

ĐỀ XUẤT XÂY DỰNG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM

*ĐINH THỊ MINH THU**

Ngày nhận bài: 25/02/2019

Ngày phản biện: 04/03/2019

Ngày đăng bài: 25/03/2019

Tóm tắt:

Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 và được cụ thể hóa trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chỉ mới phác họa một mô hình “do Quốc hội quyết định thành lập, được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, có chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm, yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đó”. Bộ máy chính quyền địa phương của đơn vị này gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) nhưng hoàn toàn chưa quy định cụ thể về mô hình tổ chức bộ máy và chức năng, nhiệm vụ ra sao, tương đương với cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã. Bài viết đề xuất mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở nước ta trên cơ sở nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành của nước ta về tổ chức chính quyền địa phương và đúc kết có chọn lọc kinh nghiệm của thế giới trong việc xây dựng thành công mô hình tổ chức chính quyền ở các đặc khu kinh tế, đặc khu hành chính.

Abstract:

The special administrative and economic unit was recorded in the 2013 Constitution and concretized in the 2015 Local Government Organization Law, has just sketched a model of "established by the National Assembly, used of special socio-economic mechanisms and policies, with local administrations organized suitable with the characteristics, requirements and objectives of socio-economic development of that special administrative and economic units". The apparatus of the local government of this unit includes People's Councils and People's Committees, but there has not yet specified the organizational structure model and functions and tasks, which are equivalent to the provincial level, district or commune level. The paper proposes the organization and operation model of local authorities in the special administrative and economic units in our country on the basis of studying our current legal documents on the local government organization and selectively synthesizing the world's experience in the successful construction of a governmental organization model in special economic zones and special administrative zones.

* Học viên cao học Luật, Trường Đại học Cần Thơ; Email: thuhdnd@gmail.com

Từ khóa:

Chính quyền địa phương, đặc khu, mô hình tổ chức, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Keywords:

Local government, special zones; organizational model, the special administrative and economic unit.

1. Đặt vấn đề

Dự thảo Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt khi trình ra tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XIV đã làm xuất hiện nhiều quan điểm trái chiều xung quanh dự luật này. Một trong những vấn đề gây ra nhiều tranh luận là cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tại các đơn vị này. Mô hình đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt hay đặc khu được kỳ vọng là một bước tiến mới thúc đẩy sự phát triển kinh tế cả nước, mở ra nhiều cơ chế, chính sách đặc biệt mang tính đột phá nhằm phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng đặc khu để phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững, nâng cao năng lực và sức cạnh tranh của nền kinh tế nước ta với các nước trong khu vực và trên thế giới. Vì vậy, đặc khu cần có một bộ máy “vượt trội” để điều hành nền hành chính - kinh tế đặc biệt cùng với những “ưu ái” riêng biệt trên cơ sở đảm bảo tinh thần Hiến pháp năm 2013 nhưng cũng thoát ly khỏi cơ cấu tổ chức thông thường của bộ máy chính quyền địa phương hiện tại để thực hiện mục tiêu trên. Trong phạm vi bài viết, tác giả tập trung bàn về cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

2. Các tiêu chí về xây dựng bộ máy chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt từ kinh nghiệm của một số quốc gia

Trên thế giới chưa có mô hình đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt mà chỉ tồn tại các đặc khu hành chính, đặc khu kinh tế, khu tự trị, khu kinh tế... Mô hình đặc khu kinh tế hiện đại đầu tiên được thành lập tại Puerto Rico (vùng quốc hải ở phía đông bắc biển Caribe thuộc chủ quyền của Hoa Kỳ) năm 1942. Từ đó, mô hình này dần được nhân rộng tại nhiều quốc gia châu Á, điển hình như Ấn Độ, Hàn Quốc, Đài Loan, Malaysia, Philippines, Singapore vào cuối thập niên 60. Số lượng các đặc khu kinh tế tăng nhanh qua từng thời kỳ, đến năm 2015 đã có khảng 4.500 khu tại 140 quốc gia, trong đó có nhiều nước đang phát triển. Trong số các đặc khu kinh tế đã được thành lập trên thế giới, có những đặc khu thành công như ở Trung Quốc, Philippines, Hàn Quốc, Myanmar. Ngược lại, có những đặc khu không mấy thành công như ở Ấn Độ, Senegal...¹. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thành công hay thất bại của các đặc khu, trong đó có nguyên nhân xuất phát từ mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tại các đặc khu. Sự khác biệt chính giữa các mô hình này là mức độ áp dụng những chính sách đặc biệt về hệ thống chính trị, thể chế kinh tế, thể chế hành chính, chính sách quản

¹ MieKa: *Kinh nghiệm trong tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia*, trang Thông tin điện tử của Bộ Tư pháp, <http://www.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2345>

lý dân cư. Tùy thuộc vào lịch sử phát triển và đặc điểm của từng loại mô hình mà mức độ “mở” có thể khác nhau, mục tiêu “kinh tế” có thể được đặt nặng hơn mục tiêu “hành chính” và ngược lại. Từ kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy, việc xây dựng đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cần lưu ý các tiêu chí sau đây:

Thứ nhất, đơn giản hóa bộ máy hành chính nhà nước, bảo đảm sự giám sát của Hội đồng nhân dân.

Ví dụ: Từ đầu những năm 1980, Trung Quốc thành lập 5 đặc khu kinh tế đầu tiên (Thâm Quyển, Chu Hải, Sán Dầu (tỉnh Quảng Đông), Hạ Môn (tỉnh Phúc Kiến) và đảo Hải Nam trực thuộc Trung ương) để phát triển hợp tác kinh tế và trao đổi kỹ thuật với nước ngoài và thực hiện chương trình hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa. Từ cuối những năm 1980, Trung Quốc nhân rộng mô hình đặc khu kinh tế ra 14 thành phố ven biển (trong đó có Thượng Hải). Chính quyền đặc khu được tổ chức với bộ máy hành chính được tinh giảm tối đa. Thực hiện phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn cho cơ quan quản lý đặc khu kinh tế; xây dựng hệ thống quản lý điện tử, trực tuyến, tự động, công khai, minh bạch, liên thông trong quản lý các lĩnh vực (thuế, tài chính, ngân hàng, hải quan, thương mại, kinh doanh...). Công tác quản lý nhà nước tập trung về mặt quy hoạch, tách biệt với chức năng kinh doanh; chính quyền đặc khu chỉ có 04 cơ quan quản lý các lĩnh vực: phát triển kinh tế; phát triển thương mại, vận tải và nông nghiệp. Chính quyền đặc khu chỉ điều tiết những vấn đề vĩ mô².

Chính quyền địa phương tại các đặc khu kinh tế được phân cấp, ủy quyền mạnh mẽ trong việc ban hành các văn bản pháp quy đã góp phần giải quyết nhanh, hiệu quả các vấn đề mà đời sống kinh tế xã hội đặt ra, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh phát triển nhanh chóng. Chính quyền thành phố Thâm Quyển là đơn vị chính quyền hoàn chỉnh gồm có HĐND thành phố, Chính phủ nhân dân đặc khu đứng đầu là Thị trưởng. Thành phố chia thành 8 quận, trong đó 4 quận là các đặc khu kinh tế chuyên ngành, 1 quận là trung tâm tài chính thương mại, 1 quận là trung tâm hành chính của thành phố, 1 quận là trung tâm công nghệ cao và 1 quận là cơ sở dịch vụ hậu cần hàng hải - logistic.

Nhìn chung, chính quyền ở đặc khu kinh tế Thâm Quyển rất gọn, nhẹ chỉ có 3 cấp hành chính, giúp đơn giản hóa bộ máy hành chính, bộ máy điều hành linh hoạt, không bị chông chéo về chức năng, nhiệm vụ.

Thứ hai, tăng cường tính tự chủ và tập trung ưu tiên phát triển “vượt trội” về kinh tế.

Quần đảo Cayman là vùng lãnh thổ hải ngoại của Vương quốc Anh có quyền tự chủ hoàn toàn, trừ quốc phòng và ngoại giao do Vương quốc Anh điều hành. Quần đảo có bộ máy quản lý riêng, có quyền lập pháp và hành pháp độc lập, đứng đầu là Thống đốc do Nữ hoàng

² MieKa: Kinh nghiệm trong tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia, trang Thông tin điện tử của Bộ Tư pháp, <http://www.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2345>

bổ nhiệm. Có bộ máy quản lý riêng, quy định những chính sách thông thoáng và có thể điều chỉnh linh hoạt trong 3 lĩnh vực chủ đạo là tài chính tiền tệ, du lịch và bất động sản.

Ở các nước trên thế giới, Đặc khu kinh tế là mô hình được ưa chuộng ở hầu hết các quốc gia, hướng đến các mục đích kinh tế, ít liên quan đến yếu tố chính trị và lịch sử. Hầu hết các đặc khu kinh tế trên thế giới đều được xây dựng trên cơ sở có luật hoặc Nghị quyết của Quốc hội về đặc khu kinh tế. Bộ máy quản lý nhà nước được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao, quyền tự quyết trên nguyên tắc được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Chính quyền địa phương tại các đặc khu kinh tế được phân cấp, ủy quyền mạnh mẽ trong việc ban hành các văn bản pháp quy. Bộ máy quản lý nhà nước được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao, quyền tự quyết trên nguyên tắc được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Chính quyền địa phương tại các đặc khu kinh tế được phân cấp, ủy quyền mạnh mẽ trong việc ban hành các văn bản pháp quy đã góp phần giải quyết nhanh, hiệu quả các vấn đề mà thực tiễn đời sống kinh tế xã hội đặt ra. Đặc khu hành chính ít được phổ biến hơn được thành lập thường là vì lý do chính trị. Việc tồn tại của mô hình này có thể nhằm mục đích giữ gìn sự ổn định của vùng đó mà vẫn bảo đảm cho sự toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia.³

Thứ ba, ứng dụng khoa học - công nghệ trong xây dựng chính quyền theo hướng tinh gọn bộ máy và đơn giản hóa thủ tục hành chính.

Ví dụ: Năm 2006, Hàn Quốc thành lập Thành phố quốc tế tự do Jeju với 5 mục tiêu phát triển gồm: tự trị phân quyền cao, phát triển thị trường toàn cầu, tăng cường phúc lợi xã hội, giao lưu văn hóa quốc tế và bảo vệ tài nguyên môi trường. Jeju là một thành phố quốc tế tự do trực thuộc Trung ương, tương đương cấp tỉnh. Điều hành hoạt động của thành phố là Hội đồng địa phương, đứng đầu là Thống đốc. Chính quyền thành phố được phân cấp 1.336 thẩm quyền trên tất cả các lĩnh vực ngoại trừ quốc phòng, ngoại giao và được quy định chi tiết trong Luật đặc biệt về Jeju. Đồng thời, với bộ máy hành chính hiệu quả, các thủ tục hành chính cũng được đơn giản hóa, công khai, minh bạch, dễ hiểu, dễ tiếp cận với sự hỗ trợ của công nghệ thông tin. Phương châm thường được áp dụng tại các đặc khu là “chính phủ nhỏ, xã hội lớn”, “phê duyệt ít - dịch vụ nhiều”, “lãnh đạo công - quản trị tư”, “hiệu quả cao, pháp chế hóa”, “tinh giản, thống nhất và hiệu quả”⁴.

Khác với các nước trên thế giới, Việt Nam không tồn tại các yếu tố lịch sử dẫn đến việc thành lập đặc khu hành chính. Mô hình mà Việt Nam đang hướng tới là sự kết hợp “đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt” nhằm đáp ứng những yêu cầu nội tại trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế. Việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại các đơn vị hành

³ MieKa: *Kinh nghiệm trong tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia*, trang Thông tin điện tử của Bộ Tư pháp, <http://www.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2345>

⁴ MieKa: *Kinh nghiệm trong tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia*, trang Thông tin điện tử của Bộ Tư pháp, <http://www.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2345>

chính - kinh tế đặc biệt ở nước ta nên học tập có chọn lọc những kinh nghiệm thành công trong việc xây dựng các đặc khu ở các nước trên thế giới, đồng thời phải phù hợp với chế độ chính trị, chính sách phát triển kinh tế của đất nước. Bởi nếu không tương thích giữa vượt trội về “thể chế kinh tế” với vượt trội về “thể chế hành chính - hành pháp” sẽ không thể tạo ra thể chế vượt trội và do đó không khác nhiều với các “khu kinh tế đặc biệt” đã có. Do đó, vấn đề cần quan tâm là bên cạnh thể chế vượt trội về kinh tế, cần xem xét cụ thể về cách thức tổ chức chính quyền địa phương tại đơn vị này.

3. Đề xuất mô hình cho chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Hiến pháp năm 2013 và cả Luật Tổ chức chính quyền địa phương đều không khái niệm về đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt (gọi tắt là đặc khu) mà chỉ mô tả là một trong các loại đơn vị hành chính thuộc vùng, lãnh thổ do Quốc hội quyết định thành lập, được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, có chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm, yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đó. Như vậy, hiểu một cách khái quát, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt là một đơn vị hành chính được Nhà nước trao những cơ chế, chính sách đặc biệt, có tính ưu đãi về kinh tế, xã hội và quản lý nhà nước, nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững ở mỗi địa phương cũng như của cả nước.

Vì thế, cũng như các đơn vị hành chính khác, đặc khu này cũng phải có bộ máy chính quyền địa phương để thực hiện chức năng quản lý nhà nước và cung ứng các dịch vụ công trên địa bàn. Tuy nhiên, tính đặc biệt chính là khung khổ thể chế, luật pháp, chính sách, thủ tục hành chính,... tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt tạo thuận lợi tối đa cho các nhà đầu tư, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và người dân trên địa bàn. Chính quyền ở các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt sẽ được trao thêm những nhiệm vụ và quyền hạn bổ sung, mở rộng hơn so với các cấp chính quyền địa phương hiện nay nhưng phải có cơ cấu bộ máy chính quyền gọn nhẹ, ít đầu mối trung gian, vận hành thông suốt, nhanh nhạy, với đội ngũ cán bộ, công chức tinh, gọn, có năng lực và trách nhiệm cao mới có thể thực thi công vụ có hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng tốt nhất các đòi hỏi của nhà đầu tư trong và ngoài nước, của các tổ chức kinh tế - xã hội và người dân.

3.1. Các nguyên tắc khi xây dựng đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Dựa trên khái niệm và căn cứ pháp lý về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và tổ chức chính quyền địa phương tại đơn vị - hành chính kinh tế đặc biệt, việc tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

Thứ nhất, cần xác định chính xác cấp chính quyền địa phương để lựa chọn mô hình tổ chức bộ máy thích ứng, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, phù hợp với các chính sách, chiến lược, quy hoạch phát triển của đất nước, đặc biệt là trình độ, năng lực quản lý của bộ máy chính quyền nơi đây. Đồng thời, có những nét “vượt trội” đặc trưng của chính quyền địa phương tại đơn vị - hành chính kinh tế đặc biệt.

Thứ hai, phải có một bộ máy chính quyền địa phương đầy đủ để quản lý đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với các vấn đề của địa phương để phát huy mọi tiềm năng, thế mạnh của vùng. Tuy nhiên, vẫn cần sự kiểm soát, giám sát của cơ quan dân cử nhằm tránh tình trạng lạm quyền, giúp cho việc bảo đảm thực hiện hiệu quả quản lý địa phương.

Thứ ba, bộ máy chính quyền tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phải được xây dựng theo hướng tinh gọn, hiệu quả, được trao những cơ chế đặc thù khác với các loại chính quyền địa phương khác (cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã). Đây cũng chính là “thể chế vượt trội”.

3.2. Vấn đề xác định cấp hành chính - lãnh thổ

Theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013, các đơn vị hành chính ở nước ta được phân thành các cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Trong đó, cấp tỉnh gồm tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; cấp huyện gồm quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; cấp xã gồm xã, phường, thị trấn. Bên cạnh đó, còn có đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt được quy định tách rời do Quốc hội thành lập. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tiếp tục xác định các đơn vị hành chính ở nước ta được tổ chức theo 3 cấp như trên, đồng thời đặt đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt riêng biệt tách rời khỏi 3 cấp. Như vậy, Điều 110 Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đều không xác định rõ cấp lãnh thổ của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Theo Khoản 9, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định “... Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật”. Điều này cho thấy vị trí “đặc biệt” của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt khi được xếp cùng hàng với cấp tỉnh và thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Rõ ràng là Hiến pháp năm 2013 xác định đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt là một đơn vị hành chính riêng không trực thuộc cấp tỉnh cũng không trực thuộc cấp huyện, thực chất là “bỏ ngõ” cho Quốc hội quyết định khi thành lập.

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII đã nhấn mạnh “việc xây dựng một số đặc khu kinh tế để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá”, và “xây dựng đặc khu kinh tế với thể chế có tính đột phá, có khả năng cạnh tranh quốc tế”. Hình thức đặc khu luôn hàm nghĩa “vượt” luật hiện hành, nghĩa là phải tạo dựng được những quy chế “đặc biệt” về kinh tế, lẫn mô hình tổ chức quản lý hành chính và xã hội. Điều dễ nhận thấy là việc thành lập các đơn vị này là để thu hút đầu tư và thúc đẩy kinh tế của cả nước phát triển; việc thành lập này cũng là những thực nghiệm quan trọng về thể chế để từng bước mở rộng ra cho cả nước. Đây rõ ràng là những ưu tiên của quốc gia.

Chính vì vậy, tác giả cho rằng các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phải là đơn vị hành chính cấp tỉnh trực thuộc Trung ương. Điều này vừa đảm bảo tinh thần Hiến pháp năm 2013 của một cấp chính quyền địa phương riêng biệt, vừa có đủ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn để quản lý nhà nước và triển khai các chính sách, thể chế vượt trội để thu hút đầu tư phát triển vùng, phát huy được tính độc lập, tự chủ tương đối trong việc đưa ra những cơ chế, quyết sách cho sự phát triển kinh tế của vùng lãnh thổ, kết nối với các trung tâm kinh tế khác của đất nước. Nếu các đơn vị hành chính - kinh tế nói trên là một cấp chính quyền tương đương cấp huyện trực thuộc tỉnh thì sẽ không đủ điều kiện để xử lý các vấn đề đặc thù của đơn vị với tính chất là một khu kinh tế tự do mở, việc kết nối với các trung tâm kinh tế của đất nước sẽ khó khăn hơn nhiều. Muốn vậy, thẩm quyền của chính quyền tại các đơn vị này phải được phân quyền, phân cấp mạnh từ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Vấn đề đặt ra là mức độ phân quyền, phân cấp cần đạt đến đâu để bảo đảm cho chính quyền đặc khu khả năng giải quyết các đòi hỏi mang tính chất “đặc biệt” của nó.

Tính “đặc biệt” sẽ được thể hiện ở chính quyền tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt là chính quyền địa phương một cấp, nghĩa là không phân chia thành các đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ hơn (không có cấp huyện và cấp xã), chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cấp chính quyền này giống như cấp tỉnh, nhưng có thể vượt trội hơn. Điều này nhằm hạn chế tối đa cấp trung gian tham gia vào quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương (trừ những trường hợp có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp) nhằm tạo điều kiện cho chính quyền đặc khu chủ động, sáng tạo trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao, đảm bảo thực sự hiệu lực, hiệu quả và quyết đoán.

3.3. Vấn đề tổ chức bộ máy chính quyền địa phương

Hiến pháp năm 2013 không xác định chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính lãnh thổ được tổ chức cơ cấu như thế nào. Khoản 2, Điều 111 Hiến pháp chỉ quy định: “Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”. Như vậy, chỉ những đơn vị hành chính lãnh thổ được xác định là một cấp chính quyền thì mô hình tổ chức chính quyền địa phương mới bao gồm HĐND và UBND. Tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã xác định chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt gồm có HĐND và UBND. Có thể thấy, một quy định tương chừng “mở” ở Hiến pháp khi bỏ ngõ trong việc xác định đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt có thể tồn tại dưới dạng cấp chính quyền địa phương hoặc chính quyền địa phương, nhưng đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 rõ ràng đã ngầm chỉ định đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt là một cấp chính quyền địa phương khi xác định nó bao gồm HĐND và UBND.

Theo quan điểm tác giả, trên cơ sở những nguyên tắc tổ chức chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt như đã nêu trên, chính quyền địa phương ở đặc khu là cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND bảo đảm phù hợp với Hiến

pháp năm 2013 và thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015⁵; thể hiện tính nhất quán về tổ chức của hệ thống bộ máy chính quyền địa phương, bảo đảm nguyên tắc “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách”, bảo đảm tính đại diện và quyền làm chủ, quyền giám sát của nhân dân ở các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Phương án này cũng tiếp thu kinh nghiệm của một số nước như Thâm Quyển - Trung Quốc, thành phố quốc tế tự do Jeju - Hàn Quốc đều vẫn tổ chức chính quyền có cơ quan dân cử.

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động và nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND ở cấp chính quyền này phải được thực hiện như thế nào để mang tính “đặc biệt” mà Luật đã ưu ái.

Về phương thức hoạt động, Luật quy định thực hiện theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nghĩa là hoạt động như các cấp chính quyền khác. Như vậy, hướng “đặc biệt” cần xem xét là cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và số lượng con người cụ thể của HĐND và UBND mà theo Luật định là “do Quốc hội quy định khi thành lập”.

3.4. Vấn đề bảo đảm tính “tự quản” của chính quyền địa phương

Trước hết, cần xác định rõ vị trí, vai trò của chính quyền đặc khu là cấp chính quyền tương đương cấp tỉnh, cần phải có cơ chế phân cấp, giao thẩm quyền đặc biệt cho chính quyền địa phương ở đặc khu trên một số lĩnh vực cụ thể. Điều này đồng nghĩa với phân quyền mạnh cho chính quyền đặc khu quyết định một số nội dung thuộc về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền Trung ương. Theo đó, Quốc hội sẽ quy định những nhiệm vụ chính quyền đặc khu được phân cấp hoặc không được phân cấp. Những công việc Trung ương không phân cấp nên là những công việc liên quan tới vận mệnh quốc gia, dân tộc như quốc phòng, an ninh, đối ngoại, tài chính tiền tệ, ngân sách... Cũng có thể xác định những lĩnh vực chính quyền Trung ương phân cấp một phần cho chính quyền đặc khu. Song, một cách chung nhất, theo tác giả nên trao quyền cho chính quyền đặc khu theo hướng việc nào địa phương không làm được hoặc không đủ vật lực, tài lực và năng lực thì Trung ương mới làm và phải làm. Tất nhiên, việc trao quyền đi đôi với quy định tăng cường chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trước pháp luật. Việc tăng cường phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương ở đây sẽ tạo thuận lợi hơn cho việc phát huy tính năng động, sáng tạo để thực thi công việc quản lý nhà nước một cách có hiệu lực, hiệu quả, cũng như kịp thời cung ứng các dịch vụ công cho các nhà đầu tư, các tổ chức và người dân trên địa bàn.

Bên cạnh đó, ở cấp chính quyền đặc khu, cần nghiên cứu trao nhiều quyền hơn cho các cơ quan hành chính nhằm tăng cường năng lực xử lý các vấn đề thực tiễn ở đặc khu và tăng tính chủ động của UBND, đáp ứng kịp thời các yêu cầu chính đáng của các nhà đầu tư và doanh nghiệp trên địa bàn. Đây cũng là xu hướng chung ở nhiều nước trên thế giới. Chính vì vậy, cần nghiên cứu để chuyển một số quyền hạn của HĐND sang cho UBND trong việc

⁵ Xem thêm các Điều 2, 4, 75 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

quyết định những chủ trương, chính sách theo yêu cầu của Chính phủ, các Bộ, ngành mang tính điều hành theo từng ngành, lĩnh vực, các biện pháp cụ thể để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp. Bởi trên thực tế có rất nhiều Nghị định, Thông tư quy định mang tính định khung và yêu cầu UBND phải thông qua HĐND quy định chi tiết những điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan Nhà nước cấp trên, hay vấn đề lập dự toán, phê chuẩn quyết toán thu chi ngân sách ở địa phương, đây là những nội dung mang tính chất quản lý, điều hành, nghiệp vụ chuyên môn theo ngành, lĩnh vực và rõ ràng UBND có đội ngũ phòng, ban chuyên môn am hiểu sâu, sát sao chuyên môn hơn cơ quan dân cử. Những nội dung mang tính chất tương tự nên chuyên hẳn thẩm quyền cho UBND quyết định và chịu trách nhiệm trước cơ quan Nhà nước cấp trên.

HĐND đặc khu nên được tổ chức tinh gọn, chỉ quyết định một số vấn đề quan trọng, mang tính định hướng lớn như về nhân sự chủ chốt, thông qua quy hoạch đặc khu, một số vấn đề liên quan trực tiếp tới cộng đồng dân cư địa phương. HĐND tập trung hơn vào các hoạt động giám sát, qua đó thúc đẩy mô hình quản trị hiệu quả và linh hoạt.

Cùng với việc phân quyền mạnh cho chính quyền đặc khu quyết định một số nội dung thuộc về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền Trung ương đi đôi với những thể chế “đặc thù” hơn các đơn vị hành chính khác, UBND đặc khu, đứng đầu là Chủ tịch UBND đặc khu thực hiện hầu hết các thẩm quyền về quản lý, điều hành phát triển kinh tế - xã hội tại đặc khu, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế với nhiều thẩm quyền của các cơ quan nhà nước cấp trên. Vì vậy, cần quy định những trường hợp Chủ tịch UBND đặc khu được quyết định mà không phải thông qua Thủ tướng Chính phủ hoặc các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ để giải quyết một số công việc của các nhà đầu tư và các chủ thể kinh tế, xã hội khác trên địa bàn. Điều này nhằm tạo sự chủ động, linh hoạt, xử lý công việc nhanh chóng, kịp thời; đồng thời, phát huy quyền tự chủ và làm rõ trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBND đặc khu.

Bên cạnh đó, trong quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền đặc khu, cần có quy định bộ máy hành chính ở đặc khu ngoài chịu sự giám sát tập trung của HĐND còn phải có cơ chế công khai, minh bạch trong hoạt động, nội dung công khai, hình thức công khai, trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi để công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin phù hợp với quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin.

3.5. Vấn đề “tinh gọn” bộ máy tổ chức của chính quyền đặc khu

Về vấn đề này, với yếu tố “đặc biệt” về hành chính gắn với yếu tố “đặc biệt về kinh tế” thì việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phải thể hiện được sự đột phá trong mô hình tổ chức gắn với phân công, phân cấp thẩm quyền cho từng cơ quan trong bộ máy đó nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả. Vấn đề đặt ra là số lượng đại biểu HĐND và số lượng thành viên UBND; cơ cấu tổ chức bộ máy ra sao để đảm bảo thực sự tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Tác giả cho rằng, Hội đồng đặc khu

nên có sự “đặc biệt” về tổ chức bộ máy cũng như về cơ cấu đại biểu, trong đó, tập trung vào chất lượng đại biểu. Cụ thể:

Thứ nhất, số lượng đại biểu HĐND nên quy định tinh gọn, có thể xem xét chỉ bằng 50% số đại biểu HĐND cấp tỉnh của quy định hiện hành nhưng phải hoạt động chuyên trách. Nội dung này xuất phát từ thực tiễn hoạt động của HĐND hiện nay cho thấy, việc thực hiện chức năng giám sát và quyết định đều chủ yếu do đại biểu chuyên trách thực hiện, hoạt động của đại biểu kiêm nhiệm trên thực tế kém hiệu quả bởi họ nặng về chuyên môn, đa phần là lãnh đạo các sở, ban, ngành nên rất ít có thời gian tham gia thường xuyên các hoạt động thuộc về chức năng, nhiệm vụ của đại biểu dân cử.

Thứ hai, thành phần đại biểu khi xem xét đưa ra giới thiệu cho cử tri bầu nên chú ý cơ cấu là các nhà khoa học, nhà nghiên cứu, các chuyên gia đầu ngành, đại diện cho các khu vực dân cư là những người có uy tín trong các khu vực, hạn chế cơ cấu thành phần là cán bộ thuộc các cơ quan trực thuộc UBND nhằm đảm bảo tính khách quan, độc lập trong giám sát của đại biểu.

Thứ ba, Hội đồng đặc khu có chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, có thể không tổ chức các Ban HĐND do số lượng đại biểu được tinh gọn, được chia thành các Tổ đại biểu phụ trách chủ yếu theo khu vực nhưng có liên hệ gắn kết thông tin với nhau. Việc thẩm tra các tài liệu, văn kiện trình tại kỳ họp sẽ do Chủ tịch HĐND phân công cụ thể cho nhóm đại biểu chuyên trách thực hiện theo chuyên môn, sự am hiểu của đại biểu đối với vấn đề đó.

Đối với Ủy ban đặc khu, giống thông lệ chung, gồm Chủ tịch, một số Phó Chủ tịch và một số Ủy viên UBND. Cơ cấu bộ máy các cơ quan chuyên môn của UBND, nên tổ chức gọn nhẹ phù hợp với đặc điểm, tính chất của nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước và cung ứng dịch vụ công trong một đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, không nhất thiết phải giống như các tỉnh, thành phố khác, cụ thể:

Thứ nhất, có thể thêm hoặc bớt cơ quan chuyên môn để phù hợp với điều kiện, đặc điểm cụ thể của đặc khu.

Thứ hai, cần quy định Chủ tịch UBND đặc khu do Trung ương giới thiệu và HĐND đặc khu bầu. Bởi đặc khu là đơn vị hành chính có vị trí, vai trò quan trọng, mang tính đột phá ảnh hưởng đến sự phát triển của quốc gia. Vì vậy, việc lựa chọn nhân sự cho chức vụ người đứng đầu UBND đặc khu là vấn đề rất quan trọng, cần có sự định hướng từ Trung ương.

Thứ ba, bộ máy giúp việc của UBND cần tách biệt khỏi bộ máy giúp việc của HĐND ở đặc khu. Bộ máy giúp việc này bao gồm Văn phòng và Trung tâm hành chính công đặc khu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn về giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công, thực hiện các giải pháp quản lý dân cư và các hoạt động quản lý nhà nước khác trên địa bàn khu hành chính theo phân cấp, ủy quyền của Chủ tịch UBND đặc khu.

Hiện nay, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã có định hướng sáp nhập Văn phòng HĐND và Văn phòng UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, đối với đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt được trao quyền có cơ chế riêng, nhất là trong phạm vi vai trò, chức năng nhiệm vụ nặng nề cần phải xem xét từng trường hợp, trường hợp nào cần tinh gọn và trường hợp nào không nên, bởi vai trò của Văn phòng không chỉ giúp việc đơn thuần mà còn có trọng trách tham mưu. Thực tế chứng minh vai trò tham mưu là rất quan trọng, chính sách pháp luật có mang tính khả thi, hợp tình hợp lý hay không phụ thuộc rất lớn vào đội ngũ tham mưu. HĐND giữa 2 kỳ họp thực hiện chức năng giám sát các hoạt động của UBND, tại kỳ họp thực hiện công tác phản biện đối với các dự án, chương trình, chính sách do UBND trình trước khi thông qua, vì vậy giữa 2 cơ quan cần có sự độc lập nhất định. Nếu sử dụng chung bộ máy giúp việc thì khó thực hiện tốt công tác tham mưu có hiệu quả. Do đó, với trọng trách đặc biệt được giao, các đặc khu cần thiết có tổ chức riêng về bộ máy tham mưu, phục vụ.

4. Kết luận

Tóm lại, việc nghiên cứu để xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt là vấn đề lớn quyết định sự thành công hay thất bại của một thể chế, mang tính đột phá phục vụ cho bước tiến mới của Việt Nam trong quá trình hội nhập đang được thực tiễn đặt ra. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã mở ra một cơ chế “mở” trong việc xác định cấp chính quyền và tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt nhằm tạo điều kiện thúc đẩy phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng đặc khu góp phần đưa nền kinh tế - xã hội của nước ta phát triển nhanh, bền vững. Do đó, để đạt mục tiêu đề ra, bên cạnh các quy định về chính sách kinh tế - xã hội có tính chất đặc biệt, vượt trội, cạnh tranh quốc tế thì cần phải xây dựng một bộ máy chính quyền địa phương đặc thù, riêng biệt theo hướng là bộ máy chính quyền địa phương tương đương cấp tỉnh gồm đầy đủ HĐND và UBND như Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định nhưng được tổ chức tinh gọn, thông suốt, đổi mới mang tính “vượt trội” về cơ cấu, tổ chức bộ máy bên trong, song vẫn bảo đảm phù hợp với quy định của Hiến pháp và pháp luật./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về xây dựng, phát triển và quản lý mô hình khu kinh tế, đặc khu kinh tế và các mô hình tương tự khác ngày 9/10/2017 của Ban soạn thảo Luật đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (Phục vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về Dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt).

2. Báo cáo số 885/BC-UBPL14 ngày 20/10/2017 của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội về việc thẩm tra dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

3. Báo cáo số 266/BC-UBTVQH14 ngày 10/5/2018 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc.

4. Chuyên đề nghiên cứu: Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt: Những vấn đề đặt ra và hướng giải quyết, Trung tâm nghiên cứu khoa học lập pháp (Phục vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về Dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt).

5. Dương Quang Tung, *Tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*, trang tin Tạp chí Tổ chức Nhà nước, http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/120c/0/1010067/0/39817/To_chuc_chinh_quyen_dia_phuong_o_don_vi_hanh_chinh_kinh_te_dac_biet [truy cập ngày 9-11-2018].

6. MieKa, *Kinh nghiệm trong tổ chức chính quyền tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt của một số quốc gia*, trang tin Bộ Tư pháp, <http://www.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-traodoi.aspx?ItemID=2345> [truy cập ngày 10-11-2018].