

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA



ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ
THIẾT LẬP MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN
ĐÔ THỊ

(THUỘC CHƯƠNG TRÌNH NGHIÊN CỨU: CÁC GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY
CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM. CHỦ NHIỆM CHƯƠNG TRÌNH:
TS. NGUYỄN NGỌC HIỂN)

MÃ SỐ: 2001-54-057

Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Phạm Hồng Thái

Thư ký đề tài: TS. Vũ Đức Đán

5273

28/4/2005

2005 - 44 - 195

Hà Nội, 03-2003

MỤC LỤC

Lời nói đầu

Chương I: Đô thị và vai trò của đô thị

1.1 Quá trình hình thành đô thị và vai trò của đô thị	5
1.1.1. Quá trình hình thành đô thị các nước trên thế giới	
1.1.2 Vai trò của các đô thị	8
1.1.3. Đặc điểm của đô thị	9
1.2. Đô thị , <u>phân loại</u> , đặc điểm của đô thị Việt Nam	13
1.2.1 Quan niệm về đô thị	13
1.2.2 Sự phát triển của đô thị ở Việt Nam	18
1.2.3. <u>Phân loại</u> đô thị	
1.2.4. Sự ảnh hưởng của đô thị đối với phát triển kinh tế - xã hội 31.	

Chương II: Mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta từ năm 1945 tới nay

2.1. Tổ chức chính quyền đô thị giai đoạn từ 1945 đến 1962	38
2.1.1. Tổ chức chính quyền ở xã, huyện, tỉnh, kỳ	41
2.1.2. Tổ chức chính quyền thành phố, khu phố	48
2.2. Tổ chức chính quyền đô thị từ 1962 đến 1983	49
2.3. Tổ chức chính quyền đô thị từ 1983 đến 1994	54
2.4. Tổ chức chính quyền đô thị giai đoạn từ 1994 đến nay	59

Chương III: Mô hình tổ chức chính quyền đô thị một số nước trên thế giới

3.1. Tổ chức chính quyền thành phố Mockva	59 - 69
32. Mô hình của các Nhà nước trong hệ thống pháp luật <u>Âng-lê-Sắc</u> xôn (Anh, Mỹ, Canada...)	75
3.3. Mô hình kết hợp giữa hai cơ chế phân quyền và tản quyền cho các nước thuộc hệ thống <u>Continhental</u> (Pháp, Đức ...)	77
3.4. Bắc Kinh - thủ đô nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa	78
3.5. Mô hình tổ chức chính quyền thành phố Seoul Hàn Quốc	84
3.6. Chính quyền thủ đô Ottawa, Canada	88
3.7. Manila thủ đô ottwa	

Chương IV: Kiến nghị mô hình tổ chức chính quyền đô thị

4.1. Các quan điểm khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền đô thị	102
4.2. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị	
4.2.1 Các yêu cầu đổi mới chính quyền đô thị	111
4.2.2 Một số kiến nghị cụ thể	

KẾT LUẬN

127

LỜI NÓI ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những năm qua, thực hiện chủ trương của Đảng về cải cách bộ máy nhà nước và cải cách nền hành chính nhà nước, nêu trong các nghị quyết Trung ương 8 (khoá 7), Nghị quyết Đại hội VIII, Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 6 (lần 2) và Trung ương 7 khoá VIII, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, công cuộc cải cách hành chính ở nước ta trên các lĩnh vực: cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công đã đạt được kết quả bước đầu quan trọng. Tuy vậy "cải cách hành chính tiến hành chậm, thiếu kiên quyết, hiệu quả thấp"¹. Tình hình đó có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan. Về mặt khách quan khi chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, còn nhiều vấn đề lý luận về chức năng nhà nước, xây dựng bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy chính quyền địa phương nói riêng, đặc biệt bộ máy chính quyền đô thị chưa được làm sáng tỏ, đòi hỏi cần phải tìm tòi, thử nghiệm và qua thực tiễn để khẳng định. Về mặt chủ quan chưa có quyết tâm cao, còn bị những lực cản trong quá trình cải cách hành chính từ phía các cán bộ, công chức nhà nước ở nhiều cấp, nhiều ngành, còn thụ động, ngại va chạm...

Để cải cách hành chính cần phải có những căn cứ pháp lý, vì vậy trong thời gian qua Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi bổ sung một số điều và hàng loạt Luật về tổ chức bộ máy nhà nước đã được ban hành, nhưng vẫn chưa có những thay đổi lớn và cơ bản về mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, tuy có một số thay đổi, nhưng nhìn chung vẫn như trước đây. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cư hĩa được sửa đổi, điều đó có nghĩa về mặt pháp lý vẫn chưa có thay đổi về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cả ở nông thôn và đô thị..

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX Đảng cộng sản Việt Nam, HXB CTQG, H.2001, tr.77.

Với quan điểm đổi mới Văn kiện Đại hội IX của Đảng nhấn mạnh "phân công, phân cấp, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ; tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân; kiện toàn các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân và bộ máy hành chính cấp xã, phường, thị trấn"².

Điều đó đặt ra nhiều vấn đề về lý luận và thực tiễn cần được nghiên cứu, nêu các kiến nghị cụ thể phục vụ cho công cuộc cải cách hành chính với các nội dung khác nhau là đáp ứng yêu cầu đòi hỏi khách quan đang đặt ra hiện nay ở nước ta.

Về chính quyền địa phương hiện nay ở nước ta, từ góc nhìn pháp lý có thể nhận thấy những tồn tại của nó là chưa có sự điều chỉnh pháp luật một cách chuyên biệt giữa chính quyền nhà nước ở đô thị và chính quyền nhà nước ở nông thôn. Chúng ta đã đơn giản hoá, đồng nhất hoá trong tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn, đã không tính đến đặc thù của đô thị và nông thôn từ đó làm cho quản lý nhà nước trên nhiều lĩnh vực tại các đô thị bị chia cắt thành nhiều cung đoạn gây ách tắc công việc, thiếu tính thống nhất trong chỉ đạo, điều hành các công việc tại địa phương. Chính điều này làm dẫn đến tình trạng cát cứ địa phương, "phép nước thua lệ địa phương", làm cho hoạt động hành chính bị mất bình thường, lợi ích nhà nước, xã hội và công dân nhiều khi bị xâm phạm.

Đô thị ở bất kỳ quốc gia nào và vào bất kỳ thời đại nào đều là những trung tâm chính trị-kinh tế-xã hội của cả nước, của vùng, hoặc của từng đơn vị hành chính lãnh thổ có những đặc thù riêng, vai trò quản lý nhà nước riêng của nó. Từ đó đòi hỏi cần phải có mô hình tổ chức chính quyền chuyên biệt khác với chính quyền ở vùng nông thôn, đặc biệt là những đô thị lớn. Xuất phát từ những vấn đề đó chúng tôi chọn đề tài "**Thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị**" để nghiên cứu. Đề tài nghiên cứu nằm trong chương trình nghiên cứu chung của Học viện về cải cách hành chính.

2. Tình hình nghiên cứu

² Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX Đảng cộng sản Việt Nam, HXB CTQG, H.2001, tr.133.

Sự xếp lớp lớp quá

Về chính quyền địa phương nói chung đã có nhiều công trình nghiên cứu như:

- "Đổi mới thể chế và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước ở địa phương", Đề tài mã số 93-98-397 do PGS.TS.Lê Sỹ Thiệp làm chủ nhiệm, H.1996;

- "Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương" - Chủ biên: PGS.TS.Nguyễn Đăng Dung, NXB Đồng Nai 1997;

- "Cải cách hành chính địa phương - Lý luận và thực tiễn" do Tô Tử Hạ, TS. Nguyễn Hữu Trị, TS. Nguyễn Hữu Đức đồng chủ biên năm 1998;

- Đỗ Xuân Đông - Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia hiện nay - Luận án PTS, H.1996;

- Lê Minh Thông - Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp - Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 6/1999;

- Bùi Xuân Đức - một số vấn đề cần hoàn thiện trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp - Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 7/2000;

- Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái - Vài nét về nền hành chính Việt Nam từ Cách mạng Tháng Tám đến nay - Tạp chí Quản lý Nhà nước số 10/2001;

- Kỷ yếu hội thảo : Nghiên cứu mô hình bộ máy chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh năm 1997;

- Các mô hình tổ chức chính quyền nhà nước trên địa bàn thành phố Hà Nội của TS. Lê Anh Sắc;

- Đề án tổ chức chính quyền hai cấp trong khu vực nội thành Hà Nội;

- Đề tài cấp bộ do TS. Vũ Đức Đán làm chủ nhiệm đề tài "Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố;

- Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia. H. 2002 và nhiều công trình nghiên cứu khác.

Tất cả những công trình nghiên cứu nói trên xem xét về chính quyền địa phương ở bình diện chung, trong một chừng mực nhất định có đề cập tới chính quyền đô thị nhưng với một diện rộng nghiên cứu cả về tổ chức và hoạt động của

chính quyền đô thị, hoặc là chỉ nêu ý kiến về tổ chức chính quyền đô thị tại một thành phố cụ thể, việc lý giải mô hình mà mình đưa ra chưa có tính thuyết phục cao, chưa có những khảo cứu về mô hình tổ chức đô thị trên thế giới để có thể đối chiếu so sánh.

Trong quá trình nghiên cứu chúng tôi tiếp thu có chọn lọc kết quả của các công trình nghiên cứu nói trên và coi đó là những tư liệu tham khảo tốt để nghiên cứu.

3. Phạm vi đề tài

Đề tài giới hạn phạm vi nghiên cứu là: Mô hình tổ chức chính quyền đô thị bao gồm mô hình tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở đô thị, trong những chừng mực nhất định có thể động chạm tới mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói chung, chính quyền các cấp ở nông thôn... nhưng chỉ ở mức độ và phạm vi mà đề tài đòi hỏi.

4. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Nghiên cứu đề tài với mục đích là kiến nghị đưa ra mô hình tổ chức chính quyền đô thị, đặc biệt là những đô thị lớn ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Để đạt mục tiêu trên, chúng tôi đặt ra nhiệm vụ: chỉ ra những nhân tố trực tiếp ảnh hưởng tới mô hình tổ chức bộ máy nhà nước; các đặc điểm, chức năng của đô thị; sự điều chỉnh của pháp luật đối với tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta từ năm 1945 tới nay; xem xét mô hình tổ chức chính quyền đô thị một số quốc gia trên thế giới để so sánh; phân tích các quan điểm khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

5. Kết cấu của đề tài gồm

Lời nói đầu, bốn chương, kết luận.

CHƯƠNG I

ĐÔ THỊ VÀ VAI TRÒ CỦA ĐÔ THỊ

1.1 QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ VÀ VAI TRÒ CỦA ĐÔ THỊ

1.1.1. Quá trình hình thành đô thị các nước trên thế giới

Trong đời sống mỗi quốc gia, đô thị có một vị trí rất quan trọng. Có thể nói rằng cho đến hiện nay không thể có một đất nước nào gọi là phát triển, mà ở đó không có những thành phố (đô thị) là trung tâm phát triển của thế giới. Các nước phát triển hiện nay đều phải có từ một đến nhiều thành phố trở thành trung tâm kinh tế, văn hoá, ngoại giao của quốc tế.

Điều đó nói lên rằng nhà nước phát triển luôn gắn liền với sự phát triển của các đô thị. Vì lẽ rằng đô thị luôn là trung tâm của sự phát triển kinh tế văn hoá xã hội của mỗi quốc gia và mỗi một vùng lãnh thổ địa phương. Sự phát triển của đô thị không gắn với sự phát triển của chăn nuôi, của trồng trọt của kinh tế nông nghiệp, mà ngược lại sự phát triển này luôn luôn gắn với công nghiệp và thương mại- là các ngành kinh tế phát triển muộn hơn trong lịch sử phát triển của xã hội loài người .

Từ 5000 năm trước đây, tại lưu vực sông Nin ở Ai cập và lưu vực sông Lưỡng Hà (sông Tigơơ và sông Ôphơrat) tại bình nguyên Medôpôtami, đã xuất hiện những thành phố đầu tiên của loài người. Sau đó tại lưu vực sông Hằng, sông Hoàng Hà và miền Trung của Châu Mỹ cũng lần lượt xuất hiện một số thành phố. Tuy nhiên trong suốt 5000 năm sau, do sản xuất không phát triển, luôn luôn bị trì trệ, cho nên sự phát triển của các thành phố hết sức chậm chạp. Mãi đến năm 1800, số dân thành phố trên toàn cầu mới chỉ chiếm 3%.

Cuộc cách mạng công nghiệp giữa thế kỷ XVIII đã mở ra thời kỳ mới cho của lịch sử phát triển đô thị. Trong cao trào của cách mạng Công nghiệp tốc độ của phát triển thành phố và sự biến đổi của chúng diễn ra chưa từng có. Trong quá trình cách mạng công nghiệp, do nhu cầu của sự hiệp tác và cạnh tranh các xí nghiệp và nhà máy phát triển một cách tương đối tập trung. Đặc biệt là sau

phát minh ra máy hơi nước đã làm thay đổi cục diện của sự phát triển công nghiệp: các nhà máy tập trung ở khu vực sản xuất than và các nguyên liệu, do đó xuất hiện một loạt các thành phố kiểu mới, những thành phố công nghiệp. Vì vậy có thể nói rằng đô thị hoá luôn gắn liền với kết quả của công nghiệp hoá.

Cách mạng công nghiệp bắt đầu từ nước Anh, quá trình đô thị hoá và công nghiệp hoá cũng bắt đầu từ nước Anh. Đô thị hoá do sự thúc đẩy của quá trình công nghiệp hoá, là quá trình sau khi máy hơi nước ra đời. Năm 1776 Giem Oát chế tạo thành công máy hơi nước, năm 1782 ông lại chế tạo thành công máy động lực chạy bằng hơi nước dùng vào ngành dệt vải. Việc sáng chế ra máy hơi nước và sử dụng rộng rãi đã thúc đẩy mạnh mẽ sự phát triển của thành phố. Trước hết các ngành chế tạo cơ khí, luyện kim và giao thông vận tải phát triển mạnh, do đó thúc đẩy việc di dân từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Ngoài ra do việc phát triển máy hơi nước chạy bằng than nên ngành công nghiệp và dân cư làm công nghiệp tập trung vào khu vực sản xuất than và vùng phụ cận. Do đó nhiều thành phố mới nổi lên ở vùng Đông bắc xứ Gan là nơi có nhiều than đá. Trong giữa thế kỷ XIX từ 1801 cho đến 1851 những đô thị có trên 5000 người đã tăng từ 106 lên đến 265 đô thị, dân số đô thị từ 26 tăng lên tới 46% số dân cư. Đến hết năm 1900 tỷ lệ này lên tới 75%. Nước Anh trở thành nước đô thị hoá đầu tiên trên thế giới.

Do tác động của cuộc cách mạng công nghiệp ở Anh các nước Pháp, Đức, Mỹ cũng lần lượt lần lượt hoàn thành cách mạng công nghiệp. Tốc độ đô thị hoá của những nước này cũng tăng lên rất nhanh. Các thành phố không ngừng xuất hiện. Ví dụ ở Mỹ trước cách mạng công nghiệp ngành dệt chỉ tập trung vào các khu vực có những dòng sông chảy xiết. Sau khi sử dụng rộng rãi máy hơi nước công nghiệp tập trung vào các đô thị và do đó thúc đẩy sự đô thị hoá. Năm 1800 Mỹ chỉ có 33 đô thị năm 1890 tăng lên tới 1384, sự đô thị hoá từ 6,1% lên tới 35%.

Sau Chiến tranh Thế giới thứ 2 Tây Âu và Bắc Âu, Bắc Mỹ và Ôxtorâylia trở thành những khu vực có tốc độ đô thị hoá cao, trong khi tác động thúc đẩy của công nghiệp hoá đối với đô thị hoá lại giảm mạnh. Nhưng tình hình tại Đông

Âu và Nhật Bản và nhiều nước đang phát triển lại khác. Tại đây công nghiệp hoá vẫn là động lực cơ bản của đô thị hoá. Ví dụ, từ những năm 1950 đến 1970, kinh tế của Nhật Bản có sự tăng trưởng cao và tương ứng với sự tăng trưởng này là sự đô thị hoá cũng từ 50 đến 70%. Hàn Quốc những năm 1960 - 1980 là những năm nền kinh tế “cất cánh”, thì trình độ đô thị hoá cũng tăng từ 27 đến 57%. Nếu so sánh trình độ đô thị hoá của các nước, có thể thấy nay rằng trình độ đô thị hoá bị ràng buộc bởi trình độ công nghiệp hoá.

Trong quá trình đô thị hoá, có một hiện tượng làm người ta phải chú ý là sự xuất hiện những thành phố lớn và chúng phát triển cũng rất nhanh. Sau cách mạng công nghiệp đi đôi với việc tập trung của công nghiệp trong đô thị, số lượng các thành phố lớn trên 1 triệu dân tăng lên rất nhanh. Nhưng phải đến thế kỷ thứ XIX giao thông hiện đại xuất hiện, cùng sự phát triển của nội thương và ngoại thương trở thành những nhân tố thúc mạnh mẽ sự phát triển của các thành phố lớn. Ví dụ năm 1800, số dân thành phố Luân đôn là 959.000 người, năm 1850 lên tới 2.363.000. Trong thời kỳ cách mạng công nghiệp, sản xuất công nghiệp hiện đại vẫn chưa được tập trung ở Luân đôn. Các ngành kinh tế chủ yếu lúc này là thương mại, vận tải hàng hải, tiền tệ, còn công nghiệp thì chủ yếu là những ngành phục vụ chủ yếu cho dân cư đô thị nh chế biến thực phẩm, may mặc, đồ gỗ. Đúng như Ang ghen đã từng viết: “Luân- đôn trở thành thủ đô thương nghiệp của thế giới nó có những bến cảng khổng lồ và thu hút hàng nghìn tàu thuyền luôn luôn chen chúc trên sông Thém ”(Các Mác-Ph. Angghen: Toàn tập. NXB Nhân dân Bắc kinh, quyển 2. 1972 tr.303).

Từ sau thế kỷ XX, sự phát triển của các thành phố lớn mới được chú ý trên phạm vi toàn thế giới. Sở dĩ như vậy là do việc sử dụng điện rộng rãi, đã làm cho việc sản xuất công nghiệp di chuyển từ từ các vùng mỏ than và các nguyên liệu ra thành phố, kèm theo là các ngành công nghiệp mới như hoá chất, ô tô, cơ điện, hàng không đã làm đa dạng thành phố và vì vậy số lượng thành phố tăng lên không ngừng.

Ngoài ra kể từ thế kỷ thứ XIX, một số thành phố ven biển của các nước đang phát triển cũng bắt đầu tiếp thu những thành quả của cách mạng công

ngiệp. Tại đây từng bước công nghiệp hiện đại từng bước phát triển. Điều này cũng thúc đẩy sự hình thành các thành phố lớn như Thượng hải, Thiên tân của Trung quốc. Cancúttá và Bom bay của Ấn độ...

Kể từ thập kỷ 50 đến nay sự phát triển của các thành phố lớn đã xuất hiện những hiện tượng mới. Trong các thành phố lớn của các nước phát triển, do giá đất của ở nội thành trở lên quá cao, đời sống lại được cải thiện, một số người bắt đầu tìm cách có được những biệt thự tại các khu vực ít dân cư. Đặc biệt với việc sử dụng ô tô rộng rãi, mạng lưới giao thông hiện đại mở rộng, dân cư dần dần chuyển dịch ra ngoại thành và dân cư ở nội thành dần giảm xuống.

Tuy nhiên, tại các nước đang phát triển do sự khác nhau rất lớn về trình độ phát triển và mức sống giữa nông thôn và thành thị, nên cư dân ở nông thôn không ngừng đi vào thành phố, làm cho dân số của thành phố tăng lên nhanh chóng. Đến năm 1980 số lượng thành phố có trên một triệu dân tại các nước đang phát triển đã vượt xa các nước phát triển. Con số này vẫn còn tiếp tục tăng trong tương lai.

1.1.2 Vai trò của các đô thị

Tầm quan trọng của các đô thị thể hiện ở chỗ

Thứ nhất: Thời kỳ đầu tiên các thành phố là trung tâm chính trị của các đế quốc cổ đại. Trong thời kỳ xã hội chiếm hữu nô lệ và xã hội phong kiến các thành phố lớn là trung tâm chính trị của đế quốc. Đế quốc dựa vào thực lực quân sự để chinh phục các nước xung quanh. Vì vậy Thủ đô của quốc gia có thể trở thành thành phố của thế giới theo ý nghĩa cổ điển.

Thứ hai, thành phố lớn là trung tâm thương mại, trung tâm công nghiệp. Từ sau cách mạng công nghiệp đi đôi với sự phát triển của các ngành chế tạo máy là phát triển thương mại. Thương mại quốc tế được ra đời trước khi phương thức sản xuất tư bản được xác lập. Thế kỷ thứ XV trung tâm thương mại quốc tế là các thành phố phía Bắc Italia. Do sự phát hiện lớn về địa lý, thương mại quốc tế chuyển trọng tâm sang nước Anh và Hà lan.

Thứ ba, thành phố lớn trở thành trung tâm kinh tế quốc tế. Sau Chiến tranh Thế giới thứ hai, cục diện chính trị và kinh tế thế giới có những thay đổi

lớn. Về mặt chính trị, hệ thống thực dân gần như tan rã. Đông đảo các đang phát triển giành được độc lập chính trị, các tổ chức quốc tế, trong đó có Liên hợp quốc phát huy được vai trò quan trọng trong đời sống chính trị và kinh tế thế giới. Về mặt kinh tế các cuộc cách mạng kỹ thuật mới với nội dung chủ yếu là kỹ thuật vi điện tử đã làm cho năng lực sản xuất và quy mô sản xuất toàn cầu tăng lên nhanh chóng. Thương mại quốc tế tăng nhanh, xuất hiện nhiều công ty xuyên quốc gia, hình thành mạng lưới tiền tệ toàn cầu.

Xem xét lịch sử phát triển của kinh tế thế giới từ cuối thế kỷ thứ XVII đến cuối thế kỷ XX, ta thấy các nước tư bản phát triển trải qua 3 thời kỳ gắn với sự tiến hoá của công nghiệp: Thời kỳ đầu của công nghiệp hoá, thời kỳ công nghiệp hoá phát triển, và thời kỳ hiện nay là hậu công nghiệp.

Kể từ thập kỷ 70 của thế kỷ trước, đi đôi với việc phát triển công nghệ thông tin, những đặc trưng của thời kỳ hậu công nghiệp càng lộ ra một cách rõ nét. Những đặc trưng của thành phố trung tâm kinh tế quốc tế cũng biến đổi. Các thành phố lớn là trung tâm kinh tế quốc tế so với trước đây có những nét đặc trưng cơ bản khác như sau:

Trong thời kỳ công nghiệp, quá trình đô thị hoá của thành phố đang ở giai đoạn tích tụ, số dân đô thị không ngừng gia tăng. Trong thời kỳ hậu công nghiệp quá trình đô thị hoá lại diễn ra ở khu vực ngoại thành và phản đô thị hoá, số dân của đô thị giảm xuống. Ví dụ Luân Đôn năm 1981 có 8,1 triệu cuối thập kỷ 80 chỉ còn 6,7 triệu.

Thời kỳ công nghiệp hoá các chức năng của sản xuất công nghiệp của thành phố không ngừng tăng, thành phố trở thành trung tâm sản xuất công nghiệp cực lớn.

Trong thời kỳ hậu công nghiệp thành phố trở thành sự “rỗng ruột” về cơ cấu sản xuất, hoặc gọi đó là hiện tượng phi công nghiệp hoá. Lúc này vai trò trung tâm sản xuất công nghiệp của thành phố không ngừng giảm xuống, trong khi vai trò dịch vụ của tiền tệ không ngừng tăng lên. Thời kỳ hậu công nghiệp hoá mạng lưới thông tin phát triển rất rộng rãi. Chức năng trung tâm thông tin của thành phố trở nên rất quan trọng. Thời kỳ hậu công nghiệp hoá tính đa dạng

trong văn hóa của thành phố ngày càng rõ nét. Văn hoá trở thành một ngành sản xuất quan trọng.

1.1.3. Những đặc điểm của đô thị

Đô thị là nơi tập trung dân cư và sản xuất ở mật độ cao. Ở đây mối quan hệ giữa con người với nhau rất chặt chẽ và gắn gũi bằng một hệ thống các công trình công cộng . Thông tin ở đây rất nhiều. Vì vậy ở đây rất dễ nảy sinh các những tư tưởng mới, những sản phẩm mới, những ngành sản xuất mới, hình thức và phương thức sinh hoạt mới, hình thức tổ chức mới. Họ cởi mở biết tiếp thu những cái mới để làm lợi cho mình. Do vậy những đô thị là trung tâm kinh tế thường là những trung tâm đổi mới, sáng tạo và tiếp thu cái mới.

Những người dân của đô thị so với vùng nông thôn thường *có trình độ văn hoá cao hơn, vì vậy họ thường sống và làm việc theo các chuẩn mực pháp luật* đã được các cơ quan trung ương định sẵn mà không phụ thuộc vào các quy định tự các khu dân cư đặt như ở các khu vực cư dân nông thôn. Cuộc sống của họ – cư dân thành thị rất phụ thuộc vào mức độ công nghiệp hoá.

Về mặt địa lý, đô thị khác các vùng khác ở nông thôn cũng như những vùng miền núi, xa xôi hải đảo, là *dân cư ở đô thị rất tập trung, hạ tầng cơ sở thuận tiện cho việc đi lại, giao dịch.* Cho nên nhiều công việc của đô thị đi theo một chuẩn mực cho trước, không đòi hỏi khi giải quyết cần phải các bước bàn luận để đi đến quyết định như các vùng khác. Vì vậy, ở thành phố cư dân sống theo luật nhiều hơn là theo các lệ, theo lý nhiều hơn là tình.

Vì vậy, cách thức quản lý đô thị thường là khác với các vùng nông thôn - không phải đô thị. Nếu như cách quản lý của các vùng nông thôn mang nhiều tính tự trị, và nhất là phải cần phát huy tính tự quyết định các vấn đề địa phương của cộng đồng dân cư nông thôn, thì ở thành thị nhiều khi là không cần thiết. Với trình độ văn minh và văn hoá cao hơn, với các công trình hạ tầng cơ sở đã có sẵn, và với việc thu nhập cao hơn, ổn định hơn và không phụ thuộc vào thiên nhiên, người dân đô thị bao giờ cũng thích tuân theo những chuẩn mực pháp luật đã có sẵn của chính quyền trung ương hay địa phương đã được thông qua trước hơn là phải bàn bạc một cách chi tiết cụ thể, do chính mình thông qua như ở các

vùng nông thôn. Về mặt kinh tế thì người dân đô thị, chủ động hơn và thích tự do kinh doanh hơn, không hoàn toàn thụ động như những người dân sống trong các vùng không phải đô thị.

Dân trí và trình độ chuyên môn của vùng đô thị bao giờ cũng cao hơn vùng nông thôn, cho nên cuộc sống của dân thành thị rất phụ thuộc vào chuyên môn vào việc làm và thu nhập của bản thân, mà ít quan hệ phụ thuộc với những người chung quanh, như ở những vùng nông thôn hẻo lánh .

Việc tổ chức chính quyền đô thị cũng như của các vùng địa phương khác phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như: cư dân, kinh tế, văn hoá, lịch sử truyền thống... Ngoài ra với tính cách là vùng đô thị việc tổ chức này còn phụ thuộc vào những yếu tố đặc thù của vùng cư dân đô thị. Chính quyền của các thành phố phương Tây phần lớn đều coi việc quản lý xã hội của đô thị, quy hoạch đô thị và xây dựng đô thị là chức năng chủ yếu, không trực tiếp can thiệp vào lĩnh vực kinh tế. Tuy nhiên những năm gần đây xuất hiện một xu hướng mới, một số cơ quan chức năng của chính quyền thành phố đã thực hiện một số biện pháp nhằm thúc đẩy nền kinh tế địa phương, giảm bớt thất nghiệp, như việc thực hiện chính sách ưu đãi, xây dựng khu công nghiệp, tương tự như khu khai thác và phát triển của Trung quốc, để thu hút đầu tư nước ngoài vào địa phương mình. Những biện pháp có tác dụng nhất định đối với việc phát triển kinh tế thành phố.³

Thẩm quyền của chính quyền thành phố theo quy định của nhiều nước có thể chia ra làm 2 loại: thẩm quyền bắt buộc và thẩm quyền tùy nghi (không bắt buộc).

Thẩm quyền bắt buộc gồm :

- Cung cấp nước;
- Giáo dục;
- Môi trường;
- Đảm bảo trật tự an toàn xã hội;
- Sức khoẻ của cộng đồng;

³ Phần viết dựa theo cuốn Quá trình hình thành những thành phố trung tâm kinh tế thế giới của Thái Lai Hưng chủ biên, Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia. Hà nội năm 1998

- Vệ sinh đường phố và của cộng đồng;
- Giao thông vận tải...

Thẩm quyền không bắt buộc được thực hiện tùy thuộc vào khả năng của chính quyền địa phương.

- Bảo đảm xã hội;
- Các biện pháp nâng cao trình độ văn hoá

Việc tổ chức chính quyền đô thị cũng như các cấp chính quyền địa phương khác trước hết phụ thuộc vào mức độ phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương. Việc phân định này chỉ dừng ở mức độ tương đối, mà không bao giờ tuyệt đối được. Điều này có nghĩa rằng một nhiệm vụ, quyền hạn nào đó bất di bất dịch chỉ được giao vĩnh viễn cho một chính quyền địa phương cụ thể. Giữa chúng có mối tương quan ảnh hưởng lẫn nhau. Đừng viễn tưởng cho rằng vấn đề quốc phòng và an ninh quốc gia chỉ thuần khiết khi nào cũng là của trung ương, mà không cần đến sự tham gia của chính quyền địa phương. Hoặc là ngược lại vấn đề thu dọn vệ sinh cũng chỉ thuần khiết của chính quyền địa phương. Càng đi xuống cấp dưới càng thấy tính phức tạp và đa dạng, chồng chéo lên nhau, và ngược lại càng lên cao vấn đề càng trở lên đơn giản hơn. Để đỡ vấp phải sự mâu thuẫn chồng chéo giữa các cấp chính quyền với nhau thì, một khi đã giao một công việc nào đó thì lên giao dứt điểm cho một cấp chính quyền, mà không là ngược lại cùng một công việc, cùng một chức năng lại do hai hay nhiều cấp cùng thực hiện, chỉ trừ trường hợp đặc biệt để tạo nên thế “tự kiểm chế” lẫn nhau.

Như những điều trên vừa được phân tích, dù chính quyền có được tổ chức theo kiểu này, hay kiểu kia: trực thuộc trực tiếp chính quyền trung ương và chính quyền cấp trên, hoặc không trực thuộc chính quyền cấp trên một cách trực tiếp, thì việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vẫn là một lĩnh vực hoạt động cần có sự quản lý của nhà nước trung ương. Không có lý rằng, một khi chính phủ là cơ quan quản lý nhà nước cao nhất – tức là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất lại không được quyền quản lý việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương. Việc chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn

vị hành chính, tức là đơn vị để thực hiện công việc quản lý của nhà nước, chứ không nhằm một mục đích nào khác. Vì vậy các đơn vị hành chính này được thành lập ra trước hết để thực hiện công tác quản lý của nhà nước, thực hiện hay là giúp để các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện tốt công việc quản lý nhà nước của họ. Cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương được tổ chức trên đơn vị hành chính lãnh thổ là để nhằm thực hiện tốt công tác quản lý nhà nước của trung ương. Việc quản lý này trước hết phải tính đến lợi ích của cộng đồng dân cư sống trong lãnh thổ đơn vị hành chính trực thuộc. Và sau đây là việc phải kết hợp với quyền lợi của quốc gia, cũng như quyền lợi của các vùng địa phương khác trong tổng thể lãnh thổ quốc gia.

1.2. Đô thị, phân loại, đặc điểm đô thị ở Việt Nam

1.2.1. Quan niệm về đô thị

Đô thị được hiểu khác nhau ở các nước khác nhau. Tùy thuộc vào đặc điểm kinh tế - xã hội của mỗi nước mà có người đưa ra khái niệm đô thị căn cứ vào đặc điểm cư dân của đô thị, mật độ dân số của đô thị; những người khác lại xuất phát từ tính chất lao động của dân cư, hay về kết cấu hạ tầng kỹ thuật... của đô thị. Sở dĩ có sự quan niệm khác nhau như vậy là do các đặc trưng khác nhau của các đô thị về vị trí, vai trò, chức năng của chúng trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, khoa học, xã hội... đối với sự phát triển của từng vùng hay trên phạm vi cả nước hoặc do vị trí địa lý của chúng so với các vùng khác. Do những sự khác biệt đó nên khó có thể đưa ra một khái niệm đồng nhất về đô thị. Tuy nhiên, dù tiếp cận từ giác độ nào, các nhà khoa học khi đưa ra khái niệm đô thị cũng thống nhất với nhau ở một tiêu chí: Đô thị là điểm dân cư tập trung với hoạt động chủ yếu không phải là nông nghiệp.⁴

Ở Việt Nam, khái niệm đô thị dùng chỉ chung cho các thành phố, thị xã, thị trấn được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập⁵. Đó là khu tập trung dân cư khi hội đủ hai điều kiện⁶:

⁴ Phạm Văn Trinh : Phát triển đô thị trong chiến lược chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Tạp chí xã hội học 4.1992.

⁵ Nghị định của Chính phủ số 72/2001/NĐ-CP ngày 05-10-2001 về việc phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị.

⁶ Thông tư liên tịch số 02/2002/TLLT-BXD-BTCCBCP ngày 08-3-2002 của Bộ Xây dựng - Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ, hướng dẫn về phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị.

1) Về cấp quản lý, đô thị là thành phố, thị xã, thị trấn được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập;

2) Về trình độ phát triển, đô thị phải đạt được những tiêu chuẩn :

- Là trung tâm tổng hợp hoặc trung tâm chuyên ngành có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ như: vùng liên tỉnh, vùng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc vùng trong tỉnh trong thành phố trực thuộc trung ương; vùng huyện hoặc tiểu vùng trong huyện;

- Đối với khu vực nội thành phố, nội thị xã, thị trấn tỷ lệ lao động phi nông nghiệp tối thiểu phải đạt 65% tổng số lao động; cơ sở hạ tầng phục vụ các hoạt động của dân cư tối thiểu phải đạt 70% mức tiêu chuẩn, qui chuẩn thiết kế qui hoạch xây dựng qui trình cho từng loại đô thị; qui mô dân số ít nhất là 4000 người và mật độ dân số tối thiểu phải đạt 2000 người/km²;

- Đối với các trường hợp đặc biệt (nh) các đô thị ở vùng núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, hải đảo; các đô thị có chức năng nghỉ mát, du lịch, điều dưỡng nghiên cứu khoa học, đào tạo thì qui mô dân số có thể thấp hơn so với các đô thị cùng loại.

Như vậy, theo những tiêu chí trên đây, đô thị ở nước ta được xác lập trên cơ sở nhận thức chủ quan của cơ quan nhà nước trong việc đánh giá các điểm dân cư tập trung với mật độ dân số thích hợp, với tỷ lệ lao động phi nông nghiệp nhất định, cho từng loại đô thị, có hạ tầng cơ sở nhất định với vai trò là các trung tâm chuyên ngành hay tổng hợp có ảnh hưởng nhất định, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ nhất định hay trong phạm vi cả nước.

Những đô thị là trung tâm tổng hợp chứa đựng trong nó chức năng nhiều mặt về chính trị, các cơ sở kinh tế, văn hóa, dịch vụ, xã hội có ảnh hưởng đa phương tới các vùng xung quanh, hay cả nước. Đối với những đô thị là những trung tâm chuyên ngành đóng vai trò chủ yếu về một, vài chức năng nào đó trong hoạt động chung của cả nước hoặc vùng, nh các đô thị cảng, các thành phố công nghiệp, du lịch - dịch vụ - nghỉ ngơi, các đầu mối giao thông quan trọng, văn hóa - lịch sử... việc xác định đô thị là trung tâm tổng hợp hay chuyên ngành phụ thuộc tính chất các mặt hoạt động cơ bản của thành phố.

Về tính chất lao động của cư dân thành phố, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp chỉ tính đối với số dân trong nội thành, nội thị chứ không bao gồm lao động của những người sống ở vùng ven. Lao động phi nông nghiệp bao gồm lao động công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, xây dựng cơ bản; lao động trong các cơ quan hành chính, sự nghiệp; các loại hoạt động dịch vụ; không trực tiếp liên quan đến hoạt động sản xuất nông nghiệp.

Cơ sở hạ tầng đô thị gồm các hạ tầng kỹ thuật (giao thông, điện, nước), hạ tầng xã hội (nhà ở, các công trình văn hóa, giáo dục, nghỉ ngơi giải trí). Đây là công trình phục vụ cho đời sống cư dân đô thị và phục vụ cho các quá trình sản xuất - kinh doanh, đảm bảo cho phát triển mọi mặt của đô thị. Các cơ sở này tạo thành mạng lưới liên hoàn thống nhất, có mối liên quan chặt chẽ với nhau, trong một không gian không lớn lắm của các đô thị. Cơ sở hạ tầng đô thị được xác định bởi chỉ tiêu đạt được ở mỗi loại đô thị ở mức độ tối thiểu. Chẳng hạn về mật độ đường phố (km/km^2), chỉ tiêu cấp nước ($\text{lít}/\text{người}/\text{ngày}$), cấp điện $\text{kwh}/\text{người}$). Còn mật độ dân cư được tính cho từng loại đô thị theo tỷ lệ người/ km^2 trong nội thị.

Ở nước ta, tính đến năm 1997, có 569 điểm dân cư đô thị⁽¹⁾ và cho đến hiện nay, số lượng tăng lên nhiều hơn (7600), xuất phát từ sự phát triển của kinh tế - xã hội, những thị trấn - trung tâm của các vùng lãnh thổ nhất định trong phạm vi một tỉnh, một huyện đã và đang được nhà nước thành lập. Trong số các đô thị, nếu xét về tiêu chí như trong Nghị định 72 thì còn nhiều điểm dân cư chưa đạt đầy đủ yêu cầu nhưng, theo xu thế phát triển chung, chúng đã và đang là những trung tâm của một vùng lãnh thổ, và sẽ là điểm đô thị phát triển trong tương lai.

Quá trình đô thị hoá ở nước ta cũng diễn ra một cách lâu dài, liên tục, đó là quá trình tập trung dân cư vào các đô thị, mở rộng mạng lưới các đô thị trên qui mô lớn đến các vùng ngoại ô nông thôn để biến đổi cuộc sống thành thị theo yêu cầu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, phát triển thương mại, giao lưu quốc tế. Đô thị hóa gắn liền với nhu cầu phát triển lực lượng sản xuất, thay đổi các hình thái quan hệ xã hội, với tiến bộ của cách mạng khoa học kỹ thuật. Sự

phát triển đô thị, một mặt mở rộng qui mô, số lượng dân số mặt khác gắn liền với những biến đổi sâu sắc về kinh tế, xã hội ở đô thị trên cơ sở phát triển công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, dịch vụ tin học.

Quá trình đô thị hóa là quá trình công nghiệp hóa đất nước, vì thế đô thị hóa là bạn đồng hành của công nghiệp hóa. Quá trình đô thị hóa làm biến đổi sâu sắc về cơ cấu sản xuất, cơ cấu nghề nghiệp, tổ chức sinh hoạt xã hội, cơ cấu tổ chức không gian kiến trúc xây dựng từ dạng nông thôn sang thành thị.

Mức độ đô thị hóa được tính bằng tỷ lệ phần trăm số dân đô thị so với tổng dân số trên phạm vi toàn quốc hoặc trong vùng. Đồng thời, còn được tính bằng mức độ nâng cao chất lượng cuộc sống của cư dân đô thị, chất lượng môi trường đô thị.

Ở các nước có trình độ phát triển cao về kinh tế, khoa học, công nghiệp, chất lượng đô thị hóa được phát triển theo chiều sâu. Cuộc sống của cư dân đô thị được nâng cao về mọi mặt, với chất lượng bảo đảm, ổn định, môi trường đô thị trong lành, các tiêu cực hạn chế ở mức tối thiểu. Do đó mức độ tăng trưởng của đô thị hóa tương ứng với phát triển công nghiệp. Ngược lại, ở các nước đang phát triển, một trong những đặc trưng của đô thị hóa là sự tăng nhanh dân số đô thị mang tính cơ học, không hoàn toàn dựa trên cơ sở phát triển công nghiệp, sự gia tăng dân số nhanh trong sự phát triển ỉ ạch, yếu kém của công nghiệp làm cho quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa mất cân đối, sự mâu thuẫn giữa đô thị và nông thôn tăng lên. Sự chênh lệch về đời sống giữa đô thị và nông thôn tạo ra sức hút mạnh mẽ từ đô thị đối với cư dân nông thôn, dẫn đến sự chuyển dịch dân số ồ ạt từ nông thôn ra thành thị, đặc biệt là đối với các đô thị lớn, làm cho các đô thị này trở thành các điểm dân cư cực lớn, gây mất cân đối trong phát triển hệ thống dân cư, tạo ra những khó khăn to lớn trong hoạt động quản lý của chính quyền đô thị về mọi phương diện.

Theo nghiên cứu của các chuyên gia về xây dựng, phát triển đô thị, sự phát triển của đô thị hóa diễn ra song song với động thái phát triển không gian kinh tế - xã hội, trình độ đô thị hóa phản ánh trình độ phát triển của lực lượng sản xuất của nền văn hóa và phương thức tổ chức cuộc sống xã hội; gắn liền với

tiến bộ của khoa học kỹ thuật và sự phát triển của các ngành nghề mới. Theo các tác giả này, thì quá trình đô thị hóa trên thế giới được chia thành ba thời kỳ⁷.

1. Thời kỳ tiền công nghiệp (trước thế kỷ 18). Đặc trưng của đô thị hóa của thời kỳ này mang đặc trưng của nền văn minh nông nghiệp. Các đô thị phân tán qui mô nhỏ, phát triển theo dạng tập trung, cơ cấu đơn giản. Tính chất đô thị lúc bấy giờ chủ yếu là hành chính, thương nghiệp, tiểu thủ công nghiệp.

2. Thời kỳ công nghiệp (đến nửa đầu thế kỷ 20). Trong giai đoạn này các đô thị phát triển mạnh, song song với quá trình phát triển công nghiệp hóa. Cuộc cách mạng công nghiệp làm cho nền văn minh đô thị phát triển nhanh chóng, sự tập trung sản xuất và dân cư tạo nên những đô thị lớn và cực lớn. Cơ cấu đô thị phức tạp hơn, đặc biệt là những thành phố mang nhiều chức năng khác nhau như⁸ ✓ thủ đô, các thành phố cảng. Đặc trưng của thời kỳ này là sự phát triển thiếu kiểm soát của các thành phố.

3. Thời kỳ hậu công nghiệp. Sự phát triển của công nghệ tin học đã làm thay đổi cơ cấu sản xuất và phương thức sinh hoạt ở các đô thị. Không gian đô thị có cơ cấu tổ chức phức tạp hơn và qui mô lớn hơn. Hệ thống tổ chức dân cư đô thị phát triển theo kiểu cụm, chùm và chổi (đô thị vệ tinh).

Song song với sự phát triển của đô thị hóa là sự bùng nổ dân số ở các đô thị. Nếu năm 1800 chỉ có 1,7% dân số thế giới sống trong các đô thị lớn, năm 1900 có 5,6%, năm 1980 là 16,9%, năm 1970 là 23,5%, thì đến năm 2000, con số dự báo là 51%.

Cùng với sự gia tăng dân số tại các đô thị, là sự thay đổi cơ cấu lao động trong quá trình đô thị hóa. Đó là sự thay đổi cơ cấu thành phần kinh tế xã hội và lực lượng sản xuất thể hiện qua sự biến đổi và chuyển dịch lao động xã hội từ khối kinh tế này sang khối kinh tế khác. Nhà xã hội học người Pháp là Jean Fourastier đã phân tích và đưa ra khái niệm về sự biến đổi của 3 khu vực lao động trong các giai đoạn phát triển kinh tế xã hội và quá trình đô thị hóa⁸.

⁷ GS.TS Nguyễn Thế Bá (chủ biên) Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị. NXB Xây dựng, Hà Nội, 1997, trang 16

⁸ GS.TS Nguyễn Thế Bá (chủ biên) Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị. NXB Xây dựng, Hà Nội, 1997, trang 20

- Lao động khu vực 1 (Sector I): Thành phần lao động sản xuất nông - lâm - nông nghiệp chiếm tỷ lệ cao ở thời kỳ tiền công nghiệp và giảm dần ở các giai đoạn sau và thấp nhất ở thời kỳ hậu công nghiệp.

- Lao động ở khu vực 2 (sector II): Lực lượng sản xuất công nghiệp phát triển nhanh ở giai đoạn công nghiệp hóa, chiếm tỷ lệ cao nhất ở thời kỳ hậu công nghiệp và sau đó giảm dần do sự thay thế trong lao động công nghiệp bằng tự động hóa.

- Lao động khu vực III (sector III): Bao gồm các thành phần lao động khoa học và dịch vụ. Các thành phần này chiếm tỷ lệ thấp nhất ở giai đoạn tiền công nghiệp, tăng dần và cuối cùng chiếm tỷ lệ cao nhất trong giai đoạn văn minh khoa học kỹ thuật (hậu công nghiệp).

1.2.2 Sự phát triển của đô thị ở Việt Nam

Ở Việt Nam các đô thị xuất hiện muộn hơn so với nhiều quốc gia trên thế giới. Dấu vết đô thị đầu tiên còn tồn tại đến ngày nay là thành Cổ Loa hay còn gọi là Loa thành, do An Dương Vương xây dựng ở tả ngạn sông Hồng vào cuối thế kỷ thứ III trước công lịch (khoảng năm 208)⁹, tòa thành có qui mô rộng. Việc xây dựng Loa thành, trước hết phục vụ mục đích chính trị : xây dựng thành đô cho một quốc gia độc lập, là trung tâm chính của một triều đại. Nét nổi bật trong kiến trúc của thành mang tính hành chính - quân sự. Tuy nhiên, qua các dấu vết thu được từ khảo cổ học, đây còn là một trung tâm kinh tế, văn hóa xã hội của nước Âu Lạc cổ. Với những cơ sở sản xuất tiểu thủ công nghiệp, phục vụ cho các nhu cầu quân sự, sản xuất, văn hóa (đúc mũi tên, rìu, lưỡi cày bằng đồng thau); đồng thời cũng còn là đầu mối giao thông thủy tới các miền.

Trong thành Cổ Loa, ngoài cung điện của vua chúa, trại lính còn có nhà ở của dân thường. Các chuyên gia nghiên cứu về lịch sử, xây dựng đô thị cho rằng, đây là điểm tập trung dân cư đông nhất lúc bấy giờ, dân số ước tính hàng ngàn người¹⁰.

⁹ UBKHXH Việt Nam, Viên sử học: Đô thị cổ Việt Nam, tr.18. H.1989

¹⁰ Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội : Quy hoạch xây dựng, phát triển đô thị, tr.31. NXB Xây dựng, H.1997 (GS. Nguyễn Thế Bá chủ biên)

Từ sau cuộc xâm lược, bành trướng của Hán Vũ Đế đối với nước ta (năm 111 trước công lịch), nước Việt Nam cổ bị đặt dưới ách thống trị của các triều đại Trung Quốc kế tiếp nhau, kéo dài cả nghìn năm. Sự phát triển đô thị thời kỳ này chịu sự tác động của một số yếu tố khác, ngoại lai. Đô thành Cổ loa bị hạ xuống thành huyện thành (Trị sở Phong Khê). Một số đô thị mới hình thành do nhu cầu đã định các căn cứ thống trị hành chính và tôn giáo đầu não của các triều đại phong kiến Trung Quốc tại nước ta, nh Liên Lâu, Long biên, Từ phố, Hậu lộc. Một trong số các đô thị lớn mọc lên trong thời Bắc thuộc là thành Tống bình (Hà Nội ngày nay) cho đến thế kỷ thứ VII (năm 679), thành này là nơi đặt trụ sở của “An nam đô hộ phủ”, khống chế cả nước.

Các đô thị được xây dựng dưới thời Bắc thuộc trước hết phục vụ cho mục đích quân sự - hành chính. Đó là nơi đặt các cơ quan cai trị của chính quyền chiếm đóng; đồng thời để phục vụ cho bộ máy cai trị, cũng như các nhu cầu buôn bán giao lưu, thương mại trong vùng cũng như đường dài, đã dần trở thành các trung tâm thương mại và phát triển thêm các hoạt động kinh tế, văn hóa khác nh lập các cơ sở sản xuất tiểu thủ công nghiệp, cơ sở dạy học, truyền và hành đạo. Do sự phát triển về các mặt hành chính - thương mại, sản xuất mà các đô thị lớn đã trở thành các trung tâm quan trọng, nổi tiếng một thời : Luy Lâu (Bắc Ninh) ở nửa đầu và Tống bình - Đại la (Hà Nội) ở nửa sau thiên niên kỷ I.

Trong thời đại Việt Nam quân chủ độc lập, các đô thị trung cổ có bước phát triển mới. Thế kỷ thứ X - Thế kỷ chuyển tiếp từ sự kết thúc của thời kỳ Bắc thuộc sang thời kỳ mở đầu thời đại quân chủ tự chủ, đô thị nổi lên hàng đầu là kinh đô Hoa lư, do vị hoàng đế khai sáng triều đại nhà Đinh và quốc gia Đại cổ Việt xây dựng. Với vai trò là kinh thành của một triều đại, kinh đô Hoa lư được tập trung xây dựng thành trung tâm chính trị - kinh tế của cả nước. Cùng với kinh thành Hoa lư, các đô thị khác cũng được phát triển mở mang. Như Cổ loa từ năm 939 - 965 được khôi phục lại vị trí quốc đô - kinh thành của vương triều Ngô, thành Đại la vẫn tiềm tàng tiềm năng phát triển, và vượt lên trở thành quốc đô ở đầu thế kỷ sau.

Năm 1010, sau khi ổn định tình hình chính trị trong nước Lý Thái Tổ quyết định dời đô về Đại la (trung tâm thành Tống bình cũ) và đổi tên thành Thăng Long. Văn minh Đại việt, văn hóa Thăng long trong các thế kỷ XI - XIV ở thời Lý - Trần đã tạo ra những cơ sở kinh tế - xã hội ngày càng phát triển mạnh mẽ, làm cho Thăng Long trở thành trung tâm chính trị - kinh tế - văn hóa hàng đầu trong cả nước. Đó chính là thời kỳ thịnh vượng nhất của nền phong kiến Việt Nam. Tại đây, cung điện của nhà vua, công trình kiến trúc của các vương tôn, quý tộc được dựng lên hoành tráng; đền đài, miếu mạo đình chùa được xây dựng ở khắp nơi. Đặc biệt là Văn miếu Quốc tử giám được xây dựng với qui mô lớn, làm nơi đào tạo nhân tài cho đất nước.

Cùng với các cơ sở chính trị, văn hóa, các cơ sở kinh tế của Thăng Long cũng phát triển mạnh mẽ. Nhà nước phong kiến đã chú trọng đến việc mở mang các phố phường, làm cho Thăng Long trở thành trung tâm thương mại tổng hợp lớn nhất của cả nước. Đây chính là đầu mối giao thông, nơi giao lưu tập trung hàng hóa của mọi miền đất nước.

Trong giai đoạn này, cùng với Thăng Long, các đô thị khác cũng được phát triển. Sự phát triển của bộ máy nhà nước cũng như các nhu cầu về chính trị đòi hỏi việc xây dựng các trung tâm hành chính - chính trị ở các cấp của các vùng trên phạm vi toàn quốc. Một số trong đó trở thành những đô thị nổi tiếng mang tầm cỡ quốc gia như Thiên trường (Nam Định), Tây đô (Thành nhà Hồ - Thanh Hóa). Những đô thị này hoàn toàn do triều đình phong kiến và nhu cầu chính trị của nhà nước quân chủ mà được thành lập nên. Do đó chúng tồn tại, phát triển cùng với sự tồn tại, phát triển của triều đình, như thứ đô thị vệ tinh của kinh đô.

Một loại hình đô thị khác trong thời kỳ này cũng đã phát triển, có nguồn gốc, tính chất và số phận không giống hẳn với các đô thị vừa kể trên. Tiêu biểu trong số đó là Vĩnh bình (Lạng Sơn), Vân Đồn (Quảng Ninh), Càn Hải (Nghệ Tĩnh)... Đó là những đô thị thương nghiệp, trạm dịch, nơi giao lưu hàng hóa, giữa Việt Nam và Trung Quốc, cũng như với các quốc gia khác. Sự phát triển của

các đô thị này gắn liền với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa và thương nghiệp trong thế kỷ XI - XIV và còn tiếp tục phát triển trong các giai đoạn sau.

Từ sau thế kỷ XV, đặc biệt là ở các thế kỷ XVII - XVIII, do diễn biến của lịch sử Việt Nam đã tạo ra những tiền đề khá đặc biệt cho sự phát triển của các đô thị Việt Nam. Thời kỳ này được đặc trưng bởi sự tồn tại và đấu tranh của nhiều tập đoàn chính trị trên nhiều miền đất nước. Họ Lê, họ Mạc, họ Trịnh, họ Nguyễn và Nguyễn Tây Sơn là những thế lực tiêu biểu nhất trong số đó, có tầm cỡ quốc gia. Ngoài ra còn có các thế lực khác nh họ Mạc (Minh Hương) ở Hà Tiên. Các tập đoàn này đều có nhu cầu xây dựng các trung tâm hành chính - chính trị của mình, bên cạnh việc thừa hưởng hoặc tranh giành quốc đô Thăng Long. Trong bối cảnh đó đã xuất hiện nhiều đô thị với qui mô và số phận khác nhau. Có đô thị kém phát triển như Dương Kinh (Hải Phòng) và các thành nhà Mạc ở vùng phía Đông Bắc hoặc các dinh của nhà Nguyễn trên đất Bình - Trị - Thiên hồi thế kỷ XVII, trước khi tập đoàn này trở thành lực lượng chính trị lớn, trụ lại ở Phú Xuân. Bên cạnh đó, có những đô thị đích thực ra đời và tồn tại, giữ vị trí đáng kể trong lịch sử xã hội và kinh tế trong thời kỳ này, gắn bó chặt với nhu cầu tìm kiếm, xây dựng các trung tâm hành chính - chính trị của các tập đoàn chính trị đương thời, như Phượng hoàng trung đô (Nghệ Tĩnh) của Tây Sơn Nguyễn Huệ, Phượng thành đô bàn (Nghĩa bình) của Tây Sơn Nguyễn Nhạc, và cả đô thị Hà Tiên (Kiên Giang) do họ Mạc (Minh Hương) gây dựng. Nổi bật hơn cả là đô thị Phú Xuân. Do nhu cầu xây dựng trung tâm hành chính - chính trị của nhà Nguyễn đã xuất hiện tồn tại và phát triển đô thị Phú Xuân, trước khi nó trở thành quốc đô Huế của triều nhà Nguyễn trong thế kỷ XIX, và là toà đô thị tranh chấp, giành giật giữa họ Trịnh, họ Nguyễn và nhà Tây Sơn trong suốt thế kỷ XVIII.

Ngoài những nguyên nhân trên, một nguyên nhân quan trọng tác động đến sự phát triển mạnh mẽ của các đô thị trong thời kỳ này là sự phát triển hơn so với trước đây của nền kinh tế hàng hóa. Cùng với nội thương, nhu cầu ngoại thương cũng phát triển. Các khách thương phương Tây, Nhật Bản, Trung Quốc... đến Việt Nam giao lưu, buôn bán ngày một đông. Do vậy, các đô thị thương nghiệp,

✓ những cảng - thị xuất hiện, von lên, hoạt động nhộn nhịp, phồn vinh. Tiêu biểu
✓ trong số này là phố Hiến (Hng Yên), Hội An (Quảng Nam) và Sài Gòn - Gia Định.

Ngoài những đô thị mới xuất hiện, các đô thị cổ cũng song song phát triển, và ngày thêm mở rộng, đông đúc, như Thăng Long, Nam Định, Thanh Hóa, Qui Nhơn... tạo nên cảnh sầm uất của mạng lưới đô thị trung cổ ở Việt Nam.

Vào thế kỷ XIX, với sự phát triển của kinh tế hàng hóa, tuy chậm chạp và không có bước đột biến mạnh mẽ, lại còn bị giảm thiểu phần nào tác động của các khách thương phương Tây, khiến cho một số đô thị suy vong hoặc xuống cấp
✓ nh phố Hiến, Hội An, nhưng thay vào đó là sự xuất hiện của các đô thị - cảng
✓ mới nh Hải Phòng và Đà Nẵng với sức trẻ đang trỗi dậy mạnh, và sự tiếp tục phát triển của các đô thị cổ có từ trước như Thăng Long, Nam Định, Qui Nhơn, Sài Gòn - Gia Định, Hà Tiên... Đặc biệt là sự phát triển vượt trội của Huế - kinh tế nhà Nguyễn, cũng như sự bắt đầu phát triển của các đô thị như Thanh Hóa, Hải Dương, Vinh... làm cho bức tranh khái quát về các đô thị Việt Nam vẫn phản ánh được dáng vẻ, nhịp độ phát triển của đô thị cổ Việt Nam của các thế kỷ trước đó.

Nhìn chung, sự xuất hiện, phát triển các đô thị cổ và trung cổ ở Việt Nam cho đến cuối thế kỷ XIX, đại bộ phận gắn liền với mục đích hành chính - chính trị. Đó là những trung tâm trụ sở của các vương triều phong kiến kế tiếp nhau ở các vùng hoặc trên phạm vi toàn quốc. *Yếu tố “Đô” trong đô thị Việt Nam luôn gắn với “Thành”, “Đình”, “Trấn” là những trung tâm cai trị của chính quyền nhà nước quân chủ, được xây dựng do ý chí chủ quan của lực lượng cầm quyền trong xã hội, để phục vụ cho sự thống trị của nó đối với xã hội.* Tuy nhiên, trong các đô thị cổ và trung cổ Việt Nam, cũng có đô thị xuất hiện một cách tự phát, do nhu cầu phát triển của kinh tế. Chẳng hạn như Hội An (Quảng Nam) hoặc
✓ Vĩnh Bình (Lạng Sơn). Đây vốn là những nơi giao lưu của các luồng hàng trong
✓ quan hệ thương mại; đầu tiên đó là những địa điểm tập trung c dân buôn bán, tạo

thành các “thị”; sau đó do nhu cầu quản lý, nhà nước phong kiến đặt các cơ sở kiểm soát, các nhiệm sở của mình, dần hình thành lên đô thị.

Nhìn chung, đô thị cổ, trung cổ Việt Nam hình thành lên trước hết do hoạt động có ý thức của nhà nước phong kiến, nhằm duy trì sự thống trị qua các triều đại kế tiếp nhau. Vì thế, phần “đô” xuất hiện trước, kéo theo nó là phần “thị” xuất hiện nhằm phục vụ trước tiên cho bản thân và gia đình những vua chúa, quan lại, tầng lớp trên trong xã hội. Phần “đô” điều hành, quản trị phần “thị”. Các tầng lớp thị dân trong phần “thị” luôn bị chi phối bởi tầng lớp trên của tầng lớp quan lại, quý tộc. Do đó, nhìn chung ở Việt Nam trong các giai đoạn đó, sự phát triển hay lụi tàn của các đô thị luôn gắn liền với sự thăng trầm của các triều đại phong kiến.

Trong thời kỳ Pháp thuộc, các đô thị vốn có từ trước, được xây dựng thành các trung tâm hành chính - nơi tọa lạc của các cơ quan trong bộ máy đô hộ được gọi là thành quách. Bên cạnh đó các khu dân cư cũng phát triển mạnh theo nhu cầu của sự giao lưu và phát triển kinh tế, nhiều đô thị trở thành các trung tâm thương mại lớn. Do đó ở nhiều đô thị phần thành quách dần dần bị lấn át, có nơi mất hẳn cả ranh giới. Dưới thời thuộc Pháp, thực dân Pháp tiến hành các cuộc khai thác thuộc địa nhằm khai thác các nguồn tài nguyên của nước ta đem về chính quốc. Vì thế hàng loạt các đô thị với các tính chất khác nhau được thành lập như : Hòn Gai, Cẩm Phả, Hải Phòng, Đà Nẵng, Sài Gòn, Nam Định, Vinh - Bến Thủy... là những đô thị công - thương; các đô thị Tam Đảo, Sapa, Đà Lạt là những đô thị du lịch nhằm phục vụ cho đời sống của bọn chủ đô hộ và giới quý tộc phong kiến bản xứ.

Từ đầu thế kỷ 20, một số đô thị có xu hướng trở thành các trung tâm kinh tế - xã hội của khu vực hoặc cả nước như Hà Nội, Sài Gòn, Huế.

Cách mạng tháng Tám thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời. Trong thời kỳ đầu của chính quyền cách mạng, dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, nhà nước đã có sự quan tâm, phân biệt giữa các vùng đô thị và nông thôn. Sắc lệnh số 77/SL ngày 21-12-1945 về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố do Chủ tịch chính phủ lâm thời Hồ Chí Minh ký, đã

một mặt nâng cấp các tỉnh lỵ và các nơi đô hội vốn biệt lập về mặt hành chính và có quan hệ trực tiếp với tỉnh được gọi là thị xã. Mặt khác, một loạt các thị trấn như Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định, Vinh - bến Thủy, Huế, Đà Nẵng, Đà Lạt và Sài Gòn - chợ Lớn được đặt làm thành phố. Cùng với qui định phân biệt các đô thị, Sắc lệnh 77/SL cũng có qui định riêng về tổ chức bộ máy chính quyền tại các nơi này khác so với tổ chức bộ máy chính quyền ở các vùng nông thôn. Nhưng sau đó cuộc kháng chiến chống Pháp bùng nổ, không cho phép Nhà nước Việt Nam quan tâm đến việc xây dựng và phát triển các đô thị. Các đô thị trong thời kỳ này đều nằm dưới sự kiểm soát của người Pháp.

Hòa bình lập lại trên miền Bắc, Nhà nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa lãnh đạo nhân dân tiến hành hàn gắn vết thương chiến tranh, khôi phục kinh tế do bị tàn phá bởi chiến tranh; Đồng thời lãnh đạo nhân dân đi vào thời kỳ xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật ban đầu của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Trong thời kỳ này, Nhà nước có điều kiện quan tâm đến việc xây dựng và phát triển thành phố. Một mặt Nhà nước ban hành các văn bản làm cơ sở pháp lý cho xây dựng và củng cố chính quyền thành phố như : Sắc luật số 004/SL ngày 20-7-1957 về bầu cử Hội đồng nhân dân (HĐND) Nghị định số 404/TTg ngày 25-9-1957 của Thủ tướng Chính phủ ấn định ngày bầu cử HĐND các thành phố Hà Nội và Hải phòng; Thông tư số 30/CT-TT ngày 4-10-1957 của Bộ Nội vụ về việc áp dụng các thể lệ bầu cử ở thành phố, Thông tư số 634/TTg ngày 28-12-1957 về tổ chức chính quyền thành phố. Mặt khác Nhà nước cũng ban hành các văn bản liên quan đến việc mở rộng và phân chia hành chính lãnh thổ của các thành phố, nh Hiến pháp 1959 qui định chia thành phố trực thuộc trung ương thành các khu phố.

Nghị quyết kỳ họp thứ II Quốc hội khóa 2 ngày 20-4-1961 về mở rộng thành phố Hà Nội bằng cách cắt về cho Hà Nội 3 huyện từ các tỉnh lân cận; Nghị quyết kỳ họp thứ 5 của Quốc hội nhập Kiến An vào thành phố Hải Phòng... Cùng với việc mở rộng các thành phố đã có, nhà nước cũng chú ý phát triển các đô thị mới mang tính chuyên ngành như Thái Nguyên, Việt Trì và nhiều thủ phủ các, các huyện...

Do phải tiến hành cuộc kháng chiến chống đế quốc Mỹ xâm lược, hơn nữa việc Mỹ tăng cường mở rộng cuộc chiến tranh bằng không quân ra miền Bắc đã cản trở Nhà nước Việt Nam tiếp tục quan tâm nhiều đến xây dựng và phát triển đô thị. Vì vậy, trong các văn bản luật, Nhà nước đã không tạo ra sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn, kể cả sau chiến thắng mùa xuân 1975 cho đến trước năm 1990.

Sự quan tâm đầy đủ, thực sự toàn diện đến việc xây dựng và phát triển đô thị - với tư cách là vùng trọng điểm phát triển kinh tế xã hội của đất nước được đánh dấu bởi Quyết định số 132/HĐBT ngày 5-5-1990 của Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) về phân loại đô thị và phân cấp quản lý, trong đó phân các đô thị Việt Nam thành 5 loại với những đặc trưng cụ thể của từng loại về kinh tế - xã hội, và qui định cấp quản lý đối với từng loại đô thị. Tiếp đó bằng các văn bản cá biệt, chính phủ quyết định lần lượt nâng cấp một loạt các thành phố đó đối với các mặt nhất định của đời sống xã hội, như Thái Nguyên, Hạ Long, Vinh, Biên Hòa, Cần Thơ, Huế, Thanh Hóa, Buôn Ma Thuột... Từ đây Nhà nước đã quan tâm đầy đủ hơn đối với sự phát triển của các đô thị Việt Nam. Ngày 17-8-1997 Điều lệ quản lý qui hoạch đô thị đã được Chính phủ ban hành kèm theo Nghị định số 91/CP. Nhằm phục vụ mục tiêu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, giữ vững phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, đảm bảo an ninh, quốc phòng, bảo vệ môi trường sinh thái. Từng bước xây dựng hoàn chỉnh hệ thống đô thị cả nước, có cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội và kỹ thuật hiện đại, môi trường đô thị trong sạch, được phân bố và phát triển hợp lý trên địa bàn cả nước, bảo đảm cho mỗi đô thị, theo vị trí, chức năng của mình, phát huy đầy đủ thế mạnh góp phần thực hiện tốt hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc ngày 23-01-1998, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 10/1998/QĐ-TTg phê duyệt định hướng qui hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020. Trong quyết định đó, đưa ra mục tiêu, quan điểm phát triển đô thị Việt Nam định hướng phát triển đô thị đến năm 2020. Nội dung đầu tư phát triển đô thị giai đoạn đầu đến năm 2005.

Trong định hướng phát triển đô thị đến 2020 qui định mạng lưới đô thị cả nước được hình thành phát triển trên cơ sở các đô thị trung tâm, gồm 5 thành phố trung tâm cấp quốc gia : Hà Nội, Hồ chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Huế; 11 thành phố trung tâm cấp vùng như : Cần Thơ, Biên Hòa, Vũng Tàu, Nha Trang, Buôn Mê Thuột, Nam Định, Vinh, Hạ Long, Việt Trì, Thái Nguyên, Hòa. Các thành phố, thị xã tỉnh lỵ khác; các đô thị trung tâm cấp huyện : Thị trấn, huyện lỵ; các thị xã là vùng trung tâm chuyên ngành của tỉnh và các đô thị trung tâm tiểu vùng gồm các thị xã là trung tâm các cụm khu dân cư nông thôn hoặc các đô thị vệ tinh trong các vùng ảnh hưởng của đô thị lớn.

Các đô thị trung tâm các cấp được phân bố hợp lý trên 10 vùng đô thị hóa đặc trưng của cả nước : vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ và vùng đồng bằng sông Hồng, vùng kinh tế trọng điểm Nam bộ và Đông nam bộ; vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và Trung Trung bộ; vùng đồng bằng sông Cửu Long, Nam Trung bộ, Tây Nguyên, Bắc Trung bộ, Cao Bằng - Lạng Sơn - Hà Bắc - Bắc Thái; vùng Lào Cai, Yên Bái - Hà Giang - Tuyên Quang - Vĩnh Phú, Tây Bắc.

Đối với các đô thị trung tâm lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Huế, Đà Nẵng được tổ chức thành các chùm đô thị, có vành đai xanh bảo vệ để hạn chế tối đa sự tập trung dân số, cơ sở kinh tế, tránh hình thành các siêu đô thị.

Quyết định trên đây của Thủ tướng là cơ sở để xây dựng phát triển đó đây mạnh tốc độ đô thị hóa, ở nước ta trong giai đoạn tới.

1.2.3. Phân loại đô thị ở nước ta

Phân loại đô thị là hoạt động của các cơ quan chức năng của nhà nước, nghiên cứu, đánh giá các yếu tố cấu thành tạo lên đô thị theo một tiêu chuẩn nhất định, nhằm xếp loại các đô thị trong mạng lưới đô thị quốc gia. Mục đích của hoạt động này nhằm xác lập cơ sở cho việc tổ chức, sắp xếp và phát triển hệ thống đô thị trong cả nước; phân cấp quản lý đô thị; lập, xét duyệt qui hoạch xây dựng đô thị và xây dựng hệ thống văn bản qui phạm pháp luật, các tiêu chuẩn, chính sách và cơ chế quản lý phát triển đô thị⁽¹⁾.

✓ Việc phân loại đô thị có thể tiến hành trên các cơ sở khác nhau nh tính chất, qui mô dân số, vị trí của các đô thị trong hệ thống đô thị quốc gia; tính chất các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ - những đặc điểm nổi trội về kinh tế - xã hội khác.

Chẳng hạn: các thành phố công nghiệp lấy yếu tố sản xuất công nghiệp làm hoạt động chính và là nhân tố cấu tạo và phát triển đô thị. Trong các thành phố công nghiệp lại có thành phố gang thép, cơ khí, hóa chất, thành phố than đá...

Các đô thị khác cũng được xác định theo tính chất hoạt động như : thành phố trung tâm hành chính, thành phố cảng, thành phố du lịch - dịch vụ - nghỉ ngơi, thành phố văn hóa, thành phố khoa học - đào tạo...

Theo qui mô dân số, diện tích người ta cũng có thể phân thành các thành phố cực lớn, lớn, vừa, nhỏ.

Dù là phân loại đô thị theo cách nào thì đó cũng chỉ là tương đối. Mỗi thành phố ngoài chức năng chính còn có những hoạt động khác, đan xen. Tuy nhiên chức năng chính của thành phố vẫn là yếu tố chủ đạo, còn các chức năng khác là các yếu tố phụ trợ bảo đảm cho phát triển của chức năng chủ đạo. ảnh hưởng của thành phố đối với vùng lãnh thổ chính là kết quả thực hiện chức năng chủ đạo của nó.

Ở Việt Nam, việc phân loại các đô thị cũng được nhà nước quan tâm. ở mỗi thời điểm khác nhau, xuất phát từ những đặc điểm đặc thù về kinh tế - xã hội, quan điểm phát triển đô thị, Chính phủ đưa ra các tiêu chí cụ thể để phân loại đô thị. Quyết định 132/HĐBT ngày 5-5-1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) phân các đô thị nước ta thành 5 loại⁽²⁾. Mỗi loại có các yếu tố kinh tế - chính trị, xã hội, qui mô dân số nhất định.

Cùng với đà phát triển ngày càng tăng của kinh tế - xã hội, các đô thị ở nước ta ngày càng phát triển. Yêu cầu đặt ra đối với phát triển đô thị là phải theo qui hoạch nhằm phát huy thế mạnh của đô thị, hơn nữa trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trước yêu cầu đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số

72/2001/NĐ-CP ngày 5-10-2001 về việc phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị (viết tắt : Nghị định 72).

Nghị định 72 đưa ra 5 yếu tố cơ bản để phân loại đô thị, gồm :

- 1) Chức năng của đô thị;
- 2) Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động đô thị;
- 3) Cơ sở hạ tầng phục vụ các hoạt động tối thiểu của dân cư đô thị;
- 4) Qui mô dân số đô thị;
- 5) Mật độ dân số đô thị.

Những yếu tố trên để phân loại đô thị được cụ thể hóa bởi Thông tư liên tịch số 02/2002/TTLT-BXD-BTCCBCP ngày 08-3-2002 hướng dẫn về phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị nh sau :

- Về chức năng của đô thị : trước hết xác định vị trí của đô thị trong hệ thống đô thị cả nước, phụ thuộc vào cấp quản lý đô thị và phạm vi ảnh hưởng của đô thị, nh đô thị trung tâm cấp quốc gia; đô thị trung tâm cấp vùng; cấp tỉnh; cấp huyện và cấp tiểu vùng.(Các đô thị lớn giữ vai trò trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá, kinh tế- kỹ thuật, đào tạo và là đầu mối giao thông, giao lưu trong vùng, cả nước và quốc tế; Các đô thị trung bình và nhỏ giữ chức năng trung tâm kinh tế, văn hoá, dịch vụ của khu vực. Các thị tứ tuy không được xem là đô thị, nhưng trong tương lai sẽ tiến tới tạo thành đô thị. Trên thực tế chúng cũng có vai trò như đô thị, là trung tâm kinh tế của một xã, cụm xã, góp phần thúc đẩy quá trình đô thị hoá nông thôn.

Ngoài ra theo tính chất, một đô thị có thể là trung tâm tổng hợp, trung tâm chuyên ngành của một hệ thống đô thị. Đô thị là trung tâm tổng hợp khi có chức năng tổng hợp về nhiều mặt như : hành chính - chính trị, an ninh - quốc phòng, kinh tế (công nghiệp, dịch vụ, du lịch, nghỉ mát), đào tạo, nghiên cứu, khoa học kỹ thuật... Đô thị là trung tâm chuyên ngành khi có một vài chức năng nào đó nổi trội hơn so với các chức năng khác và giữ vai trò quyết định tính chất của các đô thị đó, như : đô thị công nghiệp, nghỉ mát, du lịch, nghiên cứu khoa học, đô thị cảng... Trong thực tế, một đô thị là trung tâm tổng hợp của một hệ thống đô

thị vùng, tỉnh, nhưng có thể chỉ là trung tâm chuyên ngành của một hệ thống đô thị một vùng liên tỉnh hoặc của cả nước.

- Về tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động.

Lao động phi nông nghiệp ở đây được tính trong dân cư khu vực nội thành phố, thị xã, thị trấn, thuộc các ngành kinh tế quốc dân như công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, bưu điện, thương nghiệp, dịch vụ, giáo dục, y tế, quản lý nhà nước... và ngành sản xuất muối, đánh bắt cá. Tỷ lệ này phải chiếm tỷ lệ tối thiểu là 65% lao động đô thị.

- Về cơ sở hạ tầng đô thị

Cơ sở hạ tầng đô thị bao gồm :

- + Cơ sở hạ tầng xã hội : nhà ở, các công trình dịch vụ thương mại, công cộng, ăn uống, nghỉ ngơi, y tế, văn hóa, giáo dục, nghiên cứu khoa học, thể dục thể thao, công viên cây xanh, các công trình phục vụ lợi ích công cộng khác.

- + Cơ sở hạ tầng kỹ thuật : Giao thông, cấp, thoát nước, cấp điện, chiếu sáng, thông tin liên lạc, vệ sinh, môi trường đô thị.

Các cơ sở trên được đánh giá là đồng bộ khi các loại công trình hạ tầng cơ sở và kỹ thuật đô thị đều được xây dựng nhưng mỗi loại phải đạt tiêu chuẩn tối thiểu từ 70% trở lên so với qui chuẩn thiết kế qui hoạch xây dựng đô thị được ban hành theo Quyết định số 682/BXD-CSXD ngày 14-12-1996.

- Về qui mô dân số đô thị.

- Qui mô dân số đô thị ít nhất là 4000 người bao gồm số dân thường trú và tạm trú trên 6 tháng tại khu vực nội thành, nội thị. Đối với các thành phố trực thuộc trung ương, dân số đô thị gồm dân số nội thành, nội thị xã trực thuộc và dân số của thị trấn.

- Về mật độ dân số :

Mật độ dân số là chỉ tiêu phản ánh mức độ tập trung dân cư của đô thị được xác định trên cơ sở qui mô dân số đô thị và diện tích đất đô thị. Đó là diện tích đất nội thành, nội thị xã. Đối với thị trấn đó là diện tích đất xây dựng, ruộng bao gồm diện tích đất nông nghiệp.

Trên cơ sở 5 yếu tố cơ bản để phân loại đô thị, theo Nghị định 72, các đô thị Việt Nam hiện nay được phân làm 6 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.

Về cấp quản lý đô thị gồm :

- Thành phố trực thuộc trung ương;
- Thành phố trực thuộc tỉnh; thị xã thuộc tỉnh hoặc thuộc thành phố trực thuộc trung ương;
- Thị trấn thuộc huyện.

Trong đó, các thành phố trực thuộc trung ương là đô thị đặc biệt hoặc đô thị loại I; các thị xã thuộc tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương là đô thị loại II hoặc loại III; các thị trấn thuộc huyện là đô thị loại IV hoặc loại V.

Đô thị loại I là đô thị rất lớn là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội trong cả nước, có số dân trên 1 triệu, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 90%, có mật độ dân số trên 15.000 người / km². Loại đô thị này có tỷ suất hàng hoá cao có kết cấu hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới các công trình công cộng đồng bộ. Những đô thị này có Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải phòng và Đà Nẵng.

Đô thị loại II là đô thị lớn là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội trong cả nước, có số dân trên 1 triệu, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 90%, có mật độ dân số trên 12.000 người/km². Loại đô thị này có sản xuất hàng hoá phát triển, kết cấu hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới công trình công cộng được xây dựng nhiều mặt tiến tới đồng bộ. Những đô thị này có Thành phố Vinh, Huế, Biên hoà, Cần thơ.

Đô thị loại III là đô thị loại trung bình, là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội , nơi sản xuất công nghiệp và thủ công nghiệp tập trung, du lịch và dịch vụ có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một tỉnh hoặc từng lĩnh vực của từng lãnh thổ trong tỉnh, có số dân từ 10 cho đến 35 vạn, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 80%, có mật độ dân số trên 10.000 người/km². Những đô thị này thường có sản xuất hàng hoá tương đối phát triển. Kết cấu hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới công trình công cộng được xây dựng từng mặt .

Bên cạnh các đô thị đã được xếp hạng, hiện nay và trong lịch sử trước đây hình thành các vùng lãnh thổ vừa có tính chất đô thị vừa có tính chất của nông thôn. Đó là các thị tứ.

Trên nhiều phương diện, thị tứ vừa nhỏ hẹp vừa không tập trung, vừa nông thôn, vừa thành thị, song thị tứ góp phần đẩy nhanh sự phát triển của đô thị. Đồng thời trong những mối quan hệ đó, bản thân thị tứ đã chứa đựng những yếu tố kinh tế – xã hội của buổi đầu và sự cần thiết của đô thị.

1.2.4. Sự ảnh hưởng của đô thị đối với phát triển kinh tế - xã hội

Hiện nay ở nước ta có trên 600 đô thị lớn nhỏ, trong đó có hai đô thị loại đặc biệt là thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Các đô thị loại I là Hải Phòng, Vinh, Huế, Đà Nẵng, Biên Hòa, Cần Thơ. Trong số các đô thị loại đặc biệt, I, II có 4 thành phố trực thuộc trung ương là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và Hồ Chí Minh do trung ương quản lý từng lĩnh vực nhất định. Các đô thị loại III, IV là các thành phố, thị xã thuộc tỉnh, do tỉnh quản lý mọi mặt. Các đô thị loại V là các thị trấn trực thuộc huyện.

Các đô thị loại đặc biệt xuất phát từ đặc điểm phát triển kinh tế - xã hội của chúng, giữ vai trò trung tâm tổng hợp của cả nước. Các đô thị loại I, II, III, IV, V là những trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành của một vùng lãnh thổ nhất định, hoặc trên phạm vi toàn quốc.

Do vị trí, trình độ phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội của các đô thị mà chúng có những ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hay một vùng lãnh thổ nhất định.

Đặc trưng về kinh tế - xã hội, chính trị, văn hóa... của đô thị

Ở nước ta hiện nay, các đô thị là những đơn vị hành chính lãnh thổ độc lập, có cơ cấu hành chính - lãnh thổ và bộ máy chính quyền của mình, được thiết lập theo cấp chính quyền tương ứng với các đơn vị khác. Các thành phố trực thuộc trung ương đứng ngang với tỉnh; thành phố thuộc tỉnh, thị xã ngang với huyện, và thị trấn ngang với xã. Các đơn vị này có mối quan hệ trực tiếp với cơ quan chính quyền cấp trên - không thông qua khâu trung gian. Các đô thị là một cấp kế hoạch, chính quyền đô thị xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã

hội trên địa bàn theo những thời gian khác nhau, tự bảo vệ kế hoạch và triển khai thực hiện các kế hoạch đó trong thực tế; đồng thời các cấp chính quyền đô thị còn được nhận các kế hoạch kinh tế - xã hội khác, trên cơ sở đầu tư của nhà nước thông qua hoạt động của Bộ Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính với tư cách chủ đầu tư, qua đó UBND có trách nhiệm quản lý, sử dụng nguồn vốn có hiệu quả, đúng mục đích, đồng thời sử dụng các nguồn vốn khác để xây dựng thành phố.

Đô thị là nơi tập trung dân cư với mật độ cao, mang nặng tính hợp cư hơn là quần cư so với các vùng nông thôn. Đô thị càng lớn, mật độ dân số càng cao. Theo kết quả của tổng điều tra dân số gần đây trên phạm vi cả nước, tại các thành phố lớn ở nước ta hiện nay, như Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, dân số chủ yếu tập trung ở khu vực nội thành. Mật độ tại các quận nội thành của thành phố Hà Nội bình quân trên 28 ngàn người trên một cây số vuông. Đặc biệt có nơi như quận Hoàn Kiếm số dân có tới 4 vạn người trên cây số vuông; tại thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng mật độ tương ứng là 2 vạn và 2 vạn một.

Dân số đông là một thế mạnh, đảm bảo nguồn lực lao động sống cho các loại hình sản xuất công nghiệp, phát triển dịch vụ, kỹ thuật phục vụ cho phát triển sản xuất, phục vụ đời sống. Tuy nhiên, mật độ dân số quá cao sẽ gây nhiều khó khăn cho hoạt động quản lý của chính quyền đô thị như vấn đề giải quyết công ăn việc làm, dịch vụ phục vụ hạ tầng như điện nước, nhà ở, giao thông, văn hóa, các vấn đề an ninh đô thị...

Đô thị là các trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ của đất nước. Tùy theo vị trí của các loại đô thị mà sự ảnh hưởng tới các vùng có sự khác nhau.

Những sự kiện trọng đại của đất nước, của vùng thường diễn ra tại các thành phố. Những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các quan hệ mang tính quốc tế được thực hiện ở các đô thị trung tâm. Hiện nay, trên địa bàn thành phố Hà Nội có trên 300 cơ quan lãnh đạo, chỉ của trung ương; tại thành phố Hồ Chí Minh có 55 cơ quan quản lý nhà nước của Bộ, Tổng cục đang hàng ngày, hàng giờ thực hiện sự quản lý nhà nước đối với hoạt động của tất cả các ngành, các

lĩnh vực đời sống đất nước. Sự hiện diện của các cơ quan trung ương bên cạnh các cơ quan chính quyền thành phố tạo điều kiện thuận lợi trong hoạt động quản lý thành phố; mối quan hệ gần gũi, sâu sắc, sự tác động qua lại thường xuyên giữa các cơ quan chính quyền thành phố với các cơ quan trung ương là sự bảo đảm cần thiết cho chính quyền thành phố tiếp cận với các chính sách của nhà nước, triển khai đúng, đủ, kịp thời trên địa bàn thành phố. Bên cạnh đó, sự hiện diện của các cơ quan trung ương cũng đặt ra nhiều vấn đề đối với hoạt động của chính quyền thành phố, như xác định mối quan hệ trên, dưới; khắc phục tình trạng áp đặt có thể có từ phía các cơ quan trung ương đối với chính quyền thành phố; giải quyết mối quan hệ giữa khối cán bộ, công nhân viên thuộc các cơ quan trung ương với thành phố; vấn đề phát huy tính độc lập tự chủ của các cơ quan chính quyền thành phố;... Để giải quyết tốt các vấn đề trên, yêu cầu đặt ra cho chính quyền thành phố phải có cơ cấu, tổ chức và phương thức hoạt động hợp lý, bảo đảm phát triển bình thường các mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, bảo đảm hoạt động hiệu quả của các cấp.

Các đô thị, đặc biệt là các thành phố lớn và cực lớn, có tiềm năng kinh tế lớn.

Phần lớn các cơ sở kinh tế của trung ương tập trung tại các thành phố. Đây là điều kiện thuận lợi khai thác sự giúp đỡ của kinh tế trung ương đối với phát triển các cơ sở kinh tế ở địa phương. Sự giúp đỡ về kinh tế kỹ thuật của các cơ sở trung ương là sự bảo đảm để phát triển kinh tế ở địa phương. ở Hà Nội hiện nay có trên 10.000 doanh nghiệp công nghiệp, dịch vụ thương mại đang hoạt động. Trong đó có trên 1080 doanh nghiệp công nghiệp thuộc ba khu vực kinh tế (trung ương, địa phương và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài). Chỉ riêng các doanh nghiệp này, năm 2002 đã tạo ra trên 22 ngàn tỷ đồng giá trị sản xuất công nghiệp, chiếm tỷ trọng 8,5% sản phẩm nội địa cả nước⁽¹⁾. Tại thành phố Hồ Chí Minh số đó lên đến 14%. Tại thành phố Hồ Chí Minh, có những ngành sản xuất trong lĩnh vực tiểu thủ công nghiệp chiếm tới 20 - 40%, thậm chí 60% tổng sản phẩm của ngành trong toàn quốc. Những tiềm năng kinh tế này có sự bảo đảm cần thiết, cùng với các nguồn lực khác trên địa bàn các thành phố tạo điều kiện

giúp đỡ cung cấp các cơ sở vật chất, kỹ thuật cho các hoạt động sản xuất - kinh doanh ở các vùng khác.

Sự tập trung cao của các cơ sở kinh tế thuộc các thành phần kinh tế khác nhau trên địa bàn thành phố tạo ra khó khăn cho hoạt động quản lý của chính quyền thành phố. Sự cạnh tranh, những vi phạm pháp luật, vi phạm những quy định của thành phố về an ninh môi trường, về sử dụng vật lực, tài lực luôn có nguy cơ xảy ra, đòi hỏi chính quyền quan tâm can thiệp kịp thời để bảo đảm sự phát triển bình thường, tránh những lộn xộn có thể xảy ra.

Các thành phố lớn là các trung tâm đào tạo, nghiên cứu, ứng dụng khoa học kỹ thuật của đất nước. Phần lớn các cơ sở đào tạo cán bộ nhà nước - cán bộ các cơ quan, đoàn thể quần chúng đến tập trung tại các thành phố lớn. Chẳng hạn, ở Hà Nội hiện có đến 40 trường đại học, cao đẳng và trung học thuộc các loại hình công lập, dân lập đang đào tạo đội ngũ cán bộ cho các ngành khác nhau. (1) Báo Hà Nội mới. Số 12-170 ngày 24-12-2002, tr.3). Tại đó tập trung đại bộ phận những cán bộ khoa học đầu ngành của các ngành khoa học tự nhiên, xã hội. Các cơ sở đào tạo này là nơi cung cấp nguồn cán bộ có năng lực trình độ chuyên môn kỹ thuật cao cho các cơ quan nhà nước cũng như các cơ sở nghiên cứu, ứng dụng, các cơ sở sản xuất kinh tế của thành phố. Ngoài ra, cũng tại thành phố Hà Nội có tới trên 50 viện nghiên cứu lớn ở tất cả các lĩnh vực, thuộc diện quản lý của trung ương. Đây là nguồn giúp đỡ về trí tuệ, kinh nghiệm cho nghiên cứu, thực tế phát triển công nghiệp cũng như các ngành sản xuất khác của thành phố. Tuy nhiên, để thu hút, sử dụng ưu thế này cũng đòi hỏi chính quyền thành phố, một mặt có cơ cấu tổ chức có đủ năng lực tiếp thu, sử dụng; mặt khác, có chính sách, biện pháp thỏa đáng động viên sự tham gia tự giác, tích cực của lực lượng trí thức vào các lĩnh vực đời sống thành phố.

Các thành phố là các trung tâm văn hóa của cả nước một vùng một tỉnh hoặc huyện. Tại đây hiện diện đầy đủ các cơ sở, các loại hình văn hóa, nghệ thuật, văn học, cung cấp các món ăn tinh thần cho nhân dân thành phố và của cả nước. Đây cũng là nơi giao lưu văn hóa nghệ thuật, mang tính chất quốc tế. Với hàng chục nhà xuất bản hàng năm xuất bản nhiều ngàn đầu sách cung cấp cho

thị trường thành phố và cả nước, hàng ngàn các loại báo, tạp chí trong và ngoài nước; hàng chục đơn vị biểu diễn các loại hình nghệ thuật khác nhau, nhiều cơ sở triển lãm mỹ thuật đang hoạt động sôi nổi trên địa bàn các thành phố phong phú và nâng cao đời sống văn hóa tinh thần tư tưởng của nhân dân các thành phố và vùng phụ cận.

Sự phát triển phong phú của các loại hình văn hóa nghệ thuật tại các đô thị góp phần nâng cao trình độ dân trí của nhân dân, tạo điều kiện tinh thần thuận lợi cho người lao động tích cực tham gia vào sự nghiệp lao động sản xuất, nâng cao chất lượng và số lượng lao động, thường xuyên cùng với sự phát triển của cơ chế thị trường, các sản phẩm hoạt động nghệ thuật cũng dễ dàng trở thành hàng hóa thương mại. Hơn nữa, các thành phố đặc biệt là các thành phố trực thuộc trung ương là những cửa khẩu thông thương với quốc tế cơ chế mở cửa đã tạo điều kiện thực hiện giao lưu văn hóa với nước ngoài. Vì thế, các ấn phẩm mang nội dung không phù hợp với đời sống, phong tục tập quán của dân tộc Việt Nam, thậm chí đối lập với hệ tư tưởng cách mạng cũng dễ dàng thâm nhập, và lưu truyền trong thành phố gây nên những lối sống tiêu cực, ảnh hưởng đến cách nghĩ lành mạnh của người dân thành phố. Đây là vấn đề không kém phần phức tạp đòi hỏi có sự quản lý chặt chẽ của chính quyền các thành phố.

Trình độ dân trí ở các thành phố nói chung và thành phố trực thuộc trung ương nói riêng cao hơn các nơi khác. Đây là một thực tế xuất phát từ những điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội cao hơn các vùng nông thôn. Điều kiện kinh tế khá cho phép người dân đáp ứng các nhu cầu về tinh thần, văn hóa tốt hơn, qua đó nâng cao được nhận thức các mặt đời sống xã hội. Sự tập trung các cơ sở đào tạo, giáo dục trung cao cấp, các viện nghiên cứu... tạo cơ sở nâng cao trình độ nhận thức của nhân dân thành phố từ các khía cạnh khác nhau.

Thông tin tại đây nhiều, trình độ dân trí cao nên ở các đô thị dễ nảy sinh các tư tưởng mới, những sản phẩm mới, hình thức và phương thức sinh hoạt mới, hình thức tổ chức mới. Người dân đô thị mạnh dạn tiếp thu cái mới để làm lợi cho mình nhằm thay đổi theo hướng tích cực đời sống cá nhân, gia đình. Nhất là

trong điều kiện nhà nước đang thực hiện cơ chế quản lý mới, bảo đảm cho kinh tế thị trường phát triển.

Các đô thị còn là các trung tâm du lịch, dịch vụ. Xuất phát từ các đặc điểm kinh tế văn hóa, xã hội, tự nhiên, mà các thành phố là nơi thu hút khách du lịch trong nước, quốc tế. Chẳng hạn các thành phố như Hà Nội, Hồ Chí Minh hàng năm thu hút hàng triệu lượt khách tham quan, du lịch. Từ đây họ tiếp tục các tua du lịch về các thành phố khác như Hạ Long, Đồ Sơn, Sầm Sơn, Vũng Tàu, Nha Trang, Huế... để rồi lại từ đó về các điểm đô thị có các đặc điểm riêng, tượng trưng khác để thưởng ngoạn các phong cảnh tự nhiên hoặc các danh lam thắng cảnh khác của đất nước.

Những đặc trưng riêng có của các đô thị về các mặt như trên đã khẳng định vị trí trung tâm của chúng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng của đất nước. Đó là những trọng điểm phát triển công nghiệp là nơi cung cấp các sản phẩm cần thiết cho các loại hình sản xuất - dịch vụ, kinh doanh của các vùng khác; là nơi làm ra các sản phẩm xuất khẩu có hàm lượng chất xám cao phục vụ cho sản xuất trong nước và xuất khẩu, là nơi cung cấp nguồn lao động - chất xám cho phát triển sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp, nơi cung cấp những nguồn món ăn tinh thần cho nhân dân các nơi. Nói cách khác sự phát triển mọi mặt của các đô thị chính là động lực để phát triển toàn diện đất nước.

Mặt khác, sự phát triển của đô thị cũng làm nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp, đặt ra những thách thức đối với hoạt động quản lý của chính quyền đô thị, đòi hỏi các đô thị phải có cách thức quản lý riêng.

Đời sống đô thị tuy có những đặc thù như vậy, nhưng việc tổ chức chính quyền đô thị của Nhà nước ta hiện nay về cơ bản cũng giống như ở các vùng khác, tức là không có sự phân biệt giữa vùng cư dân thành thị và nông thôn. Một trong những đặc biệt là chưa coi đô thị là một đơn vị hành chính tự nhiên. Ví dụ như các thành phố lớn như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hải Phòng..., tương tự như các tỉnh, được xếp vào cùng một cấp chính quyền là trực thuộc trung ương, có hai cấp trực thuộc là huyện, xã. Các thành phố này cũng được quản lý bằng 3 cấp từ

cấp thành phố cho đến phường. Đặc biệt những thành phố này vẫn có các đơn vị hành chính là các vùng nông thôn hải đảo trực thuộc.

Các đô thị của Việt Nam đều nhất nhất được quản lý trực tiếp bằng chính quyền cấp trên trực tiếp và bằng cả những cơ quan nằm trong lãnh thổ đô thị do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra. Nhân dân địa phương bầu ra Hội đồng nhân dân được hiến pháp và luật pháp quy định rõ là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương có quyền quyết định những vấn đề có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương (nhân dân thành phố, thị xã, thị trấn). Trên kỳ họp thứ nhất của mình, Hội đồng nhân dân thành lập ra các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Đó là các Ủy ban nhân dân các cấp, có trách nhiệm tổ chức thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên và của Hội đồng nhân dân cấp mình trực thuộc.

1.2.5. Đặc điểm đô thị ở Việt Nam

Một là, các đô thị Việt Nam còn nhỏ về quy mô so với đô thị của các nước phát triển trên thế giới, cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội còn ở mức thấp kém, chưa đạt trình độ là một đô thị hiện đại, kể cả Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ hai, hầu hết các đô thị nước ta hình thành phát triển lên từ các trung tâm, thủ phủ hành chính của cả nước, của một vùng hay một tỉnh. điều này do chính sự phát triển chậm chạp của kinh tế xã hội quyết định. Tất nhiên nhiều quốc gia khác các đô thị cổ cũng hình thành bằng cách này, nhưng trong khi đó có nhiều đô thị lại hình thành bằng con đường hình thành các trung tâm thương mại, kinh tế rồi hình thành đô thị như Macxây của Pháp, Hambuốc của Đức, Hồng Kông, Xingopo... Việt Nam có Phố Hiến, Hội an.. nhưng về sau đều không phát triển.

Thứ ba, các đô thị Việt Nam phần lớn là các đô thị trẻ, đang trong quá trình xây dựng và phát triển vì vậy cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở xã hội còn thấp.

Thứ tư, các đô thị nước ta hình thành và phát triển trong nhiều trường hợp là do định hướng phát triển kinh tế xã hội của nhà nước chứ chưa hoàn toàn là do

nhu cầu đích thực của sự phát triển kinh tế- xã hội do đó nó mang tính chủ quan. Điều này thể hiện qua việc mở rộng các đô thị ra các vùng nông thôn. Chính vì vậy mà ở nước ta trong nhiều đô thị diễn ra hai quá trình trái ngược nhau đó là quá trình đô thị hoá nông thôn và "thành thị hoá nông thôn" theo cách nói chơi chữ của người Việt. Chính vì vậy mà văn hoá đô thị chưa định hình hoàn toàn ở nhiều đô thị Việt Nam.

-

CHƯƠNG II

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở NƯỚC TA

TỪ NĂM 1945 TỚI NAY

Nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói chung mô hình tổ chức đô thị nói riêng có nhiều cách tiếp cận khác nhau: từ góc độ tổ chức thực tiễn, từ góc độ quản lý, từ góc độ luật học. Mỗi cách tiếp cận có những ý nghĩa nhất định của nó. Nghiên cứu từ góc độ luật học là dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật để nghiên cứu. Để nhận diện mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta từ năm 1945 tới nay, chúng tôi tập trung phân tích các quy định pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương qua đó so sánh mô hình tổ chức chính quyền ở nông thôn và mô hình tổ chức ở đô thị để thấy những đặc thù của từng mô hình. Mặt khác qua đó đánh giá xu hướng điều chỉnh của pháp luật về mô hình tổ chức chính quyền đô thị của nước ta qua các giai đoạn.

Từ góc độ lịch sử nhà nước và pháp luật có thể phân chia quá trình phát triển của pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị thành các giai đoạn khác nhau. Nếu lấy hiến pháp làm mốc thì tổ chức chính quyền đô thị có các giai đoạn sau:

- Giai đoạn từ 1946 (Hiến pháp 1946 đến năm 1959 hiến pháp sửa đổi).
- Giai đoạn từ 1959 đến 1980 khi Quốc hội thông qua Hiến pháp 1980.
- Giai đoạn từ 1980 đến năm 1992 khi quốc hội thông qua Hiến pháp 1992.
- Giai đoạn từ 1992 tới nay.

Cách phân chia này có ưu điểm nhất định của nó là xuất phát từ quan niệm truyền thống coi Hiến pháp là Luật cơ bản có hiệu lực pháp lý tối cao với các văn bản pháp luật khác trong đó có Luật tổ chức HĐND và UBND được ban hành trên cơ sở và để thi hành Hiến pháp. Nhưng cách phân chia này cũng có những hạn chế nhất định của nó là có những văn bản về tổ chức chính quyền địa phương được ban hành trước khi có Hiến pháp (ví dụ Sắc lệnh 63 ngày 22.11.

1945 và Sắc lệnh số 77 ngày 21.12. 1945), hoặc mấy năm sau khi có Hiến pháp mới nhưng chính quyền địa phương vẫn hoạt động theo luật cũ.

Cách thứ hai là phân chia theo mốc ban hành các luật về tổ chức chính quyền địa phương. Theo cách này mốc của từng giai đoạn được đánh dấu bằng thời điểm Quốc hội thông qua từng luật về tổ chức chính quyền địa phương.

Cách phân chia này có ưu điểm là tiện cho việc nghiên cứu về chính quyền địa phương. Theo cách này ở nước ta từ sau Cách mạng Tháng Tám đến nay có thể chia thành 4 giai đoạn chủ yếu sau:

- Từ 1945 đến 1962;
- Từ 1962 đến 1983;
- Từ 1983 đến 1994;
- Từ 1994 đến nay.

2.1. TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ GIAI ĐOẠN TỪ 1945 ĐẾN 1962

Trong tổ chức bộ máy nhà nước chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng.

✓ Ở nước ta chính quyền địa phương của nhà nước kiểu mới hình thành từ những năm ba mươi thế kỷ hai mươi (phong trào Xô viết Nghệ Tĩnh) và độc thiết lập bằng cuộc đấu tranh vũ trang cách mạng và đấu tranh chính trị của quần chúng nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng giành chính quyền từ tay bọn đế quốc và tay sai của chúng trong Cách mạng Tháng Tám 1945. Trong cuộc đấu tranh cách mạng, khởi nghĩa giành chính quyền ở các huyện, các làng các Ủy ban giải phóng ra đời, đây là hình thức "tiền chính phủ" của nhân dân các địa phương khi chưa giành được chính quyền trong cả nước.

Cách mạng tháng Tám 1945 thành công, các Ủy ban giải phóng trở thành các Ủy ban nhân dân là tổ chức chính quyền tiền thân của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân sau này do chính phủ quy định thành lập. Để tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức chính quyền địa phương, chỉ vài tháng sau khi giành được độc lập với bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chủ tịch Hồ Chí Minh ra 2 Sắc lệnh về tổ chức chính quyền địa phương:

Sắc lệnh số 63 ngày 22 tháng 11 năm 1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính xã huyện, tỉnh, kỳ. Sắc lệnh số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945 về tổ chức HĐND và UBHC thành phố, khu phố.

Theo qui định của hai sắc lệnh này chính quyền địa phương của nước ta gồm bốn cấp: cấp kỳ, cấp tỉnh cấp huyện và cấp xã; ở thành phố trực thuộc trung ương được tổ chức thành hai cấp: cấp thành phố và cấp khu phố. Cấp thành phố có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính còn cấp khu phố chỉ có Ủy ban hành chính. Như vậy, có thể nói ngay ngày đầu mới thành lập nước Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhìn thấy những khác biệt giữa nông thôn và đô thị từ đó có cách thức tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn khác nhau, do đó có sự điều chỉnh pháp luật khác nhau.

2.1.1. Tổ chức chính quyền ở xã, huyện, tỉnh, kỳ

Theo sắc lệnh số 63 ngày 22 tháng 11 năm 1945, chính quyền địa phương nước ta được chia thành bốn cấp: cấp kỳ, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Cả nước chia thành 3 kỳ: Bắc kỳ, Trung kỳ, Nam kỳ. Nhưng trong 4 cấp chính quyền nói trên chỉ có cấp tỉnh và cấp xã được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính, còn cấp kỳ và cấp huyện là cấp trung gian chỉ có Ủy ban hành chính, không có Hội đồng nhân dân.

+ Chính quyền cấp kỳ:

Cấp kỳ được xem như là cấp trung gian nối liền giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, ở cấp này chỉ có Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính kỳ do Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong kỳ bầu ra, với nhiệm kỳ 3 năm nhưng khóa đầu chỉ có 1 năm. Ủy ban hành chính kỳ có 5 ủy viên chính thức (1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch, 1 thư ký và 2 ủy viên) và 2 ủy viên dự khuyết.

Ủy ban hành chính có những nhiệm vụ sau:

1. Thi hành các mệnh lệnh của chính phủ;
2. Kiểm soát các ủy ban hành chính và HĐND cấp dưới;

3. Phê chuẩn các nghị quyết của HĐND tỉnh về: bán, mua hoặc đổi bất động sản tỉnh, kiện hoặc theo kiện, quy định về các công chức thuộc ngạch hàng tỉnh;

4. Xử lý những kháng cáo của HĐND xã khi Ủy ban hành chính tỉnh bãi bỏ hay không phê chuẩn những nghị quyết HĐND xã;

5. Điều khiển những viên chức thuộc ngạch kỳ;

6. Kiểm soát các cơ quan chuyên môn;

7. Cho phép khai khẩn đất công;

8. Ra nghị định để thi hành các luật lệ theo mệnh lệnh của chính phủ trong phạm vi kỳ;

9. Bảo đảm trị an trong kỳ;

10. Ra lệnh điều động quân đội trong những trường hợp tối khẩn cấp để bảo vệ đất nước, nhưng phải báo cáo ngay cho Chính phủ .

Ủy ban hành chính kỳ cũng như các ủy ban hành chính các cấp hoạt động thường xuyên và bao giờ cũng họp kín.

Như vậy, cấp kỳ được xem như là cấp trung gian giữa Chính phủ với các tỉnh, là bàn tay nối dài của Chính phủ để điều hành trên một vùng lãnh thổ liên tỉnh. Cách tổ chức này là xuất phát từ tình hình đất nước sau khi mới giành được chính quyền, thuận lợi cho việc điều hành của Chính phủ khi mà chính phủ không có những điều kiện trực tiếp chỉ đạo, điều hành các tỉnh.

+ Chính quyền cấp tỉnh:

Khác với kỳ, chính quyền cấp tỉnh là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có Hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính.

Hội đồng nhân dân tỉnh có từ 20 đến 30 đại biểu chính thức và một số đại biểu dự khuyết tương ứng với mỗi đơn vị bầu cử. Đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh bầu theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Nhiệm kỳ đại biểu hội đồng nhân dân tỉnh là hai năm, nhưng khoá đầu chỉ một năm. Hội đồng nhân dân tỉnh có tính tự quản cao. Theo Điều 80 Sắc lệnh số 63 HĐND có quyền quyết nghị tất cả các vấn đề thuộc phạm vi tỉnh mình nhưng không được trái với chỉ thị của các cấp trên. Đối với một số vấn đề quan trọng nghị quyết

của HĐND tỉnh phải được Ủy ban hành chính kỳ phê chuẩn trước khi thi hành. Còn nghị quyết về những vấn đề sau đây phải được Hội đồng chính phủ phê chuẩn mới được thi hành như: Quyết nghị về ngân sách tỉnh, vay tiền, cho thuê một công vụ, định các thuế suất các thuế đặc biệt được phép thu trong phạm vi trong tỉnh. Hội đồng nhân dân tỉnh 4 tháng họp một kỳ. Kỳ dài nhất không quá 10 ngày, riêng kỳ họp bàn định về ngân sách có thể kéo dài 15 ngày.

Hội đồng nhân dân tỉnh có thể họp bất thường khi có yêu cầu của UBHC kỳ, khi UBHC tỉnh xét thấy cần thiết hoặc khi có bán tổng số đại biểu yêu cầu (khi cần phúc quyết chỉ cần có ít nhất 1/3 số đại biểu yêu cầu). HĐND tỉnh họp công khai (trừ trường hợp đặc biệt phải họp kín), dân chúng có quyền tham dự, nhưng không có quyền phát biểu ý kiến.

Ủy ban hành chính tỉnh do HĐND tỉnh bầu trong số các đại biểu HĐND tỉnh, gồm 3 uỷ viên chính thức (1 Chủ tịch 1 Phó chủ tịch, 1 Thư ký) và 2 uỷ viên dự khuyết.

Ủy ban hành chính tỉnh có trách nhiệm thi hành các mệnh lệnh của cấp trên, thi hành các nghị quyết của HĐND tỉnh, sau khi đã được cấp trên phê chuẩn, chỉ huy các công việc hành chính cấp dưới (Điều 88 Sắc lệnh 63). Như vậy, UBHC tỉnh có hai tư cách vừa cơ quan chấp hành vừa là cơ quan điều hành hành hành chính.

+ Cấp huyện:

Cấp huyện là cấp trung gian, cấp truyền tải quyền lực nối liền giữa tỉnh với xã, chỉ tổ chức UBHC. Ủy ban hành chính huyện do đại biểu Hội đồng nhân dân các xã trong huyện bầu gồm: Chủ tịch, 1 phó chủ tịch, 1 Thư ký và 2 Ủy viên dự khuyết. Nhiệm kỳ của UBHC huyện là 2 năm, nhưng khoá đầu là 1 năm.

Ủy ban hành chính huyện có nhiệm vụ thi hành và kiểm soát sự thi hành mệnh lệnh của cấp trên, kiểm soát HĐND và UBHC xã; giải quyết các công việc trong phạm vi huyện và điều khiển đội cảnh binh đặt ở huyện để lo việc tuần phòng và trị an ở huyện (Điều 78 Sắc lệnh 63). Với cách quy định như vậy UBHC huyện thực chất là một cơ quan điều hành về mặt hành chính đối với các

xã, nhiệm vụ chủ yếu của nó là duy trì một trật tự xã hội trên địa bàn liên các xã. Do đó có thể gọi UBHC huyện là UBHC liên xã.

+ Cấp xã:

Cấp xã là cấp truyền thống trong cấu trúc hành chính Việt Nam. Bộ máy chính quyền xã gồm có HĐND và UBHC. Hội đồng nhân dân xã do cử tri trong xã bầu theo tỉ lệ số dân trong xã, có từ 15 đến 25 hội viên chính thức và có từ 5 đến 7 hội viên dự khuyết.

Hội đồng nhân dân xã quyết nghị những vấn đề ở xã, nhưng có những vấn đề phải được UBHC huyện chuẩn y trước khi thi hành. Những nghị quyết về những vấn đề sau đây phải được UBND huyện chuẩn y:

- Cho thuê hoặc thuê bất động sản trong thời hạn quá 3 năm;
- Thay đổi tác dụng của bất động sản;
- Đặt, sửa chữa, mở mang đường xá, công viên trong xã;
- Mở hay bỏ chợ.

Những nghị quyết về những vấn đề sau đây phải được UBHC tỉnh phê chuẩn :

- Bán, nhượng, đổi bất động sản của xã;
- Mua bất động sản, làm hay sửa chữa nhà cửa, cầu cống khi phải vay tiền hay không dự định trong ngân sách xã ;

- Ngân sách của xã;
- Đóng góp bất thường hay vay;
- Định thuế xuất các thứ thuế riêng đã được phép thu;
- Quản lý việc kinh doanh có tính công ích, cứu tế xã hội...

Ủy ban hành chính xã do Hội đồng nhân dân xã bầu trong số các Hội viên HĐND xã .

Nhiệm kỳ UBHC xã là 2 năm, nhưng khoá đầu là 1 năm. UBHC xã gồm 5 uỷ viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó chủ tịch, 1 Thư ký, 1 Thủ quỹ và 1 uỷ viên) và 2 uỷ viên dự khuyết.

Ủy ban hành chính xã có các nhiệm vụ sau:

-Thi hành các mệnh lệnh của cấp trên, thực hiện nghị quyết của HĐND xã;

- Thi hành các bản án của toà án ;
- Triệu tập các kỳ họp HĐND xã;
- Kiểm soát các cơ quan chuyên môn xã;
- Giải quyết các công việc trong xã ;
- Quyết toán thu chi ngân sách xã;

Ban thường vụ UBHC xã (gồm Chủ tịch, Phó chủ tịch và thư ký) làm công việc tư pháp xã có nhiệm vụ hoà giải các việc, xử lý vi cảnh nhưng chỉ phạt tiền.

Tổ chức chính quyền địa phương theo Sắc lệnh 63 được mô hình hoá như sau: Sơ đồ tổ chức HĐND và UBHC xã, huyện, tỉnh, kỳ theo sắc lệnh số 63 ngày 22 tháng 11 năm 1945 (xem phụ lục).

2.1.2. Tổ chức chính quyền thành phố, khu phố

Do ý thức được những đặc thù về đời sống chính trị, kinh tế , văn hóa, xã hội ở nông thôn và đô thị, vì vậy ngay sau khi ban hành Sắc lệnh số 63 (ngày 22/11/1945) ngày 21 tháng 12 năm 1945 Chính phủ lâm thời đã ban hành Sắc lệnh số 77 về tổ chức chính quyền đô thị. Theo điều 3 và 4 Sắc lệnh này "ở mỗi thành phố sẽ đặt ba thứ cơ quan:

Hội đồng nhân dân thành phố, Ủy ban hành chính thành phố và Ủy ban hành chính khu. Riêng thành phố Đà lạt không có HĐND và UBHC thành phố mà chỉ có Ủy ban hành chính khu phố.

Như vậy thành phố chỉ có hai cấp chính quyền và chỉ ở cấp thành phố mới là cấp chính quyền hoàn chỉnh vừa có HĐND và UBHC. Hội đồng nhân dân thành phố do cử tri thành phố bầu, gồm 20 hội viên chính thức và 4 Hội viên dự khuyết. Nhiệm kỳ HĐND là 4 năm, nhưng nhiệm kỳ đầu là 1 năm. Hội đồng nhân dân thành phố nghị quyết mọi vấn đề của thành phố.

Nhưng những vấn đề sau đây phải được UBHC kỳ chuẩn y (hoặc Chính phủ đối với HĐND thành phố Hà nội):

1. Nhận những tặng vật và di sản mà người tặng có đặt điều kiện;
2. Bán ,mua hoặc đổi bất động sản của thành phố ;

3. Kiện hoặc theo kiện ;
4. Quy định về các công chức thuộc ngạch thành phố;
5. Chia và định địa giới các khu phố ;

Còn những quyết nghị sau đây phải được Chính phủ chuẩn y mới được thi hành:

1. Ngân sách thành phố ;
2. Vay tiền ;
3. Định tỉ lệ thu cho quỹ thành phố cao hơn tỉ lệ cấp trên áp định;
4. Cho thuê một công vụ;
5. Định các loại thuế suất, các thuế đặc biệt được phép thu trong thành phố.

Ủy ban hành chính thành phố là cơ quan do Hội viên HĐND thành phố bầu từ số các Hội viên HĐND thành phố. Ủy ban hành chính thành phố gồm 3 uỷ viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó chủ tịch và 1 thư ký) và 2 uỷ viên dự khuyết. Riêng UBHC thành phố Hà nội và thành phố Sài gòn- Chợ lớn có 5 uỷ viên chính thức (1 Chủ tịch, 2 Phó chủ tịch, 2 Thư ký) và 3 Uỷ viên dự khuyết .

Ủy ban hành chính khu phố do cử tri khu phố bầu theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín. UBHC khu phố gồm 3 uỷ viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó chủ tịch, 1 Thư ký) và 2 Uỷ viên dự khuyết. Riêng UBHC Hà nội có 5 Uỷ viên chính thức và 2 Uỷ viên dự khuyết.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của UBHC thành phố và khu phố cũng như UBHC các cấp khác, đều là những cơ quan hành chính nhà nước trên những đơn vị hành chính nhất định, có trách nhiệm thi hành mệnh lệnh cấp trên, thi hành nghị quyết của HĐND thành phố, giải quyết các công việc trên địa bàn thành phố. Nhưng khác với UBHC tỉnh, huyện, UBHC thành phố và khu được Sắc lệnh số 77 quy định nhiều những nhiệm vụ và quyền hạn khác nhằm nâng cao vai trò của UBND thành phố trong việc quản lý điều hành ở đô thị chẳng (Điều 39 và Điều 53 Sắc lệnh 77).

Tổ chức chính quyền thành phố và khu phố được thể hiện như sau: xem sơ đồ Tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương từ 1945 đến 1962 (phụ lục 2).

Khi kháng chiến toàn quốc bùng nổ, để phù hợp với tình hình mới Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ban hành một loạt sắc lệnh sửa đổi ,bổ sung các Sắc lệnh 63 và Sắc lệnh 77. Như Sắc lệnh số 3 ngày 28/12/1946 về việc tạm hoãn các cuộc tuyển cử vào HĐND và UBHC; Sắc lệnh số 91 ngày 01/10/1947 về việc hợp nhất Ủy ban kháng chiến và Ủy ban hành chính từ cấp xã đến cấp tỉnh thành Ủy ban kháng chiến kiêm hành chính...

Trong suốt chín năm kháng chiến chống thực dân Pháp, Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính kháng chiến có vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện các chỉ thị, mệnh lệnh của Chính phủ, tổ chức nhân dân kháng chiến chống thực dân Pháp, làm tròn nghĩa vụ hậu phương với tiền tuyến, chăm lo đời sống nhân dân, vận động nhân dân đóng góp sức người sức của cho cuộc kháng chiến đến thắng lợi bằng mốc lịch sử trọng đại chiến thắng Điện Biên Phủ.

Hoà bình lập lại 1954 trên miền Bắc, Chính phủ ban hành Sắc lệnh 004 ngày 20/7/1957 về bầu cử HĐND và UBHC các cấp ở miền Bắc .

Ngày 31/5/1958 Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ký sắc lệnh ban bố luật số 110/SL về tổ chức chính quyền địa phương (được Quốc hội thông qua tại khoá họp thứ VIII). Luật này tồn tại trên thực tế không lâu, sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp 1959, năm 1962 Quốc hội thông qua Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp đã đánh dấu một giai đoạn mới về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương ở nước ta.

Từ những vấn đề phân tích trên có thể rút ra một số nhận xét đánh giá sau:

Một là- Tổ chức và hoạt động của chính quyền nhà nước ở địa phương ở nước ta từ 1945 đến 1962 là giai đoạn đầu tiên của quá trình hình thành và phát triển chính quyền nhân dân sau khi giành được độc lập và kháng chiến quốc . Để tổ chức chính quyền địa phương, Đảng và nhà nước đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí

Minh đã đặc biệt quan tâm đến việc thiết lập cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Hai là- Ngay từ những ngày đầu mới giành chính quyền nhà nước ta đã phân biệt sự khác nhau trong tổ chức và hoạt động của chính quyền ở nông thôn và ở đô thị. Vì vậy, Chính phủ đã ban hành 2 Sắc lệnh có tính chuyên biệt để qui định về tổ chức chính quyền xã, huyện, tỉnh, kỳ (Sắc lệnh số 63) và tổ chức chính quyền thành phố, khu phố (Sắc lệnh 77). Khác với chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị là một chỉnh thể thống nhất, do đó ở tỉnh chính quyền được tổ chức thành 3 cấp, trong đó có 2 cấp chính quyền hoàn chỉnh, huyện là cấp trung gian chỉ có UBHC, còn ở thành phố chỉ có một cấp chính quyền hoàn chỉnh là cấp thành phố, ở cấp khu chỉ có UBHC, vừa là cơ quan đại diện cho chính quyền thành phố, vừa đại diện cho nhân dân khu phố. Nhưng tính đại diện cho dân cư không thật đậm nét, thực chất chính quyền đô thị được tổ chức theo những nguyên lý cơ bản của lý thuyết tản quyền được vận dụng ở địa phương, nói cách khác là tuân theo chế độ tập trung quyền lực. Điều này do chính những đặc thù ở đô thị quyết định. Đô thị là một chỉnh thể thống nhất về cơ cấu hạ tầng như: đường xá, hệ thống điện, nước sinh hoạt, nước thải ... các công trình văn hoá, y tế, giáo dục (nhà hát, trường học, bệnh viện ...) phục vụ cho nhu cầu của mọi người dân đô thị bất luận người đó sống ở điểm dân cư nào. Hơn nữa nếu nhìn nhận vấn đề từ khía cạnh kinh tế thì kinh tế đô thị có tính ít lệ thuộc vào lãnh thổ hành chính.

Kinh nghiệm thực tiễn này rất cần được chúng ta tính toán kế thừa trong quá trình đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nói chung, chính quyền đô thị nói riêng.

Ba là- Trong cơ cấu quyền lực nhà nước ở địa phương trong giai đoạn này, quyền lực thực tế được tập trung vào UBHC, đặc biệt là vào thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp. Hội đồng nhân dân các cấp chịu sự giám sát chặt chẽ của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên cả về tổ chức và cả hoạt động (cơ quan hành chính cấp trên phê chuẩn kết quả bầu UBHC cấp dưới, chuẩn y các nghị quyết HĐND cấp dưới về nhiều vấn đề phát sinh ở địa phương...

Sự giám sát này được xem như sự giám hộ hành chính do các cơ quan hành chính cấp trên thực hiện đối với cơ quan đại biểu ở cấp dưới với tư cách người đại diện của Chính phủ.

Điều này phản ánh nhu cầu khách quan của tình hình chính trị-kinh tế và xã hội, cũng như trình độ văn hoá của dân cư, kể cả của các đại biểu HĐND khi đó còn rất thấp. Mặt khác cũng thể hiện quan điểm tập quyền, tập trung quyền lực trong tổ chức bộ máy hành pháp.

Bốn là-Cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương rất gọn nhẹ. HĐND chỉ có từ 15 đến 25 hội viên đối với cấp xã, từ 20 đến 30 đối với cấp tỉnh. Ủy ban hành chính có số thành viên cũng không nhiều, nhiều nhất là 5 thành viên, số phó chủ tịch chỉ có 1, trừ UBHC thành phố Hà Nội có 2 Phó chủ tịch.

Năm là - các thành viên của HĐND và UBHC ở các cấp, ngoài số các thành viên chính thức còn có các thành viên dự khuyết để thay thế khi khuyết thành viên chính thức. Cách quy định này tránh cho những cuộc bầu cử bổ sung, nhất là trong điều kiện nhiệm kỳ của HĐND và UBHC vào thời kỳ này là rất ngắn (2 đến 3 năm).

Sáu là - Sắc lệnh 63 và Sắc lệnh 77 quy định rất chặt chẽ về cách tổ chức, quyền hạn, cách làm việc của HĐND và UBND ở từng cấp, hơn nữa cách quy định cũng rất chặt chẽ, cụ thể và dễ hiểu. Ví dụ khi UBHC trình nghị quyết của HĐND cùng cấp lên UBHC cấp trên, UBHC cấp trên phải ghi nhận vào sổ và cấp biên lai, sau thời gian nhất định (5 ngày đối với UBHC huyện và 15 ngày đối với UBHC kỳ) phải chuẩn y hoặc thủ tiêu. Nếu thủ tiêu hoặc sửa đổi phải nói rõ nguyên nhân cho cấp dưới. Nếu quá thời hạn theo quy định mà không có văn bản trả lời thì cấp dưới có quyền thi hành. Về sau này chúng ta đã không biết kế thừa những quy định này.

2.2. TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TỪ 1962 ĐẾN 1983

Theo Hiến pháp 1959, các đơn vị hành chính lãnh thổ nước ta gồm: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn. Các đơn vị hành chính kể trên đều

thành lập HĐND và UBHC. Các thành phố có thể chia thành khu phố, có HĐND và UBHC.

Cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp 1962 quy định: Các thành phố có thể chia thành khu phố ở nội thành và huyện ở ngoại thành; các đơn vị hành chính nói trên đều thành lập HĐND và UBHC.

HĐND các cấp do cử tri bầu theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. UBHC cấp nào do HĐND cấp đó bầu.

Theo Luật Tổ chức HĐND và UBHC năm 1962, chính quyền địa phương ở nông thôn được tổ chức thành 3 cấp: Tỉnh -huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã - xã. Cả 3 cấp đều có HĐND và UBHC. Nhưng cấp huyện là cấp không có kế hoạch và ngân sách độc lập, thực chất chỉ là cấp trung gian giữa chính quyền tỉnh với chính quyền cấp xã.

Khác với tỉnh, chính quyền thành phố trực thuộc trung ương (Hà nội, Hải phòng) tổ chức 2 cấp chính quyền ở nội thành là: thành phố và khu phố. Cả hai cấp đều có HĐND và UBHC. Hội đồng nhân dân do cử tri bầu, UBHC do HĐND cùng cấp bầu ra. Ở ngoại thành của thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính dưới cấp thành phố là huyện. Chính quyền ở các huyện này cũng được tổ chức tương tự như ở các huyện của tỉnh. Hiến pháp 1959 và Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp 1962 quy định các khu phố ở các thành phố trực thuộc trung ương đều thành lập HĐND và UBHC, phải chăng chúng ta ảnh hưởng của quan điểm tập quyền XHCN, tập trung quyền lực vào cơ quan dân cử và quan điểm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, thì ở mọi cấp chính quyền đều phải có Hội đồng nhân dân. Tuy vậy, cũng phải nhận thấy một thực tế khách quan là: khu phố cũng như huyện là cấp không có kế hoạch và ngân sách độc lập. Thành phố có thể giao cho khu phố thực hiện những nhiệm vụ và chỉ tiêu nhất định. Thực chất ở đây áp dụng cơ chế uỷ quyền trong hành chính. Hội đồng nhân dân khu phố ra các biện pháp nhằm thực hiện các nhiệm vụ và chỉ tiêu do thành phố giao cho, mặt khác giám sát UBHC thực hiện chức năng cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nhưng quyền hạn của

HĐND khu phố khác với quyền hạn của HĐND huyện, HĐND khu phố không ban hành những quy định về trật tự, trị an vệ sinh trong khu phố ... vì những quy tắc trật tự trị an trong thành phố cần được quy định thống nhất cho mọi người dân thực hiện bất luận người đó sống ở khu phố nào.

Như vậy, khu phố chỉ là đơn vị hành chính có tính chất cơ cấu - bộ phận không tách rời thành phố. Việc chia thành phố thành khu phố trong nội thành thực chất là để quản lý cho thuận tiện, còn chính quyền thành phố trong nội thành vẫn là một cấp chính quyền cơ bản, có nhiệm vụ và quyền hạn giải quyết mọi vấn đề lớn có tính chất chung cho toàn thành phố. Điều này do tính liên thông của đời sống đô thị quyết định

Luật 1962 bắt đầu một xu hướng mới - xu hướng đề cao vị trí chính trị-pháp lý của các cơ quan đại diện. Hội đồng nhân dân được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Hội đồng nhân dân là một thiết chế vừa mang tính nhà nước vừa mang tính xã hội. Ủy ban nhân dân các cấp được xác định là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, vừa chịu trách nhiệm, chịu sự giám sát của HĐND, vừa chịu trách nhiệm, chịu sự kiểm tra và chỉ đạo của cơ quan hành chính cấp trên, đứng đầu là chính phủ. Trong cơ cấu tổ chức HĐND các cấp đều thành lập các ban chuyên trách để giúp HĐND thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Các UBHC đều thành lập các cơ quan chuyên môn theo quy định của Hội đồng Chính phủ để giúp UBHC quản lý các ngành, lĩnh vực trên địa bàn ở địa phương trên cơ sở nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ.

Tổ chức chính quyền địa phương (ở tỉnh, huyện, xã, thành phố, khu phố) tuy được điều chỉnh trong cùng một văn bản, nhưng do sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn nên Luật tổ chức HĐND và UBHC năm 1962 đã quy định 2 mô hình tổ chức có tính chuyên biệt, phân biệt giữa chính quyền tỉnh và thành phố: tỉnh tổ chức 3 cấp chính quyền, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức 2 cấp ở nội thành, 3 cấp ở ngoại thành. Ngoài ra Luật có những điều khoản riêng quy định nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBHC thành phố (Điều 17, Điều 46) và khu phố (Điều 18 và Điều 47).

Từ năm 1974 theo Quyết định số 78-CP ngày 10/ 4/1974 của Hội đồng Chính Phủ các khu phố của thành phố Hà nội và Hải phòng được chia ra thành nhiều khu nhỏ gọi là tiểu khu, với quy mô từ 2000 đến 5000 nhân khẩu.

Ở mỗi tiểu khu thành lập một cơ quan đại diện của UBHC khu phố gọi là Ban đại diện hành chính tiểu khu. Xét về tính chất pháp lý Ban đại diện hành chính tiểu khu là tổ chức vừa mang tính tự quản vừa mang tính nhà nước, nhưng không phải là một cấp chính quyền .(Xem sơ đồ 2).

Phân tích cơ sở pháp lý của việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương giai đoạn này có thể rút ra một số nhận xét sau:

Một là- Hiến pháp 1959 và Luật 1962 đi theo một lôgích quyền lực nhà nước được thực hiện thông qua cơ quan quyền lực nhà nước, do đó đề cao vị trí của cơ quan đại biểu, với quy định:Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, còn UBHC được xác định là cơ quan chấp hành của HĐND, đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Những quy định trên thể hiện quan điểm tập quyền XHCN, đề cao vị trí và vai trò của HĐND trước UBHC cùng cấp và trong hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung, bằng quy định này HĐND không thuần túy là cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương, mà còn là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thay mặt cho nhà nước ở địa phương. Các nghị quyết của HĐND là sự kết hợp hài hoà giữa lợi ích nhà nước với lợi ích cộng đồng dân cư địa phương.

Hai là -Tổ chức chính quyền địa phương lần đầu tiên được điều chỉnh bằng một văn bản có hiệu lực pháp lý cao ở cấp độ luật. Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962 là văn bản duy nhất quy định tổ chức chính quyền địa phương ở cả tỉnh cũng như ở thành phố trực thuộc trung ương. Để phân biệt cách thức tổ chức chính quyền và quản lý nhà nước ở nông thôn và đô thị, Luật năm 1962 một mặt quy định những nhiệm vụ quyền hạn chung của HĐND và UBHC các cấp mặt khác có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBHC thành phố, khu phố.

Ba là - Luật tổ chức Hội Đồng nhân dân và Ủy ban hành chính 1962 có xu hướng đề cao vai trò, vị trí của Hội đồng nhân dân trong mối quan hệ với Ủy ban hành chính cùng cấp, nhưng đồng thời có những quy định rõ ràng hơn về quan hệ giữa HĐND với UBHC cùng cấp, giữa HĐND cấp dưới với UBHC cấp trên. Điều đó thể hiện qua các quy định sau: HĐND có quyền sửa đổi, bãi bỏ những quyết định không thích đáng của UBHC cấp mình và cả những quyết định không thích đáng của UBHC cấp dưới trực tiếp; UBHC chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước HĐND cấp mình; UBHC cấp trên có quyền đình chỉ những nghị quyết không thích đáng của UBHC cấp dưới trực tiếp và đề nghị HĐND cấp mình bãi bỏ.

Bốn là: Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962 đánh dấu một xu hướng thu hẹp và hạn chế việc phê chuẩn của cấp trên đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp dưới so với Sắc lệnh 63 và Sắc lệnh 77 năm 1945, nhằm bảo đảm quyền chủ động và tính chịu trách nhiệm của chính quyền cấp dưới trên cơ sở phân cấp quản lý nhà nước. Luật chỉ quy định một số trường hợp UBHC cấp trên phê chuẩn quyết định của chính quyền cấp dưới như: UBHC cấp trên phê chuẩn kết quả bầu UBHC cấp dưới, nghị quyết của HĐND giải tán UBHC cấp dưới trực tiếp khi HĐND này làm thiệt hại nghiêm trọng lợi ích của nhân dân phải được HĐND cấp trên trực tiếp phê chuẩn...

Năm là - cơ cấu tổ chức HĐND và UBHC được quy định một cách đầy đủ hơn và hoàn thiện hơn. Số lượng đại biểu HĐND các cấp tăng gấp nhiều lần so với trước đây (HĐND cấp xã có từ 20 đến 40 đại biểu, cấp huyện từ 30 đến 50 đại biểu, cấp tỉnh từ 30 đến 120 đại biểu). Hội đồng nhân dân các cấp đều thành lập các Ban chuyên trách để giúp HĐND thẩm tra các đề án, kiểm tra việc thi hành nghị quyết của HĐND, góp ý kiến về việc xây dựng và thực hiện nhiệm vụ ở địa phương. Những quy định này phản ánh xu hướng mở rộng dân chủ, phát huy tính chủ động sáng tạo của chính quyền địa phương, đồng thời nhằm huy động rộng rãi sự tham gia của nhiều tầng lớp dân cư tham gia vào quản lý nhà nước. Việc thành lập các Ban chuyên trách của HĐND tạo thành một cơ chế nhằm giám sát hoạt động của UBHC. Số lượng thành viên của UBHC cũng tăng

đáng kể (cấp xã có từ 5 đến 9 người, cấp huyện có từ 7 đến 9, cấp tỉnh có từ 9 đến 15 người). Ủy ban hành chính thành lập các cơ quan chuyên môn giúp UBHC thực hiện chức năng quản lý đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương. Như vậy đã bắt đầu hình thành cơ chế kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ.

2.3. TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TỪ 1983 ĐẾN 1994

Sau 30-4-1975 miền Nam hoàn toàn giải phóng, nước nhà thống nhất, để thống nhất nước nhà về mặt nhà nước, ngày 25-4-1976 cử tri cả nước tiến hành tổng tuyển cử bầu ra Quốc hội chung cho cả nước. Quốc hội quyết định ban hành một bản Hiến pháp mới chung cho cả nước- Hiến pháp của thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội trong điều kiện thống nhất đất nước, làm cơ sở pháp lý nền tảng cho xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN, xây dựng và tổ chức chính quyền nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương.

Trong quá trình soạn thảo Hiến pháp 1980, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương nói chung và vấn đề tổ chức chính quyền đô thị nói riêng được đặt ra thảo luận rất nhiều lần vấn đề:

Thành phố trực thuộc trung ương có mấy cấp chính quyền ?

Tên gọi mỗi cấp là gì ?

Vì khi đó ở nội thành thành phố Hà Nội và Hải Phòng có hai cấp chính quyền hoàn chỉnh (có HĐND và UBND): cấp thành phố và cấp khu phố. Dưới cấp khu phố là tiểu khu, tiểu khu không là một cấp chính quyền, chỉ có ban đại diện. Thực chất tiểu khu chỉ là bàn tay kéo dài của chính quyền cấp khu phố. Trong khi đó ở nội thành thành phố Hồ Chí Minh có 3 cấp chính quyền hoàn chỉnh (có HĐND và UBND): Thành phố, quận và phường. Để đảm bảo tính thống nhất về cấp chính quyền và tên gọi của các cấp chính quyền ở đô thị thành phố trực thuộc trung ương, vì vậy Hiến pháp 1980 đã thống nhất quy định Thành phố trực thuộc trung ương thành lập 3 cấp chính quyền hoàn chỉnh đều có HĐND và UBND ở nội thành là: Thành phố, quận, phường. Trên cơ sở Hiến pháp 1980, ngày 30-6-1980 Quốc hội thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND quy định ở tỉnh cũng như thành phố trực thuộc trung ương đều thành lập 3 cấp chính quyền hoàn chỉnh có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Như vậy, từ

giai đoạn này tổ chức chính quyền ở đô thị và nông thôn không có sự khác biệt nếu xét về cấp chính quyền. Nhìn từ góc độ pháp lý và quản lý thì đây là sự thụt lùi về kỹ thuật lập pháp ,kỹ thuật tổ chức chính quyền, khi thiết lập tổ chức với tư cách là các chủ thể quản lý chúng ta đã không tính toán một cách hợp lý mối quan hệ biện chứng giữa chủ thể quản lý và đối tượng bị quản lý, không tính đến những đặc thù của đời sống nông thôn và đời sống đô thị .

Cũng như Hiến pháp 1959 và Luật tổ chức HĐND và UBHC năm 1962 , Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND 1983 đều quan niệm: Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương, còn Ủy ban hành chính là cơ quan chấp hành của UBHC, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Như vậy, về vị trí và tính chất quyền lực pháp lý của HĐND và UBND vẫn được qui định như Hiến pháp 1959 và Luật 1962, nhưng theo qui định của Luật tổ chức HĐND và UBHC 1983, thì nhiệm vụ, quyền hạn và lĩnh vực hoạt động của HĐND và UBND đã được mở rộng, đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế. Với quan điểm chức năng tổ chức và quản lý kinh tế là chức năng cơ bản và quan trọng nhất của nhà nước xã hội chủ nghĩa, nên chức năng tổ chức và quản lý kinh tế cũng trở thành chức năng cơ bản của HĐND và UBND các cấp, nhằm đảm bảo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương trong điều kiện thực hiện chủ trương phân vùng kinh tế, hình thành các vùng kinh tế kỹ thuật ,huyện và tăng cường cấp huyện. Nếu như trước đó HĐND các cấp chỉ dừng lại ở việc thông qua nghị quyết và giám sát việc thực hiện, thì nay theo qui định của Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND 1983 ,Hội đồng nhân dân căn cứ vào pháp luật, chính sách của Nhà nước và nhiệm vụ ,quyền hạn của cấp mình, quyết định và bảo đảm thực hiện các chủ trương, biện pháp nhằm xây dựng địa phương về mọi mặt, bảo đảm phát triển kinh tế -văn hoá,nâng cao đời sống của nhân dân địa phương và hoàn thành nhiệm vụ của địa phương đối với Nhà nước. Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND được qui định tại Điều 115 Hiến pháp 1980 và từ Điều 8 đến Điều 16 Luật tổ chức HĐND và UBND 1983. Theo quy định của luật này HĐND không thành lập cơ quan thường trực, do đó Luật trao cho UBHC nhiệm vụ chuẩn bị các kỳ họp của

HĐND, thực hiện điều hoà và phối hợp hoạt động của các Ban chuyên trách của HĐND, tổ chức, thực hiện các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND, chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thực hiện quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương, bảo đảm sự thống nhất quản lý của nhà nước. Về cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND các cấp, về cơ bản không có những thay đổi lớn giữa Luật năm 1983 so với Luật năm 1962 (số thành viên của UBND cấp xã có từ 7 đến 9 người, UBND cấp huyện từ 9-13, UBND cấp tỉnh có từ 11 đến 17 người). UBND thành lập bộ phận thường trực, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên thư ký.

Thường trực UBND có những nhiệm vụ, quyền hạn sau:

Một là - Bảo đảm việc thực hiện các nghị quyết của HĐND và các quyết định, chỉ thị của UBND.

Hai là- Căn cứ vào quyết định của UBND, giữa hai kỳ họp của UBND, giải quyết những vấn đề thuộc quyền hạn của UBND và báo cáo với UBND trong phiên họp gần nhất.

Ba là - Chuẩn bị các phiên họp của UBND, đưa ra UBND thảo luận những vấn đề thuộc nội dung kỳ họp HĐND.

Một số những hạn chế của Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND 1983:

Những qui định của Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983 tuy đi theo hướng đề cao vị trí của HĐND trong cơ cấu quyền lực so với UBND, nhưng không thành lập cơ quan thường trực của HĐND, vì vậy hoạt động của Hội đồng nhân dân chịu ảnh hưởng chi phối, lệ thuộc vào UBND trong công tác chuẩn nội dung các kỳ họp, cũng như các hoạt động hành chính khác. Do đó hoạt động của HĐND trở nên kém hiệu quả, mang nhiều tính hình thức, nhất là khả năng giám sát của HĐND đối với UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND.

Thường trực UBND tuy không là một cơ quan, nhưng thực tế đã trở thành một cấp" siêu quyền lực" toàn quyền quyết định mọi vấn đề thuộc thẩm quyền

của UBND, những vấn đề đưa ra UBND thảo luận thông chỉ mang tính chất hợp thức hoá.

Chính vì những bất hợp lý này cộng với quan điểm đề cao vai trò HĐND nên ngày 30/6/1990 Quốc hội đã ra nghị quyết sửa đổi một số điều Hiến pháp 1980, qui định thành lập thường trực HĐND từ cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) trở lên.

Trên cơ sở sửa đổi Hiến pháp, cũng tại kỳ họp này, ngày 30/6/1989 Quốc hội thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức HĐND và UBND, gọi tắt là Luật tổ chức HĐND và UBND 1989. Theo qui định của luật này, thường trực của UBND được bãi bỏ, tất cả những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND đều phải được đưa ra thảo luận và biểu quyết theo đa số tại phiên họp toàn thể của UBND. Đồng thời qui định đối với HĐND từ cấp huyện trở lên đều thành lập bộ phận thường trực gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Thư ký HĐND, do HĐND bầu trong số đại biểu HĐND.

Thường trực HĐND có những nhiệm vụ, quyền hạn sau:

1. Chuẩn bị, triệu tập và chủ tọa các kỳ họp HĐND.
2. Điều hoà, phối hợp hoạt động các Ban của HĐND.
3. Đôn đốc và kiểm tra UBND cùng cấp và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện nghị quyết HĐND.
4. Tổ chức việc tiếp dân; kiểm tra đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến HĐND.

5. Tổng kết kinh nghiệm hoạt động của HĐND ở địa phương, giữ liên hệ và tạo điều kiện cho đại biểu HĐND hoạt động; báo cáo công tác của HĐND. Trên cơ sở phân tích các qui định của Hiến pháp 1980, Luật tổ chức HĐND và UBND 1983 và Luật 1989 có thể rút ra một số nhận xét sau:

Một là Hiến pháp 1980, Luật tổ chức HĐND và UBND 1983 và cả Luật năm 1989 (sửa đổi) đều thể hiện xu hướng đề cao vai trò, vị trí của HĐND trong cơ cấu quyền lực nhà nước, với qui định "HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương", đồng thời còn mở rộng nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong việc "quyết định các chủ trương, biện pháp nhằm xây dựng và phát triển địa

phương về mọi mặt". Việc thành lập thường trực HĐND nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND, khả năng giám sát đối với UBND - cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Hai là - Quan điểm làm chủ tập thể chi phối toàn bộ nội dung Hiến pháp 1980, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983, cũng như Luật (sửa đổi 1989). Vì vậy trong các văn bản này đều có những qui định nhằm tăng cường chế độ làm việc tập thể của các cơ quan chính quyền nhà nước ở địa phương. Điều này thể hiện rõ nét nhất ở việc bỏ thường trực của UBND các cấp, mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND, về nguyên tắc đều phải được thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số tại phiên họp của UBND. Những qui định này cũng bộc lộ những hạn chế của nó là không thực sự phù hợp với tính chất, đặc điểm của hoạt động hành chính, vốn đòi hỏi phải năng động, phản ứng một cách linh hoạt trước mọi tình huống phát sinh trong quản lý nhà nước. Hơn nữa khi nhấn mạnh tính tập thể trong giải quyết công việc, pháp luật cũng đề cao trách nhiệm tập thể, nhưng lại ít chú ý tới trách nhiệm cá nhân, và vì vậy cũng không xác định rõ vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND với vai trò trách nhiệm của các thành viên UBND các cấp.

Ủy ban nhân dân các cấp về nguyên tắc hoạt động theo cơ chế "song trùng trực thuộc", nhưng các qui định trong Hiến pháp 1980, Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp 1983 và Luật năm 1989 (sửa đổi) nhấn mạnh tính trực thuộc theo chiều ngang của UBND, có nghĩa trực thuộc vào HĐND cùng cấp. Chính phủ cũng như UBND cấp trên không có quyền can thiệp trực tiếp vào hoạt động của UBND cấp dưới trực tiếp, thậm chí cả trong trường hợp UBND, Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp này có hành vi vi phạm pháp luật, không chấp hành mệnh lệnh chỉ thị của mình và của cấp trên. Pháp luật qui định chỉ có HĐND cùng cấp mới có quyền bãi miễn thành viên UBND. Điều này dẫn đến tình trạng không bảo đảm tính thống nhất thông suốt của hoạt động hành chính, hiệu lực quản lý nhà nước không được tăng cường ở nước ta trong giai đoạn đó, hơn nữa chính những qui định này tất yếu dẫn đến tình trạng cát cứ địa phương.

Ba là xét về mặt kỹ thuật tổ chức bộ máy chính quyền nhà nước ở địa phương có một sự thụt lùi đáng kể giữa Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp 1983 và Luật (sửa đổi) 1989 so với Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945. Luật 1989 không có những qui định chuyên biệt về tổ chức chính quyền ở tỉnh và chính quyền ở thành phố. Điều đó cũng có nghĩa nhà làm luật đã bỏ qua các yếu tố đặc thù giữa nông thôn và đô thị khi thiết lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương, hơn nữa Luật 1989 cũng không có bất kỳ một qui định nào để phân biệt về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND từng cấp mà chỉ qui định rất chung chung. Có nghĩa nhà làm luật không tính đến yếu tố phân cấp trong quản lý, không tính đến đặc thù của từng cấp chính quyền địa phương. Mặc dù Điều 17 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 (sửa đổi) qui định: Quốc hội giao cho Hội đồng Nhà nước qui định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp, nhưng suốt từ năm 1989 đến 1994, Hội đồng Nhà nước không ban hành bất kỳ một văn bản nào qui định về vấn đề này. Đây cũng chính là một nguyên nhân gây khó khăn cho HĐND và UBND các cấp trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, mặt khác cũng làm ảnh hưởng tới hoạt động điều hành chung của nền hành chính nhà nước.

Bốn là- Một trong những hạn chế lớn nhất của Luật 1989 (sửa đổi) đã bỏ qui định về thẩm quyền đặc biệt của HĐND mà Luật năm 1983 đã qui định 10 vấn đề nhất thiết phải được thảo luận tập thể và giải quyết trong kỳ họp của HĐND, tuy rằng Luật này có một số qui định nhằm bảo đảm tính độc lập của HĐND trong mối quan hệ với UBND, chẳng hạn như việc qui định thành lập thường trực HĐND, nhưng sự qui định này cũng không có tính nhất quán cao vì ở cấp xã, phường, thị trấn không có bộ phận thường trực.

Một số hạn chế của luật năm 1983 và Luật 1989 (sửa đổi) nói trên dần được khắc phục trong quá trình soạn thảo và thông qua Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994.

2.4. TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ GIAI ĐOẠN TỪ 1994 ĐẾN NAY

Hiến pháp 1992-Hiến pháp của thời kỳ chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có những

thay đổi rất căn bản về tổ chức bộ máy nhà nước so với Hiến pháp 1980 nhằm tạo ra bộ máy nhà nước gọn nhẹ năng động ,có khả năng điều hành ,quản lý các lĩnh vực của đời xã hội theo cơ chế mới,vốn có những thay đổi căn bản của nó .Trong nền kinh tế thị trường tính chất quản lý của nhà nước ngày càng phức tạp với những tích cực và tiêu cực do nó sinh ra.

Quán triệt những quan điểm chủ đạo nói trên, cụ thể hóa và phát triển các qui định khung của Hiến pháp, ngày 5/7/ 1994 Quốc hội đã thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (Luật sửa đổi).

Theo qui định của Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND 1994, về tính chất pháp lý Hội đồng nhân dân vẫn được xác định là: cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương (Điều 119 Hiến pháp, Điều 1 Luật). Còn UBND vẫn được xác định là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Điều 123 Hiến pháp, Điều 2 Luật). Nhưng khác với các qui định trước đây cơ cấu của HĐND và UBND các cấp gọn nhẹ hơn. Số lượng đại biểu HĐND các cấp giảm từ 25 đến 30% . Cụ thể HĐND cấp xã có từ 15 đến 25 đại biểu, HĐND cấp huyện có từ 25 đến 35 đại biểu, HĐND cấp tỉnh có từ 45 đến 75 đại biểu. Riêng thành phố Hà Nội ,thành phố Hồ Chí Minh và những tỉnh có trên 2,5 triệu người thì được bầu số đại biểu cao hơn nhưng không quá 85 đại biểu. Số thành viên UBND, số Phó Chủ tịch UBND cũng giảm đáng kể UBND cấp xã có từ 5 đến 7 thành viên, trong đó có 1 Chủ tịch,1 Phó Chủ tịch (trước đây UBND cấp xã có từ 7-9 thành viên, trong đó có 2 phó chủ tịch), UBND cấp huyện có từ 7-9 thành viên; UBND cấp tỉnh có từ 11- 13 thành viên, trong đó 1 Chủ tịch, 3 Phó Chủ tịch. Riêng UBND thành phố Hà Nội , thành phố Hồ Chí Minh có đến 13 thành viên trong đó có 4 Phó Chủ tịch.

Theo Luật năm 1994 HĐND xã, phường, thị trấn không còn ban thư ký, không qui định có Thường trực HĐND, nhưng bầu Chủ tịch HĐND và Phó Chủ

tịch HĐND, có những chức năng nhiệm vụ, quyền hạn tương tự như Thường trực HĐND.

Về nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBND các cấp năm 1994, không có những thay đổi lớn, về cơ bản vẫn giống như những qui định trong Luật năm 1989. Nhưng để phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND cùng cấp và ở từng cấp, ngày 3/7/1996 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp. Điều đáng quan tâm là Pháp lệnh không chỉ qui định thẩm quyền của Hội đồng nhân dân và UBND từng cấp, mà còn có những qui định có tính chuyên biệt về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND thực hiện quản lý nhà nước trên địa bàn khác nhau (nông thôn: tỉnh, huyện, xã, đô thị: thành phố, quận, phường, thị xã, hải đảo-huyện đảo.)

Để xác lập về mặt pháp lý mối quan hệ giữa HĐND và UBND với cơ quan thường trực của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (UBTV Quốc hội) và Chính phủ, lần đầu tiên UBTV Quốc hội ban hành Pháp lệnh về quyền giám sát và hướng dẫn của UBTV Quốc hội, hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ đối với HĐND (ngày 15/12/1996). Để bảo đảm tính dân chủ và phát huy trí tuệ tập thể UBND trong việc giải quyết những vấn đề quan trọng trong đời sống xã hội ở địa phương, trong hoạt động của UBND, Điều 49 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 qui định những vấn đề nhất thiết phải thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số tại phiên họp của UBND bao gồm:

1. Chương trình làm việc của UBND;
2. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách, quyết ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ của địa phương trình HĐND;
3. Các biện pháp thực hiện Nghị quyết của HĐND về kinh tế xã hội, thông qua báo cáo của UBND trước HĐND;
4. Đề án thành lập mới, sát nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và việc phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương .

Đồng thời để bảo đảm tính năng động, mau lẹ trong điều hành chính, Điều 52 Luật năm 1994 qui định Chủ tịch UBND có toàn quyền giải quyết những vấn đề sau:

1. Phê chuẩn kết quả bầu các thành viên UBND cấp dưới trực tiếp: điều động, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp; phê chuẩn việc miễn nhiệm; bãi nhiệm các thành viên khác của UBND cấp dưới trực tiếp, bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, viên chức nhà nước theo sự phân cấp quản lý;

Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình và những văn bản sai trái của UBND Chủ tịch UBND cấp dưới ;

Đình chỉ việc thi hành nghị quyết sai trái của HĐND cấp dưới trực tiếp và đề nghị HĐND cấp mình bãi bỏ;

Quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp mình, trừ những vấn đề phải do tập thể UBND giải quyết theo qui định tại Điều 49 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 (sửa đổi);

Để đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, Luật tổ chức Chính phủ năm 2002 qui định: Thủ tướng Chính phủ có quyền miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 5).

Từ những nghiên cứu các qui định của Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi bổ sung), Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và hàng loạt các văn bản khác về HĐND và UBND có thể rút ra những nhận xét sau:

Một là - Hiến pháp 1992 chỉ qui định những vấn đề có tính nguyên tắc chung về HĐND và UBND, mà không qui định cụ thể về cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương ở mỗi cấp, cấp nào là cấp chính quyền hoàn chỉnh có HĐND và UBND, vấn đề này do Luật định. Điều này tránh cho việc phải sửa đổi Hiến pháp, nhưng mặt khác cũng cần nhận thấy rằng Hiến pháp đã chọn phương án có tính chất chung dung vì tại thời điểm thông qua Hiến pháp ở nước ta tồn tại hai quan điểm: thứ nhất chỉ nên thành lập HĐND và UBND ở cấp tỉnh và cấp xã,

còn ở cấp huyện chỉ nên thành lập UBND; thứ hai- thành lập HĐND và UBND ở tất cả các cấp chính quyền vì với logic "ở nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" do đó mọi cấp chính quyền địa phương phải là cấp chính quyền hoàn chỉnh.

Hai là - cả Hiến pháp và Luật vẫn theo hướng đề cao vai trò, vị trí của HĐND trong mối quan hệ với UBND - thực chất là theo mô hình Xô viết với quan niệm "nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua Quốc hội và HĐND các cấp" " HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước , còn UBND là cơ quan chấp hành của HĐND". Tuy vậy, cũng cần phải nhận thấy rằng Hiến pháp 1992 và Luật 1994 mở ra xu hướng tăng cường quyền lực của UBND thông qua các qui định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND, xu hướng tập trung thống nhất quyền lực trong bộ máy hành chính nhà nước, đứng đầu là Chính phủ, đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng, vì rằng HĐND tuy vẫn bầu và bãi miễn các thành viên UBND, nhưng Thủ tướng Chính phủ có quyền miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh; Chủ tịch UBND cấp trên có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp.

Ba là-trên cơ sở quan điểm phân cấp trong quản lý giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa HĐND với UBND ở mỗi cấp cũng như nhằm phân biệt sự khác nhau giữa quản lý nhà nước ở nông thôn và đô thị với hải đảo, năm 1996 UBTV Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp. Nhưng vấn đề này cũng chưa được giải quyết triệt để.

Thứ tư - cả Hiến pháp, Luật cũng như Pháp lệnh vẫn giữ nguyên quan niệm như trước đó về cấp chính quyền tương đương (tỉnh, huyện, xã tương đương với thành phố trực thuộc trung ương, quận, phường). Nông thôn và đô thị có những khác nhau căn bản về đời sống kinh tế-xã hội, nhưng cơ cấu tổ chức và các cấp chính quyền ở tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương vẫn được qui định giống nhau, nhiều nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND ở 3 cấp về cơ bản vẫn được lặp lại gần giống nhau, mặc dù chúng được Pháp lệnh qui định ở các chương khác nhau cho mỗi cấp. Điều này cũng thể hiện rằng khi ban hành Luật,

Pháp lệnh chúng ta chưa có được sự nghiên cứu thấu đáo những đặc thù của từng cấp chính quyền, đặc thù của nông thôn và đô thị.

Năm là- Luật tổ chức HĐND và UBND tuy có qui định trao cho Chính phủ qui định về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của cơ quan chuyên môn thuộc UBND, nhưng tới nay vẫn chưa được ban hành. Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND (sở, phòng, ban) mặc dù Luật xác định là cơ quan giúp UBND thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương, nhưng thực tế đây là cơ quan quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Do đó việc sử dụng thuật ngữ cơ quan chuyên môn để chỉ các sở, phòng, ban của UBND cũng làm hạn chế vai trò của những cơ quan này.

Sáu là- việc qui định UBND cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, bàn bạc và biểu quyết theo đa số đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND với việc tăng cường quyền hạn và đề cao vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND - người đứng đầu UBND là phù hợp với tính chất, chức năng, thẩm quyền của cơ quan quản lý hành chính nhà nước thẩm quyền chung ở địa phương. Nhưng mối quan hệ giữa tập thể UBND và Chủ tịch UBND chưa được qui định cụ thể.

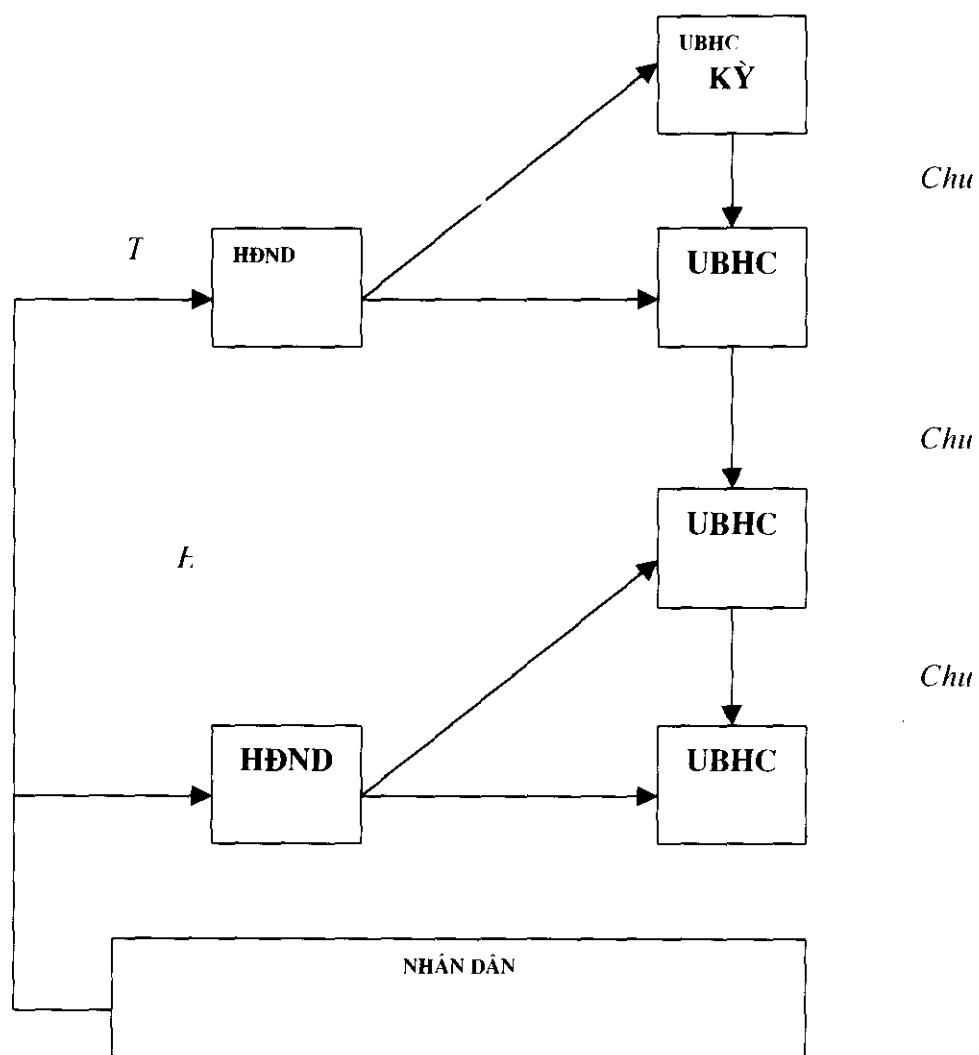
Trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay ở nước ta, để đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, theo quan điểm của chúng tôi cần phải nghiên cứu, kế thừa có chọn lọc những kinh nghiệm của pháp luật về chính quyền địa phương các giai đoạn trước đây, nhất là Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh 77 năm 1945 ở nước ta, cũng như kinh nghiệm tổ chức chính quyền địa phương ở các nước trên thế giới cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, truyền thống ở nước ta.

PHỤ LỤC

Sơ đồ 1

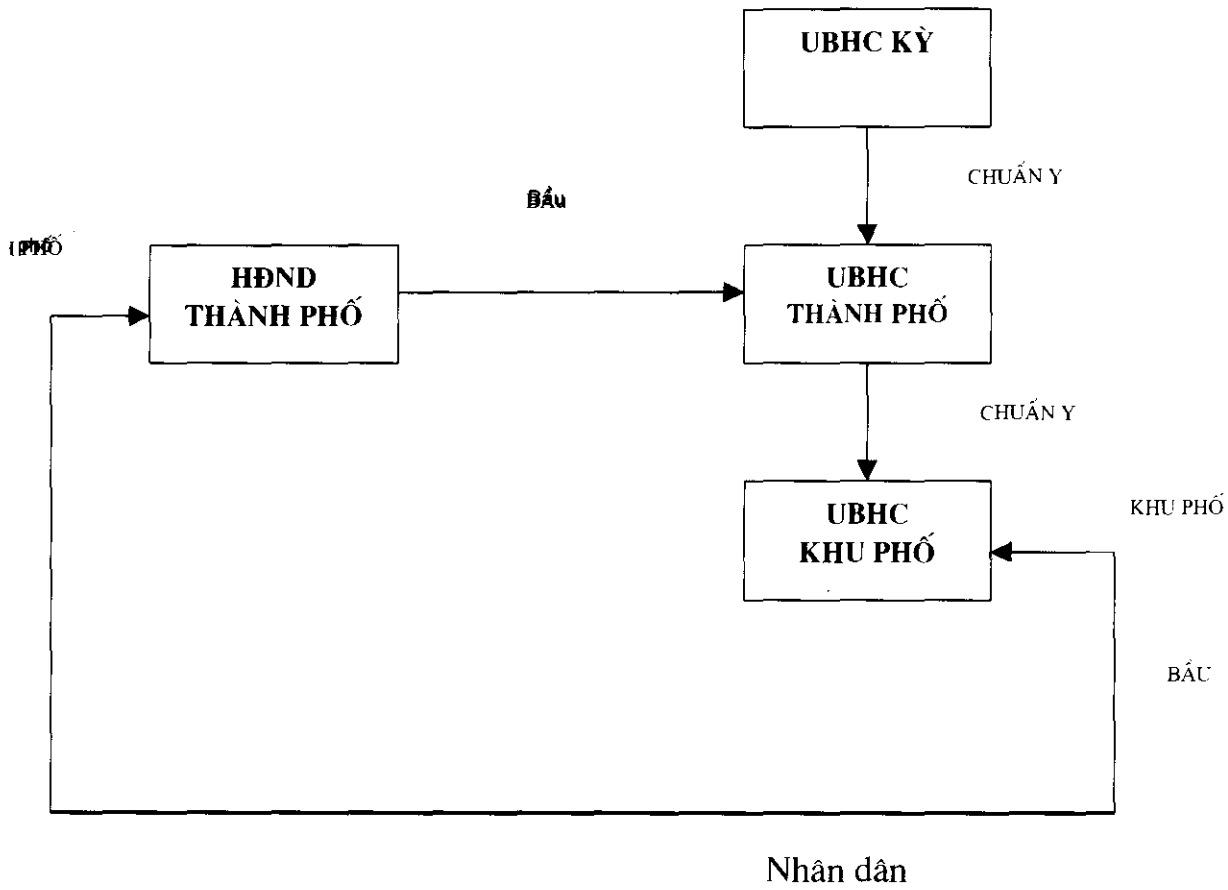
Tổ chức HĐND và UBHC xã, huyện, tỉnh, kỳ theo sắc lệnh số 63 ngày

22 tháng 11 năm 1945



Sơ đồ 2

Tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương từ 1945 đến 1962

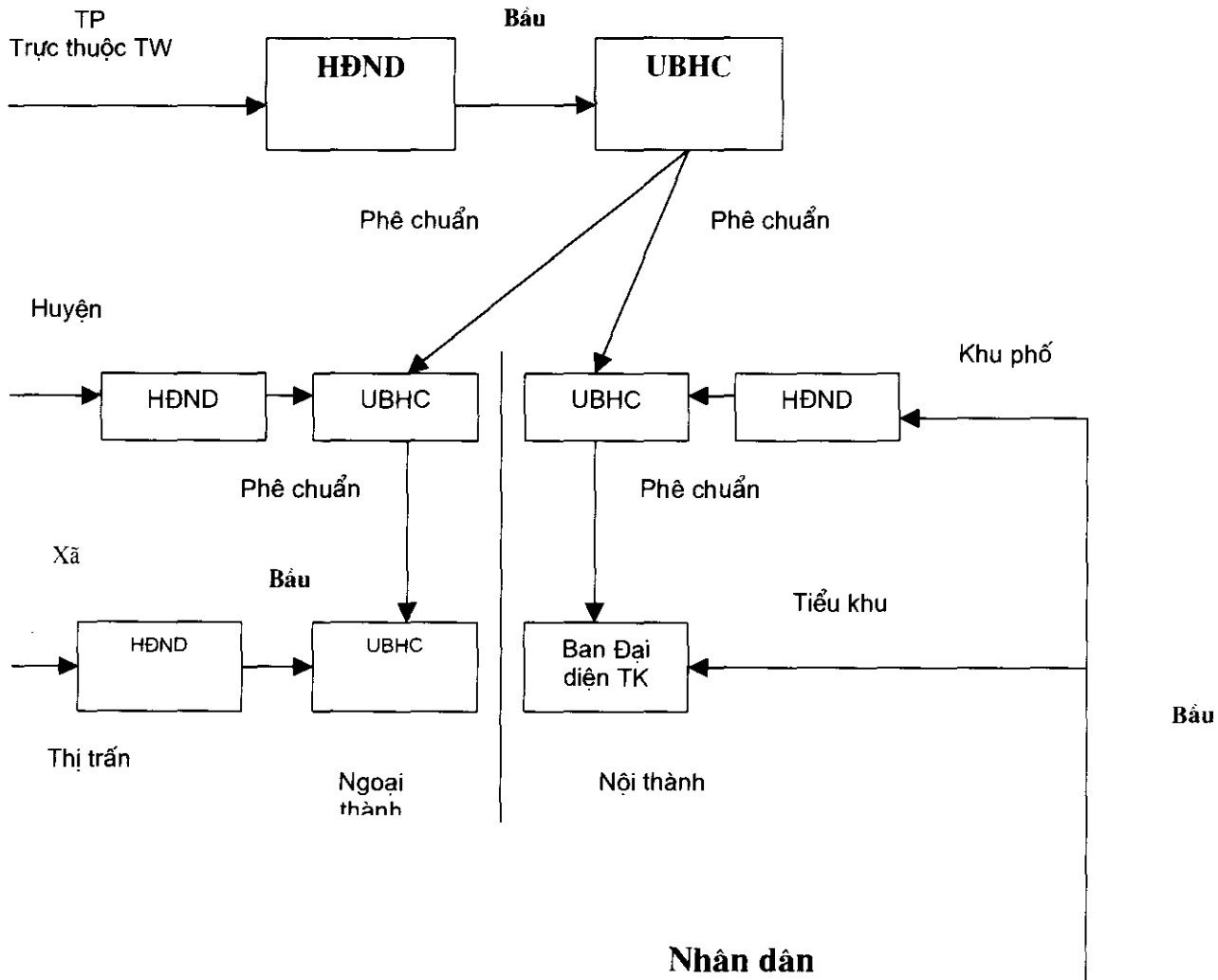


Tổ chức chính quyền tỉnh theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962



Sơ đồ 4

Tổ chức chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương theo Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962



CHƯƠNG III

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Các thành phố của các quốc gia trên thế giới luôn luôn được coi là những đơn vị hành chính trực thuộc nên việc tổ chức quản lý cũng như việc tổ chức cho các thành phố này hoạt động và phát triển cũng tương tự như của các đơn vị hành chính trực thuộc khác.

Mô hình tổ chức chính quyền thành phố của các nước trên thế giới rất đa dạng, vì việc tổ chức và hoạt động này phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, như điều kiện lịch sử, văn hoá xã hội, tự nhiên cũng như những quan điểm nhận thức của chính quyền nhà nước cấp trên.

Thông thường chính quyền thành phố được tổ chức gần giống như các cấp chính quyền khác. Điều này được giải thích các luận cứ sau đây: Thứ nhất, các đô thị đều là những lãnh thổ hành chính trực thuộc trung ương (quốc gia); thứ hai, phần lớn ở các nước tư bản phát triển và đang phát triển tốc độ đô thị hoá là rất cao, tới 70 – 80 % cư dân sống ở các vùng đô thị, nên việc nói đến địa phương tức là nói đến đô thị. Cho nên mô hình các chính quyền địa phương cũng là mô hình của các đô thị.

Thông thường mỗi một thành phố là một đơn vị hành chính cơ sở, tức là chính quyền một cấp. Bên cạnh đó cũng có một số thành phố lớn có thể có chính quyền hai cấp như thành phố Luân Đôn.

Mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cũng gần giống như của chính quyền nhà nước ở trung ương, tuy rằng mức độ đậm đặc của chúng là không thể bằng của chính quyền trung ương, về việc tổ chức cũng như các cách thức hoạt động. Ở trên có cơ quan lập pháp do nhân dân trực tiếp bầu ra có quyền ban hành các văn bản luật, thì ở dưới cũng có cơ quan do nhân dân địa phương bầu ra có quyền ban hành các văn bản có tính quy phạm gần như văn bản luật của cơ quan lập pháp cấp trên. Ở trên có cơ quan tổ chức thi hành các

văn bản của cơ quan lập pháp, thì ở phía dưới cũng có những cơ quan tổ chức thi hành, hay là theo dõi việc thi hành các văn bản do cơ quan đại diện của nhân dân trực tiếp bầu ra ban hành. Chỉ có một điểm khác duy nhất ở đây là phạm vi hoạt động của chính quyền địa phương chỉ trên vùng lãnh thổ địa phương trực thuộc trung ương.

Các cấp chính quyền đô thị thường được phân loại là cơ quan hành chính nhà nước, trực tiếp dưới sự quản lý của cơ quan hành pháp trung ương. Trong cơ cấu của Chính phủ có thể có bộ quản lý các chính quyền địa phương.

So với các vùng khác trong mỗi quốc gia, thì chính quyền cấp thành phố có tính tự trị hơn gần như một đơn vị hành chính tự nhiên cấp cơ sở. Hiện tượng này do điều kiện cư dân tập trung và cơ sở hạ tầng như đường xá giao thông, điện nước, và các điều kiện sinh hoạt thuận tiện của thành phố quyết định. Tuy vậy mỗi quốc gia có cách tổ chức chính quyền đô thị riêng của mình, không có một mô hình duy nhất thống nhất. Điều này do yếu tố lịch sử, truyền thống, bối cảnh chính trị- kinh tế, văn hoá- xã hội của mỗi quốc gia quyết định. Vì vậy việc giới thiệu mô hình tổ chức chính quyền đô thị- thủ đô của một số quốc gia trên thế giới chỉ có ý nghĩa để tham khảo, so sánh.

3.1. TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ MOCKVA

Cơ quan quyền lực nhà nước

Sau khi Liên bang Xô viết tan rã, Nhà nước Liên bang Nga có những thay đổi rất cơ bản về thể chế chính trị, thể chế nhà nước, đặc biệt tổ chức chính quyền địa phương.

Liên bang Nga có hình thức chính thể là cộng hoà Tổng thống, với nhiều đặc trưng của nó, không giống chính thể cộng hoà Tổng thống ở Mỹ. Tổng thống Nga có quyền giải tán Quốc hội, Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ. Về chế độ hành pháp, Nga áp dụng chế độ hành pháp lưỡng hệ vừa có Tổng Thống, vừa có Thủ tướng.

Về hình thức cấu trúc nhà nước Nga là nhà nước liên bang được cấu thành bởi nhiều chủ thể như: nước cộng hoà tự trị, vùng, tỉnh, thành phố lớn... Mỗi chủ thể của nước Nga được tổ chức như là một nhà nước.

Thủ đô nước Nga- Mockova. Thủ đô được Hiến pháp quy định là chủ thể của liên bang. Chính vì vậy mà tổ chức chính quyền thành phố Mockova được tổ chức nh như? là một nhà nước.

Cơ quan quyền lực nhà nước thành phố Mockova là Viện Duma.

Viện Duma có quyền ban hành Luật có hiệu lực trong phạm vi thành phố về tất cả các vấn đề trừ những quy định thuộc thẩm quyền của Liên bang và không trái với Luật của Liên bang.

Lãnh đạo Viện Duma là Chủ tịch, có Phó Chủ tịch giúp Chủ tịch thực hiện nhiệm vụ.

Cơ quan chấp hành của quyền lực nhà nước thành phố Mockova là chính phủ Mockova

Chức vụ cao nhất của thành phố- lãnh đạo Chính phủ là Thị trưởng.

Các cơ quan chấp hành của quyền lực nhà nước của thành phố gồm:

Chính phủ, các cơ quan quản lý ngành, chức năng và lãnh thổ của quyền lực chấp hành (các cục, sở).

Thị trưởng Maxkova trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan của quyền lực chấp hành giải quyết các vấn đề phát triển kinh tế- xã hội của thủ đô, thực hiện quản lý nền kinh tế thành phố, thực hiện các chức năng chấp hành và điều hành trong khuôn khổ thẩm quyền của mình.

Để thực hiện các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình Thị trưởng ban hành các Sắc lệnh và chỉ thị, có hiệu lực thực hiện trên toàn lãnh thổ thành phố và kiểm tra việc chấp hành các văn bản đó.

Phó thị trưởng là người có chức vụ cấp cao của thành phố, thực hiện những nhiệm vụ do Thị trưởng trao và có thể lãnh đạo có tính tác nghiệp các cơ quan của quyền lực chấp hành trong khuôn khổ thẩm quyền do Thị trưởng giao cho bằng một Sắc lệnh.

Để thực hiện những vấn đề được thị trưởng giao, Phó Thị trưởng ban hành chỉ thị.

Thị trưởng và Phó thị trưởng do các cư dân thành phố Mackva bầu ra với nhiệm kỳ là 4 năm, theo nguyên tắc bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Công dân Liên bang Nga từ 30 tuổi trở lên, có quyền bầu cử, có thể được bầu làm Thị trưởng và Phó Thị trưởng .

Chính phủ Maxkova là cơ quan tập thể của quyền lực chấp hành hoạt động thường xuyên, có thẩm quyền chung và đảm bảo phối hợp hoạt động của các cơ quan khác(các cục, sở) của quyền lực chấp hành thành phố Moxkova.

Trật tự tổ chức và hoạt động của Chính phủ Moxkova được Luật do Viện Duma thành phố quy định và được Thị trưởng phê chuẩn.

Chính phủ Mockva có quyền giải quyết tất cả mọi vấn đề về quản lý nhà nước liên quan tới thẩm quyền của quyền lực chấp hành thành phố Moxkova- với ^{tu?} cách là một chủ thể của Liên bang Nga, trừ những vấn đề thuộc thẩm quyền của các cơ quan liên bang và của Thị trưởng, theo quy định của pháp luật liên bang và pháp luật thành phố Maxkova.

Trong cơ cấu các cơ quan của quyền lực chấp hành thành phố Maxkova trực thuộc Chính phủ bao gồm: Các cơ quan quản lý theo ngành và theo chức năng, thực hiện các chức năng chấp hành và điều hành trong các ngành và lĩnh vực hoạt động của thành phố (cục, sở).

Để phối hợp hoạt động của các cơ quan chấp hành của thành phố, có thể thành lập các Liên hợp quản lý.

*** Các đơn vị hành chính của thành phố Mockova.**

Các khu và vùng(quận) .

Các đơn vị hành chính thành phố Makova gồm: các khu, các quận và các bộ phận lãnh thổ khác của thành phố có tên gọi và đường ranh giới riêng.

Địa vị pháp lý của các đơn vị lãnh thổ do Điều lệ thành phố quy định.

*** Các khu hành chính** là các đơn vị lãnh thổ của thành phố, được thành lập để quản lý hành chính lãnh thổ tương ứng, phối hợp hoạt động hành chính của các quận, các bộ phận lãnh thổ và phục vụ của các cơ quan ngành hành chính thành phố, có quyền kiểm tra việc thực hiện các văn bản pháp luật của thành phố.

Việc thành lập, tái thành lập và giải thể các khu, đặt tên, xác định, thay đổi ranh giới do Thị trưởng thành phố quyết định.

Khu bao gồm một vài quận . ✓

Đường ranh giới của khu không thể cắt đường ranh giới của quận.

phần

Thành phố Maxkova có các khu hành chính sau:

Khu hành chính trung tâm: Dân số: 603,2 ngàn. Lãnh thổ: 66 Km vuông.

Khu hành chính phía đông: Dân số 1124. ngàn. Lãnh thổ. 171 Km vuông.

Khu hành chính phía tây- nam: Dân số: 850,2 ngàn. Lãnh thổ: 113 Km, V.

Khu hành chính phía tây: Dân số: 952.5 ngàn. lãnh thổ 153 Km vuông.

Khu hành chính phía- tây bắc: Dân số: 630,1 ngàn. Lãnh thổ. 93. km v.

Khu hành chính phí nam: Dân số: 1272.1 ngàn. Lãnh thổ. 131.0 km.v.

Khu hành chính bắc: Dân số: 890.0 ngàn. Lãnh thổ .114.0 km. v.

Khu hành chính cây xanh thành phố: Dân số: 201.5 ngàn. LT. 37.0 km.v.

Khu hành chính đông bắc: Dân số 1076.7. Lãnh thổ. 101.0 km.v.

*** Các quận của thành phố Mockova**

Quận thành phố Maxkova là đơn vị hành chính dưới cấp khu.

Các quận của thành phố được thành lập là do đặc điểm về lịch sử, địa lý, kiến trúc đô thị, dân số, các đặc điểm kinh tế-xã hội, phân bố giao thông đô thị khả năng giải quyết các vấn đề có ý nghĩa địa phương vì lợi ích dân cư của quận.

Các quận của thành phố Mockova có thể có các tiểu khu.

*** Tự quản thành phố.**

Cư dân Mockva thành lập các các cộng đồng tự quản thành phố của mình và thực hiện sự tự quản trên cơ sở Hiến pháp Liên bang Nga.

Tự quản trong thành phố Mockova do các công dân thực hiện thông qua hình thức trưng cầu ý dân, bầu cử và các hình thức khác trực tiếp thể hiện ý chí của mình, thông qua hệ thống các cơ quan tự quản thành phố Mockova, pháp luật quy định về mức độ các điều kiện về kinh tế, tài chính và tổ chức để thành lập.

Hành chính thành phố là cơ quan chấp hành của tự quản thành phố, có bộ phận lãnh thổ trong các quận Thành phố Mockova- Những người điều hành quận là cơ quan chính quyền của quận.

Như vậy về hành chính thành phố Mocoova có 4 cấp:

- Thành phố;
- Khu;
- Quận;
- Tiểu khu (hành chính tự quản).

Hoạt động của Chính phủ Mockva thực hiện phù hợp với Luật về Chính phủ Mockva.

Tất cả những vấn đề quan trọng nhất của đời sống thành phố và quản lý nền kinh tế thành phố đều được đưa ra Chính phủ xem xét.

✓
thị Chính phủ Mockva là cơ quan chấp hành cao nhất của quyền lực thành phố, hoạt động thông xuyên, có thẩm quyền chung, bảo đảm hoạt động thống nhất của các cơ quan của quyền lực chấp hành của thành phố(cục, sở)

Thành viên Chính phủ Mockva gồm:Thị trưởng, Phó Thị trưởng số 1(vaixơ Mer) , các phó thị trưởng thứ nhất các phó Thị trưởng Mockva-thành viên Chính phủ phụ trách các vấn đề;

Lãnh đạo Bộ máy Chính phủ(Lãnh đạo văn phòng) với cấp hàm Phó thị trưởng thứ nhất-thành viên Chính phủ;

Các bộ trưởng Mockva và Trưởng khu với cấp hàm bộ trưởng- thành viên Chính phủ.

Thị trưởng thành lập và lãnh đạo chính phủ.

Các Phó thị trưởng, Bộ trưởng, Lãnh đạo bộ máy chính phủ và các Trưởng khu được bổ nhiệm bằng Sắc lệnh của Thị trưởng.

Như vậy, chính quyền thành phố Maxkova được thiết lập trên cơ sở những nguyên lý khác với cách tổ chức chính quyền Xô viết trước đây. Cơ quan quyền lực nhà nước(cơ quan đại biểu) chỉ có ở cấp Thành phố, còn lại các cấp khác chỉ có cơ quan hành chính. Hơn nữa, người đứng đầu cơ quan hành chính cấp dưới đồng thời là thành viên cơ quan hành chính cấp trên. Với phương thức đó tạo ra một Chính phủ gồm Thị trưởng, Thị trưởng số 1, các Phó thị trưởng thứ nhất, các Phó thị trưởng, các bộ trưởng và các trưởng khu- có hàm cấp bộ

trưởng. Đây là mô hình tổ chức Chính phủ khá phức tạp. Chính phủ của các Bộ trưởng và các trưởng khu.

3.2. MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ CỦA CÁC NƯỚC TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT ANGLÊSẮC XÔNG (ANH, MỸ, CANADA...)

Mô hình này áp dụng cơ chế phân quyền một cách đầy đủ nhất. Đặc điểm cơ bản là chính quyền đô thị không có sự trực thuộc và bảo trợ của cấp trên. Mọi cấp chính quyền đều trực thuộc pháp luật. Khi có vấn đề tranh chấp được giải quyết bằng hoạt động xét xử của toà án. đặc biệt ở đây không hình thành các trách nhiệm chính quyền địa phương thành phố này phải trực thuộc và nhất là phải báo cáo hoạt động trước chính quyền nhà nước cấp trên.

Hiện nay nước Mỹ có tới 4 mô hình tổ chức chính quyền đô thị: Hội đồng và Thị trưởng mạnh hoặc Thị trưởng yếu; Ban quản đốc với hội đồng do dân bầu ra; và uỷ ban và hội đồng cùng do dân bầu ra .

- Hội đồng và Thị trưởng yếu hoặc Hội đồng và thị trưởng mạnh

Những đô thị Mỹ trên 5 ngàn dân đều có hình thức Hội đồng với thị trưởng. Dưới hình thức được mệnh danh là "Thị trưởng mạnh thế", hội đồng thành phố và Thị trưởng đều trực tiếp do cử tri bầu ra. Thị trưởng thi hành việc kiểm soát chặt chẽ các nhân viên chấp hành trong nền hành chính đô thị và thường có trách nhiệm soạn thảo ngân sách hàng năm. "Thị trưởng yếu thế" không có quyền đề cử hoặc bãi chức những viên chức chấp hành quan trọng nhất. Trong những trường hợp này, hội đồng có thể đề cử những viên chức, hoặc những viên chức ấy có thể do dân bầu ra. Về nguyên tắc ở địa phương có thị trưởng yếu thì Thị trưởng không có quyền phủ quyết đối với các quyết định của Hội đồng. Thị trưởng của 12,6 % những đô thị có trên 5 ngàn dân không có quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng. 58, 5% đô thị có từ trên 10 ngàn dân cũng không dành cho thị trưởng có quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng. Tuy nhiên trong số đó có khoảng 12,6 % thị trưởng được quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng (tức ở đây có cơ cấu tổ chức theo mô hình Hội đồng và thị trưởng mạnh). Quyền này có thể dùng để phản đối một số đoạn đặc biệt trong dự án tài chính mà không huỷ bỏ toàn bộ dự án đó. Số các địa phương

được tổ chức theo phương thức Hội đồng và thị trưởng kể cả mạnh thế và yếu thế lên tới 60%.¹¹

- *Hội đồng và Quản đốc*

Cùng với việc giảm bớt số các viên chức do dân bầu lên để gia tăng quyền kiểm soát của các cử tri đối với những viên chức đó và để tiết kiệm nhiều hơn, có một phong trào tại các tỉnh, thành ở Mỹ nhằm thay đổi địa vị của các Thị trưởng. Từ bước thành công lúc đầu tại Mỹ năm 1908 phong trào này thường được gọi là "cử người quản trị thành phố". Theo hình thức hành chánh đó, hội đồng do các khu tuyển cử hay toàn thể đô thị bầu ra bổ nhiệm một viên quản đốc chuyên môn và giao cho viên quản đốc ấy hầu hết các quyền hạn hành chánh của địa phương. Viên quản đốc ấy chịu trách nhiệm với hội đồng thành phố về những kết quả các công việc của ông ta và có thể bị hội đồng cách chức hoặc cho nghỉ việc trước khi mãn hạn hợp đồng, nếu công việc của ông ta không làm vừa lòng hội đồng. Công việc của địa phương được điều hành nh một công ty do một Ban giám đốc chịu trách nhiệm trước Hội đồng thực hiện. Trong trường hợp không thực hiện được Hội đồng sẽ huỷ bỏ hợp đồng và có thể thuê Ban giám đốc khác. Thành phố Dallas là một trong những thành phố lớn của tiểu bang Tadas của Mỹ được tổ chức theo kiểu trên, dân cư thành thị tự bầu ra một Hội đồng gồm 12 thành viên và 1 thị trưởng. Hội đồng quyết định thuê 1 quản đốc có trách nhiệm quản lý đô thị theo quyết định của Hội đồng. Các phiên họp của Hội đồng thành phố đều có vị quản đốc tham gia, có quyền phát biểu nhưng không được quyền bỏ phiếu khi Hội đồng quyết định.

- Hình thức chính quyền địa phương (thành phố) có các uỷ viên hội và bằng các phiên họp trực tiếp của cư dân

Hai hình thức cai trị thành phố sau cùng này ít được thi hành tại nước Mỹ là cai trị bằng những uỷ hội và bằng những phiên họp. Lối cai trị bằng những uỷ hội được áp dụng trước hết tại Galveston, trong tiểu bang Texas, năm 1900 và bành trướng một cách mau lẹ trong mấy trăm thành thị trước năm 1917. Theo lối cai trị này thì các cử tri bầu cử năm uỷ viên họp lại thành uỷ hội hành chánh

¹¹ Xem, The Elements of Political Science by Alfred de Grazia Copyright 1959 by Metron Princeton,

tỉnh. Các uỷ hội cùng cai trị chung, nhưng về thực tế thì mỗi uỷ viên phụ trách cai quản một ngành hành chính chẳng hạn như các công viên, an ninh công cộng, luật pháp, tu bổ đường xá và tài chính.

Lối cai trị bằng uỷ hội hơi giống lối cai trị bằng văn phòng quận và bằng cách tuyển lựa một số uỷ viên hành chính trong chế độ cai trị bằng phiên họp. Những tỉnh, thành đầu tiên ở New England áp dụng lối hội họp những cử tri có đủ tư cách trong những phiên họp được triệu tập thường xuyên để giải quyết các vấn đề hành chính địa phương. Sau vì dân số càng ngày càng tăng và công việc hành chính trở nên liên tục, đồng thời số cử tri tăng lên qua quyền tuyển cử được nới rộng, nên những phiên họp trở nên tương đối vô hiệu và phiền phức. Những phiên họp của thành phố đó, tuy gần là hoàn toàn tự trị nhưng không lúc nào tránh khỏi sự thể bị một thiểu số, một nhóm gia đình hoặc một nhóm có thế lực chính trị chi phối. Kết quả là nhiều tỉnh đông dân cư bỏ lối cai trị bằng những phiên họp và thay thế bằng những đại diện cử tri do các khu phố bầu lên. Những đại diện ấy cũng hội họp giống những phiên họp trước bầu ra ban quản đốc và những quản trị viên để quản lý địa phương.

3.3. MÔ HÌNH KẾT HỢP GIỮA CƠ CHẾ PHÂN QUYỀN VÀ TÂN QUYỀN Ở CÁC NƯỚC THUỘC HỆ THỐNG CONTINENTAL (PHÁP, ĐỨC ...)

Đặc điểm là ngoài việc bảo trợ của cấp trên, chính quyền đô thị cũng như các chính quyền địa phương khác, còn chịu sự kiểm tra giám sát chặt chẽ của đại diện trung ương được cử về địa phương. Thuở ban đầu các đô thị trực tiếp đặt dưới sự quản lý của đại diện chính quyền trung ương, sau dần dần người đại diện trở thành người giám sát đô thị của cấp trên. Pháp quốc là một trong những nhà nước có tổ chức chính quyền địa phương theo kiểu này từ rất xa xưa trong những năm của thời kỳ phong kiến và cách mạng tư sản. Nhưng nay ở họ đã có một số thay đổi bằng cuộc cải cách chính quyền địa phương tiến hành năm 1982 và kết thúc bằng đạo luật về chính quyền địa phương năm 1983. Theo đó, không một lãnh thổ nào chịu sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, trừ một số lĩnh vực hữu hạn được quy định rõ trong luật nh: Giáo dục, y tế, giao thông

- Mô hình của Pháp (French model) có đặc điểm là chính quyền thành phố bị song trùng giám sát của đại diện chính quyền trung ương và của chính quyền cấp trên. Mô hình này được phát triển từ những năm của chế độ quân chủ chuyên chế mà hình thành nên. Thuở ban đầu của chế độ phong kiến, chính quyền địa phương chỉ là các quan cai trị do Nhà Vua cử về địa phương chỉ nhằm mục đích thực hiện hay giám sát sự thực hiện các quyết định của Nhà Vua, mà không tính đến các điều kiện hoàn cảnh của đại phương, hoặc thậm chí cai trị theo cách riêng của quan chức được cử về. Sau dần với sự đấu tranh của dân chủ, các lãnh đại địa phương có một thẩm quyền nhất định cho việc giải quyết các công việc của địa phương, trong đó có cả các việc có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương, và cuối cùng các quan chức được cử về chỉ làm mỗi một chức năng giám sát việc thực hiện các quyết định của cấp trên và các văn bản luật của trung ương, mà không còn có quyền hành như trước đây nữa. Tại tất cả các thành phố ở Pháp đều có những Thị trưởng do hội đồng thành phố bầu cử và ở dưới quyền kiểm soát của các tỉnh trưởng. Thị trưởng vừa chăm nom đến những quyền lợi địa phương vừa quan tâm đến những quyền lợi của trung ương.

- Mô hình của CH Đức (Germanic model) có đặc điểm giống của Pháp quốc nhưng không có cơ quan đại diện của chính quyền cấp trên xuống giám sát chính quyền cấp dưới. Tại Đức có những thị trưởng gọi là Burgermeister rất có tiếng, giống các thị trưởng ở Ý thời Trung cổ gọi là podesta, và là những tiên phong của các quản đốc thành phố ở Mỹ. Những Thị trưởng Đức được huấn luyện về những công việc hành chánh trong tỉnh, được hội đồng thành phố bổ nhiệm và có rộng quyền để định đoạt chính sách và thi hành các chính sách.

- Sự hình thành chính quyền đại đô thị ở Toronto ở Canada được các nước phương Tây coi là một mô hình tốt về việc chính phủ nên làm thế nào cho vấn đề đô thị. Năm 1954 người ta đã thành Uỷ ban đô thị gồm các thành viên của Tôrônto với các thành viên của 12 thị trấn xung quanh. Uỷ ban này và chính quyền thành phố có sự phân công rất rõ ràng. Cơ quan chính quyền đô thị chủ yếu chịu trách nhiệm các lĩnh vực: Xử lý ô nhiễm, cấp nước, đường bộ chính, quy hoạch đô thị, công viên đô thị, thuế tài sản, xử lý phế thải, giao thông công

cộng, công viên đô thị, ... Cơ quan chính quyền cấp dưới đô thị chịu trách nhiệm cấp nước (Phân phối tại khu vực), thu nhận chất bẩn và thu thập nước bẩn và phế thải, quy hoạch khu sở tại, công viên khu vực sở tại, thu thuế tài sản, giáo dục, chống cháy, trị an. Năm 1967, đại đô thị Tôrontô thực hiện việc điều chỉnh, thành lập đại đô thị gồm bản thân thành phố Tôrontô và 5 thị trấn tự trị bao quanh, và vẫn duy trì mô hình quản lý của chính quyền 2 cấp.

3.4. BẮC KINH - THỦ ĐÔ NƯỚC CỘNG HOÀ NHÂN DÂN TRUNG HOA

Bắc Kinh là thành phố thủ đô của nước Cộng hoà Nhân dân Trung hoa. Đó là thành phố lớn thứ hai của Trung quốc sau Thương Hải. Bắc kinh là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội của Trung quốc và có lịch sử hơn 2000 năm và là thủ đô của Trung Quốc hơn 700 năm.

Bắc Kinh nằm trong địa phận của tỉnh Hồ Bắc (Hebei Province) nhưng là một đơn vị độc lập, tương đương với tỉnh và là một đơn vị chính quyền địa phương độc lập. Diện tích của Bắc kinh khoảng 16.810 km², trong đó khoảng 602 % là đồi núi. Bắc kinh chia thành 12 quận (district) với các tên gọi sau: Dongcheng, Xicheng, Xuanwu, Chongwen, Chuaoyang, Haidian, Shijingshan, Mentougou, Tongzhou và quận Shunyi và 6 huyện (quận ngoại thành - county): Daxing, Pinggu, Miyun, Huairou, Yanqing và Changping.

Các huyện (hạt - counties) phát triển và cung cấp lương thực, thực phẩm, hoa quả cho Thành phố. Quá trình phát triển và đô thị hoá đang làm cho các vùng này nhanh chóng trở thành quận như các quận mới được chuyển từ huyện (ngoại thành) như: Shijingshan, Tongxian, Fengtai và Fangshan.

Hệ thống chính quyền địa phương của Trung quốc thay đổi qua nhiều giai đoạn khác nhau. Có nhiều tên gọi khác nhau và do đó cũng có nhiều quan niệm khác nhau về cấp của chính quyền địa phương. Nhiều tên gọi như: vùng (Region); tỉnh (Province); hạt (county); huyện (district); thị xã (town); thị trấn (township); làng và cộng đồng đô thị và nông thôn; thành phố (city), v.v. đã làm cho khái niệm cấp chính quyền địa phương trở nên rất phức tạp. Thời kỳ 1949-1956 có 6 cấp; giai đoạn 1956-1986 có 5 cấp; từ 1986 đến 1995 có ba loại: chính quyền địa phương nói chung, chính quyền địa phương vùng tự trị của các dân tộc

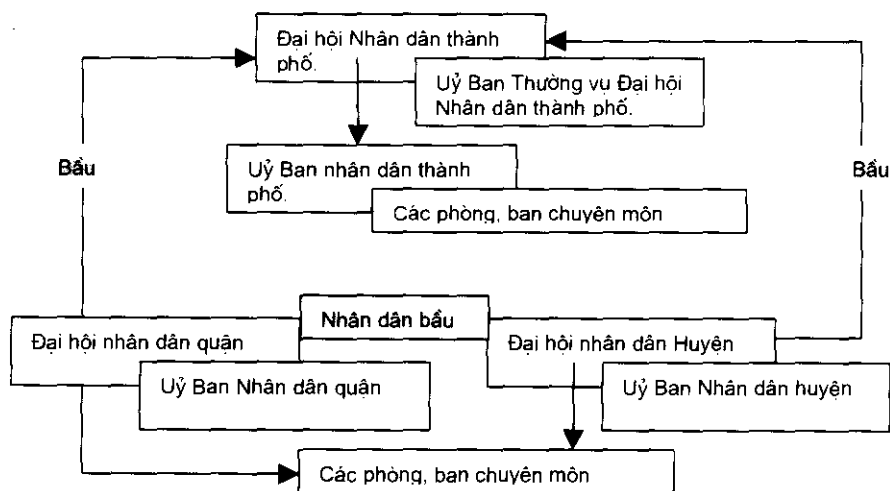
thiểu số, đặc khu hành chính Hồng Kông và Macao; Hệ thống chính quyền địa phương chia thành bốn cấp: tỉnh, thành phố, hạt (khu) và xã. Luật chính quyền địa phương sửa đổi, hệ thống chính quyền địa phương còn lại ba cấp:

- Chính quyền địa phương cấp tỉnh;
- Chính quyền địa phương cấp thành phố, hạt hay khu (County);
- Chính quyền địa phương cấp cơ sở (xã, thị trấn- town, villages).

Chính quyền địa phương cấp tỉnh(33): bao gồm: tỉnh (22), khu vực tự trị của các dân tộc thiểu số (5) và các thành phố trực thuộc trung ương (4) và hai đặc khu là Hồng Kông và Ma cao. Bắc kinh là một đơn vị chính quyền địa phương độc lập và là thành phố trực thuộc trung ương.

Đại hội nhân dân Thành phố Bắc kinh và Ủy Ban Thường trực

Hệ thống chính quyền địa phương của Bắc kinh cũng có hình thức tổ chức giống nh chính quyền địa phương cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương khác. Sơ đồ tổ chức chính quyền địa phương thành phố bắc kinh mô tả ở sơ đồ hình vẽ 1.



Hình 1: *Sơ đồ tổ chức chính quyền địa phương Thành phố Bắc kinh*

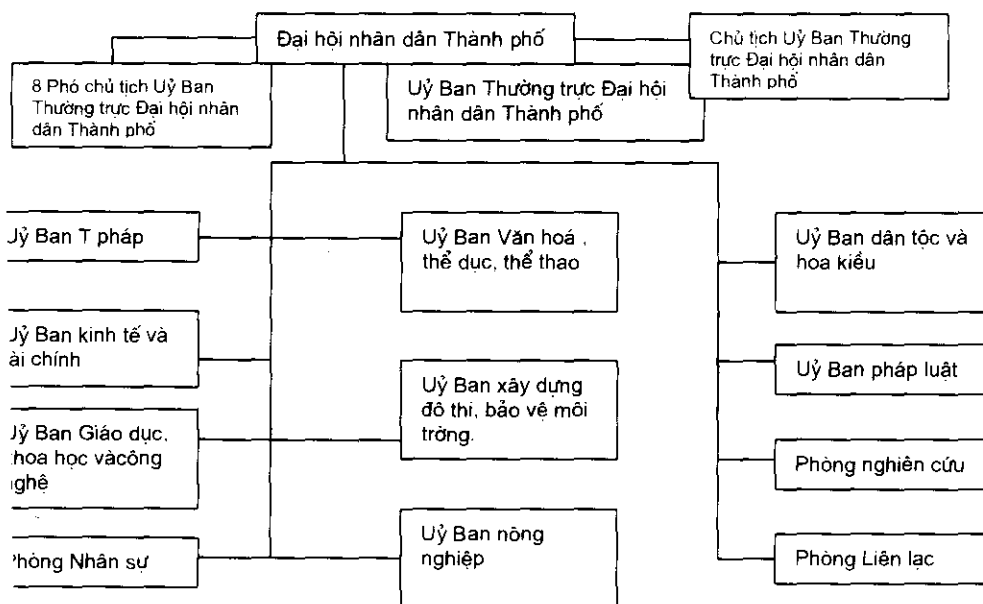
Hội nghị nhân dân thành phố Bắc kinh là cơ quan quyền lực nhà nước của thành phố Bắc kinh. Đó là cơ quan đại diện và được bầu nhiệm kỳ 5 năm. Theo Luật bầu cử của Trung Quốc, đại biểu Đại hội nhân dân Thành phố không do bầu trực tiếp mà được đại biểu Đại hội nhân dân Quận, huyện và các đơn vị vũ

trang đóng trên địa bàn bầu. Tương tự như vậy, Đại biểu của Đại hội nhân dân toàn quốc do các đại biểu của các Tỉnh, Thành phố và khu vực tự trị bầu (không phổ thông) bầu. Đại hội nhân dân cơ quan nghị quyết có trách nhiệm giống như hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc trung ương ở nước ta. Đại hội nhân dân Thành phố Bắc kinh có cơ quan Thường trực của mình là Ủy Ban thường trực đại hội nhân dân. Đại hội nhân dân thành phố bầu chủ tịch, các phó chủ tịch, các thành viên của Ủy Ban Thường vụ Đại hội nhân dân thành phố; bầu chủ tịch Ủy Ban Nhân dân thành phố; các phó chủ tịch. Chánh án và viện trưởng viện kiểm sát (phải được Viện kiểm sát tối cao phê chuẩn).

Số lượng đại biểu Đại hội nhân dân Thành phố được xác định trên cơ sở số lượng dân cư và thay đổi theo thời gian. Hiện nay có khoảng hơn 700 đại biểu.

Theo hiến pháp và Luật tổ chức hội đồng và Ủy Ban Nhân dân của Trung Quốc, đại biểu đại hội nhân dân thành phố không do cử tri bầu trực tiếp mà do đại biểu Đại hội nhân dân cấp quận và huyện bầu.

Ủy Ban Thường vụ của Đại hội nhân dân thành phố có nhiều ban, ngành thực hiện chức năng ra nghị quyết và giám sát trên từng lĩnh vực.



Hình 2. Sơ đồ tổ chức Ủy Ban Thường trực Đại hội nhân dân Thành phố Bắc Kinh

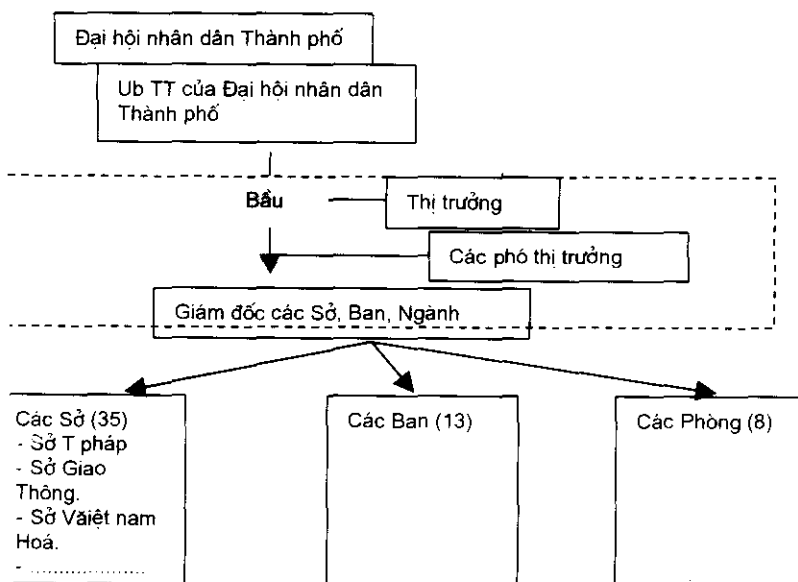
Chính quyền hành chính Thành phố Bắc kinh

Chính quyền hành chính Thành phố Bắc kinh là cơ quan chấp hành của Đại hội nhân dân Thành phố và là cơ quan hành chính của Thành phố và chịu sự lãnh đạo thống nhất của hội đồng nhà nước - Quốc vụ viện. Chức năng chung của chính quyền thành phố là: thực thi các quyết định của Đại hội nhân dân; tiến hành các biện pháp hành chính và ban hành các quy tắc, quy định; lãnh đạo hoạt động của cấp dưới (12 quận và 6 huyện); thực thi các kế hoạch kinh tế và ngân sách; thực thi các công việc quản lý liên quan các vấn đề như kinh tế, giáo dục, khoa học, tài chính, dân sự, trật tự an toàn xã hội, dân tộc và kế hoạch hoá gia đình.

Chính quyền hành chính Thành phố bao gồm: Thị trưởng, các phó thị trưởng, tổng thư ký và giám đốc của các Sở, ban, ngành (xem sơ đồ hình vẽ 3).

Các thành viên của chính quyền Thành phố được Đại hội nhân dân bầu, nhiệm kỳ 5 năm. Hiện tại có 35 sở chức năng; 13 ban và 8 ngành.

Thành phố phối hợp với Hội nghị hiệp thương nhân dân thành phố trong hoạt động quản lý thành phố. Hội nghị Hiệp thương nhân dân là một tổ chức quần chúng, do nhiều tổ chức chính trị, xã hội tham gia. Hoạt động của tổ chức này được pháp luật bảo vệ.



nh 3. Sơ đồ cơ cấu tổ chức chính quyền Thành phố Bắc Kinh

Chính quyền quận.

Bắc kinh có 12 quận và 6 huyện ngoại thành. Tuy nhiên, các huyện ngoại thành đang có xu hướng chuyển thành quận do tốc độ đô thị hoá nhanh.

Quận cũng có cơ cấu tổ chức giống như nhiều cấp chính quyền khác.

Đại hội nhân dân quận bao gồm các đại biểu do cử tri các đơn vị bầu cử trực tiếp bầu. Đây là cơ quan quyền lực nhà nước ở Quận. Nhiệm kỳ 5 năm. Đại hội nhân dân bầu ra Ủy Ban Thường trực. Đại hội nhiệm kỳ 12 có 280 đại biểu với Ủy Ban Thường trực gồm 23 thành viên.

Chính quyền Quận là cơ quan chấp hành của Đại hội nhân dân quận và Ủy Ban Thường trực và là cơ quan hành chính quận.

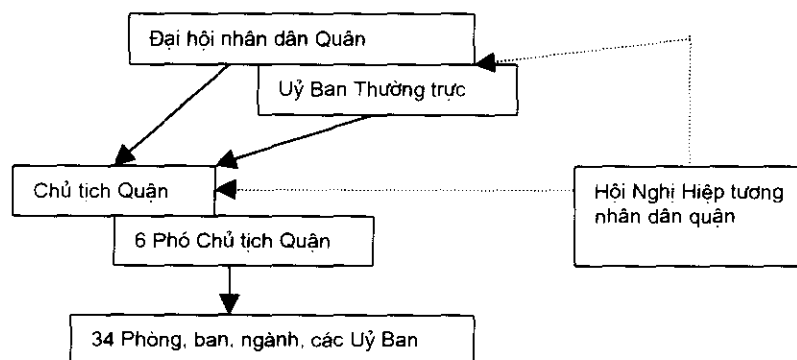
Chính quyền Quận bao gồm: chủ tịch, phó chủ tịch (6), chủ nhiệm các Ủy Ban, các giám đốc các phòng, ban.

Chính quyền Quận phải triển khai thực hiện các nhiệm vụ của Đại hội nhân dân Quận, của thành phố và của nhà nước.

Cơ cấu tổ chức các Ban, ngành của Quận cũng tương tự nh của Thành phố nhằm bảo đảm hoạt động quản lý trên các lĩnh vực có liên quan.

Hội nghị hiện thương nhân dân quận là mặt trận của tất cả những người yêu nước. Là cơ quan thực hiện nhiệm vụ tư vấn chính trị, giám sát thực hiện quyền dân chủ và tham gia trong các vấn đề của đất nước. Đại biểu của mặt trận do các tổ chức các đảng, tổ chức quần chúng chỉ định thông qua hiệp thương. Nhiệm kỳ là 5 năm.

Sơ đồ tổ chức quản lý nhà nước ở Quận mô tả ở hình vẽ 4



Hình 4: Sơ đồ cơ cấu tổ chức Quận

3.5. MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ SEOUL HÀN QUỐC

Tổ chức bộ máy chính quyền của thành phố Seoul được chia ra thành 2 bộ phận:

- Hội đồng thành phố – là cơ quan lập pháp.
- Chính phủ Seoul là cơ quan hành pháp;

Quá trình cải cách chính quyền thành phố

Hội đồng thành phố Seoul – cơ quan lập pháp - đại diện cho khoảng 11 triệu công dân Seoul. Hiện có 104 đại biểu Hội đồng đang hoạt động theo nhiệm kỳ 4 năm. Lãnh đạo Hội đồng gồm có Chủ tịch và 2 phó chủ tịch hội đồng. Hội đồng bao gồm Ủy ban Thường trực Hội đồng, các ủy ban chuyên môn và th ký hội đồng.

Kể từ năm 1945 đến nay, Thành phố đã trải qua 32 lần bầu thị trưởng, mỗi người có nhiệm kỳ là 4 năm. Bên dưới thị trưởng thành phố là 3 phó thị trưởng, trong đó 2 người phụ trách về hành chính và một người chịu trách nhiệm về lĩnh vực chính trị.

Trước đây, thành phố Seoul có tên là Hanseong –bu, được chọn làm thủ đô từ năm 1394. Khi chính phủ Hàn Quốc được thành lập năm 1948, chính quyền thành phố có một văn phòng, 7 ban và 66 phòng; trực thuộc thành phố có 8 quận.

Với mục tiêu “chuyển tổ chức chính quyền kém hiệu quả và tốn kém thành một tổ chức hoạt động giống nh một doanh nghiệp chi phí có hiệu quả và có hiệu lực cao”, chính quyền thành phố Seoul đã thực hiện một chương trình nhằm cung cấp nhiều dịch vụ hơn cho người dân với ít công chức hơn và chi phí thấp hơn.

Chính quyền thành phố đã đẩy mạnh dựa án tái cơ cấu để cải cách bộ máy hành chính của thành phố. Từ tháng 2-1998, chính quyền thành phố Seoul đã tiến hành phân tích kỹ về tổ chức và chức năng của 79 phòng thuộc chính quyền thành phố, 88 văn phòng chi nhánh, cũng như các văn phòng của Hội đồng thành phố Seoul.

Để bảo đảm đạt được mục tiêu và tính chuyên nghiệp trong quá trình cải cách nền hành chính thành phố, bao gồm cả về tổ chức, cơ cấu và nhân sự, Ủy

ban cải cách hành chính đã được thành lập. Ủy ban gồm có 19 thành viên, đặt dưới sự chỉ đạo kiêm nhiệm của phó thị trưởng thứ nhất về công việc hành chính, với 3 đại diện từ các nhóm công dân, 15 nhà chuyên gia (gồm các giáo sư và các nhà doanh nghiệp từ các lĩnh vực khác nhau về hành chính và tài chính). Ủy ban cải cách đã hình thành kế hoạch cải tổ dựa vào các kết quả phân tích tổ chức chính quyền thành phố Seoul đã được nhiều viện nghiên cứu tiến hành. Ủy ban cũng nhận được các ý kiến có giá trị của các chuyên gia thông qua các Hội thảo, qua phỏng vấn các nhân viên ở các bộ phận liên quan, gặp gỡ và tranh luận thẳng thắn với các nhóm dân cư và công đoàn.

Mô hình tổ chức chính quyền thành phố sau cải cách

Thành phố Seoul có hệ thống chính quyền 3 cấp, bao gồm: cấp thành phố (si); cấp quận (gu). Dưới quận (gu) có các phường (dong), song đây chủ yếu là cấp tự quản cộng đồng.

Cấp thành phố:

Cấp thành phố gồm có Hội đồng và bộ máy hành chính đứng đầu là thị trưởng. Việc cải tổ văn phòng trung tâm của chính quyền thành phố Seoul dựa trên những định hướng sau:

- Đơn giản hoá cơ cấu tổ chức
- Hình thành các ban và vụ có chức năng rộng hơn;
- Linh hoạt trong hoạt động của các tổ chức, bao gồm việc tổ chức các “đội công tác”;
- Hợp nhất hoặc đóng cửa các phòng có chức năng chồng chéo, trùng lắp, đồng thời giảm bớt số lượng các bộ phận giúp việc và quản lý nội bộ.

Sau cải tổ, Chính quyền cấp thành phố Seoul có 3 ban, 3 cục và 14 vụ. Các ban trực thuộc bao gồm:

- Ban kế hoạch và ngân sách
- Ban môi trường
- Ban giao thông

Các cục trực thuộc là:

- Cục hợp tác quốc tế
- Cục xét duyệt công trình
- Cục cải cách hành chính

Trực thuộc chính quyền thành phố có 14 vụ (với 64 phòng và 54 chi nhánh), gồm có:

- | | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 1. Vụ thông tin công cộng | 9. Vụ văn hóa và du lịch |
| 2. Vụ kiểm toán và thanh tra | 10. Vụ quản lý cháy và thảm họa |
| 3. Vụ chính sách đối với phụ nữ | 11. Vụ kế hoạch hoá đô thị |
| 4. Vụ kế hoạch hoá tình bất Thường | 12. Vụ quản lý đường xá và cống |
| 5. Vụ kế hoạch hoá và phối hợp | 13. Vụ quản lý nhà |
| chính sách. | 14. Vụ kế hoạch hoá hệ thống thông |
| 6. Vụ hành chính và tài chính | tin |
| 7. Vụ sức khoẻ và phúc lợi | |
| 8. Vụ kinh tế và công nghiệp | |

Chính quyền cấp quận và cấp phường

Tại cấp quận không có Hội đồng mà chỉ có bộ máy hành chính đứng đầu là quận trưởng. Chính quyền quận là cấp quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn quận, vừa thực hiện những nhiệm vụ hành chính do chính quyền thành phố giao cho, vừa là tổ chức tự trị trên địa bàn quận.

Dưới quận có các phường (dong), tuy nhiên, các “dong” không phải là cấp hành chính, mà chỉ là tổ chức tự quản của cộng đồng, quản lý những công việc chung trên địa bàn phường đó. Các quận được cải tổ lại vào năm 1988, từ chỗ là các tổ chức hành chính trực thuộc chính quyền thành phố, trở thành các quận tự quản có đủ t cách là các đơn vị tự trị. Điều đó có nghĩa là các quận thực hiện cả các công việc hành chính tự quản lẫn các công việc hành chính do chính quyền thành phố uỷ nhiệm.

Tính đến tháng 4 năm 2002, thành phố Seoul có 25 quận tự quản với 522 phường. Do dân số thành phố ngày càng gia tăng và quyền lực pháp lý được mở

Kể từ năm 1995, trưởng các phường được dân cư của mỗi phường trực tiếp bầu ra. Các tổ chức ở phường cung cấp các dịch vụ thiết thực, trực tiếp cho dân cư trên địa bàn.



3.6. CHÍNH QUYỀN THỦ ĐÔ OTTAWA CỦA CANADA

Thủ đô Ottawa là thành phố thuộc tỉnh Ontario. Đây là thành phố lớn thứ tư của Canada, với dân số vào khoảng 800.000 người. Trong mấy năm tới, dân số Ottawa có thể tăng lên 1 triệu người.

Thành phố Ottawa rộng 2.760 km², trong đó 250 km² là đô thị và khoảng 2510 km² là vùng nông thôn. Từ khi thành lập năm 1855, Ottawa đã trải qua nhiều thay đổi trong bộ máy chính quyền thành phố: từ chỗ chính quyền địa phương tự quản lý địa bàn của mình, đến việc hình thành chính quyền vùng năm 1969, cho đến mô hình chính quyền một cấp hiện nay.

. Sự hình thành chính quyền một cấp tại thủ đô Ottawa

Từ trên 20 năm trước, chính quyền tỉnh Ontario được tổ chức theo 2 cấp: cấp vùng và cấp địa phương. Điều đó đã dẫn đến chỗ tách biệt rõ rệt giữa chức năng cung ứng dịch vụ của chính quyền vùng và chức năng cộng đồng của chính quyền địa phương. hệ thống chính quyền hai cấp này bị phê phán nh một thiết chế trùng lặp về chức năng.

Sự phê phán của công dân về hệ thống này là ở chỗ, chính quyền vùng Thường không nhanh nhạy đối với các nhu cầu của cộng đồng. áp lực của bộ máy hành chính hai cấp bắt nguồn từ việc chính quyền cấp vùng nắm giữ nhiều loại dịch vụ, song việc thực hiện các dịch vụ đó gắn liền với mối lo sợ về đôi d chỗ làm việc, trang bị và các điều kiện, tất cả những thứ này được trang trải bằng thuế do người dân đóng.

Nhận thức được sự cần thiết tổ chức lại chính quyền và giảm số lượng các cấp chính quyền trong bộ máy hành chính của tỉnh Ontario, vào mùa xuân năm 1995, Thành phố Ottawa đã tiến hành xem xét lại tổ chức chính quyền thành phố. Hàng loạt các cuộc thảo luận và công trình nghiên cứu đã tập trung vào các đề xuất về hình thức tương lai của chính quyền thành phố.

Hệ thống chính quyền một cấp sẽ thiết lập một hệ thống quản lý thống nhất, trong đó cùng một cơ quan quản lý nhà nước sẽ tiến hành một cách hài hoà cả chức năng phục vụ cũng như chức năng cộng đồng chứ không phải hai cấp tiến hành tách biệt hai chức năng này và tạo ra sự cạnh tranh lẫn nhau trên cùng

một đồng đô la tiền thuế. Nói cách khác: để nâng cao hiệu quả và trách nhiệm chính trị, chính quyền một cấp sẽ tạo ra được một thiết chế dân chủ đích thực và thống nhất. Trong trường hợp của thành phố Ottawa, vấn đề là ở chỗ mức độ hợp nhất như thế nào giữa các cấp chính quyền sẽ là tối ưu để tạo ra chính quyền một cấp thay thế cho hệ thống chính quyền hai cấp nhằm bảo đảm một chỗ đứng vững chắc trong nền kinh tế toàn cầu và một sức mạnh chính trị có hiệu lực đối với quốc gia.

Chính quyền thành phố Ottawa được tổ chức theo mô hình một cấp với các đặc trưng sau:

- Hội đồng thành phố gồm các thành viên được bầu ra là cơ quan quản lý, cung cấp các dịch vụ và quy định; hoạt động như đại diện chính trị của cộng đồng địa phương.
- Đứng đầu Hội đồng là thị trưởng được dân bầu trực tiếp.
- Hội đồng phải thực hiện tất cả các chức năng của chính quyền trong địa bàn của mình.
- Hội đồng có thể là người tạo điều kiện cung cấp dịch vụ hơn là người trực tiếp cung ứng các dịch vụ này.
- Cơ quan quản lý hoạt động theo cơ chế tự chủ tài chính.

Tổ chức và hoạt động của Hội đồng thành phố

Hội đồng thành phố Ottawa có 22 thành viên Hội đồng bao gồm thị trưởng đại diện chung cho thành phố và 21 thành viên Hội đồng đại diện cho 21 khu (khu vực bầu cử) của thành phố Ottawa. Các thành viên Hội đồng được bầu trong nhiệm kỳ 3 năm.

Các thành viên Hội đồng thành phố là những người đại diện và trợ giúp cho cộng đồng dân cư trong khu vực bầu cử của mình. Họ có trách nhiệm phát triển các định hướng chính sách và tầm nhìn cho thành phố Ottawa. Họ có tiếng nói trong việc xác định mức độ và phạm vi các dịch vụ do chính quyền cung ứng và nhân danh nhân dân đề xuất các vấn đề đối với bộ máy hành chính của thành phố.

Hội đồng thành phố là cơ quan ra quyết định chịu trách nhiệm về việc chuyển các nhu cầu của cộng đồng thành các dịch vụ của chính quyền - từ các dịch vụ phục vụ con người như dịch vụ xã hội và nhà ở, cho đến các dịch vụ như đường xá và quản lý rác thải.

Để hỗ trợ mình trong hoạt động, Hội đồng thành phố bổ nhiệm Ủy ban Thường trực (standing Committee) để nghiên cứu các vấn đề và đưa ra các kiến nghị đối với Hội đồng. Các Ủy ban Thường trực này chỉ bao gồm các đại diện được bầu ra. Điều đó góp phần đưa tiếng nói của người dân vào trong quá trình ra quyết định.

Hầu hết các quyết định do Ủy ban Thường trực đưa ra phải được Hội đồng thành phố thông qua. Hội đồng thành phố họp vào ngày thứ tư của tuần thứ hai và tuần thứ tư trong tháng, trừ tháng 7 và tháng 8 Hội đồng chỉ họp vào thứ tư của tuần lễ thứ hai. Tất cả các cuộc họp của Hội đồng được tiến hành ở Toà thị chính.

Các cuộc họp của Hội đồng và Ủy ban Thường trực được thông báo trên tờ báo hàng ngày của Ottawa (ngày thứ sáu của tuần). Tất cả các cuộc họp của Hội đồng thành phố và các uỷ ban Thường trực được diễn ra công khai cho dân chúng có thể đến nghe, và tất cả các cuộc họp của Hội đồng đều được truyền trực tiếp trên TV.

Hội đồng thành phố còn có 16 uỷ ban tư vấn, bao gồm những người tự nguyện tham gia. Các uỷ ban này đưa ra các khuyến nghị cho Hội đồng trong những lĩnh vực chuyên môn. Các uỷ ban này tham gia vào việc phát triển các chính sách, trương trình và các sáng kiến góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân Ottawa.

. Mô hình tổ chức chính quyền thành phố

Vào tháng 1-2001, chính quyền thành phố Ottawa mới được hình thành bởi sự hợp nhất giữa vùng Ottawa - Carleton và 11 cơ quan chính quyền địa phương.

Tại Canada, mỗi tỉnh có cơ quan lập pháp tương tự như Hạ nghị viện. Chính quyền tỉnh Ontario xác định các cấp hành chính trực thuộc có vai trò như

các cơ quan cung ứng dịch vụ công hơn là một thiết chế dân chủ về quản lý cộng đồng. Chính quyền tỉnh có xu hướng chuyển chính quyền cấp dưới thành các cơ quan phụ thuộc về tài chính, theo đó chi tiêu của các cấp này phải đáp ứng các mục tiêu tài khoá của tỉnh.

Hệ thống chính quyền thành phố Ottawa chỉ có một cấp, bao gồm Hội đồng thành phố và bộ máy hành chính thành phố. Hội đồng thành phố được bầu ra theo phổ thông đầu phiếu. Chính quyền địa phương thực hiện hai chức năng sau:

- Cung cấp các dịch vụ địa phương (chức năng phục vụ);
- Tổ chức việc bầu cử Hội đồng thành phố để đưa ra các quyết định đại diện cho nhân dân trên địa bàn (chức năng chính trị và cộng đồng).

Dưới cấp thành phố không có các cấp chính quyền bên dưới, mà chỉ chia ra thành 21 khu vực bầu cử. Các khu vực này chỉ được hình thành để làm nhiệm vụ bầu cử ra Hội đồng thành phố chứ không có chức năng hành chính.

Thị trưởng thành phố Ottawa là đại diện cho người dân Ottawa, giữ vai trò lãnh đạo và kiểm soát việc cung ứng các dịch vụ của chính quyền thành phố cho người dân. Thị trưởng là người phát ngôn của thành phố về những vấn đề chính sách hoặc định hướng chủ yếu. Thị trưởng làm việc với chính quyền với tư cách là người đại diện cho dân cư trên địa bàn và đề xuất những vấn đề cần giải quyết cho Hội đồng thành phố.

Giúp việc cho thị trưởng thành phố có 4 trợ lý về các lĩnh vực sau:

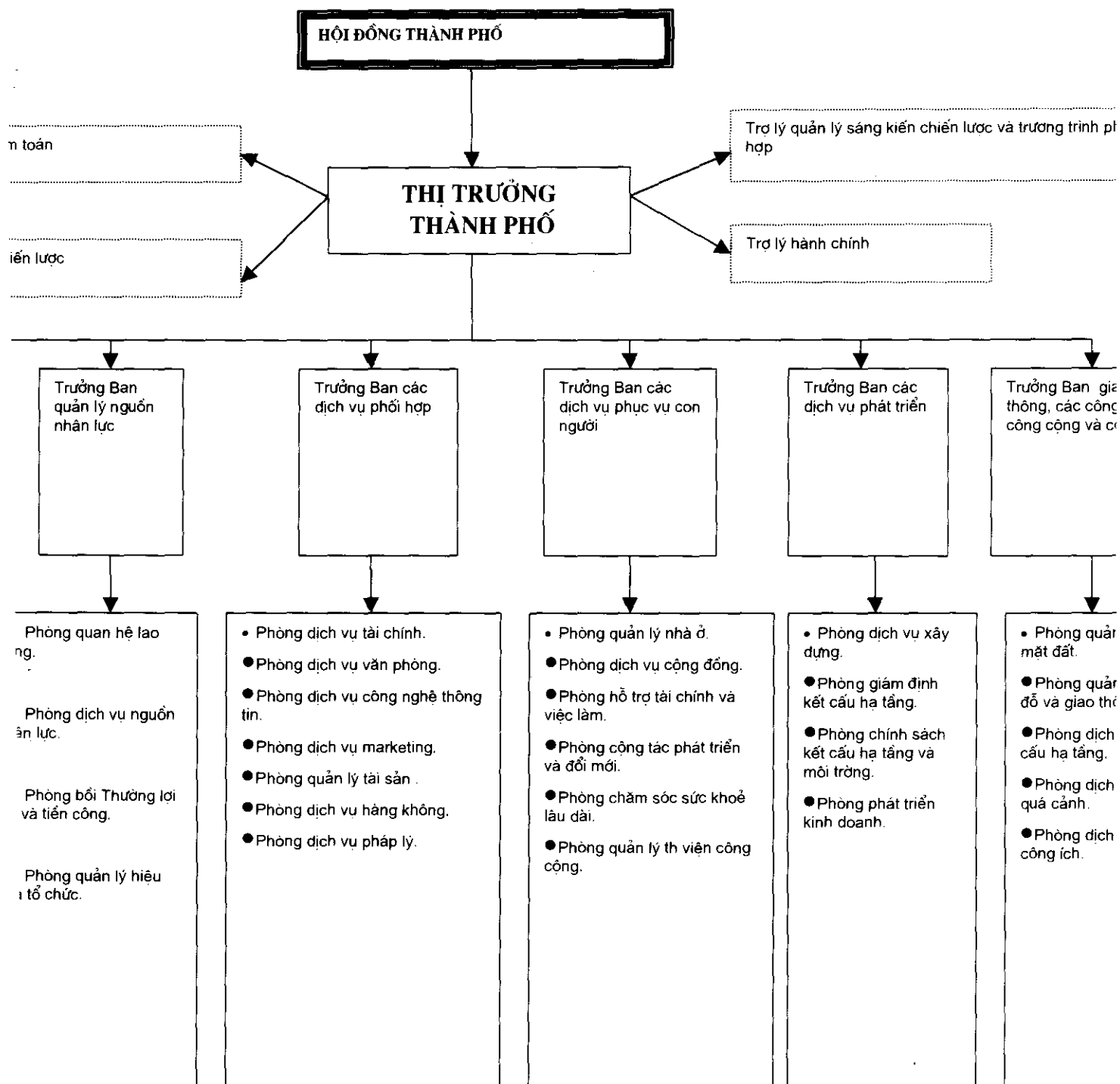
- Trợ lý về các sáng kiến chiến lược và tương trình phối hợp.
- Trợ lý hành chính.
- Trợ lý dịch vụ tư vấn và kiểm toán.
- Trợ lý về sáng kiến chiến lược.

Thị trưởng thành phố lãnh đạo bộ máy hành chính của thành phố, bao gồm 6 trưởng ban về 6 lĩnh vực, mỗi lĩnh vực bao gồm một số phòng. Các lĩnh vực đó là:

- Cung cấp dịch vụ khẩn cấp và phòng ngừa.
- Quản lý nguồn nhân lực.

- Cung cấp các dịch vụ phối hợp.
- Cung cấp các dịch vụ phục vụ trực tiếp con người.
- Cung cấp các dịch vụ phát triển.
- Dịch vụ giao thông, các công trình công cộng và công ích.

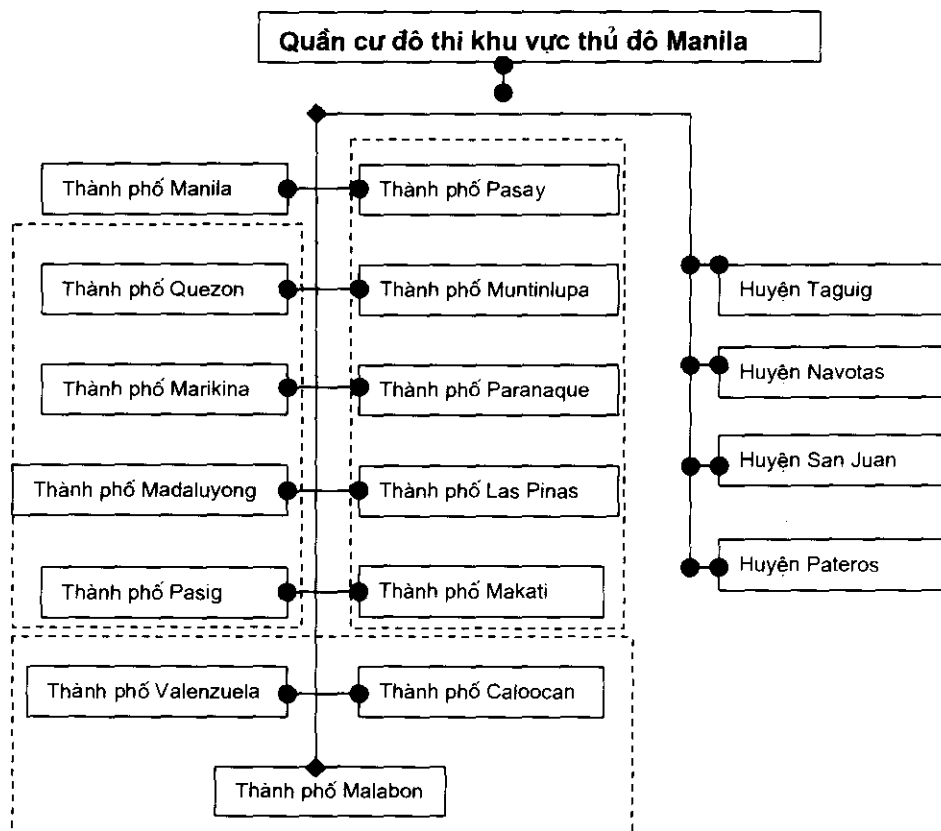
Mô hình tổ chức chính quyền thành phố được thể hiện trong hình 1.



3.7. MANILA THỦ ĐÔ PHILIPPIN

Manila, là Thủ đô và là cảng biển lớn nhất của Cộng hoà Philippines. Đó là trung tâm thương mại, hành chính và văn hoá của cả nước. Khu đô thị hay quần c đô thị (The Manila metropolitan area), hay vùng thủ đô, có diện tích khoảng 636 km 2 (246 mi 2) bao gồm cả thành phố cổ Manila, 12 thành phố và 5 huyện ngoại thành. Tên của Manila trước đây là Maynila sinh ra từ các cánh đồng trồng cây nilad.

Khi nghiên cứu Manila, có thể tập trung vào chỉ riêng thành phố cổ Manila với số dân khoảng hơn 1 triệu người, nhưng cũng có thể nghiên cứu cả cơ cấu của quần thể đô thị được gọi là Vùng Thủ đô.



Các khu công nghiệp và chế biến của Cộng Hoà Philipin tập trung ở vùng thủ đô và lân cận với gần 50% người lao động cả nước trong lĩnh vực này. Điều đó cũng làm cho Manila trở thành cảng quan trọng trong việc xuất nhập khẩu hàng hoá và nguyên liệu. Manila cũng là điểm đến của du lịch. Và với hệ thống giao thông phát triển đã nối liền Vùng thủ đô với các khu vực khác tạo điều kiện giao lưu, đi lại rất thuận tiện.

Một số tên gọi về vùng lãnh thổ Manila chưa thống nhất. Theo tài liệu của Cơ quan thống kê, Vùng Thủ đô Manila chia thành 4 tỉnh (tên gọi), 13 thành phố và 4 quận.

Tỉnh 1: Thành phố Manila

Tỉnh 2: Gồm bốn thành phố và 1 quận ngoại thành (huyện).

Tỉnh 3: gồm ba thành phố và 1 quận.

Tỉnh 4: gồm 5 thành phố và hai quận .

Sự phát triển đô thị đã làm cho số thành phố tăng nhanh (13) và làm cho quận (huyện ngoại thành) trở thành thành phố. Quận Malabon trước đây này trở thành thành phố.

Điều đó cũng có nghĩa khi nghiên cứu hệ thống hành chính cần chú ý đến bản chất hơn là tên gọi.

Quản lý nhà nước Vùng Thủ đô Manila và thành phố Manila.

Vùng Thủ đô (The Metropolitan Manila Development Authority)

Đây là hai tên gọi cần được chú ý. Ngay ở Việt Nam khi gọi thủ đô Hà nội, không có nghĩa là thành phố Hà nội (cổ) mà chính thực ra đó là Vùng Thủ đô Hà Nội hơn là thành phố Hà Nội. Điều này cũng đã xảy ra trong nhiều lần khi chúng ta đã mở rộng vùng này (Thủ đô) ra đến nhiều khu vực nông thôn và không ít người cũng đang nói về một Vùng thủ đô khi muốn sát nhập nhiều khu lân cận có mức độ đô thị cao vào Vùng Thủ đô.

Cơ quan quản lý nhà nước cao nhất của Vùng là hội đồng Vùng Thủ đô Manila. Đó là cơ quan quản lý và hoạch định chính sách. Cơ quan này gọi là hội đồng những việc thành lập hội đồng này theo những nguyên tắc riêng.

Thành viên hội đồng:

Thị trưởng của tất cả các thành phố và huyện trưởng¹². Hiện có 18 thành viên.

Chủ tịch liên đoàn các Phó thị trưởng, phó huyện trưởng.

¹² Trong tài liệu tham khảo, từ Municipalities được sử dụng để phân biệt thành phố với khu vực đô thị không thành phố. Do đó, chúng tôi tạm gọi là huyện (huyện ngoại thành) nhưng có phân biệt với huyện thông Thường ở Việt Nam

Chủ tịch liên đoàn các hội đồng của Vùng Manila (mỗi thành phố, huyện đều có hội đồng).

Giám đốc sở: Giao thông, liên lạc; Công chính và đường cao tốc; Du lịch; Sở tài chính; Sở địa chính - phát triển nhà; Công an được tham dự kỳ họp của hội đồng nhưng không có quyền bỏ phiếu.

Chủ tịch hội đồng do Tổng thống bổ nhiệm. Giúp chủ tịch có tổng thư ký, ba phó tổng thư ký về các vấn đề: tài chính và quản lý; kế hoạch và điều hành. Cả bốn người này đều do tổng thống bổ nhiệm và được sự nhất trí của đa số thành viên hội đồng.

Cơ quan phát triển Vùng Manila (The Metro Manila Development Authority) được thành lập theo sắc lệnh của Tổng thống và có 7 chức năng cơ bản:

1. Hoạch định, phối hợp và quản lý việc thực hiện các chương trình, kế hoạch trung hạn, dài hạn việc cung cấp dịch vụ; sử dụng đất phù hợp với mục tiêu chung của cả nước.
2. Chuẩn bị, phối hợp và quản lý các chương trình đầu tư trung và dài hạn cho phát triển dịch vụ của Vùng bao gồm chỉ ra những nguồn và thứ tự ưu tiên.
3. Thực hiện và quản lý các chương trình và dự án dịch vụ đặc biệt, cụ thể đã được hội đồng phê duyệt.
4. Phối hợp và giám sát việc thực hiện các chương trình và dự trên địa bàn Vùng; xác định và giải quyết các ách tắc cho việc thực hiện các chương trình và dự án.
5. Xây dựng các chính sách về giao thông đi lại trên địa bàn. Phối hợp và quản lý các chương trình đó bao gồm những hoạt động trợ giúp.
6. Thiết lập và quản lý hệ thống vé, phí và phạt đối với mọi hành vi vi phạm giao thông trên địa bàn Vùng.
7. Thực hiện các nhiệm vụ có liên quan để đạt được mục tiêu kể cả việc cung cấp dịch vụ cơ bản cho chính quyền địa phương.

Hoạt động cung cấp dịch vụ của Cơ quan phát triển Vùng Manila bao gồm những loại dịch vụ có ảnh hưởng rộng, vượt ra ngoài ranh giới của các đơn vị địa phương tạo nên Vùng hoặc những loại dịch vụ cung cấp vượt quá khả năng tài chính của từng thành phố hoặc huyện.

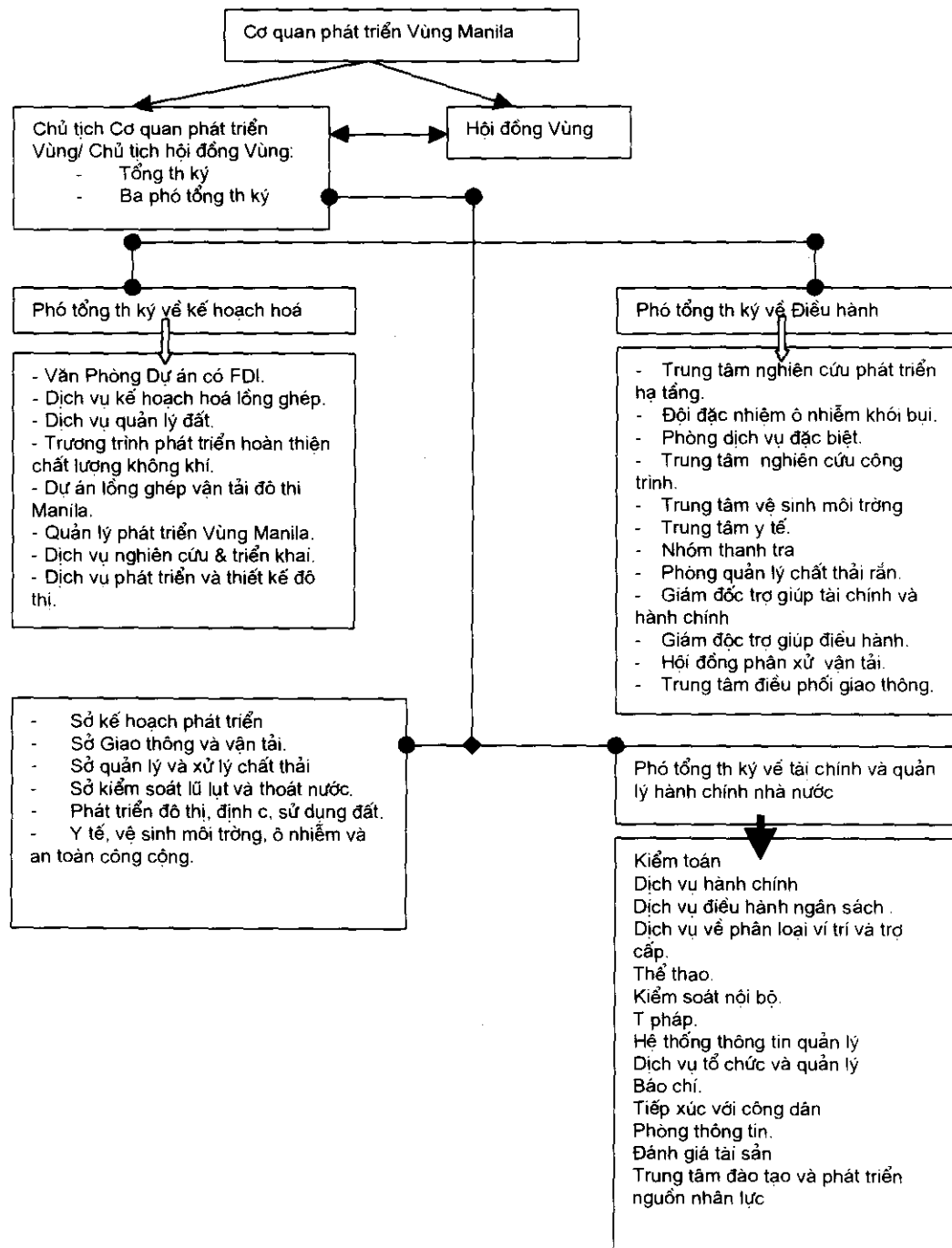
Hội đồng Vùng như trên có bốn chức năng cơ bản sau:

1. Cơ quan hoạch định chính sách của MMDA
2. Phê duyệt các trương trình, dự án liên quan đến phát triển MMDA và các quy tắc và cách giải quyết cần thiết để thực hiện các trương trình.
3. Các vấn đề liên quan đến trợ cấp, lương của các cơ quan và nhân viên làm việc trong Vùng.
4. Phê chuẩn và điều chỉnh các chính sách và tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ cũng như các vấn đề liên quan.

Trên nguyên tắc được quy định theo sắc lệnh, hội đồng Vùng Manila không phải là cơ quan do bầu cử trực tiếp mà là cơ quan đại diện được thành lập dựa trên nguyên tắc bầu cử giám tiếp (cử tri các khu vực chọn thị trưởng, huyện trưởng). Và kết hợp với hình thức bổ nhiệm. Mô hình này tương đối phổ biến ở các quần thể đô thị lớn của nhiều nước.

Cơ cấu tổ chức của Cơ quan phát triển Vùng Manila mô tả ở hình vẽ

2.



Mỗi một thành phố (tương đương với Thành phố Thủ đô) đều có một cơ cấu tương tự và có đặc điểm riêng.

Thành phố Manila.

Ngay sau khi độc lập (4/7/1946) Manila là Thủ đô của Philippin, nhưng năm 1948, Thành phố Quezon trở thành thủ đô. Đến năm 1976, Manila lấy lại được vị trí là thủ đô của nước Cộng hòa.

Trên nguyên tắc, thủ đô là một đơn vị chính quyền địa phương và trong tổng thể chung của cả quần thể vùng thủ đô (18 đơn vị chính quyền

địa phương) Thành phố Manila cũng được tổ chức theo nguyên tắc của Luật chính quyền địa phương 1991.

Đứng đầu thành phố có một thị trưởng, một phó thị trưởng và một Ủy Ban đại diện gồm 6 thành viên được bầu theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp. Một hội đồng thành phố gồm 36 đại biểu do 6 quận bầu trực tiếp ngang nhau số đại biểu (6).

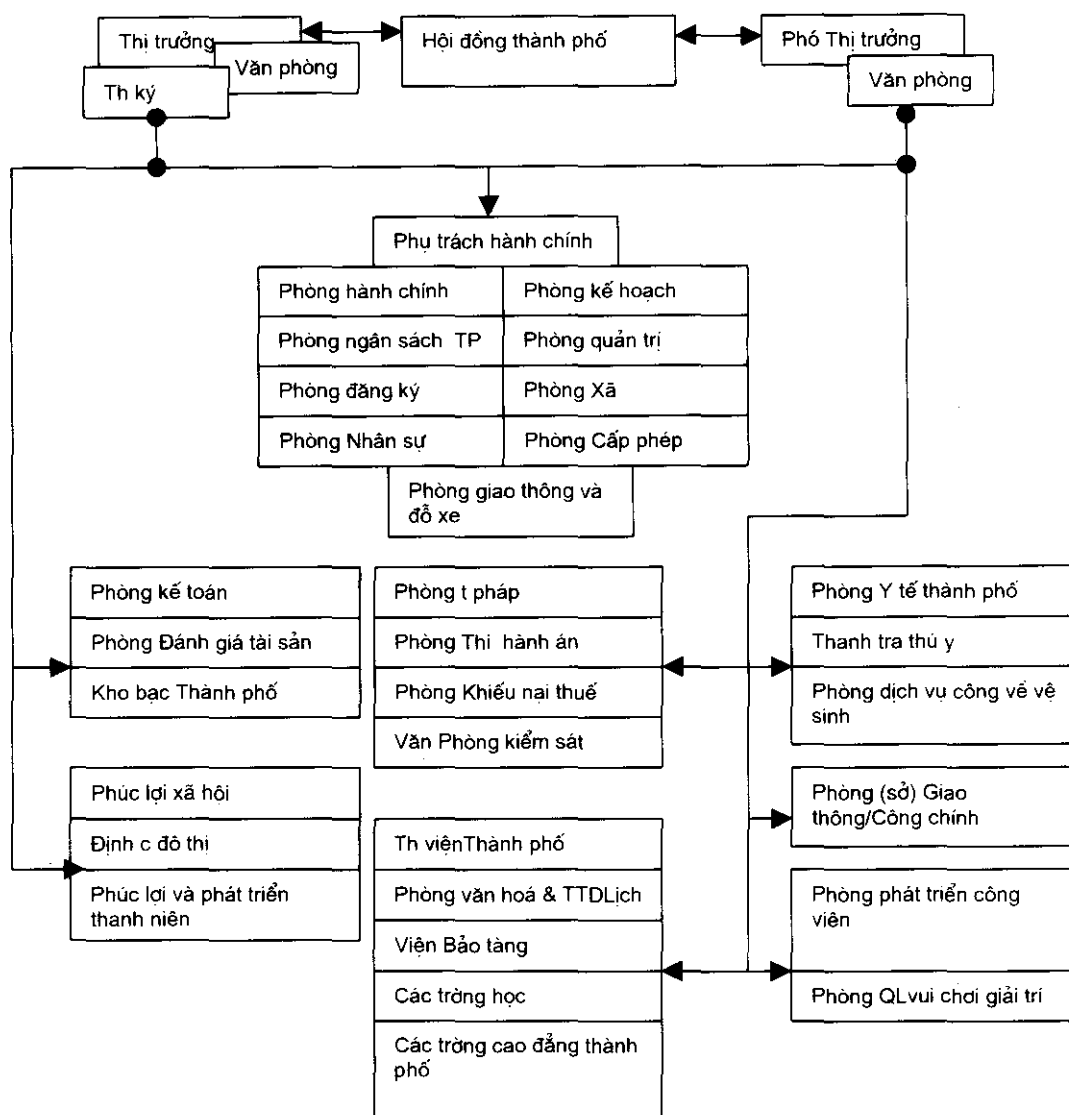
Mỗi một quận chia thành các phường (Barangay) do một chủ tịch phường đứng đầu, chịu trách nhiệm quản lý. Nhiệm kỳ của chủ tịch phường 5 năm (899 phường).

Cơ cấu tổ chức hoạt động cung cấp dịch vụ của Thành phố Manila như hình vẽ 3.

Thành phố Manila được gọi bằng nhiều tên khác nhau. Ví dụ có thể cũng có tài liệu gọi là quận (district) cũng có tài liệu gọi đó là thành phố; cũng có tài liệu đặt nó là tỉnh. Mặt khác Manila cũng về hình thức chia thành các đơn vị bên dưới nh huyện (6 huyện), các xã (899) xã, nhưng trên thực tế đó chỉ là những đơn vị mang tính chính trị hơn là hành chính và đó cũng có thể hiểu nh là một đơn vị bầu cử mà các nước Thường gọi. Các huyện của Manila không có cơ cấu tổ chức hành chính mà chỉ được sử dụng để bầu 6 đại biểu đại diện cho cộng đồng dân cư trong hội đồng thành phố (36 người). Các xã có chủ tịch xã được bầu, những cũng chỉ mang ý nghĩa đại diện hơn là quản lý.

Có thể coi Thành phố Manila là một đơn vị chính quyền địa phương cơ sở và một cấp. Mọi hoạt động đều do chính quyền thành phố đảm nhận. Nhưng cần phân biệt Thành phố Manila và Vùng thủ đô Manila.

Cung cấp dịch vụ cho thành phố được tiến hành thông qua các cơ quan chuyên môn do những nhà chuyên môn có năng lực. Người đứng đầu các cơ quan này do thị trưởng bổ nhiệm và thực hiện chức năng hành pháp.



Tóm lại , có thể nói không có một mô hình chung nào cho mọi quốc gia khi thiết lập chính quyền đô thị. Nhưng có thể nhìn thấy hai xu hướng chính đại diện cho hai xu hướng chính trị- pháp lý khác nhau là những quốc gia theo xu hướng giảm nhà nước, tức làm cho nhà nước ít đi và xã hội công dân tăng lên thì chính quyền đô thị ít cấp hơn và tính tự quản cao hơn, còn những nơi mà tính cai quản của nhà nước nhiều hơn, thì các cấp hành chính càng tăng và tính thứ bậc trực thuộc càng tăng, tính tự quản càng giảm, khi tính tự quản càng giảm thì việc cai quản lại càng trở nên lỏng lẻo, bởi lẽ hành chính cấp trên muốn nắm thì lại không có khả năng hoặc là thuộc quyền nhưng lại không cai quản nổi, còn "chính quyền cấp thấp nhất" không có nhiệm vụ quản lý thì lại đối mặt với thực tiễn diễn ra hàng ngày,

tình trạng này cũng diễn ra theo hai xu hướng hoặc là làm ngơ, hoặc là phá rào vì không thuộc quyền cai quản của mình.

CHƯƠNG I V

KIẾN NGHỊ THIẾT LẬP MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở NƯỚC TA

Đứng trước xu thế đổi mới có nhiều diễn đàn hội nghị bàn về đổi mới chính quyền đô thị, chủ yếu diễn ra tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội. Tuy vậy, cũng tồn tại nhiều ý kiến khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Mỗi quan niệm của các tác giả đi theo xu hướng nhất định, dựa trên một lý thuyết nhất định.

4.1. CÁC QUAN ĐIỂM KHÁC NHAU VỀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

Tại hội thảo "nghiên cứu mô hình bộ máy chính quyền thành phố Hồ Chí Minh" năm 1997 có hàng loạt các tham luận kiến nghị mô hình tổ chức chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, các tác giả đi từ nhiều lôgích khác nhau và cũng đưa ra hàng loạt các ý kiến khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, chúng tôi xin giới thiệu một số ý kiến nhằm đối chiếu so sánh.

+Tác giả Phạm Thanh Hoà cho rằng: Thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có HĐND và UBND, là một đơn vị kinh tế kế hoạch, ngân sách. Số lượng đại biểu HĐND cần được tăng cường, thêm đại biểu chuyên trách, đại biểu có kiến thức, trình độ tham gia quyết định những vấn đề chung của thành phố... Mỗi quận có một tổ đại biểu, có đại biểu chuyên trách để tập hợp, điều hoà công việc của các đại biểu trong tiếp xúc cử tri, tiếp nhận và xử lý đơn khiếu tố của nhân dân, tổ chức việc thanh tra, khảo sát tình hình, thực thi công việc trên địa bàn quận.

Quận và phường là cấp quản lý hành chính, không tổ chức HĐND, chỉ có UBND do cấp trên chỉ định trên cơ sở đề nghị của cấp Ủy Đảng địa phương, có tham khảo ý kiến của Mặt trận, các đoàn thể và cán bộ cơ sở...

Thực ra tác giả đã bàn đến một vấn đề muôn thuở đó là chất lượng đại biểu HĐND, nhưng lại bàn cả vấn đề lãnh đạo của các tổ chức Đảng .

Theo chúng tôi không thể bàn tới vấn đề này vì hoạt động của các tổ chức Đảng không chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Phải chăng chỉ có thể bàn về vấn đề có tính thực tiễn pháp lý. Khi đưa ra ý kiến của mình tác giả cũng không có những minh giải tại sao lại không cần có HĐND ở cấp Quận và cấp phường.

Khi bàn về vấn đề này tác giả bàn tới một vấn đề khá phức tạp của khoa học pháp lý, theo tác giả là theo luật định, UBND là cơ quan quản lý hành chính Nhà nước cao nhất trên mỗi địa bàn... chỉ có UBND là cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền, có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật, thực hiện các nghị quyết, quyết định của thành phố và HĐND các cấp. UBND không là cơ quan lãnh đạo mà chỉ là cơ quan điều hành. Từ sự phân tích tính chất, vị trí của UBND tác giả cho rằng: cần bỏ cơ cấu uỷ viên Uỷ ban. UBND chỉ có Chủ tịch và các Phó Chủ tịch... cần đổi tên gọi UBND, nếu thay đổi chế độ làm việc của UBND là chế độ thủ trưởng thì nên gọi là Đô trưởng, Quận trưởng, Phường trưởng... và thực hiện chế độ bổ nhiệm người đứng đầu cấp dưới...

Về các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân tác giả chia thành bốn loại: Cơ quan giúp UBND thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước do UBND chỉ đạo toàn diện, đồng thời chịu sự kiểm tra, hướng dẫn về nghiệp vụ của cơ quan ngành dọc cấp trên. Những cơ quan này do Chủ tịch UBND thành lập, sáp nhập, giải thể...(Sở, Ban...); Cơ quan giúp UBND nghiên cứu, làm tham mưu cho UBND... các Ban chỉ đạo, các Hội đồng tư vấn... Các đơn vị sự nghiệp trực thuộc UBND như Viện kinh tế, Đài truyền hình, Đài phát thanh...; Cơ quan trực thuộc theo chiều dọc vào cấp trên tuy thực hiện nhiệm vụ tại Thành phố, chỉ phối hợp với Thành phố trong thực hiện nhiệm vụ như: Công an, Kiểm sát, Tòa án, Hải quan, Thuế vụ... những cơ quan này chịu hai chiều trực thuộc cũng gây mâu thuẫn nhất định (Xem kỹ yếu hội thảo nghiên cứu mô hình bộ máy chính quyền thành phố Hồ Chí Minh 1997. 11 trang).

+ Trên cơ sở phân tích các đặc điểm của đô thị và nông thôn, đặc điểm tổ chức chính quyền thành phố Hồ Chí Minh những tích cực và hạn

chế của nó ông Võ Văn Thôn- Giám đốc sở tư pháp thành phố cho rằng : Chính quyền thành phố là cấp chính quyền cơ sở đặc biệt trực thuộc trung ương, là bộ máy thống nhất và duy nhất không phân cấp. Quận và phường là những khu vực hành chính với các cơ quan hành chính được thành phố uỷ quyền giải quyết một vấn đề quản lý hành chính trên địa bàn, theo nguyên tắc tản quyền; các sở được chia thành hai khối, khối tổng hợp trực thuộc UBND và khối chuyên môn thuộc sự quản lý thống nhất của ngành dọc trung ương thông qua UBND thành phố. Chủ tịch UBND .TP đại diện cho Chính phủ trung ương chịu trách nhiệm thực hiện chủ trương chính sách thống nhất của Chính phủ trên địa bàn, nên điều hành tất cả các sở trực thuộc và ngoại thuộc. Giám đốc sở tổng hợp tham mưu giúp UBND thực hiện chức trách quản lý hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực... đệ trình các dự thảo quyết định lên Chủ tịch. Chủ tịch bổ nhiệm, bãi nhiệm các giám đốc Sở sau khi thông qua phiên họp của Hội đồng nhân dân. Giám đốc các Sở chuyên môn chịu trách nhiệm quản lý điều hành trong lĩnh vực chuyên môn của mình, được ^{hư} sự giải quyết công vụ trong lĩnh vực chuyên môn dưới sự quản lý nghiệp vụ của ngành dọc trung ương.... Các tổ chức nghiên cứu khoa học, các bệnh viện, trường học...tổ chức theo hướng tự quản với sự hỗ trợ kinh phí... chính quyền quản lý các tổ chức này thông qua Hội đồng quản trị. Các Sở chuyên phục vụ dịch vụ công là những cơ quan hoạt động theo nhu cầu của xã hội như y, tế giáo dục, điện nước... các cơ quan này không có quyền ra các quyết định mệnh lệnh hành chính mà phải thông qua các quận phường...

Từ lý thuyết tản quyền và phân quyền tác giả cho rằng: Quận và phường theo nguyên tắc tản quyền và uỷ nhiệm của Thành phố với quy tắc chung những gì quận và phường làm được thì nên uỷ quyền một cách rộng rãi nhằm đáp ứng những nhu cầu của công dân một cách nhanh nhất. Theo ông việc cấp giấy phép các loại chỉ do UBND Thành phố quyết định, mà không giao cho các sở. Thực ra đây cũng là những ý kiến khá táo bạo của tác giả, về cơ bản nó không khác gì với cách tổ chức chính quyền hành chính ở đô thị một số nước. Nhưng điều đáng nói là mô hình này chỉ phù

hợp với cơ chế quản lý cần tập trung cao không phù hợp với cơ chế dân chủ khi mà nhiều quốc gia trên thế giới đã tách chính quyền địa phương khỏi bộ máy nhà nước, người ta đề cao tính sáng tạo của địa phương. Nói đến nhà nước là nói đến trung ương và các cơ quan nhà nước của trung ương đóng tại địa phương, trung ương và địa phương cần có những phân biệt căn bản để không chồng chéo chức năng. Điều đáng nói là các tác giả khi nêu ý kiến của mình cũng thiếu những lý giải cần thiết. Theo chúng tôi chế độ tập thể lãnh đạo cũng thể hiện trình độ văn minh nhất định của xã hội, chế độ một thủ trưởng cũng dễ đoán chuyên quyền, xã hội chuyên quyền là xã hội vốn không văn minh, lịch sử nhân loại đã phủ nhận xã hội cai trị kiểu đó.

+ Luật sư Võ Thành Vị trên cơ sở phân tích nguyên tắc tập trung dân chủ, các hình thức của tập trung dân chủ (nguyên tắc tập quyền ,tân quyền) phân tích các đặc trưng của hành chính đô thị và hành chính nông thôn và đưa ra quan niệm về "pháp nhân công pháp" đã nêu kiến nghị về tổ chức chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh . Theo ông Thành phố Hồ Chí Minh có HĐND và UBND, các quận không có HĐND cùng cấp. Tuỳ theo dân số của các quận bầu một số đại biểu HĐND. Các đại biểu được bầu ở các quận hợp thành HĐND Thành phố. Các đại biểu được bầu ở quận vừa đại diện cho nhân dân ở quận mình đồng thời đại diện cho nhân dân Thành phố.

Cấp quận và phường là các cơ quan hành chính công quyền, thực hiện chức năng chấp hành và điều hành- chức năng cơ bản của các cơ quan hành chính. Cấp quận được tổ chức lại thành những đơn vị hành chính(khu hành chính) được tản quyền rộng rãi, đại diện cho UBND thành phố chỉ đạo và giám sát các hoạt động của cấp phường. Cấp phường lo các công việc hành chính phục vụ nhân dân cấp cơ sở. Công vụ lần lượt chuyển dần về cấp cơ sở gần dân.

Tác giả đưa ra các phương án về tổ chức chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh . Phương án thứ nhất " nặng quận nhẹ phường", nhưng thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy. Theo đó Quận là cấp chính quyền được sử dụng dấu

quốc huy... biến các quận thành các "khu hành chính" là "cách tay nối dài" của cấp thành phố. Cấp thành phố giao cho quận thêm các nhiệm vụ, quyền hạn. Các sở, ngành thành phố cùng xem xét chuyển một số nhiệm vụ quyền hạn cho cấp quận. Cấp quận hành xử thẩm quyền với tư cách là người được cấp thành phố uỷ nhiệm. Cấp phường là cấp chỉ quản lý hành chính nhà nước đối với một số lĩnh vực.

Phương án hai là phương án sẽ làm thay đổi cơ chế tổ chức, có sự sửa đổi hoặc bổ sung pháp luật hiện hành. Cấp thành phố có hai loại cơ quan: Hội đồng nhân dân Thành phố- cơ quan quyền lực. Toà thị chính- cơ quan hành chính. Toà thị chính gồm văn phòng, các Sở nội thuộc; cơ quan phối hợp chung các chương trình phát triển đô thị và một lực lượng quản lý thị trường đa ngành. Toà hành chính quận (không có HĐND quận) là một cơ quan hành chính được giao nhiều quyền hạn rộng rãi theo nguyên tắc tản quyền. Đơn vị hành chính quận là đơn vị hành chính cơ bản của Thành phố, nên có thêm nhiều quyền hạn do Thành phố và các sở chuyển giao. Cấp phường không có HĐND chỉ thực hiện nhiệm vụ theo cơ chế uỷ quyền, chỉ có quyền hạn trong một số lĩnh vực...

+ Các tác giả Lê Tự Em và Vũ Thị Hiền cho rằng cần duy trì chính quyền cấp quận là một bộ phận của UBND thành phố, giải quyết mọi vấn đề hành chính trong phạm vi lãnh thổ Quận. Nếu vấn đề có liên quan đến nhiều Quận thì thẩm quyền giải quyết thuộc thành phố. Còn phường chỉ là cấp trung gian nối liền Quận với dân cư, dưới phường là khu phố. Theo chúng tôi với cách này lại làm cho hành chính ngày càng xa dân bởi chính các cấp hành chính trung gian

+ Tác giả Diệp văn Sơn từ sự phân tích các đặc thù của thành phố và nông thôn với quan niệm cho rằng cần phải thực hiện chế độ Thủ trưởng trong điều hành hành chính, áp dụng hình thức "Thị trưởng, Quận trưởng, Phường trưởng" thay các chức vụ Chủ tịch UBND hiện nay. Tác giả đưa ra bốn phương án về tổ chức chính Thành phố Hồ Chí Minh:

Phương án thứ nhất- giữ nguyên ba cấp như hiện nay: Thành phố, Quận, Phường, nhưng cần làm rõ chức năng nhiệm vụ phân cấp rành mạch giữa các cấp và tổ chức lại cơ quan giúp việc cho hợp lý.

Phương án hai- Cũng vẫn giữ nguyên ba cấp chính quyền, nhưng chuyển chủ yếu nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước của Quận xuống Phường. Quận là cánh tay nối dài của thành phố chủ yếu làm nhiệm vụ kiểm tra, giám hộ hành chính. Thực hiện phương châm đưa hành chính xuống địa phương. Tăng cường tổ chức bộ máy cho phường (nhẹ Quận, nặng phường).

Phương án ba- Cũng còn đủ ba cấp nhưng Phường chỉ là đại diện hành chính của Quận trên địa bàn khu vực, Phường chỉ là cánh tay nối dài của Quận(nặng Quận nhẹ phường).

Phương án bốn- Chỉ còn hai cấp, cấp Thành phố và cấp cơ bản. Theo tác giả phương án thứ nhất là phương án đơn giản vì không động chạm đến pháp luật, thực hiện tốt phương án này tạo điều kiện nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy chính quyền Thành phố. Phương án hai và phương án ba như là những bước quá độ để tiến đến phương án thứ tư, tác giả coi đây là cái đích của cải cách cần đạt tới. Thêm vào đó tương ứng với từng phương án tác giả còn nêu phương án cụ thể về tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố. Có thể nói đây là những ý kiến rất có lý khi nghiên cứu thiết lập mô hình tổ chức chính quyền Thành phố cần phải chú ý tới. Nhưng khi nêu ra các quan điểm của mình về tổ chức chính quyền Thành phố các tác giả không bàn đến tổ chức vùng ngoại ô thành phố cũng là một hạn chế nhất định vì Thành phố Hồ Chí Minh cũng như các thành phố khác đều được chia thành hai phần : Nội thành (đô thị) và ngoại thành (nông thôn).

Tại Hà Nội việc nghiên cứu để đưa ra mô hình tổ chức chính quyền đô thị cũng có nhiều công trình nghiên cứu công phu và khá là căn bản có cơ sở khoa học khá xác thực. Trước hết cần kể đến công trình nghiên cứu " Các mô hình tổ chức chính quyền nhà nước trên địa bàn thành phố Hà Nội năm 2001 của tác giả TS. Lê Anh Sắc. Công trình đã nghiên cứu một cách

rất cụ thể và khá toàn diện về tổ chức chính quyền trên địa bàn Hà Nội qua các giai đoạn lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc ta, đặc biệt từ năm 1945 tới nay. Có thể nói đây là công trình nghiên cứu vừa có tính lịch sử và tính thực tiễn cao.

Trên cơ sở các đề tài nghiên cứu về phân cấp trên địa bàn Thành phố Hà Nội, về tổ chức chính quyền đô thị, Ban tổ chức chính quyền thành phố Hà Nội đã xây dựng "Đề án tổ chức chính quyền hai cấp trong khu vực nội thành Hà Nội"(năm 2001). Theo đề án này có hai phương án đặt ra :

Một là giữ nguyên cấp quận, tổ chức lại phường, với phương án này cần giải thể Hội đồng nhân dân phường, tổ chức Ủy ban nhân dân thành cơ quan hành chính của Ủy ban nhân dân quận tại phường, điều chỉnh quy mô quận cho phù hợp với yêu cầu quản lý sao cho hợp lý, không để quận có quy mô quá lớn như hiện nay.

Hai là giữ nguyên cấp phường, tổ chức lại cấp quận, theo cách này sẽ giải tán Hội đồng nhân dân cấp quận, tổ chức lại Ủy ban nhân dân quận thành cơ quan đại diện của Thành phố, đồng thời điều chỉnh lại quy mô cấp phường hiện nay sao cho phù hợp với khả năng quản lý điều hành của cán bộ công chức hiện nay.

Sau khi phân tích những hạn chế và tích cực của từng phương án các tác giả đề án này đã cho rằng cần áp dụng phương án thứ nhất.

Những phương án này đã nhiều lần được thảo luận tại nhiều cuộc họp của các đối tượng cán bộ chủ chốt của Thành phố Hà Nội, nhưng cũng chưa lựa chọn được phương án nào để áp dụng trong thực tiễn. Cái vướng mắc lớn nhất lại từ phía con người, nếu bỏ cấp nào sẽ động chạm tới cán bộ ở cấp đó. Đây là điều phức tạp nhất khi sắp xếp tổ chức. Tất cả đều bắt nguồn từ lợi ích, nếu không có con đường hữu hiệu để giải quyết vấn đề lợi ích của những người có ảnh hưởng khi thiết lập mô hình tổ chức mới thì khó có thể chọn được phương án nào. Có thể nói một cách công bằng rằng không một ai lại muốn giảm chính bộ máy mà trong đó mình là một thành viên, trừ khi có quyết định hành chính đơn phương. Đây cũng là tâm lý rất bình thường. Vì vậy cải cách bộ máy trong một số trường hợp cần phải coi

là một cuộc cách mạng. Cuộc cách mạng đó thuộc về các nhà chính trị có quyết tâm hay không.

Trong những tháng năm gần đây có nhiều cơ quan, tổ chức nghiên cứu, nhiều nhà khoa học cũng rất quan tâm đến vấn đề tổ chức chính quyền đô thị và cũng có hàng loạt các ý kiến khác nhau:

- Chỉ nên có hai cấp chính quyền tại các thành phố lớn là cấp thành phố và cấp quận. Quan niệm này cũng có hạn chế là không chỉ ra các đô thị còn lại có mấy cấp chính quyền, mặt khác đã không phân biệt thành phố và đô thị là hai khái niệm rất khác nhau. Thành phố đều được chia thành hai phần nội đô và ngoại đô.(1) Chính quyền đô thị mọi cấp đều là chính quyền cơ sở, tức là chỉ có một cấp chính quyền và có quyền tự quản các vấn đề của địa phương không trái với pháp luật(2).(1.2. KS. Trần Thế Nhuận, PTS Võ Kim Sơn: Quản lý hành chính đô thị nước ta- những vấn đề bức xúc, trong sách Cải cách hành chính địa phương- lý luận và thực tiễn, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 134).

- Mỗi đô thị dù lớn hay nhỏ phải được coi là một đơn vị hành chính cơ sở, là một pháp nhân công pháp và là một cấp ngân sách. Đó là một thực thể thống nhất không chia với các hoạt động liên hoàn, đồng bộ. Về địa lý, vẫn chia ra các quận, phường, nhưng không phải là hai cấp chính quyền với phân cấp như hiện nay, mà chỉ là nơi trực tiếp xử lý các dịch vụ hành chính để thuận lợi cho dân, tránh dồn về một trụ sở chính. Toàn bộ các quyết định về nhiệm vụ của chính quyền tập trung vào một trung tâm quyền lực của đô thị.

Mô hình này chỉ áp dụng đối với bộ phận nội thành. Phần ngoại thành, ngoại thị mang tính nông thôn nên thu hẹp tới mức tối thiểu, không thể bao gồm cả một vùng rộng lớn thuần nông nghiệp, thậm chí cả miền núi.

Về bộ máy chính quyền, đô thị dù lớn hay nhỏ chỉ cần có một Hội đồng nhân dân duy nhất mang tính chất tự quản. Ủy ban hành chính(không gọi là Ủy ban nhân dân) cũng chỉ có một ở đô thị. Ủy ban hành chính đặt ở một số văn phòng đại diện ở mỗi quận với bộ máy rất gọn nhẹ. Các việc

phức tạp sẽ chuyển cho Ủy ban hành chính xử lý. Phường chỉ là đơn vị sinh hoạt của dân để truyền đạt, giáo dục, hoà giải và tập hợp ý nguyện của họ lên Hội đồng nhân dân và kiến nghị với Ủy ban hành chính. (1). Phạm Quang Lê: Tổ chức lại chính quyền đô thị, Báo Lao động, ngày 7-4-2001.

Ở cấp thành phố, thị xã xây dựng mô hình " một cấp chính quyền, hai cấp hành chính", tức là Hội đồng nhân dân chỉ có ở cấp thành phố, thị xã. Còn ở cấp dưới(có thể gọi là cấp khu phố) chỉ có bộ máy hành chính thuần tuý để thực thi một số nhiệm vụ quản lý nhà nước được uỷ thác của chính quyền thành phố, thị xã. Tác giả cho rằng đây không phải là mô hình mới, mà đã có trong Sắc lệnh số 77- SL trước đây. Riêng đối với Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, do đặc điểm, tính chất riêng của nó nên tổ chức hai cấp chính quyền là cấp thành phố và cấp khu phố. Trong đó, cấp khu phố là cấp chính quyền cơ sở(đối với khu vực nội thành).

Theo mô hình này thì không còn các cấp chính quyền quận và phường nữa. Riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, ở dưới cấp khu phố có thể đặt các cơ quan hành chính đại diện của chính quyền khu phố tại một số điểm (đường phố) để thuận tiện cho nhân dân, nhưng không phải là một cấp hành chính. Để thực hiện mô hình này, cần phân chia lại ranh giới các khu phố hợp lý hơn so với đơn vị quận hiện nay (2). (Dương Quang Tung: Bàn về mô hình tổ chức chính quyền địa phương, trong sách Một số vấn đề hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, chủ biên TS. Lê Minh Thông, Nxb. Khoa học xã hội, Hà nội, 2001. tr. 479-480).

Từ những cách nhìn, lý giải tuy có khác nhau nhưng có thể nói rằng các tác giả- các nhà khoa học và những người làm thực tiễn đều nhận thấy rằng mô hình tổ chức chính quyền đô thị nước ta hiện nay là không phù hợp, thiếu tính khoa học, công kênh, nhiều tầng nấc khác nhau vừa thể hiện mô hình tập trung quan liêu vừa thể hiện mô hình phân tán, mang nặng tư duy lý luận cũ không còn phù hợp với thực tiễn cuộc sống đang đòi hỏi phải có nhận thức mới, có những hành động phù hợp.

nấc! ✓

Phần lớn các tác giả cho rằng chỉ nên tổ chức chính quyền đô thị một cấp (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính), không nên tổ chức ba cấp như hiện nay. Điều đáng lưu ý là khi bàn về chính quyền đô thị các tác giả đều quan niệm đô thị dù lớn hay nhỏ về quy mô đều là cấp chính quyền cơ sở. Quan niệm này phù hợp với quan niệm và thực tiễn tổ chức chính quyền đô thị nhiều quốc gia trên thế giới. Chúng tôi cho rằng quan niệm này hoàn toàn có cơ sở lý luận và thực tiễn. Nhưng khi bàn đến tổ chức thực hiện mô hình chính quyền đô thị một cấp các tác giả còn có những ý kiến khác nhau.

4.2. MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

Trước một thực tiễn đầy phức tạp như vậy, theo chúng tôi khi thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị, cần phải thấy rằng việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nói chung, chính quyền đô thị nói riêng phải nằm trong khuôn khổ của công cuộc hoàn thiện bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mà trọng tâm là cải cách bộ máy hành chính nhà nước.

4.2.1 Các yêu cầu đổi mới chính quyền đô thị

+ Chính quyền đô thị phải được đổi mới theo hướng gọn nhẹ, thông suốt từ trung ương đến địa phương, dân chủ, đảm bảo cho hoạt động quản lý nhà nước ở các đô thị có hiệu quả, hiệu lực, sử dụng quyền lực phù hợp với pháp luật.

+ Tổ chức chính quyền đô thị phải tuân theo các nguyên tắc mang tính chính trị xã hội như: nguyên tắc tập trung dân chủ; pháp chế xã hội chủ nghĩa; Đảng lãnh đạo; huy động rộng rãi quần chúng nhân dân lao động vào quản lý nhà nước; phân định và phối hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ ... Trong đó phải đặc biệt chú ý tới những biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ: tản quyền và phân quyền tăng tính tự quản của các đô thị.

Ngoài ra phải đặc biệt tôn trọng quy luật mối quan hệ giữa chủ thể quản lý với đối tượng và khách thể quản lý là: tính thống nhất liên hoàn không thể bị phân chia của các đối tượng quản lý đô thị (đường giao thông,

đường điện, đường nước...), tính đến các đặc thù đô thị trên mọi lĩnh vực so với các vùng nông thôn. Đây là vấn đề mấu chốt, bản chất nhất để thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị để đảm bảo sao cho mọi vấn đề cần thiết đều được quản lý, nhưng trong môi trường dân chủ.

4.2.2. Một số kiến nghị cụ thể

Một là: cần phải có sự phân biệt giữa nông thôn và thành thị, do đó cần phải thu hẹp tới mức tối thiểu các thành phố hiện nay, không thể bao hàm cả vùng nông thôn rộng lớn thuần nông và thậm chí cả miền núi, vùng sâu vùng xa, hải đảo.

Vì nếu chúng ta mở rộng quá mức phạm vi ngoại thành, ngoại thị sẽ làm cho việc quản lý nhà nước tại các vùng nông thôn, hay vùng núi, hải đảo thuộc thành phố trở nên rất phức tạp, quá tải đối với các nhà quản lý đô thị, họ quản lý đô thị nhưng lại phải chú trọng nhiều đến các vùng nông thôn.

Trong cơ chế tập trung quan liêu bao cấp do hàng hoá hạn chế, lưu thông kém, nên bất kỳ thành phố nào cũng cần phải có một vành đai lương thực, thực phẩm, rau, quả. Nhưng trong cơ chế thị trường khi thị trường phát triển đời sống tuân theo quy luật cung cầu do đó sẽ không cần đến một vùng ngoại thành, ngoại thị quá rộng lớn như hiện nay nếu chỉ để nuôi đô thị. Vì vậy, theo chúng tôi cần phải phân biệt thành phố và tỉnh mà trong đó đô thị chỉ là một bộ phận. Tôi lấy thí dụ sẽ khó mà chấp nhận được Thành phố Hải phòng thì phần nông thôn và hải đảo lại quá lớn so với đô thị. Phải chăng cần tách thành phố với tư cách là đô thị khỏi Hải phòng với tư cách là một tỉnh, hay một vùng, chúng ta đã nhầm lẫn giữa thiết chế tổ chức hành chính- lãnh thổ với đô thị là điểm dân cư. Như vậy, thành phố được bao bọc bởi một vùng nông thôn rộng lớn. Mặt khác cũng cần phải thấy rằng đô thị không phải là một đơn vị hành chính lãnh thổ bị khép kín, đặc biệt trong điều kiện nền kinh tế thị trường, nó quan hệ chặt chẽ với các đơn vị hành chính nông thôn phụ cận về các mặt như kinh tế, văn hoá xã hội, do đó không cần có một vùng nông thôn quá lớn thuộc thành phố như cách tổ

chức ở nước ta hiện nay. Tuy vậy, xuất phát từ thực tiễn là các đô thị ở nước ta đang trong quá trình hình thành phát triển khá mạnh mẽ, do đó Nghị định số 72/ 2001/ ND- CP của Chính phủ (điều 7) đã trù liệu cả nhu cầu của đời sống đô thị lẫn hướng phát triển đô thị, quy mô đô thị phải phù hợp với chức năng của nó và theo quy hoạch chung. Các chức năng của đô thị đã được xác định trong Nghị định 72/ 2001/ND-CP gồm:

- Bố trí các công trình hạ tầng đầu mối, các khu dân cư, các công trình vệ sinh, bảo vệ môi trường, các cơ sở sản xuất, dịch vụ, y tế, đào tạo, nghiên cứu khoa học và các công trình đặc biệt khác trong nội thành, nội thị đã được bố trí;

- Bố trí các cơ sở nghỉ ngơi, các khu tham quan du lịch; vành đai xanh, công viên rừng bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái;

- Dự trữ đất để phát triển đô thị. Quyết định số 10/1998 QĐ-TTG ngày 23 tháng 1 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ đã nêu rõ một hướng phát triển không gian đô thị là "từng bước mở rộng đô thị ra vùng ven đô".

Chính vì lẽ đó vùng ngoại đô là một bộ phận không thể thiếu được cấu thành đô thị hiện nay ở nước ta và trong tương lai, nhưng điều đó không có nghĩa là phải mở rộng ngoại thành của đô thị tới vô cùng. Theo chúng tôi chỉ trong một giới hạn nhất định, giới hạn đó đã được quy hoạch, được dự liệu trước cho sự phát triển của đô thị. Nhưng khi ngoại ô là một bộ phận của đô thị thì chính quyền đô thị trở thành chính quyền không thuần khiết đô thị. Chính quyền đô thị vừa quản lý đô thị theo đúng nghĩa của nó lại quản lý cả một vùng nông thôn, vì vậy dưới chính quyền thành phố, thị xã lại có chính quyền nông thôn cấp dưới. Dưới chính quyền thành phố trực thuộc trung ương có chính quyền nông thôn huyện, xã và chính quyền đô thị quận huyện, phường, thị trấn, thậm chí là cả xã. Dưới chính quyền thành phố (đô thị thuộc tỉnh), thị xã có chính quyền đô thị phường, chính quyền nông thôn xã . Vì vậy trong một thành phố với tư cách là đơn vị hành chính lãnh thổ cần phải tổ chức chính quyền đô thị(nội đô) khác với chính quyền vùng ngoại thành. Khác nhau không chỉ là mô hình tổ chức chính quyền mà khác nhau lớn nhất là về địa vị pháp lý của các cơ quan chính quyền.

Hai là: Thiết lập một cấp chính quyền đô thị hoàn chỉnh và hai cấp hành chính, ngoại đô tổ chức như các vùng nông thôn.

Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân chia thành phố trực thuộc trung ương thành quận, huyện, quận chia thành phường, huyện chia thành xã. Như vậy trong nội đô cũng như ngoại ô đều có chính quyền ba cấp. Thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường, xã. Mỗi cấp chính quyền nói trên đều bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Như vậy, pháp luật khi quy định các cấp chính quyền đã không tính đến đặc trưng đời sống đô thị và nông thôn, làm cho tổ chức chính quyền đô thị không khác gì với chính quyền nông thôn. Điều này đặt ra nhiều vấn đề xung quanh việc thiết lập chính quyền đô thị, buộc chúng ta phải suy ngẫm.

Trong quá trình tìm kiếm mô hình chính quyền đô thị thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã cần phải xuất phát từ đặc điểm của đời sống đô thị, vai trò của đô thị trong sự phát triển, phải tính đến các mặt hợp lý và không hợp lý, tốt và chưa tốt của nó trong bối cảnh đổi mới, hoàn thiện bộ máy Nhà nước, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, cải cách nền hành chính nhà nước, nhằm nâng cao hơn nữa hiệu lực và hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước của chính quyền đô thị.

Với cách tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay có những mặt hợp lý và chưa hợp lý như sau:

Thứ nhất: với việc phân chia nội thành thành phố trực thuộc trung ương thành các đơn vị hành chính lãnh thổ (thành phố, quận, phường), hai cấp thành phố thuộc tỉnh và thị xã (thành phố, thị xã, phường) và thiết lập các cơ quan trên đó để quản lý như một lẽ đương nhiên. Nhà nước có đặc trưng rất lớn là phân chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính. Nhưng việc phân chia ở các quốc gia không hoàn toàn giống nhau. Một thực tiễn khách quan rằng chính quyền thành phố dù có được trang bị kỹ thuật hiện đại tới đâu đi nữa thì cũng không có khả năng cai quản mọi vấn đề diễn ra hàng ngày trên một địa bàn đô thị rộng lớn, tại các quận, phường, đặc biệt là

trong lĩnh vực bảo đảm trật tự trị an, an toàn xã hội, trong lĩnh vực chống tội phạm. Vấn đề đặt ra là thiết lập các cơ quan cai quản trên các đơn vị hành chính đó như thế nào. Đây cũng là điều mà mọi đô thị các nước đều phải thực hiện. Thực tiễn đã chỉ ra rằng một quốc gia đô thị- cả nước là một đô thị như Xinggapo có diện tích 619 km vuông, dân số 2.828.000. Hệ thống hành chính nước này chỉ có một cấp duy nhất, không có chính quyền địa phương. Nhưng trên thực tế khi quản lý lại nảy sinh vấn đề là các Bộ phải áp dụng mạnh mẽ chế độ tản quyền đến các đơn vị lãnh thổ để cung ứng các dịch vụ cho nhân dân, song đã có dấu hiệu của việc thành lập các đơn vị hành chính lãnh thổ. Như vậy không thể quản lý đô thị theo kiểu dồn vào một "đầu mối", một cấp tất cả mọi công việc quản lý mà phải chia đô thị thành các bộ phận- đơn vị hành chính để cai quản theo nguyên lý cân đến đâu và tiện lợi cho dân thì chia đến đó. Như vậy có thể nói rằng việc chia đô thị ở nước ta thành các đơn vị hành chính lãnh thổ để quản lý là hợp quy luật, hợp thức tiễn. Nhưng điều quan trọng là ở chỗ chính quyền (theo nghĩa được nhiều người thừa nhận bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) được thiết lập như thế nào trên các đơn vị hành chính lãnh thổ để tiện cho cai quản, cung ứng các dịch vụ ngày một tốt hơn cho nhân dân.

Thứ hai: bộ máy chính quyền của các cấp trong các đô thị (thành phố trực thuộc trung ương, quận, phường; thành phố thuộc tỉnh, thị xã, phường) theo quy định của pháp luật hiện hành gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Cách tổ chức như vậy thể hiện được tính dân chủ trong thiết lập bộ máy chính quyền địa phương, thể hiện tính tập trung trong quản lý, đồng thời đó là thiết chế tạo điều kiện để thu thập được ý kiến, tâm tư nguyện vọng của nhân dân ở các đơn vị hành chính lãnh thổ khác nhau, qua đó mà Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có thể đưa ra, hay thay đổi, điều chỉnh các chính sách, biện pháp cai quản đô thị và phục vụ nhân dân ngày một tốt hơn.

Thứ ba : Hội đồng nhân dân là thiết chế dân chủ bên cạnh chức năng ra các nghị quyết về phát triển kinh tế, văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng ... trên địa bàn địa phương đồng thời còn thực hiện chức năng giám sát các

hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân. Điều đó chứng tỏ Hội đồng nhân dân là thiết chế có vai trò nhất định trong thiết chế chính quyền đô thị.

Nhưng bên cạnh đó cách thức tổ chức chính quyền đô thị cũng có những bất hợp lý của nó, trước hết thể hiện ở chỗ:

Một là: chế độ hội đồng cũng chứa đựng nhiều những mâu thuẫn nội tại của nó. Hội đồng nhân dân thực chất chỉ là cơ quan có tính tự quản của địa phương chứ không mang tính nhà nước, do đó việc quan niệm Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương là một mâu thuẫn nội tại ngay chính các quy định của pháp luật. Từ đó cũng dẫn đến những mâu thuẫn của các quy định về Ủy ban nhân dân rằng Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nhưng lại do Hội đồng nhân dân lập ra và phải thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Có thể nói rằng cách quy định này dẫn đến mâu thuẫn giữa tính nhà nước và tính cộng đồng. Điều này làm cho chính quyền địa phương hoạt động kém chủ động nhiều khi ỉ nại vào cấp trên, hoặc là cấp trên lại quá "chăm sóc" cấp dưới cũng làm cho cấp dưới khó phát huy tính chủ động sáng tạo.

Hai là: tổ chức chính quyền đô thị nhiều cấp hoàn chỉnh bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở tất cả mọi cấp làm cho bộ máy trở nên công kênh, không đáp ứng được nhu cầu quản lý đô thị thống nhất, chi phí cho hoạt động của bộ máy càng trở nên tốn kém. Mặt khác, Hội đồng nhân dân các phường hoạt động rất hình thức vì bản thân nó không có khả năng tự chủ về tài chính nên cũng không thể đưa ra quyết định có hiệu lực, hiệu quả về bất kỳ vấn đề nào. Rõ ràng nhân dân không cần đến những thiết chế hình thức đó, họ cần những thiết chế thiết thực hơn, có ích hơn cho mình. Điều đó đòi hỏi chúng ta phải có cách nhìn khách quan xem xét lại sự cần thiết về thiết chế đại diện này ở các cấp sao cho có ích hơn.

Ba là: với cách tổ chức chính quyền đô thị như hiện nay làm cho quá trình điều hành, quản lý bị chậm trễ vì nhiều trường hợp, những mệnh lệnh, quyết định của chính quyền thành phố được triển khai xuống quận, phường phải qua khâu xem xét và đưa vào nghị quyết của Hội đồng nhân dân và

Hội đồng nhân dân đưa ra các biện pháp thực hiện. Điều này làm hạn chế tính thông suốt và liên tục của quản lý hành chính nhà nước. Trong khi đó quản lý hành chính nhà nước ở đô thị đòi hỏi tính tác nghiệp hơn là quyết nghị của hội đồng. Trong thực tiễn quản lý còn có những trường hợp mâu thuẫn giữa nghị quyết của Hội đồng với các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên.

Bốn là: thực tiễn đã chỉ ra rằng giữa các quy định của pháp luật về nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền quận, phường cũng tương tự như chính quyền huyện và chính quyền xã nhưng thực tế phân cấp quản lý thì chính quyền quận và chính quyền phường ít có vai trò quyết định, nên hoạt động của các cơ quan này thường mang tính hình thức, lệ thuộc vào Ủy ban nhân dân.

Như vậy phải chăng khi thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị chúng ta đã bỏ qua các yếu tố khoa học của tổ chức mà thiên về khía cạnh chính trị, và quan niệm thật giản đơn về tính nhân dân và tính đại diện của chính quyền địa phương là ở mọi cấp chính quyền đều phải thành lập Hội đồng nhân dân.

Năm là: một biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ là "nguyên tắc song trùng trực thuộc" được áp dụng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta làm cho hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước tại các đô thị vốn đòi hỏi tính tập trung cao lại bị chia cắt bởi cấp chính quyền quận, phường, làm cho việc điều hành của chính quyền cấp thành phố gặp những cản trở nhất định, mà cản trở đó lại chính do chúng ta tạo nên. Thật là hài hước chính chúng ta tạo ra khó khăn cho mình và rồi cũng chính chúng ta lại phải đi tìm kiếm các giải pháp tháo gỡ các khó khăn đó. Chính điều này làm mất đi tính liên hoàn, liên thông trong quản lý các quá trình diễn ra trong các đô thị.

Sáu là: quản lý nhà nước tại các đô thị có tính chất đa dạng, phức tạp đòi hỏi tính chuyên môn hoá cao, trong khi đó đội ngũ cán bộ tại các phường, xã trong đô thị lại không có tính ổn định, luôn bị sáo trộn, do đó thiếu một đội ngũ những người quản lý có tính chuyên nghiệp. Chính vì vậy

hoạt động của các cơ quan nhà nước ở cấp này đặc biệt là Hội đồng nhân dân càng mang tính hình thức.

Đó là những ưu điểm và nhược điểm của mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay. Một mô hình với những tích cực và tiêu cực đan xen nhau, chứa đựng những mâu thuẫn nội tại. Vì vậy cần phải có những đánh giá cân nhắc hoặc là giữ nguyên mô hình hiện nay chỉ cần có những sửa đổi bổ sung về phân cấp, hoặc là tìm kiếm một mô hình mới.

Nói tóm lại trong các công trình của mình các tác giả nghiên cứu về mô hình tổ chức chính quyền đô thị, về cơ bản đều xuất phát từ lô gích bảo đảm tính thống nhất, tập trung trong quản lý đô thị. Các nhà nghiên cứu đều cố gắng lý giải và nêu ra quan niệm của mình về các vấn đề như: Đô thị (thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã) có mấy cấp chính quyền? Chính quyền đô thị cần tổ chức như thế nào để hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và cung ứng các dịch vụ ngày một tốt hơn cho dân cư.

Về cấp chính quyền đô thị có các phương án sau:

Một là: vẫn giữ nguyên các cấp chính quyền như hiện nay, chỉ hoàn thiện phân cấp, nâng cao năng lực, chất lượng, hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở. Quan điểm này có ưu điểm là bảo đảm được tính ổn định, không gây sáo trộn trong tổ chức bộ máy, không ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích của cán bộ, làm việc trong bộ máy chính quyền cơ sở, phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành, và như vậy dễ được nhiều người ủng hộ. Nhưng cái hạn chế lớn nhất là đã không giám thay đổi cái cố hữu của con người, không giám đổi mới, cải cách, mặt khác đã không nhìn thấy rằng chính quyền về mặt thiết chế tổ chức cũng luôn phải thay đổi cho phù hợp, chính quyền mà chúng ta xây dựng trước đây là chính quyền để thực hiện bạo lực cách mạng, còn chính quyền ngày nay là chính quyền lãnh đạo quản lý làm kinh tế nên cần tính đến hiệu lực, hiệu quả, vì vậy có thể cắt bỏ những bộ phận không hợp lý của nó đã xây dựng trước đây.

Hai là: Đô thị chỉ có một cấp chính quyền với đầy đủ mọi thiết chế của nó là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, chỉ giữ lại quận hoặc phường (cấp thứ hai) vừa có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Theo

chúng tôi khi đưa ra phương án này tác giả của nó phải chăng vẫn còn cần cá với quan niệm cấp chính quyền hoàn chỉnh bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Nên ở cấp quận cũng phải có Hội đồng nhân dân. Chúng tôi cho rằng điều quan trọng nhất là Hội đồng nhân dân làm gì khi mà đời sống đô thị không đòi hỏi cho cơ quan đó ở cấp quận ra các quyết định, mà chỉ thuần túy là chấp hành. Nhưng đây cũng là một phương án tích cực có những tư duy tích cực để tiến đến phương án xa hơn.

Ba là: Đô thị chỉ là một đơn vị hành chính thống nhất, trên đó chỉ có một cấp chính quyền, đồng thời là **cấp chính quyền cơ sở của đơn vị hành chính đô thị**, vì vậy trong đô thị chỉ có một cấp chính quyền hoàn chỉnh còn quận chỉ có Ủy ban hành chính với tư cách là cơ quan được ủy quyền của thành phố, phường cũng chỉ là cấp hành chính được quận ủy quyền.

Có thể nói đây là phương án khá táo bạo trong thiết kế mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Phương án này thực chất không phải là mới hoàn toàn thực tiễn trước đây chúng ta đã áp dụng gần giống như vậy theo sắc lệnh số 77. Phương án này theo chúng tôi phù hợp với quan điểm hiện đại về chính quyền đô thị và có tính triệt để hơn, tạo ra một thể thống nhất phù hợp với yêu cầu quản lý đô thị hiện đại.

Từ những vấn đề trình bày nói trên chúng tôi cho rằng sẽ không có bất kỳ mô hình nào gọi là lý tưởng, tuyệt hảo nhất, bất kỳ một mô hình nào cũng không hoàn bị hoàn toàn, đều có những ưu điểm và hạn chế. Nhưng trong cách chọn thì cần phải chọn mô hình nào nhiều ưu điểm hơn cả, còn nhược điểm thì dễ khắc phục.

Vậy tổ chức chính quyền đô thị như thế nào là hợp lý, phù hợp với đặc điểm đời sống đô thị về chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội, địa lý?

Đô thị nên có mấy cấp, nhìn lại lịch sử pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta đã có thời kỳ tại đô thị chỉ có một cấp chính quyền (Sắc lệnh số 77 năm 1945), về sau pháp luật đi theo xu hướng là không xác định chính quyền thành phố và thị xã là cấp chính quyền cơ bản. Thành phố

thị xã có khi có hai cấp hoặc ba cấp chính quyền hoàn chỉnh có cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân(hoặc Ủy ban hành chính). Điều này có thể lý giải như sau:

Một là: về mặt nhận thức đã có một thời kỳ chúng ta thường lấy chủ nghĩa xã hội như là một đối lập với chủ nghĩa tư bản. Tư bản là xấu, còn xã hội chủ nghĩa là tốt đẹp nên đã không khai thác những thành tựu, giá trị về mặt khoa học chung của nhân loại trong tổ chức để cai quản đô thị. Mặt khác chúng ta lại hiểu một cách máy móc quan niệm nhà nước của dân, do dân và vì dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân nên mọi cấp chính quyền địa phương đều phải có Hội đồng nhân dân.

Hai là: trong cơ chế tập trung, bao cấp mọi cấp chính quyền kể cả thành phố, quận phường đều trực tiếp nắm các cơ sở vật chất kỹ thuật của xã hội ở những mức độ khác nhau và đều phải trực tiếp giải quyết vấn đề về sản xuất kinh doanh , phục vụ cho đời sống dân cư, tham gia vào quá trình phân phối lưu thông các sản phẩm xã hội theo một định lượng qua tem phiếu, thì việc thành lập các cấp chính quyền quận, phường là hợp lý để đảm bảo yêu cầu thực tiễn đặt ra, cái biện chứng là ở đó. Nhưng ngày nay trong cơ chế thị trường, con người tự do trao đổi lao động, thị trường được mở rộng không chỉ trong đô thị ,vùng, cả nước, mà còn có cả những giao lưu quốc tế, quy luật giá trị, cạnh tranh được tôn trọng nên các mệnh lệnh hành chính, các nghị quyết của các cấp chính quyền về kinh tế ngày càng trở nên kém hiệu lực, hiệu quả.

Như vậy, kinh tế ngày càng ít cần đến quyền lực nhà nước, ít cần đến sự can thiệp của nhà nước. Từ đó có thể nói rằng việc tổ chức chính quyền đô thị nhiều cấp như hiện nay không còn phù hợp với thực tiễn, đã làm chia cắt các cung đoạn của quản lý, chia cắt các đối tượng quản lý, làm cho quá trình quản lý bị chia cắt thành các đoạn , không thông suốt, dẫn đến tình trạng quyền lực cấp dưới cản quyền lực cấp trên. Vì vậy, việc đổi mới chính quyền đô thị phải tạo ra được một bộ máy thống nhất, năng động trong điều hành, thực lực và thực quyền. Mặt khác cần phân biệt chính quyền thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã.

Đối với thành phố trực thuộc trung ương, theo quan niệm của chúng tôi bên cạnh việc hạn chế mở rộng quy mô ra các vùng nông thôn cần tổ chức chính quyền trong nội đô thành một cấp duy nhất gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Nhưng để quản lý các mặt của đời sống đô thị vẫn phải phân chia nội đô thành các quận, phường. Nhưng quận và phường chỉ là sự phân chia hành chính theo kiểu chia để cai quản, để thực hiện các dịch vụ hành chính phục vụ nhân dân cưho tốt, do đó không cần thiết lập các cấp chính quyền để đảm bảo sự quản lý tập trung thống nhất. Nhưng trên các đơn vị hành chính này đều phải thành lập cơ quan quản lý-cơ quan hành chính. Nhưng tính chất cai quản khác với hiện nay nó có thể bị rút bớt một số quyền để đảm bảo quản lý tập trung, nhưng đồng thời cũng phải tăng một số quyền quản lý hành chính nếu xét thấy việc quản lý của các thiết chế hành chính này là phù hợp, đặc biệt là việc quản lý hành chính, đảm bảo trật tự trị an, an toàn xã hội. Việc tổ chức theo cách này cũng chỉ là bước quá độ để tiến tới chỉ còn một cấp chính quyền (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) và hai cấp hành chính như nhiều tác giả đã nêu ra. Vì trên thực tế chúng ta có thể nhận thấy rằng nếu chỉ lập một cấp chính quyền thành phố duy nhất thì với trình độ cán bộ, công chức, phương tiện quản lý như hiện nay sẽ không quản lý nổi một đô thị rộng lớn và số dân đông như hiện nay đang phát triển mạnh mẽ trên nhiều mặt với những tích cực và tiêu cực của cơ chế thị trường, khi mà các điều kiện cần thiết tương ứng chưa chuẩn bị kịp. Nếu thiết lập ngay thì sẽ mang lại sự quản lý quan liêu, xa rời thực tế hay một sự khủng hoảng, đặc biệt là sự khủng hoảng về nhân sự trong bộ máy chính quyền địa phương hiện nay.

Nhưng cũng cần phải nói thêm rằng đây cũng chỉ là mô hình của bước quá độ tiến tới mô hình nội đô một cấp chính quyền hai cấp hành chính, như nhiều ý kiến đã nêu ra.

Đối với ngoại đô, bên cạnh việc hạn chế mở rộng thành phố không cần thiết, cần phải nhận thấy xu hướng đô thị hoá nhanh chóng các huyện kề cận, theo chúng tôi cần phải chuyển những xã ngay liền kề nội đô vào khu vực một quận nào đó để tiện cho quy hoạch đô thị với tầm nhìn chiến

lược. Mặt khác cũng cần phải chuyển những huyện mà tính chất đô thị của nó nhiều hơn nông thôn thành quận để đảm bảo cho quy hoạch phát triển lâu dài. Còn lại, những huyện ngoại thành mà tính chất nông thôn của nó nhiều hơn tính chất đô thị thì cần phải thành lập các cấp chính quyền như các vùng nông thôn khác. Có nghĩa đối với những vùng nông thôn thuộc đô thị thì vẫn cần ba cấp chính quyền như hiện nay.

Đối với thành phố thuộc tỉnh, thị xã. Nhìn chung, các thành phố thuộc tỉnh và thị xã ở nước ta hiện nay quy mô phát triển chưa lớn, dân số chưa nhiều, để phù hợp với tính chất quản lý đô thị, theo chúng tôi chỉ nên tổ chức một cấp chính quyền (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân), nhưng đối với thành phố thuộc tỉnh thì vẫn cần có thêm một "cấp hành chính" thứ hai để bảo đảm cho quản lý. Nhưng không phải là một cấp chính quyền theo cách quan niệm thông thường, mà cấp này chỉ là cấp thực hiện những chức năng cụ thể theo chế độ uỷ quyền, không có chức năng quyết định .

Đối với thị xã thực chất có quy mô nhỏ nên chỉ cần có một cấp chính quyền. Tất nhiên để phục vụ cư dân có thể thành lập các trạm, điểm đại diện chính quyền thị xã để thực hiện các công việc được uỷ quyền mà không coi đó là một cấp hành chính. Việc tổ chức bộ máy chính quyền như hiện nay tại các thành phố thuộc tỉnh, thị xã như hiện nay, theo chúng tôi là không phù hợp với yêu cầu quản lý đô thị một cách tập trung.

Về cấp hành chính các nhà quản lý Việt Nam đã đồng nhất đơn vị hành chính lãnh thổ với thành phố(thành phố dù lớn hay nhỏ thực chất nó chỉ là một điểm dân cư có đời sống cộng đồng liên thông) nên khi nâng cấp thành phố đã không tính đến điều này, nên đã biến tỉnh thành thành phố trực thuộc trung ương. Theo quan niệm của chúng tôi, thành phố dù là thành phố loại nào, nhưng không thể đồng nhất với tỉnh- đơn vị hành chính với thành phố để rồi chính quyền thành phố lại phải quản lý một vùng nông thôn quá rộng như hiện nay.

Ba là Chuyển chế độ bầu và phê chuẩn thành chế độ bổ nhiệm

Nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền đô thị không thể chỉ dừng lại ở việc bàn định đô thị có mấy cấp chính quyền, một vấn đề có ý nghĩa quan trọng là việc thiết lập các cơ quan hành chính theo mô hình nào.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra và được phê chuẩn bởi người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên do đó Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Chính các quy định này cũng dẫn đến những mâu thuẫn nội tại của nó. Ủy ban nhân dân vừa phải chấp hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân vừa chấp hành các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, từ đó sẽ dẫn đến xung đột giữa tính cộng đồng và tính nhà nước của thiết chế này. Nếu tính cộng đồng "thắng" tính nhà nước sẽ dẫn đến tình trạng cát cứ địa phương, làm cho trung ương không có khả năng kiểm soát địa phương. Ngược lại sẽ dẫn đến tình trạng bất cứ việc gì khó thì địa phương lại đưa trình lên trên, thiếu kinh phí thì lại kêu trên, nhưng những gì có "lợi" cho địa phương thì không cần báo cáo. Thực tiễn đã chỉ ra rằng các quy định pháp luật nước ta hiện nay chưa đảm bảo để chính quyền địa phương có thể tự quản, đặc biệt là những thành phố lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Vì vậy, cần phải phân cấp nhiều hơn nữa cho các thành phố này. Như vậy, vấn đề mấu chốt ở đây là phân cấp trong quản lý nhà nước. Nhưng từ sự phân cấp cũng dẫn đến những mâu thuẫn là địa phương muốn được phân cấp nhiều hơn, còn các Bộ, ngành trung ương lại không muốn phân cấp trong quản lý. Phải chăng đây là lợi ích giữa trung ương và địa phương, hay là lợi ích giữa các công chức trong bộ máy nhà nước.

Chính vì vậy theo quan niệm của chúng tôi cần phải xác định rõ vị trí, tính chất của chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền các đô thị lớn một cách hợp lý cần phải tách tính cộng đồng khỏi tính nhà nước của các thiết chế địa phương.

Một vấn đề được đặt ra là hiện nay việc thiết lập các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương hiện nay theo cơ chế Hội đồng nhân dân bầu các thành viên Ủy ban nhân dân và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà

nước cấp trên phê chuẩn việc bầu và Ủy ban nhân dân làm việc theo chế độ tập thể. Cơ chế này phản ánh chế độ dân chủ, nhưng bản thân nó cũng có mâu thuẫn là những thành viên của Ủy ban nhân dân giữ chức giám đốc sở thì lại làm công việc của sở là chủ yếu, còn công việc của Ủy ban chủ yếu là do Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên là Chánh văn phòng đảm trách. Như vậy, việc có nhiều các thành viên Ủy ban nhân dân theo quy định như hiện nay trở nên không hợp lý. Chúng tôi cho rằng nếu còn tồn tại thiết chế *Ủy ban nhân dân thì thành phần Ủy ban nhân dân chỉ nên có Chủ tịch và các Phó Chủ tịch, không nên có các ủy viên.*

Chế độ bầu và phê chuẩn cũng chứa đựng những mâu thuẫn của nó. Mâu thuẫn đó thể hiện ở chỗ, nếu coi Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thì mọi quyết định do nó đưa ra phải là quyết định cuối cùng không cần có bất kỳ cơ quan hay một cá nhân nào phê chuẩn. Việc phê chuẩn cũng gây tranh luận là nếu người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên không phê chuẩn thì có nghĩa bác bỏ nghị quyết của Hội đồng nhân dân, điều này lại không được quy định trong các văn bản. Điều mà chúng tôi quan tâm là các quy định của pháp luật mang lại điều gì cho đời sống xã hội, chứ không phải được quy định một cách hình thức. Chế độ bầu cử cũng có những ưu điểm của nó là thể hiện tính dân chủ, nhưng tính dân chủ chỉ có ý nghĩa khi việc bầu cử đã đạt đến một trình độ văn minh dân chủ nhất định của nó, nếu không thì việc bầu cử sẽ chỉ mang tính hình thức và chế độ tập thể lãnh đạo cá nhân phụ trách cũng chỉ là khẩu hiệu để che lấp cho những khuyết điểm của cá nhân, cho tính vô trách nhiệm trong những trường hợp nhất định. Hơn nữa, cũng phải nhận thấy và thừa nhận rằng bất kỳ một quốc gia nào trên thế giới có chính thể cộng hòa thì việc bầu cử là bầu người của đảng cầm quyền để giữ các chức vụ then chốt của bộ máy nhà nước. Vì vậy, mà mọi đảng cầm quyền phải bằng mọi cách để đưa người của mình nắm bằng được các chức vụ đó. Chính vì vậy trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền ở nước ta cần phải tạo ra một môi trường thật dân chủ trong bầu cử, nếu không thì đó chỉ là một sự hợp thức hoá. Chính vì vậy nhiều ý kiến cho rằng cần phải thiết lập các chức vụ

trong cơ quan hành chính theo chế độ bổ nhiệm. Theo đó Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh- có thể gọi là tỉnh trưởng- ở các tỉnh và gọi là các đô trưởng hay thị trưởng ở các đô thị. Tỉnh trưởng bổ nhiệm các huyện trưởng, quận trưởng và những người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc cơ quan hành chính địa phương. Tất nhiên trong điều kiện một đảng cầm quyền thì việc bổ nhiệm cũng dựa trên cơ sở quyết định của các tổ chức đảng tương ứng, tuy vậy người có quyền bổ nhiệm cũng có những ưu thế, chi phối nhất định người được bổ nhiệm. Mặt khác cũng phải nhận thấy rằng chế độ bổ nhiệm cũng có thể dẫn đến xu hướng chuyên quyền độc đoán.

Tất cả những điều này muốn nói rằng sẽ chẳng bao giờ có được một mô hình lý tưởng, tuyệt hảo nhất, mà chỉ có thể tìm ra mô hình hợp lý trong những giai đoạn nhất định. Thực tiễn đã chỉ ra rằng khi chế độ bầu cử trở nên hình thức thì phải tìm một phương thức khác, chúng ta đã tìm mô hình kết hợp chế độ bầu cử với phê chuẩn, thực tiễn này cũng không mang lại hiệu quả như mong muốn. Vậy phải chăng cần áp dụng chế độ bổ nhiệm trong hành chính.

Bốn là: Phân biệt các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân

Về các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cũng có nhiều vấn đề cần bàn luận.

Việc chúng ta quy định các sở, phòng ban thuộc Ủy ban nhân dân là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cũng có những mâu thuẫn của nó vì bản thân cơ quan này là cơ quan thiết lập theo chế độ "hai chiều trực thuộc". Do đó, nó có những quyền năng không phải bắt nguồn từ quyền năng của Ủy ban nhân dân mà lại từ cơ quan quản lý chuyên ngành cấp trên trao cho nó. Vì vậy, theo quan niệm của chúng tôi cần phải nhận thức đúng về tính độc lập tương đối của cơ quan này trong quan hệ với Ủy ban nhân dân.

Cần phải nhận thấy rằng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cũng có nhiều dạng. Có cơ quan xét về bản chất là cơ quan được thiết lập theo chế độ tản quyền chẳng hạn như cơ quan Công an, (đặc biệt là cơ

quan an ninh) Quân đội, Bưu điện, Ngân hàng nhà nước, Kho bạc nhà nước, Hải quan... Những cơ quan này được thiết lập là để phục vụ cho nhu cầu quản lý tập trung của nhà nước, chứ không vì lợi ích của địa phương, nhưng chúng lại gắn liền với một đơn vị lãnh thổ nhất định do đó chính quyền địa phương cũng có tác động cả tích cực và tiêu cực đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan đó. Trong nhiều trường hợp thì chính quyền địa phương cũng không có khả năng điều hành nắm các cơ quan này, như vậy lại là mâu thuẫn.

Chính vì vậy chúng tôi cho rằng cần phân biệt các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân có hai loại- cơ quan nội thuộc và cơ quan ngoại thuộc, trong đó cơ quan nội thuộc mới thực sự là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, còn cơ quan ngoại thuộc thì tính chất 'chuyên môn' của nó trong quan hệ với Ủy ban nhân dân bị hạn chế và có sự độc lập tương đối với chính quyền địa phương.

KẾT LUẬN

+ Đô thị ngày càng có vai trò to lớn trong sự phát triển mọi mặt về kinh tế, văn hoá xã hội, không có một quốc gia nào được gọi là phát triển nếu như không có đô thị có tính quốc tế.

+ Với những chức năng, đặc trưng riêng có của đô thị đòi hỏi phải có cách tổ chức chính quyền đô thị với những chức năng, quyền hạn, tính tự quản khác với chính quyền ở các vùng nông thôn.

+ Để đổi mới tổ chức chính quyền đô thị trước hết cần phải sửa đổi bổ sung Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994, theo hướng điều chỉnh một cách chuyên biệt về chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị. Khi cần có thể quy định chính quyền của từng thành phố lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh bằng những văn bản pháp luật chuyên biệt.

+ Nghiên cứu đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị và áp dụng mô hình đổi mới trong thực tế là một quá trình lâu dài, phức tạp động chạm tới nhiều vấn đề mang tính chính trị, kinh tế, văn hoá- xã hội đòi hỏi quyết tâm của các nhà chính trị, các nhà lập pháp, nó vượt ra khỏi những quan niệm khoa học thông thường về tổ chức chính quyền địa phương.

+ Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị phải bảo đảm được sự ổn định về mặt chính trị, kinh tế xã hội, không làm đảo lộn đời sống của các cán bộ, công chức làm việc trong bộ máy chính quyền địa phương.

Thiết lập mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị phải xuất phát từ đòi hỏi khách quan của đời sống đô thị, bảo đảm sao cho việc quản lý đô thị được thống nhất, thông suốt, không bị chia cắt, cản trở bởi các cấp quản lý đô thị nh hiện nay.

+ Trong khi chưa có những căn cứ pháp lý mới cho việc tổ chức chính quyền đô thị, các thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh cần có những cuộc thực nghiệm chuyển từ chính quyền ba cấp thành chính

quyền hai cấp và dần tiến tới một cấp chính quyền thành phố hoàn chỉnh gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, trên địa bàn các quận, phường chỉ có các cơ quan đại diện của thành phố, thay mặt thành phố thực hiện các nhiệm vụ được ủy quyền và thực hiện các dịch vụ hành chính. Đây không phải là cấp chính quyền như hiện nay.

Để áp dụng mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị cần phải có những bước thực nghiệm thích hợp, tránh tình trạng duy ý chí chủ quan, hay chỉ là cảm nhận. Thực tiễn đã chỉ ra rằng khi nhìn thấy bộ máy hoạt động kém hiệu quả là người ta thường nghĩ đến cơ cấu của bộ máy đó chưa hợp lý, mà ít đi tìm nguyên nhân khác nằm ngoài bộ máy.

+ Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị cần phải đổi mới cả phương thức thiết lập các cơ quan quản lý tại các đô thị: chuyển từ chế độ bầu và phê chuẩn sang chế độ bổ nhiệm, thành phần Ủy ban chỉ có Chủ tịch và các phó chủ tịch.

+ Bên cạnh việc đổi mới cơ cấu chính quyền đô thị cần phải đổi mới cả các cơ quan "chuyên môn" thuộc Ủy ban nhân dân, phân biệt hai loại cơ quan là cơ quan "nội thuộc" và cơ quan "ngoại thuộc". Để thực hiện điều này cần phải áp dụng nguyên tắc tản quyền và phân quyền theo chiều dọc nhằm đảm bảo tập trung trong quản lý, đồng thời tăng tính tự quản, tự quyết của chính quyền địa phương.