

# TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG VIỆT NAM: HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

DINH NGUYỄN MẠNH (\*)

**Tóm tắt:** Bài viết nghiên cứu chính quyền thành phố trực thuộc trung ương nước ta qua các giai đoạn Hiến pháp, mỗi giai đoạn có các đặc điểm nhất định. Từ đó, bài viết chỉ ra xu hướng phát triển có tính quy luật của chính quyền địa phương nước ta, đồng thời nêu một số vấn đề có tính nguyên tắc trong tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương hiện nay.

**Từ khóa:** Tổ chức chính quyền; thành phố trực thuộc trung ương; chính quyền địa phương.

**Abstract:** The article studied the features of governance in municipalities in Vietnam based on changes in the Constitution. Development trends and principles of governance in municipalities were discussed.

**Keywords:** Governance; municipality; local government.

Ngày nhận bài: 12/3/2019; Ngày sửa bài: 21/7/2019; Ngày duyệt đăng bài: 27/12/2019.

## Dẫn nhập

Sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, để khẳng định thực quyền quản lý quốc gia, đồng thời khẳng định chủ quyền của chính quyền mới trước thế giới, cùng với Chính phủ Lâm thời ở Trung ương, chính quyền địa phương được thành lập trên lãnh thổ quốc gia Việt Nam dân chủ cộng hoà. Cơ sở pháp lý cho việc tổ chức chính quyền địa phương là Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 quy định về chính quyền địa phương nói chung và Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 quy định về tổ chức chính quyền đô thị.

Như vậy, sự phân biệt giữa tổ chức chính quyền địa phương đô thị với tổ chức chính quyền địa phương nông thôn ngay từ những buổi đầu Nhà nước Việt Nam ra đời. Tuy nhiên cho đến nay, vấn đề tổ chức chính quyền đô thị, đặc biệt là chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương như thế nào đang là vấn đề được đặt ra cấp bách trong bối cảnh kinh tế thị

trường, toàn cầu hoá và quá trình đô thị hoá diễn ra mau chóng. Từ đó, việc nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nước ta qua các giai đoạn kể từ khi được thành lập cho đến nay là cần thiết nhằm xem xét các đặc điểm, tính quy luật của quá trình phát triển và gợi mở cho việc tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương hiện nay.

## 1. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương qua các giai đoạn

### 1.1. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn Hiến pháp năm 1946

Theo Sắc lệnh số 63/SL và Sắc lệnh số 77/SL kể trên, nước được chia thành 4 cấp đơn vị hành chính như sau: cấp kỳ (Hiến pháp năm 1946 đổi thành Bộ), cấp Tỉnh, cấp Huyện, cấp Xã. Về tổng quát, trên các đơn vị hành chính, chính quyền địa

(\*) NCS., Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội;  
Email: nguyennhanh74@gmail.com

phương được tổ chức với hai loại cơ quan là Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC). HĐND do dân bầu ra, là cơ quan thay mặt cho dân. UBHC do HĐND bầu ra, là cơ quan hành chính vừa thay mặt cho dân vừa đại diện cho Chính phủ. Ở hai cấp Xã và Tỉnh có HĐND và UBHC, ở cấp Huyện và kỳ chỉ có UBHC. Các quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động HĐND và UBHC được quy định trong các sắc lệnh.

Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được quy định cụ thể trong Sắc lệnh số 77/SL. Theo Sắc lệnh này, các thị trấn Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định, Vinh - Bến Thủy, Huế, Đà Nẵng, Đà Lạt và Sài Gòn Chợ Lớn được "đặt làm thành phố". Thành phố Hà Nội được đặt trực tiếp dưới quyền Chính phủ Trung ương, còn các thành phố khác đều thuộc quyền các kỳ. Cùng với các thành phố Sắc lệnh cũng quy định các chính quyền đô thị khác, theo đó, "các Tỉnh lỵ và những nơi đô hội mà lâu nay về mặt hành chính được biệt lập và trực tiếp với Tỉnh, từ nay sẽ gọi là Thị xã".

Như vậy, theo Sắc lệnh số 77/SL thì chỉ có thành phố Hà Nội là thành phố trực thuộc Trung ương. Thành phố Hà Nội có ba loại cơ quan là HĐND thành phố, UBHC thành phố và UBHC khu phố. Cụ thể: HĐND thành phố do dân thành phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu, là cơ quan thay mặt cho dân thành phố; UBHC thành phố do HĐND thành phố bầu ra vừa thay mặt cho dân thành phố vừa thay mặt cho Chính phủ, UBHC thành phố là cơ quan thường trực và làm việc theo chế độ họp kín; UBHC khu phố do dân khu phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu, sau đó được UBHC

thành phố chuẩn y, khi UBHC khu phố không tuân lệnh cấp trên thì UBHC thành phố có thể giải tán UBHC khu phố. Như vậy, UBHC khu phố là cơ quan vừa thay mặt cho dân khu phố vừa thay mặt cho Chính phủ.

Năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên được Quốc hội nước ta thông qua, đánh dấu sự kiện pháp lý đặc biệt quan trọng. Theo đó, quy định về đơn vị hành chính và chính quyền trên các đơn vị hành chính như các quy định của hai sắc lệnh (Sắc lệnh 63/SL, Sắc lệnh 77/SL), chính quyền thành phố hàm ý trong đó có chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương. Điểm đáng chú ý trong bản Hiến pháp là quy định rõ UBHC chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với HĐND địa phương mình. Hiến pháp định rõ sẽ có một đạo luật quy định cụ thể về chính quyền địa phương. Song, suốt thời kỳ kháng chiến chống Pháp và trước khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương được ban hành năm 1958, tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương Hà Nội vẫn theo các sắc lệnh kể trên.

Sau thắng lợi của cuộc kháng chiến chống Pháp, ngày 29/4/1958, Quốc hội Việt Nam đã thông qua một đạo luật có tên Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Một số điểm đáng chú ý về chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong Luật này là:

- Đơn vị hành chính không còn cấp kỳ (bộ), chỉ còn 3 cấp cơ bản là cấp Tỉnh, cấp Huyện, cấp Xã. Thành phố trực thuộc Trung ương là đơn vị hành chính cấp Tỉnh. Thành phố trực thuộc Trung ương có HĐND và UBHC. Thành phố có thể chia thành khu phố có HĐND và UBHC.

- Quy định về HĐND xác định HĐND

là cơ quan quyền lực nhà nước do nhân dân bầu ra với nhiệm kỳ là 3 năm. Đại biểu HĐND phải giữ mối liên hệ mật thiết với cử tri đã bầu ra mình, báo cáo hoạt động của mình với cử tri, thu thập và phản ánh ý kiến, nguyện vọng của nhân dân cho HĐND và UBHC; chịu sự giám sát của cử tri đã bầu ra mình. Trong phạm vi địa phương và trong phạm vi luật lệ quy định, HĐND thành phố trực thuộc Trung ương có nhiệm vụ và quyền hạn như sau: Bảo đảm sự tôn trọng và chấp hành luật lệ của Nhà nước và nghị quyết của cấp trên; ra những nghị quyết thi hành trong phạm vi địa phương; căn cứ vào kế hoạch chung của Nhà nước, quyết định kế hoạch kiến thiết kinh tế, kiến thiết văn hoá, công tác xã hội và sự nghiệp lợi ích công cộng; thẩm tra và phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách; bầu cử uỷ viên UBHC cấp mình; sửa đổi hoặc huỷ bỏ những nghị quyết không thích đáng của UBHC cấp mình, của HĐND và UBHC cấp dưới; bảo vệ tài sản công cộng; bảo vệ trật tự an ninh chung; bảo đảm quyền công dân, bảo đảm quyền bình đẳng của các dân tộc,... Nghị quyết của HĐND phải được quá nửa số đại biểu có mặt biểu quyết tán thành.

- Quy định về UBHC thành phố trực thuộc Trung ương các cấp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với HĐND cùng cấp, với cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp, và đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ.

Nghiên cứu việc tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn Hiến pháp năm 1946 có thể rút ra một số nhận xét sau:

*Thứ nhất*, chính quyền địa phương được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, trong đó có sự kiểm soát

chặt chẽ của Trung ương - cấp trên đối với địa phương - cấp dưới;

*Thứ hai*, cũng như chính quyền nông thôn và các chính quyền đô thị khác, chính quyền thành phố trực thuộc trung ương được thiết lập trên nền tảng dân chủ, trong đó, HĐND là cơ quan do nhân dân lập ra, đại biểu HĐND có thể bị cử tri bãi miễn. UBHC là cơ quan chấp hành của HĐND, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước của Nhà nước ở địa phương. Cơ quan này do HĐND bầu ra và có thể bị HĐND bãi miễn nhiệm hoặc bãi miễn thành viên. Đặc biệt, hai văn bản pháp luật đều có quy định người dân có thể dự thỉnh nguyện của HĐND.

*Thứ ba*, về cơ cấu tổ chức, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương có HĐND và UBHC thành phố. Theo Sắc lệnh số 77/SL, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương có đơn vị hành chính khu phố với UBHC thành lập trên đó. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958 thì thành phố có thể chia ra khu phố có cả HĐND và UBHC.

UBHC gồm các thành viên là Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Thư ký và các uỷ viên. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958 quy định rõ UBHC có cơ quan chuyên môn trực thuộc. Trong các quy định về sau đã xác định việc quan trọng phải do tập thể UBHC quyết định. Trong tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương có thể thành lập khu phố có HĐND và UBHC và lập cơ quan chuyên môn thuộc UBHC. UBHC là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước ở địa phương do HĐND bầu ra, có thể bãi miễn nhiệm và bãi miễn, là cơ quan

thực hiện quyết nghị và chịu sự giám sát của HDND.

*Thứ tư*, nhiệm vụ, quyền hạn của HDND và UBHC được quy định phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể. Chẳng hạn, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương có các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến cải tạo công thương nghiệp tư doanh ở địa phương; lãnh đạo sản xuất nông nghiệp, thủ công nghiệp, công nghiệp và công cuộc hợp tác tương trợ...

*Thứ năm*, về chế độ làm việc, HDND chỉ gồm các đại biểu hoạt động theo chế độ hội nghị, mỗi kỳ họp mới bầu ra người điều hành, không cố định. UBHC các cấp làm việc theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định rõ những việc quan trọng đều phải do hội nghị Ủy ban thảo luận và quyết định.

*Thứ sáu*, trong mối quan hệ giữa các cơ quan của chính quyền thành phố, HDND thành phố có quyền sửa đổi hoặc huỷ bỏ những nghị quyết không thích đáng của UBHC cấp mình, của HDND và UBHC cấp dưới. UBHC thành phố có quyền sửa đổi hoặc huỷ bỏ các quyết định, chỉ thị không thích đáng của các cơ quan chuyên môn cùng cấp và UBHC cấp dưới.

Xem xét quá trình phát triển của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nói riêng cho thấy quy định pháp luật về chính quyền địa phương giai đoạn này đã xác lập nền tảng cho các quy định về chính quyền địa phương sau này.

*1.2. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn Hiến pháp năm 1959*

Sau khi Hiến pháp năm 1959 được ban hành trong bối cảnh cách mạng Việt Nam chuyển sang một hình thức mới, nhân dân ta cần ra sức củng cố miền Bắc, đưa miền Bắc tiến lên chủ nghĩa xã hội và tiếp tục đấu tranh để hoà bình thống nhất nước nhà, hoàn thành nhiệm vụ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân trong cả nước. Cụ thể hoá quy định của Hiến pháp về chính quyền địa phương là Luật Tổ chức HDND và UBHC các cấp năm 1962.

Theo các văn bản quy phạm pháp luật trên, nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được xác định với sự mô phỏng mô hình chính quyền địa phương các nước xã hội chủ nghĩa khi đó. Các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền được xác định phù hợp với các nhiệm vụ của thời kỳ mới.

Tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương về cơ bản vẫn như Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958, nhưng có những điểm đáng chú ý:

Về mặt tổ chức, đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương có thể quy định chia thành khu phố nội thành và huyện ở ngoại thành. Hà Nội có tổ chức chính quyền khu phố trên đó có HDND và UBHC.

Vào năm 1974, theo Quyết định số 78-QĐ ngày 10/4/1974 của Hội đồng Chính phủ, ở hai thành phố trực thuộc Trung ương là Hà Nội và Hải Phòng các khu phố được chia ra nhiều khu vực, gọi là tiểu khu, với quy mô từ hai đến năm nghìn nhân khẩu. Tiểu khu không phải là đơn vị hành chính. Ở mỗi tiểu khu thành lập một cơ quan đại diện của UBHC khu phố, gọi là Ban đại diện hành chính tiểu khu.

Đôi với HDND, nếu trước đây, trong thời gian hội nghị, HDND có thể lập ra các

tiểu ban cần thiết thì ở giai đoạn này, quy định tùy theo nhu cầu công tác, HĐND có thể thành lập các ban như một cơ cấu chính thức của Hội đồng.

- Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBHC khu phố với một số nhiệm vụ, quyền hạn nói chung có tính chất thừa hành, hạn hẹp hơn, nếu so với HĐND và UBHC huyện. Ban đại diện hành chính tiểu khu được UBHC khu phố ủy nhiệm thực hiện thường xuyên một số công tác quản lý Nhà nước ở tiểu khu, trực tiếp phục vụ nhân dân và xử lý tại chỗ những việc xảy ra ở đường phố trong phạm vi trách nhiệm được giao nhằm đẩy mạnh công tác chính quyền đến tận đường phố.

- Đại biểu HĐND có quyền chất vấn UBHC và cơ quan chuyên môn thuộc UBHC.

- HĐND họp công khai, nhưng thay vì người dân có thể tự do dự thỉnh phiên họp là quy định người đó phải được mời dự hội nghị, có thể phát biểu ý kiến.

Như vậy, ở giai đoạn Hiến pháp năm 1959, tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương về căn bản như Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958 chỉ với một số thay đổi như trên.

### *1.3. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn Hiến pháp năm 1980*

Chính quyền lúc này được thành lập trong bối cảnh đất nước thống nhất, thực hiện nhiệm vụ chung của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong phạm vi cả nước. Bản Hiến pháp được Quốc hội thông qua ngày 18/12/1980 theo tinh thần như vậy. Đây cũng là thời kỳ Việt Nam bước vào đổi mới toàn diện, trong đó có việc cải cách bộ máy nhà nước nói

chung, bộ máy chính quyền địa phương nói riêng.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1980 và kế thừa các quy định pháp luật về tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương trước đó, ngày 30/6/1983, Quốc hội đã ban hành Luật Tổ chức HĐND và UBND (UBND). Sau đó, Luật này được sửa đổi, bổ sung và thay thế bằng Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 30/6/1989. Theo Hiến pháp và các Luật này, đơn vị hành chính vẫn như trước với 3 cấp cơ bản là cấp tỉnh (trong đó có thành phố trực thuộc Trung ương), cấp huyện và cấp xã. Đối với đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương, ở nội thành, có điểm mới là các khu phố được gọi là quận, còn tiểu khu trở thành đơn vị hành chính phường. Ngoại thành có các huyện và xã như trước. Tất cả các đơn vị hành chính trên đều tổ chức có HĐND và UBND. Như vậy, tiểu khu trước đây chỉ có Ban đại diện hành chính, thì nay có cả HĐND và UBND. Chính quyền vẫn được tổ chức theo nguyên tắc cơ bản tập trung dân chủ.

Ngoài những điểm mới trên, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương còn có một số điểm mới đáng chú ý khác là:

- Để bảo đảm hiệu quả và tính độc lập hoạt động của HĐND, Thường trực HĐND được lập ra ở cấp Thành phố và quận, huyện để thực hiện một số nhiệm vụ của Hội đồng, thay vì trước đây do UBHC (nay là UBND) thực hiện. Thường trực HĐND thành phố và quận, huyện gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Thư ký HĐND. Đồng thời, các Ban của HĐND thành phố và quận, huyện cũng được thành lập. Nếu ở giai đoạn trước, Ban của HĐND có thể được thành lập thì ở giai đoạn này Ban là

bộ phận cấu thành của HĐND thành phố và quận, huyện.

- Đến Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989, UBND không còn quy định có chức danh Ủy viên Thư ký như trước và được xác định rõ là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể. Mỗi thành viên của UBND chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân, UBND cùng cấp, và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND trước HĐND cấp mình và trước cấp trên.

- Cơ quan chuyên môn (CQCM) thuộc UBND được quy định cụ thể hơn. Theo đó, các CQCM giúp UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Cơ quan này chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND cấp mình, đồng thời, chịu sự chỉ đạo của CQCM cấp trên. Thủ trưởng CQCM chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước UBND, báo cáo công tác trước HĐND cấp mình khi cần thiết; đồng thời, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với CQCM cấp trên.

- Các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền được phân ra các lĩnh vực cụ thể hơn về kinh tế, khoa học và kỹ thuật, văn hóa, xã hội và đời sống, an ninh, quốc phòng, pháp chế, tổ chức và cán bộ... trong đó, mỗi cấp chính quyền thành phố, quận, phường trong nội thị và huyện, xã ngoại thị có các quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn riêng. Đáng chú ý là ở Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 còn quy định các chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền có tính chất của thời kỳ bao cấp thì đến Luật Tổ chức HĐND và

UBND năm 1989 không còn ghi nhận nữa. Như thế, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương thời kỳ này đang thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của thời kỳ chuyển đổi về kinh tế.

- Ở giai đoạn này, HĐND chỉ có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ các quyết định không thích đáng của Thường trực HĐND và UBND cùng cấp, của HĐND cấp dưới trực tiếp. Tức là, không sửa đổi, bãi bỏ quyết định của UBND cấp dưới như trước.

*1.4. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn Hiến pháp năm 1992*

Bản Hiến pháp năm 1980 được ban hành trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá cao độ, mặt khác, bối cảnh toàn cầu hoá nên không còn phù hợp, vì vậy, ngày 15/4/1992, Quốc hội thông qua bản Hiến pháp năm 1992, đến ngày 25/12/2001, Hiến pháp năm 1992 lại được sửa đổi. Tương tự như mốc thời gian ban hành và sửa đổi Hiến pháp năm 1992, ngày 21/6/1994, Luật Tổ chức HĐND và UBND được ban hành, đến ngày 25/12/2001, Luật Tổ chức HĐND và UBND được sửa đổi, bổ sung. Ngoài ra, năm 1996, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp.

Theo các văn bản trên, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương gồm ba cấp chính quyền là thành phố, quận (huyện), phường (xã, thị trấn). Tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương về cơ bản như trước, nhưng có một số thay đổi đáng chú ý:

- Thường trực HĐND có ở tất cả ba cấp HĐND của thành phố.

Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trước đây được quy định chung với chính

quyền tỉnh thì nay bên cạnh các quy định chung cho chính quyền cấp tỉnh, đã có sự bổ sung các nhiệm vụ, quyền hạn riêng cho chính quyền thành phố. Với các quận, huyện, phường, xã cũng có các quy định tương tự. Các nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền được quy định chi tiết hơn.

- Ở giai đoạn trước, chỉ quy định chung là Chủ tịch UBND lãnh đạo và điều hành công tác của UBND thì đến giai đoạn này quy định rõ hơn theo hướng thủ trưởng hành chính. Cụ thể là Chủ tịch UBND là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cùng với tập thể UBND chịu trách nhiệm về hoạt động của UBND trước HĐND cùng cấp và trước cơ quan Nhà nước cấp trên. Chủ tịch UBND phân công công tác cho Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND; người được phân công phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND.

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND giai đoạn này đã được quy định có tính đến các đặc thù của chính quyền đô thị rõ rệt hơn.

- Trong giai đoạn này, với quan điểm phân định nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, HĐND và UBND chỉ có quyền bãi bỏ (không sửa đổi) đối với các quyết định sai trái của cơ quan mà mình có thẩm quyền.

#### *1.5. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn Hiến pháp năm 2013*

Ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp này đánh dấu giai đoạn phát triển mới của đất nước sau gần 30 năm đổi mới toàn diện với những thành công lớn, đưa nước ta lên chủ nghĩa xã hội và các điều kiện trong nước và quốc tế đã có những thay

đổi quan trọng. Nó là sự cụ thể hoá Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, ngày 19/6/2015, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Chính phủ ban hành các nghị định về tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND ở cấp tỉnh và huyện.

Trong các văn bản trên, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được tổ chức ở đô thị, bên cạnh chính quyền tỉnh và chính quyền được tổ chức ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương về cơ bản vẫn được tổ chức như cũ với ba cấp ở nội thị, mỗi cấp đều có HĐND và UBND với cơ cấu tổ chức và các mối quan hệ về cơ bản như trước. Tổ chức và hoạt động của chính quyền vẫn theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Một số điểm mới quan trọng:

UBND nói chung được xác định là hoạt động theo chế độ tập thể kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND.

- Tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được xác định rõ tùy theo tính chất, đặc điểm của đô thị. Từ đó, khác với HĐND tỉnh, HĐND thành phố trực thuộc Trung ương có Ban đô thị.

- Có sự phân loại các đơn vị hành chính thành các loại, trên cơ sở đó, có sự tổ chức nhân sự thích hợp.

- Cùng với việc xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền thành phố, bên cạnh phân cấp, có sự xuất hiện khái niệm phân quyền cho chính quyền ở các cấp.

- Khác với giai đoạn trước, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị chỉ được

quy định bổ sung thêm sau khi đã có các quy định chung về chính quyền ở từng cấp, trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được quy định riêng. Các quy định này về cơ bản không có khác biệt lớn, nhưng có sự bổ sung, chỉnh lý phù hợp hơn.

- Một số quy định về thủ tục thông qua dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo tại kỳ họp HĐND, về từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức vụ do HĐND bầu...

## **2. Xu hướng phát triển của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương và vấn đề đặt ra**

Nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam qua các giai đoạn từ năm 1945 đến nay, có thể rút ra một số nhận xét chủ yếu sau đây:

- Ngay từ khi Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương đã thành lập đơn vị hành chính. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương có tầm quan trọng đặc biệt không chỉ với đời sống và sự phát triển của địa phương sở tại mà còn có ảnh hưởng lớn đến khu vực và cả nước. Bản thân sự trực thuộc Trung ương của nó cho thấy vị trí, tầm quan trọng của chính quyền.

- Từ khi chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được xác lập, nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản chi phối tổ chức bên trong của chính quyền thành phố và quan hệ của nó với các cơ quan khác của bộ máy nhà nước. Nguyên tắc này cho phép phân biệt chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, nói chung là chính quyền địa phương Việt Nam với chính quyền tự quản địa phương ở nhiều nước.

- Trong một thời gian dài, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương chỉ được quy định chung với chính quyền Tỉnh. Nhưng, đến Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố với chính quyền Tỉnh được phân biệt rõ rệt hơn, và đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì đã có sự điều chỉnh pháp luật phân biệt rành mạch giữa chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương với chính quyền Tỉnh.

Đặc biệt, trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố cũng như chính quyền địa phương nói chung đã có các nhiệm vụ, quyền hạn được thể hiện trong khái niệm "phân quyền". Đây là yếu tố cốt lõi của chính quyền tự quản địa phương.

Trong cách phân chia đơn vị hành chính ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay, cấp Tỉnh, cấp Huyện, cấp Xã là ba đơn vị hành chính cơ bản. Việc xác định đơn vị hành chính đô thị liên quan đến việc tổ chức chính quyền thành phố. Ban đầu, chính quyền thành phố chỉ có HĐND và UBHC ở dịch vụ cấp thành phố (tương đương cấp tỉnh) và UBHC ở khu phố. Cho đến nay, đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương có ba cấp và mỗi cấp đều tổ chức HĐND và UBND.

- Trong tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, cùng với những quy định chung về tổ chức như chính quyền địa phương nông thôn tương ứng với các nhiệm vụ, quyền hạn chung, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, do nhiệm vụ, quyền hạn có đặc điểm và nội dung riêng, tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương có



những điểm khác biệt với chính quyền Tỉnh. Chẳng hạn, HĐND thành phố trực thuộc Trung ương có Ban đô thị, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố trực thuộc Trung ương, quận tổ chức khác với chính quyền Tỉnh, Huyện phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn và công việc đô thị.

Sự khác biệt về tổ chức nói trên có thể nói là không quá lớn, nhưng nó là kết quả của quá trình nhận thức lâu dài song hành với việc nhận thức ngày càng rõ ràng hơn sự khác biệt của quản lý nhà nước, cung ứng dịch vụ công ở đô thị so với nông thôn. Có thể xem đây là bước tiến quan trọng trong quá trình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta.

Những điểm chủ yếu trên đây thực ra chỉ là thể hiện của vấn đề có tính quy luật là quá trình hình thành và phát triển phải có đô thị. Trong lịch sử phát triển đô thị Việt Nam, từ xa xưa trong nền nông nghiệp lúa nước đã có những tên đô thị như Thăng Long, Phố Hiến... Vào thời kỳ đổi mới, tốc độ phát triển đô thị Việt Nam nhanh chưa từng thấy trong lịch sử nước nhà. Trước vấn đề có tính quy luật đó, pháp luật đã phải có sự điều chỉnh tương thích với sự phát triển đô thị.

Mặc dù, các quy định pháp luật về chính quyền đô thị ngày càng phù hợp với các yêu cầu của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị, nhưng cho đến nay, tổ chức chính quyền đó như thế nào cho phù hợp với thực tế vẫn là vấn đề được giới nghiên cứu đặt ra. Lý do cơ bản là ở đô thị, cơ sở hạ tầng xã hội và cơ sở hạ tầng kỹ thuật có tính tập trung, liên thông, thống nhất, đặc điểm của cư dân và lối sống, nhịp sống cao của đô thị làm cho việc quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị phải khác biệt với chính

quyền nông thôn nói chung, chính quyền tỉnh nói riêng. Tổ chức chính quyền thành phố khu nội thị với ba cấp thành phố, quận, phường, mỗi cấp lại đều có HĐND và UBND là không thích hợp vì nó cản khúc quản lý, mệnh lệnh, chỉ đạo từ chính quyền thành phố xuống đến cấp phường có thể bị chậm, "khúc xạ" khi qua mỗi cấp, các cơ quan mỗi cấp của chính quyền cấp dưới hoặc hình thức; và việc cung ứng dịch vụ công gây bất tiện, bức xúc cho việc thụ hưởng dịch vụ của người dân do bị cách trở bởi ranh giới hành chính và thẩm quyền của chính quyền trên đó<sup>(1)</sup>. Mặt khác, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, hiện nay tổ chức chính quyền ở thành phố trực thuộc Trung ương chưa thoát được cách tổ chức có tính truyền thống từ Hiến pháp năm 1980 đến nay với ba cấp chính quyền ở thành phố trực thuộc Trung ương và mỗi cấp chính quyền đều có HĐND và UBND.

Trong lịch sử tổ chức chính quyền nội thị của thành phố trực thuộc Trung ương nước ta đã có lúc không nhất thiết phải có ba cấp chính quyền và mỗi cấp chính quyền không nhất thiết phải có HĐND như đã trình bày ở trên trong các văn bản

<sup>(1)</sup> Xem: Vũ Thư (2002), "Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị", trong sách: *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Chủ biên: Lê Minh Thông và Nguyễn Như Phát, Nxb. Chính trị quốc gia, tr.294, 295, 319-322; Dương Quang Tung (2001), "Bàn về mô hình tổ chức chính quyền địa phương", trong sách: *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Lê Minh Thông (chủ biên), Nxb. Khoa học xã hội, tr.475-477; Lê Minh Thông (2011), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr.584-585; Bùi Xuân Đức (2004), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Tư pháp, tr. 492-498.

pháp luật: Sắc lệnh số 77/SL, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958, Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962. Nghiên cứu tổ chức chính quyền địa phương các nước cũng cho thấy tổ chức chính quyền các thành phố lớn (tương đương với thành phố trực thuộc Trung ương nước ta) thường ít cấp chính quyền. Chẳng hạn, ở Anh, thành phố London chỉ có hai cấp chính quyền gồm chính quyền thành phố với một Hội đồng và một Thị trưởng được cử tri trực tiếp bầu có quyền quyết định các vấn đề được phân cấp. Thành phố được chia thành 32 khu và một thành phố trung tâm. Dưới khu không tổ chức cấp chính quyền nào khác; ở Pháp, các thành phố lớn Paris, Lyon, Marseille ngoài chính quyền thành phố, chỉ có các quận với hội đồng quận và quận trưởng; ở Nhật, thủ đô Tokyo được chia thành 23 quận<sup>(2)</sup>.

Cho nên, điều chỉnh pháp luật về chính quyền thành phố trực thuộc trung ương theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 vẫn được xem là chưa phù hợp và chưa hoàn thiện. Từ nhiều năm nay, chính quyền các thành phố trực thuộc Trung ương như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh... vẫn đang xúc tiến việc xây dựng các đề án về tổ chức chính quyền đô thị để tìm kiếm cách tổ chức chính quyền phù hợp nhất, bảo đảm hiệu quả của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công đô thị, đáp ứng các yêu cầu khẳng định vị trí, vai trò, ảnh hưởng của thành phố trực thuộc Trung ương đối với địa phương, các địa phương xung quanh và với sự phát triển đất nước. Vấn đề chủ yếu được hướng tới sẽ là tổ chức chính quyền ở nội thành theo hướng giảm cấp chính quyền và phân chia cụ

thể các đơn vị hành chính như thế nào, xác định chức năng, nhiệm vụ và tổ chức và hoạt động cụ thể của chính quyền đó.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 1946.
2. Hiến pháp năm 1959.
3. Hiến pháp năm năm 1980.
4. Hiến pháp năm 1992.
5. Hiến pháp năm 2013.
6. Nguyễn Đăng Dung (2002), "Các mô hình tổ chức chính quyền địa phương", báo cáo khoa học tại Hội thảo khoa học Mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam trong việc đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Hà Nội.
7. Vũ Thư (2002), "Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị", trong sách: *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Chủ biên: Lê Minh Thông và Nguyễn Như Phát, Nxb. Chính trị quốc gia.
8. Dương Quang Tung (2001), "Bàn về mô hình tổ chức chính quyền địa phương", trong sách: *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Lê Minh Thông (chủ biên), Nxb. Khoa học xã hội.
9. Lê Minh Thông (2011), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia.
10. Bùi Xuân Đức (2004), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Tư pháp.

<sup>(2)</sup> Nguyễn Cửu Việt (2001, chủ biên), *Luật hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.77-78, 197, 504.