

**BAN CHỈ ĐẠO TRUNG ƯƠNG  
XÂY DỰNG ĐỀ ÁN THÍ ĐIỂM MÔ HÌNH  
TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

*Hà Nội, ngày 13 tháng 7 năm 2012*

Số: 78 /KH-BCĐTWCQĐT



**KẾ HOẠCH**

**Xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị**

Căn cứ Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 15 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị;

Để triển khai xây dựng Đề án trình Ban Bí thư Trung ương Đảng tháng 11 năm 2012;

Ban Chỉ đạo Trung ương xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị (sau đây gọi là Ban Chỉ đạo Trung ương) ban hành kế hoạch xây dựng Đề án như sau:

**I. MỤC TIÊU, YÊU CẦU**

**1. Mục tiêu**

a) Xác định lộ trình và nội dung xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị trình Ban Bí thư Trung ương Đảng;

b) Phân công nhiệm vụ và xác định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc triển khai xây dựng Đề án.

**2. Yêu cầu**

a) Bám sát quan điểm và nội dung của các nghị quyết Trung ương về chính quyền địa phương; gắn kết chặt chẽ với mục tiêu, yêu cầu của việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và tổng kết thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường;

b) Các cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao nhiệm vụ chủ trì hoặc tham gia phối hợp thực hiện các nội dung tại Kế hoạch này phải bảo đảm tiến độ và chất lượng sản phẩm theo nhiệm vụ được phân công.

## II. NỘI DUNG KẾ HOẠCH, PHÂN CÔNG THỰC HIỆN VÀ TIẾN ĐỘ HOÀN THÀNH

### 1. Xây dựng kế hoạch kinh phí Đề án

- Phân công thực hiện: Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ bố trí ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí xây dựng Đề án và kinh phí hoạt động của Ban Chỉ đạo Trung ương (bao gồm cả kinh phí thực hiện khảo sát nước ngoài);

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 20 tháng 7 năm 2012.

### 2. Khảo sát trong nước và nước ngoài

a) Khảo sát tại các địa phương đánh giá thực trạng mô hình tổ chức chính quyền đô thị và đề xuất xây dựng nội dung Đề án

- Phân công thực hiện: Thành viên Ban Chỉ đạo Trung ương, thành viên Tổ Soạn thảo tiến hành khảo sát tại các địa phương (Tổ Soạn thảo Đề án chuẩn bị nội dung và kế hoạch tổ chức các Đoàn khảo sát);

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 25 tháng 7 năm 2012.

b) Tổ chức 02 Đoàn nghiên cứu kinh nghiệm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại Trung Quốc, Ấn Độ hoặc Hàn Quốc.

- Phân công thực hiện: Thành viên Ban Chỉ đạo Trung ương, thành viên Tổ Soạn thảo tiến hành khảo sát tại nước ngoài, bảo đảm gọn nhẹ, tiết kiệm, hiệu quả (Tổ Soạn thảo Đề án chuẩn bị nội dung và kế hoạch tổ chức các Đoàn khảo sát);

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 30 tháng 7 năm 2012.

### 3. Xây dựng các Báo cáo chuyên đề

- Phân công thực hiện: Các cơ quan Trung ương và các địa phương thực hiện theo phân công tại Mục III của Kế hoạch này;

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 30 tháng 7 năm 2012.

### 4. Xây dựng Dự thảo 1 của Đề án

Tổng hợp kết quả khảo sát trong nước, kinh nghiệm nước ngoài và các Báo cáo chuyên đề để xây dựng Dự thảo 1 của Đề án, gửi lấy ý kiến các thành phố trực thuộc Trung ương, một số tỉnh và các Bộ, cơ quan Trung ương có liên quan.

- Phân công thực hiện: Tổ Soạn thảo Đề án;

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 10 tháng 8 năm 2012.

5. Tổ chức 02 Hội thảo lấy ý kiến các địa phương, các Bộ, cơ quan Trung ương và các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý về Dự thảo 1 của Đề án

Phân công thực hiện: Tổ Soạn thảo Đề án chuẩn bị nội dung và kế hoạch tổ chức 02 Hội thảo.

a) Hội thảo 01: Các Bộ, cơ quan Trung ương và các tỉnh khu vực phía Bắc (từ tỉnh Thừa Thiên - Huế trở ra)

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 20 tháng 8 năm 2012.

b) Hội thảo 02: Các tỉnh khu vực phía Nam (từ thành phố Đà Nẵng trở vào)

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 25 tháng 8 năm 2012.

6. Xây dựng Dự thảo 2 của Đề án

Tổng hợp ý kiến góp ý về Dự thảo 1 của Đề án và kết quả 02 Hội thảo để xây dựng Dự thảo 2 của Đề án, gửi lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý.

- Phân công thực hiện: Tổ Soạn thảo Đề án;

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 31 tháng 8 năm 2012.

7. Xây dựng Dự thảo 3 của Đề án

Tổng hợp ý kiến góp ý của các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý về Dự thảo 2 của Đề án, xây dựng Dự thảo 3 của Đề án gửi lấy ý kiến các thành viên Ban Chỉ đạo Trung ương.

- Phân công thực hiện: Tổ Soạn thảo Đề án;

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 15 tháng 9 năm 2012.

8. Hoàn thiện Đề án trình Ban Chỉ đạo Trung ương (sau khi có ý kiến góp ý của các thành viên Ban Chỉ đạo Trung ương)

- Phân công thực hiện: Tổ Soạn thảo Đề án;

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 30 tháng 9 năm 2012.

9. Báo cáo Ban Cán sự Đảng Chính phủ Dự thảo Đề án

- Phân công thực hiện: Ban Chỉ đạo Trung ương;

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 20 tháng 10 năm 2012.

10. Trình Ban Bí thư Trung ương Đảng Dự thảo Đề án

- Thời gian thực hiện: Trước ngày 20 tháng 11 năm 2012.

### **III. PHÂN CÔNG XÂY DỰNG CÁC BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ**

1. Các Báo cáo chuyên đề

a) Các cơ quan Trung ương

- Ban Tổ chức Trung ương

Đề nghị Ban Tổ chức Trung ương xây dựng Báo cáo chuyên đề nghiên cứu đề xuất định hướng cơ bản về xây dựng tổ chức chính quyền địa phương trong điều kiện một đảng cầm quyền ở nước ta; đề xuất đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Đề nghị Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xây dựng Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất mối quan hệ phối hợp giữa Mặt trận và các tổ chức đoàn thể với chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Văn phòng Quốc hội

Đề nghị Văn phòng Quốc hội xây dựng Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất cơ chế giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Bộ Quốc phòng

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) trong công tác bảo đảm quốc phòng và quân sự theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Bộ Công an

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) trong công tác bảo đảm an ninh và trật tự an toàn xã hội theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Bộ Tư pháp

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam.

- Bộ Tài chính

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đối với chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) trên lĩnh vực tài chính - ngân sách theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đối với chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) trong lĩnh vực kế hoạch - đầu tư theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Bộ Xây dựng

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đối với chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) trong lĩnh vực quản lý xây dựng theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu thực trạng và đề xuất quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đối với chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) trong lĩnh vực tài nguyên - môi trường theo các phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Viện Khoa học xã hội Việt Nam

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về tổ chức chính quyền địa phương và mô hình tổ chức chính quyền đô thị của một số nước.

- Bộ Nội vụ

+ Báo cáo chuyên đề nghiên cứu hiện trạng tổ chức và cơ chế hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp và đề xuất các giải pháp đổi mới theo hướng phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

+ Báo cáo chuyên đề nghiên cứu hiện trạng tổ chức và cơ chế hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp và đề xuất các giải pháp đổi mới theo hướng phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

b) Các địa phương

- Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị; thực trạng phân cấp giữa chính quyền thành phố với quận, huyện, thị xã, xã, phường, thị trấn trên địa bàn và đề xuất các nội dung phân cấp cụ thể khi xây dựng chính quyền đô thị.

- Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu các đặc trưng của chính quyền đô thị và quản lý đô thị; đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị và quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, quận, phường và thị trấn) và chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị.

- Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu các đặc trưng của chính quyền đô thị và quản lý đô thị; đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị và quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, quận, phường và thị trấn) và chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị.

- Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu các đặc trưng của chính quyền đô thị và quản lý đô thị; đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị và quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, quận, phường và thị trấn) và chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị.

- Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị và quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền đô thị (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, quận, phường và thị trấn) và chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị.

- Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu các đặc trưng của đô thị và các đặc trưng của nông thôn; đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị (thành phố thuộc tỉnh, thị xã, phường và thị trấn) khác với chính quyền nông thôn (huyện, xã) và mô hình chính quyền tỉnh trên địa bàn.

- Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu các đặc trưng của đô thị và các đặc trưng của nông thôn; đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị (thành phố thuộc tỉnh, thị xã, phường và thị trấn) khác với chính quyền nông thôn (huyện, xã) và mô hình chính quyền tỉnh trên địa bàn.

- Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định

Báo cáo chuyên đề nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị (thành phố thuộc tỉnh, thị xã, phường và thị trấn) trên địa bàn; quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đối với chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

## 2. Nội dung Báo cáo chuyên đề

- Cơ sở lý luận;

- Thực trạng tổ chức thực hiện;

- Phương hướng và các giải pháp đổi mới;

- Các đề xuất, kiến nghị xây dựng Đề án (trong đó có đề xuất sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp).

Nội dung các Báo cáo chuyên đề cần bám sát Đề cương Đề án đã được Ban Chỉ đạo Trung ương thông qua tại Phụ lục kèm theo.

## 3. Thời gian hoàn thành các Báo cáo chuyên đề

Các cơ quan Trung ương và các địa phương hoàn thành xây dựng Báo cáo chuyên đề gửi Ban Chỉ đạo Trung ương (thông qua Bộ Nội vụ) trước ngày 30 tháng 7 năm 2012.

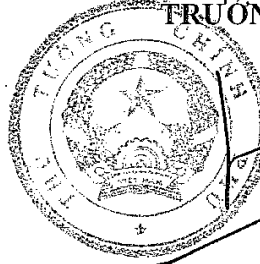
## IV. TỔ CHỨC THỰC HIỆN

Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ giúp Ban Chỉ đạo Trung ương đơn đốc các cơ quan, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xây dựng các nội dung của Đề án đảm bảo chất lượng, tiến độ thời gian quy định tại Kế hoạch này./

**Nơi nhận:**

- Ban Bí thư Trung ương Đảng;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Bộ: Kế hoạch và Đầu tư, Công an, Quốc phòng, Nội vụ, Tư pháp, Tài chính, Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng;
- UBND, Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng, Nghệ An, Bà Rịa - Vũng Tàu, Nam Định;
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Văn phòng Tổng Bí thư;
- Ban Tổ chức Trung ương;
- Văn phòng Quốc hội;
- Các thành viên BCD;
- Viện KHXH Việt Nam;
- UBTW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý TTCP, Công TTĐT, các Vụ, Cục, Công báo;
- Lưu: Văn thư, TCCV (6b).N *MTD*

**TM. BAN CHỈ ĐẠO TRUNG ƯƠNG  
TRƯỞNG BAN**



**PHÓ THỦ TƯỚNG  
Nguyễn Xuân Phúc**





**Phụ lục**  
**ĐỀ CƯƠNG ĐỀ ÁN**

*(Ban hành kèm theo Kế hoạch số 78 /KH-BCĐTWCQĐT  
ngày 13 tháng 7 năm 2012 của Ban Chỉ đạo Trung ương  
xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị)*

**Phần thứ nhất**  
**SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG ĐỀ ÁN,**  
**MỤC ĐÍCH, YÊU CẦU VÀ SẢN PHẨM CỦA ĐỀ ÁN**

**I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG ĐỀ ÁN**

**1. Sự cần thiết**

- Việt Nam sau hơn 25 năm đổi mới, cùng với đà tăng trưởng kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế thì quá trình đô thị hóa cũng diễn ra nhanh chóng, đã tạo sự khác biệt về kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội giữa đô thị và nông thôn. Theo đó, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đang đặt ra yêu cầu cần thiết phải làm rõ sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn, từ đó xác định mô hình tổ chức bộ máy, quy định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động phù hợp đối với chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn nhằm bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả quản lý của mỗi cấp chính quyền;

- Việc xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị là quá trình triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI về chính quyền địa phương “Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”; đồng thời, thực hiện chỉ đạo của Ban Bí thư Trung ương Đảng về xây dựng và trình Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị trong năm 2012;

- Trong bối cảnh Hiến pháp năm 1992 đang được nghiên cứu sửa đổi, việc xây dựng và thực hiện Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị còn là cơ sở cho việc đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định trong Hiến pháp về chính quyền địa phương và các quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hiện hành.

**2. Đô thị, đặc điểm của đô thị, thực trạng phát triển đô thị và các yêu cầu thực tiễn đặt ra cần nghiên cứu mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động đối với chính quyền đô thị**

a) Khái niệm về đô thị, đặc điểm của đô thị

- Về khái niệm đô thị:

Theo quy định tại Khoản 1, Điều 3 của Luật quy hoạch đô thị: Đô thị là khu vực tập trung dân, cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương.

- Về đặc điểm của đô thị:

Phân tích, so sánh các đặc điểm của đô thị khác với nông thôn: Về vị trí, vai trò; về an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội; về kinh tế; về dân cư; về lối sống; về cơ sở hạ tầng; về địa giới hành chính; về quản lý,...

- Chính quyền đô thị bao gồm: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân;

- Chính quyền đô thị trong phạm vi nghiên cứu của Đề án bao gồm: Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn.

b) Thực trạng đô thị Việt Nam hiện nay

- Hiện trạng đô thị và phát triển đô thị ở nước ta hiện nay;

- Nêu rõ các đặc thù hình thành đô thị Việt Nam trong những năm gần đây và xu hướng phát triển trong thời gian tới.

c) Các yêu cầu thực tiễn đặt ra cần nghiên cứu mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động đối với chính quyền đô thị

- Tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước cần được bảo đảm trên cơ sở xác định rõ vị trí, trách nhiệm của chính quyền địa phương trong hệ thống cơ quan nhà nước. Chính quyền địa phương được xây dựng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc nhà nước đơn nhất, quyền lực của Nhà nước là thống nhất; bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước;

- Xây dựng bộ máy chính quyền địa phương tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính; xây dựng bộ máy chính quyền đô thị hoạt động có hiệu lực, hiệu quả;

- Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng. Đối với tổ chức chính quyền đô thị phải bảo đảm tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (gồm hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội) và đời sống dân cư; phát triển kinh tế đô thị bền vững, tạo động lực phát triển trong vùng;

- Trong việc nghiên cứu mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động của chính quyền đô thị phải đặt trong tổng thể thống nhất của hệ thống chính trị và điều kiện đặc thù của nước ta dưới sự lãnh đạo toàn diện, tuyệt đối của Đảng Cộng sản Việt Nam.

3. Nghiên cứu lịch sử tổ chức chính quyền địa phương qua các Hiến pháp; các mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới và mô hình tổ chức chính quyền đô thị của một số quốc gia

a) Tổ chức chính quyền địa phương qua các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và 1992;

b) Các mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới;

c) Mô hình chính quyền đô thị của Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Anh Quốc và Hoa Kỳ.

## **II. CĂN CỨ XÂY DỰNG ĐỀ ÁN, MỤC ĐÍCH, YÊU CẦU, PHẠM VI VÀ SẢN PHẨM CỦA ĐỀ ÁN**

1. Căn cứ xây dựng Đề án

a) Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001);

b) Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003;

c) Luật quy hoạch đô thị năm 2009;

d) Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020;

đ) Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 07 tháng 5 năm 2009 của Chính phủ về phân loại đô thị;

e) Nghị định số 62/2011/NĐ-CP ngày 26 tháng 7 năm 2011 của Chính phủ về thành lập thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn;

g) Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 15 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị;

h) Quyết định số 146/QĐ-BNV ngày 22 tháng 02 năm 2012 về thành lập Tổ Soạn thảo giúp việc Ban Chỉ đạo Trung ương xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị;

i) Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X và XI và các văn kiện của Đảng có nội dung liên quan đến chính quyền địa phương;

k) Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011);

l) Kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội.

## 2. Mục đích, yêu cầu xây dựng Đề án

a) Đánh giá hiện trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp và sự phân biệt về chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 và các văn bản pháp luật có liên quan;

b) Phân tích, đánh giá các yêu cầu đặt ra đối với việc quy định mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động của chính quyền đô thị, có sự phân biệt với chính quyền nông thôn;

c) Nghiên cứu đề xuất xây dựng mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động phù hợp đối với chính quyền đô thị, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả;

d) Trên cơ sở kết quả xây dựng Đề án, đề xuất với Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 các quy định cụ thể về chính quyền địa phương trong Hiến pháp và mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi).

## 3. Phạm vi của Đề án

Đề án nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị, gồm: Thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn.

## 4. Sản phẩm của Đề án

Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị trình Ban Bí thư Trung ương Đảng.

**Phần thứ hai**  
**THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ**  
**SỰ PHÂN BIỆT CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VÀ CHÍNH QUYỀN NÔNG THÔN**  
**TRONG HIẾN PHÁP VÀ CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH**

**I. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ SỰ**  
**PHÂN BIỆT CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VÀ CHÍNH QUYỀN NÔNG THÔN**

1. Tổ chức chính quyền địa phương hiện nay

a) Về Hội đồng nhân dân các cấp

- Việc thành lập Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính lãnh thổ; về vị trí, tính chất và vai trò của Hội đồng nhân dân; về tổ chức bộ máy Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân theo quy định của Hiến pháp và các văn bản pháp luật có liên quan;

- Việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội.

b) Về Ủy ban nhân dân các cấp

- Việc thành lập Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính lãnh thổ; về vị trí, tính chất, vai trò của Ủy ban nhân dân; về tổ chức bộ máy của Ủy ban nhân dân và nhiệm vụ, thẩm quyền của Ủy ban nhân dân theo quy định của Hiến pháp và các văn bản pháp luật có liên quan;

- Về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân tại các đơn vị thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

2. Các quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và các văn bản pháp luật có liên quan về sự phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn

a) Về nhiệm vụ, thẩm quyền

Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã có các điều luật riêng quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị, cụ thể:

- Đối với Hội đồng nhân dân: Điều 18, Điều 26, Điều 27 và Điều 35 quy định một số nhiệm vụ, quyền hạn riêng đối với Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường;

- Đối với Ủy ban nhân dân: Điều 96, Điều 108, Điều 109 và Điều 118 quy định một số nhiệm vụ, quyền hạn riêng đối với Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường.

b) Về tổ chức bộ máy

- Căn cứ Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ quy định số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu thành viên Ủy ban nhân dân các cấp đã bước đầu phân định sự khác nhau giữa khu vực đô thị với khu vực nông thôn;

- Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 02 năm 2008 và Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 02 năm 2008 của Chính phủ quy định về cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện đã bước đầu quy định sự khác biệt về số lượng, tên gọi và nhiệm vụ, thẩm quyền của một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện ở đô thị khác với nông thôn.

3. Về phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương - địa phương và phân cấp đối với chính quyền đô thị

a) Chủ trương của Đảng, Nhà nước trong việc tăng cường phân cấp giữa Trung ương và địa phương;

b) Phân cấp giữa Chính phủ, các Bộ, cơ quan Trung ương với thành phố trực thuộc Trung ương; phân cấp giữa tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương với chính quyền đô thị cấp dưới trực thuộc là thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn;

c) Kết quả thực hiện phân cấp trong thời gian qua.

**II. NHỮNG MẶT ĐƯỢC, MẶT CHƯA ĐƯỢC VÀ NGUYÊN NHÂN TRONG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM HIỆN NAY**

1. Mặt được.

2. Mặt chưa được.

3. Nguyên nhân.

Từ việc phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương hiện nay để nghiên cứu đề xuất các phương án xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp.

**Phần thứ ba**

**XÂY DỰNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CHỨC NĂNG, THẨM QUYỀN, TRÁCH NHIỆM VÀ CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ**

**I. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU**

1. Quan điểm

a) Quán triệt Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01 tháng 8 năm 2007 của Hội nghị Trung ương 5 khóa X: "Tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước được bảo đảm trên cơ sở xác định rõ vị trí, trách nhiệm

của chính quyền địa phương trong hệ thống cơ quan nhà nước. Chính quyền địa phương được xây dựng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc nhà nước đơn nhất, quyền lực của Nhà nước là thống nhất”;

b) Xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị trong định hướng chung của Đảng về chính quyền địa phương theo Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI: “Tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo...”;

c) Nghiên cứu mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động của từng cơ quan trong hệ thống chính quyền địa phương nói chung, chính quyền đô thị nói riêng đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, đồng thời phát huy quyền chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương.

## 2. Mục tiêu

a) Phân biệt rõ mô hình tổ chức, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động đối với chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

b) Xác lập căn cứ lý luận và căn cứ thực tiễn để hoàn thiện pháp luật liên quan đến tổ chức hợp lý chính quyền địa phương.

## II. ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

Nghiên cứu, đề xuất 03 phương án về mô hình tổ chức chính quyền đô thị, chú trọng xác định nội dung cơ chế hoạt động của chính quyền đô thị. Phân tích rõ nội dung, mặt được, mặt chưa được của từng phương án, có tính đến các đặc thù của hệ thống chính trị nước ta. Nội dung của mỗi phương án phải gắn với đổi mới tổ chức, hoạt động của các cơ quan khác trong hệ thống chính trị (Các cấp ủy Đảng, Tòa án, Viện Kiểm sát, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể các cấp ở địa phương).

1. Phương án 1: Xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo ba cấp hành chính như hiện nay, xác định rõ mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động mới đối với chính quyền đô thị theo hướng phân biệt với chính quyền nông thôn

a) Đối với chính quyền đô thị (thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường và thị trấn) được tổ chức như sau:

- Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn: Gồm có cơ quan dân cử (Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính là Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân do nhân dân trực tiếp bầu ra.

Người đứng đầu cơ quan hành chính là Chủ tịch Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân bầu, kết quả bầu cử vẫn do cấp trên phê chuẩn. Nghiên cứu thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 khóa XI theo hướng Chủ tịch Ủy ban hành chính bổ nhiệm cấp phó;

- Đối với quận: Không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ tổ chức cơ quan hành chính quận. Người đứng đầu cơ quan hành chính quận là Chủ tịch Ủy ban hành chính quận do Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Dưới Chủ tịch Ủy ban hành chính Quận có một số Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính quận do Chủ tịch Ủy ban hành chính quận đề nghị Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Cơ quan hành chính quận là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính thành phố;

- Đối với phường: Không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ tổ chức cơ quan hành chính phường. Mô hình tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính phường như mô hình của quận.

b) Đối với chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị: (huyện thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; xã thuộc huyện và xã thuộc thành phố thuộc tỉnh, thị xã) được tổ chức như sau:

- Đối với chính quyền huyện trong thành phố trực thuộc Trung ương: Không tổ chức Hội đồng nhân dân (như huyện thuộc tỉnh), chỉ tổ chức cơ quan hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện là Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện do Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Dưới Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện có một số Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện do Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện đề nghị Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Cơ quan hành chính huyện là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính thành phố trực thuộc Trung ương;

- Đối với chính quyền xã: Gồm Hội đồng nhân dân do nhân dân trực tiếp bầu và cơ quan hành chính xã do Hội đồng nhân dân bầu ra.

2. Phương án 2: Xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo ba cấp hành chính như hiện nay, nhưng có sự đổi mới về mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động phù hợp với xu hướng tổ chức chính quyền đô thị hiện đại của các nước trên thế giới

a) Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã:

- Gồm có cơ quan dân cử (Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính là Tòa thị chính, đứng đầu Tòa thị chính là Thị trưởng, là một hình thức của chính quyền địa phương thuộc hệ thống tổ chức của Chính phủ (hệ thống hành pháp);



- Hội đồng nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã do nhân dân bầu. Cơ quan hành chính đứng đầu là Thị trưởng do Hội đồng nhân dân bầu, kết quả bầu Thị trưởng vẫn do cấp trên phê chuẩn. Dưới Thị trưởng có một đến hai Phó Thị trưởng do Thị trưởng đề nghị Hội đồng nhân dân phê chuẩn;

- Đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của chính quyền đô thị: Áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính, tăng thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính đô thị trong quản lý, điều hành; tăng thẩm quyền quyết định của cơ quan hành chính cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới; xác định các nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền đô thị phù hợp với tính chất, đặc thù quản lý đô thị; tăng cường phân cấp cho chính quyền các đô thị, tập trung vào một số lĩnh vực: Ngân sách, kế hoạch đầu tư, tổ chức biên chế, thẩm quyền quản lý hành chính;

- Tổ chức lại hệ thống cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã phù hợp với chức năng đô thị và cơ chế thủ trưởng hành chính.

#### b) Đối với quận

- Quận không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ tổ chức cơ quan hành chính quận;

- Người đứng đầu cơ quan hành chính quận là Quận trưởng do Thị trưởng thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm; dưới Quận trưởng có một hoặc một số Phó Quận trưởng do Quận trưởng đề nghị Thị trưởng thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm;

- Tổ chức bộ máy hành chính quận theo hướng cơ quan hành chính quận là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính thành phố.

#### c) Đối với phường và thị trấn

- Phường, thị trấn không tổ chức Hội đồng nhân dân, có cơ quan hành chính;

- Người đứng đầu cơ quan hành chính phường, thị trấn là Trưởng phường, Trưởng thị trấn do Quận trưởng, Thị trưởng thành phố, thị xã thuộc tỉnh (đối với phường) hoặc Huyện trưởng (đối với thị trấn) bổ nhiệm. Dưới Trưởng phường, Trưởng thị trấn có một hoặc hai Phó Trưởng phường, Phó Trưởng thị trấn do Trưởng phường, Trưởng thị trấn đề nghị Quận trưởng, Thị trưởng thành phố, thị xã thuộc tỉnh (đối với phường) hoặc Huyện trưởng (đối với thị trấn) bổ nhiệm;

- Tổ chức bộ máy hành chính phường, thị trấn theo hướng cơ quan hành chính phường, thị trấn là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (đối với phường) hoặc Huyện (đối với thị trấn).

d) Đối với chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị

- Đối với chính quyền huyện

+ Huyện tổ chức theo mô hình chính quyền nông thôn. Xác định huyện là cấp hành chính trung gian, do đó không tổ chức Hội đồng nhân dân, chỉ tổ chức cơ quan hành chính huyện. Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện là Huyện trưởng do Thị trưởng thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm; dưới Huyện trưởng có một số Phó Huyện trưởng do Huyện trưởng đề nghị Thị trưởng thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm;

+ Tổ chức bộ máy hành chính huyện theo hướng cơ quan hành chính huyện là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính thành phố trực thuộc Trung ương.

- Đối với chính quyền xã

Chính quyền xã gồm: Hội đồng nhân dân do người dân trực tiếp bầu ra. Thiết lập cơ chế xã trưởng do cấp trên bổ nhiệm.

3. Phương án 3: Phương án cải cách mạnh chính quyền địa phương, xây dựng mô hình chính quyền đô thị theo mô hình mới là chính quyền một cấp đại diện, hai cấp hành chính

a) Đối với chính quyền đô thị

- Đối với chính quyền đô thị là thành phố trực thuộc Trung ương gồm có Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính thành phố. Tất cả các đơn vị hành chính trực thuộc cấp dưới của thành phố trực thuộc Trung ương đều không tổ chức Hội đồng nhân dân. Cơ quan hành chính nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp;

- Đối với chính quyền đô thị thuộc tỉnh (thành phố thuộc tỉnh, thị xã) gồm Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính thành phố thuộc tỉnh, thị xã. Các đơn vị hành chính trực thuộc cấp dưới thành phố thuộc tỉnh, thị xã không tổ chức Hội đồng nhân dân. Cơ quan hành chính nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp;

- Cơ quan hành chính ở các đô thị gọi chung là Ủy ban hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính ở đô thị là Chủ tịch Ủy ban hành chính (hoặc Thị trưởng đối với thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã).

b) Đối với cơ quan hành chính ở nông thôn trong chính quyền đô thị gọi là Ủy ban hành chính và là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp. Người đứng đầu cơ quan hành chính ở nông thôn là Chủ tịch Ủy ban hành chính (huyện, xã).

### **III. ĐỊNH HƯỚNG XÁC ĐỊNH CHỨC NĂNG, THẨM QUYỀN, TRÁCH NHIỆM VÀ CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ**

1. Xây dựng chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế hoạt động cụ thể của Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính đô thị (Ủy ban hành chính) phù hợp với đặc điểm và điều kiện quản lý nhà nước ở đô thị trên cơ sở phân biệt với nông thôn.

2. Xác định và làm rõ mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương; giữa các cơ quan của chính quyền đô thị với các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị ở địa phương.

#### **Phần thứ tư KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ CỦA ĐỀ ÁN**

##### **I. KẾT LUẬN**

##### **II. KIẾN NGHỊ**

1. Kiến nghị mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của chính quyền đô thị.
2. Kiến nghị với Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về sửa đổi, bổ sung các quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp (mới).
3. Kiến nghị xây dựng Luật về Chính quyền địa phương và thiết kế mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn trong Luật./.