

VỀ ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

*Nguyễn Minh Phương**

Cùng với sự nghiệp đổi mới kinh tế - xã hội của đất nước, hệ thống các đô thị Việt Nam đã có những bước phát triển mới với vai trò và vị thế khác các giai đoạn trước đây. Năm 1987, dân số thành thị của nước ta vào khoảng 19%. Hiện nay, con số này lên tới hơn 26% với tổng số khoảng 21 triệu người (gần 50% dân số thế giới sống ở đô thị). Đến tháng 3/2006, nước ta có 5 thành phố trực thuộc Trung ương, 30 thành phố thuộc tỉnh, 57 thị xã và 591 thị trấn. Các đô thị đã và đang trở thành những đầu tàu kinh tế để đưa các khu vực, các vùng của đất nước đi lên. Chỉ tính riêng một số đô thị lớn như Hà Nội đã đóng góp tới 47% sản lượng công nghiệp của khu vực Đồng bằng sông Hồng, tương đương 8% sản lượng toàn quốc; TP. Hồ Chí Minh chiếm tới 58% sản lượng công nghiệp khu vực Đông Nam Bộ, tương đương 29% sản lượng công nghiệp toàn quốc.

Sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá - hiện đại hoá đang thúc đẩy quá trình đô thị hoá ngày càng nhanh, mạnh hơn đồng thời cũng làm gia tăng về quy mô và độ phức tạp trong các hoạt động kinh tế - xã hội ở các đô thị hiện có. Nhiều đô thị được nâng hạng từ loại thấp lên loại cao hơn, nhiều thị xã trở thành thành phố và nhiều thị xã, thị trấn, quận, phường mới được ra đời từ các huyện, xã trước đây. Theo định hướng phát triển đô thị đến năm 2020, tỷ lệ đô thị hoá của nước ta sẽ là 45% với gần 46 triệu dân. Thành phố Hồ Chí Minh sẽ có hơn 10 triệu dân. Sự phát triển nhanh chóng của các đô thị ở nước ta đang đặt ra những yêu cầu mới về hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền đô thị các cấp, đồng thời đòi hỏi phải nghiên cứu đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

1- Sự cần thiết phải đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị

Trước yêu cầu của đời sống nhân dân và thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, hoạt động quản lý điều hành của bộ máy chính quyền đô thị đang ngày càng bộc lộ rõ những hạn chế, yếu kém, cần phải sớm được khắc phục như: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, nhất là quy hoạch phát triển đô thị chưa được chú trọng đúng mức, kết cấu hạ tầng đô thị còn thiếu và chưa đồng bộ; chất lượng cung ứng các dịch vụ công còn nhiều hạn chế; kỷ cương, luật pháp chưa nghiêm...

Những yếu kém, bất cập trên không chỉ tác động đến phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao đời sống của người dân các đô thị mà còn ảnh hưởng đến sự phát triển chung của đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Một trong những nguyên nhân chủ yếu của tình hình trên bắt nguồn từ những bất hợp lý về mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy chính quyền đô thị, cụ thể là:

- Mô hình tổ chức bộ máy chính quyền còn bị cắt khúc, phân tán qua nhiều tầng nấc, chưa phù hợp với tính chất tập trung thống nhất cao của đô thị.

- Vai trò, chức năng của HĐND các cấp trong nội bộ đô thị chưa rõ, chưa cụ thể, chưa phù hợp với đặc điểm tổ chức của đô thị, nhất là quận, phường.

- Chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cơ quan, tổ chức, mỗi cá nhân trong bộ máy hành chính đô thị chưa rõ ràng, hợp lý. Việc phân cấp, uỷ quyền trong bộ máy quản lý nhà nước chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình đô thị.

- Phương thức quản lý, điều hành của bộ máy hành chính đô thị chưa nhanh nhạy, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả quản lý thấp.

* TS. Viện Khoa học Tổ chức nhà nước - Bộ Nội vụ

Các quyết định quản lý thường chậm do phải làm việc tập thể, hội họp nhiều; công tác kiểm tra, giám sát chưa chặt chẽ và kịp thời.

- Một bộ phận cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền đô thị còn hạn chế về năng lực thực thi công vụ, kỹ năng hành chính; tinh thần phục vụ chưa cao, thậm chí còn có những biểu hiện tiêu cực, những nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho tổ chức và công dân.

Vì vậy, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị là một đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, là nhiệm vụ quan trọng của Đảng và Nhà nước ta.

Thực tế, về mặt chủ trương, ngay từ 1995, trong Nghị quyết của Hội nghị lần thứ tám BCH TƯ Đảng (Khóa VII) vấn đề tổ chức bộ máy hành chính thành phố, thị xã phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị mang tính tập trung, thống nhất cao đã được đề cập. Tinh thần này được thể hiện rõ hơn trong Nghị quyết 3 (Khóa VIII) năm 1997 “Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của HĐND và quản lý hành chính ở nông thôn”. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã đề ra yêu cầu phải “phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị với chính quyền ở nông thôn”. Nghị quyết Đại hội X tiếp tục chủ trương “Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”.

Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thực hiện đã bước đầu có sự điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của chính quyền đô thị so với chính quyền nông thôn. Tuy nhiên, có thể thấy rằng những điều chỉnh đó còn thiếu tính hợp lý, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn do chưa quán triệt quan điểm đa dạng hoá mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chưa xuất phát từ sự khác biệt về đặc điểm, tính chất của đô thị và những đặc thù của công tác quản lý nhà nước ở đô thị.

Khác với các cấp hành chính ở nông thôn, trên thực tế, mỗi đô thị là một đơn vị hành chính - lãnh thổ thống nhất, không thể chia cắt, ranh giới các đơn vị hành chính trong nội bộ đô thị được hình thành một cách “nhân tạo”, theo ý chí chủ quan của con người, như là những đơn vị hành chính thuần túy, được chia ra để tiện cho công việc quản lý hành chính, giám sát việc thực thi pháp luật trên từng khu vực dân cư trong nội bộ đô thị.

Rõ ràng là sự phức tạp, đa dạng về hoạt động kinh tế-xã hội của đô thị ngày càng tăng thêm cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường đòi hỏi bộ máy hành chính nhà nước phải mang tính tập trung, thống nhất và vận hành thông suốt, nhanh nhạy cao và không thể bị cắt khúc theo lãnh thổ hành chính như ở nông thôn. Hơn nữa, khối lượng và phạm vi quản lý các hoạt động dịch vụ công và trực tiếp cung ứng các dịch vụ công của chính quyền đô thị là rất lớn, luôn đòi hỏi chất lượng cao và đồng đều giữa các khu vực dân cư.

Trước tình hình đó, thời gian gần đây, trong các công trình nghiên cứu khoa học đã có ý kiến đề xuất các phương án đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Về cơ bản có thể chia thành 2 loại ý kiến khác nhau:

Theo loại ý kiến thứ nhất, đối với các thành phố trực thuộc Trung ương, không nên tổ chức chính quyền cấp phường, chỉ nên tổ chức các cơ quan hành chính, thực thi quyền lực của chính quyền quận (theo hình thức tản quyền) trên các địa bàn phường. Đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh nên tổ chức theo mô hình “một cấp chính quyền hai cấp hành chính” tức là thị xã, thành phố có HĐND và UBND còn ở cấp dưới (phường hoặc khu phố) chỉ có bộ máy hành chính thực hiện nhiệm vụ quản lý do cấp trên uỷ quyền.

Loại ý kiến thứ 2 cho rằng, mỗi đô thị là một đơn vị hành chính thống nhất do đó chỉ nên tổ chức một cấp chính quyền đồng thời là chính quyền cơ sở của đơn vị hành chính. Đối với thành phố trực thuộc Trung ương không nên tổ chức HĐND cấp quận, chỉ tổ chức Ban Đại diện hành chính ở cấp quận.

Tuy nhiên, thực tế tổ chức hệ thống chính trị của nước ta còn đặt ra đòi hỏi là phải làm rõ vấn đề mô hình tổ chức và hoạt động của tổ chức Đảng, đoàn thể nhân dân, cơ quan tư pháp ở các “cấp chính quyền không hoàn chỉnh” là như thế nào? Có thể nói đây là vấn đề chưa được quan tâm nghiên cứu đầy đủ và do đó cũng là một trong những nguyên nhân làm chậm việc đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

2 - Phương hướng, giải pháp đổi mới mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị

Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị là một trong những bước đột phá của việc đổi mới chính quyền địa phương, nó đòi hỏi đổi mới không chỉ mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương với chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương; giữa chính quyền cấp tỉnh với chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh; chính quyền huyện với chính quyền thị trấn mà còn mối quan hệ giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị ở đô thị, do đó nó liên quan mật thiết đến việc cải cách, hoàn thiện hệ thống chính trị của nước ta. Và vì vậy, đây là công việc rất nhạy cảm và phức tạp, cần phải được thực hiện thí điểm ở một vài đô thị để từ đó tổng kết rút kinh nghiệm và nhân rộng. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi xin mạnh dạn đề xuất một số giải pháp như sau;

- *Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị*

Chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng đều có 2 chức năng chủ yếu là chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn và chức năng hướng dẫn, tạo điều kiện hoặc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ tự quản của cộng đồng dân cư địa phương. Do tính chất phức tạp, đa dạng của đô thị so với nông thôn nên để đảm bảo thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, chính quyền đô thị cần phải được:

+ Phân cấp nhiều hơn, rõ hơn về thẩm quyền và trách nhiệm trong việc quyết định các nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn.

+ Đảm bảo tập trung thống nhất cao trong quản lý, điều hành các nhiệm vụ kinh tế-xã hội trong phạm vi đô thị, thực hiện các hình thức uỷ quyền, tản quyền cho các cấp hành chính bên dưới trong nội bộ đô thị.

+ Phát huy mạnh vai trò đại diện, đại biểu của nhân dân trong việc hướng dẫn, tạo điều kiện và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ tự quản của cộng đồng dân cư đô thị.

- *Đổi mới mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị*

+ HĐND đô thị có 2 chức năng chủ yếu là: Quyết định những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu phát triển kinh tế - xã hội của đô thị phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển của cả nước (đối với các thành phố trực thuộc TW) hoặc của từng vùng địa phương (đối với các thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn) và phù hợp chính sách, pháp luật của nhà nước; Giám sát việc tổ chức triển khai thực hiện và hoạt động quản lý hành chính của bộ máy hành chính các cấp trong phạm vi đô thị.

Như vậy, về nguyên tắc, mỗi đô thị dù lớn hay nhỏ chỉ nên có một cơ quan HĐND ở cấp toàn đô thị. Tuy nhiên, ở những đô thị lớn, có thể tổ chức HĐND ở 2 cấp (cấp thành phố và cấp cơ sở) nhưng chức năng, nhiệm vụ HĐND cấp cơ sở không giống của cấp thành phố mà chỉ giới hạn chủ yếu ở chức năng giám sát.

+ Cơ quan hành chính nhà nước ở đô thị (UBND) có chức năng chủ yếu là tổ chức thực hiện các Nghị quyết của HĐND về phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân và thực thi các nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn đô thị. Do đó, tùy theo quy mô, đặc điểm của đô thị mà UBND có thể chỉ có ở cấp thành phố, thị xã trong nội bộ đô thị.

* Đối với thành phố trực thuộc TW: Có thể tổ chức 2 cấp hành chính: UBND cấp thành phố và UBND cấp cơ sở (khu phố hoặc quận). Trong đó chính quyền cấp cơ sở chủ yếu đóng vai trò thực thi và kiểm tra, giám sát các quyết định quản lý kinh tế-xã hội của chính quyền thành phố. UBND 2 cấp này đều do HĐND thành phố bầu ra; chịu trách

nhệm trước HĐND thành phố và trước cơ quan hành chính cấp trên.

Riêng Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, UBND cấp cơ sở có thể hình thành thêm các cơ quan hành chính đại diện ở các đường phố (hoặc phường, hoặc khu vực dân cư). Đây không phải là một cấp hành chính (như UBND) mà chỉ là “cánh tay nối dài” của UBND khu phố để thực thi một số công việc cụ thể theo cơ chế uỷ quyền.

* Đối với các thành phố, thị xã thuộc tỉnh: Chỉ nên có 1 cấp hành chính, đó là UBND thành phố, thị xã. Riêng những thành phố, thị xã có quy mô lớn, dân số đông có thể tổ chức các “Ban đại diện hành chính tại các khu vực dân cư”, với tính cách là “cánh tay nối dài” của UBND thành phố, thị xã tại từng khu vực dân cư để thực thi một số nhiệm vụ cụ thể theo cơ chế uỷ quyền. Tổ chức và biên chế cán bộ, công chức của các Ban đại diện hành chính thuộc bộ máy UBND thành phố, thị xã.

* Đối với các thị trấn: Thị trấn là đơn vị hành chính - lãnh thổ có vị trí độc lập như xã. Đây là cấp chính quyền cơ sở, có HĐND và UBND với đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của bộ máy chính quyền đô thị.

- Về cơ chế vận hành bộ máy chính quyền đô thị

Hình thành chế độ thị trường trong quản lý, điều hành, tức là thực hiện chế độ thủ trưởng hành chính. Thị trường có thể do HĐND bầu ra hoặc có thể do dân bầu trực tiếp.

Mối quan hệ giữa HĐND và Thị trường ở đô thị được xác định trên cơ sở vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan. Hoạt động của Thị trường (và bộ máy hành chính đô thị) đều đặt dưới sự giám sát của HĐND. Mặt khác, Thị trường và bộ máy hành chính còn chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở các cấp trên.

HĐND thực hiện chức năng giám sát đối với thị trường bằng các hình thức:

+ Yêu cầu thị trường báo cáo kết quả hoạt động quản lý điều hành của bộ máy hành chính trong các kỳ họp HĐND;

+ Chất vấn trong kỳ họp Thị trường và những người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của Thị trường;

+ Đại biểu HĐND từng khu vực dân cư thực hiện quyền chất vấn cơ quan hành chính khi cần thiết;

+ HĐND bỏ phiếu bất tín nhiệm Thị trường định kỳ hoặc đột xuất (khi xảy ra vấn đề nghiêm trọng).

Tăng cường các hình thức dân chủ trực tiếp ở đô thị. Tổ chức thực hiện tốt quy chế dân chủ cơ sở về những việc phải có sự tham gia của nhân dân với các mức độ khác nhau: những việc dân quyết định, những việc dân thảo luận, bàn bạc để chính quyền quyết định những việc dân cần biết. Áp dụng hình thức “trung cầu dân ý” ở đô thị trong những trường hợp phải quyết định những vấn đề quan trọng nhất, có tính chất tự quản, liên quan trực tiếp đến đời sống người dân đô thị.

Thực hiện thí điểm hình thức dân bầu Thị trường cùng với bầu HĐND.

- Về bộ máy chuyên môn giúp việc của Thị trường

Giúp việc Thị trường là các Phó Thị trường mà số lượng phụ thuộc vào quy mô, loại hình đô thị theo quy định pháp luật. Các Phó Thị trường được Thị trường phân công phụ trách một hoặc một số lĩnh vực quản lý, chịu trách nhiệm trước Thị trường và HĐND cùng cấp về kết quả thực hiện nhiệm vụ được phân công. Với việc áp dụng chế độ Thị trường, sẽ không tồn tại các Uỷ viên uỷ ban như hiện nay. Do đó số Phó thị trường nên nhiều hơn hiện nay, trong đó có thể có một số Phó thị trường trực tiếp kiêm chức danh trong một số Sở, Ban, ngành trọng yếu của thành phố, thị xã. Và trong hoạt động quản lý điều hành, họ nhân danh Thị trường (thay mặt Thị trường) để giải quyết công việc chứ không phải chỉ nhân danh người đứng đầu một cơ quan chuyên môn như hiện nay.

Cơ cấu bộ máy các cơ quan giúp việc Thị trường phụ thuộc trực tiếp vào quy mô, đặc điểm, tính chất của mỗi loại đô thị, do

(Xem tiếp trang 55)

6.1. Việc sử dụng hai cụm từ “bản ghi âm, ghi hình” và “nhà sản xuất bản ghi âm, ghi hình” trong cả BLDS và LSHTT 2005 là chưa đúng với các quy định tương ứng tại các Công ước quốc tế. Theo Công ước Berne, “bản ghi hình” là tác phẩm nghe nhìn thuộc đối tượng bảo hộ quyền tác giả. Công ước Rome thì chỉ bảo hộ “nhà sản xuất bản ghi âm” chứ không bảo hộ nhà sản xuất bản ghi hình.

6.2. LSHTT 2005 quy định “tín hiệu vệ tinh mang chương trình được mã hoá” là đối tượng của quyền liên quan (Điều 3 khoản 1), xem nó thuộc hoạt động phát sóng (Điều 4 khoản 11) và là đối tượng quyền liên quan được bảo hộ (Điều 17 khoản 3 và 4). Điều này dường như mâu thuẫn với quy định tại Điều 744 và 748 BLDS 2005 theo đó, tín hiệu vệ tinh là độc lập với phát sóng. Điều này có lẽ cũng không đúng với Công ước Rome và Công ước Bruxelles về bảo hộ tín hiệu vệ tinh (sau đây viết tắt là Công ước Bruxelles). Trong Công ước Rome không có một quy định nào liên quan đến tín hiệu vệ tinh. Công ước Bruxelles không bảo hộ tín hiệu vệ tinh như là một đối tượng mà chỉ nhằm mục đích chống lại một số hành vi liên quan đến việc phân phối tín hiệu vệ tinh, trong đó quy định các nước thành viên có nghĩa vụ đưa ra các biện pháp hữu hiệu để chống lại hành vi phân

phối trái phép tín hiệu do tổ chức truyền vệ tinh thuộc một nước thành viên khác truyền đi. Công ước Bruxelles không quy định thời hạn bảo hộ cho tín hiệu vệ tinh, đồng thời cũng dành một phạm vi ngoại lệ rất rộng cho người sử dụng tín hiệu vệ tinh.

7. Về tổ chức quản lý tập thể

Trước khi BLDS và LSHTT 2005 ra đời, tại Việt Nam đã có ba tổ chức quản lý tập thể quyền tác giả là Trung tâm bảo hộ quyền tác giả âm nhạc Việt Nam, Hiệp hội Công nghiệp ghi âm Việt Nam và Trung tâm bảo hộ quyền tác giả văn học Việt Nam hoạt động mà chưa hề có cơ sở pháp lý. Và vì vậy trong thực tế, có tổ chức đã hoạt động khá tùy tiện, có tổ chức lại hoạt động chưa hiệu quả. Việc đưa vào LSHTT 2005 các quy định về địa vị pháp lý, quyền và nghĩa vụ của các tổ chức này (Điều 56) chắc chắn sẽ tạo khuôn khổ để các tổ chức đó hoạt động đúng pháp luật, bảo vệ có hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của các tác giả.

Để BLDS và LSHTT 2005 có thể trở thành một công cụ hữu hiệu nhằm khuyến khích sáng tạo văn học, nghệ thuật và khoa học, chắc chắn các nhà làm luật, các nhà thực thi pháp luật và mọi công dân còn có rất nhiều việc phải làm, góp phần có hiệu quả vào quá trình Việt Nam gia nhập WTO và hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh của một nền kinh tế tri thức./.

(Tiếp theo trang 45 – Về đổi mới ...)

HĐND quyết định trên cơ sở hướng dẫn, quy định khung của Chính phủ. Do quản lý đô thị có tính tập trung, thống nhất cao nên các cơ quan chuyên môn của Thị trường cần được tổ chức theo ngành dọc đến tận đơn vị cơ sở (khu phố, đường phố, cụm dân cư) không bị cắt khúc ra thành các cấp khác nhau trong nội bộ đô thị như hiện nay, tức là chủ yếu theo cơ chế tản quyền, uỷ quyền chứ không nặng theo cơ chế phân cấp, phân quyền trong nội bộ đô thị.

Để đáp ứng yêu cầu thay đổi mạnh mẽ về phương thức quản lý, điều hành các hoạt động kinh tế – xã hội trên địa bàn đô thị cũng như trách nhiệm phục vụ người dân của chính quyền đô thị, đồng thời với việc tăng cường giáo dục chính trị, tư tưởng và đạo đức, lối sống cho đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền đô thị, cần hết sức chú trọng việc bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng quản lý đô thị, góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhà nước.