

KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN PHƯỜNG - MỘT GIẢI PHÁP XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ CHO THÀNH PHỐ THANH HÓA

● NGUYỄN THỊ ANH NGỌC

TÓM TẮT:

Thực tế cho thấy để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước tại các địa phương cần có mô hình chính quyền riêng cho đô thị, gọi là mô hình chính quyền đô thị (CQĐT). Thành phố Thanh Hóa với quá trình thực hiện mục tiêu trở thành đô thị thông minh, văn minh, hiện đại sẽ gặp khó khăn, nếu chưa xây dựng được mô hình CQĐT phù hợp cho thành phố. Muốn xây dựng mô hình này thành phố phải tiến hành giảm bớt cấp quản lý cụ thể là bỏ Hội đồng nhân dân phường (HĐNDP). Đây là một giải pháp nhằm tổ chức lại chính quyền thành phố một cách hợp lý, khắc phục sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền địa phương (CQDP), bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước. Vấn đề này sẽ được tác giả phân tích trong nội dung bài viết dưới đây.

Từ khóa: chính quyền địa phương, hội đồng nhân dân, đô thị, chính quyền đô thị, thành phố Thanh Hóa.

1. Đặt vấn đề

Việc xây dựng CQĐT là đòi hỏi tất yếu khi quá trình đô thị hóa ở nước ta đang diễn ra với quy mô lớn và tốc độ nhanh. Lộ trình, cách thức triển khai CQĐT phải được nghiên cứu nghiêm túc, toàn diện để hướng tới xây dựng mô hình phù hợp, thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển chung của đất nước trong giai đoạn mới. Chính vì thế, Nhà

nước ta đã thực hiện nhiều cải cách trong tổ chức CQĐT ở mà nổi bật trong số đó là bỏ HĐNDP ở đô thị. Tuy nhiên, chính sách này mới chỉ được thí điểm ở một số thành phố trực thuộc Trung ương chứ chưa được thực hiện ở các thành phố trên cả nước, đặc biệt là ở các thành phố trực thuộc tỉnh do vẫn còn nhiều ý kiến băn khoăn cho rằng chưa có cơ sở lý luận và thực tiễn đầy đủ để mở rộng thực hiện không tổ chức HĐNDP. Do đó, người

viết muốn thông qua bài viết này để chứng minh có đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn để xây dựng CQĐT bằng giải pháp không tổ chức HĐND trên địa bàn thành phố Thanh Hóa - một thành phố trực thuộc tỉnh.

2. Cơ sở cho vấn đề không tổ chức HĐND tại thành phố Thanh Hóa

Về cơ sở lý luận: Theo GS.TS. Phạm Hồng Thái, tổ chức CQĐT nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau, nhưng quan trọng hơn cả là việc hình thành các lãnh thổ hành chính trực thuộc. Nhìn lại toàn bộ lịch sử phát triển của nhân loại có thể nhận thấy các đơn vị hành chính lãnh thổ được hình thành theo 2 nguyên tắc cơ bản: hình thành một cách tự nhiên và hình thành một cách nhân tạo.

Đơn vị lãnh thổ hình thành một cách tự nhiên thường là những tụ điểm dân cư hình thành lâu đời của các dòng họ, được kết cấu lại thành các Commun (xã) như ở các nước phương Tây; làng, bản, thôn, ấp, xã ở các nước phương Đông (Việt Nam), sự hình thành các làng, bản, thôn, ấp diễn ra do nhu cầu rất tự nhiên của con người, bắt đầu thì nhỏ, sau lớn dần. Những người trong cộng đồng này liên kết với nhau theo huyết thống, được nhà nước thừa nhận và có tính ổn định lâu dài, có tính tự quản cao. Vì vậy, tham gia vào cơ chế vận hành bộ máy CQĐT, ngoài các cơ quan quản lý còn có cả các cơ quan do dân cư hợp thành trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra.

Khác với các đơn vị hành chính hình thành tự nhiên mà nhà nước buộc phải thừa nhận, các đơn vị hành chính nhân tạo là những đơn vị được nhà nước trung ương chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính trực thuộc theo nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội, hoặc do nhu cầu quản lý nhà nước, đó là các đơn vị tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, phường,... Đối với các đơn vị hành chính lãnh thổ này, việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan địa phương chủ yếu để thực hiện chức năng quản lý. Việc tổ chức các cơ quan nhà nước ở đây đơn giản chỉ cần những cơ quan hành chính để đảm nhiệm

chức năng hành chính như mục tiêu của nó đã đề ra mà không cần phải thành lập hay tổ chức ra các cơ quan đại diện dân cử, chúng thường được gọi là cấp chính quyền không hoàn chỉnh.

Trong tác phẩm “Chính thể đại diện”, John Stuart Mill cũng đã chỉ ra rằng mỗi thành phố nên chỉ có một Hội đồng duy nhất. Các khu phố khác nhau của cùng một thành phố ít khi, hoặc chẳng bao giờ có lợi ích địa phương khác biệt nhau; tất cả họ đều đòi hỏi cùng những thứ cần phải làm, cùng những chi phí phải gánh chịu... Đó là các nhu cầu: làm đường, cấp thoát nước, giáo dục, bảo vệ sức khỏe, vệ sinh môi trường, giao thông, thông tin liên lạc, điện chiếu sáng và điều chỉnh thị trường, nếu tổ chức khác nhau ở các khu phố khác nhau trong cùng một thành phố thì nhất định sẽ lãng phí lớn và bất tiện nhiều.

Việc không tổ chức HĐND cũng có căn cứ từ lịch sử lập pháp của Việt Nam. Sau khi cách mạng tháng Tám thành công, vấn đề quan trọng hàng đầu đặt ra cho Chính phủ, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh là phải khẩn trương nghiên cứu ban hành văn bản về tổ chức CQĐT. Hồ Chủ tịch đã nhanh chóng ban hành Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về “Tổ chức chính quyền nhân dân ở các địa phương” và ngay sau đó, ngày 21/12/1945 lại ban hành tiếp Sắc lệnh số 77 về “Tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố”. Từ sắc lệnh 63 và sắc lệnh 77 cho thấy Chính phủ cách mạng lâm thời còn rất non trẻ, nhưng dưới sự lãnh đạo và điều hành trực tiếp của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã phân biệt rõ ràng sự khác nhau của việc tổ chức quản lý địa bàn nông thôn so với địa bàn đô thị.

Trên địa bàn đô thị, Sắc lệnh số 77 ghi rõ: “Ở mỗi thành phố đặt 3 thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân thành phố, Ủy ban Hành chính thành phố và Ủy ban Hành chính khu phố”. Như vậy, theo sắc lệnh 77, Hội đồng nhân dân chỉ có ở cấp thành phố. Điều này phù hợp với quan niệm đô thị là một chính thể thống nhất nên phải tổ chức bảo đảm tính thống nhất, xuyên suốt, không được cắt khúc và quản lý trực tiếp, giám sát từng nấc mục đích là để

nâng cao vai trò trách nhiệm của Ủy ban Hành chính các cấp trong việc điều hành đô thị.

Ở Việt Nam, đối với cấp cơ sở, xét về đặc điểm tự nhiên lẫn xã hội thì xã, thị trấn và phường khác nhau ở nhiều mặt. Phường ở địa bàn đô thị, xã ở địa bàn nông thôn, thị trấn là sự giao thoa giữa đô thị và nông thôn, song tính chất nông thôn vẫn còn chiếm ưu thế. Hai địa bàn đô thị và nông thôn có nhiều điểm khác nhau về quy hoạch, về dân cư, về kinh tế, về lối sống,... Xét về đặc điểm hình thành tự nhiên, xã mới là cấp cơ sở, ở xã quan hệ cộng đồng dân cư rất rõ nét. Còn phường là cánh tay nối dài của chính quyền thành phố, là cơ quan hành chính trong một CQĐT chứ không phải là chính quyền cơ sở của cộng đồng dân cư cố kết chặt chẽ với nhau như ở làng xã. Điều đó cho thấy, xét về mặt lý luận việc không tổ chức HĐND là hợp lý.

Về cơ sở thực tiễn: Trong quá trình thực hiện cải cách hành chính phục vụ yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta trong giai đoạn hiện nay, việc xây dựng mô hình CQĐT mà trọng tâm là đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền phường được coi là một nội dung cải cách lớn, thu hút được sự quan tâm của xã hội. Điều này được thể hiện rất rõ trong chủ trương của Đảng và pháp luật do Nhà nước ban hành.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định: “Hoàn thiện mô hình tổ chức CQDP phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định”[3]. Tinh thần trong các bản nghị quyết của Đảng đã được thể chế vào trong các văn bản quy phạm pháp luật, góp phần khiến các quy định của pháp luật về xây dựng CQĐT không ngừng được hoàn thiện, phát triển.

Gần đây nhất Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQDP năm 2019 khẳng định: “CQDP 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); “CQDP ở quận là cấp CQDP, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp CQDP” (khoản 14, Điều 2); “CQDP ở phường là cấp CQDP, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp CQDP” (khoản 17, Điều 2). Những sửa đổi, bổ sung trên tạo cơ sở để Quốc hội ban hành các Nghị quyết: Nghị quyết số 97/2019/QH14 về thí điểm tổ chức mô hình CQĐT tại thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh và Nghị quyết số 119/2020/QH14 về thí điểm tổ chức mô hình CQĐT và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng.

Từ các Nghị quyết trên cho thấy, ở Việt Nam đang thí điểm xây dựng 2 mô hình về tổ chức CQĐT, bao gồm:

Mô hình CQĐT một cấp: được tổ chức trong phạm vi nội thành của thành phố trực thuộc Trung ương. Trong đó, chỉ có một cơ quan đại diện là HĐND thành phố và không tổ chức HĐND ở quận và phường cũng như Ủy ban nhân dân ở cả 3 cấp hành chính. Mô hình này đang được triển khai thí điểm tại Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng.

Mô hình CQĐT hai cấp: được tổ chức ở khu vực nội thành của thành phố trực thuộc Trung ương. Trong đó, có 2 cơ quan đại diện là HĐND thành phố và HĐND quận, không tổ chức HĐND ở phường, có đủ 3 cấp hành chính, đó là UBND thành phố, UBND quận và UBND phường. Mô hình này đang được triển khai thí điểm ở thành phố Hà Nội.

Qua bước đầu tổng kết đánh giá thực hiện thí điểm ở cả thành phố Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh, đều ghi nhận bỏ HĐND đã giảm thiểu sự chồng chéo, nhiều tầng nấc của các cấp chính quyền. Chính quyền các địa phương nói trên đã được tổ chức lại một cách hợp lý, khắc phục sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, xác định rõ vị trí, trách nhiệm của mỗi cấp CQDP, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước. Khi không tổ chức HĐND,

thì vẫn còn các thiết chế đại diện khác. Điều này cũng tạo ra yêu cầu mới đối với HĐND thành phố và nhu cầu nâng cao tính tự quản cho cấp cơ sở, tăng cường dân chủ trực tiếp.

3. Không tổ chức HĐND - Sự cần thiết trong xây dựng CQĐT ở thành phố Thanh Hóa.

Thanh Hóa không nằm trong danh sách các thành phố thực hiện thí điểm tổ chức mô hình CQĐT theo Nghị quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa của chính thành phố đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tổ chức lại bộ máy CQĐT để phù hợp với mục tiêu xây dựng đô thị thông minh. Từ những cơ sở lý luận và thực tiễn như đã nêu, hoạt động tổ chức chính quyền phường của thành phố Thanh Hóa cũng nên có những thay đổi thích hợp trong công cuộc cải cách này, cụ thể là nên xem xét bỏ HĐND.

Thành phố Thanh Hóa là trung tâm hành chính, chính trị, kinh tế, văn hóa của tỉnh Thanh Hóa. Mục tiêu phát triển của thành phố Thanh Hóa đến năm 2030 là trở thành thành phố thông minh, văn minh, hiện đại, là 1 trong 5 thành phố trực thuộc tỉnh dẫn đầu cả nước. Tốc độ đô thị hóa ở đây đang diễn ra nhanh, nhiều khu đô thị mới được hình thành, đòi hỏi công tác quản lý, công tác quy hoạch thành phố phải đồng bộ, kết nối. Tuy nhiên, công tác tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền thành phố còn nhiều bất hợp lý, công tác điều hành vẫn còn chậm, trì trệ do quản lý phân tán, phải qua nhiều tầng nấc trung gian. Do đó, để đạt mục tiêu phát triển thành đô thị hiện đại, khắc phục những yếu kém trong quản lý và thực thi chính sách, thành phố Thanh Hóa cần được tổ chức và quản lý bởi một cấp chính quyền hoàn chỉnh và phải bảo đảm tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng, đời sống dân cư... và tránh sự chia cắt.

Tuy nhiên, tổ chức bộ máy chính quyền thành phố Thanh Hóa vẫn còn nhiều tầng nấc trung gian dẫn đến phân tán quyền lực và nguồn lực, chưa bảo đảm nguyên tắc tập trung, thống nhất. Ở thành phố Thanh Hóa, đơn vị hành chính đô thị

như phường vẫn là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm có HĐND và UBND giống các đơn vị hành chính nông thôn như xã. HĐND, với vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng không có thẩm quyền quyết định các vấn đề về quy hoạch, chiến lược, chủ trương, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn mà phải do HĐND thành phố quyết định. Điều đó chứng tỏ hoạt động của HĐND mang nhiều tính hình thức và không thiết thực.

Mệnh lệnh quản lý từ chính quyền thành phố Thanh Hóa xuống tới phường đã bị cắt khúc, triển khai chậm do trong nhiều trường hợp phải được HĐND ra nghị quyết mới thực hiện được. Tuy nhiên, nhiều nghị quyết của HĐND ở thành phố Thanh Hóa là sự “viết lại” và “quyết lại” nghị quyết của Đảng ủy phường và quyết định của UBND thành phố. Trong kỳ họp, HĐND thảo luận và quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền luật quy định nhưng về thực chất là thảo luận và quyết định các vấn đề mà Đảng ủy đã thảo luận và quyết định, vì kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội do Đảng ủy quyết định, kế hoạch tài chính và chi tiêu ngân sách hàng năm do UBND thành phố phân bổ và phê duyệt [4]. Vì vậy, dù UBND các phường có vai trò là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nhưng do tính hình thức của HĐND nên việc UBND chấp hành và tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐND cũng mang tính hình thức; trên thực tế UBND chỉ đóng vai trò là cơ quan thực thi một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính và cung ứng một số dịch vụ công trên địa bàn.

Cũng có nhiều ý kiến lo lắng bỏ HĐND sẽ mất đi quyền được đại diện, quyền dân chủ của nhân dân. Điều này không phải là trở ngại lớn vì những lý do sau:

Cơ chế ở Việt Nam hiện nay cho phép có nhiều thiết chế đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. Mỗi người dân hiện có đến 4 tổ chức đại biểu đại diện cho mình, đó là đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND cấp tỉnh, đại

biểu HĐND cấp huyện, đại biểu HĐND cấp xã. Thế nhưng vẫn còn nhiều vấn đề nhân dân bức xúc, nhiều đơn thư kiến nghị của nhân dân chưa được giải quyết kịp thời. Do có nhiều đại biểu đại diện cho nhân dân, nhiệm vụ, quyền hạn chồng chéo, không rõ ràng, nên dẫn đến tình trạng cùng một lúc có nhiều cơ quan giám sát, nhiều đại biểu giám sát, cùng một việc nhiều người nghe, nhiều người nói mà hiệu quả giải quyết lại thấp.

Cứ sau mỗi kỳ họp là đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri, đại biểu HĐND tỉnh, thành phố tiếp xúc cử tri, đại biểu HĐND huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh tiếp xúc cử tri, đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn tiếp xúc cử tri. Cùng một vấn đề bức xúc ở cơ sở, 4 đại biểu đại diện cho dân đều được nghe, đều được phản ánh, đều được chuyển cho UBND các cấp, nhưng vụ việc, bức xúc của nhân dân chỉ có thể được giải quyết khi UBND các cấp vào cuộc. Vì vậy, nỗi lo bỏ HĐNDP người dân người dân mất quyền dân chủ là không có cơ sở. Ở thành phố, người dân vẫn còn 3 tổ chức đại biểu là đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND Thành phố và đại biểu HĐND cấp tỉnh. Không tổ chức HĐND phường chính là tình trạng một bộ phận tổ chức trong bộ máy CQĐP, tuyệt nhiên không làm

mất đi quyền dân chủ, quyền làm chủ của nhân dân, không làm yếu đi chính quyền của nhân dân, mà ngược lại làm cho chính quyền mạnh hơn, bộ máy chính quyền gần dân, sát dân, phục vụ nhân dân tốt hơn.

Đối với việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn phường cũng có thể khẳng định nếu không có tổ chức HĐNDP, thẩm quyền, nhiệm vụ và hoạt động giám sát vẫn được đảm bảo bằng cách tăng cường thẩm quyền giám sát cho đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội, cho HĐND tỉnh, thành phố, giám sát nhân dân của Mặt trận; giám sát trực tiếp của người dân, giám sát của các phóng viên báo, đài, tạp chí và đặc biệt là giám sát, kiểm tra của các cấp ủy, đồng thời tăng cường thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hành chính cấp trên, của các cơ quan kiểm toán độc lập...

Từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan đã phân tích cho thấy việc tổ chức hợp lý CQĐT ở Việt Nam nói chung và thành phố Thanh Hóa nói riêng là một yêu cầu cấp thiết. Bởi vậy, việc không tổ chức HĐNDP trong xây dựng CQĐT ở thành phố Thanh Hóa cần sớm được nghiên cứu để áp dụng trong thực tiễn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chính phủ (1945), *Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 về Tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố*, Hà Nội.
2. Nguyễn Đăng Dung (2008). *Những nguyên lý của chính quyền địa phương trong Nhà nước pháp quyền*. Hội thảo khoa học: Chính quyền địa phương trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam hiện nay. Học viện Hành chính Quốc gia năm 2008, Bộ Nội vụ, 442.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Hội đồng nhân dân thành phố Thanh Hóa (2021), *Báo cáo Tổng kết tình hình tổ chức và hoạt động của HĐND thành phố Khóa XXI, nhiệm kỳ 2016 - 2021*.
5. Phạm Hồng Thái (2010), Một số vấn đề về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ. *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học*, 26, 75 - 76.
6. Nguyễn Văn Trọng và Bùi Nam Sơn (2007), *Chính thể đại diện/John Stuart Mill*, Nhà xuất bản Tri thức, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 25/11/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 25/12/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 6/1/2023

Thông tin tác giả:

NGUYỄN THỊ ANH NGỌC

Học viên Trường Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

REMOVING THE PEOPLE’S COUNCIL AT WARD LEVEL - A SOLUTION FOR THE URBAN GOVERNANCE MODEL DEVELOPMENT OF THANH HOA CITY

● NGUYEN THI ANH NGOC

Student, University of Law

Vietnam National University - Hanoi

ABSTRACT:

In order to improve the quality and the performance of state management units in localities, it is necessary to have a specific governance model for urban areas. Thanh Hoa city aims to become a smart, civilized and modern city. However, the city will face difficulties in achieving this goal without an appropriate urban governance model. The city will have to reduce its management levels, specifically removing the People's Council at ward level. This reduction is to reorganize the city's governance model, helping the city eliminate overlapping and duplication of functions and tasks at each local government level, and ensuring the consistency and smoothness of the city's state administrative system. This study is to analyze the removal of the People's Council at ward level in Thanh Hoa city's governance model.

Keywords: local government, people's council, municipality, municipal government, Thanh Hoa city.