

# GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HÀ NỘI THEO HƯỚNG HIỆN ĐẠI, HOẠT ĐỘNG HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ

PHẠM MINH TUẤN(\*)

Ngày nhận bài: 14/11/2024 Ngày thẩm định: 17/11/2024 Ngày duyệt đăng: 20/12/2024

**Tóm tắt:** Tổ chức chính quyền đô thị là các thiết chế quyền lực nhà nước ở khu vực đô thị, bao gồm các cơ quan nhà nước ở đô thị có mối liên hệ chặt chẽ, thành lập theo luật định thực hiện chức năng quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị. Hà Nội là đô thị đặc biệt đòi hỏi tổ chức chính quyền cũng có những đặc thù. Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản định hướng xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hà Nội, đặc biệt là Luật Thủ đô năm 2024 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để hoàn thiện chính quyền đô thị đặc thù của thành phố Hà Nội, bảo đảm chính quyền hoạt động hiệu lực, hiệu quả đáp ứng yêu cầu đặt ra của kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

**Từ khóa:** chính quyền địa phương; chính quyền đô thị; Luật Thủ đô năm 2024; thành phố Hà Nội

## 1. Đặt vấn đề

Ngày 28/6/2024, Quốc hội khóa XV thông qua Luật Thủ đô gồm 07 chương, 54 điều; có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2025. Thực hiện quy định mới về Luật Thủ đô hứa hẹn sẽ tạo xung lực, sức bật để thành phố Hà Nội phát triển mạnh mẽ trong kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Luật Thủ đô năm 2024 đã dành một chương quy định về *Tổ chức chính quyền đô thị* (Chương 2), trong đó, chính quyền đô thị thành phố Hà Nội được xác định là: “Chính quyền địa phương ở thành phố Hà Nội, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc Thành phố, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân

dân... Chính quyền địa phương ở phường tại Thành phố là Ủy ban nhân dân phường”<sup>(1)</sup>. Tuy nhiên, Luật Thủ đô năm 2024 mới chỉ quy định mang tính khung pháp lý về cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, vấn đề phân cấp, phân quyền, ủy quyền,... mà chưa được cụ thể hóa và cần được đánh giá nhiều chiều cạnh để giải quyết các vấn đề thực tiễn đặt ra. Một trong những vấn đề quan trọng được đặt ra là làm sao vận hành có hiệu quả chính quyền đô thị thành phố Hà Nội; chính quyền đô thị này có đặc điểm gì, cần triển khai theo những nguyên tắc, định hướng, giải pháp như thế nào để bảo đảm hiện đại trong thực tế. Bài viết tập trung làm rõ mô hình chính quyền đô thị qua việc tiếp cận nhiều góc độ khác nhau; xác định một số nguyên tắc mang tính chất nền tảng trong vận hành chính quyền đô thị thành phố Hà Nội và khuyến nghị một số giải pháp hoàn

(\*) PGS, TS, Tạp chí Cộng sản

thiện chính quyền đô thị, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

## **2. Chính quyền đô thị - mô hình quản lý tiên tiến góp phần phát triển bền vững, bứt phá của các thành phố**

Trên thế giới, dù ở nhà nước theo cấu trúc liên bang hay đơn nhất thì đều tổ chức hệ thống chính quyền địa phương để thực thi việc quản trị phạm vi lãnh thổ nhất định. Hiện nay, có hai xu hướng tổ chức hệ thống chính quyền địa phương, đó là: chính quyền địa phương tự trị và hệ thống chính quyền địa phương bán tự trị - hệ thống chính quyền này được phân cấp quản lý nhưng vẫn còn chịu sự tác động, kiểm soát của chính quyền trung ương. Việc tổ chức cấp chính quyền địa phương ở loại đơn vị hành chính nào cần căn cứ vào tính chất, đặc điểm của đơn vị hành chính để bảo đảm phân biệt giữa nông thôn, thành thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Ở Việt Nam, trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) cũng đã có sự phân định rõ giữa chính quyền địa phương ở nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Khái niệm chính quyền đô thị thường được sử dụng để chỉ sự khác biệt đối với chính quyền nông thôn. Nghiên cứu về chính quyền đô thị là yếu tố cơ bản để xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi quốc gia. Chính quyền đô thị có thể được tiếp cận dưới các góc độ sau:

*Thứ nhất, từ góc độ kinh tế, cấu trúc và vận hành của bộ máy chính quyền sẽ là sự cân đối giữa hai khuynh hướng: nhà nước mạnh hay thị trường mạnh để đối diện với những vấn đề đặt ra từ sự khác biệt giữa quản lý đô thị với quản lý nông thôn một cách hiệu quả nhất. Các đô thị sẽ phát triển theo động lực thị trường và chính quyền đô thị đóng vai trò củng cố các yếu tố hỗ trợ thị trường, hạn chế những can thiệp sâu, trong khi khuyến khích sự tham gia của người dân.*

*Thứ hai, từ góc độ chính trị - hành chính, chính quyền đô thị là cấu trúc phân bổ quyền lực để định hình nên khuôn khổ quản trị đô thị. Cấu trúc quyền lực đô thị chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố về đặc điểm kinh tế của địa phương, cấu trúc xã hội, cấu trúc tổ chức nhà nước và chính quyền các cấp. Chính quyền đô thị theo cách tiếp cận này được nhìn từ các trung tâm quyền lực, các liên minh được thiết lập giữa chính quyền và doanh nghiệp, năng lực hành động mà cấu trúc quyền lực đó tạo ra<sup>(2)</sup>.*

*Thứ ba, từ góc độ phát triển đô thị, chính quyền đô thị là nhân tố cốt lõi trong quản lý đô thị, mang tính quyết định trong chất lượng phát triển đô thị. Chính quyền đô thị định hình các tiến trình (agenda), theo đó ra các quyết định và sử dụng những chiến lược, công cụ nhất định trong cấu trúc và vận hành của bộ máy để chi phối sự phát triển đô thị<sup>(3)</sup>.*

Như vậy, có nhiều góc độ tiếp cận để hiểu về chính quyền đô thị với những nội dung khác nhau. Điều đó cho thấy, trong nghiên cứu lý thuyết, chưa thật sự có một khái niệm thống nhất về chính quyền đô thị. Mặc dù vậy, ở phương diện chung nhất, chính quyền đô thị là một loại chính quyền địa phương gồm các tiêu chí: (1) mô hình chính quyền đô thị là mô hình tập trung quản lý ở cấp đô thị; (2) một trong những mục tiêu mà chính quyền đô thị hướng tới là bộ máy hành chính được tinh giản đến mức tối đa, trong đó cơ quan, cá nhân có thẩm quyền quản lý đô thị sẽ có quyền quyết định nhanh và tức thì nhiều vấn đề quan trọng với đô thị; (3) vai trò của người dân cũng được đề cập trong việc xây dựng chính quyền đô thị hiện đại. Nhiều ý kiến cho rằng, chính quyền đô hiện đại là “nhà nước thu nhỏ lại, tư nhân phình ra”, nhà nước chỉ làm chức năng quản lý, đề ra chính sách hợp lý, còn huy động người dân tham gia phát triển đô thị; xây dựng cho người dân thói quen ứng xử đô thị, tuân thủ luật pháp triệt để<sup>(4)</sup>.

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định, chính quyền đô thị là một dạng cụ thể của chính quyền địa phương. Nghĩa là, chính quyền đô thị cũng bao gồm bộ máy công quyền thực hiện chức năng quản lý địa phương, nhưng phải đáp ứng yêu cầu đặc thù của quản lý đô thị. Hà Nội với đặc thù của đô thị là khu vực có mật độ tập trung dân cư cao; tỷ lệ lao động phi nông nghiệp cao nhưng số lượng lao động nông nghiệp không ít; bên cạnh khu vực đô thị có điều kiện kinh tế phát triển, còn có các khu vực nông thôn của các huyện ngoại thành; do đó, bộ máy chính quyền đô thị phải đáp ứng được các yêu cầu của quản lý đô thị Thủ đô với đặc thù nêu trên. Điều này đòi hỏi chính quyền đô thị phải có khả năng quản lý, giải quyết các vấn đề đô thị với vị trí, vai trò là các trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa của cả nước và của khu vực.

### **3. Những nguyên tắc cơ bản cần được bảo đảm và thực hiện hiệu quả trong xây dựng chính quyền đô thị tại Thủ đô Hà Nội**

Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng nhấn mạnh quan điểm: “Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”<sup>(5)</sup>. Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 05/5/2022 của Bộ Chính trị “về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045” xác định: Phát triển Thủ đô Hà Nội “Văn hiến - Văn minh - Hiện đại” là nhiệm vụ chính trị quan trọng đặc biệt trong chiến lược xây dựng và bảo vệ Tổ quốc với tinh thần “Cả nước vì Hà Nội, Hà Nội vì cả nước”; đẩy mạnh xây dựng Đảng bộ và hệ thống chính trị của Thủ đô Hà Nội thực sự gương mẫu, đoàn kết, trong sạch, vững mạnh toàn diện, tiêu biểu. Từ đó, đặt ra nhiệm vụ, giải pháp là “hoàn thiện tổ chức, bộ máy

chính quyền Thủ đô theo hướng tinh gọn, hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, liên thông, phù hợp với vai trò, vị trí và yêu cầu phát triển, quản lý Thủ đô trong giai đoạn phát triển mới”<sup>(6)</sup>.

Như vậy, xét về mặt định hướng, Đảng đặc biệt quan tâm đến việc bảo đảm tính “phù hợp” của tổ chức chính quyền địa phương. Một chính quyền đô thị mạnh, hiệu quả phải được xây dựng để vận hành nhuần nhuyễn với thực tiễn phát triển của đô thị đó. Thực tiễn, tại các thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam hiện nay, có 03 thành phố đang triển khai tổ chức chính quyền đô thị đặc thù theo nghị quyết riêng của Quốc hội, trong đó có Thủ đô Hà Nội, cụ thể: Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 “về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”<sup>(7)</sup>; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 “về thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng”<sup>(8)</sup> và Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 “về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh”. Từ ngày 01/01/2025, có thêm thành phố Hải Phòng tổ chức chính quyền đô thị đặc thù theo Nghị quyết số 169/2024/QH15 ngày 30/11/2024 của Quốc hội.

Theo các nghị quyết này, về cơ bản, chính quyền địa phương ở cấp thành phố và các huyện, xã vẫn tổ chức cấp chính quyền địa phương, gồm có cơ quan đại diện là hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính là ủy ban nhân dân. Trong khi đó, chính quyền địa phương tại các quận, phường thì có sự đặc thù, cụ thể: tại thành phố Hà Nội, chính quyền địa phương ở phường là ủy ban nhân dân phường (không tổ chức hội đồng nhân dân ở phường); tại thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Hải Phòng, chính quyền địa phương ở quận, phường là ủy ban nhân dân quận, phường (không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận, phường). Đồng thời, quy định mới chức năng, nhiệm vụ, chế độ làm việc của Ủy ban

nhân dân quận, phường và các đơn vị hành chính có liên quan. Thành phố Hồ Chí Minh còn tổ chức mô hình “thành phố trong thành phố”, đó là thành phố Thủ Đức có tổ chức cấp chính quyền địa phương với đầy đủ hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân. Thành phố Thủ Đức được thành lập với kỳ vọng vai trò đầu tàu, tiên phong sau khi sáp nhập 03 quận (Quận 2, Quận 9 và Quận Thủ Đức). Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, việc phân cấp, phân quyền trong mô hình thành phố thuộc thành phố còn khiêm tốn và chưa có nhiều đột phá.

Theo *Đề án Điều chỉnh Quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2045, tầm nhìn đến năm 2065*, Hà Nội sẽ xây dựng thành phố phía Bắc trên cơ sở sáp nhập các huyện: Đông Anh, Mê Linh, Sóc Sơn; thành phố phía Tây là khu vực Xuân Mai, Hòa Lạc. Hà Nội cũng cần xây dựng mô hình “thành phố trong thành phố” với việc phân cấp triệt để, giảm bớt đơn vị cấp trung gian, thiết kế các tổ chức có tính chất khu vực, tạo thành các đô thị vệ tinh hỗ trợ cho đô thị trung tâm.

Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương dù đã trải qua nhiều lần sắp xếp<sup>(9)</sup>, nhưng trên thực tế chưa thật sự tinh gọn, chưa tương xứng với nhiệm vụ, thẩm quyền được giao, chưa phù hợp với tính đặc thù về điều kiện tự nhiên, kinh tế, văn hóa - xã hội ở các đô thị, địa phương. Hà Nội lại có đặc thù riêng, như diện tích nông thôn trong cấu trúc lãnh thổ ở các thành phố trực thuộc Trung ương còn chiếm tỷ lệ lớn, dân số giữa nội thành và ngoại thành xấp xỉ nhau<sup>(10)</sup>, nên định hướng quy hoạch đô thị vừa phải tạo được không gian thích hợp cho sự phát triển của đô thị truyền thống, vừa tạo hành lang cho sự xây dựng và phát triển các đô thị mới trực thuộc thành phố. Thực tế cho thấy, hai đô thị đặc biệt ở nước ta (Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh) cũng có những khác biệt khá lớn về nhiều mặt. Yêu cầu này đòi hỏi các thành phố trực thuộc Trung ương cần xây dựng nhiều đô thị vệ tinh, trên cơ sở đó

hình thành đại đô thị với vùng đô thị lõi chính là các quận hiện hữu. Về mặt tổ chức chính quyền, các đô thị vệ tinh này cần hình thành một cấu trúc đô thị hoàn chỉnh, có tính độc lập cao, đủ điều kiện để thành lập một cấp chính quyền địa phương.

Việc xây dựng chính quyền đô thị ở Hà Nội gắn với triển khai Luật Thủ đô năm 2024 ***cần được thực hiện trên cơ sở và bảo đảm những nguyên tắc pháp lý khách quan, khoa học, hợp hiến***, cụ thể:

*Thứ nhất, đẩy mạnh việc phân cấp, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm hướng đến tự quản đô thị*

Tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền đô thị nhằm đề cao trách nhiệm và tạo điều kiện phát huy tính chủ động, sáng tạo để giải quyết kịp thời các vấn đề đặt ra thuộc thẩm quyền giải quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân Thành phố. Thực hiện theo hướng này để khai thác có hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của Thành phố trong phát triển kinh tế - xã hội, tương xứng với vị trí, vai trò của Thành phố đối với cả nước và khu vực. Hiện tại, Luật Thủ đô năm 2024 đã cho phép chính quyền đô thị Hà Nội được “chủ động quyền thực thi pháp luật khi có mâu thuẫn, chồng chéo quy định” tại khoản 2 và khoản 3 Điều 4 của Luật. Tuy nhiên, cần có hướng dẫn cụ thể tổ chức triển khai mạnh mẽ, quyết liệt; đồng thời, chính quyền đô thị Hà Nội cần chuẩn bị về kế hoạch, nguồn lực, lộ trình, tiến độ,... để khi Luật có hiệu lực thì có thể áp dụng ngay nguyên tắc này.

Việc phân cấp, trao quyền phải bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ; đồng thời, phát huy trách nhiệm quyền tự chủ, tính năng động, sáng tạo của Thành phố trong việc thực hiện những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phương châm “*địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm*”<sup>(11)</sup> được Tổng Bí thư Tô Lâm nhấn mạnh trong bài phát biểu khai mạc Hội nghị lần thứ mười Ban

Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII. Phân cấp quản lý đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát, nâng cao vai trò kiến tạo và triệt để việc thực hiện chương trình cải cách hành chính ở các cấp chính quyền nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước ở địa phương; tạo thuận lợi cho hoạt động của doanh nghiệp và nâng cao chất lượng đời sống nhân dân; tăng cường trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân Thành phố và mở rộng dân chủ, minh bạch, thực hiện công khai cho nhiều chủ thể tham gia bàn bạc và giám sát thực hiện.

*Thứ hai, tổ chức quản lý đô thị bảo đảm tính tập trung, thống nhất cao, hạn chế tình trạng chia cắt trong nội bộ theo địa giới hành chính*

Đối với mỗi quan hệ trong nội bộ chính quyền đô thị, cần hạn chế việc phân cấp nhằm bảo đảm tính chất tập trung, thống nhất trong quản lý. Thực hiện việc chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn một cách mạnh mẽ cho cơ quan hành chính cấp dưới thông qua việc ủy quyền để vừa bảo đảm được vai trò quản lý, điều hành tập trung, thống nhất của chính quyền Thành phố, vừa bảo đảm sự gần dân, sát dân, phục vụ nhân dân tốt hơn; đồng thời, hạn chế tình trạng quan liêu của bộ máy hành chính. Tuy nhiên, việc cung ứng các dịch vụ công, như điện, nước, giao thông, giáo dục, y tế,... cần được tổ chức theo mạng lưới quy hoạch chung trên toàn địa bàn đô thị, bảo đảm tính thống nhất, không bị chia cắt, không bị ràng buộc bởi địa giới hành chính nên Thành phố phải trực tiếp quản lý. Nguyên tắc này đòi hỏi phải tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn của Thành phố, trong việc trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn đô thị theo hình thức tản quyền. Theo đó, các cơ quan chuyên môn của cơ quan hành chính Thành phố, tổ chức các chi nhánh, bộ phận đặt tại các đơn vị hành chính nội bộ hoặc theo các khu vực dân cư để thực hiện các nhiệm vụ của mình trên địa bàn.

*Thứ ba, quản lý đô thị phải dựa trên quy hoạch đô thị*

Trong những năm qua, tiến trình đô thị hóa của Hà Nội có nhiều mặt chưa thật sự hiệu quả, vẫn còn tình trạng thiếu đồng bộ, phát triển tự phát, chắp vá, quản lý không nghiêm quy hoạch, hay nói cách khác, vừa xây dựng theo quy hoạch, vừa hợp thức hóa xây dựng bằng quy hoạch. Tất nhiên, vấn đề cốt lõi cần bảo đảm ở đây là quy hoạch phải phù hợp với quy luật đô thị hóa của thế kỷ XX, XXI theo tư tưởng đô thị phát triển bền vững. Khung luật pháp cho việc thực hiện quy hoạch cần đầy đủ, hoàn thiện để trên cơ sở đó, hoạt động quản lý và thực thi quy hoạch chặt chẽ, mang tính pháp lý. Tất cả những vấn đề này thật sự vẫn là thách thức lớn đối với đô thị Hà Nội.

*Thứ tư, tổ chức quản lý đô thị theo nguyên tắc trực tiếp*

Theo nguyên tắc này, yêu cầu đặt ra cho chính quyền đô thị là mọi chủ trương, chính sách đều phải xuất phát từ chính quyền Thành phố, cơ quan hành chính trực thuộc chỉ là chủ thể thực hiện, thay mặt Ủy ban nhân dân Thành phố thực hiện công tác quản lý hành chính; thực hiện mối quan hệ điều hành và chấp hành; thông tin phản hồi từ cấp dưới lên cấp trên phải được thực hiện một cách nhanh chóng và xử lý kịp thời. Trong chính quyền này, mối quan hệ giữa Thành phố với phường, xã cũng là mối quan hệ điều hành - chấp hành, bảo đảm việc thực thi kịp thời, hiệu quả mối quan hệ chiều dọc giữa các cấp chính quyền và mối quan hệ chiều ngang giữa các đơn vị chuyên môn, mối quan hệ giữa các đô thị trực thuộc với vai trò là thành phố vệ tinh.

*Thứ năm, bộ máy quản lý đô thị phải tinh gọn, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có năng lực, phẩm chất ngang tầm nhiệm vụ*

Điều hết sức quan trọng trong chính quyền đô thị là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phải có kiến thức về đô thị và quản lý đô thị. Đồng thời, pháp luật phải đồng bộ, pháp chế được bảo đảm. Đặc biệt, phương

tiện quản lý phải từng bước được hiện đại hóa, thậm chí phải được ưu tiên đi trước một bước so với các vùng miền khác. Dân cư đô thị tập trung với mật độ cao trên một địa bàn hẹp. Người dân đô thị sống gần với cấp chính quyền Thành phố hơn so với khoảng cách địa lý giữa đại bộ phận cư dân nông thôn đối với chính quyền Thành phố. Do vậy, ở đô thị, cần nghiên cứu tinh gọn, giảm các bộ phận, đơn vị hoạt động mang tính trung gian; nơi cần tăng cường số lượng cán bộ để giải quyết công việc thì vẫn phải tăng cường. Hạn chế tình trạng chia tách, gia tăng số lượng đơn vị hành chính gây hệ lụy công kênh bộ máy và phức tạp hóa quá trình quản lý.

Xây dựng mô hình chính quyền đô thị là xu thế phù hợp với quá trình phát triển. Quá trình này tuân thủ một số nguyên tắc, từ đó tạo ra sự tự chủ, năng động của đô thị trong việc bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng dân cư đô thị một cách tốt nhất; đồng thời phát huy hết tiềm năng của đô thị đóng góp chung cho sự phát triển của đất nước.

#### **4. Giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả mô hình chính quyền đô thị thành phố Hà Nội**

Phát biểu tại Lễ kỷ niệm 70 năm ngày Giải phóng Thủ đô (10/10/1954 - 10/10/2024), Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm khẳng định: “Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, phát huy tinh thần “tự chủ, tự tin, tự lực, tự cường, tự hào dân tộc”, huy động mạnh mẽ sức dân, gắn kết chặt chẽ ý Đảng với lòng dân, nhất định Đảng bộ, chính quyền và nhân dân Hà Nội sẽ thực hiện thắng lợi căn dặn của Chủ tịch Hồ Chí Minh, sớm xây dựng “Thủ đô ta” trở thành “Thủ đô xã hội chủ nghĩa” hình mẫu trên thế giới, góp phần đưa đất nước tiến vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc”<sup>(12)</sup>. Để phát triển Thủ đô Hà Nội hướng đến một chính quyền đô thị hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, văn minh, góp phần quan trọng vào tiến trình phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, đòi hỏi cấp ủy, chính quyền Thành phố thực hiện đồng bộ

các giải pháp. Mặc dù chính quyền đô thị Hà Nội là vấn đề phức tạp, nhưng **những giải pháp sau** có tính căn cơ, cần thiết và nên được triển khai sớm trong thực tiễn, cụ thể:

*Một là, hoàn thiện mối quan hệ, cơ chế phối hợp giữa Trung ương và Hà Nội*

Chính phủ cần sớm ban hành các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Thủ đô năm 2024, như nghị định quy định về tổ chức, hoạt động của Ủy ban nhân dân phường (khoản 5 Điều 13); về quản lý, sử dụng không gian ngầm (khoản 2 Điều 19),... Chính phủ cần phân cấp, ủy quyền mạnh hơn trên một số lĩnh vực để Thành phố chủ động trong thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền trong phạm vi được phân cấp. Nguyên tắc phân cấp và các lĩnh vực phân cấp có thể về kinh tế, tài chính, ngân sách, quy hoạch, xây dựng, giao thông vận tải, y tế, giáo dục và đào tạo, lao động, giáo dục nghề nghiệp, nội vụ,... có thể tham khảo tại Nghị định số 84/2024/NĐ-CP ngày 10/7/2024 của Chính phủ “về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh”. Điều này là hoàn toàn hợp hiến và khả thi, do Hiến pháp và nhiều luật không can thiệp quá sâu vào vấn đề phạm vi thẩm quyền của chính quyền địa phương trên một số lĩnh vực, mà giao cho Chính phủ quy định chi tiết bằng các nghị định.

Mối quan hệ điều tiết giữa cơ quan hành chính Thành phố với Chính phủ vẫn giữ nguyên tắc: Những vấn đề mang tính chiến lược đối với phát triển của Thành phố thuộc thẩm quyền của Chính phủ, còn việc tổ chức triển khai thực hiện các quy hoạch, kế hoạch đã được Chính phủ phê duyệt thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của Thành phố. Mối quan hệ giữa cơ quan hành chính Thành phố với Chính phủ và các bộ, cơ quan Trung ương cần tăng cường theo hướng: chủ động rà soát, báo cáo và đề xuất với Chính phủ về định hướng phát triển, các định hướng về đầu tư, các nhu cầu được hỗ trợ từ Trung ương và đề xuất mức độ phân cấp cho chính quyền

Thành phố trên các lĩnh vực để Thành phố có thể chủ động, phát huy tính sáng tạo, nguồn lực của mình và linh hoạt trong quản lý, điều hành phục vụ cho mục tiêu phát triển. Trên cơ sở cơ chế chung, ở từng lĩnh vực, chủ động đề xuất hỗ trợ của từng bộ, ngành cho từng mục tiêu nhất định theo mục tiêu phát triển Thành phố của từng giai đoạn.

Đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền theo nguyên tắc vấn đề nào Thành phố quản lý, giải quyết có hiệu quả hơn thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền và ngân sách cho Thành phố thực hiện. Đồng thời, trách nhiệm của các bộ, ngành đối với việc giải quyết các vấn đề của Thành phố cần rõ ràng, tích cực, không đùn đẩy trách nhiệm trên tinh thần tôn trọng các ý kiến, kiến nghị của chính quyền Thành phố. Cơ chế giải quyết các kiến nghị, đề xuất của Thành phố cần thực hiện theo hướng: khi có những kiến nghị, đề xuất, Thành phố sẽ gửi văn bản và đưa ra các phương án thực hiện. Trong thời gian có kiến nghị, đề xuất, nếu các quy định đang thực hiện có sự bất cập, cần cho phép ngưng thực hiện. Trong khoảng thời gian 15 ngày hoặc hơn (theo những vấn đề cụ thể), nếu Trung ương không có ý kiến phản hồi, Thành phố được quyền thực hiện theo phương án, kiến nghị, đề xuất của Thành phố. Điều này sẽ tránh việc các bộ, ngành Trung ương trì hoãn trả lời, đùn đẩy trách nhiệm.

*Hai là, bảo đảm tính tự chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị Hà Nội*

Sự tự chủ liên quan đến hàng loạt các chính sách. Do vậy, cần tính toán, cân nhắc kỹ lưỡng và việc thi hành các chính sách cần được lập kế hoạch và thực hiện cẩn thận. Hạn chế đến mức thấp nhất những rủi ro do các hành động vội vàng hoặc thiếu kiên trì.

Hiến pháp năm 2013 không đề cập rành mạch về sự tự chủ của chính quyền địa phương. Tại Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: (1) Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương; quyết định các

vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. (2) Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. (3) Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó.

Như vậy, sự tự chủ của chính quyền địa phương sẽ do các luật quy định. Vì thế, cần hệ thống hóa toàn bộ luật pháp liên quan đến sự tự chủ của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền đô thị, kể cả những kiến nghị sửa đổi mang tính sáng kiến, đề xuất luật nhằm duy trì tính thống nhất và phát hiện các điểm trùng lặp, không nhất quán, tháo gỡ những cản trở cho sự phát triển của đô thị. Sự tự chủ phải bảo đảm rằng, các cơ chế nhằm duy trì sự tham gia của công chúng và sự tự chủ trong việc ban hành quyết định được quy định trong khuôn khổ pháp lý, điều tiết và thể chế hóa trong quá trình thực hiện. Các cơ quan chính quyền cấp dưới cần được hướng dẫn trong việc khuyến khích công dân tham gia vào quá trình ban hành quyết định.

Bên cạnh đó, cần bảo đảm rằng, các cấp chính quyền Thành phố có đủ năng lực thực hiện chức năng và trách nhiệm được giao. Việc chuyển các chức năng và thẩm quyền cho chính quyền các cấp cần tương thích với việc chuyển giao công nghệ, kỹ năng và các nguồn nhân lực, tài chính. Đồng thời, cần bảo đảm sự phát triển nguồn nhân lực và xây dựng năng lực tổ chức cho đến thời điểm chính quyền Thành phố có thể độc lập duy trì các nhu cầu của mình.

*Ba là, bảo đảm mối quan hệ chiều dọc giữa các cấp chính quyền và mối quan hệ chiều ngang giữa các đơn vị chuyên môn; mối quan hệ giữa các đô thị trực thuộc với vai trò đô thị vệ tinh với thành phố Hà Nội*

Mối quan hệ giữa chính quyền Thành phố và các ủy ban nhân dân cấp dưới, giữa Ủy ban nhân dân quận, huyện, thành phố vệ tinh với phường, xã là mối quan hệ điều hành - chấp hành. Chính quyền cấp trên ban hành chính sách, cấp dưới phản hồi thông tin qua báo cáo và tham mưu, đề xuất, kiến nghị.

Các sở với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và tham mưu cho Ủy ban nhân dân Thành phố, nhưng phương thức chỉ đạo, điều hành theo hướng xuyên suốt, thống nhất, không bị cắt khúc theo địa bàn, lãnh thổ. Sự đổi mới của mối quan hệ này là sự chủ động của cấp sở trong việc tham mưu tổ chức quản lý hiệu quả hơn. Vì vậy, cần phải xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm quản lý đô thị trong việc ban hành văn bản cụ thể hóa về cơ chế trách nhiệm và nội dung của sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các nhiệm vụ quản lý đô thị. Cơ chế phối hợp phải đồng bộ và cơ quan chủ trì phải được giao quyền và thực thi đúng quyền được giao. Bảo đảm sự phối hợp đồng bộ trên tất cả các lĩnh vực, như quản lý quy hoạch, quản lý đầu tư, quản lý xây dựng, quản lý kết cấu hạ tầng, quản lý kinh doanh, đầu tư,... tránh tình trạng một công việc, một công trình nhiều cơ quan, đơn vị quản lý, đầu tư không đồng bộ.


Riêng mối quan hệ giữa sở với Ủy ban nhân dân quận, huyện và thành phố vệ tinh theo hướng tổ chức quản lý theo ngành dọc, không còn trực thuộc thẩm quyền quản lý toàn diện của ủy ban nhân dân (đối với các lĩnh vực giáo dục, y tế, quản lý đô thị,...). Mối quan hệ giữa các sở với Ủy ban nhân dân quận, huyện và thành phố vệ tinh là quan hệ phối hợp theo địa bàn, lãnh thổ. Một số lĩnh vực khác cần kết hợp chặt chẽ hơn giữa các ủy ban nhân dân với cơ quan chuyên môn trong công tác quản lý nhà nước như kinh tế, kế hoạch, văn hóa, xã hội,... thì tổ chức theo cơ cấu của các ủy ban nhân dân.

Đối với các cơ quan chuyên môn được tổ chức theo ngành dọc, chịu sự chỉ đạo toàn diện về mặt chuyên môn của cấp sở, quản lý trực tiếp theo mối quan hệ chỉ đạo, điều hành và chấp hành. Đối với các cơ quan chuyên môn được tổ chức tại địa phương thì thực hiện hai mối quan hệ song trùng: chịu sự chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn, kiểm tra của cấp sở về chuyên môn, nghiệp vụ; kết quả công tác quản lý nhà nước trên địa bàn phụ trách và chịu sự quản lý điều hành của ủy ban nhân dân trên địa bàn, lãnh thổ. Mối quan hệ giữa cơ quan chuyên môn cấp quận, huyện với công chức thực thi nhiệm vụ tại phường, xã cũng thực hiện theo hai mối quan hệ song trùng tương tự.

*Bốn là, nâng cao vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các chủ thể trong xã hội góp phần củng cố quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân*

Cần nghiên cứu rà soát lại tổ chức bộ máy của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên để kiện toàn, sắp xếp lại theo hướng tinh gọn, rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, không chồng chéo, bỏ sót nhiệm vụ. Nghiên cứu đổi mới phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên phù hợp với yêu cầu tình hình, nhiệm vụ mới, không hành chính hóa trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức này. Tăng cường vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên bảo đảm quyền dân chủ của nhân dân trong thực hiện chức năng tập hợp, vận động quần chúng tham gia xây dựng và giám sát tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong chính quyền đô thị.

Tổ chức các cuộc đối thoại trực tiếp, góp phần tạo môi trường dân chủ, cởi mở, kết hợp đối thoại với nhiều bên, nhiều cấp cùng tham gia,... Thông qua hoạt động tiếp xúc, đối thoại của cấp ủy, chính quyền, cá nhân người có trách nhiệm, thẩm quyền trực tiếp trả lời, tiếp thu và giải quyết những vấn đề liên quan đến từng tổ chức, đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, hội viên và nhân dân.

Tăng cường các hoạt động sơ kết, tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm việc thực hiện các quy định về giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội và của đối tượng được giám sát, các cơ quan, tổ chức có dự thảo văn bản được phản biện xã hội. Có cơ chế phát hiện để kịp thời khen thưởng, động viên các cá nhân, tổ chức có thành tích xuất sắc trong công tác giám sát, phản biện xã hội. Kịp thời có biện pháp đôn đốc, chấn chỉnh, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm hoặc thiếu trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong công tác giám sát, phản biện xã hội. Thông qua sơ kết, tổng kết về việc thực hiện giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội để lựa chọn hình thức, phương pháp giám sát, phản biện thích hợp, hiệu quả đối với việc thực thi nguyên tắc tập trung dân chủ trong Đảng. Mở rộng kênh thông tin hiện đại để tiếp nhận và xử lý phản hồi, góp ý của người dân qua nền tảng mạng xã hội, phân tích, trả lời qua Chatbox AI 

(1) Điều 8 Luật Thủ đô năm 2024

(2) Tham khảo tại: Báo cáo tổng hợp Đề tài khoa học cấp Thành phố: *Khảo sát và đánh giá việc thí điểm mô hình chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh*, do PGS, TS. Phạm Minh Tuấn làm Chủ nhiệm, Thành phố Hồ Chí Minh, 2016, tr.35-40

(3) và (4) Báo cáo tổng hợp Đề tài khoa học cấp Thành phố: *Nghiên cứu chính quyền đô thị đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị - Từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, do PGS, TS. Nguyễn Trọng Hòa làm Chủ nhiệm, Thành phố Hồ Chí Minh, 2015

(5) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.178

(6) Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 05/5/2022 của Bộ Chính trị “về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”

(7) Nghị quyết này sẽ chính thức hết hiệu lực vào ngày 01/01/2025 khi Luật Thủ đô năm 2024 bắt đầu có hiệu lực

(8) Mặc dù Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 136/2024/QH15 ngày 26/6/2024 “về tổ chức chính quyền đô thị và thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng” thay thế cho Nghị quyết số 119/2020/QH14 “về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng”, nhưng thời điểm có hiệu lực là từ ngày 01/01/2025 nên thời gian qua, thành phố Đà Nẵng vẫn triển khai thí điểm chính quyền đô thị theo Nghị quyết số 119/2020/QH14

(9) Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”

(10) Năm 2008, Hà Nội được mở rộng với việc sáp nhập tỉnh Hà Tây, huyện Mê Linh (Vĩnh Phúc) và 04 xã thuộc huyện Lương Sơn (Hòa Bình) với diện tích khoảng 3.359 km<sup>2</sup>, gấp 03 lần diện tích trước đó. Theo kết quả cuộc Tổng điều tra Dân số và Nhà ở năm 2019, Hà Nội có dân số 8.053.663 người, trong đó, dân số nội thành là 3.962.310 người (chiếm 49,2%) và dân số nông thôn là 4.091.353 người (chiếm 50,8%). Cấu trúc hành chính - lãnh thổ của Hà Nội gồm 12 quận, 01 thị xã và 17 huyện

(11) Toàn văn phát biểu khai mạc Hội nghị Trung ương 10 của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm, <https://xaydungchinhachsach.chinhphu.vn>, ngày 18/9/2024

(12) Toàn văn bài phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Lễ kỷ niệm 70 năm ngày Giải phóng Thủ Đô, <https://kinhtedothi.vn>, ngày 10/10/2024