

# CẢI CÁCH BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS.TS PHẠM KIM GIAO

Học viện Hành chính Quốc gia

## 1. Đô thị và đặc trưng của đô thị.

Cùng với sự chuyển đổi cơ chế quản lý nhà nước và phát triển của nền kinh tế thị trường, vai trò, vị trí của các đô thị càng trở nên quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vì vậy, trong "Chiến lược phát triển kinh tế đến năm 2000" được thông qua tại Đại hội VII của Đảng đã khẳng định: *Các đô thị là một trong ba vùng trọng điểm cần phát triển.* Tiếp đó, Đảng cũng đã đề ra một loạt các biện pháp cần thiết phải được tiến hành ở các đô thị như vấn đề kiến toàn bộ máy quản lý đô thị, xây dựng đồng bộ chính sách và quy chế quản lý đô thị, xác định vị trí, quy mô, tính chất đô thị nhằm nhận diện các loại đô thị, đặc trưng chung của đô thị.

Cho đến nay, nhiều người hiểu khái niệm đô thị rất khác nhau. Có người lấy tiêu chí xuất phát từ số lượng dân cư, mật độ dân số, có người lấy tiêu chí từ tính chất lao động của cư dân... Tuy chưa đầy đủ nhưng cũng đã chỉ ra dấu hiệu chung. Đô thị là điểm dân cư tập trung với hoạt động không phải nông nghiệp. Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 05-10-2001 của Chính phủ về phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị đã đưa ra những tiêu chí để phân biệt đô thị với nông thôn. Trước hết, đô thị phải có vị trí, vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ nhất định, là trung tâm tổng hợp hay trung tâm chuyên ngành; phải có quy mô dân số nhỏ nhất là 4.000 người; tỉ lệ lao động phi nông

nghiệp từ 60% trở lên, là nơi sản xuất và dịch vụ thương mại phát triển, có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và các công trình công cộng phục vụ dân cư đô thị.

Có thể nói, những tiêu chí cơ bản để hiểu và phân biệt sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn trong Nghị định 72/2001/NĐ-CP của Chính phủ đã phản ánh được thực trạng của các đô thị trong giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta.

Hiện nay, ở nước ta có trên 600 điểm dân cư được xếp trong danh mục các đô thị theo tinh thần Nghị định nói trên; trong đó, có hai đô thị loại đặc biệt là thành phố Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh; 5 đô thị loại I là Hải Phòng, Vinh, Huế, Đà Nẵng, Biên Hoà và Cần Thơ; còn lại là các đô thị từ loại II đến loại V. Nhìn chung, các đô thị có các đặc trưng sau:

- Các đô thị là nơi tập trung đông dân cư, mật độ dân số cao, nặng tính hợp cư hơn là quần cư ở các vùng nông thôn. Theo tài liệu của Tổng cục Thống kê về cuộc tổng điều tra dân số năm 1989, mật độ dân số trung bình ở Hà Nội là 2.407 người/km<sup>2</sup>, TP. Hồ Chí Minh: 1.917 người/km<sup>2</sup>, Hải Phòng: 760 người/km<sup>2</sup> và Đà Nẵng: 722 người/km<sup>2</sup>. Riêng Hà Nội, mật độ dân số cao nhất trong số 64 tỉnh, thành phố trong cả nước.

- Dân số đông là một thế mạnh của các đô thị trong việc tiến hành công nghiệp hoá trên địa bàn, bởi nó đáp ứng được nhu cầu về nguồn lực cho sản xuất công nghiệp. Mặt khác, do mật độ dân số cao



cũng sẽ gây nên nhiều khó khăn cho hoạt động quản lý của chính quyền đô thị trong việc giải quyết việc làm, an ninh trật tự xã hội, giao thông, môi trường...

- Các đô thị là các trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội của cả nước, của một vùng lãnh thổ. Chẳng hạn, những sự kiện trọng đại của đất nước, của vùng thường diễn ra tại các thành phố; những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các quan hệ mang tính quốc tế được thực hiện ở các đô thị trung tâm. Đồng thời, trên địa bàn đô thị còn có sự hiện diện của cơ quan trung ương đóng trên địa bàn tạo điều kiện thuận lợi trong hoạt động quản lý; mối quan hệ và sự tác động qua lại thường xuyên giữa cơ quan trung ương và chính quyền đô thị, đảm bảo cần thiết cho chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, triển khai đúng, kịp thời trên địa bàn đô thị.

- Các đô thị, đặc biệt là những đô thị lớn là các trung tâm đào tạo, nghiên cứu ứng dụng khoa học - kĩ thuật. Phần lớn các cơ sở đào tạo cán bộ nhà nước; cán bộ các cơ quan, đoàn thể đến tập trung đào tạo, bồi dưỡng tại các đô thị lớn. Chẳng hạn, tại Hà Nội, hiện có hơn 40 trường đại học, cao đẳng và trung học đào tạo cán bộ cho nhiều ngành. Ngoài ra, cũng tại Hà Nội, có tới trên 50 viện nghiên cứu lớn ở tất cả các lĩnh vực thuộc diện quản lý của trung ương.

- Trình độ dân trí ở các đô thị thường cao hơn so với nông thôn. Đây là một thực tế bởi điều kiện kinh tế ở đô thị khá hơn. Sự tập trung các cơ sở đào tạo, giáo dục trung, cao cấp, các viện nghiên cứu, các công trình phúc lợi, các dịch vụ công... đáp ứng nhu cầu về nhận thức các mặt đời sống xã hội, tạo cơ sở nâng cao nhận thức của nhân dân đô thị.

- Đô thị là trung tâm du lịch, dịch vụ, trung tâm thu hút vốn đầu tư nước ngoài và nội địa. Từ khi thực hiện chính sách mở cửa, các công ty nước ngoài và các doanh

nhân trong nước đã đầu tư xây dựng các cơ sở sản xuất, dịch vụ tập trung chủ yếu ở đô thị.

- Một đặc trưng nữa của đô thị là bộ máy chính quyền ở đô thị tập trung trên địa bàn hẹp, các đơn vị gần nhau hơn. Đây là điều kiện thuận lợi cho việc chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ của cấp trên đối với cấp dưới, bảo đảm nhanh chóng, kịp thời thực hiện các quyết định quản lý của cấp trên, bảo đảm sự kiểm tra của cấp trên đối với sự hoạt động của cấp dưới. Hơn nữa, đô thị lại có cơ sở hạ tầng, thông tin liên lạc thuận lợi cho các cơ quan phối hợp hoạt động nhanh nhạy và kịp thời hơn so với hoạt động của chính quyền ở nông thôn.

Từ những đặc trưng trên của đô thị cho thấy, đô thị và nông thôn có nhiều điểm khác nhau, đòi hỏi quản lý nhà nước và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị phải khác quản lý nhà nước và tổ chức bộ chính quyền ở nông thôn.

### **2. Thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và chính quyền đô thị ở nước ta từ năm 1945 đến nay.**

Sau khi Cách mạng tháng 8-1945 thành công, cùng với việc xây dựng củng cố chính quyền nhà nước ở địa phương, các văn bản pháp luật đầu tiên quy định cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương lần lượt được ban hành. Ngày 22-11-1945, Nhà nước ban hành Sắc lệnh số 63/SL về tổ chức và hoạt động của hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC) của các cấp chính quyền thuộc vùng nông thôn. Tiếp đó là Sắc lệnh số 77/SL ngày 21-12-1945 về tổ chức hoạt động của HĐND và UBHC các cấp chính quyền ở các thành phố. Theo đó, bộ máy chính quyền địa phương được tổ chức như sau: (xem sơ đồ 1 ở cuối bài).

Sắc lệnh 77/SL đã quy định một loạt các trị trấn trong cả nước đặt làm thành phố. Trong đó, thành phố Hà Nội được đặt dưới sự quản lý trực tiếp của Chính phủ,



còn các thành phố khác thuộc diện quản lý của các kì (Điều 3). Các thành phố trở thành những đơn vị hành chính lãnh thổ độc lập với các tỉnh, có cơ cấu chính quyền riêng, khác với các tỉnh ở vùng nông thôn. Và cũng theo quy định Sắc lệnh 77/SL, Hà Nội và các thành phố trực thuộc các kì đều được chia thành hai cấp: cấp thành phố và cấp khu phố. Ở cấp thành phố, cơ cấu chính quyền nhân dân gồm HĐND và UBHC. Còn ở cấp khu phố chỉ có UBHC. Trong khi đó, theo quy định của Sắc lệnh 63/SL thì cấp tỉnh được phân thành 3 cấp gồm cấp tỉnh, huyện, xã. Ở cấp tỉnh và cấp xã chính quyền nhân dân có 2 cơ quan HĐND và UBHC, còn cấp huyện chỉ có UBHC. Ở vùng nông thôn, cấp xã được coi là cấp chính quyền cơ sở, còn ở thành phố cấp cơ sở là thành phố. Như vậy, sự khác nhau trong cách thức tổ chức chính quyền ở đô thị với tổ chức chính quyền nông thôn xuất phát từ những đặc trưng của đô thị đối với sự phát triển của cả nước và vùng lãnh thổ. Từ thực trạng pháp lý về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị theo quy định trong Sắc lệnh 77/SL, chúng ta thấy có sự tập trung trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn đô thị, mọi vấn đề được quyết định ở cấp đô thị.

Theo Hiến pháp 1959, các đơn vị hành chính nước ta được chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các thành phố có thể chia thành các khu phố, có HĐND và UBHC theo quyết định của Chính phủ, tỉnh chia thành huyện, huyện chia thành xã. Tại các cấp này đều có HĐND và UBHC. Tiếp theo, Chính phủ ra Quyết định số 78/CP ngày 31-5-1961 và Quyết định số 92/CP ngày 05-7-1961 đã chia Hà Nội thành 4 khu phố và 4 huyện ngoại thành, còn Hải Phòng chia thành 3 khu phố. Như vậy, ở các thành phố trực thuộc trung ương về cơ cấu hành chính lãnh thổ có 2 khu vực khác nhau: khu vực nội thành với những đặc trưng của đô thị và khu vực ngoại thành mang đặc thù của

nông thôn. Theo Luật Tổ chức HĐND và UBHC ban hành ngày 07-10-1962 ở khu vực nội thành, cơ cấu chính quyền nhân dân gồm 2 cấp: thành phố và khu phố; ngoại thành gồm 3 cấp: thành phố, huyện, xã (xem sơ đồ 2 ở cuối bài).

Từ đây nhiệm vụ của chính quyền đô thị trở nên nặng nề hơn, phức tạp hơn bởi cùng lúc quản lý cả hai khu vực với những đặc thù riêng. Do vậy, tổ chức bộ máy chính quyền càng phức tạp hơn. Những quy định chung cũng như quy định cụ thể trong Luật về cơ cấu tổ chức, quyền hạn, nhiệm vụ của chính quyền đô thị về cơ bản không khác gì so với cấp tỉnh.

Những quy định về tổ chức hoạt động của chính quyền đô thị trong Hiến pháp năm 1980 được cụ thể hoá ở Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983 đã có những thay đổi so với Hiến pháp 1959 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1962. Về cơ cấu hành chính, lãnh thổ các thành phố trực thuộc trung ương có thêm phường là đơn vị cơ sở. Như vậy, ở nội thành và ngoại thành các thành phố đều tổ chức chính quyền hoàn chỉnh ở cả 3 cấp, trong cơ cấu tổ chức bao gồm HĐND và UBND. Về vị trí, tính chất các cơ quan chính quyền thành phố vẫn được xác định HĐND là "cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương" (Điều 114) còn UBND là "cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương". Như vậy, vị trí, tính chất pháp lý của các cơ quan vẫn được xác định như trước. Riêng trong cơ cấu tổ chức của HĐND thành phố có điểm khác so với nông thôn là tại đây được lập thêm ban quản lý công trình đô thị nhằm giúp HĐND kiểm tra, giám sát các cơ quan chuyên môn thuộc UBND quản lý các công trình đô thị... Về phương diện tổ chức, HĐND được phép thành lập các ban chuyên trách giúp việc. So với trước, việc thành lập các ban được xác định rõ ràng hơn với chức năng, nhiệm vụ



cụ thể hơn.

Qua phân tổng hợp về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và chính quyền đô thị qua các thời kì từ năm 1945 đến nay, cho thấy:

- Bộ máy chính quyền địa phương được tổ chức theo hướng ít cấp hơn, từ 4 cấp xuống còn 3 cấp, bỏ cấp hành chính kì trung gian, còn lại 3 cấp tỉnh - huyện - xã. Trái lại, bộ máy chính quyền đô thị lại theo hướng nhiều cấp lên để tương đồng với bộ máy 3 cấp ở nông thôn. Bộ máy thành phố trực thuộc trung ương ngang cấp tỉnh có 3 cấp, thành phố cấp tỉnh và thị xã có 2 cấp, thị trấn có 1 cấp.

- Bộ máy chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị được tổ chức theo hướng đầy đủ hơn (có cả HĐND và UBND) ở cả 3 cấp. Trước đó cấp huyện, cấp khu phố chỉ có UBND, cấp tiểu khu phố chỉ có ban đại diện hành chính khu phố.

- Bộ máy chính quyền nông thôn và đô thị hiện nay về cơ bản được tổ chức 3 cấp như nhau, trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cấp tương tự giống nhau, sự khác nhau còn ít.

### 3. Phương hướng và giải pháp cải cách bộ máy chính quyền đô thị.

#### a. Phương hướng.

Trên cơ sở phân tích các yếu tố đặc thù của đô thị tác động đến tổ chức bộ máy chính quyền và từ những bất cập trong tổ chức và hoạt động của các cấp trong bộ máy chính quyền đô thị hiện nay, phương hướng cải cách bộ máy chính quyền đô thị, theo chúng tôi, cần giải quyết tốt những vấn đề sau:

- Tinh gọn hơn bộ máy chính quyền của đô thị, giảm bớt các đầu mối, tăng nấc trung gian không cần thiết hoặc ít hoạt động hoặc hoạt động kém hiệu quả, tạo sự nhanh nhạy hơn trong chỉ đạo, điều hành quản lý, đảm bảo sự thống nhất xuyên suốt từ trên xuống dưới.

- Tăng thẩm quyền, trách nhiệm để phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chủ, tự quyết, tự chịu trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp ở đô thị, giảm bớt tính dựa dẫm vào tập thể, tạo nên sự chậm trễ trong việc ban hành các quyết định hành chính, chỉ đạo và điều hành quản lý của thủ trưởng. Tăng cường áp dụng cơ chế ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới.

- Cơ cấu sở, ngành, phòng ban chuyên môn của đô thị cần phù hợp với tính đa dạng và phức tạp của các hoạt động và nhu cầu của người dân đô thị, nên cần có số lượng đầu mối đa dạng hơn, đồng bộ hơn so với ở nông thôn.

- Bộ máy chính quyền đô thị cần phù hợp với đặc thù nửa đô thị, nửa nông thôn của các thành phố, thị xã của nước ta hiện nay.

#### b. Giải pháp.

*Thứ nhất*, mỗi một đô thị chỉ tổ chức một cấp chính quyền đầy đủ (có HĐND và UBND). Cụ thể là đối với thị trấn: chỉ có 1 cấp HĐND và UBND; đối với thành phố thuộc tỉnh và thị xã vùng nội thị có HĐND và UBND; còn ở vùng ngoại thị, ngoại thành có thêm cấp HĐND và UBND xã hoặc thị trấn (mô hình 2 cấp). *Vùng nội thị, nội thành*: tùy theo quy mô dân số (thí dụ đô thị loại II) có thêm cấp hay ban đại diện hành chính cấp dưới (tinh gọn cấp phường hiện nay) hoặc hoạt động theo cơ chế ủy quyền.

HĐND có thể chia thành các nhóm đại biểu theo khu vực tương ứng với cấp hay ban đại diện hành chính cấp dưới của thành phố, thị xã. Đối với thành phố trực thuộc trung ương, ngoài cấp HĐND và UBND cấp thành phố thì:

- *Vùng ngoại thành*: có thêm HĐND và UBND huyện, HĐND và UBND cấp xã, thị trấn (mô hình cấp 3), thị xã chỉ có 1 cấp chính quyền hoàn chỉnh.

- *Vùng nội thành*: hệ thống hành chính nên có thêm cấp UBND quận và dưới đó



là ban đại diện hành chính quận tại phường như hiện nay, hoạt động theo cơ chế ủy quyền. Hệ thống HĐND nên có thêm nhóm đại diện HĐND theo khu vực hành chính quận như hiện nay.

*Tóm lại*, đối với thành phố, thị xã, mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị tổ chức theo cách thức:

+ Khu nội thành, nội thị tinh gọn lại, không có cấp HĐND quận, phường. Tùy theo quy mô dân số và loại đô thị, có thể có thêm 1-2 cấp hành chính cấp dưới.

+ Khu vực ngoại thành, ngoại thị tạm thời theo mô hình tổ chức hệ thống chính quyền nông thôn hiện nay. Vùng ngoại thị, khi đô thị hóa thành quận, phường sẽ chuyển đổi theo mô hình tổ chức bộ máy chính quyền nội thị, nội thành.

*Thứ hai*, áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính (đô trưởng, thị trưởng). Thủ trưởng do HĐND thành phố, thị xã, thị

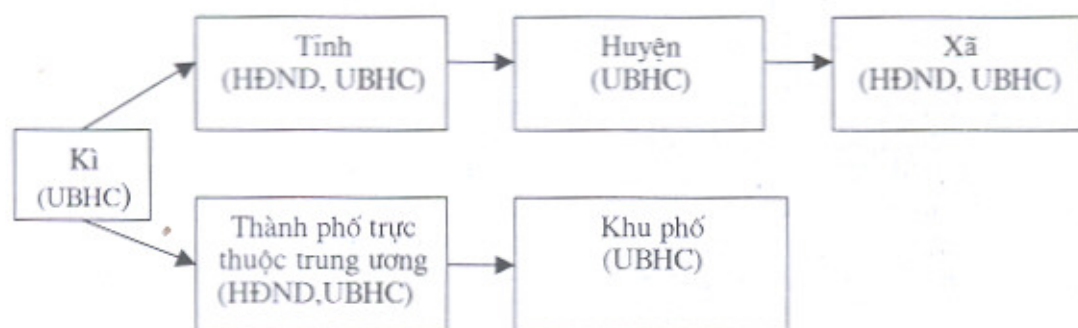
trấn bầu, hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo luật định dưới sự kiểm soát của HĐND và cơ quan hành chính cấp trên.

*Thứ ba*, áp dụng cơ chế ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới trong hoạt động của hệ thống hành chính đô thị.

*Thứ tư*, tổ chức bộ máy chuyên môn giúp việc cho thị trưởng (đô trưởng) phù hợp với quy mô, tính chất và loại hình đô thị theo quy định của pháp luật, song cần đầy đủ, đồng bộ hơn so với bộ máy chuyên môn ở nông thôn. Nguyên tắc hoạt động của sở, ngành, phòng, ban là theo tuyến dọc của ngành đến tận đối tượng phục vụ.

*Thứ năm*, làm rõ và tinh gọn các chức năng, hoạt động của HĐND và UBND đô thị. Cần bổ sung, sửa đổi *Luật Tổ chức HĐND và UBND*; bổ sung phần tổ chức HĐND và UBND đô thị □

SƠ ĐỒ 1: MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRƯỚC HIẾN PHÁP 1959



SƠ ĐỒ 2: MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO HIẾN PHÁP 1959

