

MÔ HÌNH THÀNH PHỐ TRONG THÀNH PHỐ CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA
TRÊN THẾ GIỚI VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

NGUYỄN THANH QUYÊN*

NGUYỄN PHAN VĂN ANH**

Ngày nhận bài: 09/06/2022

Ngày phản biện: 16/06/2022

Ngày đăng bài: 30/09/2022

Tóm tắt: Bài viết trình bày các vấn đề sau đây: Thứ nhất, khái quát về mô hình thành phố trong thành phố để thấy đây là mô hình hay nhưng để xây dựng một cơ chế quản trị phù hợp là một thách thức liên quan đến pháp lý. Thứ hai, phân tích mô hình thành phố trong thành phố ở một số quốc gia đã có cách quản trị mô hình thành phố trong thành phố hiệu quả và thành công như Trung Quốc và Hoa Kỳ; Thứ ba, trình bày mô hình thành phố trong thành phố ở Việt Nam và một số gợi ý có liên quan như vấn đề về cơ sở pháp lý rõ ràng, một chính quyền với sự quản trị tốt và cộng đồng dân cư văn minh.

Từ khóa: thành phố, thành phố trong thành phố, mô hình.

Abstract: This article analyses following issues: Firstly, a general overview of the concept “city within city” is presented to identify its benefits and legal challenges in establishing appropriate management framework. Another issue is analyzing the city within city model in some countries such as China and the United States which have the effective and successful governance. Lastly, mentioning to the city within city model in Vietnam and giving some suggestions for Vietnam such as the transparent legal system, a government with appropriate governance and civilized community

Keywords: city, city within city, model.

1. Những vấn đề chung về mô hình thành phố trong thành phố

1.1. Khái quát mô hình thành phố trong thành phố

Thuật ngữ các quốc gia thường hay sử dụng để gọi mô hình thành phố trong thành phố là thành phố vệ tinh (satellite city) hay đô thị vệ tinh (satellite town). Đô thị vệ tinh là

* ThS., Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh; Email: ntquyen_hc@hcmulaw.edu.vn.

** ThS., Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh; Email: npvanh@hcmulaw.edu.vn.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

một thuật ngữ khá phổ biến trong quy hoạch đô thị.¹ Đây là khu vực đô thị nhỏ nằm gần khu vực đô thị lớn, có khu trung tâm truyền thống được bao quanh bởi các khu vực lân cận nội thành - khái niệm này bắt nguồn từ khái niệm vệ tinh mà con người phóng lên quỹ đạo. Mô hình này cung cấp giải pháp tốt nhất cho các vấn đề đô thị hoá chẳng hạn như vấn đề dân cư, phát triển kinh tế và các tiện ích cơ bản khác. Mục đích chính của thành phố vệ tinh là cung cấp sự cân bằng giữa tài nguyên và dân số.² Sự phát triển các thành phố trong thành phố hay thành phố vệ tinh là hướng đến sự tập trung của con người và các hoạt động, chủ yếu nhằm mục đích duy trì và mở rộng các giá trị kinh tế và xã hội mà đô thị mang đến.³

Mô hình thành phố vệ tinh được hình thành từ những năm đầu của thế kỷ XX, bắt nguồn từ một trong những quốc gia đô thị hoá đầu tiên trên thế giới là Vương quốc Anh. Ý tưởng này được bắt nguồn vào năm 1944 từ Patrick Abercrombie – một kiến trúc sư người Anh và đây được gọi là Kế hoạch Đại Luân Đôn.⁴ Mô hình này ra đời để giải quyết cho những bất cập của Luân Đôn trên thực tiễn chẳng hạn như mật độ dân cư đông đúc dẫn đến sự khan hiếm nhà ở hay vấn đề tắc nghẽn giao thông hoặc ô nhiễm không khí. Mô hình này hiện đang rất phổ biến ở các quốc gia có mức độ đô thị hoá cao vì đây là giải pháp để kiểm soát đô thị cũng như những giải pháp những “áp lực và quá tải” của những siêu đô thị lớn. Hiện nay, một số thành phố như New York, London, Bắc Kinh, Thượng Hải, Tokyo, Seoul,... có thành phố vệ tinh đạt mức phát triển vượt trội.

Nhìn một cách tổng quan nhất, thành phố trong thành phố có những đặc trưng riêng biệt sau đây:⁵

- Đây là một thành phố nhỏ gần thành phố lớn, không phải vùng ngoại ô của các thành phố lớn. Các thành phố này có chính quyền địa phương cũng như có cơ sở hạ tầng và nền kinh tế độc lập mà không phụ thuộc vào thành phố lớn lân cận.
- Có rất nhiều ảnh hưởng từ thành phố lớn lân cận. Tuy nhiên, thành phố vệ tinh có văn hóa riêng, lịch sử riêng và cơ sở hạ tầng kinh tế độc lập của riêng họ.
- Các thành phố vệ tinh được kết nối với các thành phố lớn hơn nhưng hoàn toàn độc lập với thành phố lớn gần đó.

¹ Ansumant, Satellite City: Meaning, Characteristics and Examples, <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city>, truy cập ngày 10/10/2021.

² Ansumant, Satellite City: Meaning, Characteristics and Examples, <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city>, truy cập 10/10/2021.

³ Celine Rozenblat Denise Pumain Elkin Velasquez Editors, *Advances in Geographical and Environmental Sciences - International and Transnational Perspectives on Urban Systems*, Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2018

⁴ Leslie Patrick Abercrombie". *A Biographical Dictionary of the Architects of Greater Manchester, 1800 - 1940*. The Victorian Society.

⁵ Ansumant, *Satellite City: Meaning, Characteristics and Examples*, <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city>, truy cập ngày 10/10/2021.

- Thành phố vệ tinh không phải là phần mở rộng của thành phố lớn gần đó. Về mặt địa lý có sự phân biệt rõ ràng giữa thành phố lớn và thành phố vệ tinh.

- Thường có các dịch vụ vận chuyển tốt giữa thành phố vệ tinh và thành phố lớn gần đó.

Có thể thấy, đây là một mô hình hay nhưng để xây dựng cơ chế quản trị phù hợp là một thách thức liên quan đến các vấn đề về chính trị và pháp lý. Tuy nhiên, ở một số quốc gia đã có cách quản trị mô hình này hiệu quả và thành công, có thể kể đến là thành phố vệ tinh của thành phố New York hay Phố Đông, Thượng Hải của Trung Quốc. Để quản trị đô thị tốt nhất phải có chính quyền đô thị, vậy mô hình quản trị chính quyền đô thị ở các thành phố này được vận hành như thế nào, chúng ta cùng tìm hiểu về những mấu chốt trong mô hình quản trị chính quyền của hai thành phố.

1.2. Mô hình thành phố trong thành phố ở một số quốc gia

Mô hình tổ chức chính quyền Phố Đông (Pudong), Thượng Hải

Thượng Hải là thành phố lớn nhất và trực thuộc trung ương của Trung Quốc. Đây là thành phố có dân cư đông đúc nhất Trung Quốc và là thành phố không bao gồm vùng ngoại ô lớn nhất thế giới.⁶ Đối với Thượng Hải, điểm nổi bật của thành phố này là sự góp mặt của một khu đô thị mới được thành lập từ năm 1993, có tên gọi là Tân khu Phố Đông. Đây cũng được xem là mô hình thành phố trong thành phố trực thuộc trung ương. Mặc dù chỉ là một quận nhưng khu đô thị này lại có vai trò rất lớn đối với sự phát triển của Thượng Hải. Khu vực này trước đây chỉ là một vùng nông thôn nhưng kể từ năm 1990 với sự phát triển cũng như quy hoạch phù hợp, Tân khu Phố Đông đã nổi lên như một trung tâm tài chính và thương mại của Trung Quốc. Mô hình tổ chức chính quyền phù hợp của Phố Đông cũng là một trong những tiêu chí giúp đô thị này đạt được những bước phát triển vượt bậc. Việc thành lập chính quyền Phố Đông trải qua các giai đoạn phát triển chính sau đây:

- Giai đoạn đầu tiên được diễn ra từ năm 1990 tới năm 1992, trong giai đoạn này chính quyền nhân dân thành phố Thượng Hải đã thành lập Văn phòng phát triển Phố Đông (The Pudong Development Office). Mô hình mới này được thiết lập với hi vọng tránh lặp lại mô hình chính quyền truyền thống hoạt động kém hiệu quả ở các quận khác của thành phố Thượng Hải⁷. Văn phòng này được tổ chức đơn giản với 121 nhân viên có nhiệm vụ trong việc định hướng các kế hoạch phát triển của phố Đông. Tuy nhiên, các hoạt động này vẫn phải chịu sự điều chỉnh của chính quyền nhân dân thành phố Thượng Hải. Vậy nên,

⁶ “Cities: largest (without surrounding suburban areas)”.

⁷ Chan, C. P., & Poon, W. K. (2006). “Evolution of the Pudong government: Chinese local administrative reform in adapting to an expanding market economy”. *China Information*, 20(2), tr. 243.

trong thời kì này, các hoạt động mang bản chất công của Phố Đông vẫn chịu sự điều chỉnh theo cơ chế hai chiều quản lý.⁸

- Giai đoạn thứ hai diễn ra từ năm 1993 – 2000, Ban Quản lý Tân khu Phố Đông được thành lập, trực thuộc Chính quyền Nhân Dân Thành phố Thượng Hải. Ban Quản lý này tương tự chính quyền cấp quận thuộc Thượng Hải, nhưng có thẩm quyền riêng đối với sự phát triển và quản lý ở khu vực. Mặt khác, một số công việc hoặc chức năng phi kinh tế không nằm trong phạm vi quản lý của Ban Quản lý Tân khu Phố Đông, bao gồm an ninh công cộng, tư pháp, dịch vụ bưu chính, hải quan, truyền thanh, truyền hình, phát thanh, và báo chí. Chính quyền nhân dân thành phố Thượng Hải vẫn trực tiếp quản lý những chức năng phi kinh tế này. Tuy nhiên, một số công việc hoặc chức năng phi kinh tế không nằm trong thẩm quyền quản lý của cơ quan này chẳng hạn như những vấn đề liên quan đến an ninh công cộng, tư pháp, dịch vụ bưu chính, phát thanh truyền hình và báo chí. Ban quản lý này cũng có cơ cấu cục kì tinh gọn chỉ bao gồm 10 cơ quan kiêm nhiệm cùng lúc nhiều chức năng. Mô hình này tinh gọn ở chỗ trước đây các cơ quan này được đảm nhiệm bởi các cơ quan riêng lẻ trong mô hình cấp quận truyền thống ở thành phố Thượng Hải.

- Giai đoạn từ năm 2000 trở đi, ở giai đoạn này mô hình chính quyền của Phố Đông lại có sự thay đổi khi có sự ra đời của Đảng uỷ Tân khu Phố Đông và chính quyền Tân khu Phố Đông được thành lập để thay thế chính thức cho Uỷ ban Công tác Tân khu Phố Đông và Ban Quản lý Tân khu phố Đông. Đồng thời một số đơn vị mới được thành lập để đáp ứng cho sự thay đổi này, vì thế chính quyền của Tân khu phố Đông được mở rộng. Tại thời điểm này, bộ máy chính quyền của Tân khu phố Đông ngày càng trở nên hoàn thiện và có chức năng toàn diện hơn vậy nên số lượng nhân viên cũng tăng lên đáng kể với 1080 người. Năm 2005, chính quyền Tân khu Phố Đông có tổng cộng 29 đơn vị trực thuộc.⁹

Bên cạnh đó, một vấn đề cũng khá đặc sắc của mô hình chính quyền Phố Đông đó chính là thành lập cơ quan chuyên trách về quản lý đầu tư và sở hữu trí tuệ để dễ dàng hơn trong việc quản lý và giám sát các vấn đề đầu tư thường thuộc thẩm quyền của nhiều phòng ban. Mô hình này ra đời xuất phát từ việc cải tiến những thủ tục hành chính rườm rà mất khá nhiều thời gian ở các địa phương khác của Trung Quốc. Để cải tiến vấn đề này, Phố Đông đã có sự thay đổi tinh giản các thủ tục hành chính cũng như thu hút các nguồn đầu tư, cụ thể Phố Đông đã thành lập Văn phòng Quản lý Dự án Đầu tư Tân khu Phố Đông (Pudong New Area Investment Projects Management Office). Cơ quan này sẽ chịu trách nhiệm trong những vấn đề liên quan đến việc điều phối, quản lý cũng như giám sát và chỉ đạo giải quyết tất cả những thủ tục hành chính liên quan đến những hoạt động đầu tư của

⁸ Chan, C. P., & Poon, W. K. (2006). "Evolution of the Pudong government: Chinese local administrative reform in adapting to an expanding market economy". *China Information*, 20(2).

⁹ Chan, C. P., & Poon, W. K. (2006). "Evolution of the Pudong government: Chinese local administrative reform in adapting to an expanding market economy". *China Information*, 20(2), tr. 245.

Phố Đông (ngoại trừ Khu Thương mại Tự do Waigaoqiao, Khu công nghệ cao Zhangjiang và Khu chế xuất Jinqiao).¹⁰

Nói tóm lại, Đông Thượng Hải có sự bắt đầu với một chiến lược quy hoạch đô thị nhiều thập kỷ, các khu đô thị mới khác xung quanh Thượng Hải, Bắc Kinh như Thẩm Quyến đều có một nội lực trong lòng của các đô thị này là nội lực về thể chế, chúng đều được xây dựng như một đặc khu kinh tế, mà với Trung Quốc, các đặc khu kinh tế là thể chế mô phỏng từ mô hình thể chế của đặc khu hành chính Hồng Kông, với quyền tự chủ thể hiện qua những tư tưởng chung là “*chính phủ nhỏ, xã hội lớn*”, “*phê duyệt ít, dịch vụ nhiều*”, “*hiệu quả cao, pháp chế hoá*” và “*tinh giản thống nhất và hiệu quả*”. Chính phủ Trung Quốc cho phép các đặc khu kinh tế có thể chế ưu tiên tới mức theo kiểu “*một quốc gia trong một quốc gia*”¹¹.

Mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc New York

Thành phố New York nằm trong tiểu bang New York là thành phố đông dân và đây cũng là khu đô thị trung tâm của khu đô thị New York (New York metropolitan area) – khu đô thị lớn nhất thế giới.¹² New York được chia nhỏ thành các “*brough*”, thuật ngữ “*borough*” có thể được hiểu là một mô hình chính quyền riêng biệt. Hiện nay, New York có 5 “*borough*” trực thuộc là Manhattan, Brooklyn, Queens, Bronx và Staten Island.¹³ Mỗi “*borough*” đều có tổ chức chính quyền tương tự như nhau bao gồm Chủ tịch thành phố trực thuộc (*brough president*) và Ủy ban thành phố trực thuộc (*borough board*).¹⁴

* Chủ tịch thành phố trực thuộc (*borough president*)

Chủ tịch thành phố trực thuộc được bầu trực tiếp bởi cư dân của thành phố đó có nhiệm kỳ bốn năm cùng nhiệm kỳ với Thị trưởng và Hội đồng thành phố New York.¹⁵ Chủ tịch là đại diện trực tiếp của dân cư, có địa vị pháp lý bình đẳng với Thị trưởng và Hội đồng thành phố. Trong trường hợp nếu như bị cáo buộc vi phạm pháp luật chủ tịch thành phố trực thuộc sẽ bị cách chức bởi Thống đốc bang.

¹⁰ Chan, C. P., & Poon, W. K. (2006). “*Evolution of the Pudong government: Chinese local administrative reform in adapting to an expanding market economy*”. *China Information*, 20(2), tr. 249.

¹¹ Xem thêm: Phan Anh Tuấn, *Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị ở một số thành phố lớn trên thế giới*, Viện Khoa học nhà nước, Bộ Nội vụ, <http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/1090/language/vi-VN/Kinh-nghi-m-t-ch-c-chinh-quy-n-do-th-m-t-s-thanh-ph-l-n-tren-Th-gi-i.aspx>; Vũ Hồng Anh: *Chính quyền đô thị - kinh nghiệm gì từ Hàn Quốc, Thái Lan, Nhật Bản*, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/vn-rut-kinh-nghiem-gi-tu-thai-lan-nhat-ban-143101.html>; Nguyễn Thị Thiện Trí (2018), *Bắt cập của Dự thảo luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6/2018.

¹² Demographia (2018), *World Urban Areas (Built Up Urban Areas or World Agglomerations) – 16th Annual Edition*, The Public Purpose, USA, p. 23

¹³ https://en.wikipedia.org/wiki/Boroughs_of_New_York_City

¹⁴ New York City Charter § 85(a)

¹⁵ Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC)

Theo quy định tại Điều 82 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC), Chủ tịch thành phố trực thuộc có các quyền hạn, nhiệm vụ sau:¹⁶

Thứ nhất, vào đầu nhiệm kỳ, các Chủ tịch thành phố trực thuộc phải đề xuất những chiến lược phát triển thành phố trực thuộc bằng văn bản trong đó cần phải nêu những nhiệm vụ được đề ra cũng như các mục tiêu cần đạt được và các chiến lược cụ thể để hoàn thành mục tiêu đó.

Thứ hai, Chủ tịch thành phố trực thuộc còn có quyền bổ nhiệm các chức danh sau đây: Phó chủ tịch, trợ lý, thư ký và những người giúp việc cần thiết cho mình.¹⁷ Bên cạnh đó, Chủ tịch thành phố trực thuộc còn ra quyết định thành lập các cơ quan như phòng tài chính, phòng xây dựng, phòng kế hoạch – đây không phải là các cơ quan chuyên môn nhưng có chức năng tham vấn cho Chủ tịch thành phố trực thuộc các vấn đề liên quan đến chuyên môn.¹⁸

Thứ ba, đề xuất lên Thị trưởng và những người có thẩm quyền các dự án và những vấn đề liên quan đến tài chính và lợi ích của cư dân thành phố

Thứ tư, giám sát và tiếp nhận khiếu nại liên quan đến dịch vụ công và báo cáo cho Thị trưởng, Chủ tịch Hội đồng thành phố và công chúng theo định kỳ. Bên cạnh đó, Chủ tịch Hội đồng thành phố cũng phải đưa ra hướng giải quyết đối với những khiếu nại đó.

Thứ năm, đề xuất luật lên Hội đồng thành phố.¹⁹

Thứ sáu, cung cấp các bản sao hoàn chỉnh của mỗi phiên điều trần công khai do Chủ tịch thành phố trực thuộc triệu tập để công chúng tham khảo trong vòng 60 ngày sau phiên điều trần và cung cấp bản sao của bất kỳ trang nào được yêu cầu đối với bản sao đó trong trường hợp có yêu cầu của công chúng.²⁰

Như vậy, có thể thấy vai trò của Chủ tịch thành phố trực thuộc không chỉ dừng lại ở chức năng quản lý hành chính mà còn đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động lập pháp của thành phố bằng việc đề xuất luật lên Hội đồng thành phố. Đây có thể được xem là một quy định thuận lợi cho Chủ tịch thành phố trực thuộc trong việc quản lý và phát triển thành phố theo những định hướng mà họ đề ra trong đầu nhiệm kỳ. Bên cạnh đó, điều này còn giúp Hội đồng thành phố ban hành những văn bản pháp luật phù hợp với xu thế phát triển cũng như góp phần thúc đẩy sự phát triển chung của toàn thành phố New York. Tuy nhiên, vấn đề cần lưu ý, thẩm quyền của Chủ tịch thành phố trực thuộc chỉ dừng lại ở

¹⁶ Điều 82 Hiến chương thành phố Khoản 2 Điều 81 Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC)

¹⁶ Khoản 7,8,9 Điều 81 Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York New York (New York City Charter – NYCC).

¹⁷ Khoản 2 Điều 81 Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC).

¹⁸ Khoản 7,8,9 Điều 81 Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC).

¹⁹ Khoản 11 Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC).

²⁰ Khoản 15 Điều 81 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC).

quyền đề xuất hoặc báo cáo chứ không được trao một thực quyền liên quan đến việc đưa ra những quyết định.

* Ủy ban thành phố trực thuộc (borough board)

Bên cạnh Chủ tịch thành phố trực thuộc, mô hình chính quyền thành phố trực thuộc thành phố New York còn có Ủy ban thành phố trực thuộc. Nhân sự của Ủy ban thành phố trực thuộc bao gồm Chủ tịch thành phố trực thuộc, thành viên của Hội đồng thành phố đại diện cho các quận thuộc thành phố trực thuộc và chủ tịch của các Ủy ban dân cư thuộc thành phố trực thuộc.²¹ Chủ tịch thành phố trực thuộc cũng đồng thời là Chủ tịch của Ủy ban thành phố trực thuộc.

Ủy ban thành phố trực thuộc họp ít nhất mỗi tháng một lần, có thể họp kín; tuy nhiên đối với những buổi họp có đề cập đến quyết sách hay hành động phải họp công khai. Đối với những buổi họp công khai, phải được thông báo trước công chúng. Bên cạnh các cuộc họp, những hoạt động khác của cơ quan này cũng cần được công khai như các biên bản họp, các báo cáo, khuyến nghị, tham vấn và mọi chứng từ liên quan. Cơ quan này làm việc theo chế độ tập thể. Mọi quyết sách của cơ quan này sẽ được thông qua nếu có ít nhất một nửa tổng số thành viên tham gia biểu quyết tán thành.²²

Ủy ban thành phố trực thuộc có các quyền hạn và nhiệm vụ như sau:

Thứ nhất, kết hợp với các Ủy ban dân cư và các cơ quan chuyên môn để giải quyết những vấn đề về phúc lợi và cư dân của thành phố trực thuộc;²³

Thứ hai, tổ chức các buổi điều trần kín hay công khai về những vấn đề liên quan đến phúc lợi và cư dân của thành phố trực thuộc;

Thứ ba, chuẩn bị các kế hoạch toàn diện và có mục đích đặc biệt để tăng trưởng, cải thiện và phát triển thành phố;²⁴

Thứ tư, báo cáo các khoản thu chi tài chính và ngân sách vốn của thành phố. Bên cạnh đó, đánh giá tiến độ phát triển của thành phố thông qua chất lượng dịch vụ được cung cấp bởi các cơ quan chuyên môn của thành phố;

Thứ năm, giải quyết tranh chấp giữa các Ủy ban dân cư trong thành phố trực thuộc;

Có thể thấy với những vai trò và nhiệm vụ được đề cập như trên, Ủy ban thành phố trực thuộc có chức năng chính là tham vấn cho các cơ quan thuộc chính quyền của thành phố. Bên cạnh đó, cơ quan này cũng đóng vai trò nhằm “*hài hoà hoá*” những quyết sách cũng như những nhu cầu của các thành phố trực thuộc.

²¹ Điều 85 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC).

²² Khoản 3,10,11 Điều 85 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC)

²³ Khoản 1 Điều 85 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC)

²⁴ Khoản 1 Điều 85 Hiến chương thành phố New York (New York City Charter – NYCC).

2. Mô hình thành phố trong thành phố ở Việt Nam

2.1. Khái quát chung về thành phố Thủ Đức

Thành phố Thủ Đức được Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập vào cuối năm 2020 trên cơ sở sáp nhập ba quận ở phía Đông Thành phố Hồ Chí Minh là Quận 2, Quận 9 và Quận Thủ Đức. Ngày 01 tháng 01 năm 2021, Nghị quyết 1111/NQ-UBTVQH14 chính thức có hiệu lực, thành phố Thủ Đức trở thành thành phố đầu tiên của Việt Nam thuộc loại đơn vị hành chính thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, đây là một bước đi mang tính đột phá, chưa từng có tiền lệ tại Việt Nam. Sau khi hợp nhất 3 quận, khu vực này sẽ có diện tích đất rất lớn - 22.000ha, bằng 1/10 diện tích Thành phố Hồ Chí Minh; dân số trên 1 triệu, đóng góp 1/3 kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh. Đây là thành phố có vị trí rất quan trọng nằm trên cửa ngõ Đông Bắc của Thành phố Hồ Chí Minh, giáp với sân bay quốc tế Long Thành trong tương lai, có cảng Cát Lái là cảng trọng điểm của Thành phố Hồ Chí Minh, có vai trò quan trọng trong giao thương ở khu vực phía Nam và cả nước. Địa giới hành chính như sau: Phía Đông giáp thành phố Biên Hòa và huyện Long Thành tỉnh Đồng Nai; Phía Tây giáp Quận 12, Quận Gò Vấp, Quận Bình Thạnh và Quận 1; Phía Nam giáp Quận 4, Quận 7 và huyện Nhơn Trạch tỉnh Đồng Nai; Phía Bắc giáp thành phố Dĩ An và thành phố Thuận An tỉnh Bình Dương²⁵. Như vậy, khu vực này không chỉ có thuận lợi về địa lý mà còn có hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ, hiện đại như tuyến tàu điện ngầm Bến Thành – Suối Tiên sắp đi vào hoạt động, các tuyến đường trục xuyên tâm, tuyến quốc lộ gồm đường Phạm Văn Đồng, đường Mai Chí Thọ, đường Võ Chí Công, xa lộ Hà Nội hay trong thời gian tới thành phố sẽ đưa vào hoạt động tuyến đường sắt đô thị số 1 nối thành phố Thủ Đức với trung tâm thành phố, cao tốc Bến Lức – Long Thành... Điều này tạo thuận lợi cho mô hình phát triển đồng bộ kinh tế số, kinh tế tri thức gắn với sự phát triển bền vững, thân thiện với môi trường sống, tạo động lực gắn kết giữa vùng kinh tế trọng điểm khu vực Đông và Tây Nam Bộ. Theo các chuyên gia, nếu tiếp tục để các quận tách rời nhau sẽ không tạo nên tính tương tác giữa các cực tăng trưởng làm đùn đẩy đổi mới mô hình tăng trưởng, nhất là kết nối ba nền tảng: Khu Công nghệ cao Thành phố Hồ Chí Minh (SHTP) ở Quận 9; Đại học quốc gia (ĐHQG) Thành phố Hồ Chí Minh (quận Thủ Đức) và Khu trung tâm Đô thị mới Thủ Thiêm (Quận 2). Thành phố Thủ Đức được thành lập là tiền đề cho giai đoạn phát triển mới, trong tâm thế mới và là "bệ phóng" thúc đẩy cuộc cách mạng công nghiệp 4.0. Việc hình thành một đơn vị hành chính thống nhất, quy mô như vậy nhằm đảm bảo sự tương tác liên thông và tận dụng tối đa lợi thế của vùng, tạo động lực phát triển kinh tế cho Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung. Thành phố Thủ Đức được xác định sẽ là một vùng động lực phát triển mới của Thành phố Hồ Chí Minh, bởi khu vực này đáp ứng đầy đủ các

²⁵ <https://hcmcpv.org.vn/tin-tuc/chinh-thuc-thanh-lap-thanh-pho-thu-duc-thuoc-tphcm-1491872499>, truy cập ngày 10/10/2021.

yếu tố để phát triển thành một khu đô thị đặc thù đầu tiên của Thành phố Hồ Chí Minh. Đó là đô thị thông minh, đô thị sáng tạo, có tính tương tác cao, sẽ là nơi cung cấp các sản phẩm hàm lượng khoa học công nghệ cao, nơi ươm mầm khởi nghiệp; là trực động lực về giáo dục đào tạo với cụm Đại học Quốc gia và hàng loạt trường đại học tại Thành phố Hồ Chí Minh, tập trung tại làng đại học Thủ Đức. Nơi đây sẽ cung cấp nguồn nhân lực chất lượng cao với hơn 100.000 sinh viên và hơn 2.000 giảng viên có trình độ tiến sĩ. Mặt khác, với khu đô thị Thủ Thiêm, thành phố đang có đề án xây dựng nơi đây thành trung tâm tài chính tâm cỡ khu vực và quốc tế và là trực động lực về kinh tế - tài chính đặc biệt quan trọng.²⁶ Việc hình thành khu đô thị sáng tạo, tương tác cao phía Đông thành phố với cơ sở hạ tầng thuận lợi, với nhiều ưu thế được kỳ vọng trong việc thực hiện các đổi mới sáng tạo. Việc quy hoạch, đầu tư và hợp tác để xây dựng một khu đô thị sáng tạo không chỉ dừng lại ở phát triển kinh tế, tài chính mà còn mang đến cơ hội phát triển đô thị dài hạn bền vững, thích ứng cao, thúc đẩy phát triển kinh tế-văn hóa-xã hội toàn diện của thành phố.

2.2. Một số gợi mở cho Việt Nam

Đề thành phố Thủ Đức có thể trở thành một trung tâm phát triển như mục tiêu được đặt ra, từ việc nghiên cứu khái quát các vấn đề về mô hình thành phố trong thành phố cũng như mô hình thành phố trong thành phố ở một số quốc gia, nhóm tác giả đưa ra một số gợi ý cho thành phố Thủ Đức như sau:

Thứ nhất, chính quyền trung ương phải có sự ủng hộ mạnh mẽ với mô hình thành phố này, đặc biệt là Chính phủ bằng cơ chế, chính sách, nhân lực và các hành lang pháp lý, vì phát triển thành phố Thủ Đức không chỉ là chiến lược của Thành phố Hồ Chí Minh mà còn là mục tiêu chung của quốc gia.

Thứ hai, có các chính sách ưu đãi phù hợp cũng như công khai thông tin và cải cách thủ tục để trở nên minh bạch hơn, rút ngắn thời gian cấp phép, ra quyết định hiệu quả hơn trong các vấn đề liên quan đến đầu tư, vì một thể chế thông thoáng, mở cửa và áp dụng theo các tiêu chuẩn quốc tế là cần thiết để thu hút đầu tư nước ngoài và tạo nên những bứt phá về kinh tế.

Thứ ba, bộ máy chính quyền thành phố Thủ Đức cần được sắp xếp dựa trên nguyên tắc tự chủ, tinh gọn thông qua việc tổ chức các cơ quan quản lý kiêm nhiệm đồng thời có sự phân cấp giữa chính quyền thành phố Thủ Đức và chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Về lâu dài, cần thúc đẩy sự phát triển của các hình thức giám sát xã hội như nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan cơ thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tổ chức Đoàn giám sát; giám sát thông qua hoạt động

²⁶ Việt Hoa, Thành phố Thủ Đức là phân khu đặc biệt của Thành phố Hồ Chí Minh <https://plo.vn/thoi-su/tp-thu-duc-la-phan-khu-dac-biet-cua-tphcm-935433.html>, truy cập ngày 10/10/2021.

của Ban Thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng; tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

Thứ tư, cần thiết lập tổ chức chính quyền phù hợp với đặc thù của thành phố Thủ Đức. Ví dụ, người đứng đầu cơ quan hành chính ở thành phố Thủ Đức có thể do người dân lựa chọn thông qua bầu cử trực tiếp và chịu trách nhiệm trước người dân địa phương. Mức độ tự chủ, tự quyết định các vấn đề của thành phố cần phải được đề cao.

Thứ năm, công tác nhân sự của chính quyền cần được kiện toàn vì đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức sẽ là nhân lực tốt quyết định chính yếu nhất bằng các chính sách như thu hút nhân lực chất lượng cao; thực hiện chính sách thi tuyển các chức danh công chức lãnh đạo và chính sách tiền cử, tập sự lãnh đạo quản lý;²⁷

Thứ sáu, các vấn đề khác có liên quan như (1) tổ chức bộ máy nhân sự tinh gọn và thủ tục hành chính đơn giản là điều hết sức cần thiết; (2) nâng cao hơn nữa các trách nhiệm giải trình, cụ thể giải trình cần được tập hợp thành một hệ thống và công khai rộng rãi các kết quả giải trình đó, người dân cần được tham gia vào quá trình đưa ra các quyết định cũng như kế hoạch hành động của thành phố; (3) tăng cường các cơ chế chịu trách nhiệm; (4) áp dụng mạnh mẽ khoa học kỹ thuật vào công tác quản lý nhân sự và thủ tục hành chính.

3. Kết luận

Từ nhu cầu thực tiễn cũng như với sự thuận lợi của các điều kiện tự nhiên xung quanh các đô thị trung tâm, việc thành lập thành phố mới thuộc thành phố ở Việt Nam là có cơ sở. Vấn đề đặt ra là chính quyền trung ương cần nhìn thấy và đánh giá đúng những cơ sở lý luận và thực tiễn khách quan đó để đặt vấn đề xây dựng khung pháp lý cần thiết cũng như hình thành cơ chế quy hoạch khoa học, hợp lý, tạo điều kiện thuận lợi cho các đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị hình thành và phát triển theo quy luật, tránh tình trạng quy kết thành đơn vị hành chính tương đương một cách khiên cưỡng, chủ quan. Việc gọi tên một đơn vị hành chính lãnh thổ mới trong luật nên là việc cuối cùng sau khi đã có đầy đủ những cơ sở khoa học, cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và điều hành nó. Đặc biệt để thành phố trong thành phố hoạt động có hiệu quả như mong muốn thì cần một cơ sở pháp lý rõ ràng, một chính quyền với sự quản trị tốt và cộng đồng dân cư văn minh.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu nước ngoài

1. Ansumant, Satellite City: Meaning, Characteristics and Examples, <https://planningtank.com/settlement-geography/satellite-city> (truy cập ngày 10/10/2021).

²⁷ Chính sách này được ghi nhận trong Nghị quyết TW4 Khóa XI và đang được Chính phủ chuẩn bị Đề án để thực hiện.

2. Chan, C. P., & Poon, W. K. (2006). “Evolution of the Pudong government: Chinese local administrative reform in adapting to an expanding market economy”. *China Information*, 20 (2).

3. Celine Rozenblat Denise Pumain Elkin Velasquez Editors, *Advances in Geographical and Environmental Sciences - International and Transnational Perspectives on Urban Systems*, Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2018.

4. Demographia (2018), *World Urban Areas (Built Up Urban Areas or World Agglomerations) – 16th Annual Edition*, The Public Purpose, USA.

5. Leslie Patrick Abercrombie". *A Biographical Dictionary of the Architects of Greater Manchester, 1800 - 1940*. The Victorian Society.

6. New York City Charter – NYCC

Tài liệu trong nước

7. Vũ Hồng Anh: *Chính quyền đô thị - kinh nghiệm gì từ Hàn Quốc, Thái Lan, Nhật Bản*, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/vn-rut-kinh-nghiem-gi-tu-thai-lan-nhat-ban-143101.html> (truy cập ngày 10/10/2021).

8. Cẩm Hà, *Chính thức thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh*, <https://hcmcpv.org.vn/tin-tuc/chinh-thuc-thanh-lap-thanh-pho-thu-duc-thuoc-tphcm-1491872499>, (truy cập ngày 10/10/2021).

9. Việt Hoa, *TP. Thủ Đức là phân khu đặc biệt của Thành phố Hồ Chí Minh*, <https://plo.vn/thoi-su/tp-thu-duc-la-phan-khu-dac-biet-cua-tphcm-935433.html> (truy cập ngày 10/10/2021).

10. Phan Anh Tuấn, *Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị ở một số thành phố lớn trên thế giới*, Viện Khoa học nhà nước, Bộ Nội vụ, <http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/1090/language/vi-VN/Kinh-nghi-m-t-ch-c-chinh-quy-n-do-th-m-t-s-thanh-ph-l-n-tren-Th-gi-i.aspx> (truy cập ngày 10/10/2021).

11. Nguyễn Thị Thiên Trí (2018), *Bất cập của Dự thảo Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6/2018.