

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Doãn Hồng Nhung\*

**T**rong giai đoạn hiện nay, cùng với công tác quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển đô thị là hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước tác động vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức và khai thác các nguồn lực sẵn có để phát triển đô thị. Trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, việc khai thác hài hoà tài nguyên thiên nhiên, sử dụng tài chính tiết kiệm và tổ chức, sắp xếp người lao động hiệu quả là công việc cần làm của nhiều cấp chính quyền<sup>1</sup>. Các chính quyền địa phương dựa vào thế mạnh của từng cơ sở, kết hợp hài hoà lợi ích quốc gia với lợi ích địa phương nhằm hướng tới mục tiêu phát triển bền vững. Chính vì vậy, quản lý đô thị trước hết là *quản lý nhà nước ở đô thị*, thể hiện bản chất và vai trò của Nhà nước đối với một khu vực định cư mang tính chất đặc thù riêng biệt<sup>2</sup>. Bài viết này phân tích ý nghĩa của quản lý đô thị, những đặc điểm trong quản lý đô thị và vai trò của chính quyền địa phương trong quản lý đô thị.

## 1. Ý nghĩa của quản lý đô thị tại Việt Nam

Quản lý nhà nước đối với đô thị là hoạt động của Nhà nước bằng quyền lực của mình thông qua công cụ pháp luật tác động vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị nhằm phát triển đô thị theo định hướng của Nhà nước.

Quản lý đô thị là quá trình tác động bằng chính sách, cơ chế của các chủ thể

quản lý đô thị (các cấp chính quyền, các tổ chức xã hội, các sở, ban ngành chức năng) vào các hoạt động đô thị nhằm thay đổi hoặc duy trì, bảo vệ hoạt động đó.

Quản lý đô thị đã trở thành một vấn đề quan trọng đối với nhiều Chính phủ và các tổ chức phát triển quốc tế trên thế giới. Quản lý đô thị chính là việc liên quan đến việc ra quyết định hoặc lựa chọn cách thức kế hoạch tổ chức, bảo vệ các nguồn lực có được để sản xuất hàng hoá và dịch vụ cho việc tiêu thụ, thương mại, xây dựng và kiến thiết công trình phát triển trong tương lai.

Trong điều kiện hiện nay, có thể thấy rằng đô thị hoá là vấn đề tất yếu của toàn xã hội. Đô thị hoá là quá trình mở rộng mạng lưới các điểm dân cư đô thị và nâng cao văn hoá cuộc sống, phổ cập và giáo dục nếp sống văn hoá thành thị. Quá trình đô thị hoá phát triển phong phú, nhiều màu sắc và có nhiều biến động phức tạp. Đô thị hoá chịu sự tác động to lớn của nhiều nhân tố chủ quan và khách quan. Sự biến đổi không ngừng theo nhận thức và trình độ của tầng lớp dân cư, phong tục, thói quen truyền thống và sự tác động của quá trình hội nhập kinh tế, văn hoá là xu hướng tất yếu. Đô thị biến động không theo ý muốn chủ quan của con người mà nó đã và đang diễn ra theo quy luật riêng. Các quy luật phát triển đô thị hoá có ý nghĩa quan trọng, nó quyết định đến việc hình thành các chủ trương, chính sách và pháp luật phát triển của từng đô thị trong một thời điểm nhất định, trong khoảng thời gian xác định, trên lãnh thổ của từng quốc gia. Khoản 4, Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đã quy định: Quy hoạch đô thị là việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống

TS. Luật học, Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội.

<sup>1</sup> Xem: Vũ Lê - Đan Thị, "Các sự kiện bất động sản nổi bật 2008" đăng tải trên trang Web <http://www.dothi.net>, truy cập ngày 27/12/2008 15 giờ 23 phút.

<sup>2</sup> Xem: Richard Batley và Gerry Stoker, Chính quyền địa phương tại châu Âu: Xu hướng và phát triển, Tiếng nói miền duyên hải (GBC) Macmillan Press LTD - 1991-1992, tr. 24-25.

trong đô thị, được thể hiện thông qua đồ án quy hoạch đô thị.

Với nhận thức truyền thống, việc phát triển thị trấn, thị tứ, đô thị Việt Nam vẫn lấy điều kiện tự nhiên của môi trường sống là nhân tố quyết định đầu tiên: “*Nhất cận thị, nhị cận giang*”. Công tác quản lý đô thị, quản lý quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị là công việc có vị trí vai trò quan trọng đối với hoạt động định hướng phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của từng vùng, từng miền trên phạm vi cả nước. Quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng sẽ giúp cho các vùng, làng xã, thôn xóm, phố, phường phát huy thế mạnh về điều kiện tự nhiên, điều kiện địa hình, điều kiện xã hội, sức sáng tạo của mọi tầng lớp dân cư.

Những mảnh đất mang hồn của dân tộc sẽ là nơi lưu giữ trong tâm linh của người Việt truyền lại cho thế hệ mai sau những thực thể vật chất và tinh thần mãi mãi trường tồn trước sự tàn phá của điều kiện tự nhiên, khí hậu, thời gian và chiến tranh... Châu Á có những địa danh cổ nhiều người biết đến như: Vịnh Hạ Long, phố cổ Hội An của Việt Nam, đền Angkor Wat của Campuchia, cố đô cổ Simese ở Ayutthaya của Thái Lan. Với thời gian, sự tồn tại của những di tích cổ ngày càng trở nên hiếm hoi hơn. Ông Terry Morton, Chủ tịch của Ủy ban quốc tế về di tích cổ tại Washington cho rằng: “*Thời gian trôi qua, dần dà người ta sẽ phát hiện ra rằng nhiều thứ họ có được hiện nay là những nhánh chồi khoẻ mạnh sinh ra từ cái gốc già cội mà tổ tiên đã để lại*”<sup>3</sup>. Ngoài ý nghĩa của một di sản văn hoá của nhân loại cần được nâng niu, giữ gìn, bảo vệ thì danh hiệu này mang đến cơ hội để vùng đất, đô thị ấy có điều kiện phát triển; nói cách khác nó vừa như chiếc chìa khoá để mở cửa một kho tàng quý báu lại vừa tạo ra một động lực cho sự phát triển kinh tế, xã hội cho thành phố, cho đô thị mang tính chuyên biệt và đặc định trong hoạt

động sản xuất, kinh doanh, du lịch, dịch vụ. Với trọng trách quản lý nhà nước ở đô thị, các cơ quan chính quyền địa phương cần phối hợp nhịp nhàng với các Bộ, ngành có liên quan trong quá trình hoạt động.

Trách nhiệm xây dựng khuôn khổ pháp luật, chính sách, quy chế hoạt động của các dự án cho quá trình phát triển đô thị; các quyết định hành chính, các quyết định phân định địa giới hành chính giữa các tỉnh, thành phố, thị trấn thị xã, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu đô thị mới sẽ tác động trực tiếp đến đời sống của mọi tầng lớp dân cư đang sinh sống tại nhiều địa phương.

## 2. Những đặc điểm trong quản lý đô thị

*Thứ nhất, quản lý đô thị đòi hỏi tính tập trung và thống nhất cao.*

Tổ chức bộ máy quản lý tập trung, bảo đảm sự chỉ đạo, điều hành thống nhất từ một đầu mối, tương ứng với chức năng, nhiệm vụ và phạm vi quản lý phân công. Bộ máy quản lý nhà nước của đô thị chịu sự chỉ đạo tập trung, thống nhất của các cơ quan nhà nước ở trung ương, mà đặc biệt quan trọng là Chính phủ.

Bộ máy quản lý nhà nước của chính quyền có nền tảng, thể chế đồng bộ, thống nhất tuân theo hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan quản lý nhà nước làm cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động quản lý tại đô thị. Theo quan điểm của Micheal P Barber thì: *Chính quyền địa phương có thẩm quyền quyết định và thực thi các vấn đề trong một giới hạn lãnh thổ và có thẩm quyền thấp hơn thẩm quyền chung của cả nước*<sup>4</sup>. Tại các đơn vị hành chính lãnh thổ, chính quyền trực tiếp cung cấp dịch vụ cho các công dân. Tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên một đơn vị hành chính lãnh thổ (phân khu theo điều kiện tự nhiên hoặc do ý chí của con người) nhằm thực hiện quản

<sup>3</sup> Xem: Thanh Quý, Bảo tồn di sản một trận chiến chông gai, Thời báo Kinh tế Việt Nam, Chuyên san số 3/1994, tr. 34.

<sup>4</sup> Micheal P Barber: Local government (fourth edition), The M&E handbook series, Macdonald and Eevans. LTD 1978, tr. 1.

lý và điều chỉnh các hoạt động xã hội hoặc quyền lực nhà nước để áp đặt hoặc cai trị.

*Thứ hai, quản lý nhà nước ở đô thị đòi hỏi mang tính chủ động và linh hoạt.*

Các đô thị chịu ảnh hưởng thường xuyên, trực tiếp của những biến động kinh tế - xã hội, chính trị, an ninh ở trong và ngoài nước. Chính vì vậy, hoạt động quản lý nhà nước ở đô thị phải chủ động, linh hoạt. Quản lý đô thị cần xây dựng một cơ chế điều chỉnh hoạt động phù hợp, kịp thời phản ứng nhanh nhất với những diễn biến của tình hình đất nước.

*Thứ ba, quản lý nhà nước ở đô thị đòi hỏi mang tính khoa học, tính thường xuyên và cụ thể cao.*

Hoạt động quản lý nhà nước phải tuân thủ một cách khoa học, chuẩn xác, nắm vững các quy luật, đặc biệt là các quy luật vận động phát triển kinh tế, xã hội của đất nước nói chung và đô thị nói riêng. Sự thay đổi của hoạt động quản lý đô thị sẽ có tác động dây chuyền, phản ứng với dân chúng. Những biến động của chính quyền sẽ có sự nhìn nhận và đánh giá của nhiều tầng lớp dân cư sinh sống và hoạt động tại đô thị. Một quyết định thay đổi quy hoạch đô thị của chính quyền sẽ tác động mạnh mẽ đến tâm lý, tình cảm và hoạt động của dân cư tại địa phương.

Đô thị luôn chịu sự tác động của nhiều yếu tố như kinh tế, môi trường, văn hoá, xã hội. Nếu như Nhà nước không quản lý thường xuyên, cụ thể và chặt chẽ sẽ dễ dẫn tới hậu quả xấu, đôi khi không thể hoặc rất khó khắc phục. Quản lý thường xuyên đất đai tại địa phương chặt chẽ sẽ góp phần làm cho đô thị có tính ổn định, trật tự cao; tránh được lãng phí sức người, tài chính; đồng thời mau chóng phát hiện và giải quyết những mâu thuẫn mới phát sinh. Thông qua đó, chính quyền có thể nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương.

*Thứ tư, hoạt động quản lý nhà nước ở đô thị phải mang tính cộng đồng và tính dân chủ cao.*

Đô thị có đặc trưng là địa bàn có mật độ cư dân đông và trình độ dân trí cao, nên tốc

độ thông tin lan truyền nhanh. Chính quyền tại địa phương cần ban hành các quyết định hành chính chính xác và có sự phản ứng mau lẹ, mạnh mẽ và hiệu quả trong thực thi. Đô thị là nơi tập trung nhiều các phương tiện thông tin, truyền thông nên hoạt động quản lý ở đô thị phải mang tính cộng đồng và đảm bảo tính dân chủ cao.

Khi nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với đô thị, chúng ta cần nhận diện những điểm khác biệt, những đặc thù giữa quy hoạch đô thị với quy hoạch làng nông thôn Việt Nam, cụ thể như sau:

*Một là*, diện tích đất quy hoạch cho đô thị chiếm tỷ lệ diện tích nhỏ hơn diện tích quy hoạch các làng vùng nông thôn Việt Nam.

*Hai là*, đô thị là trung tâm văn hoá, chính trị, kinh tế, giáo dục, khoa học kỹ thuật, an ninh quốc gia, đầu mối giao thông quan trọng của đất nước.

*Ba là*, đô thị có mật độ dân sinh sống đông hơn so với khu vực nông thôn. Dân sống tại đô thị là dân từ nhiều vùng miền tới sinh sống và làm việc vì những mục tiêu khác nhau, có cuộc sống khá độc lập. Đây là điểm khác biệt giữa hoạt động quản lý dân cư đô thị với quản lý dân cư tại các vùng nông thôn của chính quyền địa phương.

*Bốn là*, đô thị là nơi tập trung nhiều của cải của quốc gia và của dân chúng. Đô thị tập trung nhiều công trình kiến trúc đặc trưng, đa dạng và phong phú cũng như phức tạp hơn các công trình ở nông thôn.

*Năm là*, tỷ lệ người dân đô thị có trình độ chuyên môn cao hơn nông thôn, lao động có tay nghề và được đào tạo qua các trường lớp.

*Sáu là*, lối sống văn hoá đô thị là lối sống hợp cư, có nhiều biến động. Người dân đô thị luôn có sự tôn trọng chuẩn mực có tính pháp lý hơn là những quy tắc có tính cộng đồng như vùng nông thôn.

*Bảy là*, đất đô thị không phải là loại đất thuần nhất. Hiện tượng làng trong phố, làng trong thị trấn đang là hiện thực trong cuộc sống ở Việt Nam. Mỗi đô thị ở Việt Nam dù nhỏ hay lớn đều là một đơn vị hành chính

lãnh thổ thống nhất, không thể chia cắt kết cấu hạ tầng và các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn mỗi đô thị. Đặc điểm quan trọng đặc biệt này sẽ quyết định nội dung, phương thức quản lý nhà nước về đô thị. Nó sẽ trực tiếp chi phối mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo hướng tập trung, thống nhất, không phân chia. Hoạt động quản lý điều hành mọi mặt kinh tế, văn hoá, chính trị, xã hội phải thống nhất, xuyên suốt, nhanh nhạy và hiệu lực cao.

### 3. Chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước đối với đô thị ở Việt Nam hiện nay

Theo quy định của pháp luật hiện hành, chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND).

HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương, đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>.

UBND quản lý nhà nước đối với đô thị trên đơn vị hành chính lãnh thổ với hai tư cách:

Một là, UBND quản lý nhà nước đối với đô thị trên đơn vị hành chính lãnh thổ với tư cách là cơ quan chấp hành của HĐND.

Hai là, UBND quản lý nhà nước đối với đô thị trên đơn vị hành chính lãnh thổ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra của Bộ trưởng trong việc thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mà Bộ phụ trách<sup>7</sup>. Mối quan hệ giữa HĐND và

UBND là mối quan hệ đặc biệt thể hiện sự thống nhất chính trị trong tổ chức bộ máy nhà nước và địa phương. Mối quan hệ này một mặt thể hiện yếu tố tập trung quyền lực của Nhà nước, một mặt thể hiện yếu tố dân chủ trong việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan quyền lực nhà nước trong hoạt động quản lý đô thị. Nhà nước trao quyền chủ động sáng tạo cho cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng điều hành, quản lý trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội nói chung và hoạt động quản lý đô thị nói riêng.

Quản lý nhà nước đối với đô thị của chính quyền địa phương phải đảm bảo được các yêu cầu sau đây:

- Phải bảo đảm sự quản lý có hiệu quả của chính quyền trung ương đối với lãnh thổ địa phương;

- Bảo đảm phát huy quyền tự chủ của mọi tầng lớp nhân dân, cộng đồng dân cư trong việc quyết định các vấn đề của địa phương, của đô thị;

- Trong khuôn khổ pháp luật cho phép, chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm về những quyết định của mình;

- Phải bảo đảm các đơn vị lãnh thổ được hình thành một cách tự nhiên, không chia cắt lãnh thổ tự nhiên thành các đơn vị hành chính khác. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với đô thị của các cấp chính quyền địa phương;

- Chính quyền địa phương cần có sự ủng hộ, hỗ trợ của cấp chính quyền cấp trên trực tiếp trong hoạt động quản lý nhà nước về đô thị.

Để nâng cao hoạt động quản lý nhà nước đối với đô thị ở Việt Nam, cần có nhiều sáng kiến, chủ trương của các cấp chính quyền và sự phối hợp giữa các cơ quan ban ngành mới có thể đạt được mục tiêu đã đề ra.

Trong quá trình quản lý đô thị, chính quyền địa phương cần chú ý một số vấn đề sau đây:

*(Xem tiếp trang 62)*

<sup>5</sup> Xem: Điều 119, 120, Điều 112 Hiến pháp Việt Nam năm 1992. Điều 7 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

<sup>6</sup> Xem: Điều 123 Hiến pháp Việt Nam năm 1992, Điều 27 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

<sup>7</sup> Điều 27 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.

việc phổ biến cho các bên về các quy định của pháp luật có liên quan để các bên tự liên hệ đến quyền, nghĩa vụ của mình.

Về thủ tục hoà giải tại phiên toà: BLTTDS không quy định thủ tục hoà giải tại phiên toà, nhưng có quy định việc thương lượng giữa các bên trước khi nghe các đương sự trình bày. Trong thực tiễn xét xử, chỉ trong một số ít trường hợp, vì vụ việc tranh chấp quá phức tạp, các cơ sở về chứng cứ và căn cứ pháp lý không rõ ràng, thì thẩm phán mới chủ động tạo cơ hội cho các bên hòa giải, thậm chí còn có những nỗ lực thúc đẩy các bên thương lượng, như trong vụ tranh chấp giữa bà Lê Thị L với Văn phòng đại diện của Ngân hàng Pháp tại Hà Nội, vụ tranh chấp giữa chị Lê Minh với Văn phòng đại diện CAF Hà Nội, v.v.; còn lại, hầu hết các thẩm phán chỉ hỏi qua loa chiếu lệ là các bên có thương lượng được với nhau hay không và thông thường, các bên trả lời không. Khi một trong các bên có thiện chí và bày tỏ ý định cho họ thời gian bàn bạc để thương lượng với nhau, thì thẩm phán không chấp nhận. Điều này cũng đã được hướng

dẫn tại Nghị quyết số 02/2006/NQ-HĐTP của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao là tại phiên toà, nếu các bên tranh chấp đề nghị Hội đồng xét xử cho hoãn phiên toà để hoà giải, thì toà án không chấp nhận. Trong giải quyết các tranh chấp lao động, nội dung hướng dẫn này có thể coi là cứng nhắc; chưa thực sự tạo cơ hội cho các bên tranh chấp tự hòa giải với nhau.

Tóm lại, hòa giải là một nguyên tắc cơ bản của TTDS và là nguyên tắc có trị giá đặc biệt quan trọng trong giải quyết tranh chấp lao động. Tuy nhiên, các quy định cụ thể của BLTTDS chưa thực sự đề cao vai trò của hòa giải. Thủ tục hòa giải trong BLTTDS và hướng dẫn của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao chưa phù hợp với yêu cầu của hòa giải tranh chấp lao động; thủ tục hòa giải trở nên hình thức. Bên cạnh đó, đội ngũ thẩm phán được giao giải quyết các vụ tranh chấp lao động chưa nắm vững và vận dụng đầy đủ nguyên tắc hòa giải trong quá trình giải quyết vụ án; chưa có những kỹ năng chuyên nghiệp về hòa giải. Chính vì vậy, hiệu quả hòa giải vẫn còn thấp.

*(Tiếp theo trang 44 – Một số vấn đề quản lý ...)*

Một là, khai thác và sử dụng tài nguyên hợp lý và tiết kiệm. Nhà nước cần có sự quan tâm đến vấn đề bảo vệ đa dạng sinh học, bảo tồn nguồn gen quý hiếm.

Hai là, sử dụng nguồn tài chính, cơ chế tài chính phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh đất nước trong từng giai đoạn.

Ba là, kế thừa thành quả kiến trúc đặc hữu, các công trình xây dựng trong đô thị cổ và có chính sách phát triển đồng bộ giữa đất đai và dân cư trong hoàn cảnh và điều kiện mới của đất nước. Tiếp nối những thành tựu

đã đạt được của thế hệ cha ông đi trước đã tốn nhiều công sức tạo lập.

Bốn là, trình độ quản lý đô thị thể hiện một phần trình độ văn hoá, thẩm mỹ, dân trí của quốc gia trong từng giai đoạn lịch sử.

Năm là, tăng cường phân cấp mạnh cho chính quyền cơ sở theo hướng củng cố và kiện toàn chính quyền cơ sở, cấp quận, phường. Chuẩn hoá cán bộ trong chính quyền địa phương, có chức danh và nhiệm vụ rõ ràng trong lĩnh vực quản lý đô thị.