

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRUNG QUỐC

TH.S PHẠM NGỌC THẠCH
Viện Nghiên cứu Trung Quốc

Aây dựng chính quyền đô thị là một nội dung đang thu hút nhiều quan tâm, thảo luận tại Việt Nam. Tuy nhiên, những nghiên cứu, thảo luận về kinh nghiệm của Trung Quốc, một nước có nhiều sự tương đồng trong phát triển kinh tế xã hội với Việt Nam còn khá thiếu vắng. Bài viết này điểm qua quá trình đô thị hóa tại Trung Quốc, tìm hiểu về chính quyền đô thị của Trung Quốc. Bài viết cũng cung cấp một số thông tin về những tìm tòi, thử nghiệm ban đầu trong việc xây dựng chính quyền đô thị tại một số địa phương của Trung Quốc.

Quá trình đô thị hóa tại Trung Quốc

Kể từ khi Trung Quốc tiến hành cải cách mở cửa, quá trình đô thị hóa của nước đã diễn ra nhanh chóng. Năm 1978, Trung Quốc chỉ có 172,45 triệu dân thành thị, tỷ lệ đô thị hóa là 17,92%. Năm 2010, tỷ lệ đô thị hóa của Trung Quốc đạt 47,5%, với dân số thành thị khoảng 650 triệu người. Hiện Trung Quốc có 23 đô thị có 2 triệu dân trở lên, 33 đô thị có dân số từ 1 đến 2 triệu người,

86 đô thị có dân số từ 500 nghìn đến dưới 1 triệu dân, 239 đô thị có dân số từ 200 đến 500 nghìn dân, và 273 đô thị có dân số phi nông nghiệp dưới 200 nghìn dân.¹ Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm lần thứ 12 Trung Quốc công bố gần đây đã ước tính rằng tỷ lệ đô thị hóa của nước này sẽ lên tới 51,5% năm 2015. Đến năm 2025, Trung Quốc sẽ có khoảng 1 tỷ dân thành thị, tăng thêm khoảng 350 triệu người so với dân số thành thị hiện nay, với khoảng 240 triệu dân là người nhập cư. Trung Quốc sẽ có khoảng 221 thành phố có trên 1 triệu dân, trong đó có 23 thành phố có trên 5 triệu dân và 8 thành phố cỡ lớn với dân số trên 10 triệu người vào năm 2025.²

Trong quá trình đô thị hóa nhanh chóng, số lượng đô thị của nước này có sự gia tăng đáng kể. Trong 5 năm đầu tiên sau cải cách mở cửa, số lượng đô thị của Trung Quốc bắt đầu có sự gia tăng, với 193 đô thị năm 1978 và 245 đô thị vào năm 1982 (trung bình khoảng 13 đô thị/năm). Từ năm 1983 đến năm 1996, số lượng đô thị đã tăng tốc nhanh chóng, khoảng 30 đô thị mới được thành lập, mà

với 666 đô thị năm 1996. Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 1997 đến nay, Trung Quốc bước vào giai đoạn điều chỉnh, với 668 đô thị năm 1997 và 654 đô thị vào đầu năm 2010. Hiện tượng giảm số lượng đô thị trong giai đoạn này chủ yếu do các đô thị cấp huyện được chuyển thành các đơn vị cấp quận trực thuộc các đô thị lớn, là kết quả của việc điều chỉnh đơn vị hành chính do quy mô phát triển kinh tế.³

Khi mức độ đô thị hóa của Trung Quốc gia tăng, khu vực kinh tế đô thị của nước này đã đóng vai trò ngày một quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Theo thống kê, vào năm 2008, tất cả các đô thị ở cấp địa khu (đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, trên cấp huyện) của Trung Quốc có tổng dân số khoảng 376,19 triệu người, chiếm 28,3% tổng dân số Trung Quốc. Tổng sản phẩm địa phương của các đô thị này chiếm tới 62% GDP của cả Trung Quốc. Có tới 43 đô thị có tổng GDP lớn hơn 100 tỷ NDT, trong đó có 20 đô thị có GDP từ 200 tỷ NDT trở lên. Các đô thị này đều duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, các ngành dịch vụ phát triển nhanh chóng và cơ cấu ngành nghề được ưu hóa và nâng cấp. Cuối năm 2009, trên cả nước Trung Quốc có 779,95 triệu người lao động có việc làm; trong số đó, có 311,2 triệu người ở thành thị.⁴

Trong hơn 3 thập niên qua, các đô thị của Trung Quốc đã trải qua những thay đổi theo nhiều khía cạnh. Các đô thị Trung Quốc chuyển từ các trung tâm chính trị và kinh tế truyền thống sang các giao điểm đô thị được kết nối với thị trường thế giới. Lĩnh vực ngành nghề

của các đô thị Trung Quốc đã chuyển dần từ chú trọng vào khu vực chế tạo sang phát triển cân bằng của ngành dịch vụ. Các đô thị của Trung Quốc cũng chuyển từ mở rộng không ngừng không gian đô thị sang phát triển mang tính tập trung và sử dụng tiết kiệm các nguồn lực và phát triển bền vững. Bản thân các đô thị Trung Quốc đã chuyển từ phát triển do chính quyền chỉ đạo hoặc thậm chí là trực tiếp dẫn dắt sang sự phát triển được thực hiện bởi các chuyên gia phát triển trong khuôn khổ các quy định pháp luật do chính phủ xác lập.⁵

Những vấn đề mà đô thị tại Trung Quốc đang phải đối mặt

Cùng với công nghiệp hóa, đô thị hóa là một trong hai xung lực chính của phát triển xã hội tại Trung Quốc. Đô thị hóa là một quá trình trong đó cư dân nông thôn phân tán cùng hội tụ về các khu vực đô thị mật độ cao. Trong quá trình đó, chính quyền đô thị Trung Quốc đang phải đương đầu với nhiều áp lực. Hiện nay, những vấn đề mà Trung Quốc đối mặt trong tiến trình đô thị hóa rất đa dạng. Ba vấn đề chính bao gồm: Năng suất thấp tại khu vực nông thôn, năng lực chịu tải (Carrying Capacity) thấp của các khu vực thành thị và sự khác biệt khu vực đang gia tăng trong chất lượng đô thị hóa.

Thứ nhất là năng suất lao động thấp của khu vực nông thôn trong quá trình đô thị hóa. Hiện tại, số lượng người làm việc trong ngành nông nghiệp chiếm 40% tổng số lao động tại Trung

Quốc, trong khi GDP theo đầu người của ngành này chỉ đạt khoảng 10,000 NDT, thấp hơn nhiều so với mức 70.000 NDT của ngành công nghiệp và 50,000 NDT của ngành dịch vụ. Số việc làm có thể cung cấp ở khu vực thành thị là không thể đáp ứng cho số lao động dư thừa quá lớn từ khu vực nông thôn.

Thứ hai là năng lực chịu tải của đô thị trong quá trình đô thị hóa. Nguồn cung nhà ở đô thị, hạ tầng đô thị và các phương tiện giao thông công cộng đều thấp hơn nhiều so với nhu cầu gia tăng nhanh chóng nảy sinh từ quá trình đô thị hóa và nhu cầu của lượng lớn công nhân nhập cư từ các vùng nông thôn.

Thứ ba là chênh lệch phát triển giữa các đô thị. Tại Trung Quốc, hiện nay hầu hết nhân tài và nguồn vốn chảy tới các thành phố ven biển đã phát triển và các thành phố này vận hành như là các trung tâm kinh tế lớn trong tiến trình đô thị hóa. Trong khi đó, khu vực Trung-Tây rộng lớn và các thành phố cỡ vừa và nhỏ tương đối kém phát triển lại rất thiếu các nguồn lực để phát triển và rất cần sự hỗ trợ chính sách sách từ Trung ương.

Để giải quyết những vấn đề này, việc đổi mới về mặt thể chế trong tiến trình đô thị hóa cần phải được đặt lên hàng đầu và thúc đẩy sao cho đô thị hóa cần cung cấp được cơ sở vững chắc cho việc chuyển đổi mô thức phát triển kinh tế nói chung tại Trung Quốc. Đồng thời, công tác cải thiện chất lượng quy hoạch và phát triển đô thị cũng cần phải có nhiều nỗ lực. Trọng tâm của cải cách cần

được hướng vào việc nâng cao năng lực của chính quyền đô thị nhằm làm tốt việc lôi kéo kinh tế nông thôn phát triển, chuyển đổi lao động nông thôn và cung cấp dịch vụ công.

Chính quyền đô thị trong hệ thống chính quyền địa phương Trung Quốc

Hiến pháp năm 1982 của Trung Quốc quy định nước này được chia thành tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc Trung ương. Các tỉnh và khu tự trị được chia thành các địa khu tự trị, huyện, huyện tự trị và thành phố cấp huyện. Các huyện và huyện tự trị được chia thành các hương, hương dân tộc, và trấn. Các thành phố trực thuộc Trung ương và các thành phố lớn bao gồm các đơn vị hành chính quận và huyện. Các địa khu tự trị được chia thành huyện, huyện tự trị và thành phố. Các khu tự trị, địa khu tự trị và huyện tự trị là nơi tự trị của người dân tộc. Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, huyện, thành phố cấp huyện, hương và hương dân tộc và trấn (tương đương xã, phường ở Việt Nam) thiết lập cơ quan đại hội đại biểu nhân dân và chính phủ nhân dân, là các cơ quan chính quyền địa phương.

Thành phố là quy chế địa vị hành chính được chính quyền Trung ương trao cho chính phủ địa phương. Trong cơ cấu hành chính của Trung Quốc, có 4 cấp chính quyền địa phương: Chính quyền cấp tỉnh, chính quyền cấp địa khu, chính quyền cấp huyện và Chính quyền cấp hương. Thành phố có thể tồn tại ở 3 cấp trên cấp hương. Chính quyền đô thị là

chính quyền địa phương ở 3 cấp, đó là chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương (cấp tỉnh), chính quyền thành phố địa khu (cấp địa khu) và chính quyền thành phố cấp huyện.

Trên phương diện pháp luật, Trung Quốc chưa có quy định tách biệt mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Trung Quốc chỉ có Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật Tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân địa phương. Tuy nhiên, các đạo luật này không tách biệt về mặt mô hình tổ chức của chính quyền đô thị hay nông thôn.

Tuy vậy, trên thực tế, quyền năng của chính quyền đô thị có sự khác biệt so với chính quyền nông thôn. Đây là một trong những động cơ chính dẫn tới làn sóng nâng cấp lên thành phố diễn ra trong thập niên 1990 tại Trung Quốc. Địa vị hành chính là thành phố đem lại quyền năng và lợi ích khá đa dạng cho các chính quyền địa phương tại Trung Quốc. Những quyền năng và lợi ích riêng đó có thể là: ⁶

- *Thuế và phí*: Thành phố được thu thuế xây dựng đô thị cao hơn (7% so với 5% của huyện), có thể thu thuế phụ đối với việc cấp đăng ký xe. Tại Liêu Ninh, mỗi thành phố có thể được nhận trợ cấp thêm 1-2 triệu NDT mỗi năm sau khi được nâng cấp.

- *Liên quan đến đất đai*: Thành phố nói chung được chuyển nhiều đất đai sang mục đích xây dựng và giữ lại một nguồn thu lớn từ việc chuyển nhượng sở hữu đất. Theo các quy định có liên quan

của Trung Quốc, đất đai ở đô thị thuộc sở hữu nhà nước, còn đất đai ở nông thôn thuộc sở hữu tập thể.

- *Chính sách ưu đãi*: Sau khi đạt được địa vị “trực thuộc tỉnh”, thành phố có thể báo cáo trực tiếp tới chính quyền cấp tỉnh để xin dự án đầu tư;

- *Quyền lực hành chính*: thành phố có nhiều quyền hơn đối với quản lý ngoại thương và ngoại hối, có quyền tuyển thêm cảnh sát và quản lý phương tiện, có thể thiết lập các chi nhánh hải quan và các ngân hàng của nhà nước lớn, đồng thời có thể thông qua các dự án có quy mô vốn lớn hơn.

- *Quy mô chính quyền*: Thành phố có thể thành lập thêm nhiều ban ngành và có số biên chế lớn hơn.

- *Ngạch bậc và lương*: Đôi khi ngạch bậc và lương cán bộ được nâng sau khi được nâng cấp lên “thành phố”.

- *Uy tín*: Thành phố nói chung có uy tín và hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư từ bên ngoài.

Trong quá trình phát triển đô thị tại Trung Quốc, việc gia tăng số lượng các thành phố thông qua việc nâng cấp từ các huyện lên thành phố cấp huyện trong giai đoạn 1983-1996 có mục tiêu chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương. Đồng thời, quá trình này cũng giúp chuyển lượng lao động dư thừa ở nông thôn sang thành phố và làm giảm đi khoảng cách thu nhập nông thôn-thành thị. Được trao thẩm quyền hành chính nhiều hơn và tự chủ về tài

chính nhiều hơn, chính quyền địa phương được cho là có nguồn lực nhiều hơn để cung cấp các dịch vụ công. Mặc dù việc đạt quy chế địa vị thành phố không làm thay đổi cấp hành chính trong cấu trúc hành chính chung của cả nước, nhưng chính quyền địa phương cũng có thể có được quyền lực chính trị lớn hơn. Thí dụ, Bí thư tổ chức Đảng của nhiều thành phố cấp huyện có thể trở thành ủy viên thường vụ của đảng ủy địa khu, và do đó có được địa vị chính trị của cấp địa khu. Thẩm quyền hành chính trong vấn đề thuế, tài chính, thương mại, giao thông cũng được mở rộng. Lợi thế lớn nhất là liên quan đến hạn mức chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Chính quyền địa phương có thể giành được nguồn thu lớn thông qua việc chuyển đổi sử dụng đất này.⁷

Việc nâng cấp các huyện sang thành phố cấp huyện đã dừng lại từ năm 1997, nhưng những xu hướng điều chỉnh khác cũng tiếp tục xuất hiện. *Xu hướng thứ nhất* là chuyển các địa khu thành các thành phố cấp địa khu, vốn diễn ra từ thập niên 1980. Trong 179 địa khu vào năm 1982, gần 100 địa khu đã chuyển thành thành phố trong giai đoạn 1983-1997. Thí dụ, thành phố Trung Sơn tỉnh Quảng Đông từ chỉ là một huyện trước năm 1983 và đã được nâng cấp lên thành phố cấp huyện vào năm đó. Sau đó thành phố cấp huyện Trung Sơn đã được nâng lên cấp địa khu vào năm

1988. Sau khi chính sách nâng cấp từ cấp huyện lên thành phố chấm dứt vào năm 1997, chính sách nâng cấp cấp địa khu lên cấp thành phố vẫn đang tiếp diễn. Từ năm 1997 đến năm 2004, đã có 66 trường hợp diễn ra, nhanh hơn nhiều so với giai đoạn 1983-1997. *Xu hướng thứ hai* là nhiều huyện hoặc thành phố cấp huyện đã chuyển thành các quận đô thị của thành phố cấp cao hơn. Một mặt sự chuyển đổi này mở rộng quy mô của thành phố. Mặt khác, các huyện hay thành phố cấp huyện đã mất đi chính quyền độc lập là kết quả của sự thay đổi này. Từ 1997 đến 2004, đã có 58 quận được thành lập theo cách này. Thí dụ, thành phố Nam Hải (thành phố cấp huyện tại tỉnh Quảng Đông) đã trở thành quận Nam Hải của thành phố Phật Sơn vào năm 2002. Chính sách này chủ yếu là làm gia tăng quy mô của những thành phố lớn có sẵn. *Xu hướng thứ ba* là mở rộng thẩm quyền cho các thành phố cấp huyện. Một số thành phố cấp huyện có sự phát triển kinh tế nhanh đã được trao thẩm quyền chính trị và hành chính lớn hơn. Với việc Hội nghị Trung ương 4, Đại hội XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 2004 quyết định cắt giảm số phó bí thư của đảng ủy địa phương, nhiều bí thư đảng của các thành phố cấp huyện phát triển nhanh đã được bổ nhiệm làm ủy viên thường vụ của Đảng bộ chính quyền cấp cao hơn. Một số chính sách đặc biệt đã được trao cho một số thành phố cấp huyện có vai

trò là trung tâm kinh tế vùng. Điển hình là thành phố Nghĩa Ô của tỉnh Chiết Giang. Dù là một thành phố cấp huyện, nhưng Nghĩa Ô đã được trao quyền vận hành sân bay, thông quan hải quan, cấp thị thực cho người nước ngoài, đây vốn là những thẩm quyền của chính quyền cấp địa khu. Theo Tân Hoa xã, trong số gần 1000 hạng mục cấp phép được giao cho chính quyền cấp địa khu, thành phố Nghĩa Ô đã được trao 618 vào năm 2010, so với 313 của một huyện trung bình tại Chiết Giang và 0 cho một huyện thông thường ở các tỉnh khác.

Thí điểm xây dựng hình hành chính “tam phân” tại thành phố Thâm Quyến, tỉnh Quảng Đông

Trong công cuộc cải cách mở cửa của Trung Quốc, Thâm Quyến đã được chính phủ Trung ương Trung Quốc lựa chọn như là “phòng thí nghiệm lớn” cho các chính sách đột phá của nước này. Các chính sách cải cách kinh tế đều đã được thử nghiệm tại Thâm Quyến và sau đó nhân rộng ra toàn quốc trong giai đoạn từ thập niên 1980s đến nay. Một lần nữa, sau 30 năm trở thành đặc khu kinh tế đầu tiên của Trung Quốc, từ tháng 5/2009, Thâm Quyến đã được Quốc vụ viện Trung Quốc lựa chọn để tiến hành cải cách hành chính tổng thể tại nước này khi phê chuẩn bản “Phương án tổng thể cải cách thí điểm đồng bộ tổng hợp thành phố Thâm Quyến”. Trong phương án cải cách tổng thể thí điểm đó, Thâm Quyến được Trung ương cho phép đi sâu

cải cách trên 6 phương diện cụ thể, trong đó có xác định xây dựng đô thị kiểu mẫu:

(1) Đi sâu cải cách thể chế hành chính. Hoàn thiện thể chế quản lý siêu bộ (đa ngành), thúc đẩy cải cách thể chế quản lý hoạch định khu vực thành thị. Tiếp tục thực hiện cải cách chế độ quản lý công vụ viên (công chức) và mời sử dụng, đi sâu cải cách đơn vị sự nghiệp, nghiêm túc thực hiện công tác hành chính theo pháp luật, đi đầu xây dựng chính phủ theo mô hình phục vụ công cộng.

(2) Đi sâu cải cách toàn diện thể chế kinh tế, hoàn thiện cơ chế thị trường phân phối các yếu tố và các chế độ tài vụ, tín dụng, đất đai, đầu tư, đi đầu xác lập hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa;.

(3) Tích cực thúc đẩy cải cách lĩnh vực xã hội, đi sâu cải cách chế độ giáo dục, y tế, nghề nghiệp, bảo hiểm xã hội, nhà ở, văn hóa, đẩy nhanh xây dựng xã hội hài hòa xã hội chủ nghĩa;

(4) Hoàn thiện cơ chế thể chế sáng tạo tự chủ mới, hoàn thiện thể chế phục vụ sáng tạo và cơ chế quản lý nhân tài, đẩy nhanh xây dựng thành phố sáng tạo quốc gia;

(5) Lấy hợp tác Thâm Quyến-Hongkong làm trọng điểm, sáng tạo toàn diện cơ chế thể chế hợp tác khu vực và mở cửa đối ngoại. Đổi mới phương thức phát triển mậu dịch đối ngoại, đi đầu hình thành kết cấu mới kinh tế mở cửa theo hướng toàn phương vị, đa cấp độ, mở cửa, theo cả chiều rộng, trình độ cao.

(6) Xung quanh việc xác lập cơ chế thể chế tiết kiệm tài nguyên, thân thiện môi trường, đẩy nhanh xây dựng đô thị kiểu mẫu văn minh sinh thái quốc gia.

Trên cơ sở Phương án tổng thể này, ngày 31/7/2009, thành phố Thâm Quyến đã chính thức bắt tay vào tiến hành cải cách bộ máy chính quyền, đồng thời công bố “Phương án cải cách bộ máy chính quyền nhân dân thành phố Thâm Quyến”. Theo phương án cải cách lần này, ngoài 7 ban ngành là Sở Công an, Sở Giáo dục, Sở Dân chính, Sở Tư pháp, Cục Kiểm toán, Ban Cửa khẩu và Ban Vấn đề Đài Loan, những ban ngành, cơ cấu trực thuộc chính quyền thành phố khác đều được cấu trúc lại. Sau khi thực hiện điều chỉnh, cải cách, bộ máy chính quyền nhân dân thành phố Thâm Quyến từ 46 ban ngành giảm xuống còn 31 ban ngành, như vậy là tinh giản đi 1/3 cơ cấu⁸, thấp hơn so với các thành phố khác được Trung ương quy định ở mức khoảng 40 cơ quan hành chính.

Việc cải cách hành chính này chủ yếu tập trung vào chuyển biến chức năng hành chính của chính quyền đô thị. Trong cải cách hành chính, các ban ngành được sắp xếp lại theo 3 bộ phận: Quyết sách, chấp hành và giám sát. Đây chính là mô hình thí điểm sau khi Trung Quốc tiến hành cải cách hành chính với chế độ siêu bộ được khởi động sau Đại hội XVII. Cải cách hành chính theo hướng “tam phân” sẽ thống nhất về mặt tên gọi của các cơ quan công tác. Các cơ quan chấp hành giám sát được gọi là

“ủy”, chủ yếu đảm nhận chức năng ban hành, quy hoạch chính sách; “cục” (ju) là cơ quan chủ yếu thực hiện chức năng chấp hành và giám sát quản lý; “biện” (ban) chủ yếu hỗ trợ thị trường xử lý các công tác chuyên môn, có chức năng quản lý hành chính một cách độc lập.

Thành phố Thâm Quyến là khu vực thử nghiệm cải cách toàn diện bộ máy chính quyền đô thị thứ ba của Trung Quốc, sau Tân Hải (Thiên Tân) và Phố Đông (Thượng Hải). Tuy nhiên, điều làm Thâm Quyến trở nên khác biệt với hai Đặc khu khác có liên quan đến chương trình thử nghiệm với Tân Hải và Phố Đông là Thâm Quyến là nơi duy nhất đã được trao cho một quyền lập pháp nhất định. Dựa trên cơ sở đó, Thâm Quyến có nhiều không gian để tiến hành thiết kế một thể chế chính quyền đô thị mới. Cuộc cải cách này sẽ giúp chính quyền thành phố Thâm Quyến điều hành hiệu quả và sẽ đóng vai trò tích cực trong việc kiểm tra giữa các ngành nhằm giữ chính quyền trong sạch. Những cải cách này sẽ đưa Thâm Quyến trở thành Chính phủ phục vụ vào năm 2013. Việc chia tách chức năng hành chính tại Thâm Quyến thành 3 phần như vậy lần đầu tiên thực hiện tại Trung Quốc trên cơ sở học tập mô hình cải cách ở Anh, Hồng Kông và Singapore.⁹

Trước đây, quá trình quyết sách, chấp hành đều do một đơn vị thực hiện, dẫn tới vấn đề là việc dễ thì thực hiện, việc khó thì đẩy cho cơ quan khác, thiếu sự giám sát của cơ quan khác. Trong công tác quản lý hành chính của chính quyền,

quyền và trách nhiệm của các cơ quan hành chính không đi đôi với nhau. Ba quyền hành chính (hoạch định, thực thi và giám sát thực hiện quyết sách) cần phải có sự chế ước, phối hợp với nhau để tạo hiệu suất cao cho nền hành chính.

Bản thân hoạt động hành chính, có quá nhiều khâu trung gian, dẫn tới chi phí hành chính cao. Chính vì vậy, rút kinh nghiệm từ các cuộc cải cách hành chính trước, trong lần cải cách này các quyền hạn và trách nhiệm của các ban ngành được phân định rõ. Tuy nhiên, cũng cần phân biệt lần cải cách này của Thâm Quyến mới chỉ tập trung vào lĩnh vực hành pháp, chứ không phải là thực hiện “tam quyền phân lập” như ở phương Tây, như nhiều nhà quan sát phương Tây đã nhận định. Tam quyền phân lập (Lập pháp-hành pháp-tư pháp) là mức độ cao hơn, động chạm tới toàn bộ thể chế chính trị, trong khi đó Thâm Quyến mới chỉ phân định quyền năng quyết sách, chấp hành, giám sát của quyền lực hành chính và xây dựng cơ chế chế ước, phối hợp lẫn nhau giữa 3 quyền năng này.

Trong phương án tổng thể cải cách thí điểm, Thâm Quyến cũng đang tiến hành cải cách theo hướng “1 cấp chính quyền, 3 cấp quản lý” thay cho “hai cấp chính quyền, 4 cấp quản lý”. Theo đó, chỉ có một cấp chính quyền thành phố, ba cấp quản lý bao gồm thành phố, quận và phường. Thâm Quyến đã thí điểm thành lập 2 quận mới là Quan Dân và Bình Sơn. Hai quận này đều không có cơ cấu

đại hội đại biểu nhân dân và chính phủ cấp quận, mà chỉ có cơ cấu gọn nhẹ gồm 1 văn phòng, 8 phân cục và 12 ban ngành.

Đến nay, các điều kiện cho cải cách hành chính ở Thâm Quyến được cho là đã chín muồi. *Thứ nhất*, nhận thức của người dân đã có phát triển lớn về vấn đề quản lý hành chính và chức năng hành chính của chính quyền. Người dân có nhu cầu về sự chuyển biến chức năng của chính quyền theo hướng chính quyền phục vụ. Đồng thời, nhận thức của cán bộ, đảng viên về cải cách hành chính cũng đã có sự phát triển thuận lợi cho cải cách. *Thứ hai*, về cơ bản, Thâm Quyến đã xây dựng được các hệ thống thị trường XHCN, các yếu tố thị trường được phân bổ theo nguyên tắc kinh tế thị trường. Nếu cơ quan hành chính vẫn giữ chức năng thẩm duyệt, phê duyệt thì nó sẽ trở thành vật cản. Thứ ba, sau 30 năm cải cách mở cửa, Thâm Quyến đã có trình độ phát triển kinh tế cao, tích lũy được kinh nghiệm, nhân lực và vật lực nhất định, và có đủ năng lực để tiến hành cải cách.

Thực hiện cải cách hành chính lần này, Thâm Quyến cũng đang gặp một số khó khăn. *Thứ nhất* là việc phân luồng cán bộ vào các cơ quan. Trong khi việc cải cách chủ yếu tập trung vào chuyển biến chức năng, thì số lượng biên chế chưa được tinh giảm. Có cơ quan, số lượng cấp phó lên tới 16 người. *Thứ hai*, một số ban ngành sau khi sáp nhập do thực hiện thêm chức năng mới nên vận

hành còn chưa tốt. Hơn nữa, vấn đề khó khăn của cải cách này nằm trong việc giải quyết “các thiết chế hành chính” trong các khu vực như giáo dục, y tế, văn hóa, báo chí và truyền hình phát thanh. Mỗi một ban ngành chịu trách nhiệm quản lý những lĩnh vực này vẫn kiểm soát việc hoạch định, thực thi, giám sát và duy trì một sự ưu tiên mạnh của thể chế kế hoạch trước đây. Nếu những vấn đề này chưa được giải quyết, thì sẽ khó có thể nói là các cuộc cải cách này thành công. Cần lưu ý rằng mặc dù việc phân tách quyền lực hành chính thực sự là một bước tiến lớn, nhưng nó vẫn chỉ là một bước trên chặng đường dài và không thể đại diện cho mục tiêu dài hạn của cải cách. Cần nhận thức rằng phương án thử nghiệm này không thể giải quyết được tất cả các vấn đề thâm căn cố đế trong thể chế chính trị của Trung Quốc.¹⁰

Thử nghiệm Mô hình siêu thị chính vụ (政务超市) tại quận Hạ Quan, thành phố Nam Kinh, tỉnh Giang Tô

Hạ Quan là một trong 6 quận lớn của thành phố Nam Kinh, tỉnh Giang Tô. Quận có diện tích 30km², gồm 6 văn phòng và 84 ủy ban cư dân với tổng dân số 370.000 dân. Từng có lịch sử lâu đời, nhưng kinh tế của quận trước năm 2000 chậm phát triển, đi sau nhiều quận, huyện khác của Nam Kinh. Trong nỗ lực cải cách, chính quyền quận Hạ Quan đã mạnh dạn đột phá trong xây dựng mô hình chính quyền kiểu mẫu. Mô hình mà chính quyền quận Hạ Quan hướng tới

chính là việc chủ yếu tập trung vào nhu cầu của người dân cũng như những đòi hỏi cụ thể của địa phương, là một sự sáng tạo tích hợp các nguyên tắc của kinh tế thị trường vào quản trị công; và như vậy, đã chủ động định hình lại vai trò của chính phủ như một nhà cung cấp dịch vụ công.

Được khơi nguồn từ mô hình mở của siêu thị thương mại, tháng 10/2000, chính quyền quận Hạ Quan đã bắt đầu chuyển đổi các khu văn phòng vốn khép kín của mình thành các “quầy dịch vụ” hay các văn phòng mở. Hơn 40 dịch vụ của chính quyền, như dân chính và đăng ký hộ gia đình, được tập hợp vào một sảnh chung và được quản lý qua các “quầy”. Những dịch vụ này được thực hiện trên nguyên tắc công khai, công bằng, bình đẳng “vì sự thuận tiện cho nhân dân, vì lợi ích của nhân dân và phục vụ nhân dân”. Mỗi trung tâm đều có sảnh trước với một số văn phòng ở phía sau, và với kiểu tác phong làm việc mới, cung cấp dịch vụ “một cửa” thuận tiện và minh bạch. Sự kết hợp của khái niệm “văn phòng mở” với việc cung cấp các dịch vụ cộng đồng đã nhận được sự hoan nghênh của người dân.

Những văn phòng chính quyền kiểu siêu thị này được triển khai nhằm “truyền tải thông tin tới các ban ngành và cán bộ liên quan, cung cấp dịch vụ tham vấn, và giải quyết vấn đề kịp thời, nhanh chóng và theo cách thức phối hợp”. Để làm được điều này, các chính sách làm việc mới được thực thi. Nó bao gồm

“trách nhiệm giải trình trong việc hướng dẫn ban đầu”, nơi mà cán bộ đầu tiên phục vụ người dân được kỳ vọng theo dõi toàn bộ tiến trình hướng dẫn tìm hiểu thông tin, “cam kết tuyên bố công khai”, và “điều trần hội đồng cộng đồng”. Những mục tiêu sau nhấn mạnh các chính sách này: Cung cấp dịch vụ chất lượng tới người dân, cung cấp hỗ trợ cho người tàn tật, tạo sự thuận lợi cho đời sống dân cư, thay đổi thái độ của công chức, thúc đẩy hiệu năng của chính quyền. Kết quả là dịch vụ kiểu siêu thị này đã tạo ra một phương cách đổi mới để chuyển đổi việc quản trị chính quyền ở cấp cơ sở. Kể từ khi được thành lập ở Nam Kinh, mô hình này đã thu hút sự chú ý tại Trung Quốc. Sau 1 năm triển khai, mô hình này đã thành kiểu mẫu cho mô thức quản trị hành chính của Trung Quốc. Mô hình này đã được nhân rộng ra tại Thượng Hải, Thiên Tân, Trùng Khánh, Thẩm Dương và Lạc Dương.¹¹

Kết luận

Tóm lại, Trung Quốc đang trong quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng. Trong tiến trình đó, các đô thị của nước này cũng đang đứng trước nhiều thách thức cần giải quyết. Việc xây dựng chính quyền đô thị có hiệu quả được coi là rất cần thiết. Tuy nhiên, Trung Quốc trong khung khổ pháp luật hiện nay chưa xác định rõ mô hình tổ chức riêng cho chính quyền đô thị. Một số những thử nghiệm, tìm tòi đang được đặt ra trong tiến trình cải cách hành chính nói chung của

Trung Quốc, trong đó có chính quyền địa phương. Mô hình “tam phân” tại Thành phố Thẩm Quyến, tỉnh Quảng Đông và “siêu thị chính vụ” của quận Hạ Quan, thành phố Nam Kinh, tỉnh Giang Tô có thể mang lại một số gợi mở cho việc xây dựng chính quyền đô thị hiện nay tại Việt Nam.

CHÚ THÍCH:

¹ WANG GUANGTAO (2010). State of China's Cities Report 2010/2011: Better City, Better Life. China Science Center of International Eurasian Academy of Sciences, China Association of Mayors, and UN-HABITAT.

² Dự báo của McKinsey Global Institute (2010)

³ WANG GUANGTAO (2010), sdd

⁴ WANG GUANGTAO (2010), sdd

⁵ WANG GUANGTAO (2010), sdd

⁶ SHENGGGEN FAN, L. L., XIAOBO ZHANG 2012. Challenges of creating cities in China: Lessons from a short-lived county-to-city upgrading policy. *Journal of Comparative Economics*, doi:10.1016/j.jce.2011.12.007.

⁷ SHENGGGEN FAN, L. L., XIAOBO ZHANG (2012), sdd

⁸ Trang thông tin Chính phủ Trung Quốc, , ngày 31 - 7 - 2009

⁹ Thẩm Quyến bắt đầu cải cách hành chính, ngày 4/8/2009, http://www.gov.cn/english/2009-08/04/content_1382850.htm

¹⁰ Hi vọng lớn đối với cải cách hành chính ở Thẩm Quyến, Quan sát kinh tế, ngày 3/6/2009

¹¹ Wang Yongbing. (2011). An Analysis of “Supermarket-Style Government Administration” in Nanjing’s Xiaguan District. *CAG Working Papers*.

