

**ĐIỂM MỚI VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013
VÀ VIỆC TRIỂN KHAI THI HÀNH**

NGUYỄN MẠNH HÙNG*

PHẠM ĐỨC THỌ**

Ngày nhận bài: 06/11/2023

Ngày phản biện: 15/12/2023

Ngày đăng bài: 31/03/2024

Tóm tắt:

Hoạt động phân chia đơn vị hành chính là một trong những nội dung quan trọng trong chế định chính quyền địa phương, là nền tảng để chính quyền địa phương được thiết lập và thực hiện chức năng của mình. Trong bài viết này, tác giả trình bày những điểm mới về quy định phân chia đơn vị hành chính trong chế định chính quyền địa phương của Hiến pháp năm 2013 so với bản Hiến pháp năm 1992. Đồng thời đánh giá việc triển khai thi hành quy định đơn vị hành chính trong thực tiễn và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện các quy định này.

Từ khoá:

Đơn vị hành chính, chính quyền địa phương, Hiến pháp năm 2013

Abstract:

One of the key components of local agency regulations is the division of administrative units, which serves as the basis for the establishment and operation of local agencies. The author of this essay offers fresh perspectives on how the local government laws of the 2013 Constitution differ from those of the 1992 Constitution with regard to the distribution of administrative units. Simultaneously, the essay assesses the practical application of administrative unit regulations and makes some recommendations to improve these regulations.

Keywords:

Administrative units, local government, 2013 Constitution

1. Đặt vấn đề

Quy định về tổ chức các đơn vị hành chính (ĐVHC) tại Điều 110 Hiến pháp năm 2013 so với Điều 118 Hiến pháp năm 1992 có ba điểm mới cơ bản: (i) thành phố trực thuộc

* TS., Trường khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; *Email: nmhung@hcmulaw.edu.vn*

** Học viên cao học, Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; *Email: phamductho27@gmail.com*

Trung ương có thêm đơn vị trực thuộc mới là “đơn vị hành chính tương đương”; (ii) ngoài các ĐVHC cấp tỉnh, huyện, xã thì Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận thêm một loại ĐVHC mới là “ĐVHC - kinh tế đặc biệt” do Quốc hội thành lập; (iii) các hành vi tác động đến địa giới ĐVHC phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương. Tuy nhiên, sau 10 năm Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực và thi hành, hầu hết các quy định mới trên theo nhóm tác giả đánh giá là vẫn còn chậm triển khai trên thực tiễn. Vì vậy, việc đưa ra thực trạng triển khai thi hành quy định đơn vị hành chính trong Hiến pháp năm 2013, từ đó có một số một số kiến nghị hoàn thiện về chế định ĐVHC là điều thật sự cần thiết.

2. Những điểm mới về đơn vị hành chính trong Hiến pháp năm 2013

Thứ nhất, Hiến pháp năm 2013 bổ sung thêm một loại ĐVHC mới ở thành phố trực thuộc Trung ương là “đơn vị hành chính tương đương” cấp huyện bên cạnh ĐVHC có tính chất truyền thống như quận, huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh,

Khái niệm “ĐVHC tương đương” cấp huyện lần đầu tiên được ghi nhận tại Hiến pháp năm 2013 thể hiện việc công nhận sự đa dạng của các đô thị để tiến tới tổ chức hợp lý CQĐP ở vùng đô thị là cấp bách và có ý nghĩa lớn về chính trị, kinh tế, xã hội ở Việt Nam hiện nay⁹.

Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) là đô thị đặc biệt, có quy mô dân số cao nhất cả nước và là trung tâm kinh tế, văn hóa – du lịch, giáo dục – khoa học kỹ thuật, y tế lớn của cả nước và khu vực¹⁰. Tuy nhiên, TP. HCM trong thời gian phát triển vừa qua vẫn được đánh giá là còn gặp nhiều trở ngại, khó khăn, dẫn đến chưa phát huy hết tiềm năng vốn có của mình. Dù đã được chính quyền trung ương tháo gỡ rào cản bằng nhiều cơ chế, chính sách pháp lý như Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ quy định phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho TP. HCM, Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với TP. HCM, Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020, Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố

⁹ Nguyễn Thị Thiện Trí, “Cơ sở khoa học của mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố và vấn đề vận dụng ở Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: kinh nghiệm thế giới và triển vọng cho Việt Nam”*, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức vào tháng 12/2020 tại Trường Đại học Luật TP. HCM, tr.22.

¹⁰ Đề án thành lập thành phố Thủ Đức (trên cơ sở sắp xếp Quận 2, 9, Thủ Đức theo Đề án sắp xếp đơn vị hành chính giai đoạn 2019-2021), tr.01.

Hồ Chí Minh, nhưng Thành phố luôn được xác định là chưa phát huy được triệt để tiềm năng to lớn của mình. Chính vì vậy, khi triển khai thành lập đơn vị hành chính tương đương cấp huyện, TP. HCM đã lựa chọn áp dụng mô hình “*thành phố trong thành phố*” cho thành phố Thủ Đức nhằm mục đích tạo vùng động lực phát triển kinh tế mới, cũng như giải quyết các vấn đề đô thị hoá.

Hiện nay, thành phố Thủ Đức đã được thành lập và chính thức đi vào hoạt động trên cơ sở sáp nhập Quận 2, Quận 9 và quận Thủ Đức. Không giống như các quận khác thuộc TP. HCM, chính quyền thành phố Thủ Đức là chính quyền địa phương (CQDP) ở đô thị cấp huyện duy nhất ở TP. HCM được tổ chức thành một cấp chính quyền hoàn chỉnh có đầy đủ cả Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND)¹¹. Đồng thời, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền thành phố Thủ Đức cũng được mở rộng và có thêm nhiều quy định đặc thù hơn so với các chính quyền cấp quận khác tại TP. HCM.

Cụ thể, thẩm quyền HĐND thành phố Thủ Đức được bổ sung tập trung chủ yếu vào lĩnh vực ngân sách, quy hoạch phát triển đô thị và dự án đầu tư công. Những nhiệm vụ, quyền hạn mới này được dành riêng cho HĐND thành phố Thủ Đức là những quy định cần thiết để tạo điều kiện cho thành phố Thủ Đức có thể phát huy được những tiềm năng thế mạnh của chính mình. Để thành phố Thủ Đức có thể kịp thời nắm bắt những xu thế phát triển hiện đại, thu hút được tối đa nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, cần có một chính quyền linh hoạt, tự chủ có thể đưa ra những quyết định, chính sách nhanh chóng thay vì phải chờ ý kiến chỉ đạo từ cấp trên, giúp giảm tải được một phần khối lượng công việc cho chính quyền TP. HCM. Ngoài ra, chức năng giám sát của HĐND thành phố Thủ Đức cũng được mở rộng về phạm vi giám sát khi so với các HĐND cùng cấp khác. HĐND thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương ngoài chức năng giám sát hoạt động của UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp còn giám sát cả những hoạt động của UBND, Chủ tịch UBND các phường trực thuộc.

Về thẩm quyền của UBND thành phố Thủ Đức, bên cạnh những nhiệm vụ, quyền hạn giống với UBND cấp huyện thì UBND thành phố Thủ Đức còn có thẩm quyền trong việc xây dựng, trình HĐND cùng cấp quyết định những nội dung liên quan đến quy hoạch

¹¹ Theo Nghị quyết 131/2020/QH14 do Quốc hội ban hành ngày 16 tháng 11 năm 2020 về Tổ chức chính quyền đô thị tại TP. HCM, kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2021, TP. HCM chính thức bỏ HĐND ở các quận, phường, chỉ còn tổ chức UBND. Tuy nhiên, ở thành phố Thủ Đức và các huyện, xã thuộc TP. HCM vẫn sẽ tổ chức chính quyền gồm HĐND và UBND theo Luật Tổ chức CQDP.

xây dựng và phát triển đô thị, dự án đầu tư công trình đô thị trên địa bàn; cơ chế, chính sách thu hút đầu tư phát triển đô thị, chương trình, kế hoạch xây dựng công trình hạ tầng đô thị, giao thông; quản lý dân cư và tổ chức đời sống dân cư, trật tự công cộng, cảnh quan đô thị trên thành phố Thủ Đức. Đồng thời, UBND thành phố Thủ Đức cũng được bổ sung thêm thẩm quyền quyết định kế hoạch xây dựng và cơ chế khuyến khích phát triển công trình và công trình hạ tầng đô thị. Đây đều là những quy định tương ứng với thẩm quyền của HĐND thành phố Thủ Đức và tạo điều kiện cho UBND thành phố Thủ Đức được chủ động trong việc xây dựng, phát triển các cơ sở hạ tầng nhằm thu hút đầu tư, phát huy vai trò của thành phố Thủ Đức. Bên cạnh đó, các cơ quan hành chính nhà nước ở phường trực thuộc chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành trực tiếp từ UBND và Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức. Có thể thấy, UBND thành phố Thủ Đức được tổ chức theo hướng tăng cường mối quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới trong hệ thống hành chính nhà nước, nhằm đảm bảo sự vận hành thống nhất và hiệu quả của bộ máy thực thi công vụ ở địa phương.

Thứ hai, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quy định “ĐVHC – kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”.

Đầu tiên, ĐVHC – kinh tế đặc biệt ra đời hướng đến việc tạo ra nhiều cơ hội cũng như lợi thế cạnh tranh hơn so với những ĐVHC khác. Từ đó đặt ra mục tiêu trở thành đầu tàu kinh tế, kéo theo sự phát triển của các vùng xung quanh. Cụ thể, ĐVHC – kinh tế đặc biệt sẽ do Quốc hội thành lập cũng như quyết định cách thức tổ chức CQĐP. Tùy thuộc vào mục đích thành lập của từng ĐVHC – kinh tế đặc biệt mà mỗi khu vực sẽ có những chính sách ưu đãi khác nhau. CQĐP của ĐVHC – kinh tế đặc biệt cũng được tổ chức phù hợp với đặc điểm, mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của ĐVHC – kinh tế đặc biệt đó với bộ máy hành chính ít tầng nấc và có sự tự do về thể chế cũng như hoạt động điều hành, quản lý.

Tiếp theo, ĐVHC – kinh tế đặc biệt được ghi nhận tại Hiến pháp năm 2013 nhằm mục đích thành lập những ĐVHC kiểu mới có khả năng khai thác những tiềm năng đặc biệt đóng góp cho sự phát triển kinh tế trong khu vực và cả nước. Qua thực tiễn đặc khu kinh tế Thâm Quyển (Trung Quốc) cho thấy, nhờ biết khai thác lợi thế vị trí địa lý của khu vực Thâm Quyển thông qua hàng loạt các chính sách ưu đãi đặc biệt được chính quyền Trung Quốc đã đặt ra nhằm thu hút các nhà đầu tư sử dụng công nghệ hiện đại mà Thâm Quyển đã nhanh chóng thu hút được hàng trăm công ty kỹ thuật cao của các công ty xuyên

quốc gia đầu tư vào Thâm Quyển và đưa Thâm Quyển từ một làng chài nhỏ thuộc tỉnh Quảng Đông trở thành trung tâm kinh tế năng động hàng đầu của Trung Quốc¹².

Ngoài ra, ĐVHC – kinh tế đặc biệt chính là môi trường lý tưởng trong việc thử nghiệm những chính sách mới. Từ thực tiễn áp dụng tại ĐVHC – kinh tế đặc biệt giúp chúng ta đánh giá được hiệu quả của những chính sách đó và có cơ sở tiến hành áp dụng rộng rãi cho các địa phương khác.

Thứ ba, Điều 110 Hiến pháp năm 2013 bổ sung nguyên tắc phân chia địa giới ĐVHC.

Theo đó, “*việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định*”. Mục đích của việc bổ sung quy định này là để thiết lập nguyên tắc, trình tự, thủ tục về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC một cách chặt chẽ, tránh tình trạng “*nhập – tách*” một cách thiếu căn cứ, nhằm đảm bảo tính ổn định của ĐVHC. Thực tiễn cho thấy, việc điều chỉnh ĐVHC ở các cấp trong thời gian trước khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực diễn ra rất phổ biến, dẫn đến việc tạo ra nhiều ĐVHC không cần thiết và làm cho bộ máy nhà nước trở nên quá “*phình to*”, gây tốn kém, lãng phí các chi phí công và ảnh hưởng đến đời sống tâm lý của Nhân dân. Đặc biệt, từ năm 2006 đến tháng 6 năm 2011, Chính phủ đã chia tách, thành lập mới 85 ĐVHC cấp huyện, 183 ĐVHC cấp xã; trung bình mỗi tháng có hơn 3 ĐVHC cấp huyện, cấp xã mới được thành lập¹³. Điều này đã làm giảm hiệu quả quản lý nhà nước và là trở ngại cho quá trình cải cách hành chính mà Đảng và Nhà nước ta đang chủ trương đẩy mạnh thực hiện.

Hiến pháp năm 2013 ghi nhận việc thay đổi địa giới ĐVHC “*phải lấy ý kiến Nhân dân*” là một bước tiến lớn và tích cực trong việc mở rộng và phát huy dân chủ. Xuất phát từ quan điểm quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, Nhân dân được phát huy quyền làm chủ của mình trong việc xây dựng Nhà nước và thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp đã được ghi nhận tại Điều 6 Hiến pháp năm 2013. Với quy định này, ý kiến

¹² Nguyễn Ngọc Dung, “*Kinh nghiệm quốc tế về phát triển mô hình đặc khu kinh tế*”, [https://tapchitaichinh.vn/kinh-nghiem-quoc-te-ve-phat-trien-mo-hinh-dac-khu-kinh-te.html] (truy cập ngày 09/9/2023).

¹³ Trương Đắc Linh (2014), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động xã hội, tr.601.

của Nhân dân có đóng góp quan trọng trong tổ chức phân chia địa giới ĐVHC, góp phần hạn chế tình trạng nhập, tách địa giới ĐVHC có phần dễ dãi, tùy tiện như trước đây.

3. Thực trạng triển khai thi hành quy định đơn vị hành chính trong Hiến pháp năm 2013 và một số kiến nghị hoàn thiện

Sau khoảng 10 năm Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực và thi hành, hầu hết các quy định mới trên theo nhóm tác giả đánh giá là vẫn còn chậm triển khai trên thực tiễn. Cụ thể:

Thứ nhất, về “ĐVHC tương đương”, mặc dù có nhiều thành phố trực thuộc Trung ương có nguyện vọng thành lập “ĐVHC tương đương” theo mô hình “*thành phố thuộc thành phố*” như Hà Nội, Hải Phòng và TP. HCM nhưng cho đến nay mới chỉ xuất hiện duy nhất một “ĐVHC tương đương” là thành phố Thủ Đức thuộc TP. HCM.

Thậm chí, tuổi đời của thành phố Thủ Đức vẫn còn khá non trẻ khi ĐVHC này mới chỉ được thành lập và chính thức đi vào hoạt động kể từ ngày 01/01/2021. Chính vì vậy mà hiện nay các văn bản pháp luật cụ thể hoá quy định “ĐVHC tương đương” hay “*thành phố trong thành phố*” vẫn còn tương đối hạn chế. Trước khi thành phố Thủ Đức được thành lập, chỉ có Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 và Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại TP. HCM là có quy định cho mô hình ĐVHC kiểu mới này. Sau khi thành phố Thủ Đức được thành lập thì cũng chỉ có thêm Nghị định số 33/2021/NĐ-CP để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 và mới đây nhất là Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

Có thể thấy rằng, số lượng văn bản pháp luật cụ thể hoá quy định “ĐVHC tương đương” cho Hiến pháp năm 2013 vẫn còn khá khiêm tốn và chủ yếu là những quy định mang tính thí điểm. Trong khi đó, ngoài thành phố Thủ Đức, TP. HCM đặt mục tiêu trong giai đoạn 2020 – 2030, bốn huyện ngoại thành là Hóc Môn, Củ Chi, Bình Chánh, Cần Giờ sẽ trở thành thành phố trực thuộc TP. HCM¹⁴. Hà Nội cũng định hướng xây dựng hai thành phố trực thuộc phía Bắc và phía Tây của Hà Nội¹⁵. Và Hải Phòng dự kiến sẽ thành lập

¹⁴ Thanh Thủy, “TP.HCM sẽ có thêm 4 thành phố, 1 quận”, *Báo điện tử Pháp Luật thành phố Hồ Chí Minh*, [<https://plo.vn/tpHCM-se-co-them-4-thanh-pho-1-quan-post682877.html>] (truy cập ngày 10/9/2023).

¹⁵ Trọng Phú, “Hà Nội trình phương án phát triển 2 thành phố trực thuộc”, *Báo điện tử Pháp Luật thành phố Hồ Chí Minh*, [<https://plo.vn/ha-noi-trinh-phuong-an-phat-trien-2-thanh-pho-truc-thuoc-post740542.html>] (truy cập ngày 10/9/2023).

thành phố thuộc thành phố Hải Phòng tại huyện Thủy Nguyên¹⁶. Như vậy, mô hình “*thành phố thuộc thành phố*” được kỳ vọng là giải pháp cho quá trình đô thị hoá cũng như là động lực phát triển mới cho các thành phố trực thuộc Trung ương thì việc chúng ta chậm triển khai loại ĐVHC này có ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình phát triển kinh tế – xã hội của các đầu tàu kinh tế đất nước.

Bên cạnh đó, việc Hiến pháp đưa ra khái niệm “*ĐVHC tương đương*” tuy là một quy định pháp lý mở, an toàn, đảm bảo tính ổn định của Hiến pháp nhưng vô hình trung chính cụm từ “*ĐVHC tương đương*” cấp huyện lại là rào cản pháp lý cho mô hình thành phố thuộc thành phố mà thực tiễn TP. HCM đang áp dụng. Với việc được thành lập dựa trên cơ sở sáp nhập ba quận của TP. HCM để thành lập thành phố Thủ Đức thì dưới góc độ lý luận, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương phải có địa vị pháp lý cao hơn các ĐVHC cấp huyện khác nhưng thành phố Thủ Đức lại chỉ là ĐVHC tương đương cấp huyện. Như vậy, việc thành lập thành phố Thủ Đức cũng giống như việc sắp xếp, tổ chức lại các ĐVHC khác mà nước ta vẫn đang thực hiện. Nếu tìm sự khác biệt thì có chăng chỉ khác ở tên gọi, thay vì sáp nhập ba quận thành một quận thì chúng ta gọi quận được sáp nhập là “*thành phố*”.

Đặc biệt, đối với UBND thành phố Thủ Đức, các quy định về vị trí, tính chất pháp lý và chế độ hoạt động của UBND thành phố Thủ Đức được xem là quá an toàn so với cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở các ĐVHC cấp huyện khác¹⁷. Điểm khác biệt duy nhất hiện nay của UBND thành phố Thủ Đức so với các UBND quận, huyện khác là UBND thành phố Thủ Đức có Phòng Khoa học và Công nghệ. UBND thành phố Thủ Đức cũng có nhiệm vụ, quyền hạn giống như UBND cấp huyện khác và chỉ được bổ sung thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn mới phù hợp với nhu cầu phát triển đô thị. Cần nhìn lại mục tiêu thành lập thành phố Thủ Đức mà TP. HCM đưa ra trong Đề án thành lập thành phố Thủ Đức là đưa Thủ Đức trở thành khu vực dẫn dắt kinh tế, thúc đẩy sự phát triển của TP. HCM và liên kết, hỗ trợ các đô thị trong vùng cùng phát triển. Với những quy

¹⁶ “Thành lập thành phố Thủy Nguyên, quận An Dương; mở rộng địa giới quận Hồng Bàng, Hải Phòng”, *Cổng thông tin điện tử Chính phủ Xây dựng chính sách, pháp luật*, [<https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/thanh-lap-thanh-pho-thuy-nguyen-quan-an-duong-mo-rong-quan-hong-bang-hai-phong-119230908105955699.htm>] (truy cập ngày 11/9/2023).

¹⁷ Vũ Văn Nhiêm, Trần Thị Thu Hà, “Tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh: Thực trạng và kiến nghị”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Trường chủ đề “Pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh*, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức ngày 14/12/2022 tại Trường Đại học Luật TP. HCM, tr.121.

định hiện hành, chính quyền thành phố Thủ Đức chưa thực sự có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn để phát triển kinh tế, trở thành khu đô thị năng động, sáng tạo, tương tác cao. Những quy định trong Luật Tổ chức CQĐP vẫn chưa tập trung mở rộng nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền thành phố Thủ Đức trong lĩnh vực kinh tế, đầu tư trong khi đây lại là những lĩnh vực trọng tâm mà thành phố Thủ Đức cần phải có cơ chế, chính sách để phát triển.

Tóm lại, Luật Tổ chức CQĐP đã đưa ra một “*khung*” pháp lý chung từ Điều 51 đến Điều 57 để điều chỉnh tổ chức CQĐP; nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP; cơ cấu, tổ chức của HĐND và UBND; nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND và Chủ tịch UBND ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương. Tuy nhiên, “*khung*” pháp lý dành cho chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương lại được thiết kế giống với “*khung*” dành cho thị xã và thành phố thuộc tỉnh. Hay chính xác hơn, giữa thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã và thành phố thuộc tỉnh đang cùng sử dụng chung một “*khung*” pháp lý. Việc áp dụng chung một quy định như vậy sẽ khiến cho thành phố Thủ Đức gặp khó khăn trong việc thực hiện định hướng trở thành khu đô thị sáng tạo và tương tác cao¹⁸. Phải chăng việc thành lập thành phố Thủ Đức theo mô hình “*thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*” chỉ giúp cho ĐVHC này có tên gọi “*đẹp*” hơn nhưng về bản chất chỉ là “*bình mới rượu cũ*” khi chưa có sự khác biệt rõ ràng giữa các ĐVHC cấp huyện với nhau.

Thứ hai, về ĐVHC – kinh tế đặc biệt, cho đến nay vẫn chưa được thành lập trên thực tế.

Việc hình thành ĐVHC – kinh tế đặc biệt được xem là điều kiện để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước hiện nay cũng như là phù hợp với xu thế của các nước phát triển trên thế giới. Tuy nhiên, Việt Nam hiện nay đang thiếu cơ sở pháp lý cần thiết cho việc thành lập và tổ chức các ĐVHC – kinh tế đặc biệt. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tuy có đề cập đến mô hình ĐVHC này nhưng đều chỉ là những quy định chung chung, chưa cụ thể. Trong khi đó, các quan điểm, chủ trương của Đảng luôn xác định cần phải “*khẩn trương xây dựng đặc khu kinh tế biển mang tầm cỡ khu vực và thế giới, ... nghiên cứu và xây dựng các mô hình tổ chức, quản lý kinh doanh tiên tiến để phát*

¹⁸ Trương Thị Minh Thùy, “*Đề án thành lập thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh – một số nội dung cơ bản, những thuận lợi và thách thức được đặt ra*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: kinh nghiệm thế giới và triển vọng cho Việt Nam*”, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức vào tháng 12/2020 tại Trường Đại học Luật TP. HCM, tr.280.

triển kinh tế biển”¹⁹ và “sớm xây dựng, phê duyệt, triển khai thực hiện một số đề án thành lập khu hành chính – kinh tế đặc biệt”²⁰. Vì vậy, Luật ĐVHC – kinh tế đặc biệt là một nền tảng pháp lý quan trọng không chỉ góp phần cụ thể hoá những quy định tại Hiến pháp và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 mà còn tạo hành lang pháp lý mở đường cho việc hình thành các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt ở nước ta.

Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật ĐVHC – kinh tế đặc biệt và trình Quốc hội xem xét, thảo luận, đã có nhiều diễn biến phức tạp của dư luận xoay quanh Dự thảo này. Mặt khác, nội dung Dự thảo được đánh giá là còn nhiều bất cập về tên gọi, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, vị trí và tính chất của đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt cũng như là mô hình tổ chức chính quyền. Do đó, sau khi tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, các nhà khoa học, nhà kinh tế, chuyên gia, cử tri và nhân dân cả nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thống nhất với Chính phủ trình Quốc hội xem xét, cho lùi việc thông qua Dự thảo Luật này sang kỳ họp sau của Quốc hội. Và cho đến thời điểm hiện tại Dự thảo Luật ĐVHC – kinh tế đặc biệt vẫn chưa được xem xét lại và thông qua.

Như vậy, ĐVHC – kinh tế đặc biệt tuy được đề cập khá sớm nhưng cho đến nay vẫn chưa hiện diện trên thực tế đã làm chậm việc thực thi Hiến pháp năm 2013 và ảnh hưởng đến khả năng phát triển kinh tế của đất nước, nguy cơ bỏ lỡ cơ hội thu hút nguồn vốn đầu tư cũng như bắt kịp xu thế của thế giới. Chính vì vậy, cần sớm nghiên cứu, khắc phục nguyên nhân và phát triển lại Dự thảo Luật ĐVHC – kinh tế đặc biệt để thành lập mô hình tổ chức ĐVHC này vào thực tiễn. Theo đó, cần xem xét, nhìn nhận lại những bất cập và tiếp thu các ý kiến đóng góp tích cực để hoàn thiện, đảm bảo tính ổn định, lâu dài của Luật ĐVHC – kinh tế đặc biệt.

Thứ ba, việc lấy ý kiến nhân dân địa phương về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC hiện nay đã được triển khai thực hiện trên thực tế nhưng chưa đạt được hiệu quả như mong muốn.

Đơn cử như khi TP. HCM tiến hành sắp xếp lại Quận 2, Quận 9 và quận Thủ Đức để thành lập thành phố Thủ Đức thì Thành phố đã tiến hành lấy ý kiến cử tri của ba quận này về đề án thành lập thành phố Thủ Đức. Phiếu lấy ý kiến cử tri được thiết kế theo hộ gia đình. Các thành viên trong hộ gia đình sẽ ghi tên chung trong một phiếu và có chỗ dành

¹⁹ Kết luận số 60-KL/TW ngày 16/4/2013 của Bộ Chính trị về kết quả sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 09/NQ-TW (khoá X) về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020.

²⁰ Kết luận số 74-KL/TW ngày 17/10/2013 của Hội nghị Trung ương lần thứ 8 khoá XI.

riêng cho ý kiến của từng người là đồng ý, không đồng ý và ý kiến khác. Tuy nhiên, chỉ những công dân từ đủ 18 tuổi trở lên có đăng ký thường trú tại ba quận trên mới được lấy ý kiến. Nguyên nhân là vì văn bản hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân địa phương về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC còn thiếu sót trong quy định đối tượng được lấy ý kiến. Cụ thể, Nghị định 54/2018/NĐ-CP quy định đối tượng được lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC chỉ là những công dân có đăng ký thường trú tại ĐVHC cấp xã chịu ảnh hưởng trực tiếp của việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC. Quy định này chỉ phù hợp đối với những địa phương có dân số ổn định, ít có sự dịch chuyển dân cư như các vùng nông thôn. Đối với các địa phương ở vùng đô thị có tốc độ đô thị hoá cao như Hà Nội hay TP. HCM có số lượng công dân đăng ký tạm trú chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong quy mô dân số địa phương. Trong đó, có nhiều công dân đăng ký tạm trú trong thời gian dài thì cũng sẽ chịu tác động trực tiếp từ việc thay đổi địa giới ĐVHC nhưng lại không thuộc đối tượng được lấy ý kiến cử tri.

Mặt khác, theo Điều 4 Luật Thực hiện dân chủ cơ sở năm 2022, mọi công dân không phân biệt thường trú hay tạm trú đều có quyền thực hiện dân chủ tại xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú. Việc công dân được lấy ý kiến về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính là nội dung của thực hiện dân chủ. Chính vì vậy, Nghị định 54/2018/NĐ-CP cần bổ sung đối tượng được lấy ý kiến cử tri - ngoài công dân có đăng ký thường trú - thì còn bao gồm công dân có đăng ký tạm trú để đảm bảo sự thống nhất với quy định tại Luật Thực hiện dân chủ cơ sở năm 2022.

Ngoài ra, cần lưu ý rằng tuy lấy ý kiến nhân dân cũng là một hình thức thể hiện dân chủ trực tiếp tại Điều 6 Hiến pháp năm 2013, nội dung thực hiện điều là hỏi ý kiến của nhân dân và đều do nhà nước tiến hành tổ chức nhưng lấy ý kiến nhân dân không đồng nhất với quy định trưng cầu ý dân. Điểm khác biệt lớn nhất chính là giá trị kết quả của hai hình thức này. Theo Điều 11 Luật Trưng cầu ý dân năm 2015, kết quả trưng cầu ý dân có giá trị quyết định đối với vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân và có hiệu lực kể từ ngày công bố. Đối với quy định lấy ý kiến nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC tại Luật Tổ chức CQDP năm 2015 và Nghị định 54/2018/NĐ-CP ngày 16/4/2018 của Chính phủ về hướng dẫn việc lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC lại không ghi nhận kết quả của việc lấy ý kiến có tính quyết định như việc

trung cầu ý dân. Ngoài ra, Luật trung cầu ý dân năm 2015 cũng không quy định việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC hành chính thuộc phạm vi trung cầu ý dân. Do đó, hiện nay chưa có một văn bản pháp luật nào quy định kết quả lấy ý kiến nhân dân có giá trị quyết định mặc dù việc lấy ý kiến nhân dân là một thủ tục bắt buộc khi thay đổi địa giới ĐVHC.

Như vậy, hiện nay, việc lấy ý kiến nhân dân tuy là một thủ tục cần phải thực hiện khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện những hành vi làm thay đổi địa giới ĐVHC nhưng kết quả lấy ý kiến nhân dân lại chỉ mang tính chất tham khảo. Trong khi đó, theo tinh thần Hiến pháp năm 2013, thủ tục lấy ý kiến nhân dân là nhằm hạn chế tình trạng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền “*nhập – tách*” các ĐVHC dễ dãi, tùy tiện. Đảm bảo tính ổn định của hệ thống ĐVHC ở nước ta cũng như tạo điều kiện cho nhân dân phát huy quyền làm chủ của mình. Nếu không quy định hiệu lực của kết quả lấy ý kiến nhân dân có tính quyết định giống như trung cầu ý dân thì e rằng các quy định hiện hành chưa phát huy đúng tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Do đó, các văn bản pháp luật cụ thể hoá quy định lấy ý kiến nhân dân địa phương về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC cần có những điều chỉnh sửa đổi, bổ sung kịp thời các quy định liên quan đến đối tượng được lấy ý kiến và hiệu lực của kết quả lấy ý kiến.

4. Kết luận

Các quy định về ĐVHC tại Điều 110 Hiến pháp năm 2013 đã mở đường cho việc thành lập các ĐVHC mới phù hợp với nhu cầu phát triển của đất nước hiện nay. Những quy định này là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc tổ chức ĐVHC phù hợp với yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, pháp luật hiện hành cần phải hoàn thiện hơn về cơ chế để đảm bảo CQĐP các cấp được tổ chức hoàn thiện, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Cần đẩy nhanh, đẩy mạnh việc thực thi Hiến pháp hơn nữa, đưa những điểm mới trong Hiến pháp không chỉ dừng lại ở những ý tưởng mà cần phải được hiện diện trong thực tiễn và hoạt động có hiệu quả, góp phần thúc đẩy sự phát triển của đất nước./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Thị Thiện Trí (2023), “*Cơ sở khoa học cho chính quyền đô thị và tham chiếu cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh*”, Tạp chí Khoa học pháp lý số 6/2023.
2. Trần Thị Thu Hà, “*Những yêu cầu đặt ra đối với Hội đồng nhân dân thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh*” (2020), Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: kinh nghiệm thế giới và triển vọng cho Việt Nam*”, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức vào tháng 12/2020 tại Trường Đại học Luật TP. HCM.
3. Trương Đắc Linh (2014), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, NXB. Lao động xã hội.
4. Trương Đắc Linh (2012), “*Về sửa đổi chế định Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong Hiến pháp 1992*”, Sách Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: Lý luận và thực tiễn, NXB Hồng Đức.
5. Trần Thị Ánh Minh (2020), “*Nhu cầu và thách thức khi thành lập thành phố trực thuộc thành phố trung ương*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: kinh nghiệm thế giới và triển vọng cho Việt Nam*”, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức vào tháng 12/2020 tại Trường Đại học Luật TP. HCM.
6. Cao Vũ Minh (2020), “*Vị trí pháp lý, thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp.
7. Vũ Văn Nhiêm, Trần Thị Thu Hà (2020), “*Tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh: Thực trạng và kiến nghị*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Trường chủ đề “*Pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh*”, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức ngày 14/12/2022 tại Trường Đại học Luật TP. HCM.
8. Robert E. Lang and Patrick A. Simmons (2001), “*Boomburbs*”: *The emergency of large, fast – growing suburban cities in the United States*, Fannie Mae Foundation (Note 06).
9. Trương Thị Minh Thùy (2020), “*Đề án thành lập thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh – một số nội dung cơ bản, những thuận lợi và thách thức được đặt ra*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: kinh nghiệm thế giới và triển vọng cho Việt Nam*”, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức vào tháng 12/2020 tại Trường Đại học Luật TP. HCM.

10. Nguyễn Thị Thiện Trí (2018), “*Tính chất đô thị, phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ đô thị và tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta*”, Tạp chí Khoa học pháp lý số 9.

11. Nguyễn Thị Thiện Trí (2021), “*Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương – từ thực tiễn TP. Thủ Đức thuộc TP. Hồ Chí Minh*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7.

12. Nguyễn Thị Thiện Trí (2020), “*Cơ sở khoa học của mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố và vấn đề vận dụng ở Việt Nam*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: kinh nghiệm thế giới và triển vọng cho Việt Nam*”, do Trường Đại học Luật TP. HCM tổ chức vào tháng 12/2020 tại Trường Đại học Luật TP. HCM.

13. Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh (2011), *Sửa đổi Hiến pháp: Nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3.

14. Nguyễn Ngọc Dung, “*Kinh nghiệm quốc tế về phát triển mô hình đặc khu kinh tế*”, [<https://tapchitaichinh.vn/kinh-nghiem-quoc-te-ve-phat-trien-mo-hinh-dac-khu-kinh-te.html>] (truy cập ngày 09/9/2023).

15. Thanh Thùy, “*Thành phố Hồ Chí Minh sẽ có thêm 4 thành phố, 1 quận*”, *Báo điện tử Pháp Luật Thành phố Hồ Chí Minh*, [<https://plo.vn/tpHCM-se-co-them-4-thanh-pho-1-quan-post682877.html>] (truy cập ngày 10/9/2023).

16. Trọng Phú, “*Hà Nội trình phương án phát triển 2 thành phố trực thuộc*”, *Báo điện tử Pháp Luật thành phố Hồ Chí Minh*, [<https://plo.vn/ha-noi-trinh-phuong-an-phat-trien-2-thanh-pho-truc-thuoc-post740542.html>] (truy cập ngày 10/9/2023).

17. “*Thành lập thành phố Thủy Nguyên, quận An Dương; mở rộng địa giới quận Hồng Bàng, Hải Phòng*”, *Cổng thông tin điện tử Chính phủ Xây dựng chính sách, pháp luật*, [<https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/thanh-lap-thanh-pho-thuy-nguyen-quan-an-duong-mo-rong-quan-hong-bang-hai-phong-119230908105955699.htm>] (truy cập ngày 11/9/2023).