

MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÙNG ĐÔ THỊ Ở HÀN QUỐC VÀ KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM

ĐÀO THỊ LANH (*)

Tóm tắt: Hàn Quốc là một quốc gia có kinh nghiệm lâu năm trong quản lý và phát triển chính quyền đô thị. Mô hình tổ chức vùng đô thị ở Hàn Quốc có những đặc điểm nổi bật, là nguồn tham khảo cho Việt Nam trong việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị. Bài viết phân tích khái quát mô hình tổ chức vùng đô thị Seoul ở Hàn Quốc, qua đó đề xuất một số kiến nghị trong xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta thời gian tới.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; chính quyền đô thị; Hàn Quốc; kinh nghiệm; Việt Nam; vùng đô thị.

Abstract: Korea is a country with many years of experience in urban management and development. The urban regional organization model in Korea has outstanding features, which is a reference source for Vietnam in building an urban government model. This paper provides an overall analysis of Seoul metropolitan area organization model in Korea, thereby proposing a number of recommendations for building an urban government organization model in our country in the upcoming time.

Keywords: Local government; urban government; Korea; experience; Vietnam; urban region.

Ngày nhận bài: 15/12/2024 Ngày biên tập: 04/02/2025 Ngày duyệt đăng: 19/02/2025

1. Tổ chức đơn vị hành chính và chính quyền địa phương ở Hàn Quốc

Tổ chức đơn vị hành chính và chính quyền địa phương ở Hàn Quốc được quy định bởi Hiến pháp Hàn Quốc năm 1948 (sửa đổi, bổ sung năm 1987) và Luật Tự quản địa phương năm 2017⁽¹⁾. Chính quyền địa phương ở Hàn Quốc được tổ chức theo hai cấp chính là cấp cao và cấp thấp. Cấp cao gồm có 17 đơn vị hành chính cấp tỉnh, gồm 06 thành phố trực thuộc trung ương: Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon, Ulsan; 01 thành phố đặc biệt là thủ đô Seoul; 01 thành phố tự trị đặc biệt là Sejong; 08 tỉnh, bao gồm: Gyeonggi, Gangwon, Chungcheong Bắc, Chungcheong Nam, Jeolla Bắc, Jeolla Nam, Gyeongsang Bắc, Gyeongsang Nam; 01 tỉnh tự trị đặc biệt là Jeju. Đơn vị hành chính cấp thấp thuộc sự quản lý của chính quyền cấp tỉnh, bao gồm: thành phố - đơn vị hành chính dưới tỉnh, có dân số trên 150.000 người; quận - đơn vị trực thuộc các thành phố lớn (Seoul, Busan,

Incheon...), thường có dân số từ 500.000 người trở lên; huyện⁽²⁾ - khu vực có dân số ít hơn thành phố, chủ yếu là nông thôn. Chính quyền cấp tỉnh có quyền lập kế hoạch và quản lý tổng thể, chính quyền cấp quận/huyện/thành phố tập trung vào các vấn đề cụ thể của địa phương. Trong khi đó, chính quyền trung ương vẫn giữ quyền kiểm soát chặt chẽ đối với các lĩnh vực quan trọng như an ninh, tư pháp, tài chính và giáo dục.

Tất cả chính quyền địa phương của hai cấp đều được phân loại là cơ quan tự quản với Hội đồng do nhân dân bầu ra và cơ quan điều hành hành chính⁽³⁾. Hội đồng địa phương được thành lập và hoạt động như cơ quan đại diện và cơ quan quyền lực cao nhất của chính quyền địa phương, có thẩm quyền thông qua các sắc lệnh, thiết lập dự thảo ngân sách và thực hiện các nhiệm vụ khác. Số thành viên của Hội đồng là khác nhau theo cấp hành chính và dân số từng địa phương. Người đứng đầu Hội đồng chính quyền địa phương và các ủy viên Hội đồng được bầu thông qua bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín⁽⁴⁾. Nhiệm kỳ của các thành viên Hội đồng chính

(*) *ThS; Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ*

quyền địa phương là 04 năm và Chủ tịch Hội đồng có thể được bầu lại trong tối đa 03 nhiệm kỳ. Không có giới hạn về số lượng nhiệm kỳ mà một ủy viên Hội đồng địa phương có thể đảm nhận. Cơ quan hành chính địa phương cũng do cử tri địa phương bầu ra theo nhiệm kỳ 04 năm, có trách nhiệm quản lý, duy trì tài sản địa phương và chịu trách nhiệm trước Hội đồng địa phương về lĩnh vực thuộc quyền hạn của mình và trước chính quyền trung ương về việc thực hiện các nhiệm vụ được giao.

2. Vùng đô thị ở Hàn Quốc

Vùng đô thị ở Hàn Quốc được tổ chức theo một hệ thống hành chính khá phức tạp, với sự kết hợp giữa các thành phố lớn, tỉnh và quận hành chính. Hệ thống này được thiết kế để quản lý phát triển đô thị hiệu quả trong bối cảnh đất nước có mật độ dân số cao và tốc độ đô thị hóa nhanh.

Vùng đô thị Seoul là vùng đô thị lớn nhất ở Hàn Quốc và cũng là một trong những vùng đô thị lớn nhất thế giới, gồm Seoul, Incheon và tỉnh Gyeonggi, với dân số khoảng 26 triệu người (chiếm hơn 50% dân số Hàn Quốc). Nơi đây là trung tâm kinh tế, chính trị và văn hóa của cả nước.

Vùng đô thị Busan - Ulsan - Gyeongnam: gồm thành phố Busan, Ulsan và tỉnh Gyeongsang Nam, được định hướng trở thành một “megacity - siêu đô thị” thứ hai để giảm tải cho Seoul. Là trung tâm công nghiệp nặng, đóng tàu và cảng biển quan trọng.

Vùng đô thị Daegu - Gyeongbuk: bao gồm thành phố Daegu và tỉnh Gyeongsang Bắc. Là trung tâm sản xuất công nghiệp truyền thống và công nghệ dệt may.

Vùng đô thị Daejeon - Chungcheong: bao gồm thành phố Daejeon và hai tỉnh Chungcheong Nam, Chungcheong Bắc, nổi bật với vai trò là trung tâm khoa học, nghiên cứu và công nghệ.

Vùng đô thị Gwangju - Jeolla: bao gồm thành phố Gwangju và hai tỉnh Jeolla Nam, Jeolla Bắc. Là trung tâm văn hóa, nông nghiệp và phát triển năng lượng tái tạo.

Vùng đô thị Jeju là một đặc khu hành chính duy nhất của Hàn Quốc, phát triển mạnh về du lịch và công nghệ sinh học.

Hàn Quốc áp dụng mô hình tổ chức vùng đô thị với sự kết hợp giữa chính quyền trung

ương và chính quyền địa phương nhằm tối ưu hóa quản lý và phát triển kinh tế - xã hội. Các đặc điểm chính bao gồm: phân cấp quản lý rõ ràng: chính quyền trung ương được quy hoạch tổng thể, hỗ trợ tài chính và xây dựng chính sách phát triển quốc gia; chính quyền địa phương: quản lý cụ thể tại các thành phố và khu vực trực thuộc, triển khai các chính sách phù hợp với thực tế địa phương; chính quyền các vùng đô thị thường phối hợp chặt chẽ trong các lĩnh vực giao thông công cộng, xử lý chất thải, cung cấp dịch vụ công và quy hoạch phát triển đô thị; sử dụng dữ liệu lớn (Big Data), hệ thống giao thông thông minh (ITS) và chính quyền điện tử nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và cung cấp dịch vụ; thành lập các cơ quan hợp tác liên vùng, ví dụ: Capital Region Development Council (Hội đồng phát triển vùng thủ đô) để quản lý các vấn đề chung trong vùng đô thị Seoul.

3. Vùng thủ đô Seoul

Khái quát về vùng thủ đô Seoul (SMA): vùng thủ đô Seoul, thường được người dân Hàn Quốc gọi là “Sudogwon” (Hangul), không phải là một đơn vị hành chính độc lập mà bao gồm 3 bộ phận là thành phố Seoul, thành phố Incheon và tỉnh Gyeonggi⁽⁵⁾. Seoul (Seoul Teukbyeolsi) là thủ đô từ khi Chính phủ được thành lập và là trung tâm chính trị, tài chính, văn hóa của Hàn Quốc. Thành phố Incheon (Incheon Gwangyeoksi) là thành phố cảng và trung tâm giao thương quốc tế, nơi có sân bay quốc tế Incheon. Tỉnh Gyeonggi (Gyeonggi-do): bao quanh Seoul, gồm các thành phố vệ tinh như Suwon, Seongnam, Bucheon, Anyang, Goyang. Đây là vùng kinh tế trọng điểm đóng góp hơn 50% GDP của Hàn Quốc, tập trung nhiều tập đoàn lớn, như Samsung, LG, Hyundai, SK... Hệ thống giao thông hiện đại: bao gồm tàu điện ngầm liên vùng, đường sắt cao tốc KTX, sân bay quốc tế Incheon, giúp kết nối Seoul với các thành phố khác.

Tổ chức chính quyền vùng thủ đô Seoul: hiện nay vùng thủ đô Seoul được quy hoạch và quản lý thông qua Luật Kế hoạch điều chỉnh vùng đô thị Seoul bởi Hội đồng thành phố Seoul⁽⁶⁾.

Về tổ chức chính quyền thành phố Seoul - trung tâm của vùng thủ đô Seoul, gồm ba cấp là cấp thành phố, cấp quận và cấp làng. Tổ

chức bộ máy chính quyền thành phố gồm Hội đồng thành phố (cơ quan lập pháp) và Cơ quan quản lý thành phố (cơ quan hành pháp).

Hội đồng thành phố - hay còn gọi là Hội đồng vùng thủ đô Seoul là cơ quan lập pháp của Seoul có nhiệm kỳ 04 năm. Hội đồng là cơ quan có thẩm quyền ban hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ các sắc lệnh của chính quyền thành phố cũng như quyết định những vấn đề tài chính, các dự luật về ngân sách của thành phố. Lãnh đạo Hội đồng gồm một Chủ tịch và hai Phó chủ tịch được bầu kín bởi các thành viên của Hội đồng, có nhiệm kỳ 02 năm. Trực thuộc Hội đồng có các ủy ban thường trực, ngoài ra còn có các ủy ban đặc biệt. Đứng đầu cơ quan hành pháp của vùng thủ đô Seoul là Thị trưởng. Luật Tự quản chính quyền địa phương năm 1988 quy định tỉnh trưởng, thị trưởng của các tỉnh, thành phố do Tổng thống bổ nhiệm. Đến tháng 3/1994, Luật Tự quản chính quyền địa phương đã được sửa đổi, theo đó Thị trưởng Seoul do người dân Seoul trực tiếp bầu lên với nhiệm kỳ 04 năm và tối đa là 03 nhiệm kỳ.

Các quận của Seoul được ghi nhận là các đơn vị tự quản. Chính quyền của quận gồm có Hội đồng quận đóng vai trò là cơ quan đại diện và cơ quan lập pháp do người dân trực tiếp bầu lên. Chủ tịch và Phó Chủ tịch được các thành viên trong Hội đồng bầu ra. Hội đồng quận bao gồm các ủy ban, trong đó có những ủy ban thường trực và ủy ban bất thường; ngoài ra có thể có thêm ủy ban phụ trách vấn đề dân tộc nếu cần thiết. Đứng đầu các quận ở Seoul là quận trưởng. Trước năm 1995, quận trưởng do Thị trưởng Seoul bổ nhiệm, hiện nay quận trưởng được người dân trực tiếp bầu lên tại các khu vực bầu cử. Giúp việc cho quận trưởng là quận phó. Các quận của Seoul là các quận tự trị, có những chức năng khác với các quận ở các tỉnh, thành phố khác là quận hành chính.

Tỉnh Gyeonggi là tỉnh lớn và đông dân nhất Hàn Quốc với 28 thành phố, 03 huyện, 20 quận và 550 đơn vị hành chính trực thuộc (ấp, xã, khu phố). Trung tâm của tỉnh Gyeonggi đặt tại thành phố Suwon. Cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương là Hội đồng tỉnh do nhân dân bầu ra với nhiệm kỳ 04 năm, có thẩm quyền quyết định các vấn đề như ban hành chính sách, tài chính, ngân sách,

công trình công cộng, thu các loại thuế, phí... Đứng đầu Hội đồng là Chủ tịch do thành viên Hội đồng bầu. Cơ quan hành chính ở tỉnh có người đứng đầu là Tỉnh trưởng do nhân dân địa phương bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Nhiệm kỳ của Tỉnh trưởng cũng giống như Thị trưởng thành phố Seoul là 04 năm và có thể bầu tối đa là 3 nhiệm kỳ. Phụ giúp cho Tỉnh trưởng là 03 Phó Tỉnh trưởng, một người phụ trách lĩnh vực hòa bình, hai Phó Tỉnh trưởng còn lại phụ trách công tác hành chính.

Giống như thành phố Seoul, thành phố Incheon hiện nay không trực thuộc tỉnh nào mà bản thân nó là một đơn vị hành chính cấp cao. Incheon được hưởng quy chế thành phố trực thuộc trung ương - tương đương đơn vị hành chính cấp tỉnh từ năm 1981. Chính quyền thành phố gồm Hội đồng do nhân dân bầu ra với nhiệm kỳ 04 năm, đứng đầu là Chủ tịch do thành viên Hội đồng bầu. Cơ quan hành chính của thành phố có người đứng đầu là Thị trưởng do nhân dân địa phương bầu ra với nhiệm kỳ 04 năm và có thể bầu tối đa là 03 nhiệm kỳ. Phụ giúp cho Thị trưởng là 02 Phó Thị trưởng.

Cơ chế phối hợp giữa chính quyền trung ương và vùng đô thị Seoul:

Chính quyền trung ương (Chính phủ Hàn Quốc) giữ quyền kiểm soát quan trọng trong các lĩnh vực: quản lý tài chính (quyết định ngân sách và phân bổ quỹ cho chính quyền Seoul và các khu vực xung quanh). Cơ quan lập pháp có thẩm quyền ban hành luật và quy định liên quan đến quy hoạch đô thị, giao thông, môi trường. Điều phối quy hoạch vùng: định hướng phát triển đô thị thông qua Bộ Đất đai, Hạ tầng và Giao thông. Kiểm soát các chính sách lớn: phát triển vùng đô thị, xây dựng nhà ở, giao thông công cộng.

Chính quyền vùng đô thị Seoul (chủ yếu là chính quyền thủ đô Seoul) có quyền tự chủ trong các lĩnh vực: quản lý hành chính (điều hành các quận, thành phố, huyện trong khu vực); quy hoạch đô thị cục bộ (đưa ra các chính sách phát triển khu dân cư, giao thông, cơ sở hạ tầng trong phạm vi Seoul); tự chủ tài chính một phần (đánh thuế địa phương để tạo nguồn thu cho các dự án phát triển đô thị); cung cấp dịch vụ công (giáo dục, y tế, giao thông công cộng, phúc lợi xã hội).

Cơ chế phối hợp giữa trung ương và vùng đô thị Seoul được thông qua việc thành lập Hội đồng Điều phối và phát triển vùng đô thị Seoul. Đây là cơ quan phối hợp giữa Chính phủ Hàn Quốc và chính quyền vùng đô thị Seoul chịu trách nhiệm về quy hoạch tổng thể vùng đô thị, phát triển giao thông liên vùng, cân bằng giữa phát triển đô thị và bảo vệ môi trường.

Bên cạnh đó, Chính phủ Hàn Quốc sử dụng chính sách tài chính liên kết: chính quyền trung ương cấp ngân sách cho Seoul để thực hiện các dự án lớn. Chính quyền địa phương có quyền thu thuế riêng, nhưng vẫn phụ thuộc vào quỹ từ trung ương. Đồng thời, thông qua việc hợp tác trong phát triển đô thị: chính phủ trung ương chỉ đạo xây dựng các thành phố vệ tinh như Bundang, Ilsan, Sejong để giảm tải cho Seoul; phối hợp thực hiện các dự án lớn như Hệ thống tàu điện ngầm liên vùng Seoul, vành đai xanh Seoul...

4. Một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

Thứ nhất, đề xuất thành lập và phát triển vùng đô thị.

Hiện nay tại Hàn Quốc có 07 vùng đô thị, mỗi vùng đô thị được định hướng chú trọng vào một số lĩnh vực nhất định và có sự hỗ trợ lẫn nhau để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Bằng việc chuyên môn hóa, phát huy thế mạnh riêng của từng thành phố nhỏ, vùng đô thị tại Hàn Quốc đã tận dụng được hết các nguồn lực để vươn lên phát triển mạnh mẽ. Thực tế cho thấy mô hình siêu đô thị với diện tích rộng lớn, dân số đông, phát triển đa lĩnh vực giờ đây không còn phù hợp mà cần thay bằng mô hình vùng đô thị với các thành phố vệ tinh được chuyên môn hóa sẽ phát triển được lợi thế của từng vùng, từng khu vực. Ở nước ta, cần đẩy nhanh cơ chế liên kết giữa các đô thị lớn và khu vực lân cận.

Thứ hai, cách thức thành lập chính quyền địa phương của vùng đô thị.

Thành phố Seoul hiện nay có tổ chức chính quyền địa phương gồm Hội đồng thành phố và cơ quan hành chính. Hội đồng thành phố đóng vai trò là cơ quan đại diện và cơ quan quyền lực ở địa phương, có thẩm quyền quyết định các vấn đề liên quan đến tài chính, ngân sách và thông qua các văn bản pháp luật của địa phương. Cơ quan này có tính chất khá giống với Hội đồng nhân dân của chúng ta

hiện nay. Người đứng đầu cơ quan hành chính của thành phố là Thị trưởng, do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra. Đây là một thay đổi quan trọng trong cải cách hành chính ở Hàn Quốc từ năm 1995, vì trước thời điểm này Thị trưởng do Tổng thống bổ nhiệm. Tuy Hội đồng có thẩm quyền giám sát đối với hoạt động của cơ quan hành chính địa phương nhưng cơ quan này không bị lệ thuộc vào Hội đồng về mặt tổ chức nhân sự. Ngoài ra, do được nhân dân trực tiếp bầu ra nên cơ quan hành chính sẽ được nhân dân tín nhiệm hơn, gần gũi với đời sống của người dân hơn và do vậy hiệu quả quản lý cũng sẽ tốt hơn.

Thứ ba, đề xuất xây dựng các cơ quan điều phối phát triển vùng tương tự mô hình SMA của Hàn Quốc.

Hàn Quốc thành lập Hội đồng Điều phối và phát triển Vùng đô thị Seoul, giúp đồng bộ quy hoạch, giao thông, tài chính giữa Seoul, Incheon, Gyeonggi, giúp giảm áp lực dân số, phát triển các thành phố vệ tinh, kiểm soát giá nhà đất và bảo vệ môi trường. Việt Nam có thể đề xuất Hội đồng phát triển Vùng đô thị Hà Nội/Thành phố Hồ Chí Minh để điều phối quy hoạch tổng thể vùng đô thị (giao thông, môi trường, nhà ở); phân bổ nguồn lực tài chính liên vùng và kiểm soát phát triển đô thị bền vững, tránh mở rộng tự phát.

Thứ tư, đẩy mạnh việc phân cấp, phân quyền hợp lý giữa trung ương và địa phương để vừa đảm bảo quản lý hiệu quả, vừa tăng tính tự chủ.

Cần thực hiện cơ chế phân cấp rõ ràng giữa trung ương và chính quyền đô thị nhằm giảm thiểu sự chồng chéo trong quản lý. Đồng thời, cải thiện chính sách tài chính địa phương, cho phép các thành phố lớn có cơ chế thu ngân sách linh hoạt hơn để tái đầu tư phát triển đô thị./.

Ghi chú:

(1), (2), (3), (4), (6) Local Autonomy Act 2017 (Luật Tự quản địa phương năm 2017) <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/localAutonomy/screen.do>, Điều 2, Điều 30, Điều 31, Điều 48.

(5) Điều 2, Luật Kế hoạch điều chỉnh Vùng đô thị Seoul và Điều 2, Sắc lệnh về việc ban hành Luật Kế hoạch điều chỉnh vùng đô thị Seoul.