

TỪ LÝ THUYẾT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRÊN THẾ GIỚI ĐẾN THỰC TIỄN TỔ CHỨC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VIỆT NAM THEO QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 2013

LÊ TRƯỜNG SƠN

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: ltson@hcmulaw.edu.vn

TRẦN THỊ THU HÀ

Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law and State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: tttha@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết này nghiên cứu một số lý thuyết cơ bản liên quan đến tổ chức chính quyền đô thị trên thế giới, các lý thuyết này có tác động và ảnh hưởng đến quá trình tổ chức chính quyền đô thị của nhiều quốc gia trong đó có Việt Nam. Nhóm tác giả tập trung phân tích thực trạng quy định của Hiến pháp 2013 và pháp luật hiện hành về tổ chức chính quyền đô thị của các thành phố trực thuộc trung ương (Hà Nội, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh), từ đó đưa ra một số giải pháp để giải quyết những vấn đề cấp thiết hiện nay về tổ chức chính quyền đô thị của nước ta.

Từ khóa: lý thuyết tổ chức chính quyền đô thị, Hiến pháp 2013, tổ chức chính quyền đô thị của thành phố trực thuộc trung ương

Abstract

The article delves into key theories concerning the structuring of urban governments in the world, while highlighting noting their significant influence on the organization of urban governments in various countries, including Vietnam. The focus is on examining the stipulations of the 2013 Constitution and existing legislation related to the organization of urban government in centrally administered cities (Hanoi, Da Nang, Ho Chi Minh City). From this analysis, the authors propose several strategies to address urgent issues in the organization of urban government in Vietnam.

Keywords: theory of urban government organization, 2013 Constitution, urban government organization of centrally administered cities

Ngày nhận bài: 13/12/2023

Ngày duyệt đăng: 15/02/2024

Lịch sử văn minh nhân loại là lịch sử loài người đi từ vùng đất hoang dã đến những thành phố phồn hoa, nơi nền văn minh nông nghiệp phát triển thành nền văn minh công nghiệp. Bằng chứng vật chất từ các cuộc khai quật khảo cổ học cho thấy nhóm thành phố đầu tiên xuất hiện ở Tây Á vào khoảng năm 3500 trước Công nguyên, bao gồm Lưỡng Hà - một đồng bằng phù sa bị ngập bởi sông Tigris và Euphrates, và cao nguyên Iran - bao gồm Erker, Elihu và thành phố Babylon.¹ Trong thế kỷ thứ IX và X, các thành phố đầu tiên xuất hiện ở Ý, sau đó phát triển tại Hà Lan, Pháp, khu vực sông Rhine và khu vực

1 Lewis Mumford, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, History and Theory, Vol. 2, No. 3, 1963, tr. 296-301.

phía Nam nước Đức với số lượng và quy mô lớn. Sự trỗi dậy của các thành phố đã mang lại nguồn năng lượng và sức sống mới cho các xã hội Tây Âu lúc bấy giờ, đồng thời tạo ra các mối quan hệ kinh tế và quyền lực xã hội mới. Vào cuối thế kỷ XVIII, cuộc Cách mạng Công nghiệp bắt đầu làm thay đổi tiến trình lịch sử loài người đầu tiên là ở Anh, sau đó là khắp thế giới, khi đưa ra những yêu cầu mới về phát triển đô thị và tạo nên những cuộc cách mạng đô thị mới. Theo thời gian, con người bắt đầu khám phá và thử nghiệm xây dựng những thành phố lý tưởng để sinh sống và phát triển, chẳng hạn như thành phố vườn, thành phố công nghiệp và thành phố tuyến tính.² Bước sang thế kỷ XX, tốc độ đô thị hóa ngày càng tăng nhanh, sự phân hóa giữa đô thị và nông thôn ngày càng trở nên rõ nét. Vì vậy việc xây dựng và tổ chức chính quyền đô thị phải đặt trước những cân nhắc về kinh tế, chính trị, dân số, giao thông, đất đai và môi trường... Để có thể xây dựng và tổ chức hiệu quả chính quyền đô thị, các quốc gia trên thế giới đã căn cứ vào nhiều cơ sở lý thuyết khác nhau để xây dựng, tổ chức và quản trị đô thị.

1. Một số lý thuyết cơ bản liên quan đến tổ chức chính quyền đô thị trên thế giới

1.1. Lý thuyết về thành phố vườn

Vào cuối thế kỷ 19, Ebenezer Howard³ đã phát triển một lý thuyết độc đáo về thành phố vườn, tạo ra ảnh hưởng đáng kể đến việc xây dựng khu đô thị mới và quy hoạch tổng thể thành phố của nhiều quốc gia trên thế giới trong hơn 100 năm qua. Thành phố vườn theo Howard bao gồm hai phần: thành phố và vùng nông thôn, xung quanh thành phố là đất nông nghiệp. Cư dân của thành phố vườn sống và làm việc ở đó. Toàn bộ đất đai đều thuộc sở hữu chung của toàn dân. Giá trị gia tăng thu được từ việc xây dựng và sinh sống trên đất vẫn thuộc sở hữu tập thể. Kích thước của thành phố phải được hạn chế để tạo điều kiện thuận lợi nhất cho mọi hộ gia đình tiếp cận không gian thiên nhiên ở nông thôn.

Howard không chỉ đưa ra ý tưởng về thành phố vườn mà còn áp dụng những cân nhắc chi tiết để biến nó thành hiện thực. Ông đưa ra những đề xuất cụ thể về: nguồn vốn, phân bổ đất đai, thu chi tài chính, quản lý, điều hành đô thị của thành phố vườn. Liên quan đến vấn đề đô thị trong xã hội hiện đại, Howard đề xuất những ý tưởng quy hoạch mang tính tiên phong về các vấn đề quy hoạch thành phố như: quy mô

2 Zisheng Shao, "The New Urban Area Development, A Case Study in China", Springer Heidelberg New York Dordrecht London, ISBN 978-3-662-44957-8, DOI 10.1007/978-3-662-44958-5, tr. 23.

3 Ebenezer Howard là một nhà quy hoạch đô thị người Anh, ông là người sáng lập ra mô hình Thành phố Vườn đầu tiên trên thế giới.

thành phố, cơ cấu bố trí, mật độ dân số, vành đai xanh... tạo nên một hệ tư tưởng tương đối hoàn chỉnh về quy hoạch thành phố. Lý thuyết thành phố vườn có giá trị khai sáng quan trọng đối với quy hoạch thành phố hiện đại và có tác động lớn đến một số lý thuyết quy hoạch thành phố như: lý thuyết phân cấp hữu cơ và lý thuyết đô thị vệ tinh. Lý thuyết này cũng cung cấp những hướng dẫn quan trọng cho việc hình thành một số quy hoạch và luật quy hoạch đô thị.⁴

1.2. Lý thuyết về thành phố vệ tinh

Lý thuyết thành phố vệ tinh là một loại lý thuyết quy hoạch đô thị tích cực, có nguồn gốc từ lý thuyết thành phố vườn. Theo quan điểm của lý thuyết này thì xung quanh thành phố trung tâm nên có một số thị trấn nhỏ hơn, trông giống như vệ tinh quay quanh một hành tinh. Mục đích chính của việc xây dựng các đô thị vệ tinh là để kiểm soát tình trạng quá tải dân số ở các thành phố lớn, phân tán một số ngành công nghiệp và dân số, đồng thời bù lại sức hấp dẫn dân số của các thành phố lớn đối với khu vực xung quanh. Đô thị vệ tinh là sản phẩm tất yếu của quá trình phát triển đô thị hiện đại.

Việc chia sẻ một số chức năng của thành phố trung tâm là sự mở rộng của chức năng đô thị. Một mặt, đô thị vệ tinh có mối liên hệ chặt chẽ với đô thị trung tâm. Mặt khác, chúng tương đối độc lập như một cách để hạn chế sự mở rộng luẩn quẩn của các thành phố lớn. Người ta thường cho rằng các đô thị vệ tinh có thể ngăn chặn dòng dân cư tự do đổ vào các thành phố lớn ở một mức độ nào đó vì việc sơ tán dân cư đô thị quá đông đúc là kém hiệu quả. Điều này được chứng minh bằng kinh nghiệm của nhiều quốc gia, theo đó các đô thị vệ tinh với một chức năng đô thị duy nhất khó có thể đạt được bất kỳ hiệu quả mong muốn nào. Xu hướng đô thị vệ tinh hiện nay là quy mô của thành phố ngày càng lớn hơn; khoảng cách từ thành phố trung tâm đến đô thị vệ tinh ngày càng xa. Điều này đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường hợp tác sản xuất, cung cấp cơ hội việc làm, cân bằng lực lượng lao động nam và nữ, nâng cao chất lượng cơ sở vật chất công cộng và củng cố tính độc lập của thành phố vệ tinh.

1.3. Lý thuyết về hội nhập thành thị - nông thôn

Ngay từ năm 1847, Engels đã nêu khái niệm “hội nhập thành thị và nông thôn” trong tác phẩm “Nguyên tắc của chủ nghĩa cộng sản”.⁵ Tuy nhiên, chính Ebenezer Howard trong lý thuyết về thành phố vườn đã nghiên cứu và phát triển vấn đề này thành lý thuyết hội nhập đô thị và nông thôn. Lý thuyết này cho rằng hội nhập thành thị - nông thôn,

4 Zisheng Shao, *ltdđ*, tr. 24.

5 C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 4.

như một mục tiêu phát triển lý tưởng, dần trở thành hiện thực trong quá trình tối ưu hóa nền kinh tế xã hội khu vực. Đây là một quá trình hai chiều tích cực, diễn ra giữa thành phố và nông thôn, cũng như giữa thành phố và khu vực, bằng cách hấp thụ các yếu tố tiên tiến và lành mạnh đồng thời loại bỏ những thành phần lạc hậu và không mong muốn của cả hai.

Trong điều kiện lực lượng sản xuất phát triển cao, hội nhập thành thị và nông thôn là một quá trình trong đó thành phố và nông thôn được kết hợp với nhau, chia sẻ nguồn lực, thị trường và môi trường sống từ đó đạt được sự phát triển phối hợp trong tổng thể kinh tế, xã hội và sinh thái. Lý thuyết này đặt ra yêu cầu phải tăng cường xây dựng hệ thống mạng lưới ranh giới giữa thành phố và nông thôn, định hướng bố trí không gian vùng hợp lý dựa vào việc cải thiện chức năng đô thị và tháo gỡ những trở ngại về hệ thống và cơ chế.⁶

Bên cạnh những lý thuyết nêu trên, thực tiễn còn xuất hiện nhiều nền tảng lý thuyết khác như: lý thuyết về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ, lý thuyết phân quyền, lý thuyết về dân chủ... Hầu hết các lý thuyết trên thế giới đều xuất hiện và bắt nguồn dựa trên thực tiễn. Tuy nhiên, lý thuyết bản thân nó không phải là thực tiễn mà chỉ là sự tóm tắt, khái quát hóa, quy nạp và suy luận từ thực tiễn. Vì vậy, từng quốc gia có một số đặc điểm và quy luật thực tiễn mang tính đặc thù.

2. Tổ chức chính quyền đô thị của các thành phố trực thuộc trung ương tại Việt Nam

2.1. Một số cơ sở tác động và ảnh hưởng đến việc tổ chức chính quyền đô thị của các thành phố trực thuộc trung ương

Về cơ sở thực tiễn, có thể nhận thấy các nền tảng lý thuyết cơ bản của việc hình thành tổ chức chính quyền đô thị trên thế giới ít nhiều ảnh hưởng đến mỗi quốc gia trong đó có Việt Nam. Mặt khác, ở nước ta khi xem xét sự xuất hiện của các đô thị, không thể không kể đến các cơ sở thực tiễn cho việc hình thành các đô thị như: quá trình đô thị hóa, sự tác động của nền kinh tế thị trường, sự chuyên môn hóa của quá trình sản xuất hàng hóa,... Mặt khác, tổ chức chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng vốn dĩ phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: yếu tố dân cư, yếu tố văn hóa, lịch sử, truyền thống, quốc phòng, an ninh... Bởi lẽ, mỗi đơn vị hành chính, mỗi loại, cấp chính quyền địa phương đều có các tiêu chí về phát triển kinh tế, kết cấu hạ tầng, dân cư (quy mô dân số), diện tích đất đai, các nguồn tài nguyên, thiên nhiên, điều kiện tự nhiên, vị trí địa lý... khác nhau. Ngoài ra, với những đặc điểm khác biệt về vị trí, vai trò; về dân

6 Zisheng Shao, *ltdđ*, tr. 16.

cư; về cơ sở hạ tầng, về địa giới hành chính, về quản lý giữa nông thôn và đô thị cộng hưởng với quá trình đô thị hóa của nước ta đang diễn ra với quy mô lớn, tốc độ nhanh, các đô thị đã có ngày càng mở rộng và nhiều đô thị mới được hình thành đã chi phối trực tiếp đến quản lý nhà nước về đô thị, chính điều này đã đặt ra những yêu cầu riêng về việc tổ chức chính quyền đô thị.

Về cơ sở chính trị, nhận thấy vai trò và đặc trưng quan trọng của chính quyền đô thị, ngay trong Nghị quyết Trung ương 8 (Khóa VII) về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính Đảng 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”. Yêu cầu này được thể hiện rõ hơn trong Nghị quyết Trung ương 3 (Khóa 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”. Liên tiếp sau đó, các Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX, X cũng như Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI và XII của Đảng đưa ra yêu cầu xây dựng chính quyền đô thị phù hợp với đặc điểm từng địa phương và xem đây là một trong những giải pháp đổi mới hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay. Nghị quyết Đại hội XII của Đảng tiếp tục yêu cầu: “Hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định”. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục xác định: “Phát triển mạnh các đô thị vệ tinh của một số đô thị lớn, nhất là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Cơ bản hoàn thành hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách, công cụ quản lý, xây dựng mô hình chính quyền đô thị gắn với quản lý đô thị hiệu quả”. Đây là định hướng chính trị quan trọng cho việc xây dựng hệ thống chính quyền đô thị văn minh, phát huy được lợi thế, tiềm năng của từng vùng, từng địa phương, tạo ra động lực cho sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và các đô thị trong cả nước nói chung.

2.2. Thực trạng quy định của Hiến pháp và pháp luật Việt Nam về chính quyền đô thị tại các thành phố trực thuộc trung ương

Nhằm cụ thể hóa các quan điểm, định hướng của Đảng về chính quyền đô thị, 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” và “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” (Điều 111). Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 khẳng định: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định tại Điều 2 của Luật này phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt” (khoản 1, Điều 2); “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” (khoản 14, Điều 2); “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” (khoản 17, Điều 2). Những sửa đổi, bổ sung trên tạo cơ sở để Quốc hội ban hành Nghị quyết quyết định thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị ở Hà Nội, Đà Nẵng và tổ chức chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý của từng đô thị trong điều kiện mới. Ngày 27/9/2019, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 97/2019/QH14, “Thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”; Nghị quyết số 119/2020/QH14, ngày 19/6/2020 của Quốc hội “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 131/2020/QH14, ngày 16/11/2020 của Quốc hội “Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh”.

Với quy định như trên, thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội là ở phường không tổ chức Hội đồng nhân dân, còn cấp huyện và cấp tỉnh đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Điều này có nghĩa là, tổ chức chính quyền đô thị ở cấp phường chỉ có Ủy ban nhân dân phường là cơ quan hành chính nhà nước, hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Trước đây, chúng ta cũng đã thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp quận, huyện, phường ở một số địa phương.⁷ Khi đó, thí điểm vẫn thực hiện theo chế độ tập thể lãnh đạo. Hiện nay, Ủy ban nhân dân phường hoạt động theo chế độ thủ trưởng và chỉ xây dựng và tổ chức chính quyền đô thị ở đô thị, tức là cấp quận, phường.

⁷ Tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Nghị quyết số 25/2008/QH12 về việc kéo dài nhiệm kỳ hoạt động 2004-2009 của HĐND và UBND các cấp. Trên cơ sở đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ban hành Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 ngày 16/01/2009 về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Theo đó, việc thí điểm này được thực hiện trên 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đó là: Lào Cai; Vĩnh Phúc; Thành phố Hải Phòng; Nam Định; Quảng Trị; Thành phố Đà Nẵng; Phú Yên; Thành phố Hồ Chí Minh; Bà Rịa - Vũng Tàu; Kiên Giang.

Như vậy, thành phố Hà Nội chỉ không tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp phường, còn Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng là ở cả cấp quận và phường đều không tổ chức Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, khác với Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện trực tiếp mà không cần qua giai đoạn thí điểm. Như vậy, theo quy định hiện hành về tổ chức chính quyền tại ba thành phố lớn trực thuộc Trung ương đang tồn tại tình trạng mỗi một đô thị lại tổ chức một mô hình khác nhau và ngay trong cùng một đô thị lại tồn tại đan xen nhiều mô hình tổ chức bộ máy trong cùng một tổng thể của chính quyền địa phương.

2.3. Một số bất cập trong thực tiễn tổ chức của chính quyền đô thị tại thành phố trực thuộc trung ương

Thứ nhất, về thực tiễn, tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị là bước quan trọng đầu tiên trong quy trình xây dựng mô hình chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng. Bởi lẽ để quản lý đô thị, cần tổ chức phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị, phân loại đô thị, tổ chức quy hoạch đô thị, từ đó thiết kế mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp để quản lý đô thị hiệu quả. Tuy nhiên, tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị nước ta chưa hợp lý, dẫn đến tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam không đáp ứng được nhu cầu quản lý. Thực trạng này thể hiện về mặt pháp lý là các quy định không hợp lý của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 về tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ. Luật Tổ chức Chính quyền địa phương phân chia đô thị thành các đơn vị hành chính lãnh thổ tương ứng, bao gồm: thành phố trực thuộc trung ương, quận, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố, thị xã, thị trấn. Trong đó, thành phố trực thuộc trung ương được xếp vào loại đặc biệt hoặc đô thị loại I, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương được phân loại theo tiêu chí đô thị loại I, loại II hoặc loại III; thị xã được phân loại theo tiêu chí đô thị loại III hoặc đô thị loại IV; thị trấn được phân loại theo tiêu chí đô thị loại IV hoặc đô thị loại V.⁸

Như vậy, căn cứ theo quy định của pháp luật thì chính quyền đô thị ở nước ta được tổ chức tương ứng với đơn vị hành chính - lãnh thổ tương đương và loại đô thị được xếp tương đương với thứ bậc hành chính của lãnh thổ. Từ đó, chính quyền đô thị được tổ chức ở tất cả các đơn vị hành chính một cách cào bằng, cơ học và cấp độ đô thị cũng từ đó được xếp theo thứ bậc hành chính một cách cơ học. Rõ ràng đây là sự phân loại đơn vị hành chính lãnh thổ thiếu khoa học, áp đặt, đó là:

⁸ Nghị quyết số 1210/2016-UBTVQH Khóa XIII về phân loại đô thị.

loại đô thị được quyết định bởi cấp hành chính của đô thị và không tách rời với cấp hành chính⁹.

Thứ hai, về mô hình tổ chức chính quyền đô thị, hiện nay, các đô thị của Việt Nam còn tồn tại nhiều vấn đề bất cập: *Một là*, chính quyền đô thị được tổ chức theo cấp đơn vị hành chính chính có tính chất cào bằng so với chính quyền địa phương ở nông thôn. Điều này được thể hiện qua cách phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ. Trong đó, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gọi chung là đơn vị hành chính cấp tỉnh; huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã và thành phố thuộc thành phố gọi chung là đơn vị hành chính cấp huyện; phường và thị trấn gọi chung là đơn vị hành chính cấp xã. *Hai là*, các thành phố trực thuộc trung ương đang tồn tại nhiều mô hình tổ chức chính quyền khác nhau. Cụ thể, tại Hà Nội áp dụng mô hình chính quyền đô thị một cấp nhưng đối với Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh thì tồn tại mô hình chính quyền đô thị hai cấp. Chính quyền địa phương ở thành phố Hà Nội, huyện, quận, thị xã, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; chính quyền địa phương ở các phường thuộc quận, thị xã tại thành phố Hà Nội là Ủy ban nhân dân phường. Như vậy, ở các phường thuộc các quận và thị xã thuộc thành phố Hà Nội không tổ chức hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban nhân dân phường. Mặt khác, ngay trong lòng đô thị lại tồn tại nhiều mô hình tổ chức bộ máy khác nhau giữa các cấp chính quyền địa phương cũng như giữa đô thị và nông thôn. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở cấp thành phố. Đối với đơn vị hành chính cấp huyện thì quận, phường chỉ tổ chức Ủy ban nhân dân mà không thành lập Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, đối với các huyện thì vẫn tồn tại cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, đối với cấp phường thì chỉ tổ chức Ủy ban nhân dân mà không thành lập Hội đồng nhân dân, nhưng đối với xã và thị trấn lại tổ chức đầy đủ cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Thứ ba, về nhiệm vụ, quyền hạn và chính sách phân cấp cho chính quyền đô thị, *một là*, việc thực hiện Nghị quyết thí điểm mô hình chính quyền đô thị hay thực hiện mô hình chính quyền đô thị của các Thành phố trực thuộc Trung ương nhìn chung chưa có sự khác biệt đột phá so với các đô thị vừa và nhỏ, cũng như so với chính quyền địa phương ở nông thôn. Đáng lưu ý là ở Hà Nội, Hội đồng nhân dân thành phố ngoài thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn như của chính quyền thành phố

⁹ Nguyễn Thị Thiện Trí, Nguyễn Hoàng Anh, “Cơ sở khoa học về tổ chức chính quyền đô thị và tham chiếu cho tổ chức chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh”, trong Hội thảo khoa học: *Pháp luật chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh*, 2020, tr. 26.

khác còn được bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn do không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường. Ủy ban nhân dân thành phố được bổ sung thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn như thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và theo năm của thành phố... Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố có thêm thẩm quyền như: bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, biệt phái, khen thưởng, kỷ luật, đình chỉ công tác Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận; đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân quận... Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường được ủy quyền cho công chức tư pháp - hộ tịch thực hiện ký chứng thực và đóng dấu đối với một số giấy tờ, văn bản theo quy định.¹⁰ Tại Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân thành phố được tổ chức và hoạt động như các thành phố khác. Ủy ban nhân dân quận được bổ sung nhiệm vụ tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về quốc phòng, an ninh, biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác trên địa bàn các phường... Ủy ban nhân dân phường ở thành phố Hồ Chí Minh có cơ cấu tổ chức và hoạt động giống Ủy ban nhân dân phường đang thực hiện thí điểm tại Hà Nội.¹¹ Hai là, về chính sách phân cấp cho chính quyền đô thị, sau thời điểm Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 được ban hành, Chính phủ đã kịp thời ban hành các văn bản về phân cấp quản lý cho Chính quyền địa phương như: Nghị quyết số 21/NQ-CP/2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị định số 144/2016/NĐ-CP quy định một số cơ chế đặc thù về đầu tư, tài chính, ngân sách và phân cấp quản lý đối với thành phố Đà Nẵng (bãi bỏ Quyết định số 13/2006/QĐ - TTg); Nghị định số 48/2017 quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, các quy định hướng về đô thị này có những hạn chế. Thứ nhất, một số văn bản đặc thù có tính vượt trội như Nghị định số 48/2017/NĐ-CP về cơ chế, chính sách tài chính đặc thù cho TP. Hồ Chí Minh mặc dù thu hút nhiều sự chú ý nhưng với hình thức pháp lý là Nghị định vẫn chưa đủ vững chắc để

10 Nghị định số 32/2021/NĐ-CP của Chính phủ “Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội”.

11 Nghị định số 33/2021/NĐ-CP, ngày 29/03/2021 của Chính phủ “Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14, ngày 16/11/2020 của Quốc hội, về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh” và Nghị định số 34/2021/NĐ-CP ngày 29/03/2021 của Chính phủ “Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội 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”.

gọi là cơ chế đặc thù khi đặt nó trong mối quan hệ với Luật Tổ chức Chính quyền địa phương hay các luật chuyên ngành khác.¹² Thứ hai, Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 và các văn bản Nghị định của Chính phủ quy định các nhiệm vụ, quyền hạn cũng như việc phân cấp cho chính quyền đô thị theo phương án có phần quá an toàn, cẩn trọng và cũ kỹ. Có thể nhận thấy về tính chất các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị cũng chính là các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn và được “cho” thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn mang tính “đặc trưng” của đô thị.

Có thể nói, cơ chế đặc thù giành cho các đô thị Việt Nam nói chung đều không đạt được tầm “cơ chế”, “chính sách” mà chỉ là sự cho phép rất nhỏ, lẻ của trung ương về một nội dung quản lý nào đó. Cơ chế này chỉ đặc thù so với quy định đồng nhất, cào bằng chứ không đặc thù so với yêu cầu quản lý đặc thù của đô thị. Hậu quả là từ một số đặc thù nhỏ lẻ này sẽ phát sinh nhu cầu đặc thù nhỏ lẻ khác, địa phương từ đó bị cuốn vào việc xin hết cơ chế đặc thù này đến cơ chế đặc thù khác do sự cắt khúc, thiếu nhất quán, thậm chí mâu thuẫn giữa các lát cắt quản lý trong tổng thể một lãnh thổ đô thị.¹³

3. Một số vấn đề đặt ra nhằm tiếp tục hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị tại 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. So với nhiều nước trong khu vực và trên thế giới, các đô thị Việt Nam được hình thành muộn hơn một phần do quá trình đô thị hóa của nước ta diễn ra tương đối muộn so với nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, sự khác biệt về bản chất, về nền tảng đời sống ở đô thị và nông thôn là điều không thể phủ nhận. Do vậy, việc chính quyền đô thị phải mặc chung “chiếc áo thể chế” với chính quyền nông thôn là đi ngược lại quy luật phát triển tự nhiên của đô thị. Vì lẽ đó, chúng tôi đề xuất các giải pháp như sau:

Thứ nhất, cần xây dựng, hoàn thiện cơ sở lý luận về tổ chức chính quyền đô thị, phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Thứ hai, cần có Luật Chính quyền đô thị để tạo cơ sở pháp lý “chính danh” cho các địa phương tổ chức và thực hiện, có như vậy mới

12 Nguyễn Thị Hương, “Hoàn thiện thể chế về chính quyền đô thị đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 7/2023, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211737>, truy cập ngày 3/9/2023.

13 Nguyễn Thị Thiện Trí, Nguyễn Hoàng Anh, *tlđđ*, tr. 29

chấm dứt được cơ chế “xin-cho” manh mún giữa địa phương và trung ương, tạo hành lang pháp lý bền vững đảm bảo cho chính quyền đô thị hoạt động hiệu quả, tổ chức bộ máy tinh gọn, năng động và tự chủ.

Thứ ba, cần tiếp tục hoàn thiện nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương cũng như phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan trung ương với chính quyền thành phố; giữa chính quyền thành phố với chính quyền quận, thị xã; giữa chính quyền quận, thị xã với chính quyền phường. Bên cạnh đó, cần tăng cường phân cấp, ủy quyền nhằm nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền đô thị, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy chính quyền đô thị đảm bảo đáp ứng quản lý đô thị hiện đại, phát triển, xử lý linh hoạt, năng động, kịp thời trong những tình huống khẩn cấp, khó khăn.

Thứ tư, cần phân biệt “cấp chính quyền” với “cấp đơn vị hành chính”; xác định rõ những đơn vị hành chính nào được tổ chức “cấp chính quyền” và những đơn vị hành chính nào không được coi là cấp chính quyền. Từ đó, pháp luật cần đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương, xác định rõ đơn vị hành chính nào được tổ chức đủ hai thiết chế Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và đơn vị hành chính nào chỉ tổ chức Ủy ban nhân dân hoặc cơ quan quản lý hành chính. Song song đó, cần điều chỉnh lại chức năng, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, nhằm bảo đảm tính tập trung, thống nhất của chính quyền đô thị. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Thị Hương, “Hoàn thiện thể chế về chính quyền đô thị đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 7/2023 [trans: Nguyen Thi Huong, “Improving urban government institutions to meet the requirements of industrialization and modernization of the country”, *Journal of Legislative Studies*, No. 7/2023]
- [2] C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995 [trans: C. Marx and Ph. Engels, *Complete works*, Publisher. National politics, Hanoi, 1995]
- [3] Lewis Mumford, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, History and Theory, Vol.2, No.3, 1963
- [4] Zisheng Shao, “*The New Urban Area Development, A Case Study in China*”, Springer Heidelberg New York Dordrecht London, ISBN 978-3-662-44957-8, DOI 10.1007/978-3-662-44958-5
- [5] Nguyễn Thị Thiện Trí, Nguyễn Hoàng Anh, “Cơ sở khoa học về tổ chức chính quyền đô thị và tham chiếu cho tổ chức chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh”, trong Hội thảo khoa học: *Pháp luật chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh*, 2020 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, Nguyen Hoang Anh, “Scientific basis for urban government organization with reference to urban government organization of Ho Chi Minh”, in the scientific conference: *Law on Urban government of Ho Chi Minh City*, 2020]