

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ KHI KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

TS LÊ THIÊN HƯƠNG*

1. Việt Nam đang trong quá trình đô thị hóa nhanh, một mặt là sự mở rộng quy mô về mọi mặt của các đô thị hiện hữu; mặt khác là sự hình thành nhiều đô thị mới ở các vùng, miền đã tạo ra áp lực đối với hoạt động quản lý của các cấp chính quyền đô thị (CQĐT). Vấn đề đặt ra cần tổ chức CQĐT như thế nào để đảm bảo tính linh hoạt, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý đô thị.

Hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động CQĐT nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) và yêu cầu QLNN trên các lĩnh vực ở đô thị là một vấn đề cấp thiết hiện nay. Bởi, nếu không kịp thời có những đổi mới và hoàn thiện sẽ dẫn đến tình trạng có những công việc, những vấn đề không có cơ quan nhà nước nào quản lý, ngược lại, sẽ có tình trạng một vấn đề, một lĩnh vực lại có nhiều cơ quan, nhiều cấp tham gia quản lý do sự phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn không rõ ràng, thực thi nhiệm vụ chồng chéo lẫn nhau làm cho hiệu lực QLNN giảm sút, phát sinh những hiện tượng tiêu cực, gây mất lòng tin trong nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và sự điều hành quản lý của Nhà nước.

Mặt khác, tiến trình hội nhập ngày càng sâu và toàn diện với nền kinh tế thế giới đang đòi hỏi phải nhanh chóng thiết kế mô hình chính quyền tại các đô thị sao cho phù hợp nhằm phát huy tốt nhất nội lực, tận dụng thời cơ, khai thác ngoại lực phục vụ cho sự nghiệp CNH, HĐH đất nước.

Việc xây dựng CQĐT ở nhiều quốc gia trên thế giới đã được tiến hành rất sớm, gắn với quá trình CNH, HĐH và ngày càng hoàn thiện. Đối với Việt Nam, do hoàn cảnh lịch sử, điều kiện tự nhiên và xã hội khác với quốc gia khác nên vấn đề xây dựng CQĐT mới được đặt ra trong những năm gần đây.

Ở nước ta, việc xây dựng CQĐT khác với chính quyền ở nông thôn đã được Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VIII, IX và X đặt ra. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ cũng yêu cầu phải: "Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị với chính quyền ở nông thôn". Đồng thời, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính (CCHC), nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước cũng đã khẳng định: "Xây dựng bộ máy hành chính tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính" là một yêu cầu cấp thiết của công cuộc CCHC ở nước ta hiện nay.

* Học viện Hành chính.

CQĐT là một hình thức tổ chức của chính quyền địa phương, có hai chức năng cơ bản, đó là chức năng quản lý xã hội (hay còn gọi là chức năng “cai trị”) và chức năng phục vụ xã hội (hay còn gọi là chức năng cung ứng các dịch vụ công).

Với chức năng quản lý xã hội, CQĐT thực hiện các hoạt động quản lý công quyền trong đô thị như xây dựng các quy định điều hành hoạt động trong đô thị; xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển đô thị; tổ chức chỉ đạo thực hiện luật pháp, chính sách của Nhà nước, quy hoạch phát triển kinh tế; giám sát, kiểm tra các hoạt động xã hội... Tất cả những hoạt động đó được gọi là hành chính công.

Với chức năng phục vụ xã hội, CQĐT thực hiện những hoạt động phục vụ cho nhu cầu lợi ích thiết yếu hàng ngày của công dân, tổ chức và xã hội ở đô thị (còn gọi là dịch vụ công). Dịch vụ công có đặc điểm là không nhằm mục đích lợi nhuận, bao gồm:

- Dịch vụ hành chính công do các cơ quan công quyền cung cấp trên các lĩnh vực như cấp phép, cấp giấy chứng nhận, đăng kí, công chứng, hộ tịch, hộ khẩu, thi thực...

- Dịch vụ sự nghiệp công: là hoạt động sự nghiệp cung cấp các phúc lợi xã hội thiết yếu cho nhân dân như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, văn hóa, thể dục thể thao, bảo hiểm, an sinh xã hội, trợ giúp pháp lý...

- Dịch vụ công ích bao gồm những hoạt động có tính chất kinh tế, phi lợi nhuận do các doanh nghiệp thực hiện theo yêu cầu của chính quyền như cung cấp điện, nước, vệ sinh môi trường, giao thông, bưu chính - viễn thông hoặc những hoạt động chỉ do các cơ quan công quyền thực hiện như phòng chống dịch bệnh, phòng cháy, chữa cháy, cứu hộ, cứu nạn, phòng chống thiên tai bão, lụt, động đất, bảo vệ môi trường...

Để thực hiện tốt cả hai chức năng trên, bộ máy CQĐT phải được tách thành hai loại hình cơ quan: cơ quan hành chính công và cơ quan sự nghiệp công. Trong đó, cơ quan hành chính công chịu trách nhiệm về QLNN trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, quản lý việc chấp hành và thực thi pháp luật của tổ chức và công dân; cơ quan sự nghiệp công chịu trách nhiệm về cung cấp dịch vụ công.

2. Từ những vấn đề mang tính chất lý luận và thực tiễn tổ chức hoạt động của CQĐT, chúng tôi đề xuất mô hình tổ chức bộ máy của CQĐT khi không tổ chức HĐND như sau:

a. *Ở cấp thành phố trực thuộc trung ương.*

- Hội đồng nhân dân.

Theo quy định hiện hành, HĐND thành phố là “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”, do nhân dân thành phố trực tiếp bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân thành phố và cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND là trung tâm thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, điều hòa, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan nhà nước trên lãnh thổ địa phương, có nhiệm vụ quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển KT-XH địa phương; đồng thời, thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân thành phố; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân địa phương.

HĐND “chịu sự giám sát và hướng dẫn hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội”, đồng thời, chịu sự hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ trong việc thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc

hội. Đây là một trong những quy định thể hiện vai trò “kép” của HĐND các cấp, vừa là cơ quan quyền lực nhà nước, vừa có khuynh hướng hoạt động như là cơ quan trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước.

Theo *Hiến pháp* 1992, các cơ quan quyền lực nhà nước ở nước ta gồm Quốc hội và HĐND các cấp; các cơ quan này có đặc điểm chung đều do nhân dân trực tiếp bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, đại diện quyền lực nhân dân cả nước hoặc của địa phương, có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của cả nước hoặc của địa phương, thực hiện quyền giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước... Tuy vậy, nếu phân tích kỹ vị trí, chức năng, thẩm quyền của Quốc hội và HĐND các cấp, chúng ta nhận thấy các cơ quan trên không tạo thành một hệ thống chặt chẽ với quan hệ trực thuộc trên dưới, mà chúng có địa vị pháp lý, chức năng và hình thức hoạt động riêng như là những chế định độc lập trong bộ máy nhà nước.

Vì vậy, trong tương lai nên quy định HĐND thành phố là cơ quan đại diện cho cộng đồng dân cư địa phương; HĐND thành phố hoàn toàn thuộc hệ thống hành pháp, trực thuộc và chịu sự giám sát của Chính phủ; không là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, vì Việt Nam là nhà nước đơn nhất, quyền lực thống nhất, không có quyền lực nhà nước địa phương tách rời quyền lực nhà nước trung ương. HĐND là cơ quan đại diện dân cử, hoạt động theo quy định của pháp luật về chính quyền địa phương. HĐND thành phố có các chức năng cơ bản là: quyết nghị những vấn đề KT-XH của địa phương thuộc thẩm quyền được phân cấp; giám sát việc thực hiện nghị quyết của HĐND và hoạt động của cơ quan hành chính địa phương; tham vấn những vấn đề cơ quan hành chính xin ý kiến; là cơ quan đại diện của chính quyền thành phố.

Giúp việc cho HĐND thành phố có các ban chuyên trách. Ngoài các ban hiện nay như Ban Kinh tế - Ngân sách, Ban Văn hóa - Xã hội và Ban Pháp chế, có thể xây dựng thêm một số ban khác theo yêu cầu tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố.

Các ban chuyên trách có chức năng tham mưu, tư vấn cho HĐND thành phố, đại biểu HĐND thành phố ban hành các chính sách, chế độ có liên quan để thực hiện QLNN trên địa bàn theo chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của chính quyền thành phố; đồng thời, tham gia phản biện xã hội những vấn đề phát sinh trong điều hành của thị trường và các cơ quan chuyên môn.

- Đổi tên UBND thành Ủy ban hành chính (UBHC) và hình thành thiết chế thị trường thành phố.

Thị trường là chức danh rất quan trọng và phổ biến trong hệ thống CQĐT của các nước nhưng chưa có trong các văn bản pháp luật hiện hành của Việt Nam. Đây là định chế mới cần được thiết lập trong mô hình CQĐT. Về nguyên tắc, thực hiện chế độ thị trường tức là chuyển từ chế độ lãnh đạo tập thể của UBND hiện nay sang chế độ lãnh đạo và chịu trách nhiệm cá nhân của thị trường và được quy định bởi pháp luật, trên cơ sở thực hiện đúng và đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và thẩm quyền được giao.

Thị trường thành phố là người đứng đầu cơ quan hành chính của chính quyền thành phố. Thị trường do HĐND thành phố bầu và được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn. Thị trường là đại biểu HĐND thành phố.

Thị trường chịu trách nhiệm chấp hành *Hiến pháp*, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND thành phố nhằm đảm bảo thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển KT-XH, củng cố quốc phòng - an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. Thị trường thành phố vừa chịu trách nhiệm

thực hiện các nghị quyết của HĐND thành phố, vừa chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ của Chính phủ giao; thừa uỷ nhiệm của Thủ tướng Chính phủ thực hiện một số nhiệm vụ do Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền. Chịu trách nhiệm trước HĐND và trước nhân dân thành phố về mọi mặt trong đời sống KT-XH; đồng thời, chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về tính thống nhất của hệ thống hành chính quốc gia trên địa bàn.

Nhiệm vụ và quyền hạn của thị trưởng bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và của chủ tịch UBND thành phố theo Luật Tổ chức HĐND và UBND hiện hành. Thị trưởng hoạt động theo nguyên tắc chịu trách nhiệm cá nhân về các quyết định của mình.

Giúp việc thị trưởng có các phó thị trưởng. Có thể có từ 2 đến 3 phó thị trưởng được thị trưởng uỷ quyền quản lý một số lĩnh vực do thị trưởng bổ nhiệm sau khi được HĐND thành phố phê chuẩn.

- Các cơ quan chuyên môn.

Các cơ quan chuyên môn là bộ máy giúp việc cho thị trưởng trong điều hành thực thi pháp luật. Tên gọi các cơ quan này có thể là các cục hoặc sở chuyên môn như hiện nay. Các cơ quan chuyên môn trực thuộc bộ, ngành trung ương không nằm trong cơ cấu của chính quyền thành phố, hoạt động có tính độc lập, phối hợp với chính quyền thành phố để thực thi có hiệu quả nhiệm vụ chuyên môn của ngành trên địa bàn.

Tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn trực thuộc thị trưởng sẽ sắp xếp lại theo hướng sở quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nhằm làm cho bộ máy tinh gọn, tạo ra sự quản lý tập trung thống nhất đối với một đối tượng cụ thể, tránh trùng lặp chức năng, nhiệm vụ hoặc tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước, hạn chế sự phiền hà, nhùng nhịu đối với tổ chức và công dân khi liên hệ công tác,

từng bước góp phần nâng cao hiệu quả QLNN.

Ngoài ra, chính quyền thành phố cần được chủ động trong việc xây dựng một số công cụ phục vụ cho việc duy trì trật tự xã hội, đảm bảo kỉ cương gắn với đặc thù đô thị như cảnh sát du lịch, cảnh sát môi trường, cảnh sát phòng cháy chữa cháy, cứu hộ cứu nạn... Các lực lượng này trực thuộc chính quyền thành phố, do chính quyền thành phố trực tiếp quản lý bên cạnh các lực lượng đã có như hiện nay.

b. Cấp quận trực thuộc thành phố.

Đây là những đơn vị hành chính trong đô thị được hình thành và phát triển ổn định cùng với sự phát triển của thành phố, hạ tầng kĩ thuật và hạ tầng xã hội có mối liên hệ mật thiết với nhau, ảnh hưởng tác động đến phạm vi rộng hơn một đơn vị hành chính. Do vậy, cần được quản lý, khai thác và sử dụng thống nhất một đầu mối vì nhiều vấn đề phát sinh trong đô thị cần phải được xử lý linh hoạt, kịp thời.

Do đó, ở cấp quận, không hình thành cấp chính quyền hoàn chỉnh, chỉ thành lập UBHC quận mà không có HĐND, chỉ có đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, tổ đại biểu HĐND thành phố thực hiện nhiệm vụ đại biểu nhân dân trên địa bàn quận, có nhiệm vụ lắng nghe tâm tư nguyện vọng nhân dân, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền quan tâm giải quyết, giám sát việc thực hiện nghị quyết HĐND thành phố và các quyết định của thị trưởng trên địa bàn.

UBHC quận thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn theo sự phân công hoặc uỷ quyền của thị trưởng. Chủ tịch UBHC quận do thị trưởng bổ nhiệm và giúp việc cho chủ tịch UBHC quận là một phó chủ tịch UBHC quận do thị trưởng bổ nhiệm theo đề nghị của chủ tịch UBHC quận.

Các cơ quan chuyên môn của quận là cơ

quan giúp việc cho chủ tịch UBHC quận. Do vậy, cần xem xét sắp xếp thu gọn các phòng, ban chuyên môn trực thuộc theo hướng làm rõ những nhiệm vụ chủ yếu của bộ máy hành chính cấp quận, trên cơ sở đó, hình thành hai bộ phận, một bộ phận thực thi pháp luật (trật tự giao thông, đô thị, xây dựng, quản lý quy hoạch...) và một bộ phận thực hiện cung ứng dịch vụ hành chính công theo thẩm quyền, còn các bộ phận khác hoặc chuyển về các sở chuyên ngành cấp thành phố hoặc tăng cường năng lực cho các phường, thị trấn trực thuộc.

c. Cấp phường.

Đây là chính quyền thấp nhất trong hệ thống chính quyền địa phương ba cấp theo pháp luật hiện hành, là cấp cơ sở gần dân nhất, phải trực tiếp tổ chức các hoạt động quản lý, điều hành các công việc hành chính ở cơ sở và trực tiếp tổ chức thi hành pháp luật, đồng thời, cũng là nơi giải quyết những vấn đề phát sinh hàng ngày trong đời sống xã hội, phát hiện, ngăn chặn sớm những hành vi vi phạm pháp luật. Đây là cấp chính quyền cần đặc biệt quan tâm trong việc củng cố tổ chức bộ máy, tăng cường cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn, có năng lực; quá trình củng cố phải gắn với việc triển khai thực hiện quy chế dân chủ cơ sở và các quy định pháp luật có liên quan đến tính tự quản địa phương.

Do không phải là cấp có tính chất quyết định chủ trương, chính sách mà là cấp có chức năng thừa hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ của cấp trên, nên cũng giống như cấp quận, không xây dựng thành cấp chính quyền hoàn chỉnh, không có HĐND mà chỉ có UBHC phường. Tuy nhiên, để phát huy tính tự quản địa phương trên cơ sở bàn bạc thống nhất trong nhân dân, cùng nhân dân giải quyết những vấn đề phát sinh trên địa bàn, theo phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm” cần xây dựng cơ chế

công khai, minh bạch mọi hoạt động của cơ quan nhà nước có liên quan đến đời sống dân cư, phát huy vai trò giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân.

Đối với chức danh chủ tịch UBHC phường, cần khuyến khích để nhân dân địa phương lựa chọn và bầu trực tiếp; giúp việc cho chủ tịch UBHC phường có thể có một phó chủ tịch UBHC phường, do chủ tịch UBHC phường chọn và đề nghị chủ tịch UBHC quận phê chuẩn. Cùng với sự tăng cường các hình thức và quyền giám sát trực tiếp của nhân dân, chắc chắn cơ chế bầu chọn trực tiếp chủ tịch UBHC phường sẽ lựa chọn được người tài giỏi, tâm huyết, đáp ứng yêu cầu công việc, góp phần bài trừ nạn tham nhũng, quan liêu, vô trách nhiệm, nâng cao hiệu lực của UBHC phường. Bộ máy hành chính trực thuộc chủ tịch UBHC phường cần được bổ sung và tăng cường từ các cơ quan chuyên môn cấp quận.

Chức năng và nhiệm vụ của UBHC cấp phường cần được nghiên cứu để điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu của mô hình, xu hướng chung là xây dựng cơ chế nhằm phát huy cao nhất tính tự quản của chính quyền và nhân dân địa phương trong việc giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước, công chức nhà nước tại địa phương; tạo sự chủ động trong việc giải quyết những vấn đề dân sinh, phúc lợi công cộng; đảm bảo thực hiện tốt quy chế dân chủ cơ sở.

Tổ chức thực hiện thí điểm mô hình chủ tịch UBHC phường, thị trấn do nhân dân trực tiếp bầu. Trong quá trình hoạt động, do nhu cầu tăng cường cán bộ, luân chuyển cán bộ hoặc những trường hợp cán bộ vi phạm pháp luật, không còn uy tín để điều hành hoạt động của chính quyền địa phương, cơ sở... thì chủ tịch UBHC cấp trên sẽ xem xét miễn nhiệm, bổ nhiệm, điều động chủ tịch UBHC phường □