

# CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH ĐẶC THÙ ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH – VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh  
Administrative Law Department, Ho Chi Minh City University of Law  
Email: nttri@hcmulaw.edu.vn

## Tóm tắt

Ngày 24/6/2023 Quốc hội thông qua Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm cơ chế chính sách đặc thù đô thị cho Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) với thời hạn 5 năm thay thế cho Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế chính sách đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh sau 5 năm thực hiện. Việc áp dụng cơ chế đặc thù đô thị ở Việt Nam không mới, tuy nhiên đây là một thực tiễn pháp lý đặc biệt. Bài viết này phân tích về cơ chế đặc thù và vị trí, tính chất pháp lý của cơ chế đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh.

**Từ khóa:** cơ chế đặc thù đô thị, Nghị quyết số 98/2023/QH15, chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh, pháp luật chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh

## Abstract

On June 24, 2023, the National Assembly passed Resolution No. 98/2023/QH15 on piloting a specific urban policy mechanism for Ho Chi Minh City for a period of 5 years and replacing Resolution No. 54/2017/QH14 on piloting highlights of specific urban policy mechanisms in Ho Chi Minh City after 5 years of implementation. The application of urban-specific mechanisms in Vietnam is not new, however, it is a special legal practice. This article analyzes the specific mechanism the wrole and legal nature of the specific mechanism in Ho Chi Minh City urban areas.

**Keywords:** the urban - specific mechanism, Resolution No. 98/2023/QH15, Ho Chi Minh municipality, Ho Chi Minh City urban government law

Ngày nhận bài: 10/8/2023

Ngày duyệt đăng: 20/9/2023

## 1. Tổng quan về cơ chế đặc thù và cơ chế đặc thù đô thị

Cơ chế đặc thù đô thị được hiểu là nhóm các quy định được áp dụng riêng cho một đô thị nào đó. Thể chế đặc thù được áp dụng phổ biến trong tổ chức chính quyền đô thị, và nó gần như là bắt buộc trong chế độ phân quyền (*decentralization*).<sup>1</sup> Trong chế độ phân quyền, với kỹ thuật phân quyền từ dưới lên (*bottom-up*),<sup>2</sup> thẩm quyền quản lý

1 Phân quyền ở đây được tiếp cận theo quan niệm phân quyền quốc tế (*decentralization*), một khái niệm khác với phân quyền theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 nước ta. Đó là một hình thức phân định thẩm quyền được sử dụng chủ đạo trong chế độ tự quản địa phương. Xem: Nguyễn Thị Thiên Trí, “Các luận điểm cho việc tiếp nhận, áp dụng chế độ tự quản địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12, năm 2014.

2 Pawel Swianiewicz, “Reforming local government in Poland - Top-down and bottom-up processes”, trong cuốn sách của Norbert Kersting, Angelika Vetter, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003, tr. 283.

các lãnh thổ được xác lập theo hướng ưu tiên cho các địa phương, còn lại những loại việc nào địa phương không đảm nhận được thì trung ương đảm nhận.<sup>3</sup> Do đó, các chính sách, quy định riêng của đô thị chủ yếu do chính đô thị xác lập. Thêm vào đó, với sự khác biệt lớn giữa nông thôn và đô thị và sự khác biệt tự nhiên giữa mỗi lãnh thổ đô thị, pháp luật của mỗi đô thị (*local law/municipal law*) là riêng biệt cho từng đô thị.

Trong mô hình này, cần phân biệt các quy định riêng, mang bản sắc địa phương do chính địa phương ban hành với các quy định đặc biệt do trung ương ban hành áp dụng riêng cho địa phương. Thực tiễn pháp lý cho thấy, các quy định do chính quyền trung ương ban hành, được áp dụng chung thường gọi là luật chung (*general law*), trong một số trường hợp trung ương có thể ban hành luật đặc thù (*special law*) dành cho các đối tượng đặc biệt hoặc trong trường hợp đặc biệt. So với luật chung thì việc dùng luật đặc thù không được khuyến khích ở các nước áp dụng chế độ phân quyền. Lý do là Tòa án sẽ không mặc nhiên công nhận và áp dụng luật này trừ khi chứng minh được tính đặc thù của chúng và phải thông báo cho Tòa án và các bên quan tâm về tính đặc thù này sau khi các luật đó được ban hành. Ngoài ra, một số quốc gia còn quy định khá chặt chẽ về điều kiện để luật đặc thù có hiệu lực. Ví dụ, theo quy định của Hiến pháp bang Florida (Hoa Kỳ), để luật đặc thù có hiệu lực, luật đó không được áp dụng đối với một trong các đối tượng được liệt kê trong luật chung hoặc về nguyên tắc phải thuộc về luật chung, và luật đặc thù phải được thông qua bằng trưng cầu ý dân. Nếu một đạo luật được ban hành là luật chung nhưng trên thực tế là luật đặc thù thì đạo luật này vi hiến và do đó không có hiệu lực.<sup>4</sup> Cũng ở Mỹ, Hiến pháp bang Nam Caroline, Kentucky cũng quy định cấm sử dụng luật riêng quy định về nhiệm vụ, trách nhiệm, thẩm quyền, chức năng của chính quyền địa phương nói chung, vì đó là vấn đề chung được đặt ra ở mọi địa phương theo tinh thần của Hiến pháp.<sup>5</sup>

Như vậy, thể chế chính thức ở các đô thị thông thường không bao gồm các luật đặc thù, mà được cấu thành từ hai bộ phận: (i) luật chung do Liên bang hoặc chính quyền bang hoặc chính quyền trung

3 Valentino Crespi, Aram Galstyan, Kristina Lerman, *Comparative Analysis of Top-Down and Bottom-up Methodologies for Multi-Agent System Design*, Conference: 4th International Joint Conference on Autonomous Agents and Multiagent Systems (AAMAS 2005), Utrecht, The Netherlands, July 25-29, 2005

4 Edward M. Jackson, *Florida's General Laws of Special or Local Applications*, University of Florida Law Review, Vol. 10, No. 1, Spring, 1957, tr. 90-97.

5 Victor C. Hobday, *A Brief Description of Tennessee Municipal Government*, tr. 3, <http://trace.tennessee.edu/utk>, 1955, truy cập ngày 10/8/2023.

ương ban hành ở phạm vi chính sách vĩ mô và (ii) các quy định cụ thể do chính quyền địa phương ban hành. Do đó, bản thân mỗi đô thị có các “cơ chế đặc thù” riêng được hình thành từ lý thuyết phân quyền. Pháp luật mỗi đô thị luôn là khác biệt với các đô thị còn lại, nên sự đặc thù trong pháp luật chính quyền đô thị thuộc về tính phổ biến của pháp luật chính quyền đô thị. Vì lẽ đó, mỗi chính quyền đô thị là một đơn vị địa phương có địa vị pháp lý như nhau trước pháp luật, đều là cộng đồng đô thị tự quản (“*municipal corporation*”), không phân biệt quy mô, cấp hành chính,<sup>6</sup> mỗi đô thị được điều chỉnh theo luật chung và luật đặc thù hay luật địa phương.<sup>7</sup>

Khác với các quốc gia phân quyền, những quốc gia chưa phân quyền hoặc không chủ trương phân quyền cũng có các quy phạm đặc thù nhưng với các đặc trưng và nhiệm vụ riêng. Về tính chất, các quy phạm đặc thù ở những quốc gia tập quyền thực chất là một biểu hiện khác của cơ chế tập trung trong một bối cảnh cụ thể, chỉ khác với các luật chung ở tính đặc thù về đối tượng, tính giai đoạn, và mục đích, nhiệm vụ cụ thể của chúng. Ví dụ, thể chế đặc biệt của mô hình đặc khu kinh tế ở Trung Quốc chính là một loại thể chế đặc biệt cho trung ương ban hành áp dụng ở các lãnh thổ được xác định là đặc khu kinh tế. Bản thân mô hình đặc khu kinh tế không đặc biệt ở những quốc gia phân quyền và tự do kinh tế, nhưng vì nó được thành lập và phát triển ở Trung Quốc – một nhà nước chủ trương tập quyền, nên thể chế đặc khu là thể chế đặc thù. Thể chế đặc khu kinh tế ở Trung Quốc là thể chế mở gần như toàn diện, khác biệt hoàn toàn với thể chế quản lý kinh tế được áp dụng ở phần lãnh thổ còn lại của Trung Quốc. Theo đó, Trung Quốc đã không ngần ngại xây dựng thể chế quản lý kinh tế có tính giải phóng cao cho các đặc khu kinh tế, các đặc khu kinh tế Trung Quốc được xem là nơi “yếu và mỏng” nhất của nền kinh tế kế hoạch, đó là chế độ “chính phủ nhỏ, xã hội lớn”, “phê duyệt ít, dịch vụ nhiều”, “tinh giản thống nhất và hiệu quả”, theo mô hình hướng ngoại, tới mức “một quốc gia trong một quốc gia”, để có thể thu hút được vốn, kỹ thuật, phương pháp quản lý của nước ngoài.<sup>8</sup> Cơ chế quản lý kinh tế ở các đặc khu kinh tế Trung Quốc mang tính đặc thù với phần lãnh thổ còn lại của Trung Quốc đến mức nó được xem là nơi thử nghiệm “chủ nghĩa tư bản mang màu sắc Trung Quốc”.<sup>9</sup>

6 Victor C. Hobday, 1955, *lddd*, tr. 1.

7 Victor C. Hobday, 1955, *lddd*, tr. 2.

8 Chien Min Chao, “*One Country, Two Systems*”: *A Theoretical Analysis*, *Asian Affairs: An American Review*, Published By: Taylor & Francis, Ltd, Vol. 14, No. 2, tr. 107

9 Marco Bontje, “Shenzhen: satellite city or city of satellites?”, *International Planning Studies*, issue 3-4, Vol. 24, tr. 255-271, 2019, tr. 260 – 263.

Ở Việt Nam, mô hình cơ chế đặc thù đô thị đã được áp dụng từ những năm 1990<sup>10</sup> và ngày càng phổ biến. Tương tự luật đặc thù ở các nước, cơ chế đặc thù đô thị ở nước ta mang ba đặc trưng nổi bật. Thứ nhất là sự vượt trội về nhiệm vụ, quyền hạn so với thể chế chung đồng nhất dành cho các địa phương khác, được thể hiện ở phần thẩm quyền “tăng thêm” dành cho một đô thị nào đó, so với các đô thị còn lại. Ngoài ra, cơ chế đặc thù này không bị điều chỉnh bởi các quy định thông thường, ngay cả Luật Tổ chức chính quyền địa phương và hầu hết các luật chuyên ngành khác, chỉ cần không được trái với Hiến pháp. Thứ ba, cơ chế đặc thù cho chính quyền đô thị Việt Nam có tính thời điểm, thí điểm nhằm đáp ứng một nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội của cả nước, vùng và hoặc địa phương trong một giai đoạn nhất định.

Tuy nhiên, trong khi sự đặc thù trong pháp luật chính quyền đô thị các nước là vấn đề cốt lõi, thì các cơ chế đặc thù cho mỗi đô thị ở Việt Nam lại thuộc về một loại quy phạm riêng, khác biệt, do trung ương ban hành, được áp dụng chọn lọc ở từng đô thị. Thêm vào đó, thời gian qua, việc sử dụng quá thường xuyên, phổ biến các cơ chế đặc thù ở tất cả các đô thị ở nước ta<sup>11</sup> đã làm cho các cơ chế đặc thù đang được áp dụng như một dạng cơ chế chung nhưng lại không chính thức và có thời hạn.<sup>12</sup> Với những điều này, kết hợp với bối cảnh cơ quan tư pháp chưa được trao quyền xem xét, xử lý các quyết định lập pháp, lập quy như mô hình kiểm soát ở các nước thì thực tiễn áp dụng cơ chế đặc thù đô thị ở Việt Nam nói chung và ở đô thị lớn nhất nước là TP. Hồ Chí Minh nói riêng sẽ đặt ra nhiều vấn đề lý luận, pháp lý cần lý giải.

## **2. Cơ chế đặc thù cho đô thị Thành phố Hồ Chí Minh**

### **2.1. Ý nghĩa của cơ chế đặc thù đô thị với Thành phố Hồ Chí Minh**

Trong các đô thị được lựa chọn áp dụng thí điểm cơ chế đặc thù thì TP. Hồ Chí Minh là đô thị nổi bật, có thể xem là đô thị điển hình

10 Những thể chế đặc thù sớm cho TP. Hồ Chí Minh như: Nghị định 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 về phân cấp một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh, Nghị định số 124/2004/CP ngày 18.5.2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với TP. Hồ Chí Minh; Nghị quyết của Chính phủ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Các Luật chuyên ngành cũng đưa ra nhiều quy định khác biệt cho các thành phố trực thuộc trung ương, nổi bật là Luật Cư trú, Luật Nhà ở, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị...

11 Hiện nay, tất cả các đô thị trực thuộc trung ương đều có cơ chế đặc thù ở những giai đoạn khác nhau.

12 Các cơ chế đặc thù đô thị ở Việt Nam đều có thời hạn áp dụng từ 3 đến 5 năm.

áp dụng cơ chế đặc thù đô thị ở nước ta. Lý giải về việc lựa chọn TP. Hồ Chí Minh trong khi các đô thị nói chung đều có những điểm nghẽn từ các quy định chung chứ không riêng gì TP. Hồ Chí Minh, chúng tôi cho rằng có nhiều lý do. Thứ nhất, TP. Hồ Chí Minh có nội lực và tiềm năng lớn, được hình thành một cách vững chắc qua thời gian tích lũy từ quá trình đô thị hóa mạnh mẽ và đã có nhiều trải nghiệm thể chế đặc thù, và bản thân TP. Hồ Chí Minh cũng là đô thị có nhiều cơ chế đặc thù nhất hiện nay. Thứ hai, so với các đô thị khác, TP. Hồ Chí Minh có mức độ đô thị đậm đặc và độ đô thị hóa cao. Những vấn đề phát sinh tại TP. Hồ Chí Minh luôn là vấn đề điển hình của một lãnh thổ đô thị. Thứ ba, TP. Hồ Chí Minh là đô thị duy nhất hiện nay áp dụng chính thức mô hình chính quyền đô thị từ Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội và có thành lập thành phố thuộc thành phố. Cơ chế hiện hành với đô thị TP. Hồ Chí Minh là có tính đô thị nhất so với cơ chế của các đô thị khác, do đó những vấn đề mới phát sinh từ TP. Hồ Chí Minh là những vấn đề nổi cộm, đặc trưng, cần phải được giải quyết kịp thời. Thứ tư, với vị thế vượt trội hiện nay của TP. Hồ Chí Minh là trung tâm bán buôn, trung tâm phân phối và tiêu thụ hàng hóa cả nước, khu công nghệ cao TP. Hồ Chí Minh thu hút trên 10 tập đoàn hàng đầu toàn cầu đầu tư với kim ngạch xuất khẩu chiếm 48,9% tổng kim ngạch xuất khẩu của Thành phố. Thành phố Hồ Chí Minh là trung tâm logistics của cả nước, là trung tâm trung chuyển hàng hóa, đầu mối xuất nhập khẩu của khu vực phía Nam, là đô thị trọng điểm có kết nối vùng.<sup>13</sup> Do đó, nếu TP. Hồ Chí Minh thành công với cơ chế mới, bước tiếp theo, việc kỳ vọng về một luật chung về chính quyền đô thị, hoặc một luật riêng cho TP. Hồ Chí Minh thì cũng đều hợp lý và xứng đáng với một đô thị lớn nhất nước ta.

Có thể nói, so với các quy định chung, cơ chế đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh có những ý nghĩa nhất định. Trong bối cảnh pháp luật chính quyền đô thị hiện hành của Việt Nam từ khoảng 20 năm trở lại đây dù đã có nhiều thay đổi nhưng chưa đáp ứng yêu cầu quản trị, điều hành đô thị thì việc áp dụng cơ chế đặc thù cho chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh được xem là phần thể chế phụ trội nhằm bù đắp cho những hổng hụt mang tính hệ thống của pháp luật chính quyền đô thị. Có thể nói, dưới áp lực của thực tiễn quản lý đô thị TP. Hồ Chí

13 Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo đánh giá tác động chính sách của cơ chế chính sách trong Nghị Quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh (thay thế Nghị quyết số 54/2017/QH14)*, Hồ sơ Dự án Nghị quyết thay thế Nghị quyết số 54/2017/QH14, 2023, tr. 7, <https://duthaoonline.quochoi.vn/Pages/dsduthao/dsduthao.aspx?type=4>, truy cập ngày 10/8/2023.

Minh thì các cơ chế đặc thù được xem là phần pháp luật có tính ứng dụng cao. Ngoài ra, cơ chế đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh, cho thấy câu chuyện về chính quyền đô thị nói chung và vấn đề phân quyền nhiều hơn cho chính quyền đô thị đã được trung ương chú trọng giải quyết theo đường hướng nhất định, từ đó, cũng chính thức xác lập một thể chế riêng cho chính quyền đô thị, chứ không còn đánh đồng các đô thị với nhau hay đánh đồng với nông thôn như trước đây. Sự ra đời của các nghị quyết về thí điểm cơ chế đặc thù được xem là những trải nghiệm mới mà pháp luật chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh hay pháp luật chính quyền đô thị nước ta cần thêm thời gian để kiểm chứng về tính phù hợp của nó.

## **2.2. Nội dung vượt trội của cơ chế đặc thù đô thị Thành phố Hồ Chí Minh**

Nói về nội dung đặc thù đô thị thì không phải đến Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù cho TP. Hồ Chí Minh (sau đây gọi là NQ 54) mới đề cập đến, mà ngay từ những năm 90 của thế kỷ XX, các nội dung riêng dành cho TP. Hồ Chí Minh đã hiện diện trong các luật chuyên ngành và một số văn bản của trung ương. Tuy nhiên, với tên gọi chính thức là thể chế đặc thù cho chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh thì phải đến NQ 54 và hiện tại là Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh (gọi là NQ 98) thì thể chế đặc thù cho đô thị nói chung và cho TPHCM nói riêng mới trở thành loại thể chế được thừa nhận công khai, chính thức bởi chính quyền trung ương... Các nghị quyết này khác với các quy định đặc thù trước đây dành cho TP. Hồ Chí Minh không chỉ ở sự xác định chính thức của trung ương về tính đặc thù của cơ chế, mà còn ở chỗ chúng được hình thành trong bối cảnh TP. Hồ Chí Minh đang chính thức tổ chức mô hình chính quyền đô thị. Do đó, NQ 54 được coi là văn bản pháp luật về cơ chế đặc thù đầu tiên trong mô hình chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh. Tiếp nối NQ 54, sau khi hết 5 năm thí điểm, Quốc hội đã ban hành NQ 98 thay thế, hiện đang được áp dụng tại TP. Hồ Chí Minh từ ngày 1/7/2023. Các nghị quyết này đều có những đặc trưng về nội dung.

Cụ thể, các nghị quyết này đã trao một số quyền hạn đáng kể cho chính quyền thành phố, mà những thẩm quyền này theo luật chuyên ngành thuộc về thẩm quyền của chính quyền trung ương. Ví dụ, theo NQ 54 thì chính quyền TP. Hồ Chí Minh có các quyền mới như: phê duyệt một số dự án đầu tư theo Luật Đầu tư công; quyết định một số loại phí và lệ phí mới theo Luật phí, lệ phí; quyết định tăng thu ngân sách địa phương so với Luật Ngân sách...; hoặc cho phép Ủy

ban nhân dân Thành phố được quyền điều chỉnh tên gọi, chức năng, nhiệm vụ các phòng thuộc các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố. Đặc biệt, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố và Chủ tịch Ủy ban nhân quận, huyện được ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân cấp dưới và các cơ quan khác trong khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 không có quy định này. Đến NQ 98, có ba nhóm nội dung được quy định. Thứ nhất, nghị quyết này giữ lại và tiếp tục những nội dung đặc thù của NQ 54 vì phù hợp của quy định trước đó hoặc do cần thêm thời gian để kiểm nghiệm. Thứ hai, NQ 98 sửa đổi, bổ sung một số nội dung ở NQ 54 và Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh mà qua thời gian áp dụng đã phát sinh. Thứ ba, NQ 98 đưa ra những cơ chế mới được xuất phát từ yêu cầu thực tiễn phát sinh tại TP. Hồ Chí Minh và đồng thời xuất phát từ nhiệm vụ chính trị, kinh tế và chiến lược phát triển của Thành phố theo Nghị quyết của Bộ Chính trị<sup>14</sup> và Nghị quyết của Quốc hội về quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.<sup>15</sup> Do đó, có thể nói, về chính trị, nghị quyết nhằm cụ thể hóa nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ quốc gia mà trung ương Đảng và Quốc hội đặt ra với TP. Hồ Chí Minh, về pháp lý, đó là sự tiếp nối và bổ sung những thể chế mới do yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Vì thế, sát sườn hơn NQ 54, các nội dung của NQ 98 trước mắt có thể giải quyết những vướng mắc hiện có và thúc đẩy TP. Hồ Chí Minh phát triển tương thích với vị thế của TP. Hồ Chí Minh. Chẳng hạn như một số nội dung mới được bổ sung rất sát với nhu cầu đặt ra của TP. Hồ Chí Minh, tiêu biểu là thành lập Sở An toàn thực phẩm TP. Hồ Chí Minh sau thời gian 6 năm thí điểm thành lập Ban An toàn thực phẩm TP. Hồ Chí Minh với nhiều kết quả mang lại trong công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm tại TP. Hồ Chí Minh.<sup>16</sup> Ngoài ra, quy định UBND quận được bố trí khoản chưa phân bổ từ 2 - 4% tổng chi ngân sách quận để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ khẩn cấp, đột xuất phát sinh là chính đáng, để các quận không phải là cấp ngân sách có thể chủ động trong giải quyết các tình huống phát sinh trong quản lý. Với Quy định Hội đồng nhân dân Thành phố có thẩm quyền “căn cứ quy mô dân số, hoạt động kinh tế và đặc điểm địa bàn,

14 Nghị quyết số 31-NQ/TW của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP. Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

15 Nghị quyết số 81/2023/QH15 của Quốc hội về quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

16 Báo cáo số 124/BC-UBND của UBND TP. Hồ Chí Minh về tổng kết 06 năm thí điểm thành lập Ban Quản lý an toàn thực phẩm TP. Hồ Chí Minh ngày 07/7/2023.

quyết định cơ cấu, số lượng cán bộ, công chức tại các phường, xã, thị trấn; quyết định số lượng, chức danh, chế độ chính sách của người hoạt động không chuyên trách tại các phường, xã, thị trấn...”<sup>17</sup> giúp cởi trói nút thắt về nhân sự xã, phường ở TP. Hồ Chí Minh thời gian qua. Bên cạnh đó, nhiều quy định mới có tầm chính sách, tác động đến vị trí và định hướng phát triển của TP. Hồ Chí Minh như quy định “Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định sử dụng ngân sách Thành phố để thực hiện dự án, công trình giao thông đường bộ có tính chất vùng, liên vùng nằm trên ranh giới, địa giới hành chính giữa Thành phố và địa phương khác, các dự án quốc lộ, cao tốc đi qua địa bàn Thành phố; hỗ trợ các địa phương khác trong nước, hỗ trợ một số địa phương tại một số nước khác trong các trường hợp cần thiết”<sup>18</sup> hay quy định về “thí điểm cơ chế tài chính thực hiện biện pháp giảm phát thải khí nhà kính theo các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ cacbon”<sup>19</sup> đều là những quy định rất phù hợp trong tình hình hội nhập quốc tế hiện nay, sát với việc thực hiện thị trường trao đổi tín chỉ cacbon dự kiến hình thành năm 2028. Ngoài ra, các cơ chế lần này không chỉ đặc thù về nội dung mà còn đặc thù về thủ tục (cách làm) so với quy định chung (ví dụ, Quy định về việc thực hiện chuẩn bị thu hồi đất của một số dự án tại Thành phố tại khoản 12 Điều 6 Dự thảo), đều là các quy định tạo cơ hội chủ động lớn cho TP. Hồ Chí Minh.

Như vậy, các nội dung của cơ chế đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh là phù hợp, là những quy định rất sát với yêu cầu quản trị đô thị TP. Hồ Chí Minh hiện tại và xu hướng tương lai. Điều cần làm rõ ở đây không phải nội dung đặc thù mà là cách xác lập cơ chế đặc thù.

### **3. Về những vấn đề pháp lý và thực tiễn đặt ra từ cơ chế đặc thù đô thị Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay**

*Thứ nhất*, thực tiễn pháp luật cho thấy, Hiến pháp đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương đều không sản sinh ra cơ chế đô thị sát với nhu cầu quản lý đô thị TP. Hồ Chí Minh. NQ 131 về chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh cũng chỉ dừng lại ở khung sườn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nhiều vấn đề về quản lý đô thị không được đặt ra trong Nghị quyết này. Có thể nói, tổng thể cơ chế, chính sách từ Hiến pháp đến luật và đến ngay cả nghị quyết chính thức về chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh vẫn chưa đủ để có cơ chế mang tính

17 Điều 9 Nghị quyết số 98 /2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh.

18 Điều 5 Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh.

19 Điều 6 Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh.



đô thị phù hợp với yêu cầu. Thực tiễn đặt ra nhu cầu phải có cơ chế vượt trội bổ sung để giải quyết những vướng mắc và điểm nghẽn phát sinh khi triển khai mô hình chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh. Cơ chế vượt trội đó được “kỹ gài” vào nhóm quy phạm thí điểm cơ chế chính sách đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh.

Từ thực tiễn pháp lý này cho thấy, vào thời điểm hiện tại, chính cơ chế đặc thù đô thị mới thực chất là thể chế phục vụ trực tiếp cho quản lý đô thị, đáp ứng nhu cầu thực tiễn của đô thị. Vậy thì, có phải sự đặc sắc của pháp luật chính quyền đô thị nói chung và chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh đang được quyết định từ các quy định thí điểm cơ chế đặc thù đô thị chứ không phải từ chính các cơ chế chính thức về chính quyền địa phương? Việc thổi phồng vai trò của cơ chế đặc thù sẽ làm dấy lên lo ngại rằng, khi đô thị hóa ngày càng cao, hệ thống pháp luật chính thức về chính quyền đô thị sẽ ngày càng tỏ ra lạc hậu, đồng nghĩa với việc trung ương sẽ sử dụng cơ chế đặc thù càng dày đặc hơn. Và ngược lại, khi sử dụng cơ chế đặc thù quá thường xuyên có thể làm cho luật chung bị lỗi thời, thiếu động lực đổi mới.

*Thứ hai*, việc áp dụng cơ chế đặc thù thí điểm chỉ có ý nghĩa khi việc thí điểm đặt ra trong một nhiệm vụ pháp lý rõ ràng, có lộ trình và có kế hoạch, chiến lược sử dụng kết quả thí điểm đó. Tuy nhiên, điều này lại không được đề ra chính thức trong hầu hết các cơ chế đặc thù đô thị nào nói chung và cơ chế cho TP. Hồ Chí Minh nói riêng, cũng không được đặt ra trong bất kỳ một kế hoạch, chiến lược lập pháp nào ở nước ta trong thời gian qua và hiện tại. Từ đó, lại đặt ra câu hỏi rằng phải chăng trung ương đang dùng thể chế đặc thù đô thị một cách tùy nghi, chưa có sự tính toán thấu đáo? Và sự tùy nghi trong bối cảnh pháp luật chính quyền đô thị đang cần một sự chuyển biến mạnh mẽ về chất liệu sẽ có nguy cơ biến cơ chế đặc thù thí điểm là một công cụ của cơ chế xin cho hơn là một giải pháp pháp lý được hình thành một cách khoa học và bài bản? Ví dụ, trước đây việc thí điểm bỏ HĐND quận, huyện, phường được tiến hành trong bối cảnh và lộ trình tiến tới ban hành Hiến pháp năm 2013 và sau đó là Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Dù sau đó việc bỏ Hội đồng nhân dân (HĐND) quận, huyện, phường không được chính thức đưa vào Luật Tổ chức chính quyền địa phương với lý do “tránh xáo trộn”,<sup>20</sup> nhưng việc thí điểm ban đầu là có chủ đích, công khai, minh bạch. Còn hiện nay việc thí điểm cơ chế đặc thù TP. Hồ Chí Minh được áp dụng khá phổ biến nhưng lại chưa cho thấy sự minh bạch, vậy thì cơ chế thí

20 Tờ trình của Chính phủ về Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Hồ sơ Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương, <https://duthaoonline.quochoi.vn/Pages/dsduthao/dsduthao.aspx?type=2>, truy cập ngày 12/9/2023.

điểm này sẽ được áp dụng bao lâu để nó được trở thành chính thức?

*Thứ tư*, thay vì có một cơ chế tổng thể mang tầm chính sách trong phân định thẩm quyền giữa trung ương và đô thị, cơ chế đặc thù được xác lập như cơ chế trao quyền theo vụ việc, mang tính nhỏ, lẻ và có thời hạn. Đặc trưng này của cơ chế đặc thù được bảo hộ bởi nguyên tắc rường cột của hệ thống chính trị - pháp lý nước ta là nguyên tắc tập trung - dân chủ, bảo đảm pháp luật luôn đi từ trên xuống. Theo đó, với tính nhỏ, lẻ và tính thời hạn được ấn định thì cơ chế đặc thù chỉ có thể là giải pháp tạm thời. Điều đáng nói là sự tạm thời này đã kéo dài xuyên suốt quãng thời gian hơn 20 năm đổi mới chính quyền đô thị nước ta thời gian qua. Điều này làm cho cơ chế đặc thù về bản chất là một dạng ủy quyền của trung ương hơn là một cơ chế thí điểm nhằm trải nghiệm, kiểm nghiệm tính phù hợp của thể chế.

Theo đó, với cơ chế đặc thù, TP. Hồ Chí Minh thực chất chỉ giải quyết được một vài điểm nghẽn tạm thời, nên TP. Hồ Chí Minh hoặc các đô thị khác vừa xin xong cơ chế đặc thù này lại lo xin cơ chế đặc thù tiếp theo và luôn trong tình trạng xin cơ chế đặc thù dù đang ở trong cơ chế đặc thù. Chẳng hạn như, vào năm 2017, TP. Hồ Chí Minh có Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế. Đến năm 2020, thành phố lại có chính sách phát triển đặc thù với Nghị quyết 131/2020/QH14 về chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh với nhiều quyền hạn vượt trội về tổ chức và hoạt động so với các đô thị khác. Nhưng khi còn thuộc sự điều chỉnh của NQ 54 và NQ 131 thì thành phố này vẫn xin trung ương cơ chế đặc thù khác.<sup>21</sup> Và hiện TP. Hồ

21 Ví dụ, năm 2017, mặc dù đang có nhiều cơ chế đặc thù và có NQ 54 nhưng Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh đề xuất Bộ Nội vụ phân cấp cho TP. Hồ Chí Minh tuyển dụng đặc cách công chức, thi nâng ngạch công chức từ chuyên viên lên chuyên viên chính, được chủ động quyết định số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập theo nhu cầu thực tế; đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường cho phép Ủy ban nhân dân Thành phố phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp chứng nhận quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng; đề nghị Bộ Tài chính trình Chính phủ chấp thuận cấp lại cho TP. Hồ Chí Minh một phần số thu các khoản thuế từ hoạt động xuất nhập khẩu (dự kiến các mức 8%-10%-12% trong tổng thu) và thực hiện trong 10 năm để tạo điều kiện cho TP. Hồ Chí Minh bổ sung nguồn đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ, hệ thống cảng sông, cảng biển, kết nối liên vùng tác động tích cực đến sự phát triển của TP. Hồ Chí Minh và các địa phương lân cận.

Mới nhất, phê chuẩn đề nghị của Thành phố Hồ Chí Minh, bằng Nghị quyết số 27, Chính phủ giao Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh ban hành hệ số điều chỉnh giá đất vào đầu kỳ hàng năm để lập phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, lấy ý kiến người dân có đất thu hồi theo quy định tại khoản 2, Điều 47, Luật Đất đai năm 2013. Xem thêm: Duy Phương, *Cơ chế đặc thù sẽ giúp TP. Hồ Chí Minh gỡ vướng trong bồi thường, tái định cư*, 2020, <https://vov.vn/kinh-te/co-che-dac-thu-se-giup-TP.HCM-go-vuong-trong-boi-thuong-tai-dinh-cu-1020563>. vov, truy cập ngày 10/9/2023.

Chí Minh đang tuân thủ NQ 98 với nhiều nội dung mới hơn, đặc thù hơn so với NQ 54, nhưng với nội dung nhỏ lẻ đặc trưng của NQ 98 thì việc TP. Hồ Chí Minh xin thêm một nội dung nào đó là điều có thể dự liệu được.

Tính thời điểm cũng là một thực trạng của cơ chế. Với thời hạn 5 năm thí điểm, đô thị TP. Hồ Chí Minh luôn trong trạng thái phải “chạy đua” với thời gian chính sách, tiếp sau đó là câu chuyện xin gia hạn, xin cơ chế tiếp theo khi sắp hết hạn... Điều này nói lên sự chưa thoát ly của cơ chế đặc thù trong tổng thể cơ chế tập trung bao lâu nay và cơ chế đặc thù là một biểu hiện khác của cơ chế tập trung, mà nếu không có một định hướng rõ ràng thì TP. Hồ Chí Minh hay các đô thị khác sẽ quẩn quanh cơ chế đặc thù này đến cơ chế đặc thù khác, khó có sự bứt phá để hình thành một thể chế tổng thể về chính quyền đô thị.

*Thứ năm*, các cơ chế đặc thù đều giống nhau ở chỗ trao rất nhiều quyền cho TP. Hồ Chí Minh. Việc trao nhiều quyền là hợp lý để TP. Hồ Chí Minh được tự chủ trong quản lý, điều tiết đô thị. Nhưng điều đó sẽ là bất hợp lý nếu thiếu một cơ chế kiểm soát phù hợp với quyền lực vừa trao. Hầu hết các nghị quyết vì lý do thí điểm nên đều không đặt ra cơ chế kiểm soát đặc thù cho những nội dung đặc thù dành cho TP. Hồ Chí Minh mà chỉ áp dụng cơ chế báo cáo định kỳ hoặc kiểm tra và cơ chế thời hạn để kiểm soát. Với việc quy định cơ chế báo cáo định kỳ hay áp dụng thời hạn, cùng với cơ chế kiểm soát hiện hành theo quy định chung chắc chắn không thể bảo đảm pháp chế, pháp quyền cho hệ chuỗi quyền lực được triển khai trong cơ chế đặc thù. Đặc biệt, cơ chế sau mạnh hơn cơ chế trước, thẩm quyền được trao càng vượt trội hơn, càng có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của dân, do đó cần đặt nhu cầu kiểm soát chặt chẽ. Ví dụ như NQ98 quy định TP. Hồ Chí Minh được thu phí, lệ phí nằm ngoài danh mục Luật Phí, Lệ phí, hay TP. Hồ Chí Minh “được áp dụng hình thức hợp đồng BOT đối với dự án đầu tư xây dựng, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa công trình đường bộ hiện hữu...”<sup>22</sup> đều là những cơ chế có nguy cơ lạm quyền, tham nhũng nếu không có cơ chế kiểm soát phù hợp. Mặc dù trong tờ trình của mình về Dự thảo Nghị quyết mới Chính phủ có đưa ra yêu cầu bảo đảm nhiệm vụ kiểm tra, giám sát của Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp của TP. Hồ Chí Minh và có cơ chế kiểm soát quyền lực, bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, nhưng vẫn chỉ là yêu cầu được đặt ra từ những cơ chế cũ. Với cơ chế kiểm soát quyền lực

22 Xem Điều 5, Điều 7 Nghị Quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh.

nhà nước hiện có, dù có cố gắng với tinh thần và trách nhiệm cao nhất thì cũng còn nhiều thiếu sót.

### **Kết luận**

Các thể chế thí điểm cơ chế đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh nói riêng và các đô thị Việt Nam nói chung là một dạng chính sách theo kiểu từ trên xuống, phần lớn là giải quyết những gì trung ương muốn hơn là địa phương cần. Thực tiễn pháp lý cho thấy, những thể chế mới về chính quyền đô thị nước ta thời gian qua được phát triển từ các mô hình “xé rào đô thị” hơn là từ sự chính thức hóa của cơ chế thí điểm đặc thù đô thị. Phần lớn thực trạng pháp lý, thực tiễn đặt ra từ cơ chế đặc thù đều xuất phát từ chỗ chúng ta chưa có một định hướng phát triển pháp luật chính quyền đô thị, đặc biệt là chưa có lộ trình hay kế hoạch sử dụng kết quả các cơ chế đặc thù một cách minh bạch. Sự chưa minh bạch đó đặt ra những hoài nghi về vị trí, tính chất và nhiệm vụ của các cơ chế đặc thù cũng như cách mà trung ương sử dụng chúng.

Siêu đô thị TP. Hồ Chí Minh nổi bật và phồn thịnh nhờ những yếu tố thuộc về kinh tế hay cơ sở hạ tầng, những điều đó chỉ bền vững khi chúng được nuôi dưỡng bằng một hệ kiến trúc thượng tầng phù hợp. Thực tế cho thấy, với cơ chế đặc thù thì TP. Hồ Chí Minh vẫn có những phát triển nhất định. Nhưng xứng đáng và cấp thiết hơn, TP. Hồ Chí Minh cần có luật đặc thù để có thể phát huy hết nguồn lực trong phát triển địa phương và lan tỏa ra vùng Đông Nam bộ. Một luật đặc thù cho TP. Hồ Chí Minh chính là đòn bẩy chính sách cho kinh tế, dịch vụ, cầu đường, trường trạm,... và giá trị đạt được bên cạnh đó chính là sự minh bạch, sự kiểm soát, sự chuyên nghiệp và trách nhiệm giải trình - bộ phận của dân chủ, dân quyền, Nhà nước pháp quyền. ●

### **Tài liệu tham khảo**

- [1] Marco Bontje, “Shenzhen: satellite city or city of satellites?”, *International Planning Studies*, issue 3-4, Vol. 24
- [2] Chien Min Chao, “One Country, Two Systems”: A Theoretical Analysis, *Asian Affairs: An American Review*, Published By: Taylor & Francis, Ltd., Vol. 14, No. 2
- [3] Valentino Crespi, Aram Galstyan, Kristina Lerman, *Comparative Analysis of Top-Down and Bottom-up Methodologies for Multi-Agent System Design*, Conference: 4th International Joint Conference on Autonomous Agents and Multiagent Systems (AAMAS 2005), Utrecht, The Netherlands, July 25-29, 2005
- [4] Victor C. Hobday, *A Brief Description of Tennessee Municipal Government*, <http://trace.tennessee.edu/utk>, 1955, truy cập ngày 10/8/2023
- [5] Edward M. Jackson, *Florida's General Laws of Special or Local Applications*, *University of Florida Law Review*, Spring, Vol. 10, No. 1, 1957
- [6] Pawel Swianiewicz, “Reforming local government in Poland - Top-down and bottom-up processes”, in Norbert Kersting, Angelika Vetter, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003