

THỂ CHẾ ĐẶC THÙ VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG TRONG KỶ NGUYÊN PHÁT TRIỂN MỚI CỦA DÂN TỘC

★ TS NGUYỄN ĐÌNH THÁI

*Trường Đại học Kinh tế - Luật,
Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Đảng, Nhà nước ta luôn đặc biệt quan tâm đến tính đặc thù trong đầu tư phát triển các thành phố trực thuộc trung ương, song kết quả triển khai thực hiện thể chế, chính sách đặc thù vào thực tiễn còn chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của các thành phố. Bài viết phân tích cơ sở lý thuyết, thực trạng thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù về tổ chức bộ máy của thành phố trực thuộc trung ương; đề xuất các giải pháp để xây dựng, hoàn thiện thể chế trong kỷ nguyên vươn mới của dân tộc Việt Nam.

● **Từ khóa:** thành phố trực thuộc trung ương; thể chế đặc thù; tổ chức bộ máy nhà nước; kỷ nguyên phát triển mới.

1. Mở đầu

Việt Nam đang đứng trước cơ hội và vận hội mới để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên phát triển mới của dân tộc. Mỗi cấp, mỗi ngành, mỗi địa phương, đặc biệt là các thành phố trực thuộc trung ương: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ và Hải Phòng đang giữ vai trò là trung tâm kinh tế, văn hóa, giáo dục và chính trị quan trọng của đất nước. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và cạnh tranh khu vực, việc xây dựng cơ chế đặc thù giúp các thành phố này tận dụng tối đa tiềm năng, đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng sống cho người dân và duy trì vị thế cạnh tranh.

Trong kỷ nguyên mới của dân tộc Việt Nam được Tổng Bí thư Tô Lâm xác định kể từ Đại hội XIV của Đảng, việc xây dựng cơ chế đặc thù, vượt trội sẽ giúp các thành phố trực thuộc

trung ương áp dụng mô hình quản lý tiên tiến, thu hút đầu tư nước ngoài, triển khai các dự án trọng điểm và tận dụng các cơ hội từ Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Các thành phố trực thuộc trung ương đóng vai trò động lực nên việc hoàn thiện thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước không chỉ là yêu cầu cấp thiết mà còn là chiến lược dài hạn nhằm phát huy tối đa tiềm năng của các đô thị lớn, đóng góp tích cực vào sự nghiệp phát triển của dân tộc Việt Nam.

2. Nội dung

2.1. Thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước và vai trò của nó đối với sự phát triển của thành phố trực thuộc trung ương

2.1.1. Thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước

Thể chế (legal institutions) là công cụ quan trọng để nhà nước quản lý xã hội. Mọi quan điểm, chủ trương của đảng cầm quyền, chính

sách của nhà nước đều phải thông qua thể chế để áp dụng vào đời sống xã hội. Mặc dù việc áp dụng thể chế vào thực tiễn đời sống xã hội là mang tính phổ biến chung nhất cho tất cả các đối tượng quản lý trong xã hội. Tuy nhiên, để nâng cao tính hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước, việc ban hành thể chế đặc thù (thể chế dành riêng cho một hoặc một vài đối tượng quản lý) là rất cần thiết.

Thể chế đặc thù là những quy định do nhà nước ban hành bởi luật hoặc văn bản dưới luật áp dụng riêng cho một hoặc một số đối tượng trong xã hội, nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước đối với thành phố trực thuộc trung ương bao hàm nội dung, đối tượng và phạm vi điều chỉnh ngành, lĩnh vực gắn với không gian hành chính - lãnh thổ nhất định đó là thành phố trực thuộc trung ương. Do đó, khi nghiên cứu thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy đối với thành phố trực thuộc trung ương cần xem xét cả bốn yếu tố cấu thành là: Thể chế quy định về tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay; thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy đối với thành phố trực thuộc trung ương hiện nay; đặc điểm địa bàn kinh tế - hành chính - lãnh thổ thành phố trực thuộc trung ương; và mối quan hệ giữa chúng. Các yếu tố này tác động đến việc xây dựng và ban hành thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước của thành phố trực thuộc trung ương. Theo đó, cần nhận thức được rằng, thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy đối với thành phố trực thuộc trung ương là tổng thể những quy định về nguyên tắc, thẩm quyền, phạm vi, quy trình, trình tự, thủ tục, nguồn lực... chính quyền thành phố trực thuộc trung ương được làm gì và không được làm gì trong quản lý nhà nước về tổ chức bộ máy nhà nước tại thành phố trực thuộc trung ương. Đồng thời, thể chế này xác định giới hạn

thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền thành phố trực thuộc trung ương trong quản lý tổ chức bộ máy nhà nước.

2.1.2. Vai trò của thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước đối với sự phát triển của thành phố trực thuộc trung ương

Trong hoạt động quản lý, chủ thể quản lý là tổ chức và cá nhân được giao thẩm quyền. Tổ chức bộ máy nhà nước được ghi nhận bởi thể chế của nhà nước, có thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước. Vì vậy, tổ chức bộ máy nhà nước đủ thẩm quyền, trong sạch, vững mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả sẽ có tác động rất lớn đến các chủ thể khác trong xã hội và ngược lại. Tuy nhiên, để tổ chức bộ máy nhà nước đủ thẩm quyền, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phụ thuộc vào môi trường pháp lý từ hiến định đến luật ghi nhận về quyền hạn, trách nhiệm, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước. Để tạo môi trường pháp lý như vậy, đòi hỏi phải có cơ chế pháp lý đặc thù cho tổ chức bộ máy nhà nước. Bởi, môi trường pháp lý đặc thù này đóng vai trò tích cực cho sự phát triển của chủ thể mà nó điều chỉnh.

Thứ nhất, thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy tạo ra không gian thể chế đủ rộng nhưng phù hợp với đặc điểm của đối tượng cần quản lý. Không gian thể chế pháp lý đặc thù về tổ chức bộ máy chứa đựng đầy đủ mục đích, tinh thần pháp lý tiên bộ, phù hợp với Hiến pháp, thông lệ và xu hướng thế giới; đồng thời tạo lập thẩm quyền đúng, đủ, trách nhiệm rõ ràng đối với cấp chính quyền trung ương với chính quyền thành phố trực thuộc trung ương. Tất cả nội dung pháp lý điều chỉnh tạo ra không gian pháp lý đủ rộng nhưng phát huy được hiệu lực và hiệu quả của thể chế.

Thứ hai, thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước là bộ phận của thể chế nhà nước. Do đó, việc hoàn thiện thể chế pháp lý đặc thù tổ

chức bộ máy nhà nước của thành phố trực thuộc trung ương có ý nghĩa góp phần hoàn thiện khung thể chế nhà nước nói chung.

Thứ ba, khung thể chế đặc thù đối với tổ chức bộ máy thành phố trực thuộc trung ương góp phần khai thác, phát huy tối đa nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn hành chính - lãnh thổ thành phố, góp phần tạo đà tăng trưởng cho khu vực và cả nước.

Thứ tư, thể chế đặc thù tạo ra hệ thống quy định về thưởng, phạt đối với các ứng xử của tổ chức bộ máy, cá nhân cán bộ, công chức, từ đó thúc đẩy thái độ, hành vi của đội ngũ cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Thứ năm, thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy của thành phố trực thuộc trung ương góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tinh gọn tổ chức bộ máy nhà nước ở thành phố trực thuộc trung ương.

2.2. Thực trạng thực hiện thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước đối với thành phố trực thuộc trung ương

Thứ nhất, nhận thức, quan điểm về sự cần thiết để xây dựng thể chế đặc thù đối với tổ chức bộ máy của thành phố trực thuộc trung ương được Đảng, Nhà nước đặc biệt quan tâm; đã có những chỉ đạo, lãnh đạo về việc tích cực nghiên cứu, đề xuất các phương án để ban hành thể chế đặc thù, trong đó có thể chế đặc thù tổ chức bộ máy. Bộ Chính trị đã ban hành các nghị quyết về phát triển thành phố trực thuộc trung ương. Quan điểm, nội dung các nghị quyết đã góp phần định hướng, chỉ đạo, lãnh đạo phát triển kinh tế - xã hội của thành phố trực thuộc trung ương. Mặc dù vậy, triển khai thực hiện thông qua thể chế hóa chủ trương của Đảng còn gặp khó khăn. Bước đầu hệ thống chính trị, cán bộ, công chức đã có nhận thức về thể chế đặc thù, tuy nhiên,

nhận thức về thể chế đặc thù đối với thành phố trực thuộc trung ương nói chung và tổ chức bộ máy nói riêng chưa đầy đủ, thống nhất.

Thứ hai, hệ thống thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy thành phố trực thuộc trung ương được quy định ở các văn bản quy phạm pháp luật như nghị quyết của Quốc hội, nghị định của Chính phủ, thông tư của bộ.

Thể chế đặc thù hiện hành về tổ chức bộ máy nhà nước dành cho thành phố trực thuộc trung ương có thể kể đến như:

Luật Thủ đô năm 2024 (có hiệu lực ngày 01-01-2025). Luật Thủ đô dành Chương 2 (từ Điều 8 đến Điều 16) để quy định tổ chức chính quyền đô thị của Thủ đô Hà Nội. Chính quyền đô thị của Hà Nội bao gồm hội đồng nhân dân Thành phố và UBND cấp xã, riêng phường không tổ chức hội đồng nhân dân mà chỉ tổ chức UBND. Luật cũng cho phép Hà Nội thành lập đơn vị hành chính thành phố trong thành phố.

Nghị quyết 97/2019/QH14 ngày 27-11-2019 của Quốc hội thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội. Nghị quyết hết hiệu lực kể từ ngày 01-01-2025 khi Luật Thủ đô 2024 có hiệu lực.

Nghị quyết số 160/2021/QH14 ngày 08-4-2021 của Quốc hội thí điểm bố trí chức danh đại biểu hoạt động chuyên trách của Hội đồng nhân dân Thành phố Hà Nội. Khoản 3 Điều 1 “Việc thí điểm bố trí chức danh đại biểu hoạt động chuyên trách của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này được thực hiện từ nhiệm kỳ 2021-2026 và trong suốt thời gian thực hiện thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội theo Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27 tháng 11 năm 2019 của Quốc hội”. Nghị quyết hết hiệu lực kể từ ngày 01-01-2025 khi Luật Thủ đô 2024 có hiệu lực.

Nghị định 32/2021/NĐ-CP ngày 29-3-2021 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27-11-2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội. Nghị định hết hiệu lực kể từ ngày 01-01-2025 khi Luật Thủ đô 2024 có hiệu lực.

Nghị quyết số 35/2021/QH15 ngày 13-11-2021 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hải Phòng. Nội dung Nghị quyết không đề cập đến cơ chế, chính sách đặc thù trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước của Hải Phòng. Tuy nhiên, Điều 6 của Nghị quyết có quy định cơ chế, chính sách đặc thù về thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố Hải Phòng.

Nghị quyết 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 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. Nghị quyết cho phép Đà Nẵng thí điểm các cơ chế quản lý hành chính riêng biệt, bao gồm không tổ chức hội đồng nhân dân ở quận và phường, nhằm nâng cao hiệu quả quản lý. Nghị quyết này hết hiệu lực ngày 01-01-2025.

Nghị quyết 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, hiệu lực từ ngày 1-1-2025. Nghị quyết dành Chương II (Điều 4 đến Điều 8), quy định về tổ chức chính quyền đô thị của Đà Nẵng. Nghị quyết cho phép Đà Nẵng không tổ chức HĐND ở quận và phường; thành lập thêm Sở An toàn thực phẩm.

Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16-11-2020 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29-3-2021 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14

ngày 16-11-2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Nghị quyết số 131 cho phép Thành phố Hồ Chí Minh không tổ chức hội đồng nhân dân ở quận và phường.

Nghị quyết 98/2023/QH15, ngày 24-6-2023 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh. Điều 9 của Nghị quyết số 98 quy định tổ chức bộ máy chính quyền Thành phố đã cho phép Thành phố nhiều thẩm quyền đặc thù được trao cho hội đồng nhân dân Thành phố. Thành phố được phép thành lập Sở An toàn thực phẩm. Điều 9 quy định tổ chức chính quyền thành phố Thủ Đức;

Nghị định 84/2024/NĐ-CP ngày 10-7-2024 về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Điều 11 Quản lý nhà nước về nội vụ cho phép ủy ban nhân dân trình hội đồng nhân dân Thành phố quyết định thành lập, sáp nhập, chia tách cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố. Ủy ban nhân dân Thành phố được quyết định chỉ tiêu, tổ chức thi nâng ngạch chuyên viên chính, chuyên viên. Ủy ban nhân dân huyện trình hội đồng nhân dân quyết định thành lập, sáp nhập, chia tách cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân huyện.

Nghị quyết 45/2022/QH15 ngày 11-01-2022 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ. Nghị quyết không đề cập đến cơ chế, chính sách đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước.

Từ các văn bản pháp lý trên cho thấy, Đảng, Nhà nước đã ban hành cơ chế, chính sách đặc thù phát triển các thành phố trực thuộc trung ương, tuy nhiên chưa đầy đủ, đồng đều và đủ mạnh để tổ chức thực hiện trên thực tế. Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội là hai đô thị được ưu đãi hơn về cơ chế, chính sách đặc thù trong

lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương. Tiếp đó là thành phố Đà Nẵng, được trung ương cho phép cơ chế, chính sách đặc thù trong xây dựng chính quyền đô thị, trong đó có những điểm đặc thù khác với các địa phương khác trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước của thành phố. Hải Phòng và Cần Thơ gần như chưa có cơ chế, chính sách đặc thù được đề cập đến trong thể chế hiện hành về tổ chức bộ máy nhà nước. Tình hình trên phản ánh tính đồng bộ, nhất quán, tính hệ thống, hiệu lực, hiệu quả còn thấp trong tổ chức thực hiện thể chế hiện hành về tổ chức bộ máy của thành phố trực thuộc trung ương.

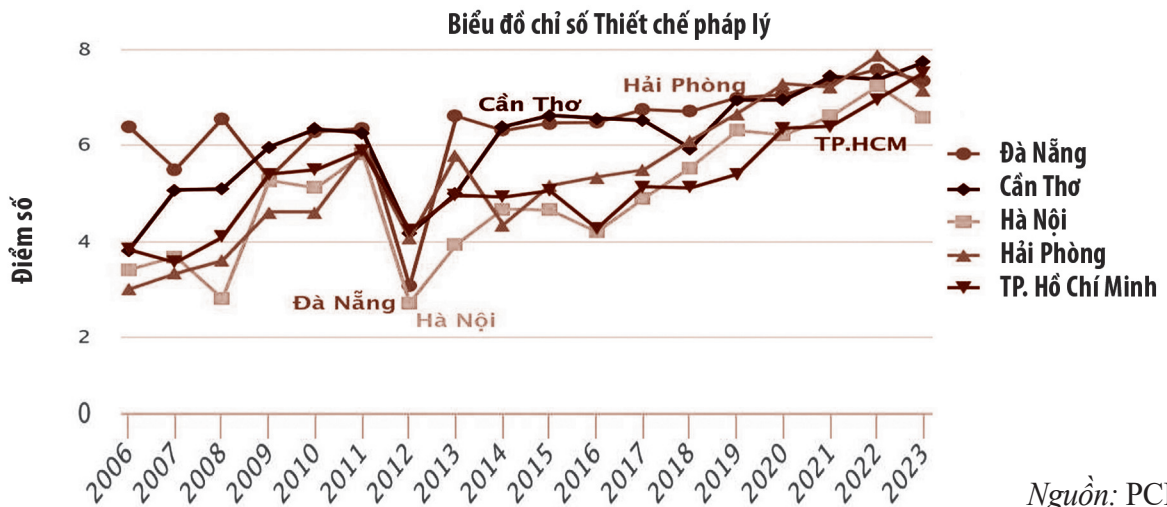
Thứ ba, môi trường thể chế nói chung và cơ chế, thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước của thành phố trực thuộc trung ương được đánh giá còn khiêm tốn, chưa thông thoáng, thuận lợi để tổ chức bộ máy vận hành cũng như doanh nghiệp và người dân đầu tư, kinh doanh. Cơ chế, thể chế pháp lý đối với thành phố trực thuộc trung ương và của chính các thành phố trực thuộc trung ương vẫn chưa tạo lập được môi

trường pháp lý tương xứng, vượt trước so với tiềm năng phát triển của thành phố trực thuộc trung ương.

Biểu đồ 1 cho thấy, chỉ số đánh giá về thiết chế pháp lý của các thành phố trực thuộc trung ương được PCI khảo sát doanh nghiệp đánh giá trong giai đoạn 2006-2023 có cải thiện, song vẫn ở mức trung bình khá, chưa đạt mức tốt, vượt trội so với các địa phương khác.

Thực tiễn thiết chế pháp lý của thành phố trực thuộc trung ương được đánh giá trong 5 năm (2018-2023) ở mức từ 5 đến dưới 8 điểm. Đà Nẵng là thành phố được đánh giá môi trường thiết chế pháp lý tốt nhất trong các thành phố trực thuộc trung ương, thấp nhất là Hà Nội, tiếp đến là Hải Phòng. Chỉ số thiết chế pháp lý của Cần Thơ được đánh giá ở mức cao cùng với Đà Nẵng trong những năm gần đây. Số liệu thống kê trên cho thấy, các thiết chế pháp lý nói chung và nhất là cơ chế, thể chế đặc thù trong đó có thể chế pháp lý đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước dành cho thành phố trực thuộc trung ương chưa mang lại kết quả như kỳ vọng.

Biểu đồ 1. So sánh điểm chỉ số đánh giá về thiết chế pháp lý của thành phố trực thuộc trung ương giai đoạn 2006 - 2023



Thứ tư, thực tiễn tổ chức thực hiện thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước của thành phố trực thuộc trung ương còn gặp khó khăn, thách thức cần được tháo gỡ, giải quyết. Tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc trung ương mặc dù đã được bổ sung thẩm quyền, số lượng cơ cấu, tổ chức, song thực tiễn đến nay vẫn không khác bộ máy chính quyền tỉnh. Số lượng cơ quan chuyên môn của Thành phố Hồ Chí Minh có 20 sở, ngành; Hà Nội có 21 sở, ngành; Đà Nẵng có 21 sở, ngành; Hải Phòng có 20 sở, ngành; Cần Thơ có 20 sở, ngành. Cơ chế, thể chế đặc thù đã làm tăng số lượng tổ chức, chưa làm tăng tính hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy.

Thực chất, cơ chế, thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước của thành phố trực thuộc trung ương chưa có sự đồng bộ trong hệ thống pháp lý và thủ tục, cơ chế quản lý của Nhà nước. Chính sách đặc thù phải tuân thủ nhiều quy định pháp lý chung của cả nước, dẫn đến xung đột hoặc khó khăn trong việc áp dụng. Các thành phố phải phối hợp với nhiều bộ, ngành và địa phương khác để bảo đảm tính đồng bộ, điều này đôi khi gây trở ngại cho việc đưa ra các quyết sách nhanh, đáp ứng tình hình thực tế tại địa phương.

Thứ năm, thể chế, cơ chế và chính sách đặc thù dành cho thành phố trực thuộc trung ương còn mang tính thử nghiệm, có hiệu lực trong thời gian ngắn. Để tổ chức bộ máy có cơ cấu tổ chức ổn định, hoạt động liên tục, xuyên suốt, hiệu lực, hiệu quả cần có cơ chế, thể chế vừa hệ thống, chặt chẽ nhưng bảo đảm linh hoạt, năng động. Trong khi đó, cơ chế, thể chế hiện hành dành cho tổ chức và hoạt động của bộ máy thành phố trực thuộc trung ương mang tính thí điểm, thời gian hiệu lực ngắn, có một số nội dung hiệu lực không đồng bộ, gây khó khăn trong áp dụng cơ chế, chính sách, làm phát sinh

quy trình thủ tục hành chính mới, hoặc phát sinh chi phí không chính thức của doanh nghiệp và người dân. Thời gian thí điểm ngắn hạn khiến việc đánh giá tác động của chính sách gặp nhiều hạn chế. Quá trình giám sát và đánh giá đôi khi không đủ dữ liệu hoặc thời gian để phân tích tác động đầy đủ của các chính sách, dẫn đến khó khăn trong việc điều chỉnh và tối ưu hóa.

Các thành phố trực thuộc trung ương thường có nhu cầu lớn về nguồn lực tài chính và nhân lực để thực hiện các chính sách đặc thù. Tuy nhiên, hạn chế về ngân sách và đội ngũ nhân lực có thể làm giảm hiệu quả của các chính sách, đặc biệt là khi phải thực hiện trong thời gian ngắn và đòi hỏi sự linh hoạt, sáng tạo. Sự thay đổi nhanh chóng trong các quy định quản lý và cơ chế thí điểm có thể gây ra sự xáo trộn trong tổ chức hành chính và làm giảm sự ổn định. Điều này có thể ảnh hưởng đến lòng tin của doanh nghiệp và người dân, đồng thời tạo khó khăn trong việc duy trì các chính sách nhất quán.

2.3. Giải pháp xây dựng, hoàn thiện thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước của thành phố trực thuộc trung ương

Một là, đổi mới mạnh mẽ tư duy phân cấp, phân quyền giữa trung ương với chính quyền thành phố trực thuộc trung ương; đổi mới tư duy, nhận thức và nâng cao quyết tâm chính trị của các tổ chức đảng, chính quyền, người đứng đầu trong việc xây dựng thể chế đặc thù đối với thành phố trực thuộc trung ương. Việc phân cấp, phân quyền cho thành phố trực thuộc trung ương cần phải có thẩm quyền, nguồn lực, điều kiện thực hiện khác biệt so với địa phương tỉnh, thành phố khác nhằm đạt được hiệu lực, hiệu quả trong thực thi quyền lực nhà nước ở thành phố trực thuộc trung ương, mang lại sự phát triển năng động, bứt phá cho đất nước trong kỷ nguyên mới của dân tộc Việt Nam.

Hai là, xây dựng, hoàn thiện thể chế đặc thù nói chung và đặc thù thể chế tổ chức bộ máy nhà nước nói riêng của thành phố trực thuộc trung ương cần gắn với hoàn chỉnh địa giới hành chính, xác lập đơn vị hành chính - lãnh thổ ổn định lâu dài, bền vững. Bộ máy tổ chức được thiết kế theo đặc điểm địa bàn đô thị, bảo đảm chức năng, nhiệm vụ phù hợp với đặc điểm và nhu cầu của từng cộng đồng dân cư và lãnh thổ, phân quyền mạnh mẽ cho cấp chính quyền trực tiếp thực thi nhiệm vụ, gần dân. Sau khi sắp xếp, tinh gọn, giảm đơn vị hành chính - lãnh thổ ổn định lâu dài thì tiến hành phân cấp, phân quyền đúng, đủ, hiệu lực, hiệu quả, xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền được giao. Giữa thể chế đặc thù và việc xác lập các đơn vị hành chính - lãnh thổ có quan hệ chặt chẽ không thể tách rời cần được thực hiện đồng bộ.

Ba là, hoàn thiện quy định thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước thành phố trực thuộc trung ương bằng việc không ban hành dưới dạng các văn bản quy phạm pháp luật dành riêng cho mỗi thành phố trực thuộc trung ương mà cần có thể chế mới cao nhất là ban hành *Luật Thành phố trực thuộc trung ương*.

Trong đó, Luật cần thúc đẩy quá trình phân công chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền thành phố trực thuộc trung ương. *Luật Thành phố trực thuộc trung ương* cần ghi nhận các cơ quan của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương có vai trò thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở thành phố trực thuộc trung ương trên cơ sở độc lập hoặc cùng phối hợp với chính quyền trung ương. Thẩm quyền của chính quyền trung ương chỉ nên giới hạn trong các công việc có liên quan đến sự tồn vong của chế độ và quốc gia, những vấn đề quốc tế ảnh hưởng đến quốc gia; quản lý doanh nghiệp có quy mô lớn; công

việc liên quan đến người dân theo luật pháp chung của đất nước. Chính quyền thành phố trực thuộc trung ương sẽ tập trung vào công việc quản lý những công việc hằng ngày liên quan đến đời sống xã hội với bộ máy gọn nhẹ nhưng hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và vững mạnh. Đồng thời, Luật cần quy định vai trò của thành phố trực thuộc trung ương đối với sự phát triển của khu vực, của vùng.

Trong *Luật Thành phố trực thuộc trung ương* cần quy định về tổ chức bộ máy của thành phố trực thuộc trung ương. Theo đó, các thành phố trực thuộc trung ương cần được thay đổi cơ cấu tổ chức để nâng cao hiệu quả quản lý, tập trung nguồn lực cho phát triển. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, hình thành chính quyền ba cấp và phân cấp chức năng theo luật hiện hành là không hiệu quả.

Cần quy định về quyền lực và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu chính quyền thành phố trực thuộc trung ương; nâng cao địa vị pháp lý và hiệu quả thực hiện quyền lực của nhân dân thông qua hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc trung ương. Phát huy vai trò của đại biểu hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc trung ương trong thực hiện nhiệm vụ đại diện cho quyền lợi của nhân dân, hoạt động giám sát đối với chính quyền vì lợi ích của nhân dân, phản ánh kịp thời những khiếu nại, ý kiến của người dân cho chính quyền.

Để tránh sự chồng chéo, tản mạn và không thống nhất trong thực hiện thẩm quyền của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương và giới hạn thẩm quyền của chính quyền trung ương, cần sửa đổi hoặc bãi bỏ các nội dung liên quan trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, Luật xây dựng, Luật Ngân sách nhà nước... cũng như các nghị định của Chính phủ, thông

tư của các bộ, ngành trung ương có liên quan phải thay đổi cho phù hợp.

Để thực hiện thẩm quyền và các nội dung phân cấp cần bảo đảm nguồn lực tài chính, nguồn nhân lực và cơ chế tạo ra nguồn lực cho sự phát triển. Thực tế các chính sách “phá rào” của thành phố trực thuộc trung ương trong huy động nguồn lực thời gian vừa qua cho thấy ít nhiều vướng quy định nhưng hiệu quả kinh tế - xã hội mang lại là không nhỏ. Thành phố trực thuộc trung ương cần được trao quyền chủ động hơn trong cơ chế tài chính thu, chi ngân sách và huy động các nguồn lực cho phát triển. Bên cạnh đó, cần có chính sách tuyển dụng, đào tạo, sử dụng, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức đủ phẩm chất, năng lực, chuyên nghiệp, trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp.

Luật Thành phố trực thuộc trung ương cần quy định rõ giới hạn thẩm quyền giữa trung ương với chính quyền thành phố trực thuộc trung ương, cơ chế phối hợp thực hiện chức năng quản lý nhà nước giữa trung ương với chính quyền thành phố TTTU, các nguồn lực nào cho hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương...

Bốn là, đề xuất mô hình đơn vị hành chính - lãnh thổ và tổ chức bộ máy nhà nước thành phố trực thuộc trung ương theo mô hình chính quyền hai cấp. Điều này giúp cho thành phố trực thuộc trung ương có bộ máy gọn, nhẹ, hiệu lực, hiệu quả. Vì số lượng cơ quan tổ chức chính quyền giảm đáng kể, chức năng nhiệm vụ được xác định rõ ràng. Tổ chức chính quyền được trao quyền nhiều hơn cho cấp chính quyền cấp xã, phường. Đây là cấp chính quyền gần dân nhất, thực hiện tất cả mọi công việc giữa chính quyền và người dân, doanh nghiệp. Phát huy vai trò của chủ tịch UBND của cả hai cấp chính quyền. Trung ương cần trao quyền lớn hơn cho HĐND

thành phố trực thuộc trung ương như một cơ quan thực hiện vai trò lập pháp tại thành phố trực thuộc trung ương.

Năm là, nâng cao năng lực xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện thể chế mới dành cho thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước. Năng lực xây dựng, ban hành trước hết là năng lực tư duy, tầm nhìn của đội ngũ hoạch định, dự thảo chính sách. Tư duy phải hệ thống, tầm nhìn phải xa, rõ và rộng.

3. Kết luận

Thể chế đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước đối với các thành phố trực thuộc trung ương là một bước tiến chiến lược, thể hiện tư duy đổi mới và khả năng thích ứng linh hoạt của Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển và hội nhập. Những cơ chế đặc thù không chỉ giúp các thành phố trực thuộc trung ương phát huy vai trò động lực kinh tế, văn hóa và xã hội mà còn tạo điều kiện để thử nghiệm những mô hình quản lý tiên tiến, thúc đẩy cải cách thể chế và tăng cường hiệu quả quản trị.

Trong bối cảnh mới, việc xây dựng và hoàn thiện mô hình thể chế đặc thù là nhiệm vụ quan trọng để hiện thực hóa khát vọng phát triển, đưa Việt Nam trở thành quốc gia giàu mạnh, hiện đại. Thành công của các thể chế này sẽ không chỉ là bài học quý giá mà còn là nền tảng vững chắc cho các địa phương khác học hỏi, góp phần xây dựng một bộ máy nhà nước chuyên nghiệp, hiệu quả và phù hợp với yêu cầu của thời đại □

Ngày nhận bài: 02-12-2024; Ngày bình duyệt: 06-7-2025; Ngày duyệt đăng: 27-11-2025.
Email tác giả: thaihanhchinh@gmail.com