

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

● ĐINH NGUYỄN MẠNH

TÓM TẮT:

Đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước nói chung, tổ chức và hoạt động tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nói riêng là một trong những nhiệm vụ được Đảng, Nhà nước ta đặc biệt quan tâm, xây dựng, đổi mới và hoàn thiện. Để mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương đạt được hiệu quả cao, trước tiên cần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý liên quan đến mô hình tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương. Bài viết này phân tích thực trạng mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam hiện nay, đồng thời đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong bối cảnh mới, như: Xem xét sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương, ban hành văn bản luật điều chỉnh tập trung về tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương; Khắc phục sự thiếu vắng của thiết chế dân chủ đại diện do không tổ chức Hội đồng nhân dân; tăng cường kiểm soát quyền lực, nhất là ở những địa bàn đơn vị hành chính không tổ chức Hội đồng nhân dân;...

Từ khóa: hoàn thiện pháp luật, bộ máy chính quyền, thành phố trực thuộc trung ương, giải pháp.

1. Thực trạng mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam hiện nay

Hiến pháp năm 2013 (Điều 110) quy định về các đơn vị hành chính, về tổ chức HĐND và UBND, 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”. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND... (Điều 111 Hiến pháp năm 2013). Từ quy định này của Hiến pháp, về mặt cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương, cho thấy các cấp đơn vị hành chính đều phải có HĐND và UBND.

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (TCCQPĐP) năm 2015, chính quyền thành phố trực thuộc trung ương gồm HĐND và UBND được lập ra ở tất cả các đơn vị hành chính của thành phố. Các đơn vị hành chính đô thị bao gồm: thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính nội

thành là quận, phường và các đơn vị hành chính ngoại thành là đơn vị hành chính thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; thị xã được chia thành đơn vị hành chính phường; huyện được chia thành các đơn vị hành chính xã, thị trấn. Chính quyền thành phố có các cơ quan chuyên môn ở các cấp.

Mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam hiện nay có những ưu điểm như sau:

Thứ nhất, mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được tổ chức khá tương đồng với các tỉnh, phố trực thuộc Trung ương, tạo thuận lợi cho công tác chỉ đạo, điều hành của Trung ương đối với địa phương, bảo đảm sự quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước.

Thứ hai, hệ thống pháp luật hiện hành (Hiến pháp năm 2013, Luật TCCQĐP năm 2015, Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội...) đã đặt những nền móng quan trọng cho việc hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương.

Thứ ba, tạo những nền tảng pháp lý để tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được tiếp tục hoàn thiện, phù hợp hơn với loại hình chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm địa bàn đô thị và nông thôn.

Thứ tư, một trong những điểm mới nổi bật của Hiến pháp năm 2013, Luật TCCQĐP năm 2015, đó là chính quyền đô thị ở địa bàn thành phố trực thuộc Trung ương đã có những bước đổi mới, bước đầu thể hiện sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn trên địa bàn thành phố trực thuộc Trung ương¹.

Bên cạnh những ưu điểm, mô hình tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam hiện nay vẫn còn một số tồn tại, hạn chế, đó là:

Thứ nhất, theo Luật TCCQĐP năm 2015 về cơ bản mô hình chính quyền không có sự khác biệt đáng kể so với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 trước đó². Đồng thời, chỉ có khung pháp lý chung cho chính quyền địa phương (cả nông thôn

và đô thị), dẫn đến nhiều bất cập trong quản lý như việc phân công theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cấp; giữa phường, thị trấn và xã trên một số lĩnh vực chưa rõ³. Luật TCCQĐP được thông qua năm 2015, song vẫn còn có những “khoảng trống”, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCH TƯ Đảng khóa XII đã chỉ ra hạn chế trong tổ chức chính quyền địa phương đó là: “Chưa phân định thật rõ tính đặc thù của chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo”. Điều này cho thấy tính thời sự cao của việc xây dựng chính quyền đô thị nói chung, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nói riêng.

Thứ hai, tổ chức bộ máy chính quyền ở các thành phố trực thuộc Trung ương vẫn còn nhiều đầu mối, tầng nấc, chồng chéo, dễ phát sinh trùng lặp, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ. Năng lực, hiệu quả thực thi công vụ của bộ máy các cơ quan chuyên môn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương so với yêu cầu, đòi hỏi còn có những khoảng cách nhất định.

Thứ ba, hiện chưa có một cơ chế thật sự hữu hiệu để quản lý phát triển đô thị, đặc biệt là đô thị có quy mô lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp của thành phố trực thuộc Trung ương trên cả nước vẫn còn nhiều bất cập; bộ máy hành chính của thành phố thường xuyên quá tải về công việc, hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính còn nhiều bất cập⁴.

Pháp luật hiện hành cũng chưa trao đầy đủ thẩm quyền theo hướng củng cố hơn nữa về tính tự chủ, quyền chủ động, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong công tác tổ chức bộ máy nhân sự, nhằm tránh được những biểu hiện của cơ chế “xin - cho”, xây dựng được đội ngũ cán bộ có năng lực, trình độ, vừa hồng vừa chuyên đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới.

Tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố trực thuộc Trung ương, UBND quận không khác biệt đáng kể so với các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, UBND huyện. Đối

với các đô thị, mặc dù đã có quy định về xếp loại và phân cấp quản lý đô thị⁵ và Chính phủ ban hành Nghị định số 159/2005/NĐ-CP về phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn và Nghị định số 15/2007/NĐ-CP về phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh và cấp huyện nhưng cơ chế, chính sách cho từng loại đơn vị hành chính, cho từng loại đô thị có thể quản lý phát triển tương ứng với quy mô, tính chất, đặc điểm riêng của mình lại chậm ban hành⁶.

Thứ tư, hiện nay điều chỉnh vấn đề mô hình tổ chức của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trên thực tế vừa được quy định trong Luật TCCQĐP, vừa được điều chỉnh trong các nghị quyết, trong đó phần lớn mang tính thí điểm do Quốc hội ban hành về tổ chức chính quyền đô thị.

Thứ năm, chưa có một cơ chế để quản lý phát triển đô thị, đặc biệt là đô thị có quy mô lớn: do Luật năm 2015 không quy định rõ cơ chế đặc thù về nhân sự cho cấp xã của các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh nên các văn bản dưới luật⁷ đã quy định khá giống nhau về số lượng đội ngũ cán bộ cơ quan chuyên môn; về số lượng, chức danh, tên gọi, chế độ chính sách cho những người hoạt động không chuyên trách... Điều này gây khó khăn cho chính quyền thành phố (nhất là ở những đô thị lớn như thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh...) khi không có đủ nhân sự cho các phường để đảm bảo hiệu quả thực hiện yêu cầu, nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn.

2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong bối cảnh hiện nay

2.1. Xem xét sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương, ban hành văn bản luật điều chỉnh tập trung về tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

Cần có một cơ chế pháp lý chung, rành mạch, điều chỉnh chung về mô hình tổ chức chính quyền ở các thành phố trực thuộc Trung ương cho phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn... Để tránh khả năng “địa phương hóa”, nếu xem xét một cách riêng rẽ các phương án đổi mới mô hình tổ chức

chính quyền ở từng thành phố, việc xem xét đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các thành phố này trong một khung pháp lý chung (đồng thời vẫn tính đến những đặc thù, như đô thị loại I, đô thị loại II...) là phương án có thể mang nhiều tính hợp lý hơn.

Khung pháp lý (có thể dưới hình thức ban hành một văn bản luật về tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, hoặc sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015) cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 và phù hợp với đặc điểm hoạt động của chính quyền ở địa bàn các thành phố trực thuộc trung ương, có thể xem xét quy định trong một chương, hoặc một mục riêng.

2.2. Đề xuất mô hình tổ chức chính quyền địa phương trong điều kiện hiện nay

Hiện nay, có hai phương án tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương cơ bản theo quan điểm của các nhà nghiên cứu và hoạt động thực tiễn:

- *Phương án 1*: Chính quyền thành phố trực thuộc trung ương là chính quyền đầy đủ với HĐND và UBND. Dưới cấp chính quyền này là chính quyền quận, huyện đầy đủ có HĐND và UBND; dưới quận chỉ có các cơ quan hành chính;

- *Phương án 2*: Tổ chức chính quyền trong nội thành cấp thành phố chỉ có một cấp đầy đủ với HĐND và UBND. Các đơn vị hành chính quận (thành phố thuộc thành phố), phường chỉ có các Ủy ban hành chính - đại diện của chính quyền thành phố.

Hai phương án trên đều có những ưu điểm, nhược điểm riêng, song qua nghiên cứu, theo tác giả phương án thứ hai có tính triệt để hơn, theo đó, chỉ tổ chức HĐND và UBND ở cấp thành phố, còn ở quận, huyện và phường chỉ có cơ quan hành chính. Đồng thời, cần tính đến những yếu tố mang tính “mặt trái” của phương án này khi thiết kế mô hình tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền, cấp hành chính ở thành phố trực thuộc Trung ương. Đồng thời, cũng cần tính sâu sắc hơn đến những khác biệt của đô thị với khu

vực nông thôn ở những điểm cơ bản sau: (1) Hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội; (2) Dân cư đô thị là tổ chức toàn diện, không phân thành các khối riêng rẽ, các nhu cầu về kinh tế, văn hóa, giáo dục, y tế, xã hội...

2.3. Về tổ chức các cơ quan thuộc cơ cấu Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân của chính quyền cấp thành phố trực thuộc Trung ương

Để bảo đảm yêu cầu quản lý thống nhất của chính quyền Trung ương, đồng thời tạo cơ sở cho sự chủ động, sáng tạo của địa phương, cần xem xét cấu trúc nguyên tắc tổ chức các cấp chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương theo hướng:

Thứ nhất, xác lập trong Luật “phần cứng” cơ cấu tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương. Cụ thể là:

a) Đối với HĐND thành phố trực thuộc trung ương: xác định các Ban của HĐND thành phố trực thuộc Trung ương bắt buộc phải có để bảo đảm thực thi quyền lực, quản lý nhà nước, cũng như bảo đảm tính thống nhất của bộ máy nhà nước ở địa phương.

Đồng thời, trong Luật cần có quy định cho phép HĐND thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức thêm từ 01-03 Ban thuộc nhằm giải quyết tốt hơn các nhiệm vụ của chính quyền địa phương, gắn với một nhiệm kỳ cụ thể.

b) Đối với các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố trực thuộc Trung ương, các lĩnh vực Quân sự, Công an... vẫn tổ chức như hiện nay. Đối với các cơ quan còn lại, cần thực hiện theo Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 56/2017/QH14 của Quốc hội về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; Kết luận số 34-KL/TW của Bộ Chính trị về một số mô hình thí điểm. Nguyên tắc ở đây là không làm tăng số lượng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND so với hiện nay.

Với các cơ quan chuyên môn của UBND quận, tương tự như ở cấp thành phố trực thuộc Trung ương, các lĩnh vực Quân sự, Công an... vẫn giữ như cơ cấu tổ chức hiện hành.

Thứ hai, xác định trong Luật, “phần mềm” tổ chức chính quyền địa phương do chính quyền thành

phố trực thuộc trung ương xem xét, quyết định. Cụ thể là: a) Đối với HĐND thành phố trực thuộc Trung ương, ngoài việc duy trì một số Ban HĐND bắt buộc, còn lại giao cho HĐND thành phố trực thuộc Trung ương tự quyết định việc thành lập thêm một hoặc một số Ban HĐND phù hợp với yêu cầu thực tiễn và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương.

b) Đối với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố trực thuộc Trung ương, thuộc UBND quận ở các thành phố trực thuộc Trung ương thì tương tự như phương án trên. Ngoài việc xem xét, duy trì một số cơ quan chuyên môn thuộc UBND bắt buộc như đã trình bày, số cơ quan còn lại giao cho HĐND thành phố trực thuộc Trung ương xem xét quyết định việc cơ cấu, thành lập thêm một hoặc một số cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố trực thuộc Trung ương, thuộc UBND quận, trên cơ sở phù hợp với yêu cầu, thực tiễn và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương.

2.4. Khắc phục sự thiếu vắng của thiết chế dân chủ đại diện do không tổ chức Hội đồng nhân dân; tăng cường kiểm soát quyền lực, nhất là ở những địa bàn đơn vị hành chính không tổ chức Hội đồng nhân dân

Phương án đề xuất là không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Để bù đắp khiếm khuyết thiết chế dân chủ này, các giải pháp cần thiết là:

Thứ nhất, đối với HĐND thành phố trực thuộc Trung ương, cần xem xét tăng tỷ lệ đại biểu hoạt động chuyên trách. Theo đó, nghiên cứu việc quy định rõ số lượng đại biểu HĐND do luật định và tỷ lệ đại biểu HĐND hoạt động theo chế độ chuyên trách ít nhất bằng 55% tổng số đại biểu HĐND.

Về mặt cơ cấu tổ chức của HĐND thành phố trực thuộc Trung ương, có thể xem xét hình thành các tổ đại biểu HĐND trên địa bàn quận, phường để thuận lợi cho công tác giám sát.

Thứ hai, người đứng đầu chính quyền quận, phường chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương về việc thực thi trách nhiệm công vụ của mình và trả lời câu hỏi mà người dân đặt ra; báo

cáo định kỳ của UBND với Mặt trận Tổ quốc cùng cấp.

Thứ ba, thúc đẩy vai trò, trách nhiệm và bảo đảm để các đại biểu dân cử, các chủ thể khác trong việc giám sát, kiểm soát hoạt động của các cấp chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nhằm tăng cường giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước,

bảo đảm quyền làm chủ của người dân được phát huy, tránh lạm quyền, tha hóa.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực và tổ chức thực hiện thường xuyên, nâng cao chất lượng hoạt động giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận trên địa bàn đối với các cấp chính quyền ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Quốc hội (2019), Điều 1 Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.

²Bộ Nội vụ (2014): Báo cáo Tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Hà Nội, ngày 03/10/2014.

³Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của chính quyền các cấp (Phục vụ cho đề án chính quyền đô thị TP. HCM), UBND TP. HCM, 2008.

⁴Tình trạng hạ tầng giao thông đô thị kém phát triển hoặc không theo kịp tốc độ phát triển của phương tiện giao thông; các vấn đề về ngập nước, khói bụi ô nhiễm, tệ nạn xã hội... thời gian qua không kiểm soát được...

⁵Việc xếp loại, phân cấp quản lý đô thị đã có quy định từ năm 1990, cụ thể là Quyết định số 132/HĐBT ngày 05/05/1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ), sau đó là Nghị định số 72/2001/NĐ-CP về việc phân loại và cấp quản lý đô thị, Nghị định số 42/2009/NĐ-CP về phân loại đô thị và quy định đang có hiệu lực điều chỉnh lĩnh vực này là Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.

⁶Hiện nay, chỉ có Nghị định số 92/2009/NĐ-CP dựa trên loại đơn vị hành chính để quyết định số lượng cán bộ, công chức cấp xã.

⁷Xem thêm các Điều 3, 4, 5, 13, 14, 15 Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ quy định về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; các Điều 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 Thông tư liên tịch số 03/2010/TTLT-BNV-BTC-BLĐTB&XH ngày 27/05/2010 của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng dẫn thực hiện Nghị định số 92/2009/NĐ-CP.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2013). Hiến pháp năm 2013.
2. Quốc hội (2015). Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
3. Quốc hội (2019). Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.
4. Chính phủ (2009). Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 quy định về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã.
5. Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng dẫn (2010). Thông tư liên tịch số 03/2010/TTLT-BNV-BTC-BLĐTB&XH ngày 27/05/2010.

6. Bộ Nội vụ (2014). Báo cáo Tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

7. Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (2008). Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của chính quyền các cấp.

Ngày nhận bài: 12/11/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 10/12/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 25/12/2023

Thông tin tác giả:

NCS.ThS. ĐINH NGUYỄN MẠNH

Phó Trưởng ban Thường trực Ban Tổ chức Quận ủy Đống Đa - Hà Nội

IMPROVING LAWS ON THE ORGANIZATION AND OPERATION OF THE CENTRALLY-RUN CITIES' AUTHORITIES

● Ph.D student, Master. **DINH NGUYEN MANH**

Standing Deputy Head,

Party Organizing Committee of Dong Da District

ABSTRACT:

Renovating the organization and operation of the state apparatus in general and the organization and operation of the centrally-run cities' authorities in particular is one of the tasks that the Communist Party of Vietnam and the Government of Vietnam pay special attention to. To improve the organizational model of centrally-run cities, it is first necessary to complete its related legal framework. This paper analyzed the current organizational model of centrally-run cities in Vietnam. Based on the paper's findings, some solutions were proposed to improve regulations on the organization of centrally run city's authorities in the current context, including: considering the amendment of the Law on Local Government Organization; promulgating legal documents to centrally regulate the organization of centrally-run city's authorities; overcoming the absence of representative democratic institutions as People's Councils are abolished; strengthening control of power, especially in areas where administrative units do not organize People's Councils; etc.

Keywords: improving law, government apparatus, centrally-run cities, solutions.