

ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT CỦA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG BỐI CẢNH ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Bùi Xuân Đức**

Tóm tắt: Ngày nay, trong điều kiện cải cách bộ máy nhà nước, trong đó có nội dung tổ chức lại các cơ quan chính quyền địa phương theo tinh chất nông thôn, đô thị, miền núi, hải đảo và đẩy mạnh sự phân cấp, phân quyền, vấn đề về mối quan hệ Trung ương – địa phương (mà cụ thể là giữa Chính phủ với các cấp chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau) cần phải được nghiên cứu để xây dựng lại. Bài viết này tập trung đánh giá những bất cập, hạn chế của cơ chế đó trước đòi hỏi trên và đề ra một số phương hướng đổi mới, hoàn thiện.

Abstract: Nowadays, in the climate of state machinery reform, including reorganization of local governments with the features of rural areas, cities, highlands and islands, and strengthening of decentralization and devolution, the relationship between the central and local governments (particularly between the Government and local governments at all levels, among local governments) requires further studies for the renewal. The article focuses on the assessment of shortcomings and limitations of the mechanism in the face of the above demands, and makes suggestions for renewal and perfection.

1. Cơ chế kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương Việt Nam theo quy định hiện hành

Ở nước ta, theo pháp luật hiện hành (Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015...), cơ quan chính quyền địa phương nước ta ở tất cả các cấp đơn vị hành chính bao gồm: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân với các bộ phận cấu thành khác như Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, các sở, phòng, ban của Ủy ban nhân dân¹... Trong đó, Hội đồng nhân dân - cơ

quan quyền lực nhà nước tại địa phương đóng vai trò chủ đạo; Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân - cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, đóng vai trò trực thuộc, phái sinh. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân là các cơ quan chính quyền địa phương kiểu mới ở nước ta, được tổ chức gắn liền với việc thành lập Nhà nước Việt Nam mới từ sau

Hiến pháp năm 1959 mới qui định thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính (sau đổi gọi là Ủy ban nhân dân) ở tất cả các cấp đơn vị hành chính. Những năm 2005-2012 đã tổ chức thi điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở ba đơn vị là huyện, quận và phường trên 10 tỉnh, thành phố và được tổng kết đánh giá là tốt. Tuy nhiên, sau đó kết quả này không được tiếp nhận và tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương mới nhất năm 2015, Quốc hội vẫn giữ nguyên mô hình tổ chức như cũ.

* PGS.TS., Khoa Luật, Trường Đại học Đại Nam.

¹ Trước đây, có một thời ở cấp bộ và huyện không thành lập Hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân cấp dưới bầu ra. Từ

Cách mạng tháng Tám năm 1945. Cũng từ đây, một mối quan hệ mới giữa cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan chính quyền địa phương được thiết lập.

Quan hệ mới này được thể hiện rõ rệt nhất tại Hiến pháp năm 1980 (các Điều 100 và 115) theo đó, cơ quan chính quyền địa phương được chia thành hai hệ thống có hai trung tâm lãnh đạo khác nhau: Hội đồng nhân dân thuộc hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước - chịu sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Nhà nước (Hội đồng Nhà nước giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp), Ủy ban nhân dân thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước - chịu sự lãnh đạo của Hội đồng Bộ trưởng. Vai trò của Chính phủ (lúc đó là Hội đồng Bộ trưởng) đối với Hội đồng nhân dân các cấp rất hạn chế, chỉ là “bảo đảm cho Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” (Điều 107). Ngay đối với Ủy ban nhân dân, Chính phủ cũng không có đầy đủ những quyền hạn cần thiết để thực hiện vai trò lãnh đạo của mình (như không được quyền miễn nhiệm, cách chức, điều động đối với các chức danh chủ chốt của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương).

Hiến pháp năm 1992 (và sau này là Hiến pháp năm 2013) đã xác định lại mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan chính quyền địa phương theo hướng tăng cường sự chỉ đạo, hướng dẫn của Chính phủ đối với các cơ quan này, bảo đảm quản lý thông suốt. Về nguyên tắc, cơ quan chính quyền địa phương dù là Hội đồng nhân dân hay Ủy ban nhân dân đều phải chịu sự hướng dẫn, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan nhà nước cấp trên. Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước

cao nhất có chức năng bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở, có quyền hạn, trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra thực sự đối với hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương:

- Đối với Hội đồng nhân dân, với tính cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng hoạt động của nó mang tính đặc thù của một cơ quan chính quyền địa phương là chấp hành nghiêm chỉnh Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản của cấp trên, ra nghị quyết về các biện pháp thi hành các văn bản đó, đương nhiên phải nằm dưới sự chỉ đạo, hướng dẫn kiểm tra của cấp trên và thống nhất ở Chính phủ. Chính phủ “hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định” (khoản 5 Điều 96 Hiến pháp năm 2013).

- Đối với Ủy ban nhân dân, quyền hạn của Chính phủ (mà cụ thể là của Thủ tướng Chính phủ) được tăng cường. Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm và quyết định điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 98 Hiến pháp năm 2013)². Đây là những quyền hạn mới (kể cả quyền phê chuẩn việc bầu Ủy ban nhân dân tuy đã quy định từ trước, nhưng nay cũng mang nội dung mới) bảo đảm cho sự lãnh đạo thống nhất, chặt chẽ của Chính phủ đối với các cơ quan chính quyền địa phương trong hệ thống cơ quan nhà nước thống nhất.

² Trước đây, Thủ tướng còn phê chuẩn việc bầu, việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nay đã bỏ.

Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 cụ thể hóa và chi tiết hóa mối quan hệ giữa Chính phủ và chính quyền địa phương như sau:

Chính phủ hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp (Điều 25).

Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo, chỉ đạo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện các quy định của pháp luật và các chương trình, kế hoạch, chiến lược của Chính phủ trên các lĩnh vực quản lý kinh tế, văn hóa, xã hội và quốc phòng, an ninh; phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm và quyết định điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới khi không hoàn thành nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao hoặc vi phạm pháp luật; trong thời gian giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, quyết định giao quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ trong trường hợp khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên;

đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ (Điều 28).

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực được phân công hoặc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao; kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên về ngành, lĩnh vực chịu trách nhiệm quản lý; đề nghị Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với các văn bản về ngành, lĩnh vực được phân công. Nếu Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không chấp hành thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định (Điều 36).

2. Một số vấn đề đặt ra trong thực tiễn về kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

Trong cơ chế kiểm soát (mối quan hệ) giữa Trung ương và địa phương (cụ thể là giữa Chính phủ với chính quyền địa phương đang được nói tới) như trên đã và đang đặt ra những vấn đề sau đây:

Một là, mô hình tổ chức hệ thống chính quyền địa phương theo lối nhà nước hóa, rập khuôn cứng nhắc, không phân biệt vị trí tính chất của từng loại đơn vị hành chính vốn khác nhau về tính chất; dẫn đến xác lập mối quan hệ không hoàn toàn phù hợp giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp

địa phương với nhau khiến cơ chế kiểm soát cũng bị sai lệch.

Việt Nam theo mô hình tổ chức của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, bộ máy nhà nước là một hệ thống thống nhất. Ngoài Chính phủ, các Bộ ở Trung ương, tất cả các cấp còn lại đều được coi là địa phương. Mỗi địa phương đều được tổ chức giống nhau gồm hai loại cơ quan: Cơ quan đại diện quyền lực và cơ quan chấp hành - hành chính. Đối lập với lý thuyết triển khai, áp đặt quyền từ trên xuống của các chế độ trước đó, học thuyết Mác-Lênin chủ trương thiết lập hệ thống quyền lực từ dưới lên³. Dưới góc độ lý thuyết, mô hình tổ chức và cơ chế kiểm soát trong hệ thống bộ máy chính quyền như vậy được coi là một sự tiến bộ, cách mạng. Tuy nhiên, qua thực

tiễn thực hiện, kết quả cho thấy không hoàn toàn như mong đợi, thậm chí đang bộc lộ những khiếm khuyết lớn cần phải khắc phục.

Quá trình vận hành với một thời gian đủ dài vừa qua cho thấy, kiểu cơ chế kiểm soát Trung ương - địa phương của nước ta đã và đang đưa đến những bất cập, hạn chế sau:

Thứ nhất, với việc xác lập hệ thống chính quyền địa phương gồm hai cơ quan có mối quan hệ trên dưới trực thuộc hai chiều đã dẫn đến bộ máy chính quyền địa phương bị phân tách theo hai trung tâm lãnh đạo: Hệ thống cơ quan đại diện do Ủy ban Thường vụ Quốc hội phối hợp với Chính phủ lãnh đạo (Ủy ban Thường vụ Quốc hội - hướng dẫn và giám sát, Chính phủ - hướng dẫn và kiểm tra đôi với hoạt động của Hội đồng nhân dân); còn hệ thống cơ quan chấp hành - hành chính vừa trực thuộc các cơ quan quyền lực cùng cấp, đồng thời chịu sự lãnh đạo của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp và cao nhất là Chính phủ. Từ đây dẫn đến những phức tạp trong việc hướng dẫn, kiểm tra của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương. Chính phủ không còn có toàn quyền trong việc thành lập, bổ nhiệm, chỉ đạo, hướng dẫn hoạt động và xử lý trách nhiệm đối với những sai trái của địa phương như trước.

Mặt khác, cơ chế này cũng làm nảy sinh những mâu thuẫn trong quan hệ giữa hai cơ quan trong chính quyền: Theo lý luận, Hội đồng nhân dân phải là cơ quan chủ đạo trong quản lý địa phương; song do Ủy ban nhân dân, bên cạnh tính chất là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, còn là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trực thuộc hai chiều, vừa chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước

³ Trong tác phẩm *Nội chiến ở Pháp*, tuyển tập T.IV, C. Mác viết: "*Công xã (Paris) về thực chất, nó là một Chính phủ của giai cấp công nhân, là kết quả của cuộc đấu tranh của giai cấp những người sản xuất chống lại giai cấp chiếm đoạt, là hình thức chính trị tốt nhất đã tìm ra được khiến cho có thể thực hiện được việc giải phóng lao động về kinh tế*" (tr. 97). "*Công xã gồm những đại biểu thành phố do bầu phiếu phổ thông ở các khu vực của Paris bầu lên*" (tr.92). "*Công xã phải là một kiểu mẫu cho tất cả các trung tâm công nghiệp lớn ở Pháp. Chế độ của công xã một khi đã được thiết lập ở Paris và ở các trung tâm thủ yếu rồi thì cả ở các tỉnh, Chính phủ tập quyền cũ cũng phải nhường chỗ cho cơ quan của những người sản xuất... Công xã cần phải trở thành hình thức chính trị của ngay những thôn xóm nhỏ nhất... Mọi hội đồng đại biểu đồng ý ở tỉnh lý phải quản lý những công việc chung của tất cả các công xã nông thôn trong tỉnh, và các hội đồng hàng tỉnh do đến lượt chúng lại phải cử các đại biểu đi tham dự Nghị viện quốc gia đồng ý ở Paris*" (tr. 94). V.I.Lênin viết: "...*Xô viết đại biểu công nhân là hình thức khá dĩ duy nhất của Chính phủ cách mạng*" (Tuyển tập Lênin, T. 21, tr. 115, tiếng Nga). "*Toàn bộ chính quyền ở các địa phương đều nhất loạt chuyển về tay các Xô-viết. Đại biểu công nhân, binh sĩ và nông dân có trách nhiệm bảo đảm trật tự cách mạng thật sự*" (V. Lênin - Toàn tập Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2006, T. 35, tr. 12).

cấp trên nên đã trở thành cơ quan có tính độc lập, không còn lệ thuộc vào Hội đồng nhân dân như lý luận nêu ra. Đây là nguyên nhân của tình trạng Ủy ban nhân dân coi thường Hội đồng nhân dân, không tổ chức thực hiện tốt các nghị quyết của Hội đồng nhân dân, khiến vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân trở nên hình thức, chiếu lệ. Ngược lại, hoạt động của Hội đồng nhân dân ở nhiều nơi (về bầu, miễn nhiệm thành viên Ủy ban nhân dân, quyết định kế hoạch kinh tế - xã hội...) làm cản trở sự lãnh đạo và kiểm soát thống nhất của nền hành chính.

Thứ hai, mô hình tổ chức cơ quan chính quyền và quan hệ trên dưới hầu như giống nhau ở tất cả các đơn vị hành chính đã tạo ra một hệ thống bộ máy chính quyền rập khuôn, cứng nhắc; không phân biệt được sự khác nhau trong tổ chức quyền lực và quản lý hành chính nhà nước ở đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo; đánh đồng vai trò, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền tỉnh với thành phố trực thuộc trung ương, huyện với quận, thị xã, xã với phường và thị trấn. Cách tổ chức như vậy không phát huy được vai trò của cơ quan đại diện quyền lực ở những đơn vị hành chính cơ bản, cũng như vai trò chỉ huy điều hành của bộ máy hành chính ở những cấp trung gian vốn rất cần sự tập trung cao để bảo đảm liên kết chặt chẽ giữa Trung ương và địa phương. Đồng thời, điều này cũng gây ra sự chia tách giữa cơ quan đại diện quyền lực nhà nước với cơ quan chấp hành - hành chính ở một số nơi cần thiết phải tổ chức như vậy.

Thứ ba, việc hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của Trung ương và cấp trên đối với chính quyền địa phương nặng về phê duyệt, báo cáo, chỉ đạo mà giảm đi tính năng động sáng tạo vốn có của địa phương. Chưa có

đôi mới sự kiểm soát của Trung ương, cấp trên đối với bộ máy chính quyền địa phương theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền: Kiểm soát bằng con đường pháp luật và thông qua việc xét xử tại các toà án, chứ không nên chỉ bằng sự phê duyệt, chỉ đạo..., trừ những trường hợp thật đặc biệt.

Thứ tư, Hiến pháp năm 2013 đã đặt nền móng cho việc đổi mới căn bản mô hình tổ chức hệ thống chính quyền địa phương và cơ chế kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chúng. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện Hiến pháp thể hiện qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và thực tiễn hiện nay chưa đạt được kết quả như mong đợi. Việc phân chia đơn vị hành chính vẫn theo lối cũ là theo cấp quản lý chứ chưa theo cấp chính quyền địa phương và đơn vị hành chính đơn thuần, cũng như chưa trừ liệu được việc thiết lập những đơn vị hành chính mới thích ứng với nhu cầu quản lý kinh tế theo vùng và tổ chức chế độ tự chủ ở cơ sở; chưa cụ thể chi tiết hóa nguyên tắc của Hiến pháp về phân loại tính chất của đơn vị hành chính (cấp chính quyền và cấp quản lý); chưa chỉ ra được cách thức tổ chức chính quyền ở cấp hành chính là theo lối Hội đồng - Ủy ban, còn ở cấp quản lý là theo chế độ hành chính bổ nhiệm; chưa quy định rõ tính chất và các mối quan hệ của các thiết chế đó. Nhìn chung, hầu như vẫn giữ nguyên cách tổ chức theo kiểu nhà nước hóa rập khuôn từ dưới lên như trước; mô hình tổ chức chính quyền ở từng loại đơn vị hành chính không theo đúng tinh thần tổ chức đa dạng, phân biệt cấp chính quyền và cấp hành chính, phù hợp với quản lý đô thị, nông thôn, hải đảo... của Hiến pháp.

Hai là, đang có sự lẫn lộn giữa phân cấp và phân quyền cho các cấp chính quyền

địa phương; việc phân cấp, phân quyền cho địa phương chưa thể hiện được tinh thần của Hiến pháp năm 2013, đó là, tăng cường tinh tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương hầu như chưa được cụ thể hóa và tổ chức triển khai trên thực tế.

Phân cấp và phân quyền là một đặc trưng cơ bản của quản lý địa phương, lãnh thổ. Tư tưởng này đã được Đảng và Nhà nước ta nêu ra và tiến hành từ những năm 50-60 của thế kỷ trước và cho đến tận ngày nay. Ưu điểm của phân cấp, phân quyền thể hiện ở chỗ:

Thứ nhất, đối với chính quyền Trung ương, việc giao quyền (cùng trách nhiệm) cho địa phương làm giảm đi sức ép của các công việc quản lý sự vụ. Nhờ đó, Chính phủ và các bộ, cơ quan của Chính phủ được rảnh tay để làm tốt các công việc quản lý có tầm vĩ mô, chiến lược; thực hiện được chức năng lãnh đạo, chỉ đạo. Mặt khác, việc phân cấp, phân quyền mạnh cho địa phương cũng làm cho sự quản lý của Trung ương khắc phục tình trạng thường bị phê phán là tập trung quan liêu, xa rời thực tế. Tất nhiên, khi chuyển giao cho địa phương nhiều quyền, chính quyền trung ương vẫn giữ quyền kiểm tra đối với chính quyền địa phương để bảo đảm sự tuân thủ pháp luật. Sự kiểm tra của chính quyền Trung ương đối với địa phương, cùng với các hoạt động khác bảo đảm cho chính quyền địa phương hoạt động đúng pháp luật và có hiệu quả còn được gọi là sự giám hộ hành chính của Trung ương đối với địa phương. Nhưng, ở đây không nên hiểu sự giám hộ này là khả năng Trung ương can thiệp vào các công việc đã được phân quyền của địa phương.

Thứ hai, đối với địa phương, do được phân cấp, phân quyền, chính quyền địa phương được và phải chủ động, sáng tạo

trong công việc quản lý và phát triển mọi mặt theo khuôn khổ pháp luật của Trung ương. Nó khắc phục được sự y lại của địa phương vào Trung ương. Mặt khác, phân cấp, phân quyền cho địa phương cũng khắc phục được về cơ bản hoặc hạn chế tình trạng nhiều công việc quản lý ở địa phương bị chậm trễ, ách tắc do việc ra quyết định của địa phương phải có được ý kiến của cơ quan nhà nước trung ương. Chính vì vậy, ở địa phương các nước thực hiện chế độ tự quản địa phương có khá nhiều điểm khác biệt trong sự thống nhất của pháp luật về cả công tác quản lý, tài chính - ngân sách và tổ chức - nhân sự. Thực tiễn quản lý ở các nước thực hiện tự quản địa phương cho thấy, tự quản không có nghĩa là biến mỗi địa phương thành một "tiểu bang", là sự phân tán quản lý hoặc là sự xé lẻ đất nước. Trái lại, hoạt động quản lý nhà nước được thực hiện tốt, có hiệu quả, các địa phương phát triển mọi mặt trên địa bàn của mình trong sự đa dạng, bảo đảm được sự thống nhất của toàn quốc trên cơ sở pháp luật.

Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý (nay được hiểu là phân cấp, phân quyền) giữa Trung ương - địa phương cho đến nay vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế. Chính phủ và các Bộ, ngành vẫn còn trực tiếp tham gia giải quyết nhiều vấn đề ở địa phương mà địa phương hoàn toàn có thể tự mình thực hiện được, ngược lại, có những công việc địa phương không thể tự giải quyết được, phải xin báo cáo nhiều. Có xu hướng Bộ, ngành muốn có các "chân rết" là các cơ quan, tổ chức chuyên môn ở địa phương đến tận cấp huyện, thậm chí cấp xã để tiện thực hiện các hoạt động theo ngành, lĩnh vực của mình. Cũng có tình trạng các cơ quan Trung ương muốn can thiệp sâu vào công việc của địa phương. Hạn chế lớn nhất

là việc phân cấp quản lý cho các cấp đơn vị hành chính được tiến hành cao bằng cho tất cả các cấp, không phân biệt đó là đơn vị hành chính quản lý hay là đơn vị lãnh thổ, nơi đáng được phân quyền thì lại chỉ cho phân cấp, dẫn đến tình trạng hạn chế không phát huy được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và ngược lại, nơi chỉ được phân cấp lại cho cả phân quyền dẫn đến tình trạng phân tán, cát cứ.

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã chuẩn hóa nhận thức và thể hiện mới, phù hợp về phân định thẩm quyền của địa phương trên tinh thần phân định rõ thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền dưới bình thức “phân cấp” và ghi nhận một chủ trương mới trong tổ chức quản lý là “phân quyền”.

Phân cấp là: “Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác” (Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015). Theo đó, phân cấp không phải là sự phân định thẩm quyền giữa cơ quan Trung ương và địa phương như một thời đã hiểu, mà là sự phân giao của Trung ương và địa phương cấp trên cho cấp dưới thực hiện một cách liên tục thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ vốn thuộc thẩm quyền của mình; kèm theo đó là trách nhiệm của cấp đó trong việc thực hiện các chức trách-nhiệm vụ và quyền hạn đó. Trên nguyên tắc, việc giao thẩm quyền (gồm quyền hạn và trách

nhiệm) cho cấp dưới được tiến hành khi có nhu cầu về sự giải thoát cho cấp trên những công việc ôm đồm bao cấp và khi cấp dưới đã thể hiện sự trưởng thành đủ điều kiện thực hiện. Phân cấp quản lý là sự phân giao các quyền quản lý mà cơ quan Trung ương và địa phương cấp trên đang nắm giữ cho cấp dưới thực hiện. *Xét về bản chất, đó là thuộc phạm trù quản lý hành chính – Luật hành chính.*

- *Phân quyền* (nói đầy đủ: “Phân quyền cho chính quyền địa phương” để tránh nhầm lẫn với phân quyền giữa các thiết chế quyền lực ở Trung ương trong cơ chế nhà nước tư sản) theo tinh thần các quy định của Hiến pháp: “*Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định*” (Điều 112 Hiến pháp năm 2013); “*Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền*” (Điều 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015). Như vậy, đây chính là sự phân định hay phân chia cho các cấp chính quyền địa phương những quyền hạn riêng, phù hợp với khả năng và điều kiện cũng như tính chất của cấp chính quyền đó mà không phải là của cấp trên giao cho như phân cấp. Cấp chính quyền được toàn quyền tổ chức thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn riêng này (dưới sự kiểm tra, giám sát của cấp trên).

Phân quyền cho địa phương là khái niệm lần đầu tiên được dùng một cách chính thức khác với trước đây bị dùng lẫn trong khái niệm phân cấp quản lý. *Đây là điểm mới rất quan trọng trong thiết chế mối quan hệ kiểm soát giữa Trung ương và địa phương.* Từ đây, chính quyền địa phương được quyền tự quyết định các vấn đề của

địa phương (được phân quyền) và chịu trách nhiệm về các quyết định của mình trước nhân dân địa phương và trước cơ quan nhà nước cấp trên. Việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương (hiểu là phân quyền) được thực hiện "... trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương" (khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013) và phải được quy định bởi luật... Điều này chỉ có được trong điều kiện dân chủ hóa, xây dựng nhà nước pháp quyền, mà không thể xảy ra trong thời tập trung, bao cấp. Phân quyền thuộc phạm trù phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương – nó thuộc phạm vi Luật hiến pháp chứ không phải Luật hành chính.

Phân quyền có thể xem là quá trình phi tập trung hoá (decentralization). Nói "tự chủ và tự chịu trách nhiệm" chính là nói tới mô hình tổ chức chính quyền được xây dựng phù hợp, hoạt động độc lập, chủ động trên cơ sở pháp luật mà không cần có sự can thiệp từ cấp trên (nhưng chỉ ở một số loại đơn vị hành chính - lãnh thổ). Trong mô hình này, chủ thể quan trọng nhất là cộng đồng dân cư (nhân dân) ở địa phương phải được trực tiếp hoặc thông qua các cơ cấu chính quyền thích hợp để thực hiện quyền lực của mình. Đây chính là chế độ tự quản địa phương, là biểu hiện cao nhất của quá trình phân cấp, phân quyền Trung ương - địa phương. Đây là phương thức tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính - lãnh thổ cơ bản hiện rất phổ biến trên thế giới. Vấn đề này phải được hiểu như việc phi tập trung hóa. Về lâu dài, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương cần cụ thể hóa và chi tiết hóa tinh thần này vào từng mô hình của từng cấp chính quyền cụ

thể theo hướng: Chính quyền địa phương ở các đơn vị cơ bản (thành phố, thị xã, thị trấn và xã) được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền theo luật định. Nhân dân địa phương trực tiếp và thông qua các cơ quan chính quyền tự quản được thành lập theo luật định để thực hiện quyền lực của mình; quy định đầy đủ những việc thuộc thẩm quyền của Trung ương, do các cơ quan Trung ương chịu trách nhiệm, những công việc hoàn toàn thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của địa phương và những công việc thuộc thẩm quyền của cả Trung ương và địa phương, phân định trách nhiệm rõ ràng theo hướng một việc chỉ do một cơ quan hoặc một cấp chính quyền chịu trách nhiệm chính. Đi liền với đó phải có cơ chế kiểm soát (kiểm tra, giám sát) chặt chẽ của cơ quan nhà nước cấp trên.

Trong khoa học pháp lý, "phân quyền" và "tự quản" là hai khái niệm rất gần nhau, thậm chí gần đồng nghĩa với nhau. Tự quản được hiểu là chính quyền trên một đơn vị hành chính - lãnh thổ nhất định (chính quyền địa phương) có được các quyền hạn độc lập ở mức độ cao trong quản lý, trong lĩnh vực ngân sách - tài chính và trong lĩnh vực tổ chức - nhân sự. Như vậy, thực chất của một cấp chính quyền tự quản là được phân quyền quản lý. Cần biết rằng, không phải đơn vị hành chính nào cũng được phân quyền mà chỉ những đơn vị là cấp chính quyền mới có nhu cầu và điều kiện để được phân quyền và sau đó có thể trở thành cấp chính quyền tự quản. Thực hiện phân quyền sẽ đưa đến mô hình chính quyền tự quản.

Tuy nhiên, từ hiểu biết, nhận thức đến thực tiễn thực hiện trên thực tế đang còn một khoảng cách khá dài. Việc triển khai phân cấp đang còn nhiều lúng túng; riêng

phân quyền hầu như chưa được triển khai. Luật Tổ chức chính quyền địa phương mới lẽ ra phải làm việc này, nhưng cũng chỉ dừng lại ở việc quy định các nguyên tắc.

3. Phương hướng đổi mới, hoàn thiện cơ chế kiểm soát giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay

3.1. Xác định rõ tính chất, nguyên lý của việc tổ chức chính quyền địa phương, phân biệt quản lý hành chính và quản lý lãnh thổ, từ đó xác lập lại mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương

Đối với chính quyền địa phương, chúng ta quan niệm đây là thiết chế vừa đại diện cho nhân dân vừa đại diện cho Nhà nước và thông thường gồm hai cơ quan: Cơ quan quyền lực và cơ quan chấp hành - hành chính. Mối quan hệ giữa chúng với các cấp được xây dựng trên nguyên tắc tập trung dân chủ, trực thuộc hai chiều, dẫn đến chưa khẳng định dứt điểm là nó thuộc về hành pháp như ở các nước. Quy định mối quan hệ giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ với cơ quan chính quyền địa phương như trên của Hiến pháp là còn theo lối tư duy cũ, chưa thực sự tương thích quyền hành pháp của Chính phủ với quyền lực của chính quyền địa phương. Hiến pháp khẳng định các nguyên tắc về mối quan hệ hành chính giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với chính quyền địa phương, nhưng do tách rời quyền hành pháp của Chính phủ, mối quan hệ hành chính này trở nên hình thức, lỏng lẻo; rõ nhất là việc Hiến pháp không trao cho Thủ tướng quyền bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính cấp tỉnh. Trên thực tế, sự nhầm lẫn, chông chéo trên đây của Hiến pháp đã phá vỡ tính thống nhất của nền hành chính quốc gia, tạo ra trạng thái hai hệ thống cơ quan chính quyền song song

tồn tại và Hiến pháp mới vẫn chưa khắc phục được.

Ở đây, có một vấn đề cốt yếu lâu nay chưa được minh định: Thế nào là địa phương và chính quyền địa phương? Có phải tất cả các đơn vị hành chính mà Hiến pháp định ra đều là địa phương và chính quyền được xác lập cũng là chính quyền địa phương hay không? Câu trả lời không khó khi chúng ta xác định theo quan niệm chính quyền nhà nước của chủ nghĩa Mác - Lênin (Công xã, Xô viết và ở Việt Nam là Hội đồng nhân dân) đóng ở các cấp từ Trung ương xuống địa phương (Trung ương - tỉnh - huyện - xã). Tuy nhiên, hiện nay, dưới ánh sáng tư tưởng dân chủ, tự quản, vấn đề này cần phải nhìn nhận lại: Địa phương không phải là tất cả các cấp đơn vị hành chính mà chỉ là đơn vị hành chính có tính chất quản cư - lãnh thổ vốn tồn tại tự nhiên được Nhà nước thừa nhận. Các đơn vị hành chính được phân định từ trên không phải địa phương mà chúng chính là bộ máy hành chính - hành pháp của Trung ương, là bộ phận thuộc hành pháp có chức năng tổ chức thực thi pháp luật để quản lý nhà nước ở địa phương, bảo đảm sự thống nhất, thông suốt của nền hành chính⁴. Do vậy, cần xác định lại mối quan hệ giữa Chính phủ (Trung ương) với chính quyền địa phương (địa phương) theo lối mới: Địa phương là những lãnh thổ cơ bản với chính quyền là cơ chế tự quản; còn các cấp hành chính trung gian lâu nay vẫn gọi là địa phương như tỉnh, huyện thì không phải là địa phương mà thuộc

⁴ Các chủ thể này chỉ được phân cấp quản lý hành chính chứ không thể được phân quyền. Trong một Nhà nước đơn nhất, nếu coi tỉnh, huyện... là "địa phương" và phân quyền tự chủ cho chúng thì sẽ biến chúng thành các "bang" như trong Nhà nước Liên bang và dẫn đến phân tán, cát cứ.

phạm trù trung ương. Quan hệ giữa Chính phủ với các cấp hành chính (tỉnh, huyện) là quan hệ lãnh đạo, chỉ đạo trong nền hành chính - hành pháp. Còn quan hệ với các cấp chính quyền địa phương có tính chất lãnh thổ (xã, thị trấn, thị xã, thành phố) là quan hệ hỗ trợ - kiểm soát. Từ đây, sẽ thay đổi cách thức tổ chức chính quyền ở từng loại đơn vị hành chính: Đối với các đơn vị trung gian, bộ máy chủ yếu là quan chức hành chính do Nhà nước cấp trên chỉ định để tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở địa phương; còn các cấp lãnh thổ phải được quản lý bằng thiết chế hội đồng do dân bầu để tổ chức và thực hiện phân quyền, tự quản, nhưng phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ của cấp trên.

3.2. Nhận thức và quán triệt đầy đủ tinh thần mới về “phân định thẩm quyền” trong Hiến pháp năm 2013 là phân biệt phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương chứ không phải là “phân cấp quản lý” như trước và triển khai mạnh mẽ phân quyền theo tinh thần mới đó

Phân cấp, phân quyền cho địa phương là quy luật phát triển của quản lý địa phương, lãnh thổ, là yêu cầu đòi hỏi khách quan nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương, phục vụ tốt các nhu cầu, lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, xã hội trong điều kiện kinh tế thị trường, hội nhập, xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy quyền dân chủ của nhân dân. Để bảo đảm, thực hiện phân cấp, phân quyền, thiết nghĩ chúng ta cần phải:

Về phân cấp

Phân cấp là sự phân giao của Trung ương và địa phương cấp trên cho cấp dưới

thực hiện một cách liên tục thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ vốn thuộc thẩm quyền của mình. Đó là sự phân giao trong nội bộ hệ thống hành chính các nhiệm vụ quản lý hành chính.

Phân cấp được tiến hành trong nhiều lĩnh vực khác nhau của quản lý nhà nước, nhưng tựu trung, có ba nhóm lĩnh vực đồng thời là ba nội dung của phân cấp sau:

- a. Phân cấp hoạt động hay công việc quản lý nhà nước trong mối quan hệ với các đối tượng quản lý khác nhau như: Kinh tế, văn hoá, xã hội;
- b. Phân cấp quản lý ngân sách;
- c. Phân cấp quản lý về tổ chức và nhân sự.

Theo tinh thần của Hiến pháp, các nhiệm vụ phân cấp của Trung ương, chính quyền cấp trên cho chính quyền địa phương và cấp dưới cần phải được tiếp tục đẩy mạnh⁵.

⁵ Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định các nguyên tắc cho công tác này:

“...2. Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật này và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp.

3. Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp.

4. Cơ quan nhà nước được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực

Về phân quyền

Phân quyền cho địa phương là kết quả của quá trình dân chủ hóa, là sự thừa nhận các quyền tự chủ, tự quản của địa phương – cộng đồng lãnh thổ. Những vấn đề được phân quyền là những vấn đề của địa phương, thuộc thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết của chính quyền địa phương, chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm quyết định các vấn đề của địa phương và chỉ “chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên”. Cơ quan nhà nước cấp trên không có quyền chỉ đạo, điều hành hay can thiệp vào việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương mà chỉ có quyền kiểm tra, giám sát. Trong chế độ dân chủ và pháp quyền, chính quyền địa phương có những quyền được phân quyền độc lập với chính quyền Trung ương. Đối với các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện; còn cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm kiểm tra, thanh tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện của các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên, cơ quan nhà nước cấp trên không kiểm tra tính hợp lý việc giải quyết các vấn đề đã phân cấp cho chính quyền địa phương, không chỉ đạo điều hành chính quyền địa phương thực hiện những vấn đề đã phân quyền nhằm hạn chế tình trạng bao biện, làm thay của các cơ quan nhà nước cấp trên.

Đây là vấn đề mới mẻ, đặt ra rất nhiều điểm phải nghiên cứu giải quyết:

hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp”.

Một là, Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần xác định và thể hiện rõ hơn nữa quan điểm này. Tư tưởng phân quyền và những nguyên tắc phân quyền cần phải được quy định trong chính Hiến pháp, là nhiệm vụ của Hiến pháp. Hiện Hiến pháp chưa sử dụng và quy định đích danh thuật ngữ này mà vẫn dùng các khái niệm “quyết định các vấn đề của địa phương”, “phân định thẩm quyền”, “được giao thực hiện một số nhiệm vụ”. Hiến pháp cần phải quy định nội hàm của phân quyền, các nguyên tắc phân quyền (mà hiện lại đang do Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định là không hợp lý). Tiếp đến, Luật phải quy định cụ thể nội dung của phân quyền chứ không quy định lại là các nguyên tắc (về phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp ủy quyền) như hiện tại⁶.

Hai là, không phải mọi đơn vị địa phương đều được phân quyền giống như phân cấp. Phân quyền chỉ xảy ra đối với những cộng đồng lãnh thổ có nhu cầu, khả năng và điều kiện thực hiện các quyền được phân. Đó chính là các cấp chính quyền như thành phố, thị xã, thị trấn và xã. Các đơn vị

⁶ Xem: Điều 12. Phân quyền cho chính quyền địa phương

1. Việc phân quyền cho mỗi cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật.

2. Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền.

3. Cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương.

4. Các luật khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, của các cơ quan thuộc chính quyền địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật này và phù hợp với các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quy định tại Luật này.

hành chính trung gian không có nhu cầu và khả năng thực thi phân quyền. Ở khía cạnh khác, cấp chính quyền địa phương tổ chức theo lối phân quyền phải thể hiện tính dân chủ cao để thực hiện các quyền được phân giao đó (như nhất thiết phải có thiết chế Hội đồng). Luật Tổ chức chính quyền địa phương phải quy định rõ với các nội dung: (1) Quy định loại đơn vị lãnh thổ được phân quyền; (2) Quyền tự chủ tài chính; (3) Thẩm quyền riêng và mức độ được tham gia thực hiện thẩm quyền chung của cả nước; (4) Xây dựng bộ máy chính quyền kiểu tự quản; (5) Cơ chế kiểm soát của Trung ương và cấp trên đối với chúng... Rất tiếc Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chưa có điều này mà mới dừng lại ở các nguyên tắc tương tự Hiến pháp.

Ba là, để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho các cấp chính quyền địa phương được phân quyền nhất thiết phải có *Luật về tự quản địa phương*. Luật này quy định những nguyên tắc tự quản, mô hình chính quyền tự quản chung. Trên cơ sở đó, các cấp chính quyền tự quản xây dựng điều lệ cho mình, ở cấp xã thì xây dựng hương ước.

Bốn là, cần tinh đến khả năng thực hiện hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương, giữa chủ thể phân quyền và chủ thể được phân quyền để đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống quản lý nhà nước, pháp quyền và kỷ luật trong quản lý nhà nước.

3.3. Thiết kế lại hệ thống chính quyền địa phương và mối quan hệ Trung ương - địa phương trên cơ sở phân biệt quản lý hành chính và tự quản

3.3.1. Quan điểm chuyển đổi

Theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, cần phải tiến hành tổ chức lại mô hình

tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện nông thôn, đô thị, miền núi, hải đảo. Cần đề cao tính lãnh đạo tập trung ở các đơn vị hành chính có tính chất trung gian (vùng, tỉnh, huyện, quận), đồng thời tăng cường tính chủ động cho các chính quyền cơ bản (xã, thị trấn, thị xã, thành phố). Có nghĩa là, Chính phủ cần lãnh đạo trực tiếp và tập trung đối với các cấp hành chính trung gian; và ở đây vai trò của Hội đồng nhân dân và Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ giảm đi, thậm chí không còn cần thiết nữa. Còn ở các đơn vị hành chính cơ bản thì ngược lại, cần tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan đại diện. Cơ quan đại diện có toàn quyền trong việc bầu cơ quan chấp hành, quyết định các vấn đề xây dựng địa phương. Chính phủ không cần thiết phải can thiệp nhiều vào tổ chức và hoạt động của các cấp này nữa, ví dụ như: Không cần phải phê chuẩn kết quả bầu cử, không phải bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với các chức danh lãnh đạo như đối với các đơn vị trung gian, không cần thiết phải phê duyệt các nghị quyết, kế hoạch, đề án.

Từ sự thay đổi nhận thức về hệ thống chính quyền địa phương đổi mới như trên, cần thiết phải thay đổi quan điểm về nguyên tắc tổ chức đối với hệ thống đó: Nguyên tắc cơ bản tổ chức hệ thống chính quyền địa phương không phải là nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện ở việc phải xây dựng mô hình tổ chức các cấp chính quyền địa phương theo lối trực thuộc hai chiều như hiện hành mà là nguyên tắc tập trung và tự quản. Có nghĩa là có những cấp chính quyền chỉ trực thuộc cấp trên theo nguyên tắc tập trung (là bộ máy chính quyền ở những đơn vị hành chính trung gian như tỉnh, huyện, quận, phường và có thể cả khu,

vùng nếu được lập ra) và có những cấp chính quyền được trao quyền tự quản tự tổ chức và vận hành theo pháp luật, không trực thuộc cấp trên (là bộ máy chính quyền ở những đơn vị cơ bản như làng xã, thị trấn, thành phố).

Thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương và giữa các cơ quan chính quyền địa phương các cấp theo hướng: Ở các đơn vị hành chính trung gian, bộ máy chính quyền nằm dưới sự điều hành toàn diện của Trưởng hành chính do cấp trên bổ nhiệm hoạt động dưới sự lãnh đạo tập trung của Chính phủ; ở các đơn vị cơ bản có Hội đồng nhân dân cần bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ giữa hai cơ quan (Hội đồng nhân dân với cơ quan chấp hành của nó). Không nên để cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc cấp trên. Các chức năng quản lý hành chính (được ủy quyền) vẫn giao cho Hội đồng nhân dân và cơ quan chấp hành của nó thực hiện, nhưng trên tinh thần tự chủ, dưới sự giám sát của một cơ cấu đại diện của cấp trên hoặc bằng pháp luật. Đối với quan hệ giữa các cấp chính quyền, phải bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung, thống nhất của Chính phủ đối với các đơn vị hành chính quản lý, còn đối với các đơn vị lãnh thổ thì không cần thiết phải có sự trực thuộc trên dưới. Các cấp chính quyền đó được hoạt động theo quy định của pháp luật, trong khuôn khổ của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật, tức là bỏ đi sự "bảo trợ" của các cấp chính quyền cấp trên. Trong trường hợp chính quyền địa phương làm sai pháp luật phải được xét xử bằng các cơ quan tài phán, mà trước hết là các toà hành chính. Việc tăng cường tính chủ động của chính quyền địa phương đồng thời sẽ tăng cường tính chịu trách nhiệm

của họ trước pháp luật. Đây là một trong những yêu cầu quan trọng của nhà nước pháp quyền.

Cần tính đến việc áp dụng chế độ chính quyền tự quản trong tương lai để điều chỉnh mối quan hệ Trung ương - địa phương cho phù hợp. Chính quyền tự quản ở đây là mô hình tổ chức chính quyền địa phương phi nhà nước, tức là không phải cơ quan quyền lực nhà nước, chỉ là cơ quan đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra chịu trách nhiệm trước nhân dân và chính quyền cấp trên. Cơ quan này sẽ chịu trách nhiệm trước pháp luật, thay mặt cho nhân dân quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng, những công việc mà Nhà nước không cần hoặc cũng không có điều kiện thực hiện được. Cách tổ chức mô hình chính quyền địa phương tự quản thể hiện tính tự chủ và chủ động cao, thích hợp với những nơi mà việc quản lý đòi hỏi các tính chất đó. Tuy nhiên, cần bảo đảm chặt chẽ để không hạn chế vai trò của cơ quan chính quyền cấp trên và phá vỡ tính thống nhất của hệ thống cơ quan nhà nước. Theo đó, hệ thống các đơn vị hành chính tổ chức lại như sau: Xác định các đơn vị hành chính tỉnh, thành phố, thị xã, thị trấn và xã là những đơn vị hành chính hoàn chỉnh, không thể phân chia thành các đơn vị hành chính khác nữa (trừ tỉnh); coi huyện, quận, phường là những đơn vị hành chính trung gian, không phải là một đơn vị hành chính hoàn chỉnh, sự tồn tại của chúng phụ thuộc vào yêu cầu nhiệm vụ của từng giai đoạn. Theo hướng này đề nghị bỏ cấp quận và phường trong các thành phố, thị xã với tính chất là một cấp chính quyền hoàn chỉnh, chỉ giữ lại (nếu cần) như những cấp trung gian, và cũng chỉ giữ lại quận. Tách các huyện, xã quá xa ra khỏi các thành phố, thị xã, đưa

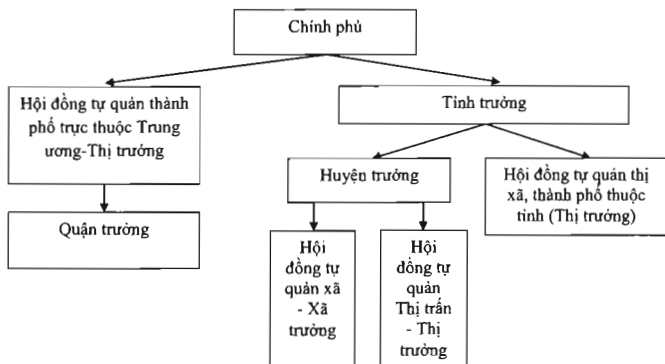
về các tỉnh, để các đơn vị hành chính này mang tính thuần túy đô thị. Chuyển huyện thành cấp chính quyền không hoàn chỉnh, tiến tới có thể nghiên cứu bỏ hẳn cấp huyện. Đối với đơn vị hành chính xã cần tổ chức áp theo các thôn, làng (xã nhất thôn) để thể hiện rõ hơn tính quần cư, liên hoàn và cũng để thay thế cho cơ cấu trường làng, thôn, ấp, bản hiện nay.

3.3.2. *Phương án cụ thể chuyển đổi quan hệ giữa Trung ương và địa phương theo những đổi mới đó*

Vận dụng mô hình chính quyền hành chính và chính quyền tự quản: Ở các đơn vị hành chính trung gian chỉ tổ chức cơ quan chính quyền địa phương dưới hình thức bộ máy hành chính nhà nước do Trung ương bổ nhiệm và trực tiếp điều hành theo nguyên tắc tập trung thống nhất (trực thuộc trung ương và cấp trên). Còn ở các đơn vị hành chính cơ bản, mạnh dạn áp dụng mô hình chính quyền tự quản với cơ cấu gồm

một Hội đồng không phải là cơ quan quyền lực nhà nước mà chỉ là cơ quan đại diện nhân dân địa phương (tự quản) và một bộ máy chấp hành dưới hình thức Ủy ban chấp hành hay Thị trường. Ủy ban chấp hành hoặc Thị trường do Hội đồng bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước Hội đồng. Bộ máy này có nhiệm vụ chấp hành nghị quyết của Hội đồng, đồng thời thực hiện các chức năng hành chính nhà nước được giao. Để kiểm soát hoạt động của các cơ quan này có thể bằng pháp luật, toà án hoặc thông qua một hình thức đại diện của cấp trên đặt tại địa phương như nhiều nước áp dụng. Đi liền mô hình này, phải xây dựng lại các chế độ ngân sách tự chủ của địa phương. Tuy nhiên, để có thể áp dụng mô hình này cần có sự chuẩn bị rất kỹ các điều kiện về tổ chức, cán bộ và nhất là hệ thống cơ sở pháp lý cho hoạt động của chúng.

Có thể biểu diễn theo sơ đồ sau:



vùng nếu được lập ra) và có những cấp chính quyền được trao quyền tự quản tự tổ chức và vận hành theo pháp luật, không trực thuộc cấp trên (là bộ máy chính quyền ở những đơn vị cơ bản như làng xã, thị trấn, thành phố).

Thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương và giữa các cơ quan chính quyền địa phương các cấp theo hướng: Ở các đơn vị hành chính trung gian, bộ máy chính quyền nằm dưới sự điều hành toàn diện của Trường hành chính do cấp trên bổ nhiệm hoạt động dưới sự lãnh đạo tập trung của Chính phủ; ở các đơn vị cơ bản có Hội đồng nhân dân cần bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ giữa hai cơ quan (Hội đồng nhân dân với cơ quan chấp hành của nó). Không nên để cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc cấp trên. Các chức năng quản lý hành chính (được ủy quyền) vẫn giao cho Hội đồng nhân dân và cơ quan chấp hành của nó thực hiện, nhưng trên tinh thần tự chủ, dưới sự giám sát của một cơ cấu đại diện của cấp trên hoặc bằng pháp luật. Đối với quan hệ giữa các cấp chính quyền, phải bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung, thống nhất của Chính phủ đối với các đơn vị hành chính quản lý, còn đối với các đơn vị lãnh thổ thì không cần thiết phải có sự trực thuộc trên dưới. Các cấp chính quyền đó được hoạt động theo quy định của pháp luật, trong khuôn khổ của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật, tức là bỏ đi sự “bảo trợ” của các cấp chính quyền cấp trên. Trong trường hợp chính quyền địa phương làm sai pháp luật phải được xét xử bằng các cơ quan tài phán, mà trước hết là các toà hành chính. Việc tăng cường tính chủ động của chính quyền địa phương đồng thời sẽ tăng cường tính chịu trách nhiệm

của họ trước pháp luật. Đây là một trong những yêu cầu quan trọng của nhà nước pháp quyền.

Cần tính đến việc áp dụng chế độ chính quyền tự quản trong tương lai để điều chỉnh mối quan hệ Trung ương - địa phương cho phù hợp. Chính quyền tự quản ở đây là mô hình tổ chức chính quyền địa phương phi nhà nước, tức là không phải cơ quan quyền lực nhà nước, chỉ là cơ quan đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra chịu trách nhiệm trước nhân dân và chính quyền cấp trên. Cơ quan này sẽ chịu trách nhiệm trước pháp luật, thay mặt cho nhân dân quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng, những công việc mà Nhà nước không cần hoặc cũng không có điều kiện thực hiện được. Cách tổ chức mô hình chính quyền địa phương tự quản thể hiện tính tự chủ và chủ động cao, thích hợp với những nơi mà việc quản lý đòi hỏi các tính chất đó. Tuy nhiên, cần bảo đảm chặt chẽ để không hạn chế vai trò của cơ quan chính quyền cấp trên và phá vỡ tính thống nhất của hệ thống cơ quan nhà nước. Theo đó, hệ thống các đơn vị hành chính tổ chức lại như sau: Xác định các đơn vị hành chính tỉnh, thành phố, thị xã, thị trấn và xã là những đơn vị hành chính hoàn chỉnh, không thể phân chia thành các đơn vị hành chính khác nữa (trừ tỉnh); coi huyện, quận, phường là những đơn vị hành chính trung gian, không phải là một đơn vị hành chính hoàn chỉnh, sự tồn tại của chúng phụ thuộc vào yêu cầu nhiệm vụ của từng giai đoạn. Theo hướng này đề nghị bỏ cấp quận và phường trong các thành phố, thị xã với tính chất là một cấp chính quyền hoàn chỉnh, chỉ giữ lại (nếu cần) như những cấp trung gian, và cũng chỉ giữ lại quận. Tách các huyện, xã quá xa ra khỏi các thành phố, thị xã, đưa

về các tỉnh, để các đơn vị hành chính này mang tính thuần túy đô thị. Chuyển huyện thành cấp chính quyền không hoàn chỉnh, tiến tới có thể nghiên cứu bỏ hẳn cấp huyện. Đối với đơn vị hành chính xã cần tổ chức áp theo các thôn, làng (xã nhất thôn) để thể hiện rõ hơn tính quần cư, liên hoàn và cũng để thay thế cho cơ cấu trưởng làng, thôn, ấp, bản hiện nay.

3.3.2. Phương án cụ thể chuyển đổi quan hệ giữa Trung ương và địa phương theo những đổi mới đó

Vận dụng mô hình chính quyền hành chính và chính quyền tự quản: Ở các đơn vị hành chính trung gian chỉ tổ chức cơ quan chính quyền địa phương dưới hình thức bộ máy hành chính nhà nước do Trung ương bổ nhiệm và trực tiếp điều hành theo nguyên tắc tập trung thống nhất (trực thuộc trung ương và cấp trên). Còn ở các đơn vị hành chính cơ bản, mạnh dạn áp dụng mô hình chính quyền tự quản với cơ cấu gồm

một Hội đồng không phải là cơ quan quyền lực nhà nước mà chỉ là cơ quan đại diện nhân dân địa phương (tự quản) và một bộ máy chấp hành dưới hình thức Ủy ban chấp hành hay Thị trường. Ủy ban chấp hành hoặc Thị trường do Hội đồng bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước Hội đồng. Bộ máy này có nhiệm vụ chấp hành nghị quyết của Hội đồng, đồng thời thực hiện các chức năng hành chính nhà nước được giao. Để kiểm soát hoạt động của các cơ quan này có thể bằng pháp luật, toà án hoặc thông qua một hình thức đại diện của cấp trên đặt tại địa phương như nhiều nước áp dụng. Đi liền mô hình này, phải xây dựng lại các chế độ ngân sách tự chủ của địa phương. Tuy nhiên, để có thể áp dụng mô hình này cần có sự chuẩn bị rất kỹ các điều kiện về tổ chức, cán bộ và nhất là hệ thống cơ sở pháp lý cho hoạt động của chúng.

Có thể biểu diễn theo sơ đồ sau:

