

CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG: MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN

*Phạm Văn Đạt**

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của thời kỳ đổi mới, của nhiệm vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, nhằm thực hiện mục tiêu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại đã được ghi trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam, vai trò đầu tàu của các thành phố, đặc biệt là vai trò của các thành phố trực thuộc Trung ương trong chiến lược phát triển của các vùng kinh tế trọng điểm ngày càng quan trọng.

Một trong những yếu tố không thể thiếu trong việc phát huy vai trò của thành phố trực thuộc Trung ương là sự quản lý nhà nước của chính quyền¹ ở đây. Tuy nhiên, có một vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra mà vẫn chưa được giải quyết một cách triệt để, đó là sự chưa phù hợp giữa chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn với mô hình tổ chức chính quyền tại các thành phố trực thuộc Trung ương.

Bài viết này phân tích các quy định hiện hành về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương theo pháp luật hiện hành và nêu ra những điểm còn chưa hợp lý trong mối quan hệ giữa tổ chức chính quyền với chức năng quản lý nhà nước ở thành phố trực thuộc Trung ương.

1. Quan niệm về đô thị, thành phố và thành phố trực thuộc Trung ương

Theo Từ điển Tiếng Việt “Thành phố là khu vực tập trung đông dân cư, công nghiệp

và thương nghiệp phát triển, có quy mô lớn”².

Còn theo tác giả Vũ Thư khái niệm đô thị được hiểu là: “Điểm tập trung dân cư với mật độ cao, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, có hạ tầng cơ sở thích hợp, là trung tâm tổng hợp hay trung tâm chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội của cả nước, của một miền lãnh thổ, của một tỉnh, của một huyện hoặc một vùng trong tỉnh, trong huyện. Đô thị bao gồm thành phố, thị xã, thị trấn được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thành lập”³.

Riêng Thủ đô Hà Nội thì lại được định nghĩa là: “Trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước; là nơi đặt trụ sở của các cơ quan Trung ương, của Đảng và Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế và là nơi diễn ra các hoạt động đối nội, đối ngoại quan trọng nhất của đất nước”⁴.

Theo Nghị định của Chính phủ số 72/2001/NĐ-CP ngày 5 tháng 10 năm 2001 về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị thì thành phố trực thuộc Trung ương là loại đô thị đặc biệt và đô thị loại I, có các tiêu chuẩn sau đây:

² Từ điển tiếng Việt, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội 1988, tr 946.

³ Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, PGS.TS Lê Minh Thông và PGS.TS Nguyễn Như Phát (Đồng chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002, tr 280.

⁴ Điều 1, Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội, đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá X thông qua ngày 28/12/2000.

* Thạc sỹ Luật học, Hội Luật gia tỉnh Bắc Ninh

¹ Chính quyền trong bài này được hiểu là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân

- Là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học - kỹ thuật, đào tạo, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông trong nước và quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc của một vùng lãnh thổ liên tỉnh.

- Có tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên tổng số lao động của địa phương từ 85% trở lên.

- Có cơ sở hạ tầng được xây dựng nhiều mặt đồng bộ và hoàn chỉnh.

- Có qui mô dân số từ 50 vạn người trở lên.

- Có mật độ dân số từ 12.000 người /km² trở lên.

Theo các tiêu chuẩn trên thì hiện nay nước ta có 5 thành phố đạt tiêu chuẩn và được công nhận là thành phố trực thuộc Trung ương, đó là: Thủ đô Hà Nội, các thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

Chính quyền các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương nói riêng và chính quyền các cấp ở đơn vị hành chính khác nói chung đều thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình thông qua những hoạt động cụ thể. Để thực hiện những hoạt động cụ thể này thì các cấp chính quyền ở mỗi đơn vị hành chính phải căn cứ vào những quy định pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của mình chứ không thể hoạt động một cách tùy tiện, không có cơ sở pháp lý.

Những vấn đề quản lý nhà nước đặt ra đối với các cấp chính quyền ở thành phố trực thuộc Trung ương là vấn đề quản lý dân cư, quản lý kinh tế, quản lý trật tự trị an, quản lý cơ sở hạ tầng kỹ thuật, quản lý cơ sở hạ tầng xã hội.... Thực ra ở những đơn vị hành chính khác cũng có những vấn đề quản lý nhà nước tương tự. Tuy nhiên, do vị trí và vai trò đặc biệt của các thành phố trực thuộc Trung ương nên tính chất của vấn đề và cách thức

giải quyết vấn đề là có sự khác nhau nên phải có mô hình tổ chức và hoạt động sao cho phù hợp.

Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 26 tháng 11 năm 2003 (sau đây được viết gọn là Luật TC HĐND và UBND 2003) trong việc quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền (HĐND và UBND) đã có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương. Cụ thể là:

Đối với Hội đồng nhân dân:

Ngoài những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn giống như với HĐND các cấp ở các đơn vị hành chính tương đương đối với việc giải quyết các vấn đề quản lý nhà nước trong 7 lĩnh vực như: Lĩnh vực kinh tế; lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao; lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội; lĩnh vực thi hành pháp luật; lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính, Luật TC HĐND và UBND 2003 cũng đã có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn đối với HĐND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương như sau:

- Quyết định biện pháp phát huy vai trò trung tâm kinh tế - xã hội của đô thị lớn trong mối liên hệ với vùng và cả nước theo sự phân cấp của Chính phủ (đối với HĐND cấp thành phố) (Điều 18).

- Thông qua kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quy hoạch tổng thể về xây dựng và phát triển đô thị, trình Chính phủ duyệt (đối với HĐND cấp thành phố) (Điều 18).

- Quyết định các biện pháp bảo đảm thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đô thị của thành phố (đối với HĐND cấp quận, phường) (các điều 26, 35).

- Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, an toàn giao thông, phòng chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị (đối với HĐND cả 3 cấp) (các điều 18, 26, 35).

- Quyết định biện pháp quản lý dân cư, tổ chức đời sống dân cư đô thị (đối với HĐND cả 3 cấp) (các điều 18, 26, 35).

Như vậy, với những quy định vừa nêu thì Luật TC HĐND và UBND 2003 đã có sự tiến bộ hơn so với Luật TC HĐND và UBND 1994. Quả thực, Luật TC HĐND và UBND 1994 còn nhiều thiếu sót, bất cập như không quy định chi tiết được nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND, không quy định phân cấp rõ rệt trong hoạt động quản lý nhà nước, đặc biệt là không có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương. Sự bất cập này còn được thể hiện rõ là sau khi đã có Luật TC HĐND và UBND 1994 thì ngày 25 tháng 06 năm 1996 Ủy ban Thường vụ Quốc hội lại thông qua Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp. Đây là một hiện tượng không bình thường trong hoạt động lập pháp bởi vì khi chưa có luật thì phải dùng pháp lệnh để điều chỉnh các quan hệ xã hội, còn khi đã có luật rồi thì tại sao lại ban hành pháp lệnh nữa.

Luật TC HĐND và UBND 2003 đã khắc phục được những bất cập trên nhưng vẫn chưa triệt để vì:

Thứ nhất, trong luật có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù của HĐND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương nhưng lại không quy định tổ chức đặc thù của HĐND các cấp ở đây.

Thứ hai, những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cho HĐND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương còn bị hạn chế, trùng lặp. Ví dụ: Điều 18 đã quy định HĐND cấp thành phố trực thuộc Trung ương quyết định biện pháp phát huy vai trò trung tâm kinh tế - xã hội theo phân cấp của Chính phủ nhưng

lại chỉ được thông qua kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quy hoạch tổng thể xây dựng và phát triển đô thị để Chính phủ phê duyệt. Điều 26, 35 quy định cho HĐND cấp quận, phường quyết định các vấn đề kinh tế - xã hội trên cơ sở các vấn đề này đã được HĐND thành phố quyết định. Sự trùng lặp này là không cần thiết. Vì cấp phường là cấp thực hiện cuối cùng, nên HĐND phường hoàn toàn có thể căn cứ vào nghị quyết về kinh tế - xã hội của HĐND thành phố và tình hình cụ thể của phường mà quyết định biện pháp thực hiện nhiệm vụ này, không cần tới khâu trung gian là cấp quận.

Đối với Ủy ban nhân dân:

Ngoài những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn giống như UBND các cấp ở các đơn vị hành chính tương đương đối với việc giải quyết các vấn đề quản lý nhà nước trong 14 lĩnh vực như: Lĩnh vực kinh tế; lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai; lĩnh vực giao thông vận tải; lĩnh vực xây dựng, quản lý và phát triển đô thị; lĩnh vực giáo dục và đào tạo; lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể dục thể thao; lĩnh vực y tế và xã hội; lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội; trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; lĩnh vực thi hành pháp luật. Luật TC HĐND và UBND 2003 cũng đã có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn đối với UBND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương như sau:

- Tổ chức thực hiện các biện pháp cụ thể nhằm thực hiện mục tiêu kinh tế, tài chính trên địa bàn thành phố, quận, phường (các điều 96, 109, 118).

- Tổ chức triển khai hoạt động quản lý xây dựng, cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đất đai, nhà ở trên địa bàn thành phố, quận, phường (các điều 96, 109, 118).

- Tổ chức, chỉ đạo thực hiện các biện pháp quản lý dân cư và tổ chức đời sống dân

cư đô thị trên địa bàn thành phố, quận, phường (các điều 96, 109, 118).

- Tổ chức, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ bảo đảm trật tự công cộng, an toàn giao thông, chống ùn tắc giao thông; tổ chức phòng, chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị trên địa bàn thành phố, quận, phường (các điều 96, 109, 118).

Riêng UBND quận có thêm nhiệm vụ quản lý, kiểm tra việc sử dụng các công trình công cộng do thành phố giao trên địa bàn quận (Điều 109).

Như vậy, theo những quy định trên thì UBND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương được giao nhiệm vụ, quyền hạn quản lý Nhà nước trên 14 lĩnh vực chung và 5 lĩnh vực đặc thù. Những quy định này đã phản ánh kịp thời sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đã khắc phục được những nhược điểm của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 theo hướng đã quy định khá chi tiết, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của UBND, đã có sự phân cấp trong quản lý nhà nước giữa UBND các cấp, đặc biệt đã có quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương.

3. Tổ chức chính quyền ở thành phố trực thuộc Trung ương

Tổ chức chính quyền nhà nước ở thành phố trực thuộc Trung ương nêu ra ở đây có mối quan hệ chặt chẽ với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương như vừa nêu ở phần trên.

Theo Luật TC HĐND và UBND 2003 thì HĐND và UBND thành phố trực thuộc Trung ương được tổ chức như sau:

Đối với Hội đồng nhân dân:

HĐND ở đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương được tổ chức thành 3 cấp: Cấp thành phố, cấp quận, cấp phường. Ở mỗi cấp có mô hình tổ chức cơ bản là giống nhau.

Cụ thể là HĐND các cấp được tổ chức bao gồm:

- Đại biểu HĐND;

- Thường trực HĐND (Đối với cấp thành phố, quận gồm: Chủ tịch, Phó chủ tịch, Ủy viên thường trực; đối với cấp phường gồm: Chủ tịch, Phó chủ tịch) (các điều 36, 52).

- Các ban của HĐND: (Đối với cấp thành phố thành lập 3 ban: Ban Kinh tế và Ngân sách, Ban Văn hoá - Xã hội, Ban Pháp chế; đối với cấp quận thành lập hai ban: Ban Kinh tế - Xã hội, Ban Pháp chế) (Điều 54).

(Số lượng thành viên của mỗi ban do HĐND cùng cấp quyết định) (Điều 54).

Đối với UBND:

UBND ở đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương cũng được tổ chức thành 3 cấp tương đương với HĐND. Mô hình tổ chức UBND cấp thành phố, cấp quận, cấp phường cơ bản là giống nhau và được tổ chức như sau:

- Thường trực UBND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên (Điều 119).

Số lượng thành viên UBND các cấp như sau (Điều 122): UBND thành phố từ 9 đến 11 thành viên (riêng UBND thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh không quá 13 thành viên).

UBND quận từ 7 đến 9 thành viên.

UBND phường từ 3 đến 5 thành viên.

- Các cơ quan chuyên môn của UBND (Điều 130). Tại điều này không quy định cụ thể mà giao cho Chính phủ quy định về thành viên, số lượng, tổ chức đối với các cơ quan chuyên môn của UBND các cấp.

Khi tìm hiểu về tổ chức chính quyền nhà nước ở thành phố trực thuộc Trung ương, chúng tôi không thấy có sự phân biệt về mô hình tổ chức chính quyền ở thành phố trực thuộc Trung ương với mô hình tổ chức chính quyền của các tỉnh. Mặc dù đã có sự phân biệt về chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước nhưng lại không có những quy

định riêng về mô hình tổ chức chính quyền của các thành phố trực thuộc Trung ương.

Việc quy định còn khập khiễng này chính là điểm hạn chế của Luật TC HĐND và UBND 2003. Điều đó thể hiện sự không đồng bộ giữa tổ chức và hoạt động. Theo Luật TC HĐND và UBND 2003 thì hoạt động quản lý nhà nước ở thành phố trực thuộc Trung ương có những đặc điểm đặc thù, có nội dung khác so với đơn vị hành chính tương đương với nó nhưng các cơ quan thực hiện (HĐND và UBND các cấp) các nhiệm vụ này lại được tổ chức giống như những đơn vị hành chính tương đương khác. Thêm vào đó, những quy định về tổ chức của HĐND và UBND các cấp ở đây cũng còn những điểm không rõ. Ví dụ: Điều 54 quy định số lượng thành viên của mỗi ban chuyên môn của HĐND là do HĐND cùng cấp quyết định, còn Điều 130 thì lại quy định cho Chính phủ quyền quyết định về tổ chức đối với các cơ quan chuyên môn của UBND. Như vậy, phải chăng những quy định của Luật TC HĐND và UBND 2003 cũng chưa phải là căn cứ trực tiếp để tổ chức bộ máy HĐND và UBND các cấp.

Từ sự phân tích ở các mục trên, có thể nêu ra một số điểm chưa hợp lý trong các quy định về tổ chức chính quyền và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền của thành phố trực thuộc trung ương như sau: *Có sự không phù hợp giữa mô hình tổ chức chính quyền và chức năng quản lý nhà nước ở thành phố trực thuộc Trung ương.* Điều này được thể hiện trên hai khía cạnh:

- Khía cạnh thứ nhất, có sự mâu thuẫn và sự thiếu hụt trong quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Mâu thuẫn giữa những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND với những quy định về tổ chức của HĐND và UBND. So với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của

HĐND và UBND trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở thành phố trực thuộc Trung ương. Nhưng Luật mới chỉ dừng lại việc quy định một số nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù của HĐND và UBND ở thành phố trực thuộc Trung ương mà không có những quy định về tổ chức bộ máy để thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn đó. Sự thiếu hụt được thể hiện rõ rệt trong Chương V của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 “Tổ chức HĐND và UBND trong trường hợp thay đổi cấp hoặc địa giới của các đơn vị hành chính và trong trường hợp đặc biệt”. Trong chương này chỉ có các quy định về tổ chức HĐND và UBND trong trường hợp thay đổi cấp hoặc địa giới của các đơn vị hành chính và quy định một trường hợp đặc biệt đó là người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp chỉ định UBND lâm thời; còn việc tổ chức HĐND và UBND trong trường hợp đặc biệt là ở thành phố trực thuộc Trung ương thì chưa quy định. Phải chăng điều bỏ ngỏ này là để dành cho một mô hình HĐND và UBND (khác kiểu truyền thống) ở các thành phố trực thuộc Trung ương?

- Khía cạnh thứ hai, mặc dù Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã tính đến đặc thù của đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương thể hiện trong quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND nhưng trong quy định về tổ chức bộ máy HĐND và UBND thì đã không tính đến đặc thù của đơn vị hành chính này nên đã quy định mô hình tổ chức bộ máy HĐND và UBND ở thành phố trực thuộc Trung ương vẫn không khác gì so với đơn vị hành chính tương đương khác (mà không phải là thành phố trực thuộc Trung ương). Cho nên thực tế hiện nay HĐND và UBND các cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương vẫn được tổ chức như những đơn vị hành chính khác tương đương với nó. Do vậy, mô hình này không phát huy tốt chức năng quản lý nhà nước vì nó không sát hợp với đặc thù thành phố trực thuộc Trung ương.