

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

NGUYỄN BẢO NGỌC

**ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC
TRUNG ƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**CHUYÊN NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC
VÀ
PHÁP LUẬT
MÃ SỐ: 60 38 01**

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SỸ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - NĂM 2006

MỤC LỤC

	Trang
LỜI NÓI ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG	3
1.1. TỔ CHỨC QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG	3
1.1.1. Phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ	3
1.1.2. Tổ chức các cơ quan chính quyền ở địa phương	4
1.1.3. Xác lập quyền lực của chính quyền địa phương	4
1.1.4. Phân cấp quản lí	5
1.2. KHÁI NIỆM ĐÔ THỊ	6
1.2.1. Định nghĩa đô thị	6
1.2.2. Đặc trưng của đô thị so với nông thôn ở Việt Nam	7
1.3. CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG	7
1.3.1. Tổ chức của chính quyền	7
1.3.2. Hoạt động của chính quyền	8
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG Ở VIỆT NAM	9
2.1. KHÁI QUÁT LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT VỀ CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG	9
2.1.1. Giai đoạn từ Cách mạng tháng 8/1945 - 1959	9

2.1.2. Giai đoạn từ năm 1959 - 1980	10
2.1.3. Giai đoạn từ năm 1980 - 1992	10
2.1.4. Giai đoạn từ năm 1992 tới nay	10
2.2. SỰ ĐIỀU CHỈNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG HIỆN NAY	10
2.3. MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG THEO PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH CỦA VIỆT NAM	11
2.4. KHÁI QUÁT VỀ CÁC THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY	12
2.4.1. Thành phố - Thủ đô Hà Nội	12
2.4.2. Thành phố Hồ Chí Minh	13
2.4.3. Thành phố Hải Phòng	13
2.4.4. Thành phố Đà Nẵng	13
2.4.5. Thành phố Cần Thơ	14
2.5. MỘT SỐ NHẬN XÉT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY	14
2.5.1. Những điểm mạnh	14
2.5.2. Những điểm hạn chế	15
2.5.3. Về hiện tượng “khu đô thị mới” tại các đô thị lớn của Việt Nam trong thời gian gần đây	16
CHƯƠNG 3: XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ KHUYẾN NGHỊ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	16
3.1. XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ	16
3.1.1. Các mô hình phát triển đô thị trên thế giới	16

3.1.2. Định hướng phát triển đô thị ở Việt Nam theo pháp luật hiện hành	17
3.1.3. Dự báo xu thế phát triển của đô thị Việt Nam trong tương lai	17
3.2. MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG CỦA MỘT SỐ NƯỚC	18
3.3. KHUYẾN NGHỊ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG	18
3.3.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền	18
3.3.2. Giải pháp hiện thực hóa việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương	21
KẾT LUẬN	23

LỜI NÓI ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Ngày nay, trên thế giới các đô thị lớn là bộ mặt của mỗi quốc gia. Quốc gia phát triển đồng nghĩa với việc có từ một đến nhiều các đô thị phát triển là trung tâm thế giới về kinh tế, văn hoá, du lịch...Nhắc đến các quốc gia được coi là phát triển, người ta luôn gắn kèm với những thành phố phát triển nhất của quốc gia đó: ở Mĩ, đó là New York, Anh - London, Pháp - Paris, Úc - Sydney... Những thành phố như vậy trở thành biểu trưng cho sự phồn thịnh và hùng mạnh của mỗi quốc gia.

Mỗi đô thị lớn đều có những con đường riêng của mình để đi đến sự giàu có, hiện đại. Có thành phố là do lịch sử để lại, có thành phố là do buôn bán, thương mại, có thành phố là do phát triển công nghiệp, cũng có thành phố là do nhà nước chủ động thúc đẩy phát triển. Nhưng nhìn chung, để phát triển đô thị, bên cạnh việc tập trung phát triển kinh tế, cũng cần phải tìm cho đô thị đó một mô hình quản lý thích hợp.

Việt Nam, trên con đường phát triển của mình, cũng đang cần phải xây dựng những đô thị lớn mạnh, giàu đẹp. Muốn làm được điều đó, thì nhiệm vụ vừa cấp bách vừa lâu dài là phải xây dựng được chính quyền đô thị vững mạnh và phù hợp. Từ khi chúng ta giành được chính quyền đến nay, đã có một vài mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị được áp dụng. Chúng ta đã đóng góp nhất định vào việc xây dựng đô thị nói riêng và xây dựng đất nước nói chung trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, có thể nói rằng vấn đề xây dựng và phát triển mô hình quản lý đô thị vẫn chưa nhận được sự quan tâm đúng mức, và thêm vào đó, kinh nghiệm về xây dựng và phát triển những đô thị lớn, hiện đại của chúng ta vẫn còn quá ít.

Hiện nay, với xu hướng phát triển kinh tế thị trường, đô thị Việt Nam, đặc biệt là các thành phố trực thuộc trung ương, cần phải tiếp tục có sự đổi mới về mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền để có thể bứt phá, vươn lên ngang tầm với những đô thị lớn của thế giới.

Với nhận thức như vậy và với mong muốn đóng góp một phần vào công cuộc xây dựng, phát triển đô thị tại Việt Nam, tôi đã quyết định chọn đề tài ***“Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương ở Việt Nam hiện nay”*** làm đề tài luận văn thạc sỹ luật học.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Đã có rất nhiều công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung. Còn về tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị nói riêng, cũng đã có một số công trình lớn như các sách, đề tài khoa học. Ngoài ra thời gian gần đây cũng có nhiều bài báo, tham luận hội thảo, bài nghiên cứu đề cập đến đề tài này.

Các công trình nói trên đều nghiên cứu khá sâu sắc về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị và đã có rất nhiều đề xuất, kiến nghị, giải pháp, mô hình tổ chức và hoạt động được đưa ra. Tuy nhiên, với sự phát triển nhanh chóng của đô thị tại Việt Nam, thực tiễn đã đặt ra nhiều vấn đề mới mà các công trình này chưa đề cập hoặc chưa bao quát hết được, hơn nữa hầu hết các công trình nghiên cứu trong điều kiện trước khi có Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

Tôi hi vọng luận văn này có thể kế thừa những thành tựu mà những công trình nói trên đã đạt được, và sẽ tiếp nối những vấn đề mà các công trình này chưa có điều kiện giải quyết.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

Đề tài tập trung nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương của Việt

Nam theo qui định hiện hành của pháp luật, và nghiên cứu cả ba cấp chính quyền thành phố, quận - huyện - thị xã, phường - xã - thị trấn.

Nhằm đạt được kết quả cao trong khuôn khổ của một luận văn thạc sĩ, đề tài chỉ nghiên cứu các đô thị trực thuộc trung ương. Phạm vi khảo sát của đề tài là cả 5 thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam hiện nay là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ, nhưng sẽ tập trung nhiều nhất vào Hà Nội.

Thời gian nghiên cứu chủ yếu là hiện tại, nhưng đề tài cũng tham khảo cả thời kì phong kiến, thời kì kháng chiến chống Pháp, chống Mĩ. Ngoài mô hình của Việt Nam, đề tài cũng tham khảo cả mô hình của một số nước trên thế giới.

4. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu đề tài, tác giả đã sử dụng các phương pháp sau: phương pháp lịch sử cụ thể; so sánh; khảo sát, thống kê; qui nạp; diễn dịch; phân tích - tổng hợp.

5. Mục đích của luận văn

Đánh giá được thực trạng mô hình chính quyền đô thị trực thuộc trung ương Việt Nam theo pháp luật hiện hành.

Đề xuất mô hình mới về tổ chức của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương Việt Nam.

Xác định hệ thống chức năng và nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền theo mô hình nói trên.

6. Bố cục của luận văn

Luận văn gồm có Lời nói đầu, Kết luận, Tài liệu tham khảo và 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lí luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương

Chương 2: Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương ở Việt Nam

Chương 3: Xu hướng phát triển đô thị và khuyến nghị đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương ở Việt Nam hiện nay

Mặc dù tác giả đã tập trung công sức nghiên cứu đề tài, nhưng luận văn không tránh khỏi thiếu sót. Rất mong các thầy, cô, bạn bè và đồng nghiệp cho ý kiến đóng góp để đề tài có thể tiếp tục phát triển hơn nữa.

CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

1.1. TỔ CHỨC QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG

1.1.1. Phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ

Nhìn chung, có hai hình thức cơ bản để phân chia:

- Phân định tự nhiên: trên cơ sở thừa nhận những cộng đồng địa phương được hình thành một cách tự nhiên, tồn tại cố kết bền vững với những yếu tố chung như địa lí, phong tục tập quán, phương thức sản xuất, huyết thống...

- Phân định nhân tạo: dựa trên ý chí chủ quan của nhà nước, xuất phát chủ yếu từ nhu cầu quản lí của nhà nước. Phân định nhân tạo có thể là chia, tách đơn vị hành chính - lãnh thổ cũ, nhập các đơn vị hành chính - lãnh thổ cũ, hoặc thành lập các đơn vị hành chính - lãnh thổ mới.

Trên thực tế luôn luôn có những trường hợp khó mà phân định được đâu là tự nhiên, đâu là nhân tạo.

1.1.2. Tổ chức các cơ quan chính quyền ở địa phương

Về cơ bản, có những dạng thức cơ quan chính quyền tại địa phương đã và đang tồn tại:

- Cơ quan chính quyền địa phương là một bộ máy hành chính đứng đầu là một quan chức chủ đạo (tỉnh trưởng, quận trưởng) được bổ nhiệm từ trên, mang tính cá nhân. Toàn bộ quyền hạn tập trung vào trong tay người đứng đầu.

- Chính quyền địa phương là cơ quan hành chính do cấp trên bổ nhiệm (hoặc được bầu ra) kết hợp với một hội đồng tự quản do dân cư bầu ra. Vai trò chủ đạo thuộc về cơ quan hành chính, còn hội đồng tự quản chỉ đóng vai trò tư vấn, nằm dưới sự giám hộ của cơ quan hành chính và chỉ được bàn định những vấn đề thuần túy địa phương.

- Mô hình quản lí địa phương bởi một uỷ ban hành chính do dân cư hay các hội đồng tự quản cấp dưới bầu ra. Uỷ ban cũng có người đứng đầu song hoạt động chủ yếu mang tính tập thể.

- Mô hình chính quyền địa phương là một hội đồng tự quản do dân bầu ra, là cơ quan có toàn quyền quyết định và thực hiện các vấn đề ở địa phương theo pháp luật. Hội đồng có cơ quan chấp hành của mình dưới dạng uỷ ban chấp hành hoặc cơ quan cá nhân như thị trưởng, chủ tịch.

- Mô hình chính quyền địa phương là một cơ quan đại diện (xô viết, hội đồng) do nhân dân địa phương bầu ra, vừa đại diện cho nhân dân địa phương vừa đại diện cho cơ quan nhà nước cấp trên. Cơ quan này đóng vai trò chủ đạo trong việc tổ chức quyền lực (quản lí) trên địa bàn lãnh thổ. Hội đồng lập ra cơ quan chấp hành - hành chính (uỷ ban).

1.1.3. Xác lập quyền lực của chính quyền địa phương

Một số nguyên tắc cơ bản chi phối việc xác lập quyền lực của chính quyền địa phương là:

- Tập quyền (centralization): mọi quyền lực vào tay các cơ quan trung ương. Các cơ quan trung ương quyết định mọi vấn đề từ trung ương đến địa phương. Các cơ quan chính quyền địa phương tiếp nhận mệnh lệnh từ cấp trên, không có quyền sáng tạo, chủ động, chỉ phục tùng.

- Tản quyền (deconcentration): về thực chất cũng là tập quyền, nhưng một bộ phận quyền lực do bộ phận cơ quan trung ương đặt tại địa phương giải quyết. Nói cách khác, nhà nước trung ương cử đại diện đi cai trị tại các địa phương, qua đó thu tóm hết quyền lực về tay mình, nhưng vẫn bảo đảm thoả mãn một phần nhu cầu đặc thù của từng địa phương.

- Phân quyền (decentralization): có nghĩa là quyền lực nhà nước được phân định rõ ràng giữa trung ương và địa phương. Trong phạm vi được phân, các địa phương chủ động giải quyết công việc theo qui định của pháp luật.

- Tập trung dân chủ: Là nguyên tắc đặc thù của nhà nước xã hội chủ nghĩa, mà hiện nay Việt Nam vẫn đang tiếp tục áp dụng. Thực chất tập trung và dân chủ là hai mặt không thể tách rời của một cơ chế tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Tập trung có nghĩa là quyền lực nhà nước tập trung thống nhất, không phân chia theo chiều ngang hay chiều dọc. Còn dân chủ thì hướng đến trao quyền chủ động trong công việc cho các cấp chính quyền cụ thể, bảo đảm phản ánh và đáp ứng tốt mọi nhu cầu đặc thù của địa phương.

Một vấn đề khác liên quan đến việc xác lập quyền lực của chính quyền địa phương, đó là nguồn gốc quyền lực của chính quyền địa phương. Có nhiều ý kiến về vấn đề này, nhưng tựu trung lại, có hai xu hướng cơ bản như sau:

Xu hướng thứ nhất, coi quyền lực của địa phương xuất phát từ quyền lực nhà nước nói chung, là một bộ phận trong quyền lực của chính quyền trung ương. Chính quyền địa

phương có được quyền lực là do chính quyền trung ương “chuyển giao” một bộ phận quyền lực của mình xuống địa phương.

Xu hướng thứ hai, coi quyền lực của địa phương là quyền tự nhiên, hình thành từ chính cộng đồng cư dân địa phương. Xu hướng này đề cao quyền tự trị, tự quản của địa phương. Nhà nước chỉ can thiệp vào địa phương khi cần triển khai những công việc mang tính toàn quốc. Những công việc gì là của riêng địa phương thì do địa phương toàn quyền quyết định.

1.1.4. Phân cấp quản lí

Phân cấp quản lí nhà nước là sự phân định nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm một cách thường xuyên giữa các cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội.

Hoạt động phân cấp quản lí nhà nước hiện nay thường dựa trên hai cơ sở sâu đây:

Thứ nhất, ban hành văn bản qui phạm pháp luật để phân định nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền.

Thứ hai, ban hành văn bản cá biệt uỷ nhiệm, uỷ quyền hoặc giao cho cơ quan quản lí nhà nước cấp dưới thực hiện một, một số công việc cụ thể nào đó.

Phân cấp quản lí nhà nước cần phải bảo đảm tính khoa học và hợp lí. Khoa học có nghĩa là biết vận dụng các lí thuyết về hệ thống, về tổ chức vào thực tiễn để tiến hành phân cấp. Hợp lí có nghĩa là phải căn cứ vào điều kiện thực tế của cơ quan đó mà phân cấp công việc.

1.2. KHÁI NIỆM ĐÔ THỊ

1.2.1. Định nghĩa đô thị

Dưới góc độ pháp luật, đô thị thường được định nghĩa dựa vào các yếu tố sau:

- Quy mô dân số của một đơn vị hành chính lãnh thổ. Dân số phải đạt tới một ngưỡng nhất định thì mới là đô thị.

- Tính chất của nền kinh tế tại địa phương. Nền sản xuất của một địa phương phải độc lập tương đối từ việc khai thác trực tiếp đất đai (phí nông nghiệp) thì mới coi là đô thị.

- Thứ ba, sự tích tụ dân số, hay nói cách khác, mật độ dân số trên một đơn vị diện tích cũng thường được sử dụng để xác định đô thị.

Ngoài ra còn một số tiêu chí khác, nhưng ba tiêu chí nói trên vẫn là cơ bản nhất.

Định nghĩa đô thị ở Việt Nam:

- Chức năng là trung tâm tổng hợp hay trung tâm chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ nhất định;

- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động tối thiểu là 65%;

- Có cơ sở hạ tầng phục vụ các hoạt động của dân cư tối thiểu phải đạt 70% mức tiêu chuẩn, qui chuẩn qui định đối với từng loại đô thị;

- Quy mô dân số ít nhất là 4.000 người;

- Mật độ dân số phù hợp với qui mô, tính chất và đặc điểm của từng loại đô thị.

1.2.2. Đặc trưng của đô thị so với nông thôn ở Việt Nam

Ở Việt Nam, đô thị khác nông thôn ở những mặt cơ bản sau:

- Thứ nhất, đô thị luôn là trung tâm chính trị - hành chính và kinh tế, và/hoặc trung tâm văn hoá, giáo dục, thể thao... của khu vực bao quanh mình.

- Thứ hai, với chức năng trung tâm như vậy, đô thị thường giàu có và hiện đại hơn nông thôn.

- Thứ ba, đô thị tập trung đông dân cư hơn so với nông thôn.

- Thứ tư, bộ phận dân cư phi nông nghiệp chiếm tỉ lệ lớn, nếu không nói là toàn bộ, trong dân cư đô thị.

- Thứ năm, qui hoạch đô thị đồng nghĩa với qui hoạch các công trình xây dựng, và qui hoạch theo cả hai chiều: chiều ngang (dài - rộng), và chiều dọc (cao - sâu).

- Thứ sáu, đô thị, đặc biệt các đô thị lớn, là nơi tập trung các cơ sở hạ tầng vật chất quan trọng, như giao thông, liên lạc viễn thông, điện, nước...

- Thứ bảy, lối sống đô thị là lối sống hợp cư, luôn biến động, hầu như không có liên kết về huyết thống, truyền thống... giữa các hộ gia đình.

- Thứ tám, ở đô thị, địa giới hành chính nội đô thị không có ý nghĩa nhiều trong sinh hoạt của dân cư. Một ngày sinh hoạt tiêu biểu của một thị dân nhìn chung có phạm vi liên phường và liên quận.

- Thứ chín, từ những đặc điểm trên, có thể thấy đô thị là một thực thể có tính thống nhất, liên hoàn không thể chia cắt.

- Thứ mười, bên cạnh những mặt mạnh so với nông thôn, đô thị cũng là nơi tập trung nhiều những vấn đề nổi cộm của xã hội hiện đại hơn so với nông thôn, như thất nghiệp, phân hoá giàu nghèo, tệ nạn xã hội, tội phạm, ô nhiễm môi trường...

1.3. CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

1.3.1. Tổ chức của chính quyền

1.3.1.1. Phân chia các cấp chính quyền trong đô thị

Về cơ bản, có ba cách phân chia cấp chính quyền trong đô thị:

- Chính quyền đô thị trực thuộc trung ương một cấp
- Chính quyền đô thị trực thuộc trung ương hai cấp
- Chính quyền đô thị trực thuộc trung ương ba cấp

Ở một vài quốc gia, đô thị có thể được phân chia thành những cấp nhỏ nữa, nhưng nhìn chung, việc phân chia này ở mỗi quốc gia đều có lịch sử và lí do riêng của mình.

1.3.1.2. Tổ chức các cơ quan chính quyền của đô thị

- Cơ quan đại diện: Hội đồng là tên gọi chung để chỉ cơ quan đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân địa phương trên các vấn đề vì lợi ích của địa phương. Về cơ bản, nó được hình thành qua con đường bầu cử. Cơ quan đại diện thường có chức năng cơ bản là quyết định tất cả những vấn đề liên quan đến lợi ích và sự phát triển chung của địa phương, cũng như giám sát việc thực hiện những quyết định này của cơ quan chấp hành - hành chính.

- Cơ quan chấp hành - hành chính: Thông thường, đây là cơ quan chịu trách nhiệm điều hành mọi công việc hàng ngày của chính quyền đô thị. Cơ quan này có thể là cơ quan tập thể (ủy ban) hay cá nhân (thống đốc, thị trưởng). Tùy vào cơ chế thực thi quyền lực ở mỗi nước, mỗi đô thị, mà cơ quan chấp hành - hành chính có thể do cơ quan đại diện cùng cấp bầu ra, do cư dân địa phương trực tiếp bầu ra, hoặc do chính quyền cấp trên bổ nhiệm.

Tùy vào điều kiện từng nước, từng đô thị, hệ thống cơ quan chính quyền có thể là hoàn chỉnh, nghĩa là có cả cơ quan đại diện và cơ quan chấp hành - hành chính, hoặc không hoàn chỉnh, nghĩa là chỉ có cơ quan chấp hành - hành chính mà không có cơ quan đại diện.

Một số mô hình chính quyền đô thị phổ biến:

- Mô hình “Hội đồng mạnh, thị trưởng yếu”

- Mô hình “Người đứng đầu hành chính mạnh - hội đồng yếu”
- Mô hình “Hội đồng hành pháp - nhà quản lý chuyên nghiệp - thị trường danh dự”
- Mô hình tổ chức theo các nhóm ủy viên
- Mô hình điều hành hoạt động quản lý thông qua ủy ban do hội đồng bầu.

Ngoài ra, với sự đa dạng, phong phú của các thể chế chính trị - hành chính trên thế giới, còn một số mô hình tổ chức cơ quan chính quyền đô thị nữa hiện đang tồn tại ở các nước.

1.3.2. Hoạt động của chính quyền

1.3.2.1. Hoạt động của cơ quan đại diện

Về chức năng hoạt động, cơ quan đại diện quyết định tất cả những vấn đề liên quan đến địa phương, đồng thời giám sát việc thực hiện những quyết định đó của cơ quan chấp hành - hành chính.

Về chế độ làm việc, cơ quan đại diện thường làm việc theo chế độ tập thể, biểu quyết theo đa số. Chức danh lãnh đạo của cơ quan đại diện (Chủ tịch Hội đồng) thường chỉ mang ý nghĩa điều hòa phối hợp hoạt động trong nội bộ cơ quan, chứ không quyết định đến hoạt động quản lý của cơ quan, không mang tính đại diện cho cơ quan, và cũng không chịu trách nhiệm cá nhân thay cho cơ quan.

Về hình thức hoạt động, cơ quan đại diện hoạt động chủ yếu thông qua các kì họp. Tại các cấp cơ sở thì các kì họp có thể được tiến hành thường xuyên hơn so với các chính quyền cấp trên.

1.3.2.2. Hoạt động của cơ quan chấp hành - hành chính

Về chức năng hoạt động, đúng như tên gọi của mình, cơ quan này có hai chức năng cơ bản là chấp hành và quản lý hành chính.

Chấp hành có nghĩa là cơ quan chấp hành - hành chính phải thực hiện những văn bản pháp luật của cơ quan đại diện

cùng cấp và của chính quyền cấp trên. Còn quản lý hành chính là việc cơ quan này, dựa vào các văn bản của cấp trên, của cơ quan đại diện cùng cấp, quyết định các biện pháp và trực tiếp thực hiện các biện pháp đó để điều hành các mặt của đời sống địa phương.

Về cơ chế hoạt động, tùy theo hình thức của cơ quan là tập thể hay cá nhân, mà chế độ làm việc của cơ quan chấp hành - hành chính có thể là làm việc tập thể hay chế độ thủ trưởng.

Về hình thức hoạt động, nếu là cơ quan tập thể, thì đương nhiên các kì họp của cơ quan chấp hành - hành chính là hình thức hoạt động quan trọng nhất. Song song với nó là hoạt động ban hành văn bản quản lý hành chính của cá nhân lãnh đạo cơ quan này. Nếu là cơ quan cá nhân, thì chỉ có hoạt động soạn thảo, ban hành và thực hiện các văn bản quản lý hành chính của người lãnh đạo cơ quan mà thôi.

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG Ở VIỆT NAM

2.1. KHÁI QUÁT LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT VỀ CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

2.1.1. Giai đoạn từ Cách mạng tháng 8/1945 - 1959

Đô thị trực thuộc trung ương chỉ có Hà Nội, các thành phố còn lại chỉ là “bán trực thuộc trung ương”. Nhưng tổ chức chính quyền tại các thành phố là như nhau. Chính quyền cấp thành phố bao gồm HĐND và UBND. HĐND thành phố do dân thành phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu là cơ

quan thay mặt cho dân thành phố. UBHC thành phố do HĐND thành phố bầu ra vừa thay mặt cho dân thành phố vừa thay mặt cho Chính phủ. Dưới cấp thành phố là cấp khu phố. ở cấp này chỉ có UBHC do nhân dân khu phố trực tiếp bầu ra. ở cuối giai đoạn này, năm 1958, cấp khu phố có thêm HĐND khu phố.

2.1.2. Giai đoạn từ năm 1959 - 1980

Chính quyền thành phố trực thuộc trung ương vẫn bao gồm hai cấp là cấp thành phố và cấp khu phố. ở cả hai cấp đều có HĐND và UBHC. Đó là đối với khu vực nội thành. Còn ngoại thành thì chính quyền được tổ chức theo mô hình 3 cấp nói chung, đều có HĐND và UBHC.

2.1.3. Giai đoạn từ năm 1980 - 1992

Thành phố trực thuộc trung ương được chính thức chia thành ba cấp cho cả nội và ngoại thành: thành phố, quận - huyện - thị xã, phường - xã - thị trấn. Tất cả các cấp chính quyền đều có HĐND và UBND. HĐND do nhân dân trực tiếp bầu ra, còn UBND do HĐND cùng cấp bầu ra.

2.1.4. Giai đoạn từ năm 1992 - nay

Thành phố trực thuộc trung ương vẫn được chia thành ba cấp như trước, và vẫn có đủ cả HĐND cũng như UBND tại mỗi cấp.

Nhìn chung, có thể thấy ở giai đoạn ban đầu, sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và nông thôn là khá rõ ràng. Nhưng trong một vài giai đoạn sau, sự phân biệt này đã bị làm mờ đi do sự đồng nhất tính chất của hai khu vực. Trong thời gian gần đây, chúng ta đã phần nào nhận ra sự khác biệt đó, và ở mức độ nhất định đã công nhận sự khác biệt này trong các văn bản pháp luật.

2.2. SỰ ĐIỀU CHỈNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG HIỆN NAY

Theo Nghị định số 72/2001/NĐ-CP, đô thị được phân thành sáu loại, gồm: đô thị loại đặc biệt, đô thị loại I, đô thị loại II, đô thị loại III, đô thị loại IV, và đô thị loại V. Các thành phố trực thuộc trung ương phải là đô thị loại đặc biệt hoặc đô thị loại I.

Đô thị loại đặc biệt phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây: 1. Thủ đô hoặc đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học - kỹ thuật, đào tạo, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; 2. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 90% trở lên; 3. Có cơ sở hạ tầng được xây dựng về cơ bản đồng bộ và hoàn chỉnh; 4. Quy mô dân số từ 1,5 triệu người trở lên; 5. Mật độ dân số bình quân từ 15.000 người/km² trở lên.

Đô thị loại I phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây: 1. Đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học kỹ thuật, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ liên tỉnh hoặc của cả nước; 2. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 85% trở lên; 3. Có cơ sở hạ tầng được xây dựng nhiều mặt đồng bộ và hoàn chỉnh; 4. Quy mô dân số từ 50 vạn người trở lên; 5. Mật độ dân số bình quân từ 12.000 người/km² trở lên.

Theo qui định tại Điều 6 Nghị định, thành phố được chia thành nội thành phố và vùng ngoại thành phố (sau đây được gọi tắt là nội thành, ngoại thành); thị xã được chia thành nội thị xã và vùng ngoại thị xã (sau đây được gọi tắt là nội thị, ngoại thị); thị trấn không có vùng ngoại thị trấn.

2.3. MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG THEO PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH CỦA VIỆT NAM

Mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương hiện nay có thể được khái quát như sau:

- Về phân chia cấp chính quyền: gồm ba cấp thành phố, quận, và phường đối với khu vực nội thành; và ba cấp thành phố, huyện, xã - thị trấn đối với khu vực ngoại thành. Cả ba cấp chính quyền đều là chính quyền hoàn chỉnh, bao gồm hai cơ quan cơ bản là HĐND và UBND. Cấp phường - xã - thị trấn được coi là cấp chính quyền cơ sở.

- Cơ quan HĐND: là cơ quan quyền lực nhà nước ở thành phố, do nhân dân thành phố bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân thành phố và trước cơ quan nhà nước cấp trên. Đại biểu của HĐND được bầu theo phương thức phổ thông đầu phiếu và trực tiếp. Nhiệm kỳ của HĐND là 5 năm.

HĐND quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội. Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND nói chung, HĐND thành phố trực thuộc trung ương còn có những nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù cho khu vực đô thị.

Các cơ quan của HĐND: gồm có Thường trực HĐND và các ban của HĐND.

- Cơ quan UBND: UBND do HĐND bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

UBND chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện

pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

Cũng giống như HĐND, bên cạnh những nhiệm vụ, quyền hạn của UBND nói chung, UBND các cấp của thành phố trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của khu vực đô thị.

Cơ cấu của UBND: gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch UBND là đại biểu HĐND. Các thành viên khác của UBND không nhất thiết phải là đại biểu HĐND.

Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND: là cơ quan tham mưu, giúp UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của UBND cùng cấp và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở. Cơ quan chuyên môn hoạt động theo chế độ thủ trưởng.

2.4. KHÁI QUÁT VỀ CÁC THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

Hiện nay Việt Nam có 5 thành phố trực thuộc trung ương, bao gồm Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ.

Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là đô thị loại đặc biệt, còn Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ là đô thị loại I.

2.4.1. Thành phố - Thủ đô Hà Nội

Vốn từ lâu đời được coi là trung tâm của đất nước, Hà Nội luôn có một vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng về mọi mặt đối với sự phát triển của Việt Nam.

Hà Nội trở thành thủ đô của Việt Nam theo Hiến pháp năm 1946.

Hiện nay, Hà Nội có 9 quận, 5 huyện, được chia thành 125 phường, 99 xã, và 5 thị trấn.

Số dân của thành phố Hà Nội tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2003 có 3.055.300 người, trong đó dân số nội thành chiếm 53%, dân số ngoại thành chiếm 47%.

Tổng diện tích 920,97km² (nội thành chiếm 19,97% và ngoại thành chiếm 80,03%, bằng 0,28% diện tích của cả nước).

HNND các cấp đương nhiệm của thành phố Hà Nội có nhiệm kì 2004 - 2009.

2.4.2. Thành phố Hồ Chí Minh

Sau khi đất nước thống nhất, ngày 02/7/1976, Quốc hội đã ra Nghị quyết đặt tên thành phố Sài Gòn - Gia Định là thành phố Hồ Chí Minh.

Hiện tại, thành phố Hồ Chí Minh được coi là đô thị loại đặc biệt, với các thông tin cơ bản như sau:

Diện tích: 2.095,239 km², được chia thành 19 quận và 5 huyện, trong đó có 254 phường, 58 xã, và 5 thị trấn.

Dân số: 5.630.192 người (2004)

Thành phố Hồ Chí Minh chiếm 0,6% diện tích và 6,6% dân số so với cả nước, nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, là trung tâm kinh tế của cả nước, có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao.

2.4.3. Thành phố Hải Phòng

Được ấn định là thành phố từ năm 1945 theo Sắc lệnh 77, nhưng tới năm 1955, Hải Phòng mới chính thức trở thành đô thị trực thuộc trung ương, và được công nhận là đô thị loại I từ năm 2003.

Thành phố Hải Phòng nằm ở phía biển Đông Bắc Việt Nam, cách thủ đô Hà Nội 120 km. Hải Phòng là thành phố lớn

thứ 3 ở Việt Nam, và sở hữu một hải cảng lớn nhất khu vực phía Bắc. Với diện tích là 1.519 km² bao gồm hai huyện đảo: Cát Hải và Bạch Long Vĩ.

Hiện nay, Hải Phòng có 5 quận, 1 thị xã, 8 huyện, được chia thành 57 phường, 152 xã, và 9 thị trấn.

2.4.4. Thành phố Đà Nẵng

Thành phố Đà Nẵng được tách ra từ tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng và trở thành thành phố trực thuộc trung ương theo Mục 6 Nghị quyết của Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 10 ngày 06/11/1996, và trở thành đô thị loại I từ năm 2003.

Hiện nay, thành phố Đà Nẵng có diện tích tự nhiên là 1.255,53 km²; trong đó, các quận nội thành chiếm diện tích 213,05 km², các huyện ngoại thành chiếm diện tích 1.042,48km².

Năm 2004, dân số Đà Nẵng là 764.549 người, mật độ trung bình 609 người/km². Dân cư khu vực đô thị là 607.897 người, khu vực nông thôn là 156.652 người.

Hiện nay, Đà Nẵng có 5 quận, 2 huyện, chia thành 33 phường và 14 xã.

2.4.5. Thành phố Cần Thơ

Thành phố Cần Thơ được tách ra từ tỉnh Cần Thơ và trở thành thành phố trực thuộc trung ương từ ngày 26/11/2003 theo Điều 1 Nghị quyết số 22/2003/QH11 của Quốc hội.

TP Cần Thơ nằm ở trung tâm Đồng bằng sông Cửu Long, phía Tây sông Hậu, phía Bắc giáp An Giang, phía Nam giáp Hậu Giang, phía Tây giáp Kiên Giang, phía Đông giáp Vĩnh Long và Đồng Tháp.

Diện tích tự nhiên: 138.959,99 ha, bao gồm 4 quận, 4 huyện, được chia thành 30 phường, 33 xã và 4 thị trấn.

Dân số: 1.121.141 người, trong đó, nam: 550.334, nữ: 570.807. Người Kinh: 1.082.703; Hoa: 19.018; Khmer:

18.830; các dân tộc khác: 590 người. Khu vực đô thị: 559.040 người, nông thôn: 562.101 người.

2.5. MỘT SỐ NHẬN XÉT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

2.5.1. Những điểm mạnh

Thứ nhất, rõ ràng cấp chính quyền cơ sở càng nhỏ thì càng gần dân, càng phản ánh đúng đắn những nguyện vọng của nhân dân. Việc ở phường cũng thành lập HĐND tạo điều kiện cho người dân thực hiện triệt để hơn quyền làm chủ của mình, cũng như thực hiện tốt hơn quyền giám sát của mình.

Thứ hai, việc chia nhỏ chính quyền như hiện nay, nếu kết hợp tốt với phân cấp quản lí, sẽ tạo điều kiện cho mỗi cấp chính quyền chủ động, sáng tạo trong công việc của mình.

Thứ ba, với nhu cầu tăng lên của người dân đô thị về các dịch vụ công, thì việc có cấp chính quyền sát với dân như phường - xã - thị trấn sẽ giúp chính quyền địa phương giải quyết nhanh chóng các công việc của nhân dân, trên cơ sở hiểu biết và nắm vững mọi công việc phát sinh tại địa phương.

Thứ tư, việc phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ như ở khu vực nông thôn sẽ tạo điều kiện thống nhất các đơn vị hành chính - lãnh thổ trong cả nước, qua đó các nhà quản lí sẽ dễ dàng hơn trong việc đưa ra các chủ trương, chính sách chung cho từng cấp chính quyền.

2.5.2. Những điểm hạn chế

Thứ nhất là hạn chế về tổ chức chính quyền.

Việc thành lập chính quyền hoàn chỉnh tại cả ba cấp chính quyền của đô thị trực thuộc trung ương tỏ ra bất hợp lí, vì cả cấp phường và quận đều là đơn vị hành chính nhân tạo, không

mang bản sắc, truyền thống riêng, do đó không cần có cơ quan đại diện mang tính tự quản - HĐND.

Việc chia đô thị trực thuộc trung ương thành ba cấp chính quyền giống như khu vực nông thôn hiện cũng tỏ ra bất hợp lý, vì nó làm phân mảnh các hoạt động quản lý đô thị vốn mang bản chất là liên hoàn, thống nhất trong cả đô thị.

Ngay cả tổ chức của chính quyền cấp thành phố cũng cần sửa đổi. Với mô hình HĐND và UBND, hoạt động thường xuyên của chính quyền thành phố vẫn phụ thuộc quá nhiều vào các phiên họp của hai cơ quan này, do vậy nên kém chủ động, linh hoạt, sáng tạo.

Thứ hai là hạn chế về hoạt động của chính quyền.

Những qui định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp nói chung vẫn còn quá chung chung. Sự phân biệt giữa các cấp chưa thực sự rõ ràng, và khả năng thực hiện công việc chồng chéo giữa các cấp vẫn hoàn toàn có thể xảy ra. Hơn nữa, vẫn có sự đánh đồng giữa chính quyền địa phương nói chung (mà thực tế là chính quyền của khu vực nông thôn) với chính quyền tại đô thị nói riêng.

Ngoài ra, sự tồn tại của cơ quan Thường trực HĐND cũng là vấn đề gây tranh cãi, vì bản chất của cơ quan này hầu như đã có trong chức năng của cơ quan UBND.

Thứ ba là vấn đề tồn tại của khu vực nông thôn trong đô thị trực thuộc trung ương. Đây là một hiện tượng khá phổ biến tại Việt Nam và chúng ta còn phải chấp nhận nó trong một thời gian nữa. Nhưng do phải phân tâm lo cho cả công việc nông thôn, nên chính quyền đô thị khó có thể tập trung hoàn toàn vào việc quản lý, phát triển đô thị.

2.5.3. Về hiện tượng “khu đô thị mới” tại các đô thị lớn của Việt Nam trong thời gian gần đây

Thực chất “khu đô thị mới” là những khu vực tương đối độc lập về mặt qui hoạch của đô thị, được xây dựng nhằm chủ yếu vào chức năng định cư, tái định cư cho người dân đô thị, và mang tính chất như tế bào của đô thị. Hiện tượng phát triển nở rộ của các “khu đô thị mới” là một dấu hiệu phát triển của đô thị, nhưng cũng đặt ra nhiều vấn đề cho các nhà quản lý đô thị. Đặc biệt, địa vị pháp lý của khu đô thị trong hệ thống lãnh thổ - hành chính địa phương, và vấn đề tổ chức chính quyền tại các khu đô thị mới như thế nào hiện vẫn còn chưa được xác định rõ ràng, gây nên nhiều khó khăn cho cả chính quyền đô thị lẫn người dân khi các khu đô thị mới chính thức đi vào vận hành.

CHƯƠNG 3: XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ KHUYẾN NGHỊ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

3.1.1. Các mô hình phát triển đô thị trên thế giới

Đô thị trên thế giới có xu hướng phát triển theo một trong ba mô hình sau:

a. Mô hình “Làn sóng điện”

Thành phố chỉ có một trung tâm và 5 vùng đồng tâm (trừ trường hợp nó bị giới hạn bởi các điều kiện địa lý) như sau: Vùng 1 - khu vực trung tâm; Vùng 2 - khu chuyển tiếp; Vùng 3 - dân cư có mức sống trung bình; Vùng 4: Dân cư có mức sống tương đối cao; Vùng 5 - ngoại ô.

b. Mô hình thành phố đa cực

Mô hình chủ yếu tính đến các dạng đô thị mới phát sinh do sự phát triển của phương tiện giao thông. Cơ sở xây dựng mô

hình là thành phố có cơ cấu kiểu tế bào, cho phép xây dựng nhiều trung tâm. Trong mô hình, các khu được phân chia như sau: Khu trung tâm; Khu công nghiệp nhẹ; Khu dân cư hỗn hợp; Khu dân cư có thu nhập trung bình; Khu dân cư có thu nhập dưới trung bình; Khu công nghiệp nặng; Khu thương mại ngoại thành; Khu ở ngoại thành chất lượng cao; Khu công nghiệp ngoại thành.

c. Mô hình phát triển theo khu vực

Mô hình chủ yếu tính đến các dạng đô thị phát triển với sự hiện đại hóa của các phương tiện giao thông và nhiều thành phố phát triển theo kiểu khu phố. Đặc điểm của mô như sau: Từ trung tâm thành phố được mở rộng; Thành phố bao gồm các khu vực; Sự tăng trưởng hướng vào vùng còn trống; Sự phát triển nhanh theo các trục giao thông làm cho thành phố có hình sao.

3.1.2. Định hướng phát triển đô thị ở Việt Nam theo pháp luật hiện hành

Qua những qui định của pháp luật, chúng ta thấy Nhà nước muốn đô thị tương lai phát triển theo hướng duy trì các đô thị lớn hiện nay, tăng số lượng và chất lượng của các đô thị vừa và nhỏ, tránh hình thành siêu đô thị (megacity), tiến tới hình thành các vùng đô thị, chùm đô thị, với một đô thị lớn và nhiều đô thị vệ tinh ở mỗi vùng kinh tế.

3.1.3. Dự báo xu thế phát triển của đô thị Việt Nam trong tương lai

Cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đô thị Việt Nam đang ở trong quá trình phát triển vô cùng mạnh mẽ về cả chiều rộng và chiều sâu. Theo diễn biến phát triển hiện nay, số lượng đô thị loại đặc biệt sẽ không tăng, bởi vì chúng ta tránh hình thành các siêu đô thị, nhưng số lượng các đô thị loại I sẽ còn tiếp tục tăng lên, ít nhất để mỗi vùng kinh tế trọng điểm có một đô thị loại I. Cũng với xu hướng này,

số lượng các thành phố trực thuộc trung ương sẽ tăng tương ứng để bảo đảm các thành phố đó sẽ nhận được sự hỗ trợ tốt nhất từ trung ương trong quá trình phát triển của mình.

Từ lý thuyết về mô hình phát triển đô thị nói trên, cũng như những định hướng phát triển đô thị của Việt Nam, có thể thấy đô thị Việt Nam, đặc biệt các đô thị trực thuộc trung ương trong giai đoạn tới, sẽ là một dạng kết hợp giữa mô hình thành phố đa cực và mô hình phát triển theo khu vực.

Với mô hình này, đặc trưng quan trọng nhất của các đô thị tương lai là việc phân chia đô thị sẽ nổi bật ở tính chức năng, chứ không phải tính hành chính - lãnh thổ. Những đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh... sẽ dần được qui hoạch thành các khu chức năng, như khu dân cư, khu vui chơi giải trí, khu sản xuất - dịch vụ, khu hành chính - công sở... Các khu chức năng được hình thành vừa do sự phân bố, sắp xếp của chính quyền thành phố, vừa do tiềm lực và nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, chứ không phải là sự phân chia địa giới hành chính đơn thuần như hiện nay.

3.2. MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Các thành phố được khảo sát bao gồm: Tokyo (Nhật Bản), Seoul (Hàn Quốc), New York (Hợp chủng quốc Hoa Kỳ), Matxcova (Liên bang Nga), và Bangkok (Thái Lan).

Qua khảo sát, có thể thấy, mỗi quốc gia đều có mô hình tổ chức và hoạt động đặc thù dành cho đô thị trực thuộc trung ương của mình. Mô hình này có thể có những nét tương đồng với mô hình chính quyền nông thôn ở một số quốc gia, nhưng nhìn chung, luôn có sự khác biệt nhất định giữa hai khu vực đô thị và nông thôn.

Từ 5 mô hình nói trên, chúng ta có thể rút ra một số điểm chung như sau:

- Chính quyền các đô thị trực thuộc trung ương phần lớn có quyền tự trị.

- Mô hình phân chia chính quyền thành các cơ quan lập pháp, hành pháp, thậm chí tư pháp được áp dụng khá phổ biến tại chính quyền đô thị.

- Các đô thị trực thuộc trung ương đều có cơ quan đại diện ở cấp đô thị với tên gọi hội đồng.

- Mô hình cơ quan chấp hành - hành chính cá nhân được áp dụng khá rộng rãi tại các đô thị trực thuộc trung ương.

- Nhìn chung, mô hình chính quyền hai cấp là mô hình phổ biến cho các đô thị trực thuộc trung ương.

3.3. KHUYẾN NGHỊ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

3.3.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền

3.3.1.1. Mối quan hệ giữa bộ phận đô thị và nông thôn trong đô thị trực thuộc trung ương

Có hai công việc cần phải làm đối với bộ phận nông thôn trong đô thị này:

- Một là, có chính sách, phương án nhanh chóng chuyển đổi những khu vực thuần nông thôn này thành một dạng vành đai xanh của đô thị.

- Hai là, những khu vực nào không thể thực hiện việc chuyển đổi như trên thì kiên quyết trả về cho các tỉnh nông nghiệp lân cận.

Khi đó, các mảng công việc của chính quyền đô thị sẽ trở nên thuần nhất hơn. Chính quyền đô thị trực thuộc trung

ương có thể tập trung hơn vào các công việc phát triển đô thị, cung cấp dịch vụ đô thị tốt nhất cho người dân.

3.3.1.2 Về cấp chính quyền tại đô thị trực thuộc trung ương

Mô hình quản lý đô thị theo kiểu “một cấp chính quyền, hai cấp hành chính” có lẽ là mô hình tối ưu cho đô thị trực thuộc trung ương của Việt Nam trong tương lai. Theo mô hình này, chính quyền đô thị trực thuộc trung ương sẽ chỉ có một cấp duy nhất là cấp thành phố, cũng là cấp cơ sở. Đô thị sẽ được chia thành các khu nhỏ hơn. Các khu này là những khu chức năng, được thành lập tùy theo đặc điểm và nhu cầu của từng đô thị, không được coi là một cấp chính quyền địa phương, mà chỉ là một cấp quản lý hành chính.

3.3.1.3. Về tổ chức của cơ quan chính quyền

Tại cấp thành phố vẫn cần cơ quan HĐND, với tính chất đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân thành phố. Cơ quan HĐND được bầu theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu và trực tiếp, với cơ chế bầu theo tỉ lệ dân cư của từng khu. Vì cả thành phố chỉ có một cơ quan HĐND, nên có thể tăng số lượng đại biểu cho cơ quan này.

HĐND có chủ tịch, các phó chủ tịch HĐND, và các ban chuyên trách của HĐND của HĐND. Chủ tịch, các phó chủ tịch và các ban chuyên trách là cơ quan làm việc thường trực của HĐND.

HĐND thành phố bầu ra cơ quan chấp hành - hành chính của thành phố. Cơ quan này không phải là cơ quan tập thể mà là cơ quan cá nhân. Tên gọi của cơ quan này có thể là Thị trưởng, hay Chủ tịch thành phố. Thị trưởng là thành viên của HĐND nhưng không đồng thời giữ các vị trí lãnh đạo trong HĐND hay các cơ quan của HĐND.

Tại cấp khu không cần đặt ra cơ quan HĐND, mà chỉ có cơ quan chấp hành - điều hành, có thể gọi là Trưởng khu hay

Quận trưởng. Trưởng khu cũng là cơ quan cá nhân, chịu trách nhiệm cá nhân về các hoạt động của mình trước Thị trưởng thành phố. Để bảo đảm tính chất chính quyền của dân, do dân, vì dân, và cũng để bảo đảm cơ quan này nắm vững tình hình trong khu, có thể đặt ra cơ chế hiệp thương giữa các đoàn thể của nhân dân tại khu để giới thiệu ứng cử viên lên Thị trưởng. Thị trưởng căn cứ vào sự giới thiệu này sẽ ra quyết định bổ nhiệm trưởng khu.

3.3.1.4. Về nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của cơ quan chính quyền

Với tính chất là cơ quan tự quản của địa phương, HĐND quyết định các biện pháp để thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước trên địa bàn thành phố, tự quyết các biện pháp điều hành và phát triển thành phố. Tất cả các vấn đề, lĩnh vực mang tính liên thông toàn thành phố đều phải căn cứ vào nghị quyết của HĐND thành phố để thực hiện.

Hội đồng nhân dân thành phố thực hiện quyền lực của mình thông qua các kì họp. Do đô thị trực thuộc trung ương chỉ có một cấp chính quyền, nên số lượng kì họp của HĐND có thể tăng thêm so với số lượng 2 lần/năm như hiện tại, có thể là 4 - 6 lần/năm. Ngoài các cuộc họp định kì, HĐND có thể họp bất thường để quyết định các vấn đề phát sinh trong quá trình quản lí đô thị.

HĐND chịu trách nhiệm tập thể trước nhân dân thành phố và trước Chính phủ về các quyết định của mình. Cá nhân mỗi đại biểu HĐND chịu trách nhiệm trước nhân dân thành phố và trước HĐND, có thể bị biểu quyết bất tín nhiệm trong kì họp của HĐND.

Thị trưởng là cơ quan chấp hành - hành chính tại thành phố trực thuộc trung ương. Thị trưởng chịu trách nhiệm thực hiện các văn bản pháp luật của Nhà nước, của HĐND thành phố, đồng thời trực tiếp điều hành mọi hoạt động quản lí hành

chính của thành phố. Thị trưởng đại diện cho thành phố trong mọi hoạt động đối nội, đối ngoại. Được HĐND thành phố bầu ra trong số các đại biểu của mình, thị trưởng chịu trách nhiệm cá nhân trước HĐND thành phố, trước nhân dân thành phố và trước Chính phủ.

Các cơ quan chuyên môn của thị trưởng có nhiệm vụ tư vấn, tham mưu cho thị trưởng trong các lĩnh vực quản lý thành phố. Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn do thị trưởng bổ nhiệm. Có thể tiến hành thi tuyển để chọn ra ứng cử viên cho chức danh này.

Các khu trong địa bàn thành phố được thành lập, chia tách, sáp nhập theo nghị quyết của HĐND. Trưởng khu do các đoàn thể của nhân dân trong khu giới thiệu lên để Thị trưởng bổ nhiệm. Nếu là khu mới hay khu không có chức năng định cư, thị trưởng chủ động bổ nhiệm trưởng khu.

Trưởng khu hoạt động như một cánh tay nối dài của chính quyền thành phố, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật của Nhà nước, của thành phố tại khu của mình, cung cấp các dịch vụ hành chính công cho nhân dân trong khu. Giúp việc cho trưởng khu có các cơ quan chuyên môn nhất định. Thị trưởng quyết định số lượng, lĩnh vực và cơ cấu các cơ quan này tùy theo nhu cầu quản lý hành chính của từng khu.

Để cung cấp dịch vụ hành chính công nhanh chóng, kịp thời cho nhân dân, trưởng khu có thể thành lập các Trung tâm dịch vụ hành chính công đặt tại một số địa bàn trong khu của mình. Mỗi trung tâm không có địa bàn hoạt động độc lập, mà có địa bàn toàn khu. Nhân dân trong khu có thể chọn ra một trung tâm bất kỳ để tiến hành giao dịch.

3.3.1.5. Về chính quyền tại các khu đô thị mới

Nên qui định khu đô thị mới là một khu trực thuộc thành phố, được hưởng qui chế như đối với cấp khu của thành phố.

Ngay khi dự án khu đô thị mới được phê duyệt thực hiện, chính quyền thành phố nên ra nghị quyết thành lập khu mới tại địa bàn xây dựng khu đô thị mới. Khi khu đô thị mới bước vào giai đoạn vận hành, chính quyền thành phố sẽ bổ nhiệm trưởng khu cùng với bộ máy quản lý hành chính tại đây. Việc bổ nhiệm bộ máy quản lý hành chính tại khu đô thị mới có thể mang tính tạm thời trong giai đoạn số lượng người - hộ định cư còn ít. Sau đó, chức vụ trưởng khu có thể được hình thành thông qua con đường giới thiệu từ nhân dân lên để thị trưởng thành phố bổ nhiệm.

3.3.2. Giải pháp hiện thực hóa việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương

3.3.2.1. Lộ trình thực hiện việc đổi mới

Việc đổi mới nên tiến hành theo ba giai đoạn như sau:

- Giai đoạn thứ nhất: 2 năm đầu tiên: bỏ cơ quan HĐND tại phường, chỉ còn UBND do nhân dân phường trực tiếp bầu ra. Có thể tiến hành thí điểm tại một số quận được chọn lựa của một vài thành phố trực thuộc trung ương.

- Giai đoạn thứ hai: 2 năm tiếp theo: thí điểm bỏ cấp phường tại một vài thành phố được chọn lựa. Cấp quận có thể giữ nguyên tên gọi hoặc chuyển thành cấp khu như đã đề xuất ở trên. Chính quyền thành phố tiến hành phân chia khu trong thành phố theo các chức năng của mỗi địa bàn. Sau đó, chính quyền thành phố thành lập chính quyền khu. Trưởng khu do chủ tịch UBND thành phố bổ nhiệm dưới sự phê chuẩn của HĐND thành phố. Trưởng khu có thể thành lập một số trung tâm dịch vụ hành chính công đặt tại trụ sở của những phường cũ.

- Giai đoạn thứ ba: 1 năm tiếp theo: kết quả thí điểm của hai giai đoạn trước được áp dụng cho tất cả các thành phố trực thuộc trung ương. Song song với việc này, mô hình thị trường thành phố cũng được áp dụng thay cho mô hình ủy ban nhân dân.

3.3.2.2. Một số kiến nghị về mặt thể chế

Với việc tổ chức lại chính quyền đô thị trực thuộc trung ương như trên, các văn bản pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cần phải được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành thêm.

Thứ nhất, về hiến pháp: cần sửa đổi qui định của Hiến pháp 1992 về việc phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ tại địa phương. ở khu vực đô thị, cần ghi rõ thành phố trực thuộc trung ương được chia thành các khu (hay quận nếu muốn giữ nguyên tên gọi hiện nay). Các khu được phân chia tùy theo nhu cầu quản lý của chính quyền thành phố. Ngoài ra, việc tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương nói riêng và chính quyền địa phương nói chung nên dành cho luật định, không cần phải qui định quá chi tiết trong hiến pháp như hiện nay.

Thứ hai, Luật Tổ chức HĐND và UBND hiện hành cũng cần sửa đổi. Cần dành riêng một phần độc lập trong luật để qui định về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương.

Nhà nước nên ban hành một đạo luật chung về chính quyền địa phương, trong đó phân định rõ chính quyền ở nông thôn, và chính quyền ở đô thị. Không nên đặt tên “Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” như hiện nay, vì nó không phản ánh được hết các cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương.

Về vấn đề phân cấp quản lý, trong tương lai cần có sự phân cấp mạnh mẽ hơn nữa cho các thành phố trực thuộc trung

ương, dần dần tiến tới chế độ tự quản cho những địa phương này, kết hợp với một cơ chế giám sát chặt chẽ bằng pháp luật từ trung ương.

Ngoài ra, một loạt các văn bản dưới luật khác như pháp lệnh, nghị định, thông tư... liên quan cũng cần được sửa đổi để thể hiện sự phân biệt giữa chính quyền tại nông thôn và tại đô thị, cũng như để cụ thể hóa mô hình đề xuất ở trên.

KẾT LUẬN

Đô thị nói chung, và đô thị trực thuộc trung ương nói riêng, là những thực thể có đời sống đặc thù của mình so với các loại hình địa phương khác của mỗi quốc gia. Đô thị trực thuộc trung ương lại càng đặc thù, bởi vì đây là cấp địa phương cao nhất, không phụ thuộc vào một cấp trên nào trừ chính quyền trung ương. Các đô thị trực thuộc trung ương luôn được Nhà nước dành cho những chính sách riêng để bảo đảm vai trò trung tâm quốc gia, trung tâm vùng về mọi mặt của mình.

Để bảo đảm các mặt của đô thị trực thuộc trung ương được vận hành thống suốt, có hiệu quả, nói chung hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại đô thị cần phải mang tính liên hoàn, thống nhất trong toàn đô thị, không có sự phân mảnh, không tách rời từng bộ phận ra được.

Với đặc thù như vậy, điều tất yếu là đô thị trực thuộc trung ương cần có một bộ máy quản lý năng động, hiệu lực, và hiệu quả. Bộ máy này không thể rập khuôn như bộ máy chính quyền nói chung của chúng ta hiện nay, vốn được thiết kế chủ yếu dành cho khu vực nông thôn. Trong quá khứ, tuy mô hình này đã phát huy được một số thế mạnh nhất định, nhưng nói chung, nó làm cho các đô thị lớn mất đi bản sắc của mình,

không thể vươn lên đúng tầm so với tiềm năng nội tại, cũng như so với định hướng mà Nhà nước đã vạch ra.

Như vậy, nhu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương hiện nay là nhu cầu có thực, xuất phát từ yêu cầu phát triển nội tại của mỗi đô thị, cũng như từ yêu cầu phát triển chung của cả nước, từ sức ép của quá trình hội nhập quốc tế. Rất nhiều công trình nghiên cứu đã khẳng định nhu cầu đổi mới này. Những văn bản pháp lý chính thức của Nhà nước cũng đã thừa nhận nhu cầu này, và đã có những động thái đầu tiên để thực hiện việc đổi mới này.

Mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị trực thuộc trung ương mà luận văn đã đề xuất - mô hình “Một cấp chính quyền, hai cấp hành chính” - không hoàn toàn là một sáng kiến mới, mà chỉ là một sự kế thừa và phát triển thêm những đề xuất đã có của các nhà khoa học tiền bối. Tuy nhiên, tác giả cũng đã cố gắng làm chi tiết và cụ thể hơn mô hình này, tạo thêm tính khả thi để mô hình có thể được áp dụng trên thực tế. Với tình hình của Việt Nam hiện nay, mô hình đã nêu tỏ ra là mô hình thích hợp nhất cho các đô thị trực thuộc trung ương. Nó vừa bảo đảm được tính tập trung, thống nhất, nhanh nhạy của hoạt động quản lý đô thị, vừa duy trì được tính dân chủ truyền thống của bộ máy chính quyền từ trung ương đến địa phương của Việt Nam. Sẽ không quá khó để áp dụng mô hình này tại các thành phố trực thuộc trung ương của chúng ta, nhưng tất nhiên nó cũng cần đầu tư nhiều về thời gian, công sức, và tiền bạc.

Tôi tin rằng với mô hình nói trên, các đô thị trực thuộc trung ương của Việt Nam sẽ tiếp tục vươn lên một cách mạnh mẽ. Và trong một ngày không xa, chúng ta sẽ được chứng kiến những thành phố lớn của Việt Nam văn minh, giàu đẹp sánh ngang với những thành phố hiện đại của thế giới.