

# CƠ SỞ LÝ LUẬN TỔ CHỨC HỢP LÝ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH TRONG HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

(Tiếp theo và hết)

PGS, TS VĂN TÁT THU

*Thư trưởng Bộ Nội vụ*



**Mô hình cải cách thủ tục hành chính ở quận Hoàng Mai - Hà Nội \_ Ảnh: TL**

#### **4. Phân biệt sự khác nhau về chức năng, nhiệm vụ giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để chọn mô hình tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở nước ta**

Đô thị ở nước ta gồm các thành phố trực thuộc Trung ương, các thành phố thị xã thuộc tỉnh, các thị trấn. Chính quyền địa phương ở nước ta bao gồm chính quyền ở nông thôn và chính quyền ở đô thị. Có sự khác nhau giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị không? Có thể khẳng định không có sự khác nhau giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị về bản chất vì cả hai chính quyền đó đều bắt nguồn từ nhân dân. Và trong chính thể nhà nước ta, chính quyền ở nông thôn hay ở đô thị đều là chính quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Có khác nhau chỉ là sự khác nhau ở chức năng, nhiệm vụ do đặc điểm, đặc thù, tính chất và yêu cầu quản lý các lĩnh vực, các mặt của đời sống kinh tế-xã hội trên hai địa bàn dân cư lãnh thổ đó khác nhau. Và hệ quả của sự khác nhau đó dẫn đến phải thiết kế mô hình quản lý khác nhau mới phù hợp. Thế nhưng trong thực tế hiện nay, các quy định pháp lý hiện hành về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị được quy định gần giống nhau.

Có thể nói các quy định pháp lý trong Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND thành phố vừa không sát thực tế, hình thức, vừa thiếu vừa thừa, không phù hợp với đặc điểm, đặc thù, tính phức tạp, cường độ, nhịp điệu của đời sống kinh tế, văn hoá, xã hội trên địa bàn đô thị. Nhiệm vụ, đối tượng, phạm vi quản lý trên hai địa bàn nông thôn và đô thị hoàn toàn khác nhau mà các quy định pháp lý để điều chỉnh giống nhau và

mô hình tổ chức giống nhau là không hợp lý, dẫn đến hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền đô thị chưa đáp ứng được các yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay chính là ở chỗ phải nhận thức rõ đặc điểm, đặc thù của đô thị và sự khác nhau về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền trách nhiệm của chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để lựa chọn mô hình tổ chức và cách thức điều hành quản lý cho phù hợp.

Đối với chính quyền đô thị, chính quyền thành phố, do đặc điểm, đặc thù, đặc trưng riêng, do yêu cầu nhiệm vụ quản lý khác với địa bàn nông thôn, đòi hỏi chính quyền đô thị (chính quyền thành phố) phải hết sức tập trung, hết sức thống nhất, điều hành giải quyết công việc và các đòi hỏi bức xúc của người dân phải hết sức năng động và nhanh nhạy. Tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay phải chú ý đến các đặc điểm, yêu cầu sau:

##### *a. Các đặc điểm chi phối mô hình tổ chức chính quyền đô thị*

Một là, mỗi đô thị, dù nhỏ hay lớn đều chỉ là một đơn vị hành chính lãnh thổ thống nhất, không thể chia cắt về lãnh thổ, kết cấu hạ tầng và các hoạt động kinh tế, xã hội trên địa bàn mỗi đô thị. Đặc điểm này quy định nội dung, phương thức quản lý nhà nước ở đô thị và chi phối trực tiếp mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo hướng tập trung, thống nhất, không được phân cắt thành nhiều tầng, cấp khác nhau; quản lý điều hành các hoạt động kinh tế xã hội phải thống nhất, xuyên suốt, nhanh nhạy, có hiệu lực cao.

Hai là, dân cư đô thị được hợp thành từ nhiều vùng, miền khác nhau, không có sự gắn kết chặt chẽ theo dòng tộc, cộng đồng

tự quản như ở nông thôn; sinh hoạt và làm ăn hàng ngày, họ không bị giới hạn khép kín theo phạm vi đơn vị hành chính quận, phường; trình độ dân trí, tác phong nếp sống công nghiệp, yêu cầu nâng cao chất lượng cả về vật chất tinh thần cũng như môi trường, điều kiện sống của người dân đô thị ngày một cao. nhịp độ cuộc sống đô thị năng động và phát triển, yêu cầu bảo đảm trật tự công cộng, trật tự an toàn và an sinh xã hội cao. Đặc điểm này đòi hỏi chính quyền đô thị phải có đầy đủ thẩm quyền và trách nhiệm quyết định các vấn đề kinh tế - văn hoá - xã hội, và các yêu cầu của người dân đô thị.

Ba là, mỗi đô thị đều là một trung tâm, đóng vai trò đầu tàu thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của một địa phương hoặc một vùng, khu vực nhất định. Các đô thị nói chung đều có tốc độ phát triển kinh tế - xã hội nhanh, năng động nhưng cũng phức tạp hơn trong các lĩnh vực đời sống xã hội. Điều đó đặt ra các thách thức và yêu cầu cao đối với chính quyền đô thị trong quản lý nhà nước cũng như cung ứng dịch vụ công.

#### **b. Yêu cầu tổ chức chính quyền đô thị**

Việc tổ chức các đơn vị hành chính - lãnh thổ ở đô thị phải đảm bảo tính thống nhất, liên thông, không bị chia cắt về mặt lãnh thổ của một đô thị.

Công tác quản lý nhà nước và tổ chức mạng lưới cung ứng dịch vụ công ở đô thị phải đảm bảo tập trung thống nhất cao trên phạm vi toàn đô thị. Thực tế mỗi đô thị là một đơn vị hành chính lãnh thổ thống nhất về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường), kiến trúc xây dựng, phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo trật tự trị an. Các đơn vị hành chính thuần túy

trong nội bộ đô thị (quận, phường) không thể tự đề ra và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển riêng. Điều đó có nghĩa là nội dung, nhiệm vụ và phương thức quản lý nhà nước cũng như tổ chức mạng lưới cung ứng dịch vụ công phải được thực hiện một cách tập trung, thống nhất trên quy mô toàn đô thị, bởi bộ máy chính quyền đô thị (thành phố, thị xã) và do đó ở đô thị chủ yếu áp dụng phương thức tán quyền, tổ chức theo khu vực dân cư và uỷ quyền cho các cơ quan hành chính cấp dưới trong việc thực thi các nhiệm vụ quản lý nhà nước và tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Về cơ cấu tổ chức, không tổ chức HĐND ở cấp quận, phường, mà HĐND chỉ có ở cấp toàn đô thị (cấp thành phố) - cấp có chức năng, thẩm quyền quyết định các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đô thị; không nhất thiết phải tổ chức HĐND ở tất cả các đơn vị hành chính mà chỉ tổ chức cơ quan hành chính đại diện, điều hành theo chế độ thủ trưởng với chức năng chủ yếu là thực thi một số nhiệm vụ được uỷ quyền và giám sát việc chấp hành luật pháp, chính sách trên địa bàn, đóng vai trò như là cánh tay nối dài của cơ quan hành chính cấp trên.

Về phương thức hoạt động của chính quyền đô thị, phải áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính trong quản lý, điều hành các nhiệm vụ quản lý nhà nước ở đô thị để đảm bảo tính thông suốt, nhanh nhạy, thống nhất với hiệu lực, hiệu quả cao; thiết lập cơ chế điều hành, phối hợp thực sự khoa học, nhịp nhàng giữa các cơ quan chuyên môn, tham mưu giúp việc, áp dụng có hiệu quả các phương pháp quản lý hiện đại và cung ứng dịch vụ công tiên tiến.

Tóm lại, để đảm bảo tính thống nhất liên thông của các hoạt động kinh tế, văn hoá,

xã hội trên địa bàn đô thị, quản lý của chính quyền đô thị phải đảm bảo tập trung, thống nhất, xuyên suốt trong toàn đô thị, không nên phân cấp cho quận, phường.

## II. KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG HIẾN PHÁP NĂM 1992 (SỬA ĐỔI)

*Một là*, Sửa đổi Điều 118 Hiến pháp năm 1992: Chính quyền địa phương được tổ chức trên cơ sở các đơn vị hành chính lãnh thổ, do đó cần đổi mới, cải cách một cách căn bản phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thành 2 cấp: cấp tỉnh và cấp chính quyền cơ sở. Mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ đều tổ chức 2 cơ

quan là HĐND và UBND. Việc giảm một cấp đơn vị hành chính đồng thời giảm một cấp chính quyền (cấp huyện) là để thực hiện chủ trương cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy quản lý nhà nước trên cơ sở đổi mới một cách triệt để cơ cấu đơn vị hành chính lãnh thổ, góp phần bảo đảm tính liên thông, nhanh nhạy, linh hoạt

trong giải quyết các công việc cần có sự phối hợp giữa các cấp chính quyền, loại bỏ khâu trung gian không cần thiết. Mô hình hai cấp đơn vị hành chính sẽ khắc phục tình trạng quan liêu, chồng chéo về chức năng nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền địa phương, tiếp kiệm nguồn lực kinh phí, mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp hoàn toàn có tính khả thi ở nước ta hiện nay, khi điều kiện cơ sở hạ tầng giao thông phát

triển đi lại ngày một thuận tiện, khoa học công nghệ phát triển, việc ứng dụng các thành tựu của khoa học công nghệ hiện đại vào quản lý ngày một hiệu quả, mỗi quan hệ trong điều hành và phối hợp giữa các cấp chính quyền được bảo đảm, kê cả với cấp cơ sở, trên cơ sở hiện đại hóa nền hành chính, xây dựng chính quyền điện tử, thực hiện các giao dịch trực tuyến giữa các cấp hành chính, giữa chính quyền với người dân thuận lợi.

Việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thành 2 cấp, và trên mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ HĐND và UBND được thành lập. Việc thiết lập hai cơ quan: cơ

quan đại diện cho nhân dân là HĐND có thẩm quyền quyết định chính sách và cơ quan chấp hành tổ chức thực hiện chính sách là UBND. Tổ chức chính quyền địa phương như vậy là cơ sở để ghi nhận tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

*Hai là*, cần khẳng định và đưa vào Hiến pháp khái niệm chính quyền địa phương. Chính quyền

địa phương cần được hiểu ở tầm Hiến định, bao gồm HĐND và UBND.

*Ba là*, địa vị pháp lý của HĐND và UBND hay địa vị pháp lý của chính quyền địa phương. Hiến pháp hiện hành quy định HĐND tinh chất "là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện cho nhân dân ở địa phương bầu ra". Quy định như vậy không rõ địa vị pháp lý của HĐND nằm trong hệ thống quyền lực nào trong cơ

*Sửa đổi Điều 118 Hiến pháp năm 1992: Chính quyền địa phương được tổ chức trên cơ sở các đơn vị hành chính lãnh thổ, do đó cần đổi mới, cải cách một cách căn bản phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ thành 2 cấp: cấp tỉnh và cấp chính quyền cơ sở. Mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ đều tổ chức 2 cơ quan là HĐND và UBND.*

câu quyền lực nhà nước, quy định như vậy dẫn đến hiểu phân tán quyền lực, không tôn trọng quan điểm “Nhà nước ta là nhà nước đơn nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất, không có quyền lực nhà nước ở địa phương tách rời quyền lực nhà nước Trung ương” đã được Đảng và Nhà nước ta khẳng định. Do đó, cần ghi nhận trong Hiến pháp tinh đại diện của HĐND. Với tính chất đó, HĐND có thẩm quyền quyết định các vấn đề của địa phương mình theo phân cấp và giám sát hoạt của các cơ quan hành chính do mình bầu ra. Đồng thời khẳng định HĐND nằm trong hệ thống các cơ quan hành pháp - hành chính nhà nước. Còn UBND được xác định là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, có chức năng tổ chức thi hành nghị quyết của HĐND cùng cấp. Là cơ quan hành chính ở địa phương nên UBND còn phải trực thuộc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, UBND là cơ quan song trùng trực thuộc, vừa trực thuộc HĐND cùng cấp, vừa trực thuộc cơ quan hành chính cấp trên. UBND là cơ quan hành chính, trong lịch sử đã có lúc nó được gọi là ủy ban hành chính, sửa đổi Hiến pháp lần này nên chẳng trả lại tên cũ cho cơ quan này là ủy ban hành chính.

Bốn là, phân biệt sự khác nhau về chức năng nhiệm vụ quản lý của chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để xác định mô hình tổ chức thích hợp. Ở đô thị chỉ tổ chức một cấp chính quyền, HĐND thành phố trực thuộc Trung ương và HĐND thành phố trực thuộc tỉnh và HĐND thị xã. Đề có cơ sở pháp lý ở tầm Hiến định đề nghị có một quy định về mô hình tổ chức chính quyền địa phương, trong đó có mô hình tổ chức chính quyền đô thị và mô hình

tổ chức chính quyền trên địa bàn nông thôn trong chương của Hiến pháp quy định về chính quyền địa phương ❖

1, 2, 20. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII*, Nxb CTQG, H. 1995, tr.25, 3, 24

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb CTQG, H, 1996, tr.131

4, 5, 6, 7, 8. *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII*, Nxb CTQG, H, 1997, tr.51, 52-53, 52-53, 55

9. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá IX*, Nxb CTQG, H, 2002, tr.172

10, 11. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ chín Ban Chấp hành Trung ương khoá IX*, Nxb CTQG, H, 2004, tr.46-47, 98-99

12, 13, 14, 15. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb CTQG, H, 2006, tr.64, 175, 127, 254

16, 17, 18. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá X*, Nxb CTQG, H, 2007, tr.159, 170, 170

19, 21. Xem *Hiến pháp Việt Nam (1946, 1959, 1980, 1992)* Nxb CTQG, H, 1995, tr.185, 127.