

ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. NGUYỄN THỊ THUY¹⁾

Tóm tắt: Quản trị đô thị ở Việt Nam đang đặt ra yêu cầu phải tổ chức, thiết kế mô hình tổ chức bộ máy đô thị phù hợp nhằm thúc đẩy kinh tế - xã hội tiếp tục phát triển. Đây là vấn đề được quan tâm khởi sự, triển khai thí điểm, thực hiện tại một số đô thị lớn ở Việt Nam hiện nay. Bài viết tập trung luận giải nội hàm khái niệm về chính quyền đô thị, tìm hiểu thực tiễn triển khai việc xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay; đồng thời, đề xuất định hướng để thực hiện tốt hơn việc xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: chính quyền đô thị; chính quyền địa phương; Việt Nam

Một số vấn đề về chính quyền đô thị

Hiện nay, có nhiều cách tiếp cận khác nhau về chính quyền đô thị. Xét bình diện chung, chính quyền đô thị là một loại chính quyền địa phương, được quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019): “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định tại Điều 2 của Luật này phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh

tế đặc biệt” (khoản 1 Điều 4); “Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn” (khoản 3 Điều 4). Theo đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) là cơ sở pháp lý quan trọng để nhận diện sự khác biệt giữa chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Vì vậy, nghiên cứu một số vấn đề lý luận về chính quyền đô thị là yếu tố cơ bản, điều kiện cần thiết để xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của từng địa phương của Việt Nam.

¹⁾ Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Dù tiếp cận ở góc độ nào thì khái niệm chính quyền đô thị hiểu theo cách đơn giản nhất là bao gồm các cơ quan nhà nước được thành lập ra và hoạt động theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện chức năng quản lý đô thị.

Chính quyền đô thị thường tồn tại và hoạt động với hai vị trí cơ bản: *thứ nhất*, là bộ phận không thể thiếu của bộ máy nhà nước để thực hiện chức năng của nhà nước trong phạm vi lãnh thổ; *thứ hai*, là thiết chế quyền lực, là cơ quan nhà nước đại diện cho nhân dân và phục vụ nhân dân trên địa bàn nhất định.

Từ hai vị trí trên, chính quyền đô thị có mối quan hệ trực thuộc với chính quyền trung ương, không thể tách biệt độc lập. Chính quyền đô thị chỉ thực sự hoạt động hiệu quả khi có cơ chế đủ linh hoạt cho sự chủ động và sáng tạo, phù hợp với đặc thù của đô thị. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị phải bao quát và toàn diện trong mối tương quan với nhân dân địa phương, với chính quyền trung ương và các tổ chức khác trong hệ thống chính trị.

2. Thực trạng xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam qua thí điểm tại một số địa phương

Ở Việt Nam, xây dựng mô hình chính quyền đô thị đang được một số thành phố lớn khẩn trương tiến hành. Đây được coi là sự chủ động mang tính đột phá, tạo ra các chính sách đặc thù nhằm phát huy thế mạnh và phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương, phù hợp với quy định của pháp luật và thực tiễn. Thành phố Hà Nội đã xây dựng “Đề án thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”. Với nhiều nội dung đổi mới về cơ chế, phương thức hoạt động của chính quyền đô thị và thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị, Bộ Chính trị đánh giá cao Đề án và ban hành Kết luận số 46-KL/TW ngày 19/4/2019, cơ bản đồng ý với nội dung của Đề án. Ngày 27/11/2019, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 97/2019/QH14 về “Thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”. Khi xây dựng Đề án này, mục tiêu của thành phố Hà Nội là hướng tới xây dựng chính quyền đô thị hiệu quả, tự chủ, năng động; bộ máy có đủ

thâm quyền, trách nhiệm giải quyết những vấn đề của người dân và đô thị đặt ra. Quá trình thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội sẽ được thực hiện từ ngày 01/7/2021 cho đến khi Quốc hội quyết định chấm dứt thí điểm. Theo đó, tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội như sau: Chính quyền địa phương ở thành phố Hà Nội, huyện, quận, thị xã, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Trong đó, đối với các phường thuộc quận, thị xã tại thành phố Hà Nội chỉ có Ủy ban nhân dân mà không có Hội đồng nhân dân.

Cũng theo Nghị quyết số 97/2019/QH14, Hội đồng nhân dân quận, thị xã có thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn so với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) như: Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn đầu tư công tại các phường trực thuộc theo quy định của Luật Đầu tư công; Thông qua chủ trương thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phường trực thuộc quận, thị xã. Đồng thời, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, thị xã được tăng thêm nhiệm vụ, quyền hạn. Cụ thể, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, thị xã được bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường. Về cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân phường gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các công chức khác của phường. Ủy ban nhân dân phường loại I và loại II có không quá 02 Phó Chủ tịch; phường loại III có 01 Phó Chủ tịch. Hiện nay, thành phố Hà Nội đang khẩn trương ban hành kế hoạch triển khai thực hiện với các nhiệm vụ, giải pháp đồng bộ, toàn diện, có trọng tâm, trọng điểm và lộ trình phù hợp; bảo đảm sự phối hợp thường xuyên, hiệu quả giữa các cơ quan Trung ương với thành phố; giữa thành phố với các cấp chính quyền cơ sở; tạo sự chủ động, chuyển biến tích cực, nâng cao hiệu lực, hiệu quả giữa các cấp chính quyền khi thực hiện Nghị quyết số 97/2019/QH14.

Thành phố Đà Nẵng là địa phương thứ

hai sau thành phố Hà Nội được thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị. Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội quy định về tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng là chính quyền 01 cấp. Theo đó, chính quyền địa phương ở thành phố Đà Nẵng gồm Hội đồng nhân dân thành phố và Ủy ban nhân dân thành phố. Tại các quận và phường không tổ chức cấp chính quyền địa phương mà chỉ tổ chức cơ quan hành chính là Ủy ban nhân dân. Như vậy, thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở thành phố Đà Nẵng sẽ khác với thành phố Hà Nội. Tại thành phố Đà Nẵng, cấp chính quyền địa phương chỉ được tổ chức ở 01 cấp, còn cấp chính quyền địa phương ở Hà Nội được tổ chức ở 02 cấp. Sự khác nhau giữa hai địa phương đầu tiên thí điểm được đánh giá là phù hợp với đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị của từng địa phương. Đối với thành phố Đà Nẵng, do số dân không quá đông, phạm vi quản lý nhỏ, gọn thì chính quyền địa phương chỉ cần tổ chức ở 01 cấp cũng rất thuận lợi để dồn sức nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy, nâng cao năng lực cạnh tranh, bảo đảm sự phục vụ nhân dân và doanh nghiệp tốt hơn. Thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị còn giúp các địa phương thúc đẩy tinh giản biên chế, giảm chi thường xuyên.

Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương tiếp theo đang quyết tâm định hướng thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Dù chưa được Quốc hội đồng ý thông qua, nhưng Thành phố mong muốn được xây dựng mô hình tổ chức 01 cấp chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Thành phố, còn quận, huyện, thành phố trực thuộc và phường, xã, thị trấn dự kiến đề xuất không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ tổ chức cơ quan hành chính là Ủy ban nhân dân. Mô hình này đã được thí điểm trong 06 năm theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường và đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Ngoài ra, Thành phố Hồ Chí Minh cũng

đang xây dựng đề án thành lập thành phố thuộc Thành phố (trên cơ sở sáp nhập Quận 2, Quận 9 và Quận Thủ Đức) để hướng đến hình thành Khu đô thị sáng tạo phía Đông.

3. Một số định hướng xây dựng chính quyền đô thị

Một là, bảo đảm thực hiện tốt nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, quyền làm chủ của Nhân dân

Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Nguyên tắc này chỉ bảo đảm khi xây dựng chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng trên nền dân chủ thực sự rộng rãi, tính công khai, minh bạch được thực hiện tốt.

Việc tổ chức bộ máy chính quyền đô thị cần được nghiên cứu và tổ chức phù hợp, nhưng phải theo hướng trao quyền cho người đứng đầu chính quyền đô thị và tăng cường sự giám sát của người dân. Muốn làm được việc đó, thủ trưởng chính quyền đô thị phải do Nhân dân bầu hoặc do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra; phải chịu trách nhiệm và chịu sự giám sát của Nhân dân địa phương.

Đáp ứng yêu cầu của nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, xây dựng chính quyền đô thị phải bảo đảm mối quan hệ gần gũi, gắn bó giữa chính quyền với người dân. Chính quyền đô thị phải biết lắng nghe, tiếp thu những ý kiến đóng góp của người dân; phải đặt lợi ích của người dân lên trên hết, lắng nghe dân trong việc ban hành chính sách từ khâu lập chính sách, lập quy hoạch, kế hoạch phát triển đô thị đến khâu quản lý điều hành, đến việc quản lý những vấn đề của đô thị, như vệ sinh môi trường, an ninh trật tự,... Chính quyền đô thị phải biết khai thác và phát huy tối đa sự tham gia của người dân vào công việc của chính quyền đô thị. Thực hiện tốt yêu cầu này sẽ tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý đô thị của chính quyền đô thị.

Hai là, phải phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Đại hội lần thứ XII của Đảng đã xác định rõ:

Thị trường đóng vai trò chủ yếu trong huy động và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực, là động lực chủ yếu để giải phóng sức sản xuất; các nguồn lực nhà nước được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phù hợp với cơ chế thị trường⁽¹⁾. Nói kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa khác với kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa ở chỗ đích đến cuối cùng phải xây dựng và bảo vệ được Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Việt Nam đang tích cực xây dựng và bảo vệ thành công Nhà nước xã hội chủ nghĩa thông qua sử dụng kinh tế thị trường. Do đó, “Xây dựng chính quyền đô thị theo mục tiêu phục vụ nhu cầu của người dân là một nội dung rút ra từ nhận thức về nền kinh tế thị trường của các nước dân chủ tư sản hiện nay. Kinh tế thị trường hướng tới “cầu”, khác với kinh tế kế hoạch hướng tới “cung”. Khai thác nhu cầu của dân và tạo điều kiện để nhu cầu đó chuyển thành cầu của thị trường không chỉ là việc của công ty, mà cũng là việc của chính quyền theo chức năng “tạo điều kiện” của mình⁽²⁾.”

Như vậy, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần có sự kết hợp nhịp nhàng giữa chính quyền đô thị với người dân và doanh nghiệp. Chính quyền đô thị phải là chính quyền “open, public”, mọi chủ thể đều được tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội, quản lý đô thị theo tinh thần Điều 28 Hiến pháp năm 2013. Cần kêu gọi nhiều hơn các nhà đầu tư, khu vực tư nhân tham gia công việc với chính quyền đô thị trong việc cung ứng dịch vụ công, xóa bỏ độc quyền của Nhà nước. Để đáp ứng tốt yêu cầu này, bộ máy chính quyền đô thị phải phù hợp với cơ chế vận hành của nền kinh tế thị trường, nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và phân cấp rõ ràng cho từng cấp trong chính quyền đô thị.

Ba là, bảo đảm tính hiệu lực và hiệu quả trong tổ chức và hoạt động, bảo đảm tính linh hoạt cho bộ máy

Cần đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền đô thị, tăng tính chủ động trong hoạt động quản lý, tăng cường quyền lực cho người đứng đầu. Môi trường chính quyền đô thị sẽ giúp cho người

đứng đầu đô thị thích ứng và mạnh dạn đưa ra quyết định và xử lý nhanh, chịu trách nhiệm nhiều vấn đề quan trọng của đô thị. Đồng thời, giới hạn sự can thiệp từ chính quyền Trung ương đến chính quyền đô thị. Xây dựng chính quyền đô thị phải bảo đảm được tính chịu trách nhiệm trực tiếp trước Nhân dân. Mở rộng sự tham gia của các chủ thể khác nhau vào công việc quản lý đô thị. Chính quyền đô thị được thành lập để xử lý và quản lý những vấn đề rất đặc thù ở môi trường đô thị, như dân số, giao thông, việc làm, chăm sóc sức khỏe, giáo dục, an toàn trật tự xã hội, phát triển kết cấu hạ tầng,... Hoạt động của chính quyền đô sẽ hiệu quả khi tổ chức bộ máy gọn nhẹ, thực quyền, tăng quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Chính quyền đô thị cần được tổ chức phù hợp với từng nơi chứ không nhất thiết cào bằng ở tất cả những nơi có đô thị.

Xây dựng chính quyền đô thị đồng nghĩa với việc giảm bộ máy, cắt giảm các đơn vị hành chính, nhất là các đơn vị hành chính trung gian, để người dân được phục vụ tốt hơn. Bộ máy chính quyền đô thị phải có đủ đội ngũ cán bộ, công chức chất lượng, đủ năng lực để giải quyết các vấn đề lớn của đô thị, như môi trường, giao thông, việc làm, giáo dục, y tế,... Nguồn lực tài chính phải dồi dào và tính đến cơ chế chủ động về nguồn thu, chủ động trong xây dựng kế hoạch thu chi ngân sách ở địa phương.

Thứ tư, áp dụng mô hình quản trị tốt trong hoạt động quản lý

Quản trị tốt là mô hình có nhiều ưu điểm và tiến bộ nhất trong các mô hình hành chính của nhiều quốc gia trên thế giới. Mô hình quản trị tốt gồm 08 nội dung cơ bản, nhưng không nhất thiết phải áp dụng đầy đủ các nội dung của quản trị tốt khi xây dựng chính quyền đô thị. Xây dựng chính quyền đô thị không trái đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đồng thời, chính quyền đô thị là nơi trực tiếp phục vụ nhu cầu của người dân, chủ yếu thông qua cung ứng các dịch vụ công, nhất là cấp cơ sở. Áp dụng mô hình quản trị tốt vào xây dựng chính quyền đô thị là phù hợp và thuận lợi ở Việt Nam. Các tiêu chí của

quản trị tốt đã được quy định chính thức trong Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Vì thế, nội dung, tiêu chí của quản trị tốt đặt ra **yêu cầu quá trình xây dựng chính quyền đô thị phải đáp ứng về:**

- **Trách nhiệm và trách nhiệm giải trình:** Chính quyền đô thị do người dân thiết lập nên để thực hiện quyền lực của dân. Vì vậy, chính quyền phải có trách nhiệm đặt lợi ích của Nhân dân lên hàng đầu trong mọi quyết sách. “Trách nhiệm giải trình là một yêu cầu cốt yếu của quản trị tốt”⁽¹⁾. Chính quyền phải có trách nhiệm giải trình những yêu cầu của người dân để bảo đảm quyền làm chủ của dân. Người dân được quyền yêu cầu Nhà nước giải trình tất cả những thắc mắc, trừ những gì thuộc danh mục bí mật nhà nước.

- **Minh bạch:** Yêu cầu về minh bạch trong tổ chức bộ máy chính quyền đô thị đó là bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, quyền được biết của người dân. Minh bạch nghĩa là những gì chính quyền đô thị thực hiện phải rõ, phải tỏ. Chính quyền phải rõ ràng từ khâu ban hành đến thực thi chính sách; từ khâu tuyên dụng, sử dụng, quản lý, đánh giá đến bỏ nhiệm công chức địa phương... thì người dân không nghi ngờ. Các chính sách phải công khai để người dân tham gia đóng góp ý kiến, công khai các loại thủ tục hành chính, thu tục liên quan đến cung cấp dịch vụ công. Chính quyền đô thị của dân phải rõ ràng trong các khoản thu chi tài chính đến vận hành bộ máy và bảo đảm thông tin cho người dân.

- **Nhà nước pháp quyền:** Đây là yêu cầu cơ bản của quản trị tốt. Yêu cầu này đòi hỏi mọi quy định và hoạt động của chính quyền đô thị phải phù hợp với Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật; thượng tôn Hiến pháp và pháp luật. Xây dựng chính quyền đô thị dựa trên nguyên tắc tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân; bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

- **Kiểm soát tham nhũng:** Tài sản mà chính quyền đang sử dụng và quản lý là do dân đóng

góp và tạo ra. Vì vậy, chính quyền phải liên minh, cán bộ, công chức phục vụ trong bộ máy phải tự kiểm soát để hạn chế tình trạng tham nhũng. Chính quyền đô thị hoạt động trong môi trường đô thị sôi động, kinh tế phát triển nên nguy cơ tham nhũng có thể tăng. Do đó, phải minh bạch trong kiểm soát tài sản và thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức; công khai thu nhập, tài sản của đội ngũ cán bộ, công chức để người dân kiểm soát nhằm chống tham nhũng là điều cần thiết.

- **Sự đồng thuận:** Hiểu một cách cơ bản nhất, đồng thuận là ủng hộ, đồng tình với ý kiến, việc làm nào đó. Đó là kết quả của sự hợp tác, thiện chí và tự nguyện đồng ý của các chủ thể trong xã hội. Xây dựng chính quyền đô thị gắn với xây dựng chính sách và việc làm của bộ máy chính quyền trên sự ủng hộ và đồng thuận của nhân dân, hài hòa lợi ích của Nhân dân với lợi ích của Nhà nước.

- **Công bằng và toàn diện:** Chính quyền đô thị có trách nhiệm bảo đảm cho người dân có cơ hội ngang nhau trong tiếp cận quyền và hưởng thụ công bằng từ sự phục vụ của chính quyền đô thị.

- **Hiệu lực và hiệu quả:** Đây là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả của bộ máy chính quyền đô thị. Hiệu lực được xem là khả năng chính quyền đô thị thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền theo quy định. Hiệu quả là kết quả mà chính quyền đô thị đạt được thông qua việc quản lý đô thị trên nguyên tắc hợp lý, tiết kiệm các nguồn lực, bảo đảm tỷ lệ giữa chi phí và lợi ích thu lại cho nhân dân và xã hội. □

⁽¹⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.103

⁽²⁾ <http://toancaobaochi.net/van-hoa-giai-tri/xay-dung-chinh-quyen-do-thi-phuc-vu-dan-qua-viec-tao-dieu-kien-cho-dn.html> (truy cập ngày 21/2/2020)

⁽³⁾ http://tcnn.vn/news/detail/36119/Mot_so_van_de_ly_luan_ve_quan_tri_totall.html (truy cập ngày 18/5/2020)