

CƠ SỞ KHOA HỌC, CHÍNH TRỊ VÀ PHÁP LÝ VỀ XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM¹

TRƯƠNG HỒ HẢI *
ÂU THỊ TÂM MINH *

Tóm tắt: Trong lịch sử hình thành và phát triển chính quyền địa phương ở Việt Nam, ngay thời kì đầu của nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, đã có sự phân biệt chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị. Đặc biệt, quá trình đô thị hoá nhanh chóng trong những thập kỉ qua đã và đang đặt ra nhiều áp lực cũng như những yêu cầu mới về quản lí nhà nước cho chính quyền đô thị các cấp. Đây cũng là lí do một số thành phố lớn nối tiếp nhau đề xuất xây dựng mô hình chính quyền đô thị có tính đặc thù của địa phương mình. Bài viết phân tích cơ sở khoa học, chính trị và pháp lí về xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam, qua đó luận chứng rõ hơn về việc đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và hoàn thiện pháp luật về chính quyền địa phương ở đô thị.

Từ khoá: Chính quyền đô thị; cơ sở khoa học; cơ sở chính trị; cơ sở pháp lí; quản lí nhà nước

Nhận bài: 11/01/2022

Hoàn thành biên tập: 30/8/2022

Duyệt đăng: 30/8/2022

SCIENTIFIC, POLITICAL AND LEGAL BASIS FOR BUILDING URBAN GOVERNMENT IN VIETNAM

Abstract: In the history of the formation and development of local government in Vietnam, right at the beginning of the Democratic Republic of Vietnam, there has been a distinction between rural and urban local government. In particular, the rapid urbanization process in the past decades has put a lot of pressure as well as new requirements on state management for urban governments at all levels. This is also the reason why a number of large cities successively proposed to build an urban government model with specific characteristics of their locality. This paper analyzes the scientific, political and legal basis for the building of urban government in Vietnam, thereby giving a clearer argument for the renewal of the organizational and operational model of local governments and improving legislations on local governments in urban areas.

Keywords: Urban government; scientific basis; political basis; legal basis; State management

Received: Jan 11th, 2022; **Editing completed:** Aug 30th, 2022; **Accepted for publication:** Aug 30th, 2022

* Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

E-mail: tghohai@googlemail.com

** Thạc sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

E-mail: attm91@gmail.com

¹ Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài “Nghiên cứu xây dựng mô hình chính quyền đô thị thành phố Hà Nội”, Đề tài khoa học cấp Thành phố, Hà Nội, 2021.

1. Cơ sở khoa học xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam

Nếu như nông thôn là không gian cư trú của những cộng đồng dân cư chủ yếu sống và hoạt động trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp thì đô thị được hiểu là không gian cư trú của những cộng đồng dân cư sống và hoạt động trong khu vực kinh tế phi nông

nghiệp. Theo Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2018): “*Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã; thị trấn*” (khoản 1 Điều 3). So với nhiều nước trong khu vực và trên thế giới, các đô thị Việt Nam được hình thành muộn hơn. Tuy nhiên, dù là thời kì nào, dù là khu vực nông thôn hay thành thị thì đều cần quản lí, điều hành bởi một bộ máy chính quyền địa phương nhất định. Chính quyền đô thị là “*một dạng cụ thể của chính quyền địa phương, được tổ chức phù hợp với các đặc điểm của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và các điều kiện tự nhiên của đô thị*”².

Những năm qua, tốc độ đô thị hoá ở nước ta đã và đang diễn ra hết sức nhanh chóng. Năm 1987, chỉ khoảng 19% dân số sống ở khu vực thành thị³ thì đến năm 2019, tỉ lệ dân số thành thị đã tăng lên 34,4%⁴. 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. Đặc biệt, các đô thị lớn có những đặc thù, vấn đề và nhu cầu riêng, xuất phát từ quy mô và trình độ phát triển, từ vai trò là trung tâm kinh tế, văn hóa, khoa học công nghệ và nguồn nhân lực. Khác với khu vực nông thôn, các đô thị có mức độ tập trung hoạt động cao, có tính chuyên môn hoá về lao động, dân cư sống lệ thuộc vào hệ thống dịch vụ và hạ tầng đô thị. Dân số đô thị lớn, đa dạng cũng dẫn đến nhiều vấn đề phức tạp trong quản lí hộ tịch, cư trú, an ninh trật tự, giao thông, việc làm, hạ tầng kĩ thuật. Do đô thị và nông thôn có nhiều khác biệt lớn về điều kiện kinh tế-xã hội nên tính chất và yêu cầu quản lí ở đô thị cũng khác biệt so với quản lí ở nông thôn. Những đặc thù của đô thị so với nông thôn “*đòi hỏi chính quyền đô thị phải quản lí thống nhất, đồng bộ và liên thông quá trình phát triển kinh tế-xã hội và đời sống dân cư trên địa bàn đô thị..., giảm cấp trung gian trong hệ thống chính quyền đô thị, nhất là đối với các thành phố trực thuộc trung ương để bảo đảm mô hình chính quyền đô thị thống nhất, liên thông, hoạt động hiệu quả hơn, hướng đến mục tiêu gần dân, phục vụ nhân dân tốt hơn*”⁵.

Tuy nhiên, nhìn chung các đô thị Việt Nam hiện nay có mô hình tổ chức và hoạt động về cơ bản giống với mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền nông thôn. Thực tế cho thấy, mô hình này không phù hợp với thực tiễn và yêu cầu quản lí ở đô thị.

² Lê Đức Viên, “*Chính quyền đô thị và vấn đề xây dựng chính quyền đô thị tại Việt Nam*”, https://danang.gov.vn/chinh-quyen/chi-tiet?id=46510&_c=3, truy cập 10/6/2022

³ Nguyễn Minh Phương, “*Về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*”, <https://tcnn.vn/news/detail/41700/Ve-doi-moi-to-chuc-va-hoat-dong-cua-chinh-quyen-do-thi-o-nuoc-ta-hien-nay.html>, truy cập 10/6/2022.

⁴ Tổng cục Thống kê Việt Nam, “*Thông cáo báo chí kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019*”, <https://www.gso.gov.vn/su-kien/2019/12/thong-cao-bao-chi-ket-qua-tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-nam-2019/>, truy cập 10/6/2022.

⁵ Nguyễn Minh Phương, “*Đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*”, <https://hcma3.hcma.vn/tintuc/Pages/dua-nghi-quyet-dh13-va-o-cuoc-song.aspx?ItemID=49928&CateID=0>, truy cập 10/6/2022.

Tại các đô thị lớn, tiêu biểu như Hà Nội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương bộc lộ nhiều bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của quản lý đô thị. Vai trò và hiệu quả hoạt động của hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp chưa được phát huy đúng mức. Việc quản lý điều hành của ủy ban nhân dân (UBND) các cấp còn nhiều yếu kém. Chất lượng cung cấp dịch vụ công chưa cao. Một trong những nguyên nhân của hạn chế đó là do những bất hợp lý về mô hình tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền đô thị⁶. Chính những bất cập trong quản lý nhà nước tại khu vực đô thị do cách thức tổ chức và hoạt động thiếu hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hiện tại, đặc biệt là cơ chế “xin - cho” khiến cho các địa phương mong muốn được trao quyền rộng rãi hơn. Một số thành phố lớn đã đưa ra đề xuất xây dựng mô hình chính quyền đô thị có tính đặc thù của địa phương như Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Cơ sở chính trị xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam

Xây dựng mô hình chính quyền đô thị là đòi hỏi bức thiết của thực tiễn, là nhiệm vụ quan trọng trong cải cách hệ thống chính trị, cải cách tổ chức bộ máy nhà nước của Đảng và Nhà nước. Cơ sở chính trị của nhiệm vụ này được xác định dựa trên nghị quyết, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng về xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 8 Khoá VII (1995) đã đề ra chủ

trương: “*Tổ chức bộ máy hành chính thành phố, thị xã phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị mang tính tập trung, thống nhất cao*”. Vấn đề này được nêu rõ hơn trong Nghị quyết Trung ương 3 (Khoá VIII) năm 1997: “*Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của hội đồng nhân dân và quản lý hành chính ở nông thôn*”.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 cũng đề ra yêu cầu phải “*phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị với chính quyền ở nông thôn*”⁷. Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2020 nêu nhiệm vụ “*xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp*”⁸. Mới đây nhất, Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2021 - 2030 tiếp tục nhấn mạnh mục tiêu “*phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt*” và “*thi điểm mô hình chính quyền đô thị trực thuộc cấp tỉnh, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt ở những nơi có đủ điều kiện*”⁹.

Nghị quyết Đại hội X của Đảng tiếp tục chủ trương: “*Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với*

⁷ Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

⁸ 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.

⁹ Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030.

⁶ “*Hà Nội xây dựng mô hình chính quyền đô thị tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả*”, <https://tuyengiao.vn/dua-nghi-quyet-cua-dang-vao-cuoc-song/ha-noi-xay-dung-mo-hinh-chinh-quyen-do-thi-tinh-gon-hieu-luc-hieu-qua-117038>, truy cập 10/6/2022.

chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”. Nghị quyết Trung ương 5 (Khoá X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước cũng nhấn mạnh: “*Tổ chức chính quyền đô thị phải bảo đảm tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường) và đời sống dân cư...*”.

Trong nỗ lực cải cách hệ thống chính quyền địa phương, ngày 01/8/2007, Hội nghị Trung ương 5 Khoá X 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 đã đề ra phương hướng thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường ở một số địa phương. Tại kì họp thứ 4, Quốc hội Khoá XII đã ban hành Nghị quyết số 25/2008/QH12 về việc kéo dài nhiệm kì hoạt động 2004 - 2009 của HĐND và UBND các cấp và Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Sau đó, Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 và Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã quy định cụ thể về việc thực hiện thí điểm tại 67 huyện, 32 quận, 483 phường thuộc 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đại hội Đảng lần thứ XI nhấn mạnh: “*Tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ*

chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo. Tiếp tục thực hiện thí điểm chủ trương không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường”.

Tuy nhiên, sau thời gian thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường ở một số địa phương, Hiến pháp mới được ban hành năm 2013 vẫn giữ 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*” (khoản 2 Điều 111). Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 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*” (khoản 3 Điều 4).

Mặc dù Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức tiếp tục đề cập yêu cầu phải “*phân biệt rõ mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn*”; đồng thời khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cũng nêu rõ một trong những nguyên tắc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương là “*phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực*”; nhưng khi so sánh các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở tỉnh tại Điều 17 với nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương tại Điều 38, không có bất kì sự khác biệt nào, ngoài cách gọi tên đơn vị hành

chính “tỉnh” và “thành phố trực thuộc trung ương”. Tương tự như vậy, quy định tại Điều 24 về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở huyện không có nhiều khác biệt với quy định tại Điều 52 về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Quy định tại Điều 31 về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở xã và Điều 66 về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thị trấn cũng tương tự nhau.

Có thể thấy, đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở nước ta là nhu cầu bức thiết và luôn được Đảng quan tâm, chú trọng. Tuy nhiên, trên thực tế, mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị chưa rõ nét, chưa có sự khác biệt với chính quyền nông thôn. Về cơ bản, mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền ở đô thị vẫn giống như chính quyền ở nông thôn. Đến năm 2016, trong bối cảnh đẩy mạnh đổi mới hệ thống chính trị, cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, Đảng đã có những nhận định và chủ trương mạnh mẽ liên quan đến đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta.

Nghị quyết Đại hội XII của Đảng nhận định: *“Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương chậm đổi mới; hiệu lực, hiệu quả ở nhiều nơi chưa cao. Trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền chưa được quy định rõ ràng”*. Trên cơ sở đó, Đảng đề ra nhiệm vụ: *“Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước của mỗi cấp chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp và pháp luật... 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 Hội nghị 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 cũng thẳng thắn đánh giá tổ chức chính quyền địa phương *“chưa phân định thật rõ tính đặc thù của chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo”* và đặt ra yêu cầu *“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”*.

Trước yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương mặc dù đã được quan tâm cải cách nhưng nhìn chung vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ; về phân định chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền; về phân cấp, phân quyền giữa trung ương - địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương; về hiệu quả hoạt động của HĐND; về thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính; về xây dựng chính quyền điện tử, đô thị thông minh... Trong khi đó, một số thành phố lớn có khả năng và điều kiện phát triển kinh tế-xã hội mong muốn được trao nhiều quyền tự chủ hơn, được hưởng cơ chế, chính sách đặc thù, mong muốn tìm tòi, thử nghiệm mô hình tổ chức chính quyền đô thị mới¹⁰. Chính vì vậy, Văn

¹⁰ Nguyễn Minh Phương, “Đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay”, tldd.

kiện Đại hội đại biểu toàn lần thứ XIII của Đảng nêu rõ chủ trương: “*Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả*”¹¹. Đây là định hướng mang tính chiến lược lâu dài cho quá trình hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta, trong đó có vấn đề xây dựng chính quyền đô thị.

3. Cơ sở pháp lý xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam

Cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng về xây dựng chính quyền đô thị, các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành, tạo lập hành lang pháp lý cho việc xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam. Trên thực tế, vấn đề chính quyền đô thị đã được đề cập trong tất cả các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013; trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958, Luật Tổ chức HĐND và uỷ ban hành chính các cấp năm 1962, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và năm 1989, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác, trong đó đều nhấn mạnh yêu cầu tổ chức mô hình chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo...

3.1. Lược sử pháp luật về vấn đề chính quyền đô thị ở Việt Nam

Năm 1945, khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà non trẻ mới được thành lập, hai Sắc lệnh về chính quyền địa phương đã được ban hành, gồm Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 về tổ chức HĐND và uỷ ban hành chính xã, huyện, tỉnh, kì và Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 về tổ chức HĐND và uỷ ban hành chính thành phố, khu phố. Theo đó, chính quyền địa phương ở nước ta được tổ chức ở 4 cấp: kì, tỉnh, huyện, xã; riêng ở thành phố thuộc trung ương gồm 2 cấp: thành phố, khu phố. Ở hai cấp tỉnh và xã có đủ HĐND và uỷ ban hành chính; còn ở cấp kì, cấp huyện, được coi là cấp trung gian chỉ có uỷ ban hành chính. Đối với chính quyền ở thành phố thuộc trung ương, cấp thành phố có đủ HĐND và uỷ ban hành chính, còn cấp khu phố chỉ có uỷ ban hành chính.

Ngày 09/11/1946, Quốc hội chính thức thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Theo Hiến pháp năm 1946, về phân chia đơn vị hành chính, nước ta gồm ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã (Điều 57). Mặc dù Hiến pháp năm 1946 không trực tiếp quy định đơn vị hành chính thành phố và thị xã nhưng Điều 58 Hiến pháp năm 1946 và Sắc lệnh số 77/SL năm 1945 đã gián tiếp quy định điều này. Theo đó, chính quyền địa phương gồm có bốn cấp: cấp bộ; cấp tỉnh/thành phố; cấp huyện/thị xã/khu phố và cấp xã. Trong bốn cấp chính quyền nói trên, chỉ có chính quyền cấp xã, cấp tỉnh và chính quyền cấp thành phố, thị xã là cấp chính quyền hoàn

¹¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 1*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 178.

chính, có cả HĐND và uỷ ban hành chính. Còn cấp bộ và cấp huyện là cấp hành chính trung gian, không có HĐND, mà chỉ có uỷ ban hành chính. Như vậy, trên địa bàn nông thôn tổ chức ba cấp chính quyền (tỉnh, huyện và xã), trong đó có hai cấp chính quyền hoàn chỉnh là tỉnh và xã. Còn ở đô thị, thành phố là một cấp chính quyền cơ bản và thống nhất, có cả HĐND và uỷ ban hành chính. Thành phố được chia thành các khu phố nhưng khu phố chỉ có uỷ ban hành chính. Điều 58 Hiến pháp năm 1946 quy định HĐND xã, HĐND tỉnh, HĐND thị xã và HĐND thành phố “do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra”. Uỷ ban hành chính ở những cấp này do HĐND cùng cấp bầu. Uỷ ban hành chính bộ do HĐND các tỉnh và thành phố bầu ra. Uỷ ban hành chính huyện do HĐND các xã bầu ra. Riêng uỷ ban hành chính khu phố, theo Sắc lệnh số 77/SL năm 1945 còn do cử tri ở khu phố trực tiếp bầu để cơ quan này vừa đại diện cho chính quyền thành phố, vừa đại diện trực tiếp cho nhân dân khu phố¹². Hiến pháp quy định một đạo luật sẽ định rõ về tổ chức HĐND và uỷ ban hành chính. Tuy nhiên, trong bối cảnh chiến tranh, đạo luật này đã không thể được ban hành; tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vẫn chủ yếu theo hai Sắc lệnh số 63/SL và Sắc lệnh số 77/SL năm 1945. Bên cạnh đó, do điều kiện kháng chiến, Chính phủ đã ban hành nhiều sắc lệnh sửa đổi, bổ sung Sắc lệnh số 63/SL và Sắc lệnh số 77/SL.

Sau khi Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức HĐND và uỷ ban hành chính các cấp năm 1962 được ban hành, phân cấp đơn vị hành chính nước ta có một số thay đổi. Theo đó, cả nước được chia thành các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và khu tự trị. Dưới cấp tỉnh có các huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; các đơn vị hành chính cơ sở của tỉnh là xã, thị trấn. Đối với các thành phố trực thuộc trung ương thì được chia thành các khu phố. Ở mỗi đơn vị hành chính nói trên đều tổ chức HĐND và uỷ ban hành chính. Uỷ ban hành chính cấp nào do HĐND cấp đó bầu ra. Thời kì này, tổ chức chính quyền địa phương của nước ta chịu ảnh hưởng của mô hình chính quyền Xô viết, mang đậm dấu ấn của nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa¹³.

Đến Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND các năm 1983, 1989, các đơn vị hành chính ở nước ta chia thành ba cấp, gọi chung là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Theo đó, “*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. Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập HĐND và UBND*” (Điều 113 Hiến pháp năm 1980). Như vậy, tất cả các đơn vị hành chính đều là cấp tổ chức chính quyền hoàn

¹² Trương Đắc Linh, “*Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay*”, <https://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=266>, truy cập 10/6/2022.

¹³ Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh - Viện Nhà nước và pháp luật, *Giáo trình Nhà nước và pháp luật Việt Nam (Dùng cho hệ đào tạo Cao cấp lý luận chính trị)*, Nxb. Lí luận chính trị, Hà Nội, 2021, tr. 319.

chính, có cả HĐND và UBND. Tổ chức chính quyền địa phương dù ở khu vực đô thị hay nông thôn cũng đều có ba cấp đơn vị hành chính cơ bản, chỉ khác về tên gọi. Có thể thấy, “*Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 1983 và 1989 không những không có quy định riêng về tổ chức chính quyền ở tỉnh và thành phố mà còn không có sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp*”¹⁴.

Năm 1992, Hiến pháp mới được ban hành, sau đó là Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Tuy nhiên, về cơ bản mô hình tổ chức chính quyền địa phương không thay đổi nhiều so với giai đoạn trước. Khác biệt đáng chú ý nhất chỉ là không còn đơn vị hành chính tương đương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo là đơn vị hành chính tương đương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo Hiến pháp năm 1980, nay sáp nhập với một số huyện thuộc Đồng Nai, trở thành tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

3.2. Cơ sở pháp lý xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay

Từ năm 2013 đến nay, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định việc phân chia các đơn vị hành chính của nước ta như sau: “*Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; 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” (khoản 1 Điều 110). Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 xác định “đơn vị hành chính tương đương” là “*thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*”, qua đó đặt cơ sở pháp lý quan trọng để đa dạng hoá mô hình tổ chức của các thành phố trực thuộc Trung ương, đáp ứng tốt hơn nhu cầu đô thị hoá đang diễn ra mạnh mẽ tại các thành phố này. Tại khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Cấp chính quyền địa phương gồm có hội đồng nhân dân và uỷ 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*”.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) quy định rõ 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; đồng thời dành riêng Chương III “*Chính quyền địa phương ở đô thị*” để quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của mỗi cấp chính quyền đô thị. Trong đó, Luật có bổ sung một số nhiệm vụ đối với chính quyền đô thị; bổ sung ban đô thị thuộc HĐND thành phố trực thuộc trung ương nhằm phục vụ nhu cầu quản lý đô thị. Đây có thể xem là bước tiến bởi trước đây pháp luật chỉ quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương chung cho cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã¹⁵. Tuy

¹⁴ Trương Đức Linh, t.l.g.d.

¹⁵ Hoàng Minh Hội, “*Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị - Thực trạng và một số*

nhien, sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn vẫn không rõ. Thẩm quyền của chính quyền đô thị về cơ bản không khác ở nông thôn. Số lượng cơ quan chuyên môn được tổ chức thống nhất theo luật định ở các cấp chính quyền đô thị cũng như nông thôn là khá nhiều; số lượng cơ quan chuyên môn được thành lập dựa trên đặc điểm, yêu cầu của địa phương tương đối ít. Các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương chưa thật sự đáp ứng các đặc điểm và yêu cầu quản lý đô thị ở nước ta.

Quán triệt Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; đồng thời nhằm giải quyết những vướng mắc pháp lý trong xây dựng mô hình chính quyền đô thị, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 đã quy định tổ chức chính quyền địa phương theo hướng linh hoạt và sửa đổi, bổ sung một số quy định về tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp. Đặc biệt, với quy định: *“Chính quyền địa phương ở quận là cấp chính quyền địa phương, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền địa phương”*; *“Chính quyền địa phương ở phường là cấp chính quyền địa phương, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền địa phương”*, Luật đã mở đường cho khả năng tổ chức chính quyền địa phương ở quận, phường có thể

không có HĐND để phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý của từng đô thị. Luật cũng nhấn mạnh việc thực hiện phân cấp, phân quyền phải gắn với hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra; bảo đảm các điều kiện về tài chính - ngân sách, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; quy định các trường hợp thực hiện phân cấp, uỷ quyền để tránh phân cấp, uỷ quyền tràn lan.

Cũng từ giai đoạn này trở đi, kế hoạch thí điểm mô hình chính quyền đô thị được triển khai tại một số địa phương với kì vọng tìm được mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp. Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn, trên cơ sở quan điểm, chủ trương của Đảng và căn cứ pháp lý của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019), ba thành phố trực thuộc trung ương là Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh đã tiến hành xây dựng và triển khai đề án xây dựng mô hình chính quyền đô thị, từ ngày 01/7/2021.

Đối với Hà Nội, 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. Theo đó, chính quyền địa phương ở thành phố Hà Nội và ở các huyện, quận, thị xã, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương gồm đầy đủ hai thiết chế HĐND và UBND; còn các phường thuộc quận và thị xã Sơn Tây chỉ có UBND phường. Sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 32/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 97/2019/QH14, UBND thành phố đã ban hành Kế hoạch số 100/KH-UBND ngày 12/4/2021 để triển khai thực hiện Nghị định này.

kiến nghị”, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210647>, truy cập 10/6/2022.

Với mô hình chính quyền đô thị mới này, cán bộ, công chức xã, phường được chuyển đổi thành công chức thuộc chỉ tiêu biên chế của UBND quận, thị xã; do UBND quận, thị xã tuyển dụng, bổ nhiệm. Chủ tịch, phó chủ tịch UBND phường phải tự chịu trách nhiệm đối với việc lãnh đạo, chỉ đạo tại địa bàn, phải nêu cao tinh thần chủ động, sáng tạo, kỹ năng ra quyết định trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính cấp phường. Đặc biệt, chủ tịch phường được ủy quyền cho công chức tư pháp - hộ tịch thực hiện ký chứng thực và đóng dấu đối với chứng thực bản sao từ bản chính, qua đó vừa giúp giảm tải công việc của lãnh đạo UBND phường, vừa giúp việc giải quyết thủ tục hành chính cho công dân nhanh chóng.

Về mặt kiểm soát quyền lực nhà nước, HĐND quận sẽ chịu trách nhiệm giám sát UBND phường trong việc thực hiện các nhiệm vụ mà HĐND, UBND quận giao cho các phường thông qua hoạt động giám sát của các tổ đại biểu HĐND quận. Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tiếp tục được phát huy. Việc tiếp nhận ý kiến, kiến nghị của cử tri do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội phường tập hợp và báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết. Dự kiến ít nhất hai lần mỗi năm, trước kì họp thường kì của HĐND quận, thị xã, Chủ tịch UBND phường có trách nhiệm tổ chức hội nghị đối thoại với nhân dân về những vấn đề liên quan đến quyền lợi, nguyện vọng chính đáng của công dân ở phường mình.

Đối với Đà Nẵng, ngày 19/6/2020, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 119/2020/QH14 về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô

thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng. Sau đó, Chính phủ có Nghị định số 34/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 119/2020/QH14 của Quốc hội. Theo đó, chính quyền thành phố Đà Nẵng là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm HĐND và UBND. Ở các quận và phường chỉ có UBND, không tổ chức HĐND. Việc tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính khác được thực hiện theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương. UBND thành phố Đà Nẵng quy định cụ thể tên gọi và số lượng cơ quan chuyên môn thuộc UBND quận cho phù hợp. Ủy ban nhân dân quận, phường làm việc theo chế độ thủ trưởng. Công chức làm việc tại UBND phường thuộc biên chế công chức của UBND quận. Ngoài ra, về thẩm quyền tự chủ, theo Nghị định số 144/2016/NĐ-CP, Đà Nẵng được hưởng các cơ chế đặc thù trên các lĩnh vực đầu tư, tài chính, ngân sách và phân cấp quản lí; tuy nhiên trên thực tế việc thực hiện một số cơ chế còn vướng mắc, khó khăn. Nghị quyết số 119/2020/QH14 tiếp tục ưu tiên cơ chế, chính sách đặc thù, phân cấp mạnh mẽ cho Đà Nẵng trên các lĩnh vực quy hoạch đô thị, quản lí tài chính - ngân sách, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền thành phố¹⁶.

Đối với thành phố Hồ Chí Minh, ngày 16/11/2020, Quốc hội ban hành Nghị quyết

¹⁶ Đoàn Trường Thọ, Hoàng Thị Hào, “Mô hình chính quyền đô thị và cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng”, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/thuc-tien-kinh-nghiem1/-/2018/824084/mo-hinh-chinh-quyen-do-thi%C2%A0va-co-che%2C-chinh-sach-dac-thu-phat-trien-thanh-pho-da-nang.aspx>, truy cập 10/6/2022.

số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Trên cơ sở đó, ngày 29/3/2021 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 33/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Theo đó, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm có HĐND và UBND. Ở các quận và phường chỉ có UBND, không có HĐND. Việc tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính khác được thực hiện theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Đặc biệt, ngày 09/12/2020, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh trên cơ sở sáp nhập Quận 2, Quận 9 và quận Thủ Đức. Ngày 01/01/2021, Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 chính thức có hiệu lực, Thủ Đức trở thành thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đầu tiên ở Việt Nam. Thành phố Thủ Đức được tổ chức chính quyền địa phương hoàn chỉnh, còn các phường thuộc thành phố Thủ Đức chỉ tổ chức UBND.

Nhìn chung, Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan khác đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương các cấp, trong đó có chính quyền đô thị. Việc cho phép thí điểm tổ chức chính quyền đô thị tại Hà Nội, Đà Nẵng và tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh hướng đến sự phân biệt những đặc thù riêng biệt của các đô thị là hoàn toàn phù

hợp cả về lý luận và thực tiễn. Mỗi thành phố, tùy thuộc vào đặc điểm địa lý, dân cư, kinh tế, văn hoá, xã hội lựa chọn mô hình chính quyền riêng, phù hợp nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý tại địa phương¹⁷.

Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra hiện nay là cần tiếp tục cải cách thể chế, hoàn thiện hành lang pháp lý làm cơ sở vững chắc để tổ chức và vận hành hiệu quả chính quyền đô thị mới, giải quyết những vướng mắc về pháp luật hiện hành. Đồng thời, phải hoàn thiện cơ chế giám sát của nhân dân đối với chính quyền đô thị, nhất là khi thiết chế HĐND không được tổ chức¹⁸. Cần củng cố hành lang pháp lý làm cơ sở cho hoạt động giám sát của xã hội đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng, qua đó bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.

Trên thực tế, cần phát huy vai trò và nâng cao hiệu quả hoạt động của các HĐND. Ở nước ta hiện nay, HĐND có vai trò, chức năng, quyền hạn chưa thật rõ ràng, nhất là thiếu tính độc lập tương đối trong hoạt động của mình nên hiệu lực, hiệu quả chưa cao và hoạt động còn mang tính hình thức. Theo quy định của Hiến pháp, HĐND có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng

¹⁷ Lê Cẩm Hà, “*Chính quyền đô thị ở Việt Nam - từ góc độ thực tiễn quản lý*”, <https://www.quanlynha-nuoc.vn/2020/08/04/chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam-tu-goc-do-thuc-tien-quan-ly/>, truy cập 10/6/2022.

¹⁸ Lê Anh Tuấn, “*Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*”, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/821533/thuc-trang-va-giai-phap-xay-dung-hieu-qua-chinh-quyen-do-thi-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx>, truy cập 10/6/2022.

của địa phương và thực hiện vai trò giám sát đối với UBND. Tuy nhiên, trong thực tế, thẩm quyền ra quyết sách của HĐND rất hạn chế bởi HĐND không thể ban hành văn bản điều chỉnh những vấn đề mới chưa được quy định bởi các cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND không thể thực hiện chức năng giám sát hiệu quả bởi một số nguyên nhân, trong đó có sự trùng lặp về nhân sự giữa HĐND và UBND (đại biểu HĐND kiêm nhiệm), sự phân định chức năng chưa rõ ràng giữa HĐND và UBND và chất lượng đại biểu HĐND chưa cao¹⁹. Về cơ chế tiếp xúc cử tri, các đại biểu HĐND có nhiệm vụ lắng nghe và trả lời các câu hỏi của người dân nhưng lại không có thẩm quyền và cơ chế để trực tiếp giải quyết những vấn đề mà người dân đặt ra. HĐND chỉ có quyền kiểm tra báo cáo của UBND cùng cấp và vì vậy không có nhiều thực quyền và sức ảnh hưởng. Vì vậy, những điều chỉnh về mặt pháp lý là cần thiết để HĐND thực sự phát huy tốt vai trò Hiến định của mình.

Một yêu cầu không mới nhưng vẫn chưa được thực hiện tốt đó là phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của từng cấp chính quyền địa phương, trên cơ sở đó thực hiện phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả. Đặc biệt, chính quyền cấp cơ sở là cấp chấp hành và tổ chức thực hiện, cấp chính quyền gần dân, sâu sát với dân nhất, trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ quản lý và tổ chức cuộc sống của cộng đồng dân cư, vận động nhân dân thực hiện đường lối, chủ trương

của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; do đó, cần tăng cường năng lực quản lý nhà nước của chính quyền cấp cơ sở, tăng tính tự quản, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp thấp nhất này. Đây cũng chính là xu hướng quản trị địa phương của hầu hết các nền quản trị dân chủ, hiện đại trên thế giới, góp phần thúc đẩy dân chủ ở cơ sở, thúc đẩy phát triển các cộng đồng dân cư mang tính tự quản cao.

Việc thực hiện phân cấp, phân quyền cần quán triệt phương châm “*việc nào, cấp nào thực hiện có hiệu quả hơn thì giao cho cấp đó; phân quyền, phân cấp phải rõ thẩm quyền, trách nhiệm và mỗi việc chỉ do một cấp thực hiện, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp, đồng thời phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác. Những nhiệm vụ đã được phân quyền, chính quyền cấp đó phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình*”²⁰. Đối với các đô thị lớn như các thành phố trực thuộc trung ương lại càng cần thực hiện hiệu quả việc phân cấp, phân quyền, “*bảo đảm cho chính quyền đô thị quyền tự chủ trong các lĩnh vực từ ngân sách, tài chính, tổ chức bộ máy đến quản lý dân cư, bảo vệ môi trường*”²¹. Phân cấp, phân quyền cũng phải tính đến năng lực và điều kiện thực tế của mỗi chính quyền đô thị, trao thẩm quyền lớn hơn, rộng hơn, mức độ tự quyết cao hơn cho những đô thị lớn, có trình độ quản lý cao; còn các đô thị nhỏ,

¹⁹ Lại Đức Vương, “*Tiêu chuẩn và chất lượng, hiệu quả hoạt động của đại biểu hội đồng nhân dân*”, <https://tcnn.vn/news/detail/51524/Tieu-chuan-va-chat-luong-hieu-qua-hoat-dong-cua-dai-bieu-Hoi-dong-nhan-dan.html>, truy cập 10/6/2022.

²⁰ Nguyễn Minh Phương, “*Đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*”, t.lđđ.

²¹ Nguyễn Minh Phương, “*Đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*”, t.lđđ.

quy mô nhỏ thì mức độ tự chủ thấp hơn, phạm vi hẹp hơn.

Bên cạnh đó, trong quản trị nhà nước nói chung, quản trị địa phương nói riêng, vấn đề xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức luôn đóng vai trò quan trọng. Để phát huy dân chủ, tính trách nhiệm và hiệu quả hoạt động quản trị địa phương, phải có những đảm bảo pháp lí cần thiết để nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền đô thị. Đảm bảo đó có thể đến từ cơ chế người dân bầu trực tiếp người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương, qua đó thiết lập mối quan hệ chặt chẽ giữa nhân dân với người đứng đầu cơ quan quản lí nhà nước ở địa phương. Việc này có thể được thực hiện theo lộ trình nhất định, từng bước, thông qua thí điểm, tổng kết. Vai trò và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu được đề cao, cùng với việc hoàn thiện cơ chế giám sát của HĐND, của cơ quan nhà nước cấp trên, của nhân dân và các thiết chế xã hội khác sẽ giúp tăng cường hiệu lực, hiệu quả, mức độ dân chủ và trách nhiệm của nền quản trị địa phương. Đồng thời, để xây dựng được chính quyền đô thị chuyên nghiệp, hiện đại, cần có chiến lược, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng năng lực, kiến thức, kĩ năng cho đội ngũ cán bộ, công chức trên các phương diện công tác về quản lí đô thị như thiết kế và quy hoạch đô thị, phát triển cơ sở hạ tầng, quản lí đất đai, nhà ở và thị trường bất động sản, môi trường đô thị, an sinh xã hội, ứng phó với biến đổi khí hậu, chính sách và giải pháp về vốn cho xây dựng phát triển đô thị...²².

²² Nguyễn Minh Phương, “Đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay”, tldd.

Xây dựng chính quyền đô thị, đặc biệt ở những đô thị lớn như các thành phố trực thuộc trung ương ở nước ta trong thời gian tới còn gắn với định hướng xây dựng đô thị thông minh, bền vững, gắn với đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số, triển khai dịch vụ công trực tuyến mạnh mẽ nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công, xây dựng chính quyền phục vụ người dân.

Xây dựng chính quyền đô thị là yêu cầu khách quan nhằm đáp ứng tốt hơn thực tiễn và yêu cầu quản lí tại các đô thị, phục vụ tốt hơn đời sống nhân dân, nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lí nhà nước. Tuy nhiên, xây dựng chính quyền đô thị đòi hỏi phải tiến hành thận trọng, có lộ trình, trên cơ sở thí điểm, tổng kết, rút kinh nghiệm, đồng thời kế thừa và học hỏi mô hình chính quyền đô thị ở các nước trong khu vực và trên thế giới. Đặc biệt, việc xây dựng chính quyền đô thị phải được tiến hành trên cơ sở căn cứ pháp lí vững chắc. Vì vậy, trong thời gian tới, cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện các văn bản pháp luật có liên quan như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Quy hoạch, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Pháp lệnh Dân chủ cơ sở,... nhằm xây dựng và vận hành chính quyền đô thị thông suốt, hiệu quả./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Cẩm Hà, “*Chính quyền đô thị ở Việt Nam - từ góc độ thực tiễn quản lí*”, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2020/08/04/ chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam-tu-goc-do-thuc-tien-quan-ly/>

(Xem tiếp trang 66)