

# CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY: MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ GIẢI PHÁP

Hà Quang Ngọc\*

**Tóm tắt:** Quá trình đô thị hóa ở nước ta đang diễn ra nhanh chóng làm xuất hiện những yêu cầu đổi mới tổ chức chính quyền đô thị (CQĐT). Bài viết làm rõ quan điểm về CQĐT Việt Nam hiện nay, những vấn đề đang đặt ra trong tổ chức CQĐT và đề xuất một số giải pháp đổi mới tổ chức, hoạt động của CQĐT hợp lý, hiệu quả.

**Từ khóa:** Việt Nam; chính quyền đô thị

**Abstract:** The process of urbanization in our country is happening rapidly, making the requirements of organizational reform of the urban government system. The paper clarifies the viewpoint of the current Vietnamese urban government system, the issues that are being raised in the organization of the urban government system and propose the solutions to renovate the organization and operation of the investment agencies effectively, reasonably.

**Keywords:** Vietnam; urban government

Ngày nhận bài: 19/9/2018 Ngày sửa bài: 10/10/2018 Ngày duyệt đăng: 03/12/2018

## 1. Chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay

Có thể nghiên cứu CQĐT từ nhiều góc độ khác nhau, trong bài này hệ thống CQĐT được nghiên cứu chủ yếu từ những quy định pháp luật thực định.

Như đã biết, tại Khoản 1, Điều 110, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định 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.”

Như vậy, các loại đơn vị hành chính đô thị (HCĐT) ở mỗi cấp đã được Hiến định, nhưng việc xác định đơn vị hành chính nào là đơn vị HCĐT ở mỗi cấp không được xác định rõ trong Hiến pháp mà được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Theo đó, việc thành lập, sáp nhập, giải thể các đơn vị hành chính cấp tỉnh do Quốc hội quyết định, các đơn vị hành chính cấp huyện và xã do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định.

\* TS. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Các tiêu chí để xác định các đơn vị HCĐT được căn cứ vào Luật Quy hoạch đô thị và Nghị quyết về phân loại đô thị của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo đó, “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” [1]. Với quy định hiện hành, trong một đơn vị hành chính cấp tỉnh có thể có nhiều đơn vị HCĐT, chẳng hạn như tỉnh Quảng Ninh có đến 4 thành phố thuộc tỉnh [2], cũng như một thành phố trực thuộc trung ương có nhiều đơn vị HCĐT thuộc hai cấp và cả các đơn vị hành chính ngoài đô thị, chẳng hạn như Hà Nội có 12 quận, 168 phường, 01 thị xã với 9 phường nội thị và 6 xã, 17 huyện với 21 thị trấn [3]. Các đô thị được phân loại từ hạng V đến hạng đặc biệt. Trừ đơn vị hành chính quận, phường, các đơn vị HCĐT đều được phân loại, nhưng cùng đơn vị HCĐT là thành phố trực thuộc Trung ương có đô thị loại đặc biệt, có đô thị loại 1; đô thị thuộc tỉnh có thể là đô thị loại 1, loại 2 hoặc loại 3; thị xã thuộc tỉnh có thể là loại 3 hoặc loại 4, thị trấn có thể là loại 4 hoặc loại 5 [5]. Điều đó có nghĩa là cấp đơn vị HCĐT được xác định ít gắn với việc phân loại đô thị. Việc thành lập các đơn vị HCĐT, nhất là các đô thị mới, nhiều khi chưa dựa trên cơ sở phát triển tự nhiên mà xuất phát từ ý chí chính và mục tiêu quản lý nên khi được thành lập thiếu các tiêu chí khách quan.

Mặc dù không có quy định riêng về hệ thống các đơn vị HCĐT, nhưng căn cứ vào

các quy định hiện hành, có thể xác định hệ thống đô thị của Việt Nam bao gồm: 5 thành phố trực thuộc Trung ương (gồm Thủ đô Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ), 121 thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh và 606 thị trấn trực thuộc huyện [6]. Trong các thành phố, thị xã lại có các đơn vị HCĐT trực thuộc là quận trong các thành phố trực thuộc trung ương và phường trong các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Bên cạnh các đơn vị hành chính nội thị, trong các thành phố trực thuộc trung ương còn có các đơn vị hành chính nông thôn là các huyện, xã; trong các thị xã, thành phố thuộc tỉnh còn các đơn vị hành chính xã. Như vậy, có thể thấy trong các đơn vị HCĐT có các đơn vị hành chính trực thuộc nằm trong khu vực nông thôn, cũng như trong đơn vị hành chính nông thôn có đơn vị HCĐT trực thuộc. Đây là một đặc điểm hết sức quan trọng ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động bộ máy chính quyền các đô thị ở Việt Nam.

Trên cơ sở xác định các đơn vị hành chính, Hiến pháp quy định việc tổ chức chính quyền ở các đơn vị hành chính trong cả nước. Điều 111, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.”, “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.”. Như vậy, theo quy định hiện hành ở Việt Nam không có quy định riêng về hệ thống CQĐT, CQĐT nằm trong khái niệm chung về chính quyền địa phương. CQĐT ở Việt Nam được tổ chức theo quy định chung về chính quyền địa phương. Trên thực tế, ở tất cả các đơn vị

HCDT Việt Nam, không kể là đơn vị hành chính nội thị hay ngoại thị (ngoại thành) đều có hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân. Việc tổ chức bộ máy chính quyền của các đô thị hiện hành có rất ít sự phân biệt giữa giữa khu vực nội thị với khu vực nông thôn. Sự khác nhau của bộ máy CQĐT và chính quyền nông thôn chỉ ở việc tổ chức các ban của hội đồng. Ngoài những ban quy định: pháp chế, kinh tế - ngân sách, văn hóa - xã hội đối với tỉnh; pháp chế, kinh tế - xã hội đối với huyện, có thể có thêm Ban Dân tộc còn đối với thành phố, thị xã có thêm Ban Đô thị. Cơ cấu ủy ban nhân dân cũng tương tự, không có nhiều khác biệt giữa ủy ban nhân dân các đô thị với ủy ban nhân dân nói chung.

Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn các cấp CQĐT, theo Luật Tổ chức quyền địa phương năm 2015 đã có nhiều đổi mới so với luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn thể hiện tính nguyên tắc hơn, còn các nhiệm vụ cụ thể sẽ được quy định trong các luật chuyên ngành. Với quy định như vậy các cấp chính quyền địa phương sẽ có sự linh hoạt hơn trong việc tổ chức quản lý điều hành của mình. Tuy nhiên do sự thiết lập tổ chức bộ máy chính quyền địa phương nhiều cấp nên sẽ có sự chông chéo, rườm rà trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn, không phù hợp với đời sống đô thị. Nhiều việc chủ yếu đã được quyết định ở cấp toàn đô thị và như thế mới phù hợp, lại phải chuyển cho các cấp bên dưới xem xét thông qua một cách hình thức khi tổ chức triển khai thực hiện.

Vào giai đoạn trước khi có Hiến pháp năm 2013, tình trạng chia tách đơn vị hành chính khá tràn lan, số lượng các đơn vị HCDT tăng khá nhiều, sự phát triển kinh tế thị trường,

công nghiệp hóa và sự tự do cư trú đã thúc đẩy quá trình đô thị hóa. Theo thống kê, cho đến nay, số lượng các đơn vị HCDT vào khoảng trên 720 đô thị bao gồm nhiều cấp khác nhau từ thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương đến thành phố trực thuộc trung ương. Hiện nay trước yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, cách mạng công nghiệp 4.0, dân chủ hóa xã hội và hội nhập quốc tế, Nhà nước Việt Nam có chủ trương sáp nhập các đơn vị hành chính địa phương chưa đủ tiêu chuẩn về diện tích và dân số, nhằm giảm bớt các đơn vị hành chính và biên chế cán bộ, công chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Theo đó, các đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh không đủ diện tích, dân số và đơn vị hành chính trực thuộc sẽ phải sáp nhập. Tuy nhiên những tiêu chuẩn về dân số, diện tích và đơn vị hành chính trực thuộc được quy định chưa thực sự phù hợp với thực tiễn. Đối với các đô thị, quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương, quy định phải có 12 đơn vị hành chính trực thuộc mà mỗi phường phải có diện tích 5,5 km<sup>2</sup> và dân số phải từ 15.000 dân, như vậy mỗi quận phải có diện tích 66 km<sup>2</sup> và 180.000 dân, với tiêu chuẩn này toàn bộ 4 quận trung tâm của TP. Hà Nội gồm Hoàn Kiếm, Ba Đình, Đống Đa, Hai Bà Trưng sáp nhập lại cũng chưa đủ tiêu chuẩn về diện tích. Nhiều phường thuộc các quận này cũng thiếu tiêu chuẩn về diện tích. Hơn nữa, nếu thực hiện sáp nhập có giảm bớt số lượng các đơn vị hành chính nói chung nhưng không giảm được các cấp hành chính. Hệ thống hành chính trong các đô thị vẫn gồm ba cấp đối với thành phố trực thuộc trung ương và hai cấp đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Việc tổ

chức quản lý đô thị vẫn bị chia cắt. Đó chưa kể khi tiến hành sáp nhập nhiều vấn đề về pháp lý, tổ chức bộ máy, nhân sự đặt ra cần phải được xem xét giải quyết.

## 2. Những vấn đề đặt ra và giải pháp

Từ những phân tích nêu trên cho thấy, hiện tại hệ thống đô thị và CQĐT Việt Nam có khá nhiều vấn đề cần phải được xem xét giải quyết.

- Hệ thống đơn vị HCĐT tăng nhanh và sẽ tiếp tục tăng trong thời gian tới, làm thế nào để tổ chức quản lý các đô thị này hợp lý và hiệu quả.

- Do tính chất của tổ chức quản lý đời sống kinh tế - xã hội đô thị khác với tổ chức quản lý đời sống kinh tế - xã hội của nông thôn, cần phải xây dựng hệ thống bộ máy CQĐT sao cho phù hợp.

- Các nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐT cần phải được xác định như thế nào cho hợp lý.

- Xây dựng hệ thống CQĐT như thế nào để thực hiện chủ trương sáp nhập các đơn vị hành chính hiện nay.

Để trả lời cho các vấn đề đó, trong thời gian sắp tới cần phải triển khai một số công việc cụ thể sau:

*Thứ nhất*, sự gia tăng các đô thị, ngay từ những năm cuối của thế kỷ XX và những năm đầu của thế kỷ XXI, Thủ tướng Chính phủ đã có những quyết định quan trọng về quy hoạch đô thị. Đó là các quyết định số 10/1998/QĐ-TTg ngày 23/01/1998 phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020; Quyết định số 445/QĐ-TTg ngày 07/04/2009 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050. Tuy nhiên, trên thực tế việc phát triển các đô thị vẫn chưa theo đúng với quy hoạch đã được

phê duyệt.

Để việc phát triển đô thị hợp lý, hiệu quả cần bám sát quy hoạch đã được phê duyệt, đồng thời cần tham khảo các tiêu chí trong chiến lược phát triển đô thị của Ngân hàng thế giới: (1) An cư - làm thế nào để sống tốt; (2) Tính cạnh tranh - đô thị phải có khả năng cạnh tranh với các đô thị trong khu vực và quốc tế; (3) Quản trị tốt; (4) Tài chính vững chắc, để phát triển đô thị.

Việc phát triển đô thị cần phải phù hợp quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của đất nước, vùng, miền, phải góp phần tạo động lực thúc đẩy sự phát triển cân đối, hài hòa của các vùng lãnh thổ, phải dự trên cơ sở kết hợp giữa cải tạo và xây mới các đô thị, giữa đẩy mạnh đô thị hóa nông thôn với xây dựng nông thôn mới, phải đảm bảo phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, cân đối hài hòa giữa cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, phải đảm bảo tính ổn định, thống nhất, phù hợp với trình độ quản lý của bộ máy CQĐT, cùng cố an ninh, quốc phòng, an toàn, trật tự, kỷ cương xã hội, gắn với quản lý tốt đô thị.

*Thứ hai*, để quản lý tốt các đô thị cần tổ chức bộ máy CQĐT phù hợp với đặc điểm tính chất của đô thị. Để làm được điều đó, trước hết cần phải tách phần nông thôn với phần đô thị và phải xem mỗi đô thị là một thể thống nhất. Tất cả phần đô thị dù quy mô rộng lớn đến đâu cũng chỉ nên xây dựng thành là một đơn vị hành chính cơ sở. Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương, sẽ tổ chức lại, tất cả các quận nội thành được gộp lại thành một đơn vị hành chính, trong đơn vị hành chính này chỉ có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở bên trên, các quận, phường do điều kiện lịch sử tên gọi, địa giới vẫn có thể giữ nguyên, nhưng ở đó chỉ tổ chức

các cơ quan hành chính đại diện của cơ quan HCĐT, không tổ chức Hội đồng nhân dân tại đây. Cơ quan hành chính địa phương nên gọi là cơ quan hành chính quận hay cơ quan hành chính phường. Cơ quan hành chính quận, phường đều do cơ quan hành chính thành phố thành lập nếu thấy cần thiết. Đây là cơ quan tìn quyền, cách tay nối dài của CQĐT tại các địa bàn dân cư. Cơ quan hành chính quận, phường thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan HCĐT ủy quyền trên nguyên tắc phân định nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng và không trùng lặp.

Tương tự đối với các thành phố, thị xã thuộc tỉnh cũng chỉ tổ chức bộ máy chính quyền đầy đủ ở cấp thành phố, thị xã, không tổ chức ở dưới phường Hội đồng nhân dân, tại phường cũng chỉ đặt các cơ quan hành chính đại diện của cơ quan hành chính thành phố, thị xã. Với cách thức tổ chức như vậy, sẽ giảm bớt đầu mối các đơn vị hành chính, theo như hiện có sẽ giảm được 49 đơn vị hành chính quận và hơn 1580 đơn vị hành chính phường, đặc biệt là giảm được các cấp hành chính, các cơ quan quyền lực trung gian, tập trung quyền lực cho CQĐT. Với cách làm này sẽ hợp lý không chi đối với việc tổ chức bộ máy CQĐT mà còn phù hợp đối với chủ trương sáp nhập các đơn vị hành chính hiện nay.

Xu hướng hình thành các đô thị mới có khả năng độc lập nhất định trong phát triển kinh tế - xã hội trở thành đô thị vệ tinh của các đô thị đặc biệt như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Hai địa phương này có thể gọi là vùng nếu có nhiều đô thị vệ tinh. Do vậy các thành phố vệ tinh lớn hoặc các đô thị mới, cần phải là một cấp chính quyền có đủ hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính thành phố (bên cạnh chính quyền nông thôn).

Với cách thức tổ chức như trên cần thay đổi quan niệm về cấp hành chính và vai trò của các đô thị trong hệ thống chính quyền địa phương hiện nay. Cần giảm bớt mối quan hệ lệ thuộc cấp trên, cấp dưới trong quản lý hành chính, nhất là khi đã xác định rõ nhiệm vụ quyền hạn của mỗi cấp. Thủ đô Hà Nội nếu tổ chức lại như trên sẽ gồm 12 quận hiện có, nhưng nó chỉ là cấp cơ sở. Vai trò của các đô thị trong hệ thống chính quyền địa phương khác nhau phụ thuộc mức độ phân loại đô thị.

Để hoàn thiện mô hình CQĐT, có thể cần nhắc tới việc áp dụng chế độ thị trường, thay thế mô hình ủy ban đối với các đô thị. Thị trường có thể do nhân dân trực tiếp bầu để tăng thẩm quyền cũng như trách nhiệm của người đứng đầu đô thị trong việc tổ chức, quản lý đô thị. CQĐT sẽ hoạt động hiệu quả hơn nếu lãnh đạo địa phương có thẩm quyền đầy đủ và có khả năng ra quyết định đúng đắn;

*Thứ ba*, về cơ bản, dù có nhiều đơn vị HCĐT trong thành phố thì vấn đề quy hoạch tổng thể về bố trí không gian lãnh thổ và quy hoạch tổng thể phát triển ngành phải được thống nhất trong toàn bộ thành phố lớn - cấp CQĐT. Các sở, ngành chuyên môn cần được kiện toàn lại phù hợp với mô hình CQĐT. Do đô thị phải được quy hoạch gắn với kiến trúc, xây dựng, đất đai, hạ tầng nên các cơ quan chuyên môn về quy hoạch - kiến trúc - xây dựng - tài nguyên - môi trường cần sáp nhập lại. Không nhất thiết có các văn phòng đại diện của thành phố đóng trên tất cả các địa bàn dân cư kể cả những sở quản lý chuyên ngành (xây dựng, tài nguyên - môi trường, giao thông, giáo dục, y tế...) mà căn cứ vào số lượng loại dịch vụ người dân cần cung cấp để bố trí các văn phòng đại diện phù hợp,

đặc biệt trong điều kiện đẩy mạnh phát triển kinh tế thị trường và chính quyền điện tử;

*Thứ tư*, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam hiện đang diễn ra rất nhanh trên diện rộng. Cùng với các khu vực được công nghiệp hóa và đô thị hóa bình thành theo quy hoạch, quá trình sáp nhập đơn vị hành chính, chuyển dịch cơ cấu kinh tế v.v. làng đang trở thành phường, huyện lên thị xã, lên quận v.v... nhưng vẫn nằm trong của những CQĐT rộng lớn hơn. Tuy nhiên, vẫn cần tiếp tục chú ý, có chính sách khuyến khích tự quản cộng đồng trên những hình thức mới, trên đặc trưng mang hướng đích chung của cộng đồng. Đặc biệt, khi xu hướng doanh nghiệp bất động sản, có thể xây dựng cả một thành phố, một khu đô thị với mật độ dân cư rất lớn và chuyển thành đơn vị HCĐT. Việc xây dựng khu đô thị đó thành một phường, hay tăng cường bộ máy chính quyền phường để bao trùm lên khu đô thị đó sẽ không hẳn là giải pháp tích cực bởi từ bản chất của cư dân đô thị và các hoạt động dịch vụ của khu đô thị rất linh hoạt, năng động. Do vậy nên khuyến khích các hình thức tự quản, kể cả giao cho doanh nghiệp hiện đang làm nhiệm vụ quản lý các khu chung cư - đô thị vốn đã rất chuyên nghiệp trong việc cung cấp những dịch vụ cho khu dân cư cung cấp thêm những tiện ích công cộng cho khu đô thị mới này;

*Thứ năm*, việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền các đô thị cần phù hợp với mô hình tổ chức mới. Bên cạnh những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn chung, cần trao cho CQĐT những quyền hạn nhất định trong việc xác định những cơ chế, chính sách riêng, đặc biệt trong lĩnh vực về thuế, phí để các đô thị có thể chủ động nguồn thu

chi ngân sách. Tuy nhiên để làm được điều này cần phải thực hiện đổi mới cơ chế bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân, đảm bảo để hội đồng nhân dân thực sự là người đại diện cho người dân đô thị, có đủ thẩm quyền và năng lực quyết định các vấn đề chung của cả đô thị. Các nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính đại diện ở quận, phường cần được cân nhắc, chi giao thực hiện những nhiệm vụ không trùng với nhiệm vụ của thành phố, thị xã hoặc do thành phố, thị xã ủy quyền.

Cuối cùng, để thực hiện áp dụng CQĐT, cần có thí điểm. Đối với đô thị loại I có thể cân nhắc lấy TP. Đà Nẵng hoặc TP. Hải Phòng làm thí điểm áp dụng mô hình chính quyền đô thị vì cả hai thành phố này đã có bước chuẩn bị và thực hiện một số mặt của CQĐT. Cả hai đều triển khai ứng dụng mạnh công nghệ thông tin xây dựng chính quyền điện tử. Đối với đô thị loại đặc biệt, có thể lấy TP. Hồ Chí Minh làm thí điểm. Tuy nhiên, do đặc thù của TP. Hồ Chí Minh, có quy mô lớn, dân cư, địa bàn phức tạp, nên áp dụng thí điểm ở một số quận nội thành, đặc biệt là ở một khu đô thị mới, để rút kinh nghiệm hoàn chỉnh mô hình.

-----  
**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Hiến pháp năm 2013
2. Website tỉnh Quảng Ninh, Niên giám thống kê tỉnh Quảng Ninh năm 2016
3. Niên giám thống kê tóm tắt 2017 (20/07/2018) trang 20,21/193
4. Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Luật quy hoạch đô thị
5. Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH
6. Nghị quyết số 1211/2016/ UBTVQH
7. Niên giám thống kê 2016