại nhiều mô hình tổ chức chính quyền địa phương khác nhau, nhưng có thể phân thành 4 loại chủ yếu như sau:

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc phân quyền, đây chính là mô hình chính quyền tự quản địa phương. Điển hình cho mô hình này là Anh, Mỹ và các nước theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ, nơi thực hiện nguyên tắc phân quyền theo lãnh thổ triệt để nhất.

Như ở Mỹ, theo Hiến pháp Liên bang và Hiến pháp hơn 40 bang, tổ chức và hoạt động của các tổ chức tự quản địa phương do các địa phương tự quy định nên rất tự do, đặc biệt đối với các đô thị, cách thức tổ chức và thẩm quyền của chúng rất đa dạng, không theo một khuôn mẫu nào. Trong mô hình này ở chính quyền tự quản địa phương không có đại diện của chính quyền Trung ương hay chính quyền bang. Chức năng quản lý các chính quyền địa phương nói chung, chính quyền tự quản địa phương nói riêng thường giao cho một bộ chuyên trách ở Trung ương, có nơi là Bộ Nội vụ, có nơi là Bộ về chính quyền địa phương.

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tập quyền. Hiện còn rất ít quốc gia theo mô hình này như ArậpXêut, Brunây, Cô-oet, Kenya... mô hình này có đặc điểm là chính quyền địa phương do Trung ương đặt ra, trực tiếp bổ nhiệm nhân sự hoặc có phân cấp và nằm trong hệ thống hành chính nhà nước thông suốt, thống nhất từ Trung ương đến cơ sở. Bên cạnh việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước Trung ương, các cơ quan

chính quyền địa phương còn thực hiện các chức năng quản lý nhà nước ở địa phương. Mô hình kiểu quân quản này thường tồn tại trong các nước đang có chiến tranh hay thời kỳ hậu chiến. Hiện nay, mô hình này có lúc có nơi còn tồn tại ở một vài nước đang phát triển. Cùng với xu hướng dân chủ, mô hình này đang thu hẹp phạm vi áp dụng.

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc kết hợp tản quyền và phân quyền. Đặc trưng của mô hình này là trong một địa phương đồng thời tồn tại hai bộ máy chính quyền: (i) Cơ quan đại diện của chính quyền Trung ương ở địa phương với bộ máy rất gọn, có nhiệm vụ chính là giám sát chính quyền địa phương, đảm bảo sự thống nhất của chính sách quốc gia; (ii) Bộ máy chính quyền tự quản địa phương, gồm cơ quan Hội đồng địa phương có chức năng quyết định những vấn đề riêng có của địa phương, do người dân địa phương yêu cầu và cơ quan hành chính địa phương, trực thuộc Hội đồng địa phương để thực hiện những nhiệm vụ do Hội đồng địa phương đề ra. Điển hình của mô hình này là Pháp, Ý, Ai Cập... Riêng Cộng hòa Liên bang Đức tuy là theo chế độ tự quản địa phương nhưng cũng có yếu tố tản quyền ở cấp hành chính cao nhất; qua đó cho thấy để tăng hiệu quả, bảo đảm tự quản địa phương, dân chủ, giám sát cao, tiện lợi cho công dân, Đức đã giảm cấp đơn vị hành chính lãnh thổ.

Trong cả ba loại mô hình trên, về tổ chức bộ máy hành chính (hành pháp) đều áp dụng thiết chế thủ trưởng hành chính (tỉnh trưởng, thị trưởng, xã trưởng...) trong đó người đứng đầu hành chính có thể do dân bầu trực tiếp hay do Hội đồng địa phương bầu ra hoặc cũng có thể do Chính phủ Trung ương bổ nhiệm, tùy theo đặc điểm, truyền thống của từng quốc gia.

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương xã hội chủ nghĩa. Đây là mô hình ở các nước xã hội chủ nghĩa cũ và Trung Quốc, Việt Nam hiện nay (có

thể gọi nó là mô hình Xô viết). Ở mỗi cấp hành chính lãnh thổ, cả ở thành thị lẫn nông thôn đều thành lập các Xô viết, là cơ quan chính quyền địa phương vừa đại diện cho địa phương, vừa đại diện cho nhà nước trung ương, tạo thành hệ thống thứ bậc trực thuộc trên dưới. Xô viết tối cao là cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước (như Quốc hội), các Xô viết địa phương là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (như hội đồng nhân dân). Mỗi Xô viết đều bầu ra Ủy ban chấp hành của mình là cơ quan tập thể. Ở Trung ương là hội đồng bộ trưởng (Chính phủ), ở địa phương là các Ủy ban chấp hành (như Ủy ban nhân dân). Các ủy ban chấp hành có các cơ quan trực thuộc mình và đều hoạt động theo nguyên tắc song trùng trực thuộc. Trong cơ cấu của các nước cộng hòa tự trị, vùng, khu tự trị nhưng tất cả đều tổ chức theo một khuôn mẫu như vậy. Có người gọi đây là mô hình tổng hòa, có dấu hiệu của tất cả các mô hình khác và có thêm đặc trưng riêng.

Theo mô hình Xô viết, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương được tổ chức và hoạt động theo thiết chế ủy ban (ủy ban chấp hành, ủy ban hành chính, ủy ban nhân dân), điều hành công việc hành chính theo chế độ tập thể, những vấn đề quan trọng đều được quyết định theo đa số (biểu quyết tập thể ủy ban); thẩm quyền, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu rất hạn hẹp.

1.3.1.2. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới

Trên thế giới có nhiều mô hình tổ chức chính quyền đô thị, nhưng mô hình phổ biến là ở đô thị (thành phố) có cơ quan đại diện nhân dân và cơ quan hành chính. Các đơn vị hành chính trực thuộc đô thị chỉ có cơ quan đại diện hành chính, không có cơ quan đại diện nhân dân. Tại các thành phố lớn, thường tổ chức 02 cấp là chính quyền thành phố và chính quyền cơ sở ở đơn vị hành chính trực thuộc thành phố (không chia nhỏ thành quận và phường).

- Bộ máy chính quyền thành phố New York (Mỹ) theo mô hình tổ chức “*Thị trưởng - Hội đồng*”; với cơ cấu tương tự cơ cấu của chính quyền bang và quốc gia. Đứng đầu bộ máy chính quyền thành phố là Thị trưởng, do dân bầu trực tiếp theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu và là người chịu trách nhiệm chính đối với các hoạt động hành pháp của chính quyền thành phố; có quyền phủ quyết các sắc lệnh của thành phố và thường xuyên chịu trách nhiệm chuẩn bị ngân sách của thành phố. Hội đồng được bầu ra, đại diện cho các vùng lân cận, chủ yếu làm công việc lập pháp: phê chuẩn các sắc lệnh, quy định của thành phố, ấn định thuế suất trên tài sản và phân chia ngân sách giữa các ngành khác nhau của thành phố; Hội đồng lập ra một số uỷ ban để giám sát việc thực hiện các chức năng của chính quyền thành phố. Tại các quận của thành phố New York, cơ quan đại diện tại địa phương của thành phố là Hội đồng khu dân cư; Quận trưởng do người dân trong quận trực tiếp bầu ra và có trách nhiệm tư vấn cho Thị trưởng về những vấn đề có liên quan đến quận mình phụ trách (như vấn đề sử dụng đất, nhu cầu ngân sách hàng năm, chỉ định Hội đồng khu dân cư và người đứng đầu các ban của quận).

- Thành phố Berlin (Đức) là một thành phố rất đặc biệt: chính quyền thành phố vừa là một thành phố, vừa là một bang, vừa là cấp đơn vị hành chính lãnh thổ cuối cùng (tức là vừa là đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tỉnh, vừa là cấp huyện, vừa là cấp xã); trong quan hệ với công dân, Berlin là một pháp nhân công quyền duy nhất; nếu có sai sót nào trong quản lý nhà nước, thì duy nhất chính quyền thành phố Berlin là bị đơn trước toà án mà không thể đổ lỗi cho cấp dưới. Để bảo đảm tính gần dân và quyền tự quản địa phương, không gian Berlin được chia thành 12 Bezirk (tạm xem Bezirk như “quận” ở Việt Nam); Bezirk không có quyền lập pháp, lập quy, không có khả năng chịu trách nhiệm pháp lý, mà chỉ được xem là một bộ phận của hành chính, một cơ cấu nội bộ của Berlin (giống như đơn vị cấp phòng của một

công ty); mỗi Bezirk thiết lập nhiều văn phòng tiếp dân, như là văn phòng đại diện hay chi nhánh cho chính quyền thành phố. Mạng lưới các “văn phòng đại diện, chi nhánh” của chính quyền thành phố dày đặc, và bảo đảm bán kính từ nơi cư trú đến văn phòng tiếp dân gần nhất không quá 3km - rất gần dân về mặt không gian; được uỷ quyền trực tiếp giải quyết rất nhiều việc cho dân; công dân Berlin có thể đến làm thủ tục hành chính tại bất kỳ văn phòng tiếp dân nào không phân biệt văn phòng đó ở gần hay xa nơi mình cư trú, nơi làm việc. Mỗi công chức được giao thẩm quyền nhất định và tự chịu trách nhiệm trong thẩm quyền được giao; nếu sai thì cá nhân họ đi tù mà thủ trưởng chẳng cần phải giải trình gì.

- Thành phố Paris (Pháp) là một xã cũng đồng thời là một tỉnh của Pháp; được chia nhỏ thành 20 quận; tuy nhiên, không giống như các quận trực thuộc tỉnh khác mà quận của thành phố Paris chỉ là một đơn vị hành chính nhỏ hơn). Về điều hành Paris đảm trách bởi hai cấp Hội đồng (1) Hội đồng thành phố Paris, (2) Hội đồng quận. Mỗi quận được quản lý bởi một hội đồng quận, với chức năng như hội đồng thành phố nhưng ít quyền lực hơn. Mỗi quận lại được chia nhỏ thành 4 phường. Tuy nhiên khái niệm đơn vị hành chính phường ít được sử dụng và mỗi phường cũng có một hội đồng riêng.

- Bắc Kinh là thành phố thủ đô của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, là một đơn vị độc lập, tương đương với tỉnh; là cơ quan chấp hành của Đại hội nhân dân Thành phố và là cơ quan hành chính của Thành phố và chịu sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng nhà nước - Quốc vụ viện. Chức năng chung là (i) thực thi các quyết định của Đại hội nhân dân; (ii) tiến hành các biện pháp hành chính và ban hành các quy tắc, quy định; lãnh đạo hoạt động của cấp dưới; (iii) thực thi các kế hoạch kinh tế và ngân sách; (vi) thực thi các công việc quản lý liên quan các vấn đề như kinh tế, giáo dục, khoa học, tài chính, dân sự, trật tự an toàn xã hội, dân tộc và kế hoạch hóa gia đình. Chính

quyền hành chính Thành phố bao gồm: Thị trường, các phó thị trường, tổng thư ký và giám đốc của các Sở, ban, ngành do Đại hội nhân dân bầu. Thành phố chia thành 14 quận nội thị và cận nội thị cùng 02 huyện nông thôn. Các quận, huyện gồm Chủ tịch, phó chủ tịch, chủ nhiệm các Ủy ban, các giám đốc của phòng, ban; là cơ quan quyền lực nhà nước ở Quận, do cử tri các đơn vị bầu cử trực tiếp bầu.

1.3.2. Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố lớn trên thế giới

Từ nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trên thế giới và mô hình chính quyền đô thị tại một số quốc gia, cho thấy đô thị là nơi tiêu biểu cho sự phát triển, thịnh vượng và văn minh của một quốc gia, một khu vực hoặc một vùng lãnh thổ; là động lực thúc đẩy các vùng xung quanh phát triển. Do vậy, ở các nước có quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa diễn ra từ lâu và ở trình độ cao, hầu hết các đơn vị hành chính trực thuộc thành phố là quận. Việc tồn tại các đơn vị huyện, xã chỉ tạm thời, theo thời gian sẽ chuyển hóa thành quận, thị trấn. Đồng thời, do trình độ dân trí cao và để tăng cường năng lực quản lý đô thị hiệu quả nên hệ thống chính quyền đô thị tại các thành phố có xu hướng chuyển thành 2 cấp là chính quyền đô thị (thành phố) và chính quyền cơ sở, trong khi đó cấp phường (quận hoặc khu phố, tùy theo cách gọi của mỗi nước) không phải là cấp hành chính mà chỉ có ban đại diện hành chính để thực thi một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý theo cơ chế ủy quyền.

- Hệ thống cấu trúc thứ bậc chính quyền đô thị gồm chính quyền đô thị thành phố và chính quyền cơ sở; có thể có chính quyền trung gian (huyện). Tùy theo việc phân vùng hành chính của từng quốc gia, chính quyền đô thị có thể trực thuộc chính quyền trung ương hoặc có thể trực thuộc chính quyền

tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Chính quyền đô thị tại các thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm cơ quan đại diện nhân dân và cơ quan chấp hành, hành chính tại thành phố. Các cấp chính quyền trực thuộc (trung gian, cơ sở) có thể chỉ có cơ quan hành chính, không nhất thiết phải có cơ quan đại diện nhân dân.

- Tùy thuộc thể chế chính trị của mỗi quốc gia, cơ quan đại diện nhân dân của chính quyền đô thị quyết định phương hướng, nhiệm vụ 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.

- Do đặc thù của quản lý đô thị đòi hỏi nhanh nhạy, tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực cao; đồng thời nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân trong quản lý nhà nước tại đô thị nên cơ quan hành chính của chính quyền đô thị đều áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính (với các chức danh thống đốc, tỉnh trưởng, thị trưởng; huyện trưởng, quận trưởng, xã trưởng, trấn trưởng tương ứng với từng cấp hành chính). Người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp của chính quyền đô thị thường được bầu cử trực tiếp theo hình thức phổ thông đầu phiếu; hoặc có thể được bầu thông qua cơ quan đại diện nhân dân cùng cấp hoặc có thể do người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm. Người đứng đầu cơ quan hành chính được ủy 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.

- Tổ chức bộ máy hành chính nói chung đều áp dụng thiết chế thủ trưởng hành chính; theo đó, người đứng đầu cơ quan hành chính có nhiệm vụ tổ chức thực hiện các nghị quyết của cơ quan đại diện nhân dân, đồng thời tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện luật pháp, chính sách của nhà nước và các quyết định, chỉ thị hành chính của các cơ quan hành chính cấp trên theo cơ

chế phân cấp và ủy quyền. Mọi hoạt động của người đứng đầu cơ quan hành chính và bộ máy hành chính giúp việc đều đặt dưới sự giám sát của cơ quan đại diện nhân dân. Mặt khác, người đứng đầu cơ quan hành chính và bộ máy hành chính giúp việc còn chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của cơ quan hành chính cấp trên.

Từ việc nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới và mô hình tổ chức chính quyền đô thị của một số thành phố lớn của một số quốc gia, có thể nghiên cứu vận dụng vào thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương và chính quyền đô thị ở nước ta một số vấn đề sau:

(i) Nghiên cứu mô hình chính quyền đô thị hai cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương và thành phố, thị xã thuộc tỉnh;

(ii) Áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính trong cơ quan hành chính các cấp ở các đô thị.

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN Ở VIỆT NAM VÀ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Tổ chức chính quyền địa phương và chính quyền ở các đô thị ở nước ta

- Sau Cách mạng tháng tám thành công và thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký hai Sắc lệnh đầu tiên về tổ chức chính quyền địa phương là Sắc lệnh 63-SL ngày 22 tháng 11 năm 1945 về mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nông thôn (tỉnh, huyện, xã) và Sắc lệnh 77-SL ngày 21 tháng 12 năm 1945 về tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị (hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân thành phố, khu phố). Theo đó, chính quyền địa phương ở nước ta được tổ chức ở 4 cấp: cấp kỳ, cấp tỉnh - thành phố, cấp huyện - thị xã, cấp khu phố - xã. Trong 4 cấp chính quyền địa phương thì tỉnh và xã ở địa bàn nông thôn; thành phố, thị xã ở địa bàn đô thị được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh có hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính. Riêng kỳ và huyện chỉ là cấp hành chính trung gian nên không có hội đồng nhân dân, chỉ tổ chức ủy ban hành chính. Khu phố là cấp cơ sở ở địa bàn đô thị nên cũng không tổ chức là một cấp chính quyền hoàn chỉnh mà chỉ có ủy ban hành chính; vai trò của ủy ban hành chính được đề cao; cơ cấu tổ chức gọn nhẹ.

Sau khi hòa bình lập lại ở miền Bắc, nhà nước ta đã tiến hành nhiều biện pháp củng cố và hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương để bảo đảm song song hai nhiệm vụ: vừa xây dựng kinh tế, xây dựng nhà nước Xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc, vừa thực hiện công cuộc đấu tranh giải phóng miền Nam. Tổ chức chính quyền địa phương được tổ chức theo Luật số 110-SL/L12 ngày 31 tháng 5 năm 1958. Tổ chức và hoạt động của chính quyền thể hiện rõ nguyên tắc tập quyền Xã hội chủ nghĩa; pháp luật đề cao vai trò của hội đồng nhân dân; cơ cấu tổ chức có xu hướng tăng mạnh so với trước đây; không có

sự phân biệt chính quyền đô thị và nông thôn, nhưng ở các khu vực miền núi có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống được thành lập các khu tự trị.

Điều 1 Luật số 110 quy định “các khu tự trị, các thành phố trực thuộc Trung ương, tỉnh, châu, thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn có hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính. Các huyện có ủy ban hành chính; các khu phố ở các thành phố và thị xã lớn có Ban hành chính khu phố. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, lề lối làm việc của Ban hành chính khu phố do Thủ tướng Chính phủ quy định”. Ngoài ra, tại Điều 2 quy định có thể thành lập hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính tại khu phố “Các thành phố có thể chia thành khu phố có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Điều kiện thành lập khu phố có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính và tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền khu phố do Hội đồng Chính phủ quy định”.

Cụ thể hóa Hiến pháp năm 1959, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 quy định chính quyền địa phương có nhiều điểm khác so với giai đoạn trước đây. Theo đó, các đơn vị hành chính nước ta được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khu tự trị; Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn. Các khu tự trị chia thành tỉnh; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Các thành phố có thể chia thành khu phố ở trong thành và huyện ở ngoài thành. Các đơn vị hành chính kể trên đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Riêng tổ chức bộ máy chính quyền ở thành phố Hà Nội và Hải Phòng gồm 2 cấp: thành phố và khu phố.

- Cụ thể hóa Hiến pháp năm 1980, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1983 (được sửa đổi, bổ sung năm 1989); theo đó, các đơn vị hành chính nước ta được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương

đương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân. Do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan nên chính quyền địa phương giai đoạn này không được phát huy, chỉ các cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra mới được thừa nhận là cơ quan quyền lực nhà nước; triệt để tuân thủ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa; tổ chức chính quyền ở các cấp cơ bản giống nhau. Đây là đỉnh cao của tư duy hành chính cứng nhắc, máy móc, do đó, dân chủ trở nên hình thức và chứa đựng nhiều nhược điểm, hạn chế, bất hợp lý. Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đều rập khuôn theo chính quyền trung ương.

- Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ngày 26 tháng 11 năm 2003 quy định “Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện); xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

Với sự nhận thức mới về bộ máy nhà nước, xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa nên các cấp chính quyền đã chủ động, sáng tạo hơn, phát huy dân chủ nhiều hơn trong tổ chức và hoạt động. Hội đồng nhân dân các cấp có thường trực, các ban chuyên môn và bước đầu có sự khác biệt về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền ở địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp vẫn chưa được giải quyết một cách triệt để; không có sự phân biệt giữa chính quyền ở đô thị và nông thôn; chứa đựng nhiều bất hợp lý cả về lý luận và thực tiễn.

- Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015 đã có phân định rõ chính quyền địa phương ở nông thôn (chương 2) và chính quyền địa phương ở đô thị (chương 3); tuy có quy

định về chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn nhưng chưa thể hiện được sự phân biệt giữa đơn vị hành chính và cấp chính quyền. Ngay các cấp chính quyền (ở các thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, thị trấn, xã) cũng giống nhau về mô hình tổ chức, tức là đều có hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân ở cả 3 cấp.

2.2. Thực trạng tổ chức chính quyền thành phố Hồ Chí Minh hiện nay

2.2.1. Những mặt tích cực của mô hình tổ chức chính quyền hiện hành

Văn kiện Đại hội lần thứ X Đảng bộ thành phố Hồ Chí Minh nhiệm kỳ 2015 - 2020 nhận định: “Hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước được cải thiện, phấn đấu đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị đặc biệt. Tổ chức, bộ máy các cơ quan quản lý Nhà nước từng bước được kiện toàn, sắp xếp; chú trọng đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao nhận thức chính trị, trình độ chuyên môn, ý thức trách nhiệm phục vụ Nhân dân của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; đẩy mạnh rà soát, giảm mạnh thủ tục hành chính, nhất là thủ tục liên quan đến thành lập doanh nghiệp, kê khai, nộp thuế, xuất - nhập khẩu, đất đai, quy hoạch, xây dựng và liên quan đến cuộc sống Nhân dân; công khai, minh bạch quy định, quy trình, hướng dẫn, giảm phiền hà, đưa công nghệ thông tin vào công tác quản lý tạo được sự chuyên biến trong điều hành, kiểm soát; thanh tra công vụ gắn với giám sát của mặt trận, của Nhân dân, hạn chế tình trạng nhũng nhiễu, vòi vĩnh, góp phần xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, phục vụ Nhân dân, phục vụ yêu cầu xây dựng, phát triển bền vững thành phố”.

Chương trình hành động số 18 ngày 31 tháng 10 năm 2016 của Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh về cải cách hành chính giai đoạn 2016 - 2020 đánh giá: thành phố đã chú trọng đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây

dựng văn bản quy phạm pháp luật; cải tiến lề lối làm việc, đẩy mạnh kiểm soát thủ tục hành chính, công khai, minh bạch quy trình, thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các tổ chức, công dân và doanh nghiệp; kiện toàn tổ chức bộ máy, đẩy mạnh phân cấp, phát huy mạnh mẽ vai trò điều hành, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy, chính quyền ở địa phương, cơ quan, đơn vị; tăng cường phối hợp giữa thành phố với các bộ, ngành Trung ương, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền ban hành, sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách, quy định pháp luật tạo sự đột phá trong xây dựng và phát triển thành phố; tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính, mở rộng sự giám sát, trực tiếp đánh giá của công dân và doanh nghiệp đối với cán bộ công chức; tăng cường kiểm tra, chấn chỉnh thái độ tiếp xúc, trách nhiệm của cán bộ, công chức khắc phục tình trạng né tránh, sợ trách nhiệm, thái độ thờ ơ, vô cảm; nâng cao hiệu quả công tác phát hiện, xử lý nghiêm minh và kịp thời hành vi tham ô, nhũng nhiễu, vôi vĩnh của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, qua đó góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước, cải thiện chất lượng môi trường đầu tư, thu hút nguồn lực đầu tư, tạo động lực thúc đẩy thành phố phát triển ổn định.

2.2.1.1. Hội đồng nhân dân các cấp

Với vị trí cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ của các tầng lớp nhân dân, Hội đồng nhân dân các cấp của Thành phố đã nỗ lực thực hiện vai trò thay mặt nhân dân quyết định những chủ trương, giải pháp lớn, quan trọng thuộc địa phương nhằm phát huy các nguồn lực, phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội, củng cố an ninh - quốc phòng, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân. Việc thiết lập Hội đồng nhân dân ở cả 03 cấp chính quyền thực hiện được việc phản ánh kịp thời, đầy đủ ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp cử tri thành phố, đồng thời giám sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ

chức cùng cấp theo pháp luật. Tuy nhiên, với cơ chế chưa đồng bộ nên Hội đồng nhân dân ở cơ sở chưa phát huy hết vai trò, vị trí cơ quan quyền lực như Luật định.

Thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội, Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 ngày 16 tháng 01 năm 2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân trên diện rộng (gồm 19/19 quận, 5/5 huyện, 259/259 phường), nên Hội đồng nhân dân chỉ có 02 cấp: Thành phố và xã - thị trấn (thuộc 5 huyện: Bình Chánh, Nhà Bè, Cần Giờ, Hóc Môn và Củ Chi). Đồng thời, chức năng nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân Thành phố được điều chỉnh, bổ sung như: bầu Hội thẩm nhân dân của Tòa án nhân dân quận - huyện; tăng cường các hoạt động giám sát đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân quận - huyện; các tổ đại biểu Hội đồng nhân dân Thành phố chủ động tăng cường tiếp xúc và lắng nghe ý kiến cử tri,... Đánh giá kết quả thực hiện cho thấy, bộ máy được tinh gọn hơn, khắc phục sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy hành chính nhà nước và phát huy dân chủ trực tiếp ở cơ sở; giúp tiết kiệm tài chính, biên chế. Trong thời gian thực hiện thí điểm không ảnh hưởng đến kết quả hoạt động thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, chăm lo đời sống và sinh hoạt của nhân dân trên địa bàn; tạo được tiếng nói chung và đồng thuận của nhân dân trong quá trình thực hiện.

Một số hạn chế về công tác giám sát, tiếp nhận các phản ánh, kiến nghị của nhân dân từng bước được khắc phục, nhất là khi Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội thành phố triển khai thực hiện Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12 tháng 12 năm 2013 về việc ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị -

xã hội; Quyết định số 218-QĐ/TW ngày 12 tháng 12 năm 2013 về ban hành quy định về việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội và nhân dân tham gia góp ý xây dựng đảng, xây dựng chính quyền.

2.2.1.2. Ủy ban nhân dân các cấp

Về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp tại Thành phố Hồ Chí Minh hiện vẫn đang thực hiện theo quy định tại Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Theo đó, việc thiết lập Ủy ban nhân dân gắn với từng cấp hành chính đã giúp cho chính quyền thành phố thực hiện tốt công tác quản lý trên từng địa bàn.

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và Luật tổ chức chính quyền địa phương; ngoài một số nhiệm vụ thuộc thẩm quyền riêng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân làm việc theo chế độ tập thể, những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền Ủy ban nhân dân được đưa ra thảo luận và biểu quyết theo đa số. Quy chế làm việc trên đã phát huy trí tuệ tập thể của Ủy ban nhân dân trong việc quản lý điều hành các lĩnh vực kinh tế - văn hóa - xã hội, giữ gìn an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội và chăm lo đời sống vật chất, văn hóa nhân dân ở địa phương. Nguyên tắc tập trung dân chủ được áp dụng trong hoạt động quản lý nhà nước; hầu hết các nhiệm vụ, giải pháp lớn trong hoạt động điều hành đều bàn bạc, phân công rõ ràng. Do vậy, các chủ trương, đề án, kế hoạch phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội dài hạn, hàng năm, các quyết định của Ủy ban nhân dân được xem xét cân nhắc kỹ, sát với yêu cầu thực tiễn và mang tính khả thi cao.

Về thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn, Ủy ban nhân dân Thành phố đã xây dựng quy trình và phân công cụ thể việc thẩm định, tổng hợp đối với công

tác trình duyệt quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội của Thành phố và của quận, huyện.

Ngoài ra, cũng cần xem thêm về bộ máy và hoạt động của Ủy ban nhân dân quận, huyện, phường trong giai đoạn thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường (giai đoạn 2009 - 2015):

- Về cơ cấu tổ chức:

+ Cấp huyện: 01 chủ tịch, 03 phó chủ tịch và 05 ủy viên (tăng 01 phó chủ tịch, giảm 01 ủy viên Ủy ban nhân dân); phù hợp trong điều kiện Ủy ban nhân dân cấp huyện được bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn từ Hội đồng nhân dân cùng cấp. Một số quận, huyện do có diện tích rộng và dân số đông nên có 04 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân như quận 2, 8, 9, 12, Bình Tân, Bình Thạnh, Gò Vấp, Tân Bình, Tân Phú, Thủ Đức và huyện Bình Chánh.

+ Cấp phường: 01 chủ tịch, 02 phó chủ tịch và 02 ủy viên (giảm 01 ủy viên); một số phường được tăng thêm 01 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân phụ trách kinh tế - hành chính.

Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường, các địa phương thực hiện theo cơ chế Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp bổ nhiệm các thành viên Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường; qua đó, thành viên Ủy ban nhân dân vừa có sự kế thừa và đổi mới, vừa đảm bảo sự điều hành liên tục của cơ quan hành chính nhà nước trên địa bàn.

- Về hoạt động:

Khi thực hiện thí điểm, Ủy ban nhân dân phường là cơ quan hành chính trực thuộc Ủy ban nhân dân quận, Ủy ban nhân dân quận là cơ quan hành chính trực thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố. Ủy ban nhân dân quận, phường chịu sự kiểm tra, hướng dẫn hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp trên trực

tiếp. Ủy ban nhân dân Thành phố đã xây dựng và ban hành quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường; quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện phù hợp với các nhiệm vụ được bổ sung; chú trọng thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các quyết định quan trọng về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, về tài chính, ngân sách, đầu tư, xây dựng ở địa phương... Các chủ trương, chính sách của Ủy ban nhân dân quận, phường đều phải báo cáo và được Ủy ban nhân dân cấp trên phê duyệt. Một số nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân quận, phường trước đây trong việc quyết định những vấn đề quan trọng liên quan đến quy hoạch đô thị, hạ tầng giao thông, đều được điều chỉnh lên cho Ủy ban nhân dân Thành phố. Những quy định này đã tạo điều kiện và thuận lợi hơn cho sự điều hành thống nhất, thông suốt trong hệ thống cơ quan hành chính ở đô thị; một số quyết định về chủ trương, chính sách giảm được quy trình và thời gian giải quyết so với trước đây.

2.2.2. Những hạn chế, bất cập của mô hình tổ chức chính quyền hiện hành

So với mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ, giải pháp cải cách hành chính của quốc gia, Chương trình cải cách hành chính của thành phố trong thời gian qua vẫn còn một số hạn chế: “Hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước trên một số lĩnh vực còn hạn chế, nhất là quy hoạch, quản lý quy hoạch, quản lý xã hội...; một số cơ chế, quy định vượt thẩm quyền thành phố, quy trình, thủ tục hành chính còn rườm rà, nhất là các lĩnh vực liên quan đến nhiều ngành như đầu tư xây dựng, thẩm định, phê duyệt thiết kế cơ sở, quy hoạch chi tiết, thỏa thuận quy hoạch kiến trúc, điều chỉnh dự án đầu tư..., hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước của bộ máy chính quyền các cấp chưa cao”. Chương trình hành động số 18 ngày 31 tháng 10 năm 2016 của Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh về thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X Chương trình cải cách hành chính

giai đoạn 2016 - 2020 đã đánh giá “Một số kinh nghiệm trong sơ kết, tổng kết thực hiện chương trình đột phá về cải cách hành chính thực hiện nghị quyết đại hội của các nhiệm kỳ trước chưa được đánh giá cụ thể và rút kinh nghiệm thấu đáo; một số giải pháp chưa bám sát yêu cầu thực tiễn cải cách hành chính; hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước từ thành phố đến cơ sở chưa vận hành thông suốt; số lượng cung cấp dịch vụ công trực tuyến ở mức độ 3 và mức độ 4 còn ít; xã hội hóa dịch vụ công chưa thực hiện sâu, rộng; cải cách hành chính trong đảng chưa đồng bộ với cải cách hành chính trong chính quyền”.

Những hạn chế, bất cập của mô hình tổ chức chính quyền thành phố chủ yếu là: (i) Chưa có sự phân định rõ trong quản lý hành chính nhà nước ở đô thị với nông thôn; (ii) Quá trình phân cấp quản lý một số lĩnh vực của Chính phủ cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua được thực tiễn khẳng định là đúng đắn, nhưng chỉ mang tính chất tình thế, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, cần đổi mới đồng bộ cả mô hình tổ chức, nội dung hoạt động và một số nội dung phân cấp quản lý hành chính nhà nước của chính quyền thành phố; (iii) Mô hình tổ chức các cấp chính quyền hiện hành thể hiện sự thiếu đồng bộ, chưa dựa vào các đặc trưng của đô thị.

Trong phạm vi của đề tài, chỉ tập trung vào hạn chế thứ ba. Đó là, mô hình tổ chức các cấp chính quyền hiện hành thể hiện sự thiếu đồng bộ, chưa dựa vào các đặc trưng của đô thị. Có thể nói, sự yếu kém trong quản lý đối với đô thị hiện nay, ngoài nguyên nhân từ sự yếu kém về năng lực quản lý của một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức, còn do mô hình tổ chức chính quyền không phù hợp với sự vận hành và phát triển của thành phố với vai trò trung tâm nhiều mặt của vùng và cả nước. Đó là:

2.2.2.1. *Mâu thuẫn giữa nhu cầu tổ chức cuộc sống tập trung, quản lý hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị mang tính thống nhất, đồng bộ, liên thông với thực tế phân chia đơn vị hành chính độc lập theo địa giới hành chính, với việc xác định trách nhiệm theo cấp quản lý*

- Đặc điểm đô thị đòi hỏi một số lĩnh vực nói chung và hệ thống hạ tầng kỹ thuật nói riêng phải được quản lý thống nhất, đồng bộ và liên thông bởi một cơ quan chịu trách nhiệm, nhưng trên thực tế lại được phân chia thành nhiều cấp chính quyền có tính độc lập tương đối, nhiều cơ quan tham gia quản lý và cùng có trách nhiệm, nhưng không có cơ quan chịu trách nhiệm chính; hạ tầng kỹ thuật (giao thông đường bộ, đường thủy, đường biển, đường sắt, điện, thông tin liên lạc, cấp nước, thoát nước, xử lý chất thải...) được đầu tư nâng cấp không đồng bộ do quản lý cắt khúc theo địa giới hành chính, hạn chế hiệu quả thực hiện quy hoạch, gây lãng phí vốn đầu tư và chưa xác định rõ đơn vị chịu trách nhiệm chính trong quá trình quản lý, khai thác, sử dụng.

- Chức năng tham mưu của các cơ quan chuyên môn chưa xác định rõ ràng, một số lĩnh vực trùng lắp, chồng chéo; là cơ quan tham mưu nên phần lớn công việc tập trung vào Ủy ban nhân dân, ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước.

- Một số cơ quan được tổ chức theo hệ thống ngành dọc, nhưng trách nhiệm chính của cơ quan ngành đó được xem là chỉ tiêu pháp lệnh của Ủy ban nhân dân các cấp phải thực hiện. Lực lượng quản lý nhà nước theo ngành dọc bị hạn chế bởi địa giới hành chính, lực lượng chức năng của địa phương này không được phép sang địa phương khác làm nhiệm vụ dẫn đến tình hình an ninh trật tự ở địa bàn giáp ranh rất phức tạp (vòng xoay, cầu, đường,... là địa bàn cùng có nhiều quận, phường quản lý).

2.2.2.2. *Quan hệ giữa các cơ quan Trung ương và địa phương (cấp thành phố) có một số lĩnh vực chưa được xác định rõ ràng, làm phát sinh mâu thuẫn với những nguyên tắc tổ chức nền hành chính, khó điều hòa lợi ích khách quan giữa Trung ương và địa phương, tạo cơ sở phát sinh cơ chế quản lý kiểu hành chính bao cấp, “xin - cho”, hoặc ngược lại là tính cục bộ địa phương. Trong phân cấp quản lý, các Bộ-ngành Trung ương nắm nhiều nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể thay vì tập trung vào việc xây dựng cơ chế, chính sách chung; trách nhiệm quản lý ngành và quản lý theo lãnh thổ chưa rõ ràng; mối quan hệ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ của chính quyền địa phương còn chồng chéo; thẩm quyền của chính quyền địa phương bị hạn chế, làm giảm tính chủ động, sáng tạo của địa phương, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu chính đáng của nhân dân; khả năng tự quản, tự chịu trách nhiệm kém, làm hạn chế hiệu quả, hiệu lực quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn.*

2.2.2.3. *Chế độ lãnh đạo tập thể của Ủy ban nhân dân và thẩm quyền riêng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân chưa được minh định rõ ràng, nhất là trong chỉ đạo, điều hành, quyết định những chủ trương cụ thể*

Việc chưa xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu, dẫn đến hội họp nhiều, phản ứng chậm, hiệu quả kém, thậm chí, dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm; trong khi đó Thành phố Hồ Chí Minh là một đô thị lớn đòi hỏi sự chỉ đạo, điều hành phải hết sức năng động, kịp thời, linh hoạt. Vai trò quản lý nhà nước của các cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố chưa được quy định rõ, buộc Ủy ban nhân dân Thành phố phải xử lý khối lượng công việc sự vụ hàng ngày quá lớn và ngày càng tăng.

Ngoài ra, việc thực hiện phân cấp quản lý trên một số lĩnh vực cho Thành phố thực chất cũng là giải pháp tình thế, chưa giải quyết được vấn đề cơ bản là đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền thành phố phù hợp với xu thế phát

triển của đô thị; chưa tạo sự phối hợp đồng bộ về quyền hạn, trách nhiệm của các Bộ-ngành với Thành phố trong nhiều lĩnh vực liên quan đến quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn. Mặt khác, theo Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21 tháng 3 năm 2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, cũng như Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12 tháng 12 năm 2001 thì việc phân cấp cho Thành phố chỉ giới hạn trong những nội dung thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Trong khi đó, đối với nhiều vấn đề cần tháo gỡ từ quy định của Luật, Pháp lệnh thì không thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ. Vì vậy, trên cơ sở kết quả đạt được qua cơ chế thí điểm phân cấp ở một số lĩnh vực giữa Trung ương và địa phương, cần mở rộng và đồng bộ hóa giữa nội dung phân cấp với đổi mới tổ chức bộ máy nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước của chính quyền địa phương.

Trong thời gian qua, chủ trương cải cách hành chính bước đầu đạt được nhiều kết quả, nhưng nếu tiếp tục duy trì một hình thức tổ chức quản lý không phù hợp thì không thể tạo bước đột phá, không thể phát huy đúng mức hiệu quả của chủ trương này. Việc cải cách hành chính phải được tiến hành đồng thời cả ba bộ phận về thể chế hành chính, bộ máy tổ chức vận hành và đội ngũ cán bộ, công chức.

2.3. Những vấn đề đặt ra để đề xuất giải pháp đổi mới và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

Hiện nay, nước ta đang thực hiện chiến lược đô thị hóa theo xu hướng phát triển hệ thống các đô thị vừa và nhỏ (chủ yếu là các đô thị thuộc tỉnh), phân bố rộng khắp trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia. Hệ thống các đô thị này được xây dựng sẽ hình thành nên các chùm đô thị, trở thành hệ thống các đô thị vệ tinh xoay quanh những siêu đô thị (như thành phố Hà Nội và thành

phố Hồ Chí Minh). Đồng thời các đô thị nhỏ và vừa cũng được xây dựng phân bố trải đều ở các địa phương, vùng, miền, khu vực trong cả nước để thúc đẩy quá trình đô thị hóa nông thôn, phát triển kinh tế - xã hội vùng sâu, vùng xa, bảo vệ an ninh quốc phòng, khu vực biên giới.

Qua nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị qua các Hiến pháp và những ưu điểm, hạn chế của mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện tại; vấn đề đặt ra là cần nghiên cứu kế thừa mô hình tổ chức chính quyền địa phương và chính quyền đô thị ở một số thành phố của một số nước và nước ta qua các giai đoạn để xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp, đó là:

- Thiết kế mô hình tổ chức chính quyền địa phương cần có sự phân biệt mô hình tổ chức chính quyền đô thị khác với mô hình tổ chức chính quyền nông thôn.

- Một số đơn vị hành chính ở đô thị không nhất thiết phải tổ chức thành cấp chính quyền (là không nhất thiết phải có đầy đủ hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính).

- Đối với những đơn vị hành chính đô thị không tổ chức hội đồng nhân dân chỉ tổ chức cơ quan đại diện hành chính (Ban đại diện hành chính) tương tự như Hiến pháp năm 1946.

Chương 3
ĐỔI MỚI VÀ HOÀN THIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ
THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.1. Cơ sở pháp lý

- Hiến pháp năm 2013.
- Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.
- Văn kiện Đại hội lần thứ XI và XII của Đảng; Các văn bản của Đảng có nội dung liên quan về chính quyền địa phương, cải cách hành chính.
- Các văn bản của Ban Chấp hành Đảng bộ thành phố Hồ Chí Minh về cải cách hành chính.
- Kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội.
- Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.
- Các nghị định của Chính phủ về vấn đề đô thị như Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 07 tháng 5 năm 2008 về phân loại đô thị; Nghị định số 62/2011/NĐ-CP ngày 26 tháng 7 năm 2011 về thành lập thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn và các nghị định khác có liên quan đến chính quyền địa phương.
- Quyết định số 445/QĐ-TTg ngày 07 tháng 4 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt điều chỉnh định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050.

3.2. Đổi mới và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

3.2.1. Đề xuất của thành phố Hồ Chí Minh

Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã xây dựng Đề án "Thí điểm chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh"; theo đó, đề xuất xây dựng mô hình chính quyền cho địa bàn đô thị hiện hữu, địa bàn đang đô thị hóa và địa bàn nông thôn. Cụ thể như sau:

Định hướng xây dựng

- Chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh được tổ chức phù hợp với đặc điểm phát triển không đều, tính chất, yêu cầu quản lý của từng địa bàn và định hướng phát triển theo quy hoạch được cấp thẩm quyền phê duyệt. Đối với địa bàn đô thị hóa cao có 1 cấp chính quyền (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) và 3 cấp hành chính; địa bàn đang đô thị hóa có 2 cấp chính quyền và 3 cấp hành chính; địa bàn nông thôn có 2 cấp chính quyền và 3 cấp hành chính (sơ đồ phụ lục số 1 và số 2).

- Mỗi cấp chính quyền hoạt động theo nguyên tắc bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp; phân định rõ 3 loại nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền: Nhiệm vụ chung 2 cấp cùng thực hiện, nhiệm vụ riêng của mỗi cấp và nhiệm vụ cấp dưới thực hiện theo cơ chế ủy nhiệm của cấp trên. Mỗi cấp chính quyền hoạt động theo nguyên tắc bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp.

- Bảo đảm tính tập thể trong lãnh đạo, nhưng phát huy cao nhất trách nhiệm của cá nhân, nhất là người đứng đầu trong điều hành, trong thực thi công vụ.

- Phải đảm bảo sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội trong giám sát hoạt động của chính quyền và cán bộ, công chức, trong đại diện và bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tầng lớp nhân dân.

- Việc thiết kế bộ máy chính quyền đô thị cần bảo đảm chức năng, nhiệm vụ quản lý phù hợp với đặc điểm, nhu cầu của từng cộng đồng dân cư. Nguyên tắc chung là các đơn vị hành chính có cộng đồng dân cư, lãnh thổ được hình thành dựa trên các đặc điểm của đô thị (tự nhiên, kết cấu hạ tầng,...) mới có cấp chính quyền hoàn chỉnh. Các đơn vị hành chính được thành lập, tập hợp dân cư trên địa bàn nhưng không có tính cộng đồng rõ rệt, chỉ nên tổ chức cấp hành chính trung gian.

- Thực hiện nhất quán bản chất Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

3.2.1.1. Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh là một hình thức của chính quyền địa phương tại một đô thị đặc biệt, được tổ chức như sau:

- Chính quyền thành phố Hồ Chí Minh trực thuộc Trung ương là cấp chính quyền (theo Điều 111 Hiến pháp 2013), có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

- Chính quyền đô thị trực thuộc thành phố Hồ Chí Minh, có tên gọi là thành phố trực thuộc, được thành lập từ địa bàn đang đô thị hóa. Các đô thị này là một cấp chính quyền, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Dưới thành phố trực thuộc là các đơn vị hành chính phường, không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân. Việc chọn đặt tên các thành phố trực thuộc sẽ được thực hiện theo quy định, có tính đến yếu tố lịch sử, mang tên địa danh lịch sử, văn hóa của địa bàn đó và ý kiến của nhân dân.

- Các đơn vị hành chính quận ở địa bàn 13 quận nội thành hiện hữu không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân. Dưới quận có các đơn vị hành chính phường, không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân.

- Chính quyền nông thôn, không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân. Do địa bàn này đang trong quá trình đô thị hóa nên trong thời gian không xa sẽ đề xuất nâng thành quận. Dưới các huyện hiện là các xã, thị trấn, hiện tại là cấp chính quyền, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; khi đề xuất chuyển huyện thành quận, sẽ chuyển xã, thị trấn thành phường (khi đó sẽ không có Hội đồng nhân dân quận, phường, chỉ có Ủy ban nhân dân).

3.2.1.2. Mô hình tổ chức chính quyền thành phố Hồ Chí Minh

Về nguyên tắc, tổ chức của bộ máy chính quyền phải phù hợp với chức năng và nhiệm vụ; việc tổ chức chính quyền đô thị phải phù hợp với tiến trình đô thị theo quy hoạch được duyệt, theo mức độ đô thị hóa và phạm vi ranh giới lãnh thổ trong khi đó nhiệm vụ phát triển của Thành phố tại các địa bàn không giống nhau và tùy thuộc tính chất đô thị, đang đô thị hóa hay nông thôn. Do đó, tổ chức đơn vị hành chính của Thành phố Hồ Chí Minh theo 3 địa bàn sau đây:

- *Đối với địa bàn đô thị hiện hữu (Phụ lục 4)*

+ Quy mô: Gồm 13 quận nội thành hiện hữu (quận 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Gò Vấp, Tân Bình, Tân Phú), với diện tích 137,67 km²; dân số trên 4,02 triệu người; mật độ dân số 29.224 người/km²; gồm 192 phường.

+ Định hướng phát triển: Thành phố tập trung chỉnh trang đô thị, điều tiết lại dân cư, phát triển hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội đô thị theo hướng văn minh, hiện đại.

+ Cơ cấu chính quyền:

Đối với cấp quận, là cấp hành chính, không tổ chức Hội đồng nhân dân, thực hiện một phần chức năng của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh ủy quyền. Cấp phường cũng không tổ chức Hội đồng nhân dân. Công chức phường thực hiện theo quy định hiện hành và định hướng tới công chức phường là công chức nhà nước khi hội đủ các điều kiện.

Với cách tổ chức này, chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh sẽ trực tiếp thực hiện nhiệm vụ trọng tâm là quản lý đô thị và quy hoạch, phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị, chỉnh trang đô thị và phát triển dịch vụ hạ tầng đô thị.

Tuy nhiên, 13 quận này có sự chênh lệch về diện tích và dân số, theo đó, quận Bình Thạnh có diện tích rộng nhất (2.070 ha), quận 4 có diện tích nhỏ nhất (417 ha); quận Gò Vấp có dân số đông nhất (645.560 người), Quận 1 có dân số thấp nhất (158.950 người), Quận 4 có 167.123 người. Trong tương lai, cũng có thể nghiên cứu để sắp xếp, sáp nhập một số quận có diện tích nhỏ, dân số ít; nếu thực hiện được sẽ giảm được đầu mối và góp phần tinh giản biên chế theo tinh thần Nghị quyết 39-NQ/TW của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và Nghị định 108/NĐ-CP ngày 20/11/2014 của Chính phủ về chính sách tinh giản biên chế.

- Đối với địa bàn đang đô thị hóa (Phụ lục 5)

Cơ sở khoa học để hình thành 04 thành phố trực thuộc là (i) Các nguyên tắc cơ bản trong quản lý và phát triển đô thị được thể hiện trong Luật quy hoạch đô thị; (ii) Các nghiên cứu phục vụ cho xây dựng đồ án Điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2025; (iii) Lý thuyết quy hoạch phát triển siêu đô thị (megacity); (vi) Nguyên tắc quản lý và

phát triển đô thị phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hồ Chí Minh.

+ Quy mô: gồm 06 quận (các quận 2, 7, 9, 12, Thủ Đức, Bình Tân), huyện Nhà Bè, huyện Hóc Môn và một phần huyện Bình Chánh, với diện tích khoảng 653 km²; dân số trên 3,13 triệu người, gồm 67 phường, 23 xã và 02 thị trấn.

+ Đặc điểm: đây là các khu vực đang đô thị hóa ở 4 vị trí cửa ngõ của thành phố, đã hội tụ khá đầy đủ các yếu tố của một đô thị: mật độ dân cư cao; các hoạt động kinh tế phi nông nghiệp phát triển với mức độ tích tụ ngày càng cao, lực lượng sản xuất phát triển cao, tập trung; hệ thống cơ sở hạ tầng phát triển tạo sự kết nối, liên thông cao; bắt đầu định hình các chức năng chính thể hiện vai trò trung tâm thông qua các định hướng chiến lược phát triển của Thành phố như khu vực phía Đông hướng tới phát triển dịch vụ cao cấp và công nghiệp công nghệ cao; khu vực phía Nam phát triển các dịch vụ cảng; khu vực phía Tây đầu mối giao lưu kinh tế với đồng bằng sông Cửu Long, chủ yếu gắn kết phát triển các ngành công nghiệp chế biến; khu vực phía Bắc phát triển dịch vụ du lịch sinh thái và nông nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp đô thị.

Trên cơ sở đó, có thể phân chia thành các khu đô thị tương đối độc lập, kết nối với địa bàn đã đô thị hóa; quy hoạch ưu tiên phát triển đô thị mới, mở rộng không gian đô thị giúp nâng quy mô diện tích đô thị hóa gấp 4 lần so với hiện nay vào năm 2025.

Trên cơ sở các cực phát triển của Thành phố, các đô thị được hình thành tại các cửa ngõ chính của Thành phố sẽ tạo thành không gian đô thị khép kín, nhưng được kết nối và liên thông với nhau. Các khu vực phát triển đô thị tại các cửa ngõ Đông, Nam, Tây, Bắc của Thành phố có các ranh giới theo đặc điểm tự nhiên rất rõ nét, tương tác lẫn nhau và kết nối với khu vực nội thành hiện hữu, tạo động lực phát triển chung cho Thành phố.

Vị trí các cửa ngõ Đông, Tây, Nam, Bắc của Thành phố là các cơ sở quan trọng trong phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội Thành phố, là những đầu mối thông thương có ảnh hưởng và sức lan tỏa lớn đến phát triển kinh tế vùng Đông Nam Bộ, vùng đồng bằng sông Cửu Long, vùng kinh tế trọng điểm phía Nam cũng như vai trò trọng yếu trong hội nhập quốc tế. Mỗi vị trí cửa ngõ có những lợi thế riêng cần được tổ chức khai thác tốt để: (i) Tạo sự cân bằng trong phát triển; (ii) Phát huy hiệu quả lợi thế về vị trí để tạo những bước phát triển đột phá cho Thành phố; (iii) Hình thành các cực phát triển, tạo tác động lan tỏa cho vùng và khu vực.

+ Hình thành 4 thành phố thuộc thành phố Hồ Chí Minh theo đặc điểm của các địa bàn đang đô thị hóa (việc tạm đặt tên cho 4 thành phố này có nghiên cứu với các địa danh của các địa bàn gắn với địa danh lịch sử, văn hóa của từng địa phương - *tác giả*); cụ thể như sau:

(i) Thành phố Thủ Đức, gồm Quận 2, Quận 9 và Quận Thủ Đức (*phụ lục 10*); Trung tâm là Khu Đô thị mới Thủ Thiêm, đóng vai trò tích hợp và mở rộng khu trung tâm hiện hữu, bổ sung chức năng du lịch, dịch vụ đa ngành. Chức năng kinh tế chính của thành phố Thủ Đức là phát triển các ngành dịch vụ cao cấp (trung tâm tài chính - tín dụng), công nghiệp công nghệ cao (với 02 Khu chế xuất là Linh Xuân, Linh Trung và Khu Công nghệ cao), giáo dục đại học, thể thao (Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, một số trường Đại học trên địa bàn), du lịch sinh thái, văn hóa, giải trí (Công viên văn hóa - lịch sử - dân tộc, Khu du lịch Suối Tiên) v.v...

(ii) Thành phố Nhà Bè, gồm Quận 7, huyện Nhà Bè, một phần huyện Bình Chánh và một phần Quận 8 (*phụ lục 9*). Trung tâm phát triển thành phố Nhà Bè là khu đô thị Nam thành phố; chủ yếu phát triển công nghiệp, dịch vụ cảng (Khu đô thị cảng Hiệp Phước), gắn liền với các loại hoạt động thương mại, dịch vụ; do địa bàn có cao độ thấp nên mật độ xây dựng thấp, quy mô dân số thấp hơn ba thành phố còn lại.

(iii) Thành phố Bình Tân, gồm quận Bình Tân, một phần Quận 8 và một phần huyện Bình Chánh (*phụ lục 11*); chủ yếu phát triển các ngành dịch vụ, khu công nghiệp và phát triển các khu dân cư nhằm tái bố trí dân cư từ các Quận 11, 6, Tân Bình gắn với các khu công nghiệp tập trung.

(iv) Thành phố Hóc Môn gồm Quận 12 và huyện Hóc Môn (*phụ lục 8*); chủ yếu phát triển dịch vụ, du lịch sinh thái gắn với nông nghiệp công nghệ cao (cây cảnh, cá cảnh, hoa...), một phần khu đô thị Tây Bắc và phát triển các khu dân cư phục vụ cho việc giãn dân, chỉnh trang đô thị khu vực quận Gò Vấp, Tân Bình và phát triển khu đô thị sinh thái kết hợp du lịch, nghỉ dưỡng.

Việc hình thành 04 thành phố dựa trên một số cơ sở về kinh tế và phát triển đô thị. Về kinh tế, các thành phố trực thuộc phát huy vai trò, vị trí các cửa ngõ, hình thành các cực phát triển kết nối và lan tỏa cho các Vùng, tạo cơ sở, tiền đề để tham gia các mạng lưới sản xuất, kinh doanh và dịch vụ quốc tế. Về phát triển đô thị, các thành phố được hình thành trên cơ sở quy mô quản lý đô thị hợp lý, đã có các tính toán ban đầu về mặt quy hoạch không gian.

+ Nâng cao khả năng quản lý hiệu quả đất nông nghiệp: Quá trình đô thị hóa sẽ thu hẹp diện tích đất sản xuất nông nghiệp; do đó, sau khi tổ chức 4 thành phố trực thuộc, phần đất nông nghiệp được phân định sẽ do chính quyền nông thôn quản lý (các huyện), nâng cao hiệu lực quản lý, hiệu quả sử dụng phần diện tích đất nông nghiệp này.

+ Tăng cường tính thống nhất trong công tác quản lý phát triển đô thị: Công tác quy hoạch và quản lý đô thị đối với các khu vực đang đô thị hóa có những nét tương đồng với nhau về quan điểm cũng như phương thức quản lý; việc hình thành 4 thành phố ở 4 cửa ngõ sẽ tạo tính nhất quán và xuyên suốt

trong quản lý, hạn chế cắt khúc quản lý theo lãnh thổ, phân tán nguồn lực phát triển của Thành phố.

+ Cơ cấu chính quyền:

Mỗi thành phố trực thuộc là một cấp chính quyền đô thị hoàn chỉnh (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) trực thuộc chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Dưới cấp chính quyền này sẽ tổ chức Ủy ban nhân dân phường nhằm thực hiện một số chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn; nhiệm vụ chủ yếu quản lý đô thị và quy hoạch, xây dựng đô thị mới, phát triển hạ tầng đô thị.

- *Đối với địa bàn nông thôn trong đô thị đặc biệt (phụ lục 3)*

Bao gồm 3 huyện (Cần Giờ, Củ Chi và một phần Bình Chánh) với diện tích 1.304,87 km², chiếm 62% diện tích tự nhiên của thành phố; dân số trên 650.000 người, gồm 35 xã và 03 thị trấn.

Địa bàn nông thôn các huyện thuộc thành phố Hồ Chí Minh có mức độ đô thị hóa tương đối nhanh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp, công nghệ cao; hạ tầng đô thị đang phát triển nên có yêu cầu quản lý theo tính chất đô thị. Là đơn vị hành chính chỉ có Ủy ban nhân dân, không tổ chức Hội đồng nhân dân.

Số lượng, cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ Ủy ban nhân dân huyện thực hiện như đơn vị hành chính 13 quận. Các cơ quan chuyên môn về nguyên tắc tổ chức, số lượng tổ chức, cách thức quản lý như quy định hiện nay.

Các xã, thị trấn thuộc các huyện hiện đang là cấp chính quyền (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã, thị trấn) nên ở địa bàn nông thôn sẽ có

2 cấp chính quyền là cấp chính quyền thành phố Hồ Chí Minh và cấp chính quyền xã, thị trấn.

Với mô hình tổ chức như trên Thành phố Hồ Chí Minh sẽ có 20 đơn vị hành chính cấp huyện gồm 13 quận, 4 thành phố trực thuộc và 3 huyện (giảm 4 đơn vị so với hiện nay là 24 đơn vị cấp huyện gồm 19 quận, 5 huyện).

3.2.1.3. Về cơ cấu tổ chức, bộ máy chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

Đối với cấp chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh

- Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh:

Trên cơ sở quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo luật định, có quyền tự chủ theo phân cấp để thực sự là cơ quan có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương; đồng thời nâng cao vai trò giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính địa phương cùng cấp.

(i) Đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố: theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị như đề xuất ở trên thì không tổ chức Hội đồng nhân dân ở huyện, quận, phường, nhưng để tăng cường quyền làm chủ của nhân dân thông qua vai trò đại diện của đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố, thì số lượng đại biểu hội đồng nhân dân cần được tăng lên tùy theo số dân.

Theo đó, đề xuất tăng số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố để đảm bảo tổ chức các tổ đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố ở các địa bàn, mỗi tổ có ít nhất 02 đại biểu chuyên trách (gồm địa bàn của 13 đơn vị hành chính, 4 thành phố và 3 huyện); nhằm tăng cường dân chủ đại diện và

vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân ở địa bàn không tổ chức Hội đồng nhân dân.

(ii) Về tổ chức bộ máy: theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh có 04 Ban chuyên trách, gồm: Ban Kinh tế - Ngân sách, Ban Văn hóa - Xã hội, Ban Pháp chế và Ban Đô thị. Ngoài ra, còn có Văn phòng Hội đồng nhân dân thành phố là cơ quan tham mưu, giúp việc cho Hội đồng nhân dân thành phố.

Thẩm quyền của các đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố được mở rộng theo hướng thực quyền và có tính chuyên nghiệp. Tăng tỉ lệ cơ cấu đại biểu Hội đồng nhân dân là những người làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, doanh nghiệp, ... để đại diện cho các tầng lớp nhân dân và đại diện cho các cộng đồng dân cư khác nhau trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.

- Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân:

+ Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

Ủy ban nhân dân tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao (Điều 114, Hiến pháp năm 2013).

Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân thành phố được thực hiện theo Điều 41, mục 1, chương III, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và yêu cầu quản lý thực tế của thành phố để quyết định cơ cấu các ủy viên cho phù hợp.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố do Chủ tịch Hội đồng nhân dân thành phố giới thiệu trong số đại biểu Hội đồng nhân dân để Hội đồng nhân dân thành phố bầu và được Thủ Tướng Chính phủ phê chuẩn. Trong nhiệm kỳ, nếu khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Hội đồng nhân dân thành phố giới thiệu để Hội đồng nhân dân thành phố bầu.

(i) Về chức năng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, Luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân thành phố nhằm đảm bảo thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội, củng cố an ninh - quốc phòng và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố vừa chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân thành phố, vừa chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của Chính phủ giao trên địa bàn; thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ thực hiện một số nhiệm vụ do Thủ tướng Chính phủ ủy quyền; chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và trước nhân dân thành phố về mọi mặt trong đời sống kinh tế - văn hóa - xã hội; đồng thời chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về tính thống nhất của hệ thống hành chính quốc gia trên địa bàn.

(ii) Làm rõ thẩm quyền và trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố theo hướng phân định những nhiệm vụ thuộc trách nhiệm tập thể thảo luận và biểu quyết, những nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố thì Chủ tịch chịu trách nhiệm cá nhân về các quyết định của mình. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố sẽ chuyển giao (ủy quyền) một số nhiệm vụ cụ thể về quản lý nhà nước trên địa bàn cho thủ trưởng các cơ quan chuyên môn (các sở và cơ quan ngang sở).

- Các cơ quan chuyên môn thuộc chính quyền thành phố:

+ Sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố:

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố được tổ chức theo Nghị định 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2014. Tuy nhiên, theo đánh giá chung, một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố còn chồng chéo một số chức năng, nhiệm vụ; có những lĩnh vực có từ 2 cơ quan trở lên cùng phụ trách nên khi có vấn đề xảy ra thì không cơ quan

nào chịu trách nhiệm chính. Do vậy, cần nghiên cứu đề ra các giải pháp cụ thể để thực hiện có hiệu quả Kết luận số 64-KL/TW ngày 28 tháng 5 năm 2013 Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở. Theo đó, mỗi nhiệm vụ chỉ có một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính; các ngành, lĩnh vực gần nhau, liên quan thường xuyên, mật thiết với nhau, gắn liền nhau về trách nhiệm, quyền hạn thì nhập lại thành một; các sở - ngành khác phải thực hiện tốt cơ chế liên thông. Như vậy, cần đánh giá kỹ lưỡng chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố và các đơn vị trực thuộc; qua đó, những cơ quan có chức năng, nhiệm vụ tương đồng sẽ được sắp xếp lại phù hợp với nhu cầu quản lý và theo nguyên tắc tăng cường trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực phụ trách trên địa bàn; các sở chuyên ngành được giao trách nhiệm toàn diện và xuyên suốt về lĩnh vực thuộc thẩm quyền trên địa bàn Thành phố; với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước, nhưng vẫn giữ một phần chức năng tham mưu trong lĩnh vực phụ trách. Bên cạnh đó, nghiên cứu nâng trách nhiệm của các sở nhất là trách nhiệm của giám đốc các Sở, chịu trách nhiệm về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền, khắc phục tình trạng đùn đẩy việc giải quyết các vấn đề cụ thể. Ủy ban nhân dân thành phố chỉ giải quyết những vấn đề khó, vượt thẩm quyền các Sở.

+ *Văn phòng Ủy ban nhân dân thành phố:*

Văn phòng Ủy ban nhân dân thành phố là cơ quan tham mưu, giúp việc cho Ủy ban nhân dân thành phố về: Chương trình, kế hoạch công tác; tổ chức, quản lý và công bố các thông tin chính thức về hoạt động của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; đầu mối Cổng thông tin điện tử, kết nối hệ thống thông tin hành chính điện tử chỉ đạo điều hành của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; quản lý công báo và phục vụ các

hoạt động chung của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân và các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo thẩm quyền; quản lý văn thư - lưu trữ và công tác quản trị nội bộ của Văn phòng; chịu trách nhiệm về tham mưu tổng hợp trên một số lĩnh vực mang tính chuyên ngành (quy hoạch, đô thị, môi trường, giao thông công chính...), khi cần thiết, chủ trì xử lý các vấn đề trước khi trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố.

Chính quyền đô thị tại các thành phố trực thuộc

Địa bàn ở các thành phố trực thuộc có 2 cấp chính quyền, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Thành phố Hồ Chí Minh và 4 thành phố trực thuộc) và 3 cấp hành chính (Thành phố Hồ Chí Minh, 4 thành phố trực thuộc và các phường thuộc 4 thành phố trực thuộc), trong đó các phường thuộc 4 thành phố trực thuộc chỉ có Ủy ban nhân dân (không tổ chức Hội đồng nhân dân).

Việc tổ chức thành cấp chính quyền ở địa bàn này để chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền thành phố trực thuộc có đầy đủ nguồn lực và thẩm quyền nâng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm để xây dựng phát triển nhanh các thành phố trực thuộc theo quy hoạch.

- Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc được tổ chức tinh gọn hơn so với Hội đồng nhân dân cấp huyện theo quy định hiện hành, nhưng chuyên nghiệp hơn. Căn cứ Điều 46 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân các thành phố trực thuộc không quá 40 đại biểu. Căn cứ nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân thành phố thuộc tỉnh (tại Điều 47 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015) để điều chỉnh chức năng nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân các thành phố trực thuộc cho phù hợp với nhiệm vụ, trọng tâm là xây dựng và phát triển thành phố mới. Hội đồng nhân dân các thành phố trực thuộc có 02 Ban là Ban Kinh

tế-xã hội và Ban Pháp chế. Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân được tổ chức ở các phường thuộc các thành phố này với số lượng theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Cơ quan giúp việc cho Hội đồng nhân dân theo quy định tại khoản 10, Điều 7, Nghị định số 37/2014/NĐ-CP là Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

- Cơ quan hành chính ở các thành phố trực thuộc là Ủy ban nhân dân. Đứng đầu là Chủ tịch. Chủ tịch Ủy ban nhân dân do Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp giới thiệu trong số đại biểu Hội đồng nhân dân để Hội đồng nhân dân thành phố bầu và được Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh phê chuẩn. Trong nhiệm kỳ, nếu khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc giới thiệu để Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc bầu.

Vận dụng Điều 48, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, số lượng và cơ cấu thành viên Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc theo hướng: Chủ tịch, 3 Phó Chủ tịch và các thành viên Ủy ban nhân dân là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an.

Các cơ quan chuyên môn của các thành phố trực thuộc được tổ chức thành các phòng chuyên môn dựa theo mô hình tổ chức các phòng chuyên môn quận - huyện hiện nay, nhưng đảm nhận đa chức năng, thu hẹp về số lượng và quy mô phù hợp với quy mô quản lý của đô thị. Các phòng chuyên môn này đặt dưới sự lãnh đạo và quản lý trực tiếp của Ủy ban nhân dân cùng cấp đồng thời chịu sự hướng dẫn và kiểm tra theo ngành dọc của các sở quản lý nhà nước cấp Thành phố Hồ Chí Minh. Trưởng các phòng chuyên môn do Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc bổ nhiệm, miễn nhiệm. Công chức các phòng chuyên môn thực hiện theo chế độ hiện hành.

Ngân sách của chính quyền các thành phố trực thuộc độc lập với ngân sách chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, do Hội đồng nhân dân quyết định dựa trên sự phân cấp của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Hội đồng nhân dân các thành phố trực thuộc quyết định phân thu - chi ngân sách thuộc thẩm quyền theo phân cấp. Phần ngân sách phân bổ hàng năm cho các thành phố trực thuộc sẽ do Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh quyết định.

- **Cơ quan hành chính phường:** Số lượng, cơ cấu Ủy ban nhân dân phường thực hiện theo quy định, do Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc bổ nhiệm, đứng đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường. Ngân sách hoạt động của cấp phường là ngân sách của chính quyền thành phố trực thuộc. Công chức phường thực hiện theo quy định hiện hành và định hướng tới công chức phường là công chức nhà nước khi hội đủ các điều kiện.

Tổ chức bộ máy các quận nội thành

- Địa bàn 13 quận nội thành hiện hữu là 1 cấp chính quyền có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Thành phố Hồ Chí Minh) và 3 cấp hành chính (Thành phố Hồ Chí Minh, 13 quận và các phường thuộc 13 quận), trong đó quận và phường chỉ có Ủy ban nhân dân (không tổ chức Hội đồng nhân dân).

Đây là địa bàn đã đô thị hóa cao; đã thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường đạt được kết quả tích cực; và để tập trung quản lý thống nhất hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của đô thị nên chỉ tổ chức một cấp chính quyền.

- Ủy ban nhân dân quận thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn như quy định hiện nay nhưng có điều chỉnh để phù hợp với yêu cầu quản lý đô thị.

- Các cơ quan chuyên môn ở cấp quận bao gồm các cơ quan do sở quản lý chuyên ngành tổ chức ở quận và các cơ quan chuyên môn khác được Ủy ban

nhân dân quận tổ chức. Các cơ quan quản lý chuyên ngành (quy hoạch, đô thị, môi trường, giao thông công chính, y tế, giáo dục, tư pháp...) là các bộ phận thuộc sở, hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ của sở nhưng đặt dưới sự điều phối và chỉ đạo chung của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận; trưởng các phòng này do giám đốc sở bổ nhiệm sau khi thỏa thuận với Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận (theo nguyên tắc ai chịu trách nhiệm chính về công vụ thì người đó chịu trách nhiệm chính trong việc bổ nhiệm nhân sự); công chức chuyên môn do giám đốc sở phân bổ về. Các phòng chuyên môn khác (mang tính tổng hợp) tổ chức theo quy định hiện nay, trưởng các phòng và công chức phòng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận bổ nhiệm, quyết định tuyển dụng.

- Đơn vị hành chính dưới cấp quận là Ủy ban nhân dân phường, đứng đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Số lượng, cơ cấu thành viên theo quy định và do Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận bổ nhiệm. Công chức phường thực hiện theo quy định hiện hành và định hướng tới công chức phường là công chức nhà nước khi hội đủ các điều kiện.

Chính quyền ở địa bàn nông thôn

Địa bàn nông thôn các huyện thuộc thành phố Hồ Chí Minh có mức độ đô thị hóa tương đối nhanh; chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp, công nghệ cao; hạ tầng đô thị đang phát triển nên có yêu cầu quản lý theo tính chất đô thị. Các huyện đã thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân và đã đạt được kết quả tích cực, nên đơn vị hành chính huyện không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân, do Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh bổ nhiệm.

Trong thời gian không xa, do mức độ đô thị hóa tương đối nhanh (bình quân hiện nay trên 220.000 người/huyện) địa bàn huyện dự kiến đề xuất chuyển thành quận. Khi chuyển huyện thành quận, các xã, thị trấn chuyển thành phường thì không tổ chức Hội đồng nhân dân ở đơn vị hành chính phường.

Từ định hướng như trên, địa bàn các huyện được tổ chức như sau:

Đơn vị hành chính cấp huyện (sau chuyển thành quận) không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân, thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước theo cơ chế ủy nhiệm (ủy quyền) của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Số lượng, cơ cấu thành viên, chức năng, nhiệm vụ... thực hiện như đơn vị hành chính 13 quận.

Các cơ quan chuyên môn và nguyên tắc tổ chức, số lượng tổ chức, cách thức quản lý, mối quan hệ, công chức ... của các cơ quan chuyên môn ở huyện tương tự như 13 quận.

Đơn vị hành chính dưới huyện: Sau khi chuyển xã, thị trấn thành phường, không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân, do Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận bổ nhiệm; thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước theo cơ chế ủy nhiệm (ủy quyền) của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh và của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận. Công chức phường thực hiện như công chức phường ở 13 quận hiện nay.

3.2.2. Đề xuất của luận văn về xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

3.2.1.1. Thí điểm chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

Đề án “Thí điểm chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh” có thể xem là một bước đột phá về mô hình của chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm của từng địa bàn, phù hợp với sự phát triển không đồng đều của các khu vực trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh; góp phần thúc đẩy nhanh quá trình cải tạo, chỉnh trang khu đô thị hiện hữu, đầu tư nhanh và đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội các thành phố trực thuộc; không gian đô thị sẽ được mở rộng, cơ sở hạ tầng được đầu tư hoàn chỉnh; tạo động lực thu hút đầu tư và tái cơ cấu các ngành kinh tế, đặc biệt sẽ thúc đẩy phát triển các ngành dịch vụ cao cấp phù hợp với định hướng phát triển của thành phố, thúc đẩy

tăng trưởng kinh tế thành phố, nâng cao năng lực cạnh tranh, khai thác có hiệu quả những tiềm năng và lợi thế của các khu vực kinh tế, các khu đô thị, tạo sự lan tỏa đến các khu vực khác. Mặt khác, việc xác định rõ ranh giới khu vực nông thôn với khu vực đã đô thị hóa và khu vực đang đô thị hóa sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực nông thôn trong công tác bảo vệ môi trường, bảo đảm cân bằng sinh thái và đa dạng sinh học; bảo vệ quỹ đất rừng, đất nông nghiệp, đất dự trữ, giữ gìn quỹ đất cho phát triển nông nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp đô thị, đảm bảo an ninh - quốc phòng, đáp ứng yêu cầu xây dựng khu vực phòng thủ vững chắc.

Ngoài ra, việc hình thành bộ máy quản lý thích hợp với nhu cầu phát triển đặc thù của từng khu vực (đã đô thị, đang đô thị hóa và nông thôn) hướng tới mở rộng các giới hạn về thẩm quyền và nguồn lực; tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các ngành, các cấp, phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan, của người đứng đầu, đồng thời tăng cường quyền hạn của người đứng đầu, giám đốc mỗi, tinh gọn sẽ trở nên chuyên nghiệp hơn, chính quyền thành phố có đủ năng lực, tầm nhìn dài hạn trong các quyết định, chính sách, từ đó tạo ra các tác động nâng cao năng lực cạnh tranh về thực chất; chính quyền có điều kiện phân công, phân cấp quản lý phù hợp, tập trung vào những công việc thiết thực nhằm phát triển nhanh từng địa bàn; sẽ làm thay đổi các phương thức quản lý truyền thống trên các ngành, lĩnh vực, tăng cường chất lượng của các kế hoạch, quy hoạch, chính sách, chương trình... giúp nâng cao chất lượng và hiệu quả các ngành kinh tế, tác động tích cực đến phát triển kinh tế; tạo ra những thay đổi mạnh mẽ trong cải cách thủ tục hành chính, phục vụ nhân dân tốt hơn. Đồng thời, cơ chế huy động và sử dụng các nguồn lực được khai thông từ việc thực hiện thí điểm chính quyền đô thị sẽ giúp khai thác có hiệu quả những tiềm năng và lợi thế của các khu vực kinh tế, các khu đô thị, tạo sự lan tỏa đến các khu vực khác. Như vậy, với thay đổi cơ bản về mô hình, phương thức quản lý, tạo ra đột phá

về thể chế, phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan, của người đứng đầu, do đó giảm bớt tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, bảo đảm tính nhanh chóng, nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Bộ máy quản lý hành chính nhà nước sau khi giảm đầu mối, tinh gọn sẽ trở nên chuyên nghiệp hơn, phục vụ nhân dân tốt hơn; góp phần giúp Thành phố tăng trưởng theo đúng tiềm năng và quỹ đạo của mình.

Có thể nói, với mô hình mới, chính quyền thành phố khẳng định lấy người dân làm trung tâm để đưa ra những thiết kế mới nhằm mục đích phục vụ, nâng cao đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân được tốt hơn. Vai trò đại diện nhân dân và giám sát của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở địa phương được bảo đảm hơn, vươn tới thực chất khi số lượng và chất lượng của đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố, thành phố trực thuộc, xã, thị trấn được nâng lên; chính là tăng cường quyền làm chủ của nhân dân. Mặt khác, trách nhiệm cá nhân của các bộ phận hành chính được tăng cường và xác định rõ ràng, do đó nhân dân dễ dàng theo dõi hồ sơ giải quyết, tăng cường giám sát từ phía nhân dân.

Tuy nhiên, khi thực hiện mô hình tổ chức chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh, sẽ có các xáo trộn do tổ chức lại bộ máy quản lý, sắp xếp nhân sự, sẽ làm giảm bớt số lượng cán bộ, công chức (tuy phù hợp với chủ trương của Đảng là tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực hiệu quả bộ máy nhà nước nhưng sẽ tác động lớn đến tâm lý, ảnh hưởng đến lợi ích cục bộ của một số cơ quan, đơn vị, lợi ích trực tiếp của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức, làm gián tiếp ảnh hưởng tạm thời đến lợi ích của nhân dân). Đồng thời, nhân dân phải thích nghi với các thiết kế mới về bộ máy tổ chức quản lý, về địa giới hành chính và những thay đổi về quy định, chính sách; chưa kể đến các chi phí phát sinh từ quá trình điều chỉnh bộ máy tổ chức chính quyền, tổ chức lại địa giới quản lý hành chính, công tác tuyên truyền, tổ chức hội họp...

Do vậy, việc đổi mới mạnh mẽ mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh sẽ thực hiện từng bước; có thể **thực hiện thí điểm** việc hình thành một “thành phố trực thuộc thành phố Hồ Chí Minh”; sau một thời gian nhất định sẽ tổ chức đánh giá kết quả, phân tích kỹ những mặt ưu điểm, hạn chế; từ đó nhân rộng ra 3 thành phố khác như Đề án đã nêu.

3.2.2.2. Giải pháp để đổi mới và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

Như phân trên đã nêu, Đề án “Thí điểm chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh” có nhiều mặt tích cực, nhất là trong xu thế phát triển và thực hiện cải cách hành chính; tuy nhiên, Đề án cũng có những hạn chế. Do vậy, thí điểm thành lập một thành phố trực thuộc thành phố Hồ Chí Minh, sau đó rút kinh nghiệm trước khi triển khai rộng rãi là cần thiết.

Trước mắt, để tránh những xáo trộn lớn, có thể ảnh hưởng đến đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và cả nhân dân, tác giả đề xuất một số giải pháp để tạo điều kiện cho thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục phát triển và phát triển bền vững; đó là phải điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật để khắc phục những hạn chế hiện có và triển khai thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Cụ thể như sau:

Về tổ chức bộ máy

Sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định về tổ chức bộ máy của Trung ương theo hướng phân cấp thẩm quyền tổ chức bộ máy, biên chế, tạo sự tự chủ cho thành phố, phù hợp với Điều 111 Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 và Điều 3 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Hiện nay, thành phố Hồ Chí Minh nói riêng, các tỉnh, thành khác nói chung đang thực hiện các văn bản quy định trực tiếp về cơ cấu, tổ chức bộ máy của cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã (gồm Nghị định 24/2014/NĐ-CP ngày

04 tháng 4 năm 2014 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2014 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Quyết định số 112-HĐBT ngày 15 tháng 10 năm 1981 của Hội đồng Bộ trưởng về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của bộ máy chính quyền cấp xã và các thông tư hướng dẫn thi hành). Tuy nhiên, các văn bản này chưa quy định cơ chế đặc thù cho thành phố Hồ Chí Minh (về số lượng phòng ban; số lượng cán bộ, công chức; số lượng cấp phó cũng như các chế độ, chính sách có liên quan). Do đó, tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn thành phố vẫn còn gặp nhiều khó khăn, nhất là các đơn vị hành chính đông dân, nhu cầu giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính lớn, cũng như phải thực hiện nhiều nhiệm vụ do Trung ương giao.

Đề xuất các bộ, ngành liên quan sớm tham mưu cho Chính phủ có quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân. Trong đó, cần chú trọng các quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định chi tiết về cơ cấu, tổ chức, biên chế, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân (theo ngành dọc quản lý của các bộ, ngành) căn cứ và phân loại đơn vị hành chính (theo các điều kiện đặc thù của thành phố Hồ Chí Minh), đặc biệt chú trọng đến số lượng cán bộ công chức, số phòng ban, số lượng cấp phó của các cơ quan, đơn vị.

Hiện tại, thành phố Hồ Chí Minh có Ban Dân tộc được thành lập trên cơ sở hợp nhất “Ban Công tác người Hoa thành phố” và “bộ phận quản lý nhà nước về công tác dân tộc của Ban Tôn giáo và Dân tộc thuộc Sở Nội vụ thành phố”; là cơ quan chuyên môn ngang Sở, thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, có chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thành phố

thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác dân tộc trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh; được thành lập theo Nghị định số 24/NĐ-CP của Chính Phủ ngày 04 tháng 4 năm 2014.

Khoản 7 Điều 108 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định, Ban Dân tộc của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện chịu trách nhiệm trong lĩnh vực dân tộc ở địa phương.

Do vậy, cần phải có hướng dẫn, thống nhất về tên gọi, tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Ban Dân tộc của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Ban Dân tộc của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Về phân quyền, phân cấp, ủy quyền

Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12 tháng 12 năm 2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh và Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18 tháng 5 năm 2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh (đã được sửa đổi một phần tại Nghị định số 61/2014/NĐ-CP ngày 19 tháng 6 năm 2014) thì việc phân cấp cho Thành phố chỉ giới hạn trong những nội dung thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Trong khi đó, đối với nhiều vấn đề cần tháo gỡ từ quy định của Luật, Pháp lệnh thì không thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ. Mặt khác, việc thực hiện các nghị định trên, thực chất cũng là giải pháp tình thế, chưa giải quyết được vấn đề cơ bản là đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền thành phố phù hợp với xu thế phát triển của đô thị; chưa tạo sự phối hợp đồng bộ về quyền hạn, trách nhiệm của các Bộ-ngành với Thành phố trong nhiều lĩnh vực liên quan đến quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn.

Vì vậy, cần đẩy nhanh tiến độ việc sửa đổi, thay thế hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật để tăng cường phân cấp quản lý cho thành phố Hồ Chí Minh nhằm đề cao trách nhiệm và tạo điều kiện phát huy tính chủ động, sáng tạo, giải quyết kịp thời các vấn đề đặt ra thuộc thẩm quyền giải

quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân Thành phố, khai thác có hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của Thành phố trong phát triển kinh tế - xã hội, tương xứng với vị trí, vai trò của Thành phố đối với cả nước và khu vực.

Hiện nay, việc phân quyền, phân cấp, ủy quyền cho chính quyền địa phương được thực hiện theo Điều 12, Điều 13 và Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương; nhưng nhiều nội dung về phân cấp, ủy quyền còn chưa cụ thể, như các điều kiện để phân cấp, ủy quyền; trình tự, thủ tục phân cấp, ủy quyền; xác định cụ thể hoặc có hướng dẫn nội dung “cơ quan, tổ chức khác” trong ủy quyền hoặc các “điều kiện cụ thể” khi ủy quyền...

Vì vậy, cần có văn bản hướng dẫn cụ thể các nội dung trên, làm cơ sở cho các địa phương xây dựng các quy định cụ thể để triển khai thực hiện.

Đề xuất, các cơ quan Trung ương cần sớm nghiên cứu, hoàn chỉnh hệ thống văn bản pháp luật, trong đó quy định rõ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan; đẩy mạnh phân cấp giữa Trung ương và địa phương, cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền riêng; tăng cường phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công và có cơ chế riêng đối với đô thị đặc biệt.

Những nội dung đề xuất với Quốc hội, Chính phủ nêu trên để hoàn thiện pháp luật hiện hành làm cho hoạt động của chính quyền địa phương hiện hành hoạt động hiệu quả hơn, đáp ứng yêu cầu “Đổi mới hoạt động của chính quyền địa phương các cấp gắn với tinh gọn, cải cách tổ chức bộ máy; hoạt động có hiệu lực, hiệu quả”. Mặt khác, chỉ ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật để bộ máy chính quyền thành phố hoạt động hiệu quả hơn, không làm xáo trộn mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện nay đảm tính ổn định của tổ chức bộ máy nhà nước, thể hiện chính quyền gần dân, sát dân, phát huy quyền làm chủ của nhân dân...

Thực tiễn cho thấy, các địa bàn nông thôn của thành phố Hồ Chí Minh có tốc độ đô thị hóa khá nhanh. Chúng ta cũng biết rằng, quá trình đô thị hóa

bao gồm nhiều nội dung, nhiều khía cạnh, nhưng tựu trung lại, đô thị hóa phải đảm bảo hiệu quả về mặt kinh tế, phải đáp ứng được những nhu cầu thiết yếu của người dân; giữ gìn bản sắc và truyền thống văn hóa dân tộc, giải quyết tốt các vấn đề quản lý kinh tế - xã hội và vệ sinh môi trường. Tuy nhiên, đô thị hóa dẫn đến những chuyển đổi về chức năng, không gian cần thiết để tăng trưởng và phát triển dài hạn, bao gồm các chuyển đổi về hành chính liên quan đến những chính sách, thể chế và thực tiễn quản lý về đô thị hóa; mặt khác, tại hầu hết các tỉnh ở nước ta, chính quyền tỉnh, thành thường đóng ngay trên địa bàn đô thị tạo thành đô thị tỉnh lỵ, là một điểm đặc biệt của các đô thị thuộc tỉnh, tạo cho các đô thị có vai trò vừa là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội vừa là bộ mặt của một tỉnh. Do vậy, chính quyền cấp tỉnh có trách nhiệm ưu tiên đầu tư phát triển đô thị, bảo đảm an ninh trật tự tại đô thị. Đây cũng chính là những công việc mà chính quyền đô thị phải thực thi.

Từ thực tế nêu trên, cần thiết phải có sự phân cấp quản lý hợp lý giữa chính quyền tỉnh và chính quyền đô thị thuộc tỉnh để không dẫn đến tình trạng chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa hai cấp. Phân cấp quản lý bao gồm nhiều nội dung về phân cấp quản lý tổ chức bộ máy, phân cấp cơ chế, chính sách, phân cấp nội dung quản lý; trong đó đặc biệt quan trọng là phân cấp nội dung quản lý, là cơ sở cho phân cấp quản lý tổ chức bộ máy và phân cấp cơ chế, chính sách. Nghiên cứu và thực hiện việc phân cấp nội dung quản lý một cách rõ ràng, hợp lý và đầy đủ góp phần nâng cao năng lực quản lý của chính quyền đô thị, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đô thị nói riêng và cả tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nói chung.

KẾT LUẬN

Việc nghiên cứu, xây dựng mô hình chính quyền đô thị là nhu cầu và đòi hỏi từ thực tiễn, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, để xây dựng chính quyền hoạt động hiệu quả hơn, gần dân và có điều kiện nâng cao chất lượng sống, cải cách thủ tục hành chính, đổi mới phương thức và cơ chế quản lý, với mục tiêu xây dựng đô thị phát triển bền vững.

Việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị cần được xác lập trên cơ sở Hiến pháp và phải có thí điểm, có lộ trình thích hợp, không thể áp dụng ngay trên toàn địa bàn, kể cả địa bàn đã đô thị hóa cao, đang đô thị hóa và nông thôn. Do vậy, có thể thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại một địa bàn. Trước mắt cần thiết phải sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh các quy định hiện hành, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật mới để mô hình chính quyền các cấp hiện tại có bước chuyển biến tích cực, phục vụ Nhân dân tốt hơn, tạo động lực cho sự phát triển bền vững. Từng bước cải cách mạnh chính quyền địa phương, xây dựng mô hình chính quyền đô thị theo mô hình mới, phù hợp với địa bàn đô thị, địa bàn đang đô thị hóa và địa bàn nông thôn.

Từ đó, xây dựng mô hình tổ chức hợp lý, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và phương thức hoạt động phù hợp đối với chính quyền địa phương nói chung, chính quyền đô thị nói riêng để phục vụ người dân đô thị tốt hơn, thuận tiện hơn và hiệu lực quản lý, điều hành xã hội của chính quyền địa phương tốt hơn, thống nhất hơn, tập trung hơn, bảo đảm hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của đất nước trong giai đoạn phát triển mới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Thị Hoài Ân và Đinh Ngọc Thắng (2015), *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, (Số 5), tr. 59-64.
2. Ban cán sự đảng Bộ Nội vụ (2013), *Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị*, thành phố Hồ Chí Minh.
3. Ban Cán sự đảng Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Xây dựng thành phố Hồ Chí Minh trở thành đô thị thông minh, giai đoạn 2017-2020, tầm nhìn đến năm 2025* (dự thảo ngày 03/8/2017), thành phố Hồ Chí Minh.
4. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2007), *Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước*, Hà Nội.
5. Bộ Chính trị (2009), *Chỉ thị số 31-CT/TW ngày 12/3 về lãnh đạo thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.
6. Bộ Chính trị (2012), *Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8 về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020*, Hà Nội.
7. Bộ Chính trị (2013), *Kết luận số 64/KL-TW ngày 28/5 về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở*, Hà Nội.
8. Bộ Chính trị (2013), *Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12 về việc ban hành Quy chế giám sát và phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội*, Hà Nội.

9. Bộ Chính trị (2013), *Quyết định số 218-QĐ/TW ngày 12/12 về ban hành quy định về việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội và nhân dân tham gia góp ý xây dựng đảng, xây dựng chính quyền*, Hà Nội.
10. Bộ Chính trị (2014), *Kết luận số 89/KL-TW ngày 03/3 về tổng kết thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.
11. Bộ Chính trị (2015), *Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4 về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
12. Bộ Nội vụ (2009), *Thông tư số 02/2009/TT-BNV ngày 19/3 về hướng dẫn triển khai thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.
13. Chính phủ (2001), *Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12 về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2004), *Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5 quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2004), *Nghị định số 172/2004/NĐ-CP ngày 29/9 quy định tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*, Hà Nội.
16. Chính phủ (2008), *Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02 về quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*, Hà Nội.
17. Chính phủ (2009), *Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 07/5 về phân loại đô thị*, Hà Nội.

18. Chính phủ (2010), *Nghị định số 12/2010/NĐ-CP ngày 26/2 về Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2008/NĐ-CP*, Hà Nội.
19. Chính phủ (2011), *Nghị định số 62/2011/NĐ-CP ngày 26/7 về thành lập thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn*, Hà Nội.
20. Chính phủ (2011), *Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08/11 về ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020*, Hà Nội.
21. Chính phủ (2014), *Nghị định 37/2014/NĐ-CP ngày 05/5 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thay thế Nghị định số 14/2008/NĐ-CP và Nghị định số 12/2010/NĐ-CP*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2014), *Nghị định 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11 về chính sách tinh giản biên chế*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2014), *Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5 quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2014), *Nghị định số 61/2014/NĐ-CP ngày 19/6 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
25. Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (1945), *Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11 về tổ chức chính quyền nhân dân địa phương*, Hà Nội.

26. Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (1945), *Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính thành phố và thị xã, Hà Nội.*
27. Nguyễn Đăng Dung (1997), *Tổ chức chính quyền địa phương (lịch sử và hiện tại)*, Nhà xuất bản Đồng Nai, Đồng Nai.
28. Nguyễn Đăng Dung (2016), *Về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học, (Tập 32, Số 1), tr. 1-8.
29. Đảng bộ thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Báo cáo kết quả 10 năm thực hiện Nghị quyết số 17-NQ/TW Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh* (báo cáo số 182-BC/TU ngày 12 tháng 7 năm 2017), thành phố Hồ Chí Minh.
30. Đảng bộ thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Đề xuất cơ chế, chính sách đặc thù của thành phố Hồ Chí Minh để thành phố phát triển nhanh, bền vững hơn vì cả nước* (dự thảo ngày 18/8/2017), thành phố Hồ Chí Minh.
31. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trị và Nguyễn Hữu Đức (1998), *Cải cách chính quyền địa phương, lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
32. Tô Văn Hòa (2013), *Tổ chức chính quyền địa phương theo chiều dọc ở một số quốc gia phát triển và kinh nghiệm đối với Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, (Số 6), tr. 22-28.
33. Hirofumi Takada (2017), *Quản trị địa phương tại Nhật Bản*, Kỷ yếu thuyết trình, chủ đề “Chia sẻ kinh nghiệm xây dựng bộ máy chính

quyền trung ương và chính quyền địa phương; cải cách hành chính ở Nhật Bản”, thành phố Hồ Chí Minh.

34. Hisao Tsukamoto (2017), *Cải cách hành chính chính quyền trung ương Nhật Bản*, Kỹ yếu thuyết trình của chuyên gia Nhật Bản, chủ đề “Chia sẻ kinh nghiệm xây dựng bộ máy chính quyền trung ương và chính quyền địa phương; cải cách hành chính ở Nhật Bản”, thành phố Hồ Chí Minh.
35. Hội đồng Bộ trưởng (1981), *Quyết định số 112-HĐBT ngày 15/10 chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của bộ máy chính quyền cấp xã và các thông tư hướng dẫn thi hành*, Hà Nội.
36. Nguyễn Ký, Nguyễn Hữu Đức và Đinh Xuân Hà (2006), *Đổi mới nội dung hoạt động của các cấp chính quyền địa phương trong kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
37. Hoàng Thế Liên (2017), *Đề cương bài giảng về chính quyền địa phương (Lưu hành nội bộ)*, thành phố Hồ Chí Minh.
38. Trương Đắc Linh (2009), *Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường: một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Khoa học pháp lý, (Số 2), tr. 3-8.
39. Quốc hội (1946), *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*, Hà Nội.
40. Quốc hội (1958), *Luật tổ chức chính quyền địa phương*
41. Quốc hội (1959), *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*, Hà Nội.
42. Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
43. Quốc hội (1992), *Hiến pháp Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.

44. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
45. Quốc hội (1958), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.
46. Quốc hội (2001), *Nghị quyết số 51/2001/QH10 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*, Hà Nội.
47. Quốc hội (2003), *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.
48. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.
49. Quốc hội (2009), *Luật Quy hoạch đô thị*, Hà Nội.
50. Quốc hội (2012), *Nghị quyết số 26/2008/QH12 về việc thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân quận, huyện, phường*, Hà Nội.
51. Phạm Hồng Thái (2003), *Thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị (thuộc chương trình nghiên cứu: Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam, chủ nhiệm chương trình: TS. Nguyễn Ngọc Hiến)*, Đề tài Khoa học cấp bộ, Học viện Hành chính Quốc gia (Bộ Nội vụ), Hà Nội.
52. Văn Tất Thu (2009), *Cơ sở lý luận tổ chức hợp lý chính quyền địa phương (không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường) ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, (số 3), tr. 8-15.
53. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 241/QĐ-TTg ngày 23/2 về phê duyệt kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.

54. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 320/QĐ-TTg ngày 06/3 về việc thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.
55. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 445/QĐ-TTg ngày 7/4 phê duyệt điều chỉnh định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050*, Hà Nội.
56. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 1682/QĐ-TTg ngày 27/9 Phê duyệt Kế hoạch tiếp tục thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội khóa XII giai đoạn 2011-2014*, Hà Nội.
57. Phan Trung Tuấn (2015), *Nghiên cứu đánh giá, so sánh các phương án đề xuất về mô hình tổ chức chính quyền địa phương trong dự án luật tổ chức chính quyền địa phương*, Kỷ yếu Hội thảo Góp ý hoàn thiện dự thảo luật tổ chức chính quyền địa phương, Quảng Ninh.
58. Đào Trí Úc (1997), *Tổ chức Nhà nước và Pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
59. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2013), *Dự thảo Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh*, thành phố Hồ Chí Minh.
60. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2009), *Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 ngày 16/01 về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.

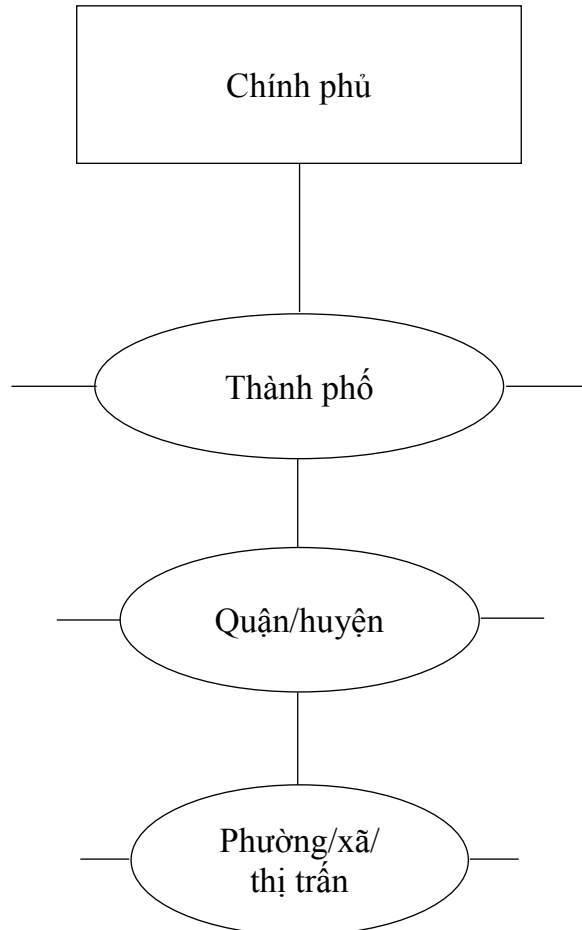
61. Quang Chung, *Pháp luật và chính quyền đô thị*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn online, (<http://www.thesaigontimes.vn/158975/Phap-luat-va-chinh-quyen-do-thi.html>), cập nhật ngày 13/4/2017.
62. Bùi Xuân Đức, *Những điểm mới trong tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, Công thông tin điện tử Viện nghiên cứu lập pháp, (http://vnclp.gov.vn/ct/cms/tintuc/Lists/NhaNuocVaPhapLuat/View_Detail.aspx?ItemID=287), cập nhật ngày 07/11/2016.
63. Lê Anh Tuấn, *Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị một số thành phố lớn trên Thế giới*, Viện Khoa học tổ chức nhà nước (Bộ Nội vụ), (<http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/1090/language/vi-VN/Kinh-nghiem-to-chuc-chinh-quyen-do-thi-mot-so-thanh-pho-lon-tren-The-gioi.aspx>), cập nhật ngày 20/4/2015.
64. Phan Trung Tuấn, *Một số vấn đề về xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam*, Viện Khoa học tổ chức nhà nước (Bộ Nội vụ), (<http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/775/language/vi-VN/Mot-so-van-de-ve-xay-dung-chinh-quyen-do-thi-Viet-Nam.aspx>), cập nhật ngày 20/4/2015.
65. Viện Nghiên cứu lập pháp, *“Chính quyền địa phương ở Việt Nam, sự hình thành, phát triển trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật qua các thời kỳ và một số bài học kinh nghiệm”*, Công thông tin điện tử Viện nghiên cứu lập pháp, (http://vnclp.gov.vn/ct/cms/tintuc/Lists/NhaNuocVaPhapLuat/View_Detail.aspx?ItemID=58), cập nhật ngày 22/11/2011.

PHỤ LỤC

- Phụ lục 1.** Sơ đồ chính quyền các cấp hiện hành
- Phụ lục 2.** Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh
- Phụ lục 3.** Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh đối với dân cư khu vực nông thôn
- Phụ lục 4.** Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh đối với dân cư khu vực đô thị hiện hữu
- Phụ lục 5.** Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh đối với dân cư khu vực đô thị hóa
- Phụ lục 6.** Bảng thống kê diện tích, dân số, số lượng đơn vị hành chính của thành phố Hồ Chí Minh
- Phụ lục 7.** Khu trung tâm hiện hữu và 4 khu đô thị
- Phụ lục 8.** Bản đồ Cụm phía Bắc TP. Hồ Chí Minh (TP. Hóc Môn)
- Phụ lục 9.** Bản đồ Cụm phía Nam TP. Hồ Chí Minh (TP. Nhà Bè)
- Phụ lục 10.** Bản đồ Cụm phía Đông TP. Hồ Chí Minh (TP. Thủ Đức)
- Phụ lục 11.** Bản đồ Cụm phía Tây TP. Hồ Chí Minh (TP. Bình Tân)

PHỤ LỤC 1:

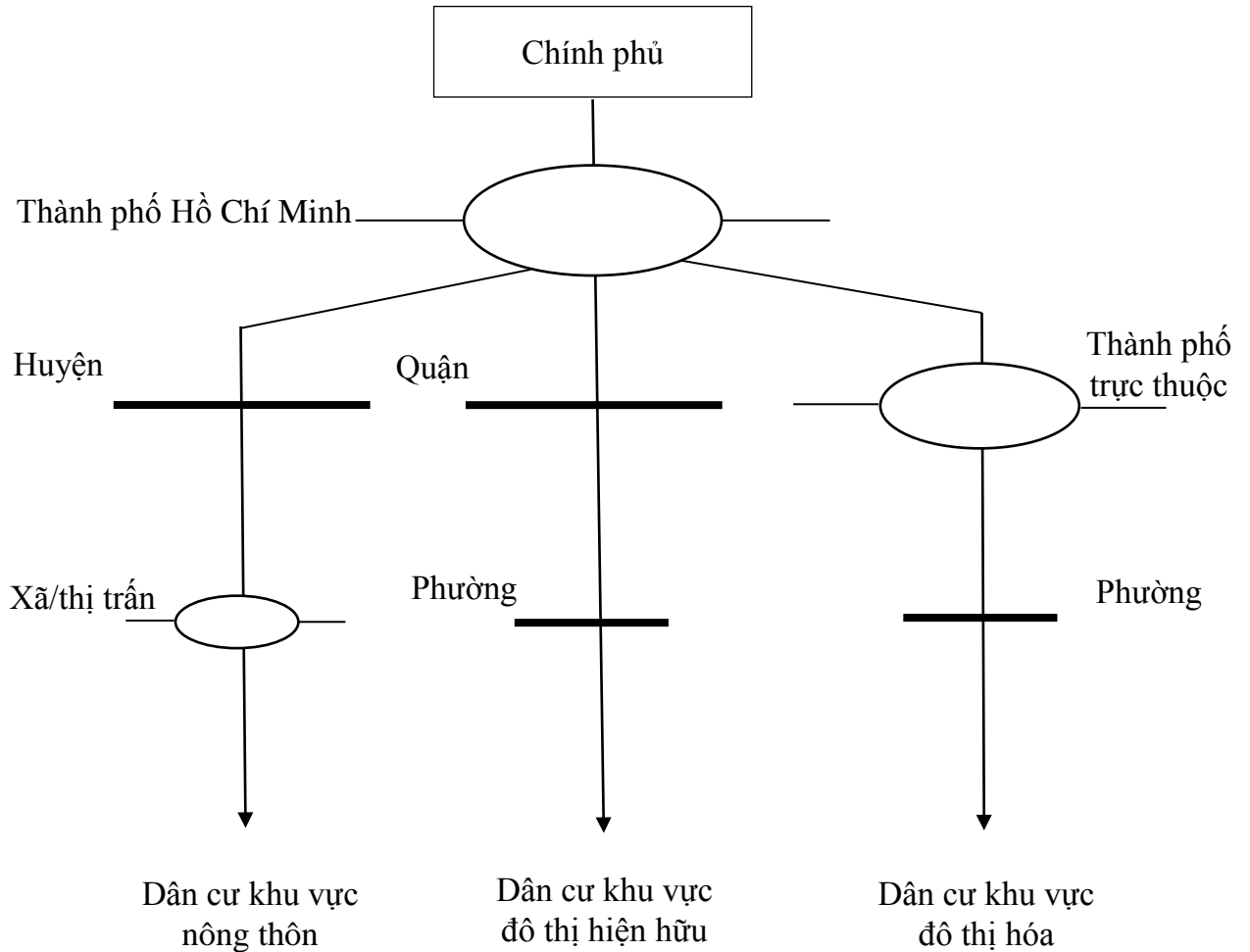
Sơ đồ chính quyền các cấp hiện hành



—○— : Cấp chính quyền đầy đủ, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

PHỤ LỤC 2:

Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

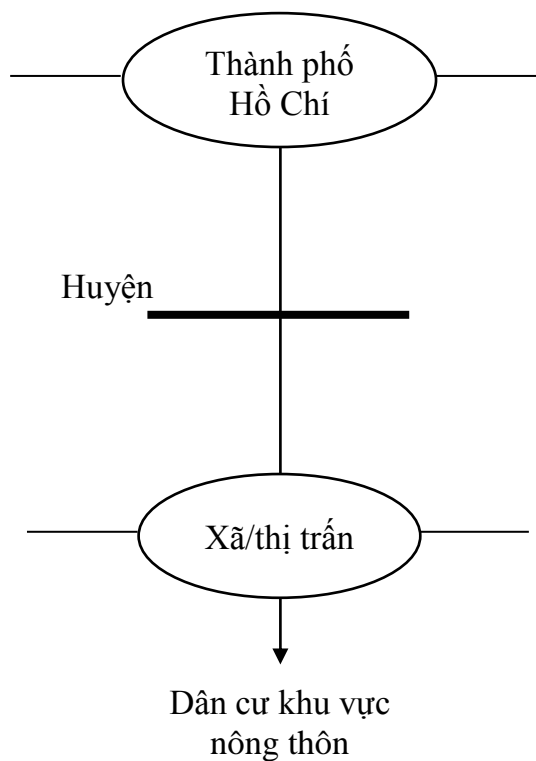



— ○ — : Cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

— — — : Cấp hành chính trung gian không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân.

PHỤ LỤC 3:

Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh đối với dân cư khu vực nông thôn

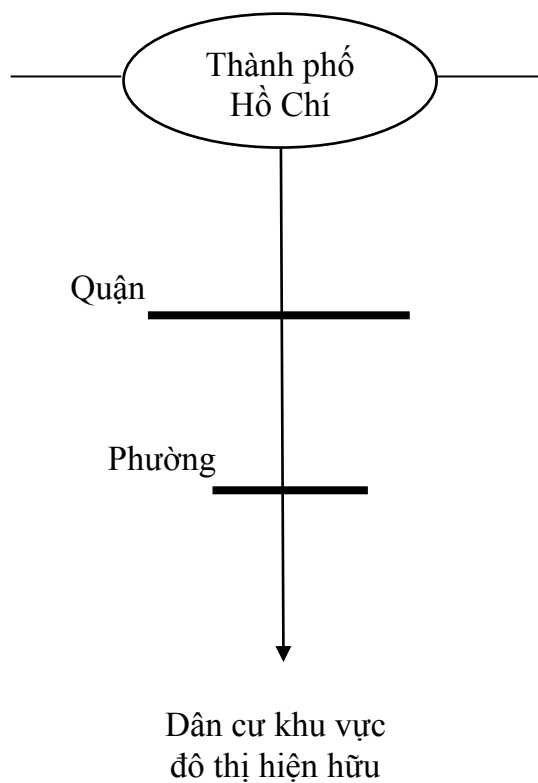


 : Cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

 : Cấp hành chính trung gian không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân.

PHỤ LỤC 4:

Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh đối với dân cư khu vực đô thị hiện hữu

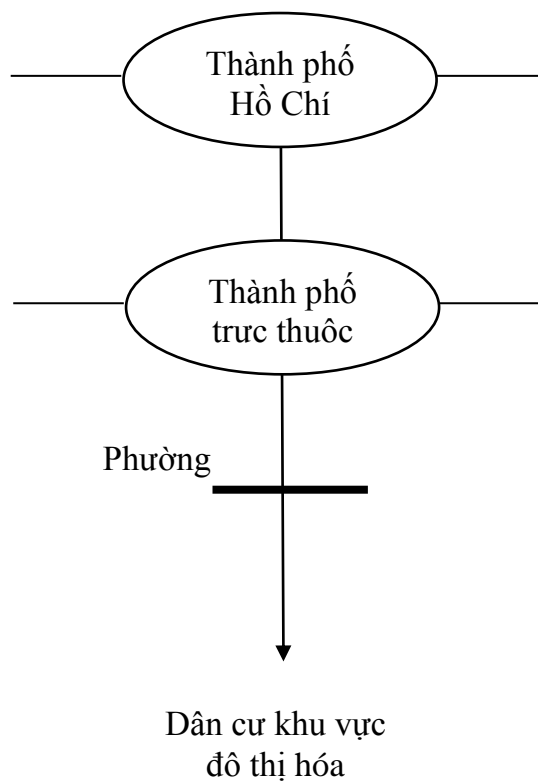


 : Cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

 : Cấp hành chính trung gian không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân

PHỤ LỤC 5:

Sơ đồ mô hình Chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh đối với dân cư khu vực đô thị hóa



 : Cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

 : Cấp hành chính trung gian không có Hội đồng nhân dân, chỉ có Ủy ban nhân dân

PHỤ LỤC 6:**BẢNG THỐNG KÊ DIỆN TÍCH, DÂN SỐ, SỐ LƯỢNG ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH
CỦA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**** Số liệu dân số tính đến tháng 6 năm 2017*

STT	Tên đơn vị hành chính	Diện tích (ha)	Dân số (người)
1	2	3	4

13 QUẬN NỘI THÀNH HIỆN HỮU

QUẬN 1			
1	Phường Tân Định	63.3611	24,573
2	Phường Đa Kao	99.4722	20,760
3	Phường Bến Nghé	247.8381	9,938
4	Phường Bến Thành	92.9700	14,242
5	Phường Nguyễn Thái Bình	49.3503	9,663
6	Phường Phạm Ngũ Lão	49.8982	15,441
7	Phường Nguyễn Cư Trinh	76.7901	22,840
8	Phường Cầu Ông Lãnh	23.0156	11,895
9	Phường Cô Giang	35.6811	14,248
10	Phường Cầu Kho	34.2388	14,968
Cộng		772.6155	158,568

QUẬN 3			
1	Phường 1	14.9720	13,934
2	Phường 2	15.3156	10,989
3	Phường 3	15.5890	10,921
4	Phường 4	30.9700	20,872
5	Phường 5	24.8738	15,164
6	Phường 6	88.2853	6,145
7	Phường 7	91.8681	12,343
8	Phường 8	39.8325	15,403
9	Phường 9	44.4185	19,228
10	Phường 10	15.6847	9,180
11	Phường 11	47.2758	24,966
12	Phường 12	16.8396	12,497
13	Phường 13	16.3172	8,576
14	Phường 14	30.6334	16,398
Cộng		492.8755	196,616

QUẬN 4			
1	Phường 1	38.2980	8,314
2	Phường 2	19.2460	10,693
3	Phường 3	30.6020	10,139
4	Phường 4	28.8910	17,117
5	Phường 5	16.1100	4,968
6	Phường 6	20.4989	9,238
7	Phường 8	15.9230	12,893
8	Phường 9	11.7220	9,779
9	Phường 10	10.9421	10,560
10	Phường 12	42.1290	7,398
11	Phường 13	41.5900	11,406
12	Phường 14	16.9300	14,086
13	Phường 15	21.5720	13,095
14	Phường 16	32.5490	18,558
15	Phường 18	70.0790	8,879
Cộng		417.0820	167,123

QUẬN 5			
1	Phường 1	42.7900	17,344
2	Phường 2	29.2547	18,038
3	Phường 3	17.5790	6,202
4	Phường 4	38.0600	10,924
5	Phường 5	22.6510	11,951
6	Phường 6	23.3321	9,084
7	Phường 7	24.5389	13,160
8	Phường 8	23.3264	8,459
9	Phường 9	38.4300	15,009
10	Phường 10	23.3383	7,280
11	Phường 11	31.3311	13,630
12	Phường 12	37.9994	5,936
13	Phường 13	27.4264	9,995
14	Phường 14	27.6278	13,699
15	Phường 15	19.1534	11,319
Cộng		426.8385	172,030

QUẬN 6			
1	Phường 1	29.2983	12,742
2	Phường 2	24.4430	8,859
3	Phường 3	22.8658	9,199
4	Phường 4	21.1304	13,417
5	Phường 5	22.8009	15,011
6	Phường 6	31.3684	16,884
7	Phường 7	47.3423	12,163
8	Phường 8	41.0964	25,008
9	Phường 9	29.8960	13,199
10	Phường 10	154.8587	23,816
11	Phường 11	92.0504	24,443
12	Phường 12	73.1183	28,908
13	Phường 13	84.3133	27,050
14	Phường 14	42.8731	22,965
Cộng		717.4553	253,664

QUẬN 8			
1	Phường 1	48.6527	25,777
2	Phường 2	50.1618	20,677
3	Phường 3	50.9986	24,782
4	Phường 4	144.7452	42,017
5	Phường 5	162.0515	40,130
6	Phường 6	146.8566	30,333
7	Phường 7	246.6856	31,673
8	Phường 8	30.3424	9,022
9	Phường 9	44.6480	21,561
10	Phường 10	25.2401	15,823
11	Phường 11	26.9416	7,584
12	Phường 12	30.1821	16,529
13	Phường 13	25.5768	8,792
14	Phường 14	55.4825	20,610
15	Phường 15	153.3090	39,611
16	Phường 16	243.1248	40,956
Cộng		1484.9993	395,877

QUẬN 10			
1	Phường 1	20.8100	14,091
2	Phường 2	19.9800	19,174
3	Phường 3	10.1004	6,403
4	Phường 4	16.5188	14,217
5	Phường 5	16.0200	11,345
6	Phường 6	22.0307	8,494
7	Phường 7	10.5199	5,963
8	Phường 8	14.5280	13,519
9	Phường 9	19.8445	16,611
10	Phường 10	18.3000	10,101
11	Phường 11	22.3503	11,151
12	Phường 12	129.2400	22,303
13	Phường 13	47.1229	22,378
14	Phường 14	126.7800	29,068
15	Phường 15	77.6500	26,518
Cộng		571.7955	231,336

QUẬN 11			
1	Phường 1	26.9067	13,321
2	Phường 2	20.7790	9,691
3	Phường 3	78.9289	21,218
4	Phường 4	17.1409	12,741
5	Phường 5	67.0602	26,895
6	Phường 6	16.5645	9,701
7	Phường 7	16.2481	14,975
8	Phường 8	32.8394	13,127
9	Phường 9	15.1237	8,673
10	Phường 10	25.4325	10,512
11	Phường 11	23.7930	13,397
12	Phường 12	13.2510	9,651
13	Phường 13	18.4666	13,555
14	Phường 14	30.9658	17,596
15	Phường 15	80.8990	11,425
16	Phường 16	29.5413	13,276
Cộng		513.9406	219,754

QUẬN BÌNH THẠNH			
1	Phường 1	26.5185	15,764
2	Phường 2	32.0237	20,694
3	Phường 3	45.7621	27,755
4	Phường 5	36.9066	18,504
5	Phường 6	29.9265	13,310
6	Phường 7	39.6116	16,778
7	Phường 11	77.4037	37,593
8	Phường 12	111.3734	40,171
9	Phường 13	260.1626	34,713
10	Phường 14	32.2762	13,189
11	Phường 15	51.8614	26,493
12	Phường 17	63.8823	27,096
13	Phường 19	39.4121	22,672
14	Phường 21	39.5937	27,522
15	Phường 22	177.4080	34,493
16	Phường 24	56.9363	28,044
17	Phường 25	184.2015	42,266
18	Phường 26	131.8461	38,712
19	Phường 27	84.9946	27,227
20	Phường 28	548.5634	12,945
Cộng		2,070.6643	525,941
QUẬN GÒ VẤP			
1	Phường 1	58.5500	22,717
2	Phường 3	144.6800	51,956
3	Phường 4	37.4200	17,274
4	Phường 5	158.6600	56,772
5	Phường 6	164.7500	33,164
6	Phường 7	97.3600	48,962
7	Phường 8	116.7600	49,641
8	Phường 9	83.8400	63,164
9	Phường 10	165.4200	23,535
10	Phường 11	121.9800	41,824
11	Phường 12	143.9100	30,994
12	Phường 13	85.5500	53,940
13	Phường 14	209.5200	53,887
14	Phường 15	143.0300	32,163
15	Phường 16	127.5100	33,212
16	Phường 17	116.9100	32,355
Cộng		1,975.8500	645,560

QUẬN PHÚ NHUẬN			
1	Phường 1	19.6900	13,063
2	Phường 2	37.2300	11,625
3	Phường 3	18.4900	8,805
4	Phường 4	28.1700	14,203
5	Phường 5	30.2304	16,419
6	Phường 7	43.2500	24,940
7	Phường 8	30.3300	7,148
8	Phường 9	139.9900	21,197
9	Phường 10	33.2749	10,058
10	Phường 11	22.6100	9,664
11	Phường 12	16.1500	6,183
12	Phường 13	13.8300	10,261
13	Phường 14	15.3500	7,083
14	Phường 15	23.1900	12,099
15	Phường 17	14.5600	12,201
Cộng		486.3453	184,949

QUẬN TÂN BÌNH			
1	Phường 1	36.2580	11,907
2	Phường 2	199.7122	25,680
3	Phường 3	26.2499	16,547
4	Phường 4	240.3500	33,575
5	Phường 5	30.8053	18,369
6	Phường 6	57.2398	27,797
7	Phường 7	47.9300	16,456
8	Phường 8	40.0400	24,065
9	Phường 9	50.1598	24,329
10	Phường 10	84.4496	57,616
11	Phường 11	58.0866	29,829
12	Phường 12	143.6571	35,262
13	Phường 13	131.1292	42,915
14	Phường 14	80.2507	23,535
15	Phường 15	1012.6980	45,462
Cộng		2,239.0162	433,344

QUẬN TÂN PHÚ			
1	Phường Tân Sơn Nhì	112.7271	40,348
2	Phường Tây Thạnh	349.8351	59,539

3	Phường Sơn Kỳ	223.6019	36,843
4	Phường Tân Quý	169.2777	66,876
5	Phường Tân Thành	98.5150	37,270
6	Phường Phú Thọ Hòa	121.1985	50,853
7	Phường Phú Thạnh	116.5431	46,030
8	Phường Phú Trung	88.6890	43,298
9	Phường Hòa Thạnh	94.3655	30,424
10	Phường Hiệp Tân	111.4502	31,142
11	Phường Tân Thới Hòa	114.7699	30,404
Cộng		1,600.9730	473,027
Tổng cộng		13,770.4510	4,057,789

THÀNH PHỐ THỦ ĐỨC

QUẬN 2			
1	Phường An Khánh	180.1247	357
2	Phường An Lợi Đông	359.6326	272
3	Phường An Phú	1,021.2320	28,251
4	Phường Bình An	186.9548	19,541
5	Phường Bình Khánh	215.2012	2,684
6	Phường Bình Trưng Đông	331.4449	24,063
7	Phường Bình Trưng Tây	205.2235	25,724
8	Phường Cát Lái	668.8408	15,934
9	Phường Thảo Điền	373.4007	15,976
10	Phường Thạnh Mỹ Lợi	1,325.0820	19,010
11	Phường Thủ Thiêm	150.9250	395
Cộng		5,018.0622	152,207

QUẬN 9			
1	Phường Hiệp Phú	224.6096	19,875
2	Phường Phước Long A	236.5267	16,460
3	Phường Phước Long B	587.5537	25,366
4	Phường Tăng Nhơn Phú A	418.9662	25,342
5	Phường Tăng Nhơn Phú B	528.2770	30,014
6	Phường Phước Bình	98.3232	14,635
7	Phường Tân Phú	445.1171	14,063
8	Phường Long Thạnh Mỹ	1,205.6770	21,192
9	Phường Long Bình	1,761.2605	21,168
10	Phường Trường Thạnh	984.9100	10,152

11	Phường Long Phước	2,443.9999	10,143
12	Phường Long Trường	1,266.3802	15,037
13	Phường Phú Hữu	1,187.9997	7,266
Cộng		11,389.6008	230,713

QUẬN THỦ ĐỨC			
1	Phường Bình Thọ	121.1800	16,310
2	Phường Trường Thọ	499.3100	35,704
3	Phường Linh Trung	706.0889	59,354
4	Phường Linh Xuân	387.0847	61,245
5	Phường Linh Tây	136.2271	21,356
6	Phường Linh Chiểu	141.1987	31,351
7	Phường Linh Đông	294.2700	35,798
8	Phường Tam Phú	308.5400	26,079
9	Phường Tam Bình	217.4713	27,266
10	Phường Bình Chiểu	541.2055	63,806
11	Phường Hiệp Bình Chánh	646.9600	77,008
12	Phường Hiệp Bình Phước	765.3486	44,200
Cộng		4,764.8848	499,477
Tổng cộng		21,172.5478	882,397

THÀNH PHỐ BÌNH DÂN

QUẬN BÌNH DÂN			
1	Phường An Lạc	484.3301	69,603
2	Phường An Lạc A	115.5500	33,187
3	Phường Tân Tạo	505.6300	65,221
4	Phường Tân Tạo A	1,233.6307	54,175
5	Phường Bình Trị Đông	295.9500	80,561
6	Phường Bình Trị Đông A	466.4020	67,392
7	Phường Bình Trị Đông B	439.7300	52,217
8	Phường Bình Hưng Hòa	449.4300	67,565
9	Phường Bình Hưng Hòa A	465.0200	111,477
10	Phường Bình Hưng Hòa B	732.7299	52,077
Cộng		5,188.4027	653,475

1 PHẦN QUẬN 8			
1	Phường 7 (1 phần)	234.6190	
2	Phường 8 (1 phần)	111.5838	
Cộng		346.2028	0.000

1 PHẦN HUYỆN BÌNH CHÁNH			
1	Xã An Phú Tây	586.5800	10,864
2	Xã Tân Kiên	1,148.5302	44,165
3	Xã Vĩnh Lộc A	1,966.3200	75,505
4	Xã Vĩnh Lộc B	1,744.2700	71,672
Cộng		5,445.7002	202,206
Tổng cộng		10,980.3057	855,681

THÀNH PHỐ NHÀ BÈ

QUẬN 7			
1	Phường Tân Quy	85.7600	27,686
2	Phường Tân Phong	447.6985	18,172
3	Phường Tân Hưng	219.8388	35,438
4	Phường Tân Thuận Tây	105.1950	33,769
5	Phường Bình Thuận	162.3726	35,768
6	Phường Tân Phú	428.5777	22,111
7	Phường Phú Thuận	847.5395	40,791
8	Phường Phú Mỹ	394.7749	25,369
9	Phường Tân Kiểng	99.6676	31,916
10	Phường Tân Thuận Đông	755.3483	36,270
Cộng		3,546.7729	307,290

HUYỆN NHÀ BÈ			
1	Thị trấn Nhà Bè	599.3203	29,076
2	Xã Phú Xuân	1,000.4196	23,312
3	Xã Long Thới	1,089.3097	9,375
4	Xã Hiệp Phước	3,802.1900	14,523
5	Xã Nhơn Đức	1,455.6915	14,985
6	Xã Phước Kiển	1,503.9100	20,584
7	Xã Phước Lộc	604.7388	6,727
Cộng		10,055.5799	118582

1 PHẦN QUẬN 8			
1	Phường 7 (1 phần)	86.2793	
Cộng		86.2793	0.000

1 PHẦN HUYỆN BÌNH CHÁNH			
1	Xã Bình Hưng	1,372.3000	51,060
2	Xã Phong Phú	1,868.1100	16,809
Cộng		3,240.4100	67,869
Tổng cộng		16,929.0421	493,741

THÀNH PHỐ HỒC MÔN

QUẬN 12			
1	Phường Tân Thới Nhất	389.9710	50,759
2	Phường Đông Hưng Thuận	255.2001	42,864
3	Phường Trung Mỹ Tây	270.6346	40,997
4	Phường Tân Chánh Hiệp	421.3753	46,390
5	Phường Tân Thới Hiệp	261.9752	48,336
6	Phường Tân Hưng Thuận	181.0811	32,312
7	Phường Thới An	518.4576	37,686
8	Phường Hiệp Thành	542.3681	82,505
9	Phường Thạnh Lộc	583.2916	42,206
10	Phường Thạnh Xuân	968.5898	48,414
11	Phường An Phú Đông	881.9601	49,476
Cộng		5274.9045	521,945

HUYỆN HỐC MÔN			
1	Thị trấn Hóc Môn	173.7460	18,234
2	Xã Tân Xuân	273.6600	20,852
3	Xã Trung Chánh	177.2039	27,185
4	Xã Xuân Thới Đông	299.1721	24,603
5	Xã Bà Điểm	705.0010	58,841
6	Xã Xuân Thới Thượng	1,857.1746	41,790
7	Xã Xuân Thới Sơn	1,502.0332	22,359
8	Xã Tân Thới Nhì	1,727.7946	25,383
9	Xã Tân Hiệp	1,196.9769	25,541
10	Xã Thới Tam Thôn	894.3302	66,257
11	Xã Đông Thạnh	1,282.9000	47,826
12	Xã Nhị Bình	853.3766	11,944
Cộng		10,943.3691	390,815
Tổng cộng		16218.2736	912,760

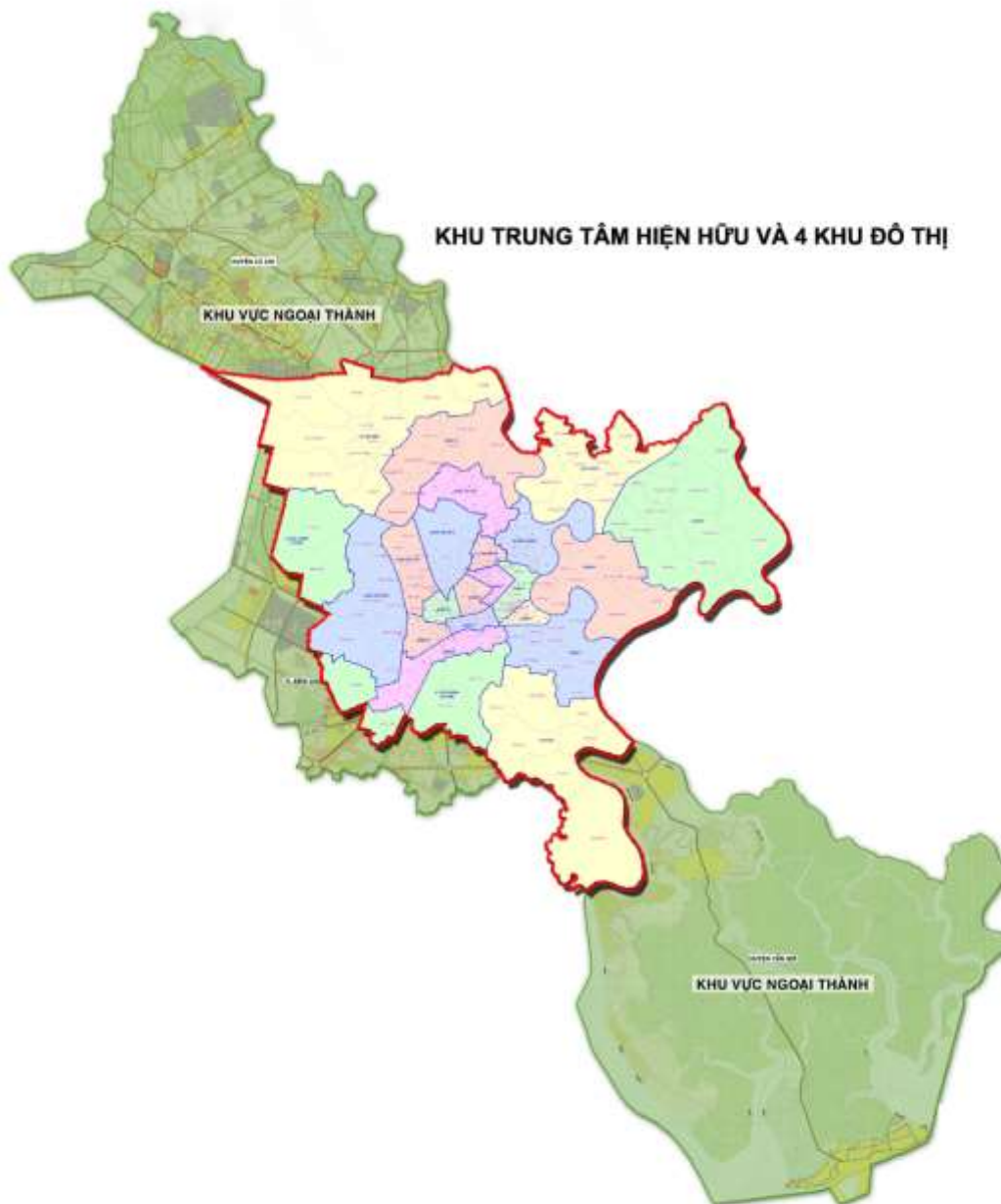
ĐỊA BÀN NÔNG THÔN

HUYỆN CẦN GIỜ			
1	Xã Bình Khánh	4,345.2700	21,061
2	Xã Tam Thôn Hiệp	11,038.3900	5,826
3	Xã An Thới Đông	10,372.4800	14,089
4	Xã Lý Nhơn	15,815.2100	6,082
5	Xã Long Hòa	13,257.6900	11,457
6	Thị trấn Cần Thạnh	2,451.0800	12,030
7	Xã Thạnh An	13,141.4600	4,749
Cộng		70,421.5800	75,294

HUYỆN CỬ CHI			
1	Xã Tân Thạnh Đông	2,650.3829	39,147
2	Xã Tân An Hội	3,024.1400	24,782
3	Xã Tân Phú Trung	3,077.6038	35,087
4	Xã Tân Thông Hội	1,788.1522	32,678
5	Xã Bình Mỹ	2,539.4448	22,142
6	Xã Trung An	1,999.4775	20,712
7	Xã Phú Hòa Đông	2,178.5724	23,078
8	Xã Phước Thạnh	1,507.3217	18,142
9	Xã An Nhơn Tây	2,890.0607	16,907
10	Xã Phước Vĩnh An	1,623.6842	15,555
11	Thị trấn Củ Chi	379.4000	23,280
12	Xã Trung Lập Thượng	2,322.6450	13,102
13	Xã Thái Mỹ	2,414.0836	13,029
14	Xã Phước Hiệp	1,964.2973	13,309
15	Xã Nhuận Đức	2,182.6703	13,147
16	Xã Trung Lập Hạ	1,698.9715	10,071
17	Xã An Phú	2,432.3700	10,978
18	Xã Tân Thạnh Tây	1,148.1108	13,741
19	Xã Hòa Phú	910.0576	11,789
20	Xã Phạm Văn Cội	2,319.9429	8,137
21	Xã Phú Mỹ Hưng	2,445.1953	7,916
Cộng		3,496.5845	386,729

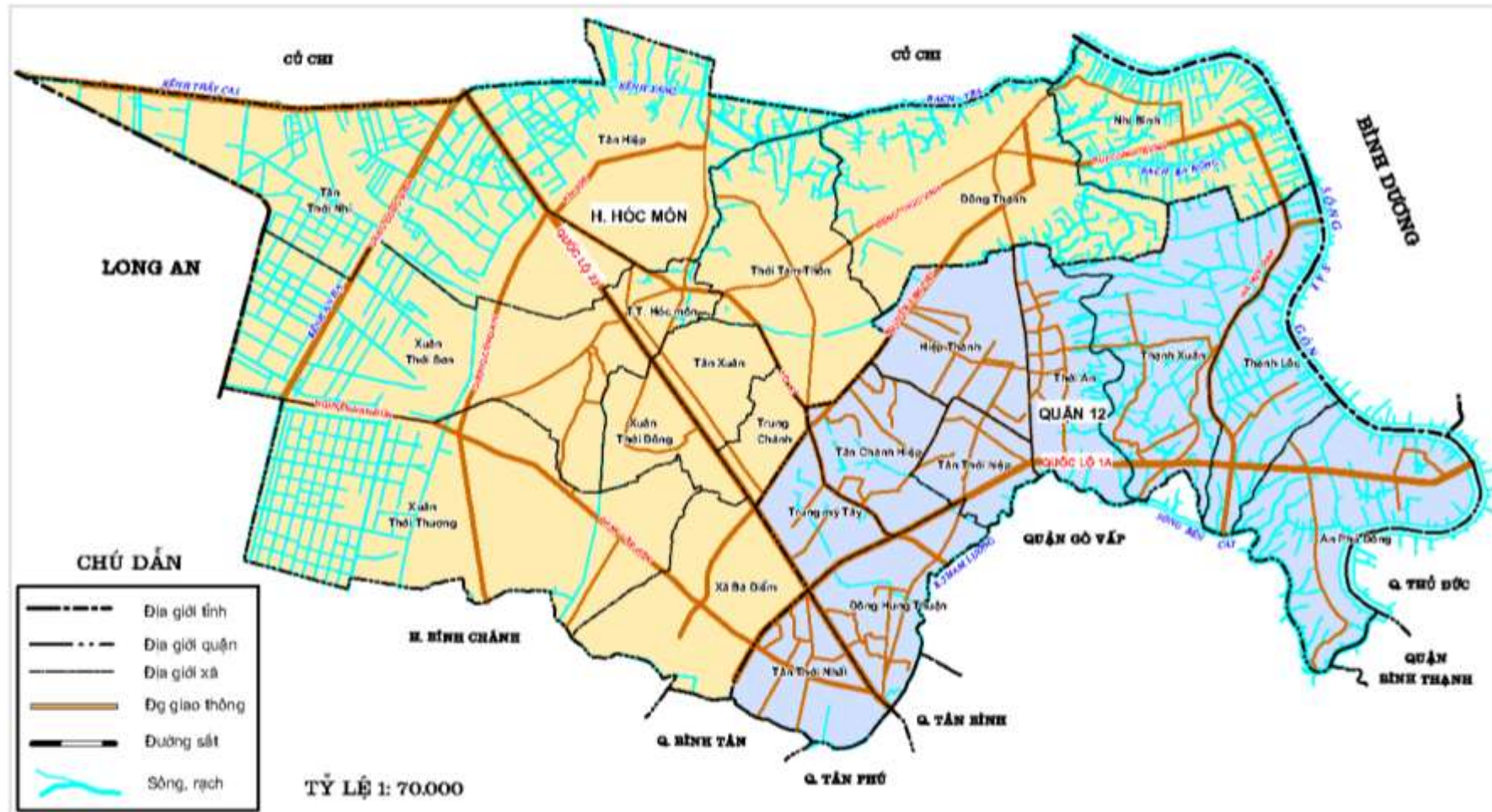
1 PHẬN HUYỆN BÌNH CHÁNH			
1	Thị trấn Tân Túc	855.4000	14,467
2	Xã Bình Chánh	816.0700	21,190
3	Xã Bình Lợi	1908.5800	5,540
4	Xã Đa Phước	1609.1703	17,081
5	Xã Hưng Long	1297.4400	22,577
6	Xã Lê Minh Xuân	3508.8725	25,810
7	Xã Phạm Văn Hai	2745.9499	18,863
8	Xã Qui Đức	647.8800	9,536
9	Xã Tân Nhựt	2344.0700	21,759
10	Xã Tân Quý Tây	835.7500	9,402
Cộng		16,569.1827	166,225
Tổng cộng		130,487.3472	628,248
Toàn thành phố		209,557.9674	7,830,616

PHỤ LỤC 7:

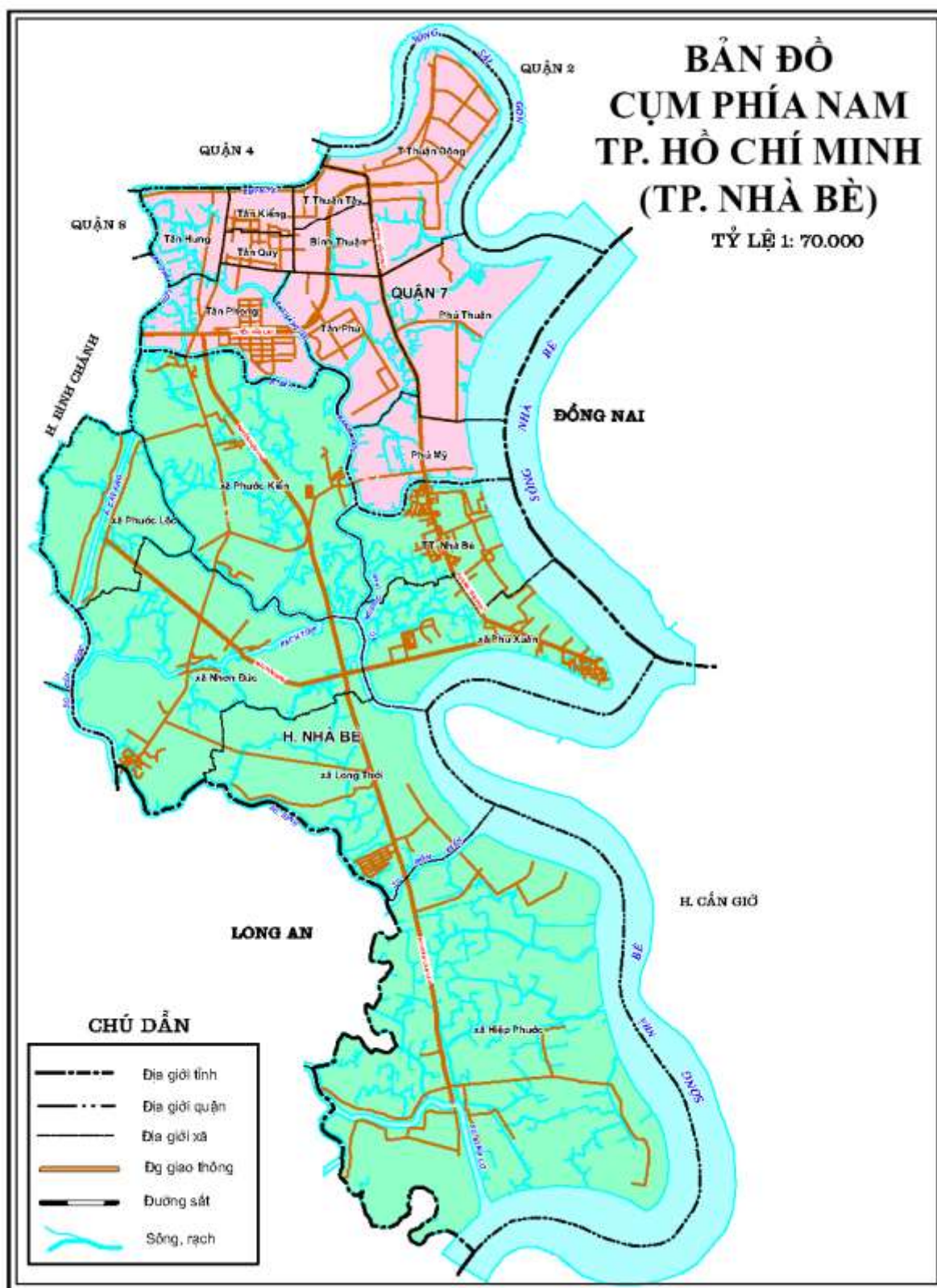


PHỤ LỤC 8:

BẢN ĐỒ CỤM PHÍA BẮC TP. HỒ CHÍ MINH (THÀNH PHỐ HỐC MÔN)

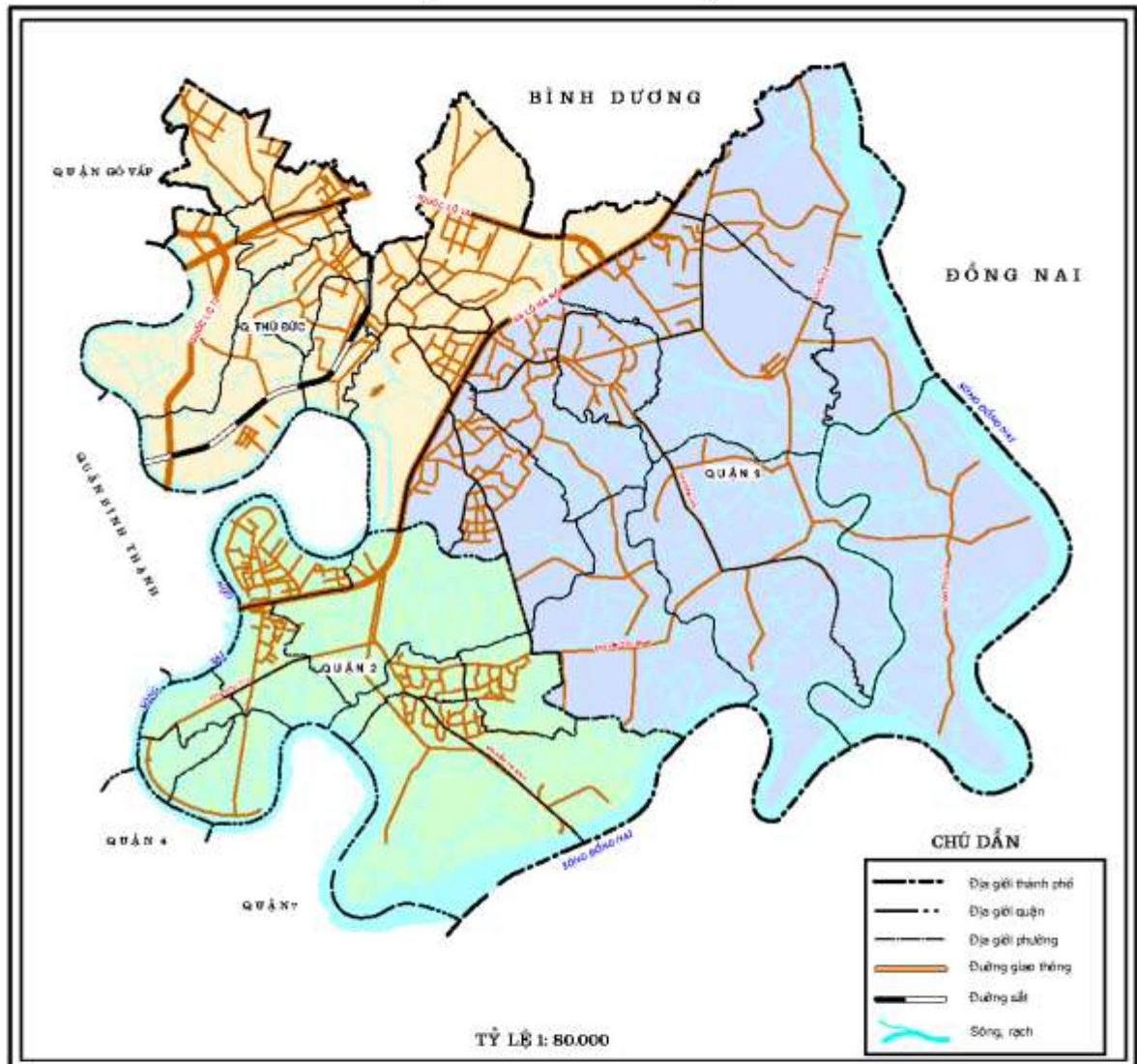


PHỤ LỤC 9:



PHỤ LỤC 10:

**BẢN ĐỒ CỤM PHÍA ĐÔNG TP. HỒ CHÍ MINH
(TP. THỦ ĐỨC)**



PHỤ LỤC 11:

