

CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM - TỪ GÓC ĐỘ THỰC TIỄN QUẢN LÝ

LÊ CẨM HÀ*

Xây dựng chính quyền đô thị là nội dung quan trọng và khó trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam. Hiện tại, mô hình tổ chức chính quyền địa phương (bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) ở các đô thị còn có nhiều ý kiến khác nhau, vì vậy, việc nghiên cứu, tìm hiểu về tổ chức chính quyền đô thị phù hợp để phục vụ nhu cầu phát triển và đáp ứng quyền lợi của người dân tại đô thị hiện nay là hết sức cần thiết.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; chính quyền đô thị; Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân; cải cách hành chính; tổ chức bộ máy.

Development of municipal government is an important and difficult task in the administrative reform process in Vietnam. There are various arguments on the present model of organization of local governments (including People's Councils and People's Committees) in the urban areas; therefore, it is critical to do research and identify a suitable model of organization of municipal government to serve the development needs and meet the interests of the urban citizens.

Keywords: Local government; municipal government; People's Council; People's Committee; administrative reform; organization and apparatus.

NGÀY NHẬN: 03/4/2020

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 02/5/2020

NGÀY DUYỆT: 15/5/2020

1. Chính quyền địa phương (CQDP) là thuật ngữ thường được sử dụng với ý nghĩa để chỉ các hoạt động quản lý mang tính chất chung trên một địa bàn hoặc một phạm vi lãnh thổ mang tính địa phương.

CQDP được xem là một dạng tổ chức của nhà nước ở địa phương và là bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước nói chung để quản lý và chăm lo các công việc chung của quốc gia. Thậm chí cũng có quan niệm cho rằng, CQDP là người địa phương tự lo công việc của mình, công việc của địa phương trả về cho địa phương quản lý, các

hoạt động của địa phương để tự địa phương lo liệu...

Những năm gần đây, đường lối, quan điểm của Đảng và Nhà nước đã thể hiện rất rõ những yêu cầu mới về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy CQDP và hướng đến sự phân cấp một cách riêng biệt.

Tại khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc

* TS. Học viện Hành chính Quốc gia

điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”.

Cụ thể hóa nội dung này, khoản 3 Điều 4 Luật Tổ chức CQDP năm 2015 đã quy định: “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”.

Trong bối cảnh đó, Nghị quyết Đại hội XII của Đảng tiếp tục yêu cầu: “Hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định”. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương 6 khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đề ra nhiệm vụ: “Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện”.

Theo nghĩa thông thường, đô thị được hiểu là nơi dân cư đông đúc, là trung tâm thương nghiệp, có thể cả công nghiệp¹. Sự hình thành và phát triển đô thị là quá trình tất yếu khách quan gắn liền với sự hình thành và phát triển của đời sống kinh tế - xã hội, của cơ chế thị trường. Tại Việt Nam, TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng hay Cần Thơ đều là các đô thị lớn, có đặc thù, điều kiện riêng nên quan điểm về chủ động thí điểm xây dựng chính quyền đô thị theo cách riêng là đòi hỏi cấp bách.

2. Ở thời điểm hiện tại, thực tiễn phát triển đô thị cho phép thí điểm tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam cụ thể như sau:

(1) Hà Nội xây dựng 2 phương án thí điểm.

Phương án 1: Hà Nội xây dựng mô hình tổ chức hai cấp chính quyền. Một cấp hành chính ở cấp thành phố và quận, huyện; một cấp hành chính ở xã, phường.

Về tổ chức chính quyền ở cấp thành phố và cấp quận, huyện: Hà Nội cơ bản giữ nguyên như hiện nay, gồm Hội đồng nhân dân (HDND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Tuy nhiên, tổ chức chính quyền cấp xã/phường/thị trấn không tổ chức HDND, chỉ tổ chức cơ quan hành chính theo thiết chế UBND.

Phương án 2: Tinh gọn mạnh mẽ bộ máy. Bộ máy HDND các cấp quận, huyện, thị xã, xã phường, thị trấn được xóa bỏ.

Chính phủ đề nghị Quốc hội cho phép Hà Nội thí điểm mô hình chính quyền 2 cấp đối với đô thị và 3 cấp đối với nông thôn. Hà Nội sẽ xây dựng mô hình 2 cấp chính quyền (thành phố và quận) và cơ quan hành chính tại phường ở khu vực đô thị; mô hình 3 cấp chính quyền (thành phố; huyện và thị xã; xã và thị trấn) ở khu vực nông thôn.

(2) Đà Nẵng xây dựng 2 phương án thí điểm chính quyền đô thị.

Phương án 1 là mô hình tổ chức 1 cấp chính quyền (cấp thành phố) và 2 cấp hành chính (quận, huyện và phường, xã). Có nghĩa là: chính quyền cấp thành phố có UBND và HDND; chính quyền cấp quận, huyện và phường, xã chỉ có UBND.

Phương án 2 là chính quyền địa phương ở thành phố, quận, huyện và xã là CQDP có UBND và HDND; chính quyền ở cấp phường chỉ có UBND.

TP. Đà Nẵng đã xem xét, ưu tiên lựa chọn phương án: “1 cấp chính quyền và 2 cấp hành chính”. Theo đó, Đà Nẵng sẽ thực hiện thí điểm việc không tổ chức HDND quận, huyện và phường, xã nhiệm kỳ 2021 - 2026.

(3) TP. Hồ Chí Minh xây dựng Đề án với 4 nội dung chính:

Một là, định hướng tổ chức lại các đơn vị hành chính (quận 2, 9, Thủ Đức) thuộc khu đô thị sáng tạo phía Đông (thành lập thành phố thuộc TP. Hồ Chí Minh);

Hai là, các đề xuất về cơ chế, chính sách phân cấp quản lý, trong đó tiếp tục kiến nghị Trung ương phân cấp cho thành phố phù hợp với điều kiện; hoàn thiện phân cấp giữa chính quyền thành phố và chính quyền cấp quận, huyện;

Ba là, định hướng thi điểm mô hình chính quyền đô thị tại TP. Hồ Chí Minh: xây dựng mô hình tổ chức 1 cấp chính quyền (cấp thành phố) và 2 cấp hành chính (quận, huyện, thành phố thuộc thành phố và phường, xã, thị trấn). Không tổ chức HĐND ở quận, huyện, thành phố (thuộc TP. Hồ Chí Minh), chỉ tổ chức cơ quan hành chính theo thiết chế UBND. Tương tự, ở phường, xã, thị trấn cũng không tổ chức HĐND mà chỉ tổ chức cơ quan hành chính theo thiết chế UBND;

Bốn là, đổi mới cơ chế quản lý, phương thức hoạt động và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức. Chẳng hạn, một số cơ quan chuyên môn thuộc thành phố sẽ quản lý dọc, như: sở Giáo dục và Đào tạo có thể sẽ quản lý phòng Giáo dục và Đào tạo; sở Tài nguyên và Môi trường quản lý phòng Tài nguyên và Môi trường ở các quận huyện mà không cần sự can thiệp quản lý của UBND quận, huyện...

TP. Hồ Chí Minh đề xuất mô hình chính quyền đô thị là nhằm mục tiêu khi đề án được chấp thuận sẽ là nền tảng, cơ sở pháp lý có tính lâu dài hơn cho thành phố thực hiện các cơ chế, chính sách đặc thù.

3. Các đề án nói trên được xây dựng để tiếp tục thí điểm cho thấy, chủ trương của Đảng và Nhà nước ta trong công tác tổ chức QCPĐ đã hướng đến sự phân biệt những đặc thù riêng và hoàn toàn phù hợp cả về lý luận và thực tiễn.

Thứ nhất, trên thực tiễn quản lý có thể thấy, ngay trong cùng một nước cũng không áp dụng một mô hình chính quyền đô thị chung cho cả nước nên áp dụng xây dựng chính quyền đô thị theo đặc thù các đô thị là cần thiết. Điều này có thể học hỏi kinh nghiệm xây dựng chính quyền đô thị ở một số thành phố lớn trên thế giới như Niu Oóc, Béc-lin, Pa-ri, Sơ-un đều là đô thị lớn và là thủ đô của các nước.

Quá trình phát triển của các đô thị rõ ràng có sự khác biệt nên muốn hiệu quả cao cần có sự chủ động, điều chỉnh cho phù hợp và việc đưa ra thí điểm là hoàn toàn hợp lý. Đặc trưng của đô thị lớn so với nông thôn hay các đô thị nhỏ hơn trong cả nước thể hiện ở vai trò trung tâm kinh tế, quy mô và trình độ phát triển, là trung tâm văn hóa, khoa học và đào tạo nguồn nhân lực, tỷ lệ người làm việc, sinh sống tại các đô thị ngày càng lớn cũng sẽ dẫn đến vấn đề quản lý con người phức tạp, như: hộ tịch, cư trú, trật tự, an ninh, giao thông, việc làm, hạ tầng kỹ thuật, xã hội đô thị..., đòi hỏi các đô thị được chủ động trong phát triển, quản lý, biên chế, ngân sách...

Chẳng hạn, TP. Hồ Chí Minh đối với cả nước thể hiện ở vai trò là trung tâm kinh tế, tài chính, văn hóa, khoa học - kỹ thuật của cả nước; ở mức đóng góp vào khoảng 1/5 GDP của cả nước và 1/3 tổng thu ngân sách nhà nước. Năm 2019, tăng trưởng kinh tế của thành phố ước đạt 8,32%, cao hơn so với năm 2018 (8,3%). Đây là tiền đề quan trọng để thành phố hoàn thành nhiệm vụ toàn nhiệm kỳ 2015 - 2020. Tỷ trọng quy mô kinh tế thành phố (5,55 triệu tỷ đồng) so với quy mô kinh tế cả nước là 23,97%, cao hơn năm 2017 và năm 2016 (23,4%), cao nhất từ trước đến nay. Tổng vốn đầu tư toàn thành phố chiếm 35% GRDP. Bằng năm 2018, vượt chỉ tiêu bình quân trên nhiệm kỳ 2016 - 2020 là 30% GRDP.

Thứ hai, trong thực tiễn xây dựng CQDP ở Việt Nam, ngay thời kỳ đầu chính quyền cách mạng đã có sự phân biệt CQDP ở nông thôn và đô thị trong Sắc lệnh 77 ngày 21/12/1945 của Chính phủ lâm thời về tổ chức CQDP ở thành phố, thị xã.

Đối với chính quyền thành phố có 3 loại cơ quan: HĐND thành phố, Ủy ban hành chính thành phố và Ủy ban hành chính khu phố. Như vậy, đối với đơn vị hành chính thành phố chỉ có 2 cấp chính quyền.

Thứ ba, một giai đoạn tiếp theo có sự ảnh hưởng rất lớn đến xây dựng CQDP là ngày 01/8/2007, Hội nghị lần thứ Năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa X) đã ban hành Nghị quyết số 17/NQ-TW về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, trong đó xác định phương hướng: “thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Qua thí điểm sẽ tổng kết, đánh giá và xem xét để có chủ trương sửa đổi, bổ sung *Hiến pháp* về tổ chức chính quyền địa phương cho phù hợp”.

Theo đó, tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Nghị quyết số 25/2008/QH12 về việc kéo dài nhiệm kỳ hoạt động 2004 - 2009 của HĐND và UBND các cấp. Việc thí điểm được thực hiện trên 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đó là: Lào Cai; Vĩnh Phúc; Thành phố Hải Phòng; Nam Định; Quảng Trị; Thành phố Đà Nẵng; Phú Yên; TP. Hồ Chí Minh; Bà Rịa - Vũng Tàu; Kiên Giang. Cơ cấu tổ chức và việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND ở huyện, quận, phường thực hiện thí điểm trong thời gian này vẫn thực hiện theo *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003.

Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội và Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho đến khi bầu ra CQDP ở huyện, quận, phường trong nhiệm kỳ 2016 - 2021.

Như vậy, chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng và Nhà nước khi cho phép thực hiện thí điểm các mô hình tổ chức CQDP đã thể hiện một tinh thần đổi mới, thích ứng với những yêu cầu, nhiệm vụ mới, thực hiện cải cách nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy CQDP.

Việc cho phép thí điểm tổ chức CQDP đô thị hướng đến sự phân biệt những đặc thù riêng biệt là hoàn toàn phù hợp cả về lý luận và thực tiễn. Mỗi thành phố, tùy thuộc đặc điểm địa lý, số lượng, mật độ dân cư để đề xuất, lựa chọn mô hình chính quyền riêng, phù hợp nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý địa phương.

Để mô hình CQDP đô thị đem lại hiệu quả ở Việt Nam, ở góc độ khoa học rất cần phải quan tâm đến cơ chế phân cấp và trách nhiệm thủ trưởng cơ quan hành chính các cấp ở các đô thị, đặc biệt quan trọng là phải thực hiện tốt vai trò giám sát khi không tổ chức HĐND □

Chú thích:

1. Từ điển Tiếng Việt. *Trung tâm Từ điển Ngôn ngữ*. H, 1992.

Tài liệu tham khảo:

1. *Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị một số thành phố lớn trên Thế giới*. Viện Khoa học tổ chức nhà nước. moha.gov.vn
2. Trường Đại học Kinh tế - Luật. *Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*. The Asia Foundation, 2003.
3. Lê Minh Thông, Nguyễn Như Phát. *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2002.