

I. HÌNH THỨC VĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUY CHẾ

Hiện nay, có 2 khuynh hướng về hình thức văn bản của quy chế quản lý hành chính phát triển của một thành phố lớn là: một, do luật hoặc pháp lệnh, hai là, do một nghị định của cơ quan hành pháp, để có thể dễ dàng khi cần sửa đổi, bổ sung qua một thời gian áp dụng; còn đối với đạo luật, pháp lệnh thì sẽ gặp khó khăn, chậm chạp khi phải sửa đổi, bổ sung, do thủ tục lập pháp rườm rà hơn thủ tục lập quy. Nhưng trên cơ sở thứ bậc văn bản pháp quy, thì văn bản có bậc càng cao thì khi áp dụng vào thực tế càng dễ, vì không bị vướng với nội

dung của văn bản lập pháp chuyên ngành; còn đối với hình thức nghị định, khi thực thi sẽ dễ dàng bị va chạm với các văn bản có thứ bậc cao hơn do nguyên tắc là: văn bản lập quy của cơ quan quản lý nhà nước không thể cao hơn hay có nội dung trái với nội dung do lập pháp ban hành.

Kinh nghiệm về văn bản pháp luật để xây dựng, phát triển thủ đô Hà Nội, là Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành ngày 28.12.2000: Pháp lệnh thủ đô Hà Nội, có phạm vi điều chỉnh rộng, bao gồm chức năng nhiệm vụ của thủ tướng chính phủ, các bộ trưởng cùng trách nhiệm của

cơ quan hành chính địa phương và có sự tham gia đóng góp của quần chúng thuộc mọi thành phần kinh tế, "mọi cá nhân, tổ chức hoạt động, sinh sống trên địa bàn đều có trách nhiệm xây dựng, phát triển và bảo vệ thủ đô"...(điều 4 khoản 1). Hình thức pháp lệnh, về lâu dài, sẽ tránh được các vụ khiếu kiện hành chính đối với những hành vi hành chính, quyết định hành chính gây thiệt hại cho chủ thể liên quan do lỗi vi hiến của cơ quan quản lý hành chính địa phương.

II. ĐẶC TÍNH CỦA QUY CHẾ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG

Trên cơ sở duy trì sự thống nhất và ổn định lâu dài của định chế; song song với tính khả thi, có sự tham gia của mọi tầng lớp nhân dân trong thành phố, nên trong một phạm vi cho phép, nội dung của quy chế quản lý phát triển thành phố, cần có một số đặc tính là:

1. Tính lâu dài của văn bản quy phạm pháp luật, do có đầy đủ cơ sở điều chỉnh, khách quan, không phải chỉ áp dụng 6 tháng hay một năm rồi thay đổi theo chủ trương khác hay sửa đổi nhiều phần nội dung. Tính lâu dài dẫn đến sự ổn định nhiều mặt kinh tế xã hội sẽ đem lại hiệu quả cao về đầu tư, sản xuất, kinh doanh và quan hệ hợp tác.

2. Tính hợp tác tham gia của cộng đồng, là một động lực thiết thực đem lại hiệu quả có chiều sâu nhất trong việc quản lý phát triển các dự án lớn trên thế giới, sự thay đổi từ duy quản lý có sự tham gia của cộng đồng một cách tích cực, cụ thể và chất lượng có thể tạo ra tác động làm giảm bớt tính quan liêu của phương pháp quản lý bằng quyết định đơn phương (décisions unilatérales). Thuật ngữ của ta là "quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động" và sự triển khai của khái niệm phát huy dân chủ từ cơ sở, đã nói lên sự cần thiết của hình thức hợp tác tích cực, tham gia của cộng đồng trong hướng quản lý phát triển chung.

Ngoài các đặc tính tương trưng trên đây, các nguyên tắc để ra trước khi hình thành một quy chế quản lý phát triển cũng cần có những nguyên tắc cơ bản, nên tác giả thử nêu ra 4 nguyên tắc như sau:

Một, nguyên tắc thống nhất của quản lý nhà nước bao hàm tính chất đặc biệt cho sự phát triển kinh tế - xã hội của TP.HCM; hai, nguyên tắc phù hợp với hướng cải cách hành chính, là một chủ trương lớn của nhà nước; ba, nguyên tắc hội nhập quốc tế trong xu thế phát triển chung; bốn, nguyên tắc tôn trọng khách quan và khoa học cơ bản.

(1). Nguyên tắc thống nhất của quản lý nhà nước, xuất phát từ định chế hiến pháp, là nền tảng của nhiều

THỬ NÊU MỘT SỐ Ý KIẾN CÓ TÍNH NGUYÊN TẮC TRONG VIỆC XÂY DỰNG QUY CHẾ QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN TP. HCM

NGÔ NGỌC BỬU



ng nghị quyết đại hội Đảng, là đặc trưng của quản lý nhà nước trên cơ sở trung ương tập quyền đã nói lên tính tập trung cao độ của bộ máy quản lý nhà nước qua các thời kỳ. Ngoài ra, cũng nên tiếp cận với các khái niệm khoa học hành chính công như: tập quyền hành chính (déconcentration administrative) và phân quyền hành chính (décentralisation administrative) vì trong mỗi thuật ngữ trên đây đều có hàm chứa tính thống nhất quản lý nhà nước song song với nội dung khoa học đặc thù của từng khái niệm. Cũng từ đó, chúng ta sẽ thấy là không cần phải bàn đến các thuật ngữ: tính chất đặc biệt của vấn đề, sự phân cấp, ủy quyền như thế nào, địa phương chủ động giải quyết hay không được quyền chủ động v.v... và cũng không cần phải xin phép áp dụng thí điểm, vì đây là vấn đề vi mô trong một định khung có tính vi mô.

(2). Về nguyên tắc phù hợp với định hướng cải cách hành chính (CCHC), là một chủ trương lớn của Đảng và nhà nước hiện nay, được xem như là vấn đề cấp thiết, sống còn, nhằm hỗ trợ cho công cuộc đổi mới kinh tế đã và đang áp dụng có hiệu quả từ Nghị quyết đại hội VI đến nay. Một câu hỏi về lịch sử khoa học là trên tiến trình nghiên cứu cải cách hành chính về tổ chức bộ máy cơ quan công quyền hiện nay, có nên áp dụng mô hình bộ máy chính quyền 3 cấp như đã quy định từ hiến pháp 1946 và theo xu thế CCHC của thế giới cận đại hay không? Vấn đề đặt ra là có nên để TP.HCM được áp dụng mô hình chính quyền hai cấp là: thành phố và phường xã, thị trấn; hoặc mô hình hành chính 1 cấp như Paris, Tokyo hay không?

Do phạm vi rộng của CCHC, nhất là CCHC trong hướng quản lý phát triển một thành phố lớn, xin nêu lên một kinh nghiệm quản lý trích từ sách: "Đối mới hoạt động của chính phủ" là "muốn thành công trong tương lai, chính quyền thành phố sẽ phải tiến hành một vài sự chỉnh lý và xác định lại trong chừng mực nào đây vai trò truyền thống của nó. Tôi tin tưởng rằng thành phố sẽ xác định lại một cách thường xuyên hơn nữa vai trò của nó là một chất xúc tác và một nhân tố tạo thuận lợi. Thành phố sẽ thường xuyên hơn nữa thấy được vai trò của mình trong việc xác định các vấn đề và sau đó tập hợp các nguồn lực cho những người khác sử dụng vào việc xử lý những vấn đề đó. Chính quyền thành phố thậm chí sẽ phải sẵn sàng hơn nữa trong việc kết hợp các nguồn tiền ít ỏi của nhà nước với các nguồn tiền của tư nhân để đạt những mục tiêu của cộng đồng chúng ta" (1).

(4). Nguyên tắc hội nhập quốc tế

trong xu thế phát triển chung, hai bên cùng có lợi. Đây cũng là một chủ trương sáng suốt của nhà nước trong việc hướng tới các quan hệ và cam kết quốc tế song phương, khu vực hay toàn cầu để mỗi người VN, mỗi tỉnh, thành phố trên cả nước đều đạt được kết quả tối ưu về xuất khẩu hàng hóa do mình làm ra nhằm nâng cao thu nhập đầu người ngày một cao hơn, thặng dư mậu dịch ngày càng nhiều hơn, đồng thời cũng giúp cho vị thế chính trị của nước ta trong khu vực và quốc tế vững mạnh hơn lên. Các vấn đề thu hút đầu tư, huy động các nguồn vốn nước ngoài theo thể thức vay ưu đãi... là cần thiết cho kế hoạch phát triển thành phố, nên cũng cần có hướng chuẩn bị hội nhập có bề rộng lẫn chiều sâu của một thành phố tầm vóc quốc tế trong khu vực như TP.HCM? Trong khi đó, luật pháp hiện hành chỉ dành riêng cho cấp thành phố, tỉnh, quyền được giải quyết các tranh tụng có yếu tố nước ngoài trong các quan hệ dân sự, kinh tế, hành chính và thương mại sau này khi Hiệp định thương mại Việt - Mỹ có hiệu lực thi hành và cả WTO. TP.HCM hiện nay đã có trên 5 triệu dân (nhiều chuyên gia ước tính trên 7 triệu dân) và con số này sẽ gia tăng theo cấp số nhân ở thế kỷ 21 (Malthus), do đó, các quan hệ tư pháp quốc nội và tư pháp quốc tế ngày càng nhiều hơn, có tầm vóc cao và phức tạp hơn, sẽ dẫn đến sự đuối tầm hoặc làm không hết việc, sẽ gây trì trệ nhiều mặt. Điều này có thể làm nản lòng các nhà đầu tư muốn đến VN làm ăn, nên trong vấn đề này, chúng tôi xin có đề nghị thêm như sau: (1) cho phép TP.HCM thành lập một tòa án hay một bộ phận của TAND/TP được quyền thụ lý và xét xử nhanh, giải quyết các vụ kiện dân sự, kinh tế, hành chính và thương mại theo yêu cầu, thu lệ phí cao, bằng ngoại tệ, theo kiểu tòa án Singapore hiện nay - là một quốc gia thành viên của ASEAN mà VN cũng là một nước đã tham gia tổ chức này nhiều năm và hoạt động tích cực; (2) cho phép thành phố được lập tổ chức cảnh sát tư pháp với đầy đủ trang bị, huấn luyện nghiệp vụ cao theo tầm vóc của các nước khối ASEAN, để có thể làm một cánh tay dài hỗ trợ, bổ sung cho lực lượng cảnh sát điều tra xét hỏi và một số cơ quan tư pháp khác, trong việc giải quyết các tranh chấp quốc tế tư pháp và tư pháp trong nước có nghiệp vụ cao hơn tầm vóc chung hiện nay. Còn cảnh sát trật tự đô thị sẽ là một bộ phận cơ động của cảnh sát tư pháp, hỗ trợ cho các tổ chức này trong việc giải quyết những vi phạm giao thông tại thành phố trên cơ sở luật pháp, công minh để tránh tình trạng thiếu khách quan, tùy tiện.

Cảnh sát tư pháp ra đời cũng là một cánh cửa mở rộng cho sự hình thành sau này mô hình tòa án chỉ xét xử riêng về vi phạm giao thông như hình thức tòa vi cảnh (Tribunal de police) đã có từ lâu tại các thành phố lớn như Paris, London, Bangkok...

Một vấn đề dự báo tương lai cần thiết và khả thi là quy chế quản lý và phát triển TP.HCM cần thể hiện một số nội dung có thể đáp ứng được các thông số quốc tế cần thiết, đủ chất và lượng do Ngân hàng thế giới, ADB và các tổ chức tài chính quốc tế khác đưa ra, để họ thấy mình đủ điều kiện để cho vay tín dụng đầu tư phát triển nhiều mặt, lâu dài. Theo thiên ý tác giả, vấn đề này cần bổ sung, nghiên cứu dự báo sâu rộng hơn, dù cho việc vay tiền này được chính phủ cho phép và bảo lãnh, nhưng chủ thể cho vay thường chỉ xem xét khả năng, tư cách của người đi vay là chính yếu. Đó là chưa kể đến thủ tục vay tiền để dùng vào công việc gì?

(4). Nguyên tắc tôn trọng khách quan và khoa học cơ bản cũng là một yếu tố cần thiết cho việc tồn tại của một quy chế, một văn bản lập quy hay lập pháp. Vì, trên thực tế thế giới ngày nay không thiếu gì nơi đã cho ra đời những văn bản thiếu tính khái quát để phục vụ đa số quần chúng, mà chỉ nhằm phục vụ quyền lợi cục bộ, cho một nhóm, một tổ chức có ưu quyền hưởng mà thôi. Cho nên yếu tố khách quan là nền tảng xuất phát từ khoa học tự nhiên, được giảng dạy tại hầu hết các trường đại học trên thế giới và tiềm ẩn trong hiến pháp là luật cơ bản của quốc gia, cho nên phần đề của nó là sự thiếu khách quan, phải hạn chế và nếu cần thì phải loại bỏ.

Khoa học cơ bản là tư duy của nhân loại đúc kết từ nhiều thế hệ mà có, nó đã được chuẩn hóa trong hệ thống khoa học hiện đại nên việc sử dụng khái niệm và thuật ngữ khoa học cơ bản về hành - chính - công, tài - chính - công, quản lý hành chính khác với quản lý doanh nghiệp... cần phải dẫn do, suy nghĩ, tham khảo, để dùng cho thích hợp, không thể có sự cá biệt, chủ quan trong khoa học cơ bản và chuẩn mực quốc tế. Bởi vì, khi có dịp thuận lợi hoặc cần thiết, ông thị trưởng Bangkok có thể sẽ hỏi mượn bản "Quy chế quản lý và phát triển TP.HCM" để tham khảo; vậy thì, chúng ta phải làm sao để xứng đáng với danh tiếng một thời - Sài Gòn - TP.HCM là hòn ngọc của Viễn Đông? ■

Tài liệu tham khảo:

(1) *Đối mới hoạt động của chính phủ* (sách dịch), Nxb chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, trang 58