

## CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

TS Thaveeporn Vasavakul\*

### Giới thiệu

Năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã phê chuẩn Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.<sup>1</sup> Chương trình tổng thể cải cách hành chính (CCHC) nhằm vào bốn mục tiêu: cải cách thể chế, cải cách tổ chức, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức, và cải cách hành chính công.<sup>2</sup> Trong lĩnh vực cải cách quản lý đô thị, Chương trình tổng thể không đưa ra những định hướng chi tiết. Bài viết này đặt vấn đề: Việt Nam đã phân biệt quản lý nông thôn và quản lý thành thị như thế nào? Để phân tích việc CCHC trong lĩnh vực quản lý đô thị, chúng tôi tập trung vào những khía cạnh cải cách trong bối cảnh cả nước thực hiện Chương trình tổng thể. Cụ thể, bài viết sẽ phân tích bốn khía cạnh cải cách. *Một là*: khái niệm *đô thị* và *quản lý đô thị*. *Hai là*: việc cải cách tổ chức, tập trung chính vào việc đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị cũng như việc phân cấp quản lý giữa các cấp hành chính khác nhau. *Ba là*: việc cải cách phương thức cung cấp dịch vụ hành chính cũng như các dịch vụ công ích ở đô thị. *Bốn là*: việc mở rộng cơ chế tham gia của cư dân đô thị.<sup>3</sup>

Báo cáo sẽ chia làm ba phần. Phần 1 tập trung vào cách tiếp cận quản lý đô thị thể hiện trong khung pháp lý hiện hành. Phần 2 trình bày một số kinh nghiệm quản lý đô thị tại các cấp hành chính khác nhau và phân tích những khó khăn, thách thức. Phần 3 đưa ra một số suy nghĩ về những hướng đi của CCHC trong quản lý đô thị cho giai đoạn sau 2010.

### 1. Cách tiếp cận cải cách quản lý đô thị trong bối cảnh cải cách hành chính nhà nước

Từ góc độ thể chế, có thể nói Việt Nam chưa có hệ thống pháp luật riêng biệt dành cho việc quản lý đô thị. Từ những năm 2001 - 2010, Việt Nam có hai văn bản chính liên quan đến định nghĩa về đô thị, đó là Nghị định 72/2001/NĐ-CP ban hành ngày 05/10/2001 và Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ban hành ngày 07/5/2009. Theo Nghị định số 42/2009/NĐ-CP, Việt Nam có sáu loại đô thị được phân loại theo vị trí, cơ sở hạ tầng và đặc điểm dân cư. Điều 6 định nghĩa các nét cơ bản của đô thị: vai trò là trung tâm tổng hợp hoặc trung tâm chuyên ngành; quy mô dân số toàn đô thị tối thiểu là 4 nghìn người trở lên; mật độ dân số phù hợp với quy mô, tính chất và đặc điểm của từng loại đô thị và được tính trong

---

\* Nhà nghiên cứu và chuyên gia tư vấn độc lập, Thái Lan.

phạm vi nội thành, nội thị và khu phố xây dựng tập trung của thị trấn; tỷ lệ lao động phi nông nghiệp được tính trong phạm vi nội thành đạt tối thiểu 65% so với tổng số lao động; hệ thống công trình hạ tầng đô thị bao gồm cả hạ tầng xã hội và kỹ thuật; việc phát triển đô thị theo quy chế quản lý kiến trúc được duyệt.

Ngoài ra, trong năm 2009 và 2010, cả Quốc hội và Chính phủ đã ban hành thêm một số văn bản quan trọng về quản lý đô thị. Tháng 6 năm 2009, Quốc hội đã thông qua Luật Quy hoạch đô thị và trong năm 2010 có kế hoạch xem xét và thông qua dự thảo Luật Thủ đô. Chính phủ đã ban hành Nghị định 64/2010/NĐ-CP về quản lý cây xanh và Nghị định ngày 7/4/2010 về quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị. Có thể nói, những văn bản này chính là cơ sở để xác định những đơn vị đô thị và một số hướng quản lý đô thị.

Trong các lĩnh vực khác, đơn vị đô thị không có văn bản riêng. Về cơ bản, cải cách việc quản lý đô thị được tiến hành trong bối cảnh chung của những nỗ lực cải cách hành chính của các đơn vị. Về cơ cấu tổ chức bộ máy, các đơn vị đô thị áp dụng Luật Tổ chức Ủy ban Nhân dân (UBND) và Hội đồng Nhân dân (HĐND) (2003) với quy định chung cho chính quyền cả ba cấp cũng như cả nông thôn và thành thị. Trong suốt thập niên 2000, Đảng Cộng sản và Chính quyền Trung ương đưa ra một số chính sách cải cách và tái cơ cấu hệ thống chính quyền địa phương như sau:

- Nghị quyết 17 NQ/TW đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn, ngày 18/3/2002.

- Từ năm 2004 đến 2008, nhiều nghị định được ban hành nhằm tái cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý cấp tỉnh và cấp huyện. Nghị định 172 năm 2004 điều chỉnh trách nhiệm của các cơ quan chức năng thuộc UBND tỉnh và UBND huyện. Nghị định 13 và 14, ban hành năm 2008, thay thế Nghị định 171 và 172.

Song song với việc tái tổ chức các bộ ngành Trung ương và các cơ quan chuyên môn ở địa phương là một bước phân cấp trong bộ máy quản lý nhà nước. Các quy định về phân cấp chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và chính quyền địa phương nói chung được tìm thấy trong một diện rộng các văn bản quy phạm pháp luật. Xin đơn cử những văn bản quan trọng nhất là Nghị định 93-CP (2001) của Thủ tướng về phân cấp quản lý nhà nước trong các lĩnh vực quy hoạch vùng và quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quản lý đất đai và nhà ở, quản lý hạ tầng đô thị, quản lý ngân sách, tổ chức và nhân sự tại Thành phố Hồ Chí Minh, Luật Ngân sách (2002), Luật Đất đai (2003), Luật Tổ chức HĐND và UBND (2003), Nghị quyết 08 về phân cấp giữa trung ương và chính quyền tỉnh, thành phố (2004), và Luật Xây dựng (2005). Nghị quyết 08 là văn bản duy nhất có nội dung đa ngành và đa lĩnh vực.<sup>4</sup> Trong thực tế, mức độ phân cấp của các ngành có sự khác nhau. Trong hầu hết các lĩnh vực không được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương thì UBND và HĐND tỉnh, thành quyết định hướng phân cấp cho các cấp dưới.

Trong khuôn khổ phân cấp quản lý, thập niên 2000, Đảng và Nhà nước nhấn mạnh việc phân cấp cung cấp dịch vụ hành chính và dịch vụ công. Việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính diễn ra trong mỗi giai đoạn với các văn bản hướng dẫn then chốt như Nghị định 38-CP (1994) về việc tinh giản thủ tục hành chính, Quyết định 181 (2003) về cơ chế một cửa tại các cấp hành chính, Quyết định 30 (2007) về việc đơn giản hoá thủ tục hành chính, và Quyết định 93 (2007) về một cửa liên thông.<sup>5</sup> Trong quá trình thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước, vấn đề cung cấp dịch vụ công trong các lĩnh vực như giáo dục, y tế, văn hoá, sinh hoạt hàng ngày cũng đã trở thành vấn đề

cấp bách và giành được sự quan tâm từ nhiều phía. Chủ trương cải cách chính tập trung vào việc cụ thể hoá khái niệm *xã hội hoá những dịch vụ công*. Khái niệm “xã hội hoá” được sử dụng tại Việt Nam để mô tả sự tham gia của xã hội trong công việc theo “truyền thống” thuộc thẩm quyền quản lý của Nhà nước. Xã hội hoá có nghĩa là Nhà nước và nhân dân cùng làm.<sup>6</sup> Nghị quyết 05/2005/NQ-CP đã tiến thêm một bước trong việc đẩy mạnh xã hội hoá trong các ngành giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao. Về mặt quản lý nhà nước, văn bản pháp luật chính định hướng bộ máy quản lý dịch vụ công là Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 24/5/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập. Về việc cung cấp dịch vụ, không có sự phân biệt về cách tổ chức cung cấp dịch vụ công cho địa bàn nông thôn hay thành thị. Tuy nhiên, các văn bản thuộc các ngành lĩnh vực đưa ra khung lệ phí hoặc phí dịch vụ, trong đó có sự phân biệt giữa những mức phí thu tại các địa bàn nông thôn, thành thị khác nhau.

Trong lĩnh vực dân tham gia, Việt Nam có cơ chế dân tham gia gián tiếp và trực tiếp vào quá trình quản lý nhà nước ở địa phương. Cũng như các khung pháp lý điều hành khác, không có văn bản điều hành cơ chế dân tham gia tại khu vực nông thôn và thành thị. Ở cả ba cấp chính quyền tại cả nông thôn và thành thị, người dân bầu ra các đại biểu hội đồng nhân dân cấp xã, huyện và tỉnh làm người đại diện cho mình.<sup>7</sup> Nhiều văn bản pháp lý quy định sự tham gia trực tiếp của người dân trong việc giám sát quản lý nhà nước ở địa phương. Trong những năm 2000, Nghị định Dân chủ cơ sở, ban hành từ năm 1998, đã được bổ sung và hoàn thiện. Pháp lệnh dân chủ cấp xã vạch ra trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước ở cấp xã trong việc thông tin cho người dân về các chính sách pháp luật của nhà nước, cũng như các kế hoạch kinh tế - xã hội của địa phương. Về phần người dân, Pháp lệnh nêu ra những lĩnh vực mà người dân có thể tham gia thảo luận, đưa ra quyết định và giám sát. Ngoài Pháp lệnh Dân chủ cơ sở (2007), có hai khung pháp lý được sử dụng làm cơ sở cho sự tham gia trực tiếp của người dân. Nghị định 99, ngày 28/7/2005, nêu rõ việc thành lập Ban Thanh tra Nhân dân ở cấp xã, phường, ở đơn vị sự nghiệp và các doanh nghiệp nhà nước. Quyết định 80 của Thủ tướng, ban hành cùng năm 2005, quy định về quyền giám sát của cộng đồng đối với các dự án đầu tư địa phương.

Tóm lại, trong thập niên 2000, Quốc hội và Chính phủ Việt Nam đã dành mối quan tâm đáng kể cho việc quản lý đô thị. Việc này được thể hiện khá rõ trong việc ban hành những khung pháp lý định nghĩa khái niệm *đô thị* và hướng dẫn việc quản lý đô thị từ các khía cạnh khác nhau. Tuy nhiên, Chương trình tổng thể cải cách hành chính và kế hoạch triển khai không có nội dung riêng biệt cho việc cải cách quản lý đô thị. Những văn bản liên quan đến khía cạnh quản lý nhà nước không tách biệt rõ ràng quản lý nông thôn và quản lý thành thị. Những văn bản liên quan đến sự tham gia của dân trong việc xây dựng chính quyền cũng có nội dung chung tương tự. Mặc dù khung pháp lý hiện hành không tách biệt rõ nội dung quản lý nông thôn và thành thị, nhưng trong thực tế quản lý, có thể nhìn thấy sự khác nhau trong việc vận dụng khung pháp lý hiện hành và những vấn đề xuất hiện trong việc quản lý đô thị. Phần 2 của bài viết tập trung vào một số kinh nghiệm thực tế điển hình về những thách thức trong việc quản lý đô thị.

## 2. Một số kinh nghiệm thực tế trong quản lý đô thị

Trong thực tế, vận dụng khung pháp lý hiện hành đã xuất hiện một số trường hợp và tình huống thể hiện những hạn chế và thách thức trong việc quản lý đô thị tại Việt Nam.

Phần 2 phân tích một số kinh nghiệm tiêu biểu liên quan đến khung pháp lý về thẩm quyền quản lý đô thị, những thách thức trong việc cung ứng dịch vụ và mô hình dân tham gia.

### 2.1. Bộ máy quản lý đô thị

Trong lĩnh vực bộ máy quản lý, nhìn chung, không có sự khác biệt lớn trong quản lý chính quyền ở thành thị và nông thôn Việt Nam. Hai văn bản pháp lý ban hành năm 2008 là Nghị định 13 về tái cơ cấu các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh và Nghị định 14 về tái cơ cấu các cơ quan chuyên môn cấp huyện chỉ phản ánh những khác biệt rất cơ bản về mô hình tổ chức giữa hệ thống chính quyền nông thôn và chính quyền thành thị.

Ở cấp tỉnh/thành, không có khác biệt lớn giữa các tỉnh đô thị hoá cao và các tỉnh nông thôn. Cũng không có sự khác biệt giữa cơ cấu chính quyền tỉnh và cơ cấu chính quyền thành phố thuộc Trung ương. Một số tỉnh đưa thêm các ban, sở vào bộ máy để phù hợp với đặc tính riêng của địa phương mình. Ví dụ, các tỉnh có chung biên giới với một nước khác, các tỉnh có khu công nghiệp, và các tỉnh có di sản văn hoá được UNESCO công nhận sẽ lập ra Sở Ngoại vụ. Các tỉnh đáp ứng các tiêu chuẩn về số dân của các dân tộc thiểu số sẽ lập ra Ban Dân tộc. Và cuối cùng, Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được đặc cách lập ra Sở Quy hoạch và Kiến trúc.

Trong quản lý cấp huyện, có sự phân biệt rõ ràng hơn giữa chính quyền đô thị và nông thôn. Tất cả các đơn vị cấp quận/huyện đều có mười cơ quan bắt buộc đối với cả khu vực đô thị và nông thôn. Ngoài ra, quận, thị xã và thành phố trực thuộc tỉnh sẽ lập ra Phòng Kinh tế và Phòng Quản lý đô thị. Phòng Kinh tế chịu trách nhiệm tham mưu cho UBND trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, sản xuất muối, thủy lợi, hải sản, nghề thủ công, khoa học và công nghệ, công nghiệp và thương mại. Phòng Quản lý đô thị tham mưu cho UBND trong các lĩnh vực kiến trúc đô thị, lập quy hoạch xây dựng đô thị, phát triển đô thị, nhà ở, vật liệu xây dựng, giao thông, dịch vụ hạ tầng công cộng (cấp thoát nước, vệ sinh môi trường đô thị, công viên giải trí, trồng cây xanh, chiếu sáng, xử lý rác và bãi đậu xe). Ngược lại, đơn vị huyện sẽ lập Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Phòng Công thương. Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tham mưu cho UBND trong các lĩnh vực nông lâm nghiệp, sản xuất muối, thủy lợi, hải sản, phát triển nông thôn, phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại, hợp tác xã và ngành nghề thủ công. Phòng Công thương tham mưu cho UBND trong các lĩnh vực công nghiệp nặng và nhẹ, thương mại, xây dựng, phát triển đô thị, kiến trúc, lập quy hoạch xây dựng, vật liệu xây dựng, nhà ở, dịch vụ hạ tầng công cộng, giao thông, khoa học và công nghệ.<sup>8</sup>

Vào thập niên 2000, có nhiều quan tâm dành cho việc củng cố chính quyền cấp xã. Quản lý cấp xã được bổ sung những trách nhiệm điều hành mới, nhất là đối với các phường ở thành phố. Thử nhìn vào phường Quang Trung ở Kon Tum, ta sẽ hiểu rõ hơn về trách nhiệm của các quan chức địa phương. Theo quy định chung, quản lý cấp xã có 19 vị trí, 5 vị trí lãnh đạo và 7 người phụ trách về: các vấn đề nhà ở và tư pháp hộ tịch; tài chính; hành chính; đất đai; văn hoá - xã hội; công an và quân sự; và thành viên các tổ chức quần chúng. Tuy nhiên, phường Quang Trung là một phường trọng điểm của thành phố, số nhân sự lớn hơn quy định do lượng công việc yêu cầu. Hầu hết các cán bộ phường đều tham gia xử lý các vấn đề thực tế có thể nảy sinh trong địa phương hay phối hợp với cấp cao hơn trong lĩnh vực đó. Quản lý cấp xã thông qua hệ thống các trưởng thôn để tiếp cận với quần chúng. Các trưởng thôn không được coi là cán bộ.<sup>9</sup>

Mặc dù sự gia tăng số lượng nhân sự, ở mức độ nào đó, thể hiện việc phân quyền và trách nhiệm phối hợp xuống cấp cơ sở, cho đến nay chưa có phân tích về các trách nhiệm cấp xã xét trong toàn hệ thống chính quyền địa phương làm cơ sở xác định quy mô nhân sự.

### 2.2. Việc cung cấp dịch vụ thủ tục hành chính và dịch vụ công

Sự phát triển kinh tế xã hội của các đô thị đòi hỏi phải có những thay đổi mạnh mẽ hơn trong quan hệ hành chính giữa cơ quan nhà nước và dân, đặc biệt là trong việc cải cách thủ tục để người dân dễ sinh sống và làm ăn hơn. Mô hình một cửa đã là một triển vọng cho việc thực hiện cải cách thủ tục tại đô thị. Khái niệm *dịch vụ một cửa* đã đưa vào quan niệm các cơ quan chính phủ với tư cách là những người cung cấp dịch vụ hành chính tạo điều kiện cho các hoạt động của công dân và của các nhóm. Tuy nhiên, cơ chế dịch vụ một cửa vẫn còn chưa phục vụ đầy đủ với tư cách là động lực cho cải cách hệ thống hành chính công.

Có một số hạn chế nói chung của cơ chế dịch vụ một cửa. Cải cách thủ tục thành công hay không tùy thuộc vào sự cải tiến chất lượng nói chung của khuôn khổ thể chế và pháp lý. Tại Việt Nam, các lĩnh vực then chốt cần giải quyết là các thủ tục giữa các tiểu đơn vị khác nhau bên trong cơ quan quản lý nhà nước cũng như những đơn vị thuộc các cơ quan quản lý nhà nước khác nhau. Các thủ tục hành chính công kênh xuất phát từ một thực tế là chúng được ban hành bởi các cơ quan khác nhau và dưới các hình thức khác nhau và các cấp độ văn bản khác nhau mà không có sự điều phối đến nơi đến chốn ngay từ đầu. Trong một số trường hợp, các thủ tục công kênh lại được tạo ra bởi việc các cơ quan quản lý nhà nước chỉ xem xét tới sự thuận tiện, các nguồn lực và hạ tầng cơ sở riêng. Vấn đề thứ hai là hiện nay, tất cả dịch vụ một cửa tại đô thị và nông thôn được tổ chức ở các cấp hành chính như nhau. Trong thực tế, tại cấp Trung ương, sự cần thiết đối với dịch vụ một cửa phải cung cấp các dịch vụ thì lại có sự khác nhau giữa bộ này với bộ khác, giai đoạn thí điểm cho thấy rằng một số bộ lại có nhiều mối quan hệ tiếp xúc với dân hơn những bộ khác. Các nhu cầu đối với dịch vụ một cửa cũng khác nhau giữa tỉnh này với tỉnh khác và giữa các địa phương trong cùng một tỉnh. Những tỉnh nào có các hoạt động kinh tế sôi nổi sẽ có cơ chế dịch vụ một cửa hiệu quả, mà tự thân nó cũng là một động lực cho tăng trưởng hơn nữa. Bên trong bối cảnh phân giao trách nhiệm, cơ chế dịch vụ một cửa tại cấp xã/phường lại trở nên bận rộn hơn.

Liên quan đến việc cung cấp dịch vụ thủ tục cho các đô thị, có hai vấn đề chính cần được quan tâm. *Một là* các đơn vị đô thị sẽ có những giải pháp gì để giảm thiểu những tác động không mong muốn trong việc phối hợp thủ tục hành chính của các bộ ngành. *Hai là* nên có cách tiếp cận tổ chức một cửa như thế nào để có thể đáp ứng được nhu cầu của người dân một cách hiệu quả nhất.

Về việc cung ứng dịch vụ công, vì điều kiện kinh tế phát triển, người dân có nhu cầu được cung ứng dịch vụ tốt hơn. Tuy nhiên, các nguồn lực của chính quyền các đô thị lại hạn hẹp về tài chính và nhân lực. Trong quá trình này, nhiều đô thị có cách giải quyết có hiệu quả thông qua việc mở rộng sự tham gia của các tổ chức xã hội và quần chúng. Tuy nhiên, việc quản lý dịch vụ công và xã hội hoá dịch vụ công hiện đang còn nhiều vấn đề cần giải quyết cả trong lĩnh vực quản lý dịch vụ công trong khuôn khổ Nghị định 43 và việc tham gia của dân trong việc xác định nhu cầu dịch vụ và kiểm tra chất lượng.

### **2.3. Cơ chế dân tham gia ở đô thị có khác ở nông thôn hay không?**

Cho đến lúc Quốc hội phê chuẩn việc thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện, quận và phường, không có sự khác biệt giữa cơ chế đại diện giữa nông thôn và thành thị. Nếu mô hình thí điểm được thể chế hoá, sẽ thay đổi bộ mặt của chính quyền đô thị.

Thực tế, trong khung pháp lý hiện hành, có thể nói HĐND tại khu vực đô thị mạnh hơn. Ở cấp tỉnh/ thành, HĐND của các thành phố trực thuộc Trung ương đóng vai trò tích cực. Một lý do chính là do có tỷ lệ đại biểu không thuộc khối chính quyền và đảng khá cao. Ở cấp thành phố trực thuộc tỉnh, cơ cấu tổ chức của HĐND tương đương với cơ cấu của HĐND huyện. Ở cấp này, phần lớn HĐND chỉ có một đại biểu chuyên trách. Ở cấp phường, HĐND có cơ cấu tổ chức như HĐND xã. Nói chung, HĐND phường có vấn đề thiếu nguồn lực nhưng khi so sánh với xã thì chất lượng của HĐND phường tốt hơn.<sup>10</sup>

Trong lĩnh vực huy động sự tham gia trực tiếp của người dân, Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) đóng vai trò quan trọng mặc dù tính tích cực của MTTQ tại các địa bàn khác nhau. MTTQ cơ sở tổ chức việc bỏ phiếu tín nhiệm giữa kỳ của lãnh đạo chủ chốt như chủ tịch UBND và HĐND. Vai trò của Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát Cộng đồng có sự khác biệt giữa các địa phương. Mặc dù khung pháp lý hiện giờ cho phép cộng đồng tham gia trực tiếp vào các quyết định thì vẫn còn ít hoặc không có sự thảo luận giữa người ra quyết định về công trình/dự án với cộng đồng, tuy việc này có diễn ra ở cấp thôn và trưởng thôn được coi là người đại diện của cộng đồng. Có một số ngoại lệ như chương trình 135 và một số dự án ODA thể hiện sự ủng hộ việc người dân trực tiếp tham gia và đảm bảo tiến trình minh bạch.

### **2.4. Dự thảo Luật Thủ đô: Một thách thức từ góc độ cải cách thể chế**

Pháp lệnh Thủ đô được ban hành năm 2002. Tuy nhiên, việc thực hiện Pháp lệnh qua những năm 2000 đã bộc lộ những bất cập cả từ khía cạnh pháp lý cũng như khả năng giải quyết những vấn đề bức xúc phát sinh trên địa bàn Thủ đô. Một điểm bất cập chính là hiệu lực pháp lý của Pháp lệnh thấp hơn Luật. Nhiều cơ chế, chính sách đặc thù quy định trong Pháp lệnh như phân công trách nhiệm; phân cấp quản lý nhà nước cho HĐND và UBND thành phố Hà Nội cũng như các bộ, ngành Trung ương đã bị vô hiệu hoá bởi các quy định trong các đạo luật được ban hành sau đó, như Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Cư trú. Việc này làm giảm tính hiệu lực, hiệu quả của việc quản lý.

Dự án Luật Thủ đô được giao cho Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo, dự kiến sẽ trình Quốc hội xem xét, dự định thông qua theo quy trình một kỳ họp. Để Thủ đô phát triển, cần xây dựng một số cơ chế, chính sách đặc thù riêng, trong đó có phần phân công, phân cấp mạnh, cho phép Thủ đô được chủ động thực hiện một số chức năng, quyền hạn riêng về thu hút đầu tư, sử dụng vốn, và về quản lý dân cư, nhà đất. Điểm nổi bật trong dự thảo là vấn đề văn hoá - xã hội, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, những lĩnh vực thuộc mảng dịch vụ công và cũng được coi như nền tảng của việc phát triển con người được đặt ra đầu tiên trước nhóm các vấn đề kinh tế. Ở mỗi mục như khoa học - công nghệ đều chia làm 3 phần: phần quy định chung, phần trách nhiệm của các cơ quan thành phố Hà Nội và phần trách nhiệm của các bộ, ngành Trung ương.

Tuy nhiên, dự thảo Luật đã có nội dung thể hiện một cách tiếp cận xây dựng chính quyền đô thị với quyền quyết định tập trung trong tay chính quyền đô thị hơn, và vì thế

gây những phản hồi tập trung vào tính hợp lý từ góc độ pháp lý. Trong lĩnh vực thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, theo dự thảo Luật, công việc này sẽ được trao cho HĐND thành phố Hà Nội điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn chưa được pháp luật quy định. Dự thảo có nội dung quy định rõ và cân đối lại tỷ lệ ngân sách nhà nước đầu tư cho phát triển Thủ đô được coi là một trong những cơ chế, chính sách đặc thù cho việc xây dựng và phát triển Thủ đô. Theo dự thảo Luật, ngoài tỷ lệ thưởng chung đối với các khoản tăng thu so với dự toán Trung ương giao, Hà Nội sẽ được sử dụng 100% số tăng thu còn lại, kể cả thu từ lĩnh vực xuất nhập khẩu để đầu tư cho phát triển. Quy định này nhằm cụ thể hoá cơ chế cũng như cách thức huy động các nguồn lực tài chính, ngân sách cho Thủ đô đã được quy định tại Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội hiện hành. Về vấn đề quản lý dân cư trên địa bàn Thủ đô, dự thảo Luật giao Chính phủ ban hành quy định về điều kiện cư trú ở nội đô phù hợp với nguyên tắc chung là dân cư trên địa bàn Thủ đô được quản lý với quy mô, mật độ, cơ cấu hợp lý theo quy hoạch chung của Thủ đô. Đây là quy định hết sức cần thiết và phù hợp nhằm giảm áp lực đang ngày càng tăng do tình trạng quá đông dân cư ở Thủ đô, hạn chế sức ép về kinh tế, xã hội cũng như về cơ sở hạ tầng.

Từ góc độ pháp lý, có ý kiến cho là nhiều nội dung của dự thảo Luật chưa phù hợp với quy định của hệ thống pháp luật hiện hành. Về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, theo Hiến pháp, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Còn trách nhiệm của HĐND là căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên để ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương. Đối chiếu với Luật Ngân sách nhà nước, Chính phủ quyết định trích thưởng với tỷ lệ không quá 30% cho ngân sách địa phương - không quá khó khăn để nhận ra độ vênh giữa quy định của dự thảo Luật với luật hiện hành. Về nội dung liên quan đến quản lý cư trú, nhiều ý kiến đã nêu vấn đề: việc đặt thêm các điều kiện hạn chế cư trú ở khu vực nội đô có phù hợp quy định tại Điều 68 Hiến pháp - công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước hay không.

Một trong những thách thức về việc xây dựng thể chế là việc xác định lại vị trí của các đơn vị đô thị và những mối quan hệ giữa Trung ương và các đơn vị cũng như giữa các đơn vị với nhau. Tuy nhiên, một số quy định trong dự án Luật Thủ đô khác với quy định của Hiến pháp và những khung pháp lý hiện hành. Bản thân nó thể hiện một mô hình tiếp cận tổ chức quản lý đô thị. Vì trong cơ chế hiện hành, cả các đơn vị hành chính, gồm các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều ngang nhau về tổ chức bộ máy, nhiệm vụ và quyền hạn. Những tranh luận xung quanh dự thảo Luật Thủ đô có thể coi như một trường hợp tình huống về kinh nghiệm xây dựng thể chế. Những cuộc tranh luận về nội dung, hướng đi của Luật Thủ đô và tính phù hợp pháp lý của dự thảo luật thể hiện thách thức liên quan đến việc xem xét lại cách tiếp cận quản lý đô thị tại Việt Nam.

### 3. Một số suy nghĩ về những hướng đi

Việc này là cần thiết vì cải cách hành chính đô thị ở Việt Nam là yêu cầu và sự đòi hỏi bức xúc của thực tế. Có thể nói, cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có khung thể chế đủ tính hệ thống và chi tiết để tạo điều kiện thuận lợi cho việc cải cách hành chính trong việc quản lý đô thị. Mặc dù tốc độ đô thị hoá tăng nhanh, bộ máy chính quyền địa phương vẫn mang dáng dấp của một chính quyền nông thôn, phường chỉ khác xã, quận hoặc thị xã chỉ khác huyện và thành phố chỉ khác tỉnh ở tên gọi. Về mặt chức năng nhiệm vụ, trên thực tế,

Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và nhiều đô thị trên cả nước đang phải đối mặt với những bất cập, thách thức về mặt quản lý. Các đơn vị này cũng đang ở trong quá trình xác định lại những chức năng nhiệm vụ của đơn vị trong việc giải quyết các vấn đề từ trước đến giờ không được coi là thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước như vấn đề ô nhiễm môi trường, nạn lấn chiếm vỉa hè, lòng đường, vấn đề xây dựng tùy tiện, đào bới đường, nạn ùn tắc giao thông, ngập nước, vấn đề kiến trúc chấp vá, các công trình, dự án ị ạch, và vấn đề không sử dụng đất đúng mục đích hoặc lãng phí, bỏ hoang.

Dựa trên phần trình bày về hướng cải cách đô thị trong khuôn khổ cải cách hành chính và phần kinh nghiệm quản lý đô thị các cấp khác nhau, bài viết kết luận bằng việc nêu một số cách tiếp cận việc quản lý đô thị trong thời gian sắp tới, tập trung vào bốn khía cạnh sau:

*Một là* tập trung nghiên cứu về quá trình đô thị hoá và thách thức trong việc quản lý đô thị tại các cấp hành chính trên những địa bàn khác nhau. *Hai là* tập trung phân tích những phương án cải cách hành chính trong việc quản lý đô thị một cách có hệ thống. Những công trình nghiên cứu làm đầu vào cho việc hoạch định chính sách này nên tập trung vào những vấn đề thể chế, tổ chức bộ máy, trách nhiệm cung cấp dịch vụ và phương thức dân tham gia. *Ba là* tập trung vào việc hoàn thiện thể chế khung pháp lý về quản lý đô thị, trong đó nhấn mạnh việc xem xét lại việc phân cấp giữa Trung ương và địa phương, giữa tỉnh và các đô thị trực thuộc. Không kém quan trọng là việc nhận diện chức năng cung cấp dịch vụ của các cấp đô thị khác nhau và những phương án xác định nội dung dịch vụ và đánh giá chất lượng dịch vụ. *Cuối cùng là* phân tích vai trò tham gia của dân trong việc hoàn thiện bộ máy quản lý trong bối cảnh đô thị và khuyến khích mô hình tham gia thích hợp.

---

#### CHÚ THÍCH

- <sup>1</sup> Xem Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/08/2007 của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương khoá X về “Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước”; Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP tháng 11/2007.
- <sup>2</sup> Xem Bộ Nội vụ, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và các văn bản triển khai, Hà Nội, 2003.
- <sup>3</sup> Những nội dung phân tích trong bài này dựa trên những thông tin đã thu thập được từ các cuộc khảo sát về cải cách hành chính và quản trị địa phương mà tác giả đã tiến hành cho Cơ quan phát triển Liên hợp quốc - Việt Nam (UNDP - Vietnam) và một số cơ quan hợp tác phát triển quốc tế trong giai đoạn từ năm 2008 đến 2010.
- <sup>4</sup> Nghị quyết 08 quy định vấn đề phân công trách nhiệm, trong khi đó công việc của các bộ có liên quan là tiến hành việc soạn thảo chi tiết sáu lĩnh vực công việc chính là: (1) Quy hoạch đất đai, quy hoạch kinh tế xã hội và quản lý đầu tư; (2) Quản lý ngân sách; (3) Quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên và tài sản nhà nước; (4) Quản lý doanh nghiệp nhà nước; (5) Quản lý các đơn vị sự nghiệp có thu (giáo dục, chăm sóc y tế, thể thao và văn hoá); và (6) Quản lý nhân sự.
- <sup>5</sup> Theo Thaveeporn Vasavakul, Lê Viết Thái, và Lê Thị Phi Vân, “Hành chính công và phát triển kinh tế tại Việt Nam: Tái lập nền hành chính cho thế kỷ XXI”, Báo cáo về chuyên đề cải cách hành chính cho Cơ quan Phát triển Liên hợp quốc - Việt Nam, Hà Nội, 2009.
- <sup>6</sup> Về hướng cách tiếp cận lý luận và thực tiễn, xem Chu Văn Thành (Chủ biên), *Dịch vụ công và xã hội hoá dịch vụ công: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn (sách tham khảo)*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004.

- <sup>7</sup> Về chi tiết liên quan đến hoạt động của Hội đồng Nhân dân các cấp, xem Thaveeporn Vasavakul (với sự hỗ trợ của Ban Quản lý Dự án chương trình tăng cường năng lực cho HĐND Ninh Thuận), “Báo cáo phân tích pháp lý hiện hành của Việt Nam về Hội đồng Nhân dân (Một góc nhìn từ Ninh Thuận)”, Báo cáo hỗ trợ dự án của Oxfam - Anh tại Ninh Thuận, Hà Nội, 2009.
- <sup>8</sup> Dựa trên Thaveeporn Vasavakul, Nguyễn Thị Thanh Hằng, và Nguyễn Tam Giang, “Phụ lục IV: Quản trị địa phương” của báo cáo đánh giá giữa kỳ về sáng kiến đối tác chiến lược mới giữa Cơ quan Phát triển Liên hợp quốc và Cơ quan Hợp tác phát triển Tây Ban Nha”, Hà Nội, 2009.
- <sup>9</sup> Thông tin về phường Quang Trung, thành phố Kon Tum dựa trên cuộc khảo sát tác giả thu thập trong quá trình hoàn thiện báo cáo về chính quyền địa phương cho UNDP và Cơ quan Hợp tác phát triển Tây Ban Nha (AECID), Tháng 6-7 năm 2009. Xem Thaveeporn Vasavakul, Nguyễn Thị Thanh Hằng, và Nguyễn Tam Giang, “Phụ Lục IV: Quản trị Địa phương”, của báo cáo đánh giá giữa kỳ về sáng kiến đối tác chiến lược mới giữa Cơ quan Phát triển Liên hợp quốc và Cơ quan Hợp tác Phát triển Tây Ban Nha,” Hà Nội, 2009.
- <sup>10</sup> Những kết luận ban đầu trong phần này dựa trên việc nghiên cứu sâu và phỏng vấn các đại biểu tại Thành phố Hồ Chí Minh, Ninh Thuận, Kon Tum và Bắc Ninh trong năm 2008 - 2009.