

# TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở CÁC ĐÔ THỊ VIỆT NAM: CẦN THAY CƠ CHẾ ĐẶC THÙ BẰNG LUẬT<sup>1</sup>

Nguyễn Thị Minh Hà\*

Nguyễn Quang Đức \*\*

\*, \*\* TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Chính quyền địa phương, tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức chính quyền đô thị.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/05/2022

Biên tập : 18/05/2022

Duyệt bài : 19/05/2022

### Article Infomation:

*Keywords:* Government administration in locality; organization of government administration in locality; organization of government administration in urbans.

### Article History:

Received : 12 May. 2022

Edited : 18 May. 2022

Approved : 19 May. 2022

### Tóm tắt:

Việt Nam áp dụng nhiều cơ chế đặc thù trong tổ chức và quản lý chính quyền địa phương tại đô thị do quan niệm về mô hình quản lý (phân chia đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền) không tính đến các yếu tố đặc thù của địa phương, của đặc điểm nông thôn, đô thị. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả trình bày, phân tích về tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam và đưa ra các kiến nghị nhằm thay thế cơ chế đặc thù bằng một đạo luật điều chỉnh chung về tổ chức chính quyền địa phương tại đô thị.

### Abstract:

Vietnam are applying peculiar mechanisms in the organization and management of government administration in urban areas because the conception of management modality (in terms of administrative units and government organization) does not take into account the peculiar characteristics of the locality, of the urban areas. Within the scope of this article, the authors present and analyze the organization of government administration in Vietnam and also provides recommendations so that it is to replace the peculiar mechanisms with a law on organization of government administration in urbans.

## 1. Tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam trước Hiến pháp năm 2013

### - Tổ chức chính quyền đô thị theo Hiến pháp năm 1946

Để xây dựng cơ sở pháp lý cho tổ chức

chính quyền địa phương của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa mới được tuyên bố độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành hai Sắc lệnh đầu tiên về tổ chức chính quyền địa phương: (i) Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy

<sup>1</sup> Bài viết là một phần kết quả nghiên cứu của Đề tài cấp cơ sở của các tác giả tại Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, mã số KL.21.01.

ban hành chính (UBHC) xã, huyện, tỉnh, kỳ<sup>2</sup>; (ii) Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 về tổ chức HĐND và UBHC thành phố, khu phố<sup>3</sup>. Ngày 9/11/1946, Quốc hội chính thức thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Hiến pháp năm 1946 đã kế thừa và khẳng định mô hình tổ chức chính quyền địa phương được ghi nhận tại hai Sắc lệnh số 63 và số 77 năm 1945.

Một trong những nguyên tắc quan trọng nhất của phân chia đơn vị hành chính và là cơ sở để tổ chức các cấp chính quyền địa phương nhằm bảo đảm sự ổn định, tránh xáo trộn các đơn vị hành chính, Hiến pháp năm 1946 về cơ bản kế thừa và duy trì các đơn vị hành chính trước đó đã được người Pháp xác lập<sup>4</sup>. Vì vậy, Hiến pháp năm 1946 quy định các đơn vị hành chính này được phân chia như sau: “*Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã*” (Điều 57). Hiến pháp tuy không trực tiếp quy định đơn vị hành chính thành phố và thị xã<sup>5</sup> nhưng đã gián tiếp quy định đơn vị hành chính này (Điều 58 Hiến pháp năm 1946) và theo Sắc lệnh số 77 năm 1945, thành phố được chia thành các khu phố.

Hiến pháp năm 1946 không đồng nhất tất cả các đơn vị hành chính như nhau mà phân

biệt rõ đơn vị hành chính cơ bản, mang tính “tự nhiên” (xã, tỉnh ở địa bàn nông thôn; thành phố ở địa bàn đô thị) với đơn vị hành chính có tính chất trung gian, mang tính “nhân tạo” (bộ, huyện và khu phố). Chính từ sự phân biệt khác nhau cơ bản giữa các loại đơn vị hành chính này nên Hiến pháp năm 1946 (cũng như hai Sắc lệnh số 63 và số 77 năm 1945) đã quy định cơ cấu tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương ở mỗi loại đơn vị hành chính là khác nhau. Do có phân biệt sự khác nhau giữa địa bàn nông thôn và địa bàn đô thị nên quy định tinh tổ chức ba cấp chính quyền (tỉnh, huyện và xã), trong đó có hai cấp chính quyền hoàn chỉnh là tỉnh và xã. Khác với tỉnh, thành phố là một chỉnh thể thống nhất nên cả thành phố là một cấp chính quyền cơ bản và thống nhất cho toàn thành phố, có cả HĐND và UBHC. Thành phố tuy được chia thành các khu phố nhưng khu phố chỉ là địa hạt hành chính, chỉ có UBHC để vừa đại diện cho chính quyền thành phố và vừa đại diện cho nhân dân ở khu phố trong mối quan hệ với chính quyền thành phố.

Việc thành lập HĐND và UBHC các cấp cũng được Điều 58 Hiến pháp năm 1946 quy định rất độc đáo và sáng tạo. HĐND xã, HĐND tỉnh, HĐND thị xã và HĐND thành

<sup>2</sup>Xem <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Sac-lenh-63-SL-to-chuc-Hoi-dong-nhan-dan-Uy-ban-hanh-chinh-35912.aspx>, truy cập ngày 25/4/2022.

<sup>3</sup>Xem <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Sac-lenh-77-to-chuc-chinh-quyen-nhan-dan-thi-xa-thanh-pho-35926.aspx>, truy cập ngày 25/4/2022.

<sup>4</sup>Theo Bảng đính kèm theo Sắc lệnh số 51 ngày 17/10/1945 về thể lệ Tổng tuyển cử bầu Quốc hội, cả nước vẫn duy trì 70 đơn vị hành chính tỉnh, thành phố và vẫn giữ nguyên tên gọi các tỉnh, thành phố từ thời Pháp thuộc. Dẫn lại: Trương Đắc Linh, *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương - sự phát triển qua bốn bản hiến pháp và vấn đề đổi mới*, Link tham khảo: <https://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=266>, truy cập ngày 15/4/2022.

<sup>5</sup>Điều 1 Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1946 quy định: “*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*”.

## CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

phố “do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra”. UBHC ở những cấp này do HĐND cùng cấp bầu. Nhưng việc thành lập UBHC bộ, UBHC huyện và UBHC khu phố nơi không có HĐND lại được Hiến pháp quy định rất khác nhau. Quán triệt nguyên tắc “*Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*” như Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946 đã xác định, nên Ủy ban hành chính ở những cấp “trung gian” không phải do Chính phủ hay UBHC cấp trên bổ nhiệm như thường thấy ở các nước. Điều 58 Hiến pháp năm 1946 quy định: “*UBHC bộ do HĐND các tỉnh và thành phố bầu ra. UBHC huyện do HĐND các xã bầu ra*”. Theo Sắc lệnh số 77 năm 1945, riêng UBHC khu phố 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 phố.

### ***- Tổ chức chính quyền đô thị theo Hiến pháp năm 1959***

Thời kỳ này, do vẫn còn phân biệt sự khác nhau giữa quản lý và tổ chức bộ máy ở địa bàn nông thôn khác với quản lý và tổ chức bộ máy ở địa bàn đô thị nên Hiến pháp năm 1959 và Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962 quy định tổ chức các cấp chính quyền ở tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương là khác nhau. Tỉnh tổ chức ba cấp chính quyền hoàn chỉnh là: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã; ở mỗi cấp đều có HĐND và UBHC. Khác với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ tổ chức hai cấp chính quyền (ở nội thành) là: cấp thành phố và cấp khu phố, ở mỗi cấp đều có HĐND và UBHC.

Để phân biệt quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở nông thôn (tỉnh, huyện) với quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị (thành phố, khu phố), Luật năm 1962, một mặt, quy định những nhiệm vụ, quyền hạn chung của HĐND và UBHC các cấp, mặt khác có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBHC thành phố, khu phố (Điều 46 và Điều 47 của Luật).

Thành phố tuy chia ra khu phố, nhưng chính quyền thành phố về phương diện đối với nội thành vẫn giữ tính chất một cấp chính quyền cơ bản, có nhiệm vụ trực tiếp giải quyết những vấn đề lớn có tính chất chung cho toàn thành phố. Khu phố, cũng giống như huyện, không phải là cấp kế hoạch và ngân sách. Thành phố có thể giao cho khu phố thực hiện trong khu phố những nhiệm vụ và chỉ tiêu nhất định. HĐND khu phố quyết định các biện pháp để thực hiện tốt nhất những nhiệm vụ và công tác do thành phố giao, kiểm tra, giám sát UBHC khu phố thực hiện chức năng của cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nhưng khác với cấp huyện, HĐND khu phố không có quyền ban hành những quy định về trật tự, trị an, vệ sinh chung trong khu phố...

### ***- Tổ chức chính quyền đô thị theo Hiến pháp năm 1980***

Các đơn vị hành chính theo Hiến pháp 1980 có những điểm khác biệt cơ bản so với các bản Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 là:

*Thứ nhất*, do không phân biệt sự khác nhau giữa địa bàn nông thôn và đô thị nên Hiến pháp năm 1980 đã phân chia các đơn vị hành chính của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương là như nhau, đều có ba cấp là: tỉnh, huyện (thành phố, thị xã thuộc tỉnh), xã (phường, thị trấn); Thành phố trực thuộc trung ương, quận (huyện, thị xã), phường (xã, thị trấn).

*Thứ hai*, tất cả các đơn vị hành chính nêu trên đều được xác định là đơn vị hành chính cơ bản, đều là cấp tổ chức chính quyền hoàn chỉnh, có cả HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) ở mỗi đơn vị hành chính này. Nội thành thành phố trực thuộc trung ương cũng có ba cấp đơn vị hành chính cơ bản như ở tỉnh.

Để thống nhất tổ chức chính quyền ở các thành phố trực thuộc trung ương trong cả nước, Hiến pháp năm 1980 quy định: các thành phố trực thuộc trung ương tổ chức ba cấp chính quyền hoàn chỉnh, có HĐND và UBND; ở nội thành các cấp lấy tên gọi thống nhất là: thành phố, quận, phường.

Ngày 30/6/1989, Quốc hội ra nghị quyết sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1980, quy định thành lập cơ quan Thường trực HĐND từ cấp huyện và tương đương trở lên để tách chức năng thường trực HĐND khỏi UBND, cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương<sup>6</sup>. Trên cơ sở sửa đổi Hiến pháp năm 1980, cũng tại kỳ họp này, ngày 30/6/1989, Quốc hội thông qua Luật Tổ chức HĐND và UBND (sửa đổi). Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989,

Thường trực UBND các cấp (gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên Thư ký UBND) bị bãi bỏ, những nhiệm vụ, quyền hạn của UBND theo quy định của Luật phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số tại phiên họp của UBND.

Khác với Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945 cũng như Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp năm 1962, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và Luật sửa đổi năm 1989 đã không có những quy định riêng về tổ chức chính quyền ở tỉnh và chính quyền ở thành phố; đồng thời không có sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp. Mặc dù theo Điều 17 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 (sửa đổi), Quốc hội giao cho Hội đồng Nhà nước quy định “Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND mỗi cấp”, nhưng suốt từ năm 1989 đến năm 1994, khi Quốc hội thông qua Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Hội đồng Nhà nước vẫn chưa quy định. Đây chính là một trong những nguyên nhân gây khó khăn cho HĐND và UBND các cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

***- Tổ chức chính quyền đô thị theo Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001***

Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001 là Hiến pháp thể chế hoá đường lối đổi mới được khẳng định tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (năm 1986) đã tạo ra một bước cải cách quan trọng trong tổ chức và hoạt

<sup>6</sup> Trương Đắc Linh (1989), “Một số ý kiến về vấn đề thành lập cơ quan thường trực Hội đồng nhân dân”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Số 1, tr. 29-34.

## CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

động của bộ máy nhà nước nhằm giải quyết các nhiệm vụ của quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế-xã hội từ tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường. Nhưng khác với tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương có sự đổi mới mạnh mẽ so với Hiến pháp năm 1980, mô hình tổ chức các cấp chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 về cơ bản không có sự thay đổi nhiều so với giai đoạn trước thời kỳ đổi mới.

Các đơn vị hành chính theo Hiến pháp năm 1992 về cơ bản vẫn như Hiến pháp năm 1980, nhưng Hiến pháp năm 1992 không xác định đơn vị hành chính nào là cơ bản, tổ chức cấp chính quyền hoàn chỉnh, có cả HĐND và UBND, đơn vị nào là cấp trung gian, không tổ chức HĐND. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003, tất cả các đơn vị hành chính nêu trên đều được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh, đều tổ chức HĐND và UBND.

HĐND vẫn được xác định là “*cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương*” (Điều 119 Hiến pháp năm 1992, Điều

1 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003). Còn UBND vẫn được xác định do HĐND cùng cấp bầu ra, “*là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương*” (Điều 123 Hiến pháp năm 1992, Điều 2 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003). Ngoài Hiến pháp và Luật Tổ chức HĐND và UBND, những năm gần đây Quốc hội, Chính phủ đã ban hành các văn bản pháp luật để đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương về ngân sách, về tổ chức bộ máy hành chính và quản lý biên chế, cũng như các lĩnh vực quản lý khác ở địa phương.

Đối với tổ chức chính quyền ở đô thị, đây là giai đoạn đánh dấu tình trạng ban hành cơ chế đặc thù cho các đô thị lớn do nhu cầu phát triển và hội nhập với quá trình toàn cầu hóa của Việt Nam ở giai đoạn này là rất lớn, song mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại các đô thị vẫn được giữ nguyên như trước kia, ngoại trừ việc thí điểm không tổ chức HĐND các cấp quận, huyện, phường tại một số địa phương<sup>7</sup>.

### 2. Tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay và kiến nghị

Do chưa có mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam phù hợp nên mỗi khi gặp vướng mắc về cơ chế, dường như điều duy nhất mà các đô thị có thể giải quyết là... xin cơ chế đặc

<sup>7</sup> Theo Nghị quyết số 26/2008/NQ-QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Từ ngày 25/4/2009, việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường đã được tiến hành tại 67 huyện, 32 quận, và 483 phường thuộc 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm: Lào Cai, Vĩnh Phúc, Nam Định, thành phố Hải Phòng, Quảng Trị, thành phố Đà Nẵng, Phú Yên, thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Kiên Giang.

thù<sup>8</sup>. Điều này đã gây nên tình trạng không tránh khỏi là “xin - cho” trong mối quan hệ Trung ương - địa phương<sup>9</sup>. Cơ chế đặc thù là hiện tượng không mới ở các đô thị Việt Nam kể từ Hiến pháp năm 1980. Gần đây, cả 05 đô thị trực thuộc trung ương là thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng và Cần Thơ, Hải Phòng đã được Quốc hội ban hành các nghị quyết thí điểm cơ chế đặc thù<sup>10</sup>. Cơ chế đặc thù của các thành phố này đều đòi hỏi nhiều quyền hơn về mặt hành chính - nhân sự, về huy động vốn đầu tư và được phân bổ ngân sách lớn hơn từ Trung ương.

Thực tế cho thấy, các đô thị vừa mới xin xong cơ chế đặc thù này đã tiếp tục xin thêm cơ chế đặc thù khác. Chẳng hạn như, với Tp. Hồ Chí Minh, năm 2017 có Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, đến năm 2020 lại có chính sách phát triển đặc thù với Nghị quyết số 131/2020/QH14 về chính quyền đô thị với nhiều quyền hạn vượt trội về tổ chức và hoạt động so với các đô thị đồng cấp. Nhưng gần đây, thành phố này vẫn xin Trung ương cơ chế đặc thù về quy hoạch. Đối với Hà Nội, ngoài những cơ chế đặc thù trong các luật chuyên ngành (Luật Cư trú, Luật Bảo vệ môi trường,

Luật Đầu tư, Luật Xử lý vi phạm hành chính...) thì Hà Nội có đến 23 cơ chế đặc thù trong Luật Thủ đô, và hiện cũng đang được áp dụng cơ chế đặc thù khác từ Nghị định số 63/2017/NĐ-CP năm 2017 nhưng thành phố vẫn tiếp tục xin cơ chế đặc thù. Ví dụ, năm 2018, Hà Nội có Tờ trình gửi Thủ tướng Chính phủ đề nghị xem xét, cho ý kiến về cơ chế đặc thù trong đầu tư ba dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị Hà Nội; cũng năm 2018, UBND thành phố Hà Nội đã kiến nghị với Trung ương cho phép Hà Nội ban hành cơ chế đặc thù để giải quyết việc cải tạo các chung cư cũ, xuống cấp. Năm 2020, Hà Nội xin cơ chế đặc thù về tài chính để đưa bốn huyện: Gia Lâm, Đông Anh, Thanh Trì, Hoài Đức thành quận. Đối với Đà Nẵng, những năm 2000, thành phố Đà Nẵng nhận được cơ chế đặc thù từ Nghị quyết số 33-NQ/TW của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển đô thị trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và trở thành vùng đất phát triển vượt bậc với PCI đứng đầu cả nước nhiều năm liền. Sau gần 20 năm triển khai, khi những tiềm năng sơ khai của Đà Nẵng được khai thác hết nhờ cơ chế đặc thù này thì Đà Nẵng lại vấp phải điểm nghẽn cơ chế mới, phát triển chững lại. Đà Nẵng lại xin tiếp cơ chế đặc thù sâu hơn

<sup>8</sup> Nguyễn Thị Thiện Trí, *Cơ chế đặc thù để phát triển đô thị Việt Nam: Giải pháp hay vòng luẩn quẩn?*, Link tham khảo: <https://tiasang.com.vn/dien-dan/co-che-dac-thu-de-phat-trien-do-thi-viet-nam-giai-phap-hay-vong-luan-quan-29865/>, truy cập ngày 02/4/2022.

<sup>9</sup> Xem thêm: Hằng Phương, *Cơ chế đặc thù cho các tỉnh, thành phố: Liệu có tạo cơ chế xin - cho?*, Link tham khảo: <https://www.qdnd.vn/chinh-tri/tin-tuc/co-che-dec-thu-cho-cec-ti%CC%89nh-thenh-pho-lieu-co-teo-co-che-xin-cho-675542>, truy cập ngày 15/4/2022.

<sup>10</sup> Xem thêm: Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh; Nghị quyết số 115/2020/QH14 về thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hà Nội; 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; Nghị quyết số 35/2021/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hải Phòng; Nghị quyết số 45/2022/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ.

## CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

trước đây. Để giải quyết điểm nghẽn này, ngày 24/01/2019, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 43-NQ/TW về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn 2045 với 12 điểm mới so với Nghị quyết số 33-NQ/TW trước đây để phù hợp với một Đà Nẵng của 15 năm sau từ Nghị quyết số 33-NQ/TW... và năm 2020, 2021, Đà Nẵng vẫn lại tiếp tục xin cơ chế đặc thù...<sup>11</sup>

Với thực trạng chọn giải pháp bằng ban hành cơ chế đặc thù đô thị, có thể nói, cả Trung ương và địa phương đều đang hướng đến sự an toàn trong trách nhiệm và khá bảo thủ trong tư duy. Hệ quả là, các đô thị thay vì tập trung vận hành chính sách để phát triển thì lại dành thời gian và nguồn lực cho việc xin cơ chế. Đối với Trung ương, thay vì tập trung vào chính sách vĩ mô lại vướng vào việc xem xét chấp nhận hay không một cơ chế nào đó cho các đô thị. Để giải quyết dứt điểm tình trạng “xin-cho” cơ chế đặc thù đang có xu hướng lan rộng ra cả các tỉnh, thành khác<sup>12</sup>, nên chăng đặt vấn đề ban hành một luật chung về chính quyền đô thị. Hiện Việt Nam đã ban hành rất nhiều các văn bản pháp luật<sup>13</sup>, chính sách về thí điểm cơ chế đặc thù như kể trên; do vậy, có thể khái quát hóa các cơ chế đặc thù thành một luật chung, với nội dung chủ đạo là hình thành nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa Trung ương và các đô thị sao cho các đô thị có thể tự vận hành và

quản trị đô thị hiệu quả mà không cần xin thêm cơ chế đặc thù<sup>14</sup>.

Tuy nhiên, để luật chung về chính quyền đô thị hoạt động hiệu quả, Việt Nam cần tiến tới một giải pháp toàn diện hơn để xác lập một mô hình quản lý nhà nước hiệu quả, có sự phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương; giải quyết mối liên hệ giữa phân chia đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương tại đó; vai trò của người dân, đối với đô thị là cư dân trong vận hành đời sống kinh tế - xã hội, ... Cụ thể:

*(i) Giải quyết mối liên hệ giữa phân chia đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương tại các đô thị*

Việc xác định vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính cũng là vấn đề có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức hợp lý các cấp chính quyền địa phương. Chẳng hạn, giai đoạn từ 1970 đến giữa những năm 1980, Việt Nam thực hiện chủ trương xác định huyện là địa bàn chiến lược nên đã ban hành một số văn bản về xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện, trong khi đơn vị hành chính này một thời gian dài chỉ là “cấp trung gian”. Do không xác định đúng các đơn vị hành chính nên không giải quyết được vấn đề tổ chức mấy cấp chính quyền ở tỉnh, mấy cấp ở thành phố, cấp nào có HĐND, còn cấp nào chỉ có UBND/UBHC.

<sup>11</sup> Dẫn lại: Nguyễn Thị Thiện Trí, tldd.

<sup>12</sup> Xem thêm: Bích Liên, *Quốc hội thông qua cơ chế đặc thù phát triển 4 tỉnh, thành*, Link tham khảo: <https://dangcongsan.vn/phap-luat/quoc-hoi-thong-qua-co-che-dac-thu-phat-trien-4-tinh-thanh-596856.html>, truy cập ngày 05/5/2022.

<sup>13</sup> Chủ yếu các văn bản là văn bản quy phạm pháp luật (như Nghị quyết của Quốc hội), là các văn bản lập pháp.

<sup>14</sup> Nguyễn Thị Thiện Trí, tldd.

Đây là vấn đề được thảo luận nhiều từ khi soạn thảo Hiến pháp năm 1992 đến nay vẫn chưa giải quyết xong<sup>15</sup>. Như vậy, có thể thấy vấn đề này tuy không mới nhưng vẫn mang tính thời sự và không dễ giải quyết. Các địa phương được tạo lập, chia tách, sáp nhập không dựa trên sự khác biệt về lịch sử, văn hóa, địa lý, nhu cầu của cư dân địa phương mà chủ yếu theo nhu cầu nhu cầu “quản lý” của Trung ương. Do vậy, để dần đi đến chấm dứt “cơ chế đặc thù” (dù có thể hiện ở dạng các văn bản lập pháp) thì cần có sự cải cách về tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ, bắt đầu bằng việc quan niệm lại về triết lý phân chia các đơn vị hành chính trên cơ sở ưu tiên các đặc điểm về văn hóa, trình độ phát triển, nhu cầu phát triển của cư dân địa phương... Đối với các đô thị, sự khác biệt cơ bản giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn là sự tập trung quyền lực về một đầu mối duy nhất, để giảm lược bộ máy hành chính công kênh, bỏ đi cấp trung gian đối với chính quyền đô thị và sự phân tầng các cấp quản lý đối với chính quyền nông thôn.

### *(ii) Vấn đề phân cấp, phân quyền giữa các cấp*

Theo Hiến pháp năm 2013, hoạt động quản lý nhà nước và quản lý xã hội được thực hiện theo nguyên tắc “tập trung dân chủ” (Điều 8),

nhưng theo quán tính, sự tập trung sẽ về phía Trung ương và cấp trên<sup>16</sup>. Thực tế là Trung ương và cấp trên không thể nắm, không thể quản được địa phương. Còn địa phương và cấp dưới cũng không có được quyền chủ động, phát huy sự sáng tạo, năng động trong việc giải quyết kịp thời những vấn đề bức xúc của mình nên phải “xé rào” như một số địa phương đã làm trong thời gian vừa qua, hay liên tục xin “cơ chế đặc thù” của các đô thị.

Để tăng cường tính chủ động, năng động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương, của mỗi tỉnh, thành phố cần phải phân định rõ và đầy đủ thẩm quyền cho địa phương, cho cấp dưới<sup>17</sup>. Thực hiện nguyên tắc mà từng được đề ra từ lâu nhưng không thực hiện đúng là: việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp, làm thay cấp dưới.

### *(iii) Vai trò của cư dân đô thị*

Khi nói đến chủ thể quản lý đô thị người ta nghĩ ngay đến các định chế công, trong phạm vi một thành phố đó là các cơ sở, ban, ngành

<sup>15</sup> Tại Hội nghị toàn quốc về Hội đồng nhân dân và UBND các cấp ngày 12/9/2010, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng lúc đó nhấn mạnh đó là “câu chuyện dai dẳng”. Nguồn: Nguyễn Hà, *Thí điểm không tổ chức HĐND: “Ý kiến khác nhau là bình thường”*, Link tham khảo: <https://vneconomy.vn/thi-diem-khong-to-chuc-hdnd-y-kiem-khac-nhau-la-binh-thuong.htm>, truy cập lần cuối ngày 22/4/2022.

<sup>16</sup> Giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau, giữa UBND với Hội đồng nhân dân cùng cấp và với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên (đối với cấp tỉnh là với Chính phủ).

<sup>17</sup> Xem thêm: “Chương 4. Tự quản địa phương như một xu hướng phổ biến”, trong: Nguyễn Văn Quân (2021), *Nhà nước và pháp luật trong bối cảnh toàn cầu hóa*, Nxb. Tư Pháp, Hà Nội.



## CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

các cấp. Từ đó, khi nói đến cải cách quản lý cũng chỉ tập trung bàn về chức năng, nhiệm vụ, sự phân công, phân cấp và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước, bởi theo cách nghĩ thông thường, các định chế nhà nước mới có thể (và có quyền) để quản lý đô thị. Thực tế và kinh nghiệm của nhiều quốc gia và đô thị đã vận hành và quản lý theo mô thức đô thị cho thấy, có nhiều nhân tố khác tham gia trực tiếp hay gián tiếp có ảnh hưởng nhất định đến tiến trình quản lý đô thị như các nhà đầu tư trong và ngoài nước, các tổ chức tài trợ quốc tế, các tổ chức phi chính phủ và đặc biệt là chính các cư dân trong đô thị ấy. Do vậy, nếu chỉ “đóng khung” cho việc cải tiến quản lý đô thị bằng những định chế nhà nước thì rất khó lòng có được một cơ chế quản lý tối ưu<sup>18</sup>.

Mặt khác, sự chuyển đổi vai trò của Nhà nước đối với vấn đề quản lý đô thị trong nền kinh tế thị trường hiện nay theo hướng “Nhà nước thu nhỏ, tư nhân phình to”<sup>19</sup>. Các nguồn lực nhà nước là có hạn và ngày càng đóng ít vai trò cho nhu cầu phát triển đô thị, nên sự tham gia của các nhân tố khác ngoài định chế nhà nước trở nên cần thiết, đặc biệt là các nguồn lực trong nhân dân theo phương thức xã hội hoá. Việc phát huy vai trò của nhân dân trong việc quản lý đô thị là cách làm phù hợp với

nguyện vọng của nhân dân và thể hiện vai trò, quyền của người dân vào công tác xây dựng quản lý đô thị nói riêng, trong việc phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội nói chung.

Có thể thấy rằng, pháp luật hiện hành về thực hiện dân chủ ở cơ sở quy định khá đầy đủ, chi tiết về các nội dung, những vấn đề người dân được biết, được thực hiện, được quyết định bảo đảm quyền dân chủ của mình<sup>20</sup>. Tuy nhiên, dân chủ ở cơ sở dường như vẫn gắn với các định chế công (xã, phường, thị trấn), các thiết chế chuyên biệt khác (cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp,...) - là các thiết chế phi tự nhiên - được thành lập ra để nhằm mục đích quản lý<sup>21</sup>. Do vậy, việc thiết lập mô hình quản lý mới mang đặc thù của các địa phương trước hết cần nhận diện và phản ánh đúng nhu cầu của cư dân địa phương, các thiết chế văn hóa - xã hội phù hợp với điều kiện của địa phương. Tiếp đến, quá trình vận hành quản lý cần mở rộng sự tham gia của cư dân theo hướng để các cư dân tự quản bằng các sáng kiến và sự theo đuổi nhu cầu của cá nhân, như lý thuyết của Adam Smith đã chỉ ra “*trong nền kinh tế thị trường, các cá nhân tham gia muốn tối đa hóa lợi nhuận cho mình. Ai cũng muốn thế cho nên vô hình chung đã thúc đẩy sự phát triển và củng cố lợi ích cho cả cộng đồng*”<sup>22</sup> ■

<sup>18</sup> Phạm Đi, *Xây dựng chính quyền đô thị: người dân cũng phải có vai trò*, Link tham khảo: <http://sgtt.vn/Goc-nhin/182881/Xay-dung-chinh-quyen-do-thi-nguoi-dan-cung-phai-co-vai-tro.html>, truy cập ngày 25/4/2022.

<sup>19</sup> Xem thêm: Nguyễn Văn Quân (2021), *Sđd*.

<sup>20</sup> Vũ Thị Thu Hà (2019), “*Một số vấn đề dân chủ và pháp luật về thực hiện dân chủ cơ sở ở Việt Nam*”, Tạp chí Quản lý Nhà nước, Số tháng 10.

<sup>21</sup> Theo GS.TS Nguyễn Đăng Dung, đây là các biểu hiện không thể hiện dân chủ ở cơ sở. Nguồn: Nguyễn Đăng Dung (2022), “*Từ Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở cơ sở đến dự thảo Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở*”, Hội thảo Dân chủ ở cơ sở do Mặt trận Tổ quốc tổ chức ngày 13/4/2022.

<sup>22</sup> Walther Ziegler (2018), *Những nhà tư tưởng lớn: Adam Smith*, Tôn Thất Thông dịch, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2021, tr.15.