ĐÔ THỊ VÀ CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA HIỆN NAY

NGUYỄN HỮU KHIỂN (*)

Tóm tắt: *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã có những điều chỉnh phù hợp hơn với tình hình thực tế. Đặc biệt, từ ngày 01/01/2021 sẽ tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại một số đô thị lớn để từng bước tiến đến hoàn thiện cơ chế pháp lý cho chính quyền đô thị trong tương lai. Bài viết nghiên cứu về quy chế pháp lý hiện hành đối với đô thị và chính quyền đô thị, đề xuất hướng điều chỉnh phù hợp với cơ chế đặc thù và khác biệt của chính quyền đô thị ở Việt Nam nhằm tổ chức, quản lý đô thị có hiệu quả hơn.*

Từ khóa: *Chính quyền đô thị; pháp lý; thực trạng; Việt Nam.*

Abstract: *The Law on organization of local governments 2015 (as amended and supplemented in 2019) has made appropriate revisions to adapt to current situation. Especially, from January 01, 2021, the urban government model is expected to be adopted in a pilot project in major urban zones to further improve the legal framework for urban government model in the future. This paper takes a look into existing legal framework on urban zone and urban government and makes some proposals of modifications to the unique and different regime of urban government in Vietnam for more effective urban management and organization.*

Keywords: *Urban government; legal framework; current situation; Vietnam.*

Ngày nhận bài: 28/01/2021 Ngày biên tập: 29/01/2021 Ngày duyệt đăng: 23/02/2021

1. Thực trạng pháp luật về chính quyền đô thị ở Việt Nam

Chính quyền đô thị là sản phẩm của hoạt động phân chia lãnh thổ hành chính của các nhà nước. Theo đó, hoạt động phân chia lãnh thổ hành chính liên quan đến một số yếu tố sau: *một là,* đặc điểm không gian địa lý, quy mô dân cư, tiềm năng kinh tế - xã hội; *hai là,* yếu tố sắc tộc, tín ngưỡng. Tương ứng với đặc điểm này là tác động xã hội của tập tục, tập quán và trình độ dân trí mà các thể chế phải quan tâm tích hợp. Thực tế ở Việt Nam đã từng có cấu trúc lãnh thổ theo mô hình khu tự trị đối với các địa bàn tập trung các cộng đồng dân tộc thiểu số với mục đích xây dựng các định chế quản trị đặc thù, trong đó có những quy định về quyền tự do sáng tạo, bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa, giúp phát triển kinh tế, xã hội và chăm sóc về giáo dục, y tế; *ba là,* đặc điểm về thể chế chính trị, trong đó bao gồm các quan điểm, chủ trương phát triển xã hội khác nhau của mỗi chế độ xã hội; *bốn là,* sự phát triển của khoa học, công nghệ và trình độ của bộ máy quản trị đất nước.

Việc phân chia lãnh thổ hành chính ở Việt Nam thể hiện qua Hiến pháp năm 1946 đã chứng minh sự tác động của bốn yếu tố trên. Quản lý nhà nước với những phương thức, phương pháp bảo đảm quyền dân chủ của Nhân dân đã đặt ra yêu cầu phải xuất phát từ thực tiễn đời sống xã hội để xây dựng chính sách cho phù hợp. Nhưng yêu cầu đó phụ thuộc vào thực trạng kết cấu hạ tầng xã hội, trong đó chủ yếu là hệ thống đường giao thông và các phương tiện công nghệ để nắm bắt thông tin về chính trị, kinh tế - xã hội. Những yếu tố này chi phối việc tổ chức các loại hình

(*) GS.TS; Nguyên Phó Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

cư dân và mô hình phát triển kinh tế - xã hội, điển hình là mô hình quản lý nông thôn và mô hình tổ chức quản lý đô thị.

Về quy định liên quan đến cấu trúc chính quyền đô thị ở Việt Nam, các bản Hiến pháp từ sau khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cho đến nay đã thể hiện những quy định có tính bền vững, ổn định, xuyên suốt và những quy định mở cho sự cải cách. Đó là cấu trúc một số cấp lãnh thổ, cấp đô thị có tính độc lập, có đầy đủ cơ quan đại diện và cơ quan hành chính; cấp đô thị có vị trí và vị thế ngang cấp tỉnh, đô thị bên trong tỉnh có vị thế ngang cấp huyện và cấp thị trấn trong tỉnh ngang cấp xã. Riêng cấu trúc cơ cấu lãnh thổ hành chính bên trong đô thị như quận, phường trong thành phố cấp tỉnh, phường bên trong đô thị thuộc tỉnh ngang cấp huyện thì các Hiến pháp có quy định khác nhau qua từng giai đoạn. Đây chính là các cấu trúc vẫn còn những ý kiến khác nhau, đã có những đề xuất cải cách của các nhà khoa học, nhà quản lý và của chính quyền các đô thị đó (như thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng...).

Hiến pháp năm 1992 đã thể hiện kết quả đúc rút kinh nghiệm sau 12 năm tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 1980, và là những bài học thực tiễn để xây dựng và cải cách Hiến pháp ở Việt Nam liên quan đến quy định về chính quyền đô thị khi xây dựng Hiến pháp năm 2013. Ví dụ, Hiến pháp năm 1980 quy định "cứng", ổn định hai thiết chế đại diện và hành chính ở mọi cấp, mọi hình thái nông thôn và đô thị (Điều 113 Hiến pháp năm 1980)[1], nhưng đến Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013, vấn đề có tổ chức hai thiết chế (đại diện và quản lý hành chính) hay không tại đô thị lại được quy định ở các văn bản luật. Cụ thể, Điều 118 Hiến pháp năm 1992 quy định: việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định. 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 điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định[2]. Quy định của hai bản Hiến pháp nêu trên cho thấy, việc tổ chức hai thiết chế gồm cơ quan đại biểu là Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính được quy định bằng luật định, nghĩa là về mặt pháp lý thì thấp hơn hiến định và trở thành quy định mở cho văn bản luật thể chế hóa tổ chức cấp quản trị địa phương một cách năng động, không vi hiến và không cần sửa đổi Hiến pháp. Đây là quy định xuất phát từ thực tiễn nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở một số cấp trung gian tại các đô thị.

2. Sự khác biệt về nền tảng đời sống ở đô thị và nông thôn

Đô thị và nông thôn là hai môi trường sống có sự khác biệt cơ bản. Chính yếu tố đó đã chi phối các quy định pháp luật về tổ chức chính quyền trong hai mô hình này. Những người từ nông thôn ra thành thị buộc phải có sự thay đổi về lối sống, phương thức kiếm sống và sinh hoạt trong cộng đồng. Đó là quá trình dịch chuyển cư dân xuất phát từ sự phát triển, sự năng động xã hội liên quan đến tiến trình đô thị hóa. Những cư dân đô thị mới xuất thân từ nông dân buộc phải thoát khỏi lối sống quần tụ nông thôn, từ bỏ phương thức sinh kế, sinh hoạt cũ để thích nghi với môi trường mới là cuộc sống nơi đô thị. Mặc dù vậy, những yếu tố thói quen, tác phong, tâm lý, tình cảm còn tồn tại trong đời sống của họ, thậm chí qua nhiều thế hệ và đó là những khác biệt cần phải tính đến khi xây dựng phương thức tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Có thể nêu ra một số điểm khác biệt căn bản sau:

Một là, khác nhau về phương thức lao động. Lao động, làm việc là cách thức để tồn tại và tái sản xuất sức lao động. Người dân nông thôn gắn lao động với nông nghiệp. Ở Việt Nam, người dân làm nông nghiệp chiếm số đông, gắn với làng quê, điển hình cho một phương thức sản xuất nông nghiệp cổ truyền, tạo ra sự khác biệt với người đô thị.

Hai là, lao động nông nghiệp gắn với làng, xóm, nên đời sống có tính khép kín trong cộng đồng, thậm chí trong từng gia đình. Phần lớn các gia đình nông thôn đều tự sản xuất, chăn nuôi để đảm bảo cuộc sống.

Ba là, sinh hoạt văn hóa, tinh thần cũng mang tính khép kín, không chỉ về mặt không gian, mà ở sự khác biệt độc đáo, thậm chí của từng làng trong một xã. Trong các sinh hoạt của đời sống, như ma chay, hiếu hỷ... đều

mang đậm nét truyền thống, phong tục của từng gia đình, dòng họ. Đó là nguồn cội của nền văn hóa làng xã của Việt Nam. Hiện nay vẫn còn những đơn vị làng có quy mô xã ở một số nơi, như: làng Đình Bảng (thành xã Đình Bảng); làng Yên Phụ thuộc xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh đồng thời là xã.

Tuy nhiên, quan niệm về làng (thôn), xã vẫn có rất nhiều ý kiến trong giới nghiên cứu cũng như trong đời sống[3]. Hiện nay, do quá trình đô thị hóa, các đặc trưng sinh hoạt trong đời sống người dân nông thôn đã có sự thay đổi, nhưng vẫn không mất đi những thuộc tính căn bản. Sự khác biệt này dẫn tới sự thay đổi khách quan trong phương thức quản lý nhà nước, quản trị xã hội giữa đô thị và nông thôn. Do đó, cách thức tổ chức mô hình chính quyền cần phù hợp với điều kiện thực tế trong đời sống xã hội của người dân để mang lại hiệu quả.

Đánh giá sự khác biệt giữa đời sống thành thị với đời sống nông thôn, về tổng thể, cư dân đô thị rất đa dạng - họ là những hợp quần xã hội khác nhau về quê hương bản quán, thiếu yếu tố cố kết cộng đồng (trừ gia đình). Trong đô thị một số nơi vẫn có đình, chùa, nhưng đa phần là từ dấu ấn xa xưa của làng cũ mà phát triển lên thành phố. Từ đó, nhận thấy sự khác biệt, dẫn tới phải xem xét mô hình quản trị đô thị trên các phương diện sau:

Một là, phương thức lao động. Nếu đời sống người dân nông thôn dựa vào nông nghiệp là chính, thì đời sống người dân ở đô thị phải "phi nông nghiệp" mới phát triển được. Người thành thị không nhất thiết, thậm chí là không thể lao động ở nơi họ sinh ra. Họ ở một nơi, nhưng nơi đó không phản ánh đầy đủ những yếu tố quần tụ của một đời sống. Cho nên khái niệm "chỗ ở hiện nay" chỉ có ý nghĩa trong hộ khẩu của người đô thị. Nó hàm nghĩa rất nhiều hoạt động khác, không diễn ra ở đó. Tư cách lao động sản xuất nông thôn và đô thị cũng khác nhau. Ở nông thôn, người lao động đồng thời là người chủ. Ở đô thị rất đa dạng: làm chủ nếu là gia đình làm các nghề thủ công; còn phần lớn theo các thỏa ước khác nhau ở khu vực tư và khu vực công. Như vậy, quản trị lao động ở nông thôn theo địa chỉ, còn ở thành thị thì không hoàn toàn như vậy, đòi hỏi có phương thức khác phù hợp.

Hai là, nếu các sinh hoạt ở nông thôn đều quần tụ tại các địa địa điểm sinh hoạt cộng đồng (như điếm của các xóm; hoặc đình, chùa của làng) như một thiết chế, thì ở đô thị nơi sinh hoạt cộng đồng phần lớn là không có, hoặc có nhưng không đáp ứng được nhu cầu của người dân.

Ba là, tập quán văn hóa trong các sinh hoạt hiếu, hỷ cũng khác nhau. Ở nông thôn cơ bản là tự quản, khép kín đến tận gia đình; còn đô thị phải dựa vào chính quyền mới có nơi hoạt động. Như vậy, trong khi ở nông thôn có rất nhiều sinh hoạt cộng đồng theo cách "dùng riêng, của mình", thì ở đô thị các sinh hoạt cộng đồng phải dùng chung, không có sở hữu cá nhân.

3. Kinh nghiệm quản lý chính quyền đô thị của một số quốc gia trên thế giới

Thực tế kinh nghiệm quốc tế về quản lý hành chính và quản trị đô thị cho thấy vấn đề đô thị hóa là một quá trình phát triển kinh tế nói chung và quá trình chuyển đổi mô hình tổ chức các cấp chính quyền, nhất là kiểu quản trị các đơn vị hành chính nông thôn và đô thị nói riêng. Hầu hết các quốc gia phát triển đã tiến hành cải cách, sửa đổi các mô hình quản trị như một sự tất yếu từ những bài học thực tiễn để có được các hình thái chính quyền đô thị ổn định lâu dài.

Ví dụ, ở nhiều nước, đặc biệt là ở Pháp với đạo luật PLM (viết tắt tên của ba thành phố Paris, Lyon, Marseille), các cấp chính quyền đô thị tại các thành phố có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, các thành phố này có quy mô dân cư rất lớn và tập trung (nhất là Paris), có vị thế và tiềm năng kinh tế, xã hội quan trọng hàng đầu của quốc gia nhưng chỉ có hình thái của chính quyền cấp xã. Nghĩa là chính quyền các thành phố này thuộc cấp chính quyền thấp nhất, không phân chia thành cấp chính quyền bên trong. Họ có thể tổ chức ra các quận để mở rộng, kéo dài quyền hành pháp chứ không phải là cấp chính quyền bên dưới. Thẩm quyền pháp luật của quận rất hạn chế, ngoài những hoạt động đa dạng của trật tự đô thị. Thuật ngữ "Công xã Paris" cũng còn có nghĩa hình thái tổ chức của nó là hình thái của chính quyền cấp cơ sở, ngang cấp xã cho đến tận ngày nay.

Thứ hai, vị thế kinh tế, chính trị và hình thái cấu trúc chính quyền là hai quan hệ so sánh không thể xem là sự tương quan tất yếu. Có rất nhiều đô thị phát triển, nhưng nó vẫn nằm trong một cấu trúc ổn định. Ví dụ, thành phố Sydney (Australia) với dân số trên 5 triệu người nhưng vẫn nằm trong tiểu bang New South Wale với tổng dân số trên 8 triệu người.

Ở một số quốc gia, cấp chính quyền bên trong của một đô thị (thường là cấp tương đương với thành phố trực thuộc Trung ương của Việt Nam), như cấp quận trong đô thị Seoul của Hàn Quốc, có tổ chức hội đồng, nhưng đã được trao quyền tự trị theo luật tự quản địa phương. Như vậy, nếu có quyền tự trị thì phải có cơ quan đại biểu. Nhưng chức năng của hội đồng tự trị cũng rất cụ thể và hạn chế, bởi vì ở quốc gia theo cơ chế thị trường phát triển, chính quyền địa phương không phải cơ quan quyết định vấn đề phát triển kinh tế. Việc sản xuất, kinh doanh theo nguyên tắc thị trường và người dân tự quyết định (theo khung pháp luật của nhà nước hay luật địa phương theo phân quyền)(4).

Đối với Australia, chính quyền địa phương có đủ cấu trúc thành phố, quận, hạt đô thị. Đa số các đô thị lớn, cấp quận được thành lập nhưng không có hội đồng quận (như thành phố Sydney, Melbourne, Brisbane...).

Qua mô hình của một số quốc gia phát triển, có thể rút ra những vấn đề cần nghiên cứu, đó là:

Thứ nhất, đa số các quốc gia có mô hình chung coi chính quyền đô thị là cấp cơ sở về hình thái cấu trúc. Nghĩa là đô thị đó có tiềm năng kinh tế lớn (như Paris, Sydney...), nhưng cơ cấu chính quyền đô thị đầy đủ (có cơ quan đại biểu thể hiện quyền lợi của người dân địa phương và cơ quan hành pháp) chỉ có một.

Thứ hai, thực tiễn tổ chức quản lý đô thị ở Việt Nam trong những năm qua đã cho thấy vấn đề về tính hiệu quả, sự tầng nấc của chính quyền đô thị, mà bên trong có nhiều cấp theo hệ thống ba cấp ở các thành phố trực thuộc Trung ương. Từ thực tiễn này, Quốc hội đã ban hành các nghị quyết để thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù của thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Hà Nội. Đặc biệt, từ cuối năm 2020, Thành phố Hồ Chí Minh đã tổ chức thực hiện tổ chức mô hình chính quyền đô thị, trong đó có mô hình thành phố trong thành phố.

4. Những vấn đề đặt ra trong tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay

Một là, tính đại diện ở các cấp trung gian trong chính quyền đô thị mang lại hiệu quả rất thấp, trong đó có vấn đề bảo đảm quyền dân chủ của Nhân dân gắn với cơ quan đại biểu theo Hiến pháp (cơ quan quyền lực ở địa phương). Vì vậy, cần tìm ra mô hình hiệu quả (đảm bảo tăng trưởng, ổn định xã hội, tinh gọn bộ máy) và có cơ chế đảm bảo để người dân có quyền giám sát hoạt động của các tổ chức nhà nước và đối với cán bộ, công chức.

Hai là, quá trình chuyển đổi theo cơ chế thị trường, khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển (người dân được tự lựa chọn làm gì nếu luật pháp không cấm), thì chính quyền cần chuyển từ chức năng vừa xây dựng chính sách, vừa trực tiếp thực hiện chính sách (thành lập doanh nghiệp, đảm bảo thực hiện một số dịch vụ công...) sang hoạt động kiến tạo (hoạch định chính sách, định ra thuế, tiêu chuẩn môi trường, thanh tra, kiểm tra...), do đó cần có quy định cụ thể, phù hợp với đặc điểm của chính quyền đô thị cấp trung gian này.

Ba là, cần có những quy định cụ thể về vai trò của cấp ủy, tổ chức cơ sở đảng ở từng khu dân cư, các tổ chức chính trị - xã hội, các hội nghề nghiệp và vai trò của công nghệ thông tin... để đảm bảo quyền làm chủ của người dân được phát huy, thể hiện tính thực quyền, thay cho những quy định còn mang tính hình thức hiện nay./.

Ghi chú:

(1) Hiến pháp năm 1980.

(2) Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 1980.

(3) Xem: http://www.xuanay.vn›khai-niem-ve-lang-xa-duong-lam-co-phai-.

(4) Xem: http://www.tcnn.vn›news›detail (ngày 31/10/2013).