

VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN TẠI CÁC THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

NCS. LƯU TIẾN MINH*

Theo cách tiếp cận bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương, ngay từ khi nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà ra đời đã đồng thời hình thành các bộ máy chính quyền địa phương (CQDP). Thế nhưng, về khía cạnh pháp luật thì mãi đến *Hiến pháp* năm 2013 mới đưa vấn đề “chính quyền địa phương” thành một nội dung cụ thể và độc lập. Trong đó, hàng loạt các vấn đề đặt ra là tổ chức CQDP như thế nào đối với các đơn vị hành chính; tổ chức thành mấy cấp chính quyền; tổ chức chính quyền đô thị và tổ chức chính quyền ở khu vực nông thôn thế nào cho phù hợp. Bài viết sẽ có những đóng góp vào tiến trình chung về nghiên cứu xây dựng tổ chức CQDP và vận dụng vào điều kiện cụ thể khi thiết kế tổ chức của chính quyền tại các thành phố trực thuộc trung ương (TPTTTƯ).

1. Thiết kế mô hình tổ chức CQDP phù hợp với đơn vị hành chính, lãnh thổ nhằm phát huy tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước ở địa phương

Hiện nay, quá trình nghiên cứu lập dự án *Luật Tổ chức CQDP* đang

lấy ý kiến rộng rãi của các tầng lớp nhân dân và trình Quốc hội xem xét cho ý kiến, một số ý kiến cho rằng, CQDP như một “mảng” lớn của quản lý nhà nước khi chúng ta phân thành khu vực trung ương và địa phương. Nếu như ở trung ương, chủ yếu bàn đến sự phân chia hoặc phân công quyền lực giữa ba nhánh quyền lực và đứng đầu ba hệ thống cơ quan là: lập pháp (Quốc hội); hành pháp (Chính phủ) và tư pháp (toà án, viện kiểm sát...) thì ở CQDP lại có những vấn đề phức tạp, chưa rõ ràng.

Tính phức tạp riêng có thể khái quát khi nghiên cứu cho thấy: mô hình tổ chức và hoạt động của CQDP rất đa dạng, phụ thuộc vào nhiều yếu tố tác động khách quan và chủ quan, về lịch sử - văn hoá, điều kiện tự nhiên - địa lý... Vì vậy, cần phải xem xét kỹ lưỡng, thấu đáo trong quá trình xây dựng *Luật Tổ chức CQDP* theo tinh thần *Hiến pháp* năm 2013.

Chính quyền TPTTTƯ, là một đơn vị hành chính có đầy đủ những đặc điểm và chức năng cơ bản như CQDP cấp tỉnh. Bên cạnh đó, TPTTTƯ còn

* Đại học Quốc gia Hà Nội

là đơn vị hành chính có nhiều đặc thù và đa dạng, điển hình nhất là sự đan xen giữa đô thị và nông thôn, trong đó tính đô thị là phổ biến và điển hình. Về cơ bản, các thành phố được xem là những đơn vị lãnh thổ hành chính tự nhiên¹. Do vậy, khi thiết kế tổ chức CQĐP cần phải:

- Xem xét điều kiện tự nhiên, xã hội và đặc thù của mỗi đơn vị lãnh thổ - hành chính để tính đến việc thiết kế một mô hình tổ chức cho phù hợp. Quan điểm này tránh sự rập khuôn máy móc về tổ chức như *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* năm 2003 và các văn bản pháp luật đã quy định triển khai trong thời gian qua.

- Việc thiết kế mô hình tổ chức của chính quyền các thành phố có đặt trong tổng thể hệ thống chính quyền nhà nước và bối cảnh cụ thể nhưng phải áp dụng và tuân thủ các quy luật của lý thuyết tổ chức như: quy luật mục tiêu rõ ràng và tính hiệu quả của tổ chức; quy luật hệ thống của tổ chức; quy luật cấu trúc đồng nhất và đặc thù của tổ chức; quy luật vận động không ngừng và vận động theo quy trình của tổ chức; quy luật tự điều chỉnh của tổ chức².

- Nghiên cứu để quy phạm cụ thể một số vấn đề mang tính nguyên tắc trong cơ chế quản lý và vận hành của Nhà nước, như: phân cấp, phân quyền, uỷ quyền, tản quyền giữa trung ương và địa phương; giữa cấp chính quyền thành phố với các chính quyền thuộc thành phố. Thực hiện nội dung này nhằm làm rõ trách nhiệm, thẩm quyền của chính quyền và các cơ quan quản lý nhà

nước ở địa phương với nhân dân và chính quyền trung ương, đồng thời, nhằm phát huy tính chủ động, năng động của mỗi TPTTTU.

- Quy định thẩm quyền cho người đứng đầu địa phương, đề cao cơ chế cá nhân trong tổ chức công quyền. Mở rộng quyền công dân đô thị với các hoạt động của chính quyền nhà nước, trong đó có việc tham gia trực tiếp bầu người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương để tăng tính chịu trách nhiệm và mối liên hệ trực tiếp của họ với cộng đồng dân cư địa phương.

Như vậy, trước khi nghiên cứu để thiết kế mô hình và cơ chế hoạt động cụ thể chính quyền TPTTTU, cần nghiên cứu, xem xét các vấn đề khách quan mang tính lý thuyết, nguyên tắc để làm cơ sở vững chắc cho việc thiết lập một cơ cấu và hệ thống hợp lý. Có như vậy, tổ chức CQĐP tại các thành phố này mới có thể phát huy hết được tính hiệu lực và hiệu quả trong quản lý nhà nước ở địa phương.

2. Đô thị là yếu tố đặc thù để thiết lập mô hình tổ chức chính quyền cho TPTTTU

Theo quan niệm pháp lý ở nghĩa thông thường, về cơ bản, đô thị phải đáp ứng được những điều kiện nhất định về mật độ, thành phần dân cư; kết cấu hạ tầng thích hợp và có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ nhất định.

Điều 3 *Luật Quy hoạch đô thị* năm 2009 quy định: *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. Từ định nghĩa có thể thấy, đặc điểm phân biệt giữa đô thị và nông thôn, các TP.TTTU hội đủ các đặc thù của các loại đơn vị hành chính như quy định tại Điều 110 Hiến pháp năm 2013.

Vì vậy, việc thiết kế mô hình quản lý nhà nước ở cả năm TP.TTTU hiện nay đều có thể tính đến các loại mô hình có sự đan xen và đa dạng như: có các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã hiện tại. Các đơn vị đặc thù có thể gọi là “thành phố” trực thuộc thành phố³ hoặc gọi là “đô thị”; có đơn vị “hành chính - kinh tế” đặc biệt ở đảo hoặc bán đảo là các đơn vị tương đương cấp huyện nên được đặt là “cấp chính quyền”. Cho dù trong chính quyền TP.TTTU có cơ cấu các đơn vị như thế nào cũng phải bảo đảm nguyên tắc quản lý và điều hành thống nhất trong một chỉnh thể liên tục và thông suốt.

Về cơ chế hoạt động của tổ chức chính quyền, trách nhiệm phải nghiên cứu là xây dựng một mô hình tổ chức chính quyền có đủ thẩm quyền và năng lực thực hiện tự chủ, tự quyết các chính sách của địa phương. Cơ chế này nhằm khuyến khích chính quyền thành phố quản lý tốt hơn và phát huy thế mạnh từ vị trí, vai trò của mình. Có nghĩa là, chính quyền các TP.TTTU vừa bảo

đảm là những địa phương có mô hình điển hình về quản lý và phát huy tốt ở khu vực đô thị, vừa quản lý nhà nước hiệu quả ở khu vực nông thôn. Đó là điểm khác biệt giữa các TP.TTTU với các địa phương khác.

Phần đô thị tại các TP.TTTU nổi trội và phổ biến hơn các địa phương khác. Trên địa bàn các TP.TTTU có nhiều đô thị lớn nhỏ khác nhau. Đô thị lớn nhất được hình thành ở khu vực trung tâm thành phố, có hạ tầng hiện đại, hoàn chỉnh, thống nhất, xuyên suốt không phụ thuộc vào địa giới hành chính, là trung tâm về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của các thành phố, khu vực và đất nước. Các đô thị nhỏ hơn ở xung quanh trung tâm thành phố có vai trò như các đô thị vệ tinh, góp phần thúc đẩy sự phát triển của thành phố.

Khu vực nông thôn của các TP.TTTU là vùng địa bàn ở các khu vực ngoại ô. Dân số ở đây không tập trung đông đúc như trong khu vực trung tâm thành phố. Với diện tích đất đai rộng, các khu vực này chủ yếu phát triển sản xuất nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, các ngành công nghiệp, thương mại phục vụ cho đô thị; có vai trò cung ứng lao động, sản phẩm nông nghiệp và là vành đai xanh của khu vực nội thành.

Đặc thù của khu vực nông thôn, ven đô ở các thành phố lớn luôn là địa bàn mở cho quá trình đô thị hoá của thành phố. Như vậy, ngoài việc tổ chức thực hiện quản lý nhà nước ở khu vực đô thị, khu vực nông thôn, chính quyền thành phố còn phải thiết lập cơ chế quản lý hiệu quả khu

vực đang trong quá trình đô thị hoá. Hiện nay, những khu vực đô thị hoá này hầu như chưa có những cơ chế quản lý phù hợp theo các quy định pháp luật mà hầu hết đang thực hiện theo quyết định hành chính về việc phân chia, tách, nhập của chính quyền cấp trên. Chính vì việc không thực hiện rõ quy hoạch và chiến lược cho vùng đô thị hoá này mà nhiều vấn đề văn hoá truyền thống của khu vực làng xã nông thôn bị phá vỡ mà không kịp thay được những thiết chế văn hoá - xã hội của đô thị; kết cấu hạ tầng về kỹ thuật và hạ tầng xã hội thiếu đồng bộ. Tức là tốc độ đô thị hoá về thực chất có kết quả chưa đạt như mong muốn, vì chưa có cơ chế bảo đảm quy hoạch và thực hiện quy hoạch.

3. Thiết lập cơ chế hoạt động, giao thẩm quyền và nhiệm vụ đi đôi với xây dựng tổ chức là những quy định quan trọng cần đưa vào dự thảo Luật

Trước hết, về nhận thức, cần phải quán triệt và thực hiện tốt nhất các nguyên tắc phân cấp, phân quyền, tản quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền các TPTTTU và các quy định nguyên tắc cho tổ chức chính quyền thành phố. Lý thuyết về “phi tập trung hoá”⁴ được nghiên cứu, vận dụng vào trường hợp cụ thể trong tổ chức, vận hành chính quyền thành phố rất cần được quan tâm.

Cụ thể hoá của lý thuyết này là việc chuyển khối lượng công việc hành chính từ các quan chức chính quyền trung ương ở thủ đô cho các

nhân viên dưới quyền ở các vùng, tỉnh hoặc các quận. Tức là những công việc nào ở cấp dưới có năng lực và điều kiện thực hiện tốt hơn ở trung ương hay ở cấp chính quyền thành phố thì mới quy định phân quyền, uỷ quyền cho cấp dưới.

Thứ hai, TPTTTU nên thiết kế là cấp chính quyền. Tức là tại cấp này có đầy đủ Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Chính quyền thành phố có đầy đủ cơ quan quyền lực và hành chính sẽ đủ điều kiện hoạch định chính sách địa phương và tổ chức thực hiện chính sách đó theo quy định pháp luật. Qua thực tiễn chứng minh rằng, TPTTTU có đầy đủ các nguồn lực để đảm đương hầu hết các công việc quản lý nhà nước mà trung ương có thể phân cấp, phân quyền hoặc uỷ quyền nếu có đủ cơ sở quy định pháp luật. Kết quả thực hiện một số văn bản pháp luật như: Luật Thủ đô năm 2012, Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ về phân cấp một số lĩnh vực cho TP. Hồ Chí Minh cho thấy, các thành phố đã phát huy tốt vai trò của chính quyền hành chính, tuy nhiên, khi thực hiện các văn bản trên, một số văn bản luật chuyên ngành còn chồng chéo mà sự tháo gỡ được chỉ khi có quy định cụ thể trong Luật Tổ chức CQĐP.

Thứ ba, trong thành phố, nên nghiên cứu và quyết tâm tổ chức một cấp chính quyền nữa là cấp cơ sở mang tính tự quản của cộng đồng dân cư ở khu vực nông thôn, đó là xã và thị trấn. Các đơn vị hành chính khác như: quận, huyện, phường chỉ bố trí các cơ quan hành chính của chính quyền thành phố.

Tổ chức chính quyền thành phố ở cấp dưới phân chia thành hai khu vực: *nông thôn* và *thành thị*. Tương ứng với mỗi khu vực là thiết kế tổ chức các cơ quan hành chính, hệ thống chính sách, cơ chế và biên chế cán bộ phù hợp với hoạt động cung ứng dịch vụ công cho phù hợp với đô thị và nông thôn. Cả thành phố là một chính quyền thống nhất, quản lý chính sách thống nhất cho các hoạt động kinh tế - xã hội và an ninh - quốc phòng vì sự phát triển bền vững của đô thị trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế.

Thứ tư, tổ chức chính quyền thành phố phải bảo đảm phát huy tối đa vai trò của người đứng đầu chính quyền thành phố (cơ quan hành chính), đồng thời, cần quy định cụ thể thẩm quyền đi đôi với trách nhiệm theo quy định của pháp luật.

Thứ năm, đổi mới tổ chức phải đi đôi với đổi mới hoạt động của chính quyền thành phố và cải cách hành chính. Mặc dù là vấn đề lớn, phức tạp, mới lạ nhưng với sức ép của sự phát triển và phồn thịnh của các "đầu tàu" đòi hỏi phải có sự quyết tâm và đưa ra các giải pháp đồng bộ. Quyết tâm chính trị phải gắn với chiến lược cải cách hành chính, xây dựng và hoàn thiện *Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân* bằng hoạt động cụ thể, đó là: đổi mới từ TPTTTU; đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền TPTTTU.

Để thực hiện việc cụ thể hoá các nội dung nêu trên về tổ chức chính quyền đô thị tại các TPTTTU vào quy

định của *Luật Tổ chức CQĐP*, đồng thời bảo đảm cho chính quyền hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần *Hiến pháp* năm 2013, theo chúng tôi, cần quyết tâm nghiên cứu và đưa vào dự thảo một số quy định cụ thể như:

Một là, nên gọi tên là *Luật Tổ chức CQĐP* để bảo đảm phù hợp hơn các nội dung quy định về CQĐP. Đồng thời, cần thống nhất quan niệm, quan điểm đến những quy định cụ thể về tổ chức và về hoạt động của CQĐP.

Hai là, dành một chương riêng trong dự thảo *Luật* quy định về chính quyền đô thị và chính quyền các TPTTTU. Trong phần quy định này, cần thiết kế các điều khoản mang tính nguyên tắc hoặc cụ thể để giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền các thành phố với một số nội dung cụ thể, như: thẩm quyền ban hành quy phạm pháp luật; về tổ chức nhân sự; quản lý tài chính công; lập quy hoạch, kế hoạch và đầu tư; xử lý vi phạm hành chính...□

Chú thích:

1. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung. *Xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo tinh thần Hiến pháp năm 2013*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 19, tháng 10/2014, tr. 11.

2. PGS. TS. Nguyễn Hữu Tri. *Lý thuyết tổ chức*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2012, tr. 17.

3. *Đề án thí điểm Chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh trình Chính phủ năm 2013*. Dự thảo ngày 26/8/2013, tr. 17.

4. S.Chiavo-Campo và P.S.A.Sundaram. *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2003, tr. 207.