

# QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN QUA CÁC BẢN HIẾN PHÁP TỪ NĂM 1946 ĐẾN NAY

NGUYỄN THỊ VÂN ANH\*

*Kết quả thực hiện quyền lực nhà nước của Hội đồng nhân dân quận đóng góp vào thực hiện quyền lực nhà nước ở khu vực đô thị Việt Nam, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, bảo đảm quyền con người và chính sách an sinh xã hội tại địa phương. Nghiên cứu lịch sử hình thành quyền lực nhà nước của Hội đồng nhân dân quận qua các bản Hiến pháp và các văn bản pháp lý có liên quan từ năm 1945 đến nay làm cơ sở tìm giải pháp bảo đảm thực hiện quyền lực nhà nước của Hội đồng nhân dân quận trong tình hình hiện nay.*

*Từ khóa: Hiến pháp; quyền lực nhà nước; Hội đồng nhân dân quận; đô thị; chính quyền địa phương.*

*The state power exercise of the urban district People's Council contributes to the state power exercise in urban areas in Vietnam, promotes the people's right to mastery, ensures human rights and welfare policies in locality. Studying the formation history of the state power of the urban district People's Council stated in the Constitutions and related legal documents from 1945 to the present provides a rationale for finding solutions to ensure the state power exercise of the urban district People's Council in the current situation.*

*Keywords: Constitution; state power; urban district People's Council; urban area; local government.*

NGÀY NHẬN: 30/3/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 25/4/2021

NGÀY DUYỆT: 17/5/2021

## 1. Hội đồng nhân dân quận qua các bản Hiến pháp từ năm 1946 đến nay

Quyền lực nhà nước của Hội đồng nhân dân (HĐND) quận hình thành trong quá trình tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) ở Việt Nam. Trên cơ sở Sắc lệnh số 77 năm 1945, các bản *Hiến pháp* và các luật về tổ chức CQĐP cùng với những văn bản có liên quan có thể nghiên cứu sự hình thành quyền lực nhà nước của HĐND quận qua các giai đoạn.

### a. Giai đoạn 1945 - 1958

Sau khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng

hòa ra đời (tháng 9/1945), việc xây dựng tổ chức CQĐP trên cả nước được thực hiện theo Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính (UBHC) xã, huyện, tỉnh, kỳ ở khu vực nông thôn; Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 về tổ chức HĐND và UBHC thành phố, khu phố ở khu vực đô thị.

Theo Điều thứ 3 Sắc lệnh số 77 quy định Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng đều đặt làm

\* NCS tại Học viện Hành chính Quốc gia

thành phố, mỗi thành phố đặt ba cơ quan: HĐND thành phố, UBHC thành phố và UBHC khu phố. Tại mỗi thành phố sẽ chia ra khu phố, số khu phố và địa giới các khu phố sẽ do HĐND thành phố quyết nghị và do UBHC kỳ hoặc Chính phủ (đối với thành phố Hà Nội) duyệt y.

Ngày 09/11/1946, Quốc hội thông qua bản *Hiến pháp* đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Trong đó, mô hình tổ chức CQĐP, trên cơ sở kế thừa và khẳng định theo Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 được quy định tại Điều thứ 57 và Điều thứ 58: về phương diện hành chính, nước Việt Nam gồm ba bộ: Bắc, Trung, Nam; mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã. Trong đó, tỉnh, thành phố, thị xã và xã là cấp chính quyền cơ bản và hoàn chỉnh có đầy đủ HĐND và UBHC; bộ và huyện là cấp trung gian, đại diện chính quyền cấp trên trong mối quan hệ với chính quyền cấp dưới nên là cấp chính quyền không hoàn chỉnh, không có HĐND, chỉ có UBHC (UBHC bộ do HĐND các tỉnh và thành phố bầu ra, UBHC huyện do HĐND các xã bầu ra); thành phố tuy được chia thành các khu phố, nhưng khu phố cũng chỉ có UBHC để vừa đại diện cho chính quyền thành phố, vừa đại diện cho Nhân dân ở khu phố trong mối quan hệ với chính quyền thành phố. Quyền lực nhà nước của HĐND chưa khẳng định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, mới chỉ là cơ quan quyết nghị về những vấn đề thuộc địa phương mình và các quyết nghị ấy không được trái với chỉ thị của cấp trên.

Có thể thấy, giai đoạn 1945 - 1958, CQĐP ở thành phố Hà Nội, Hải Phòng và Đà Nẵng là mô hình một cấp, chính quyền thành phố đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của trung ương, giống cách thức tổ chức chính quyền đô thị ở nhiều nước phương Tây bấy giờ; cấp dưới thành phố là khu phố, không tổ chức HĐND. Nghĩa là, giai đoạn này quận không tổ chức HĐND mà chỉ là đơn vị hành chính thuần

túy, thực hiện sự ủy quyền, ủy nhiệm của thành phố.

#### *b. Giai đoạn 1959 - 1979*

Tổ chức CQĐP được thực hiện theo quy định của *Luật Tổ chức CQĐP* năm 1958; *Hiến pháp* năm 1959 và *Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp* năm 1962.

Điều 78 và Điều 79 *Hiến pháp* năm 1959 quy định: Nước chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương. Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã. Huyện chia thành xã, thị trấn. Các đơn vị hành chính trong khu vực tự trị do luật định. Tại các đơn vị hành chính đều thành lập HĐND và UBHC; các thành phố có thể chia thành khu phố có HĐND và UBHC. Điều 80 *Hiến pháp* năm 1959 khẳng định HĐND các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Sau khi đất nước thống nhất (tháng 4/1975), Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và Hải Phòng là ba thành phố trực thuộc trung ương. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở thành phố trực thuộc trung ương giai đoạn này là mô hình hai cấp chính quyền, ba cấp hành chính và hình thái chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị. HĐND được tổ chức tại khu phố, khu phố trở thành chính quyền cấp cơ sở ở khu vực nội thành, từ đơn vị hành chính thuần túy trở thành đơn vị hành chính - lãnh thổ, từ là cơ quan ủy quyền, ủy nhiệm trở thành cơ quan phân cấp quản lý. UBHC khu phố có cơ quan cấp dưới tại khu dân cư, hoạt động theo cơ chế ủy quyền, ủy nhiệm là Ban đại diện tiểu khu.

Giai đoạn này, nước ta xóa bỏ cấp bộ/kỳ, các tỉnh, thành phố đều trực thuộc trung ương; HĐND được tổ chức ở khu phố (tiên thân của quận sau này) thuộc các thành phố trực thuộc trung ương và hình thành quyền lực nhà nước của HĐND trong *Hiến pháp* năm 1959.

#### *c. Giai đoạn 1980 - 1991*

Cơ sở pháp lý tổ chức CQĐP là *Hiến pháp* năm 1980, *Luật Tổ chức HĐND và UBND*

năm 1983. Điều 113 *Hiến pháp* năm 1980 các đơn vị hành chính được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương. Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã, thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã. Huyện chia thành xã và thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã, quận chia thành phường. Tại các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập HĐND và UBND.

Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và Hải Phòng vẫn là thành phố trực thuộc trung ương. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại các thành phố này gồm ba cấp (thành phố, quận và phường) với đầy đủ HĐND và UBND, không có sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn; thực hiện cơ chế phân chia quyền lực từ ủy quyền, ủy nhiệm sang phân cấp chính quyền.

#### *d. Giai đoạn 1992 - 2012*

Tổ chức CQĐP được thực hiện trên cơ sở *Hiến pháp* năm 1992, *Hiến pháp* năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 và *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003. Theo Điều 118 *Hiến pháp* năm 1992: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã. Huyện chia thành xã, thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường, xã; quận chia thành phường.

Ngày 06/11/1996, kỳ họp thứ mười Quốc hội khóa IX, đã thông qua Nghị quyết tách tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng thành tỉnh Quảng Nam và thành phố Đà Nẵng trực thuộc trung ương. Ngày 26/11/2003, Quốc hội khóa XI đã thông qua Nghị quyết số 22/2003/QH11 chia tỉnh Cần Thơ thành thành phố Cần Thơ trực thuộc trung ương. Kể từ đó cho đến nay, cả nước có năm thành phố trực thuộc trung ương và HĐND được tổ chức ở cả ba cấp (thành phố, quận và phường) tại các thành phố này.

Đến ngày 01/8/2007, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa X) ban hành Nghị quyết số 17 - NQ/TW; trên cơ sở đó, ngày 15/11/2008, kỳ họp thứ tư Quốc hội khóa XII đã thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Ngày 16/01/2009, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 danh sách các huyện, quận, phường của một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường từ ngày 01/4/2009. Theo đó, 7/7 quận thuộc thành phố Hải Phòng, 6/6 quận thuộc thành phố Đà Nẵng và 19/19 quận thuộc TP. Hồ Chí Minh thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận. Hà Nội và Cần Thơ tiếp tục tổ chức HĐND quận.

Như vậy, đến giai đoạn này, tại 5 thành phố trực thuộc trung ương tồn tại hai mô hình tổ chức CQĐP. Thời kỳ này, Hà Nội chưa có sự khác biệt giữa chính quyền đô thị và nông thôn; điểm khác biệt so với mô hình ba cấp ở giai đoạn trước là hình thức ủy quyền quản lý phát triển, không mang tính tập trung cao mà theo hình thức tập trung dân chủ, sắp xếp lại, củng cố và kiện toàn các cơ quan chuyên môn thuộc chính quyền thành phố, phát triển các hình thức dịch vụ công, hành chính công trong chương trình cải cách hành chính theo chủ trương đổi mới của Đảng và Nhà nước.

#### *đ. Giai đoạn 2013 đến nay*

Từ năm 2013 đến ngày 21/5/2016, tổ chức CQĐP tiếp tục thực hiện trên cơ sở *Hiến pháp* năm 1992 và *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003.

Từ ngày 22/5/2016 đến nay, CQĐP được tổ chức trên cơ sở *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2015. Theo đó, nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố thuộc

thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương. Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập. Tại mỗi cấp chính quyền, tổ chức đầy đủ HĐND và UBND.

## **2. Duy trì và củng cố quyền lực nhà nước đối với Hội đồng nhân dân quận hiện nay**

Qua các văn bản pháp lý từ năm 1945 đến nay, lịch sử tổ chức mô hình thực hiện quyền lực nhà nước Việt Nam tất yếu khách quan hình thành ba cấp CQĐP, đáp ứng công cuộc kháng chiến, xây dựng và phát triển đất nước. HĐND quận tại các thành phố trực thuộc trung ương thành lập và là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương được xác định kể từ *Hiến pháp* năm 1959 nhằm tăng cường bảo đảm xã hội dân chủ, quyền làm chủ của Nhân dân và quyền con người ở khu vực đô thị.

Mô hình tổ chức CQĐP (từ năm 2009 - 2016) thí điểm không tổ chức HĐND quận tại 3 thành phố (Hải Phòng, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh), nhưng từ năm 2016 đến nay, tiếp tục tổ chức HĐND quận tại 5 thành phố trực thuộc trung ương.

Tổng kết thí điểm không tổ chức HĐND quận giai đoạn 2009 - 2016 cho thấy, việc nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của quần chúng Nhân dân có lúc chưa kịp thời; dân chủ, quyền làm chủ của Nhân dân bị hạn chế, có nơi bị thu hẹp; cán bộ, công chức có xu hướng xa dân, thoát ly sự giám sát của Nhân dân. Công tác điều hành, chỉ đạo và triển khai tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của UBND quận thiếu sự giám sát thường xuyên của Nhân dân khi không có người đại diện tiến hành. Thực hiện chức năng giám sát của HĐND thành phố chỉ có thể trọng tâm, trọng điểm, khó có thể bao quát toàn bộ các đơn vị trong thành phố, khó chuyên sâu, không kịp thời và khó đáp ứng yêu cầu; theo dõi, đôn

đốc, giám sát thực hiện kết luận giám sát không được thường xuyên; giám sát tại kỳ họp đối với xem xét và có ý kiến tình hình hoạt động của chính quyền quận, phường ở tình trạng ít quan tâm. Giám sát chính quyền của cấp ủy, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quận tuy tăng cường, nhưng địa vị pháp lý, thẩm quyền, năng lực, bộ máy nhân sự còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu. Việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, ý kiến và kiến nghị của cử tri còn chậm.

Nhiệm kỳ tiếp theo (2021 - 2026), thành phố Hà Nội thực hiện Đề án mô hình chính quyền đô thị với hai cấp quyền lực (cấp thành phố và quận), ba cấp hành chính, Hải Phòng và Cần Thơ tiếp tục duy trì thực hiện mô hình ba cấp quyền lực.

Trong tiến trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, xây dựng công nghiệp hóa và hiện đại hóa khu vực đô thị Việt Nam, đối với các thành phố trực thuộc trung ương, HĐND quận là cơ quan quyền lực nhà nước ở quận, trong vị trí cầu nối giữa chính quyền cấp thành phố với cơ sở, giúp cấp chính quyền thành phố quyết định và giải quyết kịp thời các vấn đề của đời sống xã hội phù hợp thực tiễn. Nghiên cứu kinh nghiệm lịch sử hình thành quyền lực nhà nước của HĐND quận, đồng thời căn cứ vào tình hình thực tế cho thấy, việc duy trì và củng cố tổ chức HĐND quận là cần thiết, bảo đảm thực hiện quyền lực nhà nước của HĐND quận trong tình hình mới □

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Báo cáo số 03/BC-HĐND ngày 27/02/2012 của Hội đồng nhân dân thành phố Hải Phòng về tổng kết bước 2 thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.
2. Trần Gia Thắng. *Tìm hiểu Hiến pháp Việt Nam (từ năm 1946 đến năm 1992) và các luật về tổ chức bộ máy Nhà nước*. H. NXB. Lao động - Xã hội, 2004.
3. Công Phương Khoa. *Quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước cấp quận ở thành phố Hà Nội*. Tạp chí Nhân lực Khoa học Xã hội số 6-2017.