

KHUYNH HƯỚNG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY

PGS.TS. Ngô Huy Cương

Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Tác giả liên hệ: ngohuycuonganbinh@gmail.com

Ngày nhận: 21/9/2022

Ngày nhận bản sửa: 22/9/2022

Ngày duyệt đăng: 26/9/2022

Tóm tắt

Bài viết bàn về xu hướng xây dựng chính quyền địa phương hiện nay; làm rõ một số khái niệm về dân chủ, phi tập trung hóa trong chính trị học hiện đại; giới thiệu ba mô hình căn bản về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương; quan điểm về cấp chính quyền căn bản và đi đến kết luận rằng, Việt Nam nên có sự phi tập trung hóa ở mức độ nhất định phù hợp với dân trí, năng lực quản trị quốc gia của cán bộ lãnh đạo quản lý, trình độ phát triển kinh tế - xã hội.

Từ khóa: Chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, dân chủ, phi tập trung hóa.

The current trend of buiding local government

Abstract

The article discusses the current trend of building local government; clarifies democracy and deconcentration concepts in modern politics; introduces three basic models of the relationship between central government and local government; examines views of fundamental government levels and presents key findings that Vietnam should implement, to a certain extent, deconcentration in line with the people's wisdom, capacity of leaders and managers in national governance and socio-economic development.

Keywords: Central government, local government, democracy, deconcentration.

Đặt vấn đề

Về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở các nước Châu Á - Thái Bình Dương, Mark Turner nhận định rằng: nguồn gốc của sự căng thẳng tiềm tàng ở các nước phụ thuộc vào mức độ mà tại đó quyền quyết định và quyền lực được tập trung vào các cá nhân và các định chế ở trung ương như thế nào. Và sau khi khảo sát mối quan hệ giữa trung ương và địa phương ở các nước khác nhau trong các khu vực khác nhau trên thế giới, ông cho rằng, phi tập trung hoá đang là khuynh hướng nổi bật hiện nay [1].

Những thông tin ngắn gọn này có thể, trong một chừng mực nào đó, đã tỏ rõ tư tưởng chính của bài viết này mà tác giả tin rằng nó phù hợp với thế giới ngày nay, và không những thế, còn đang là câu chuyện

của Việt Nam. Song, theo thói thường, để có được một nhận định, một kết luận hay một quy kết nào đó, người ta phải đi qua một chặng đường khá dài và đầy gian nan. Chính chặng đường đó, khi được làm rõ, sẽ mang đến sự hiểu biết tường tận để củng cố cho nhận định, kết luận hay quy kết đó. Sứ thuyết phục có lẽ phần nào nằm ở việc làm sáng tỏ con đường đó.

1. Sự thúc đẩy công cuộc cải cách mối quan hệ trung ương - địa phương

Có lẽ chưa bao giờ người ta lại chú ý nhiều đến thế tới chính quyền địa phương không chỉ riêng ở Việt Nam, mà còn trên cả thế giới. Câu trả lời ngắn gọn nhất cho hiện tượng này là do nhu cầu phát triển hơn nữa của xã hội loài người.

Ngày nay, thế giới bị tác động bởi làn sóng mở rộng dân chủ lần thứ ba [2] mà nó

được xem là sự thúc đẩy quan trọng nhất để dẫn tới khuynh hướng cải cách mối quan hệ trung ương - địa phương [3]. Dân chủ mà tiếng Anh gọi là “democracy” thường được hiểu theo nghĩa đen của từ này có nghĩa là cai trị bởi “demos” hay nhân dân (“demos” là gốc từ Hy Lạp có nghĩa là “người nghèo” hay “số đông”). Việc cai trị bởi nhân dân đã được Abraham Lincoln (1864) làm bật lên ba hạt nhân cơ bản là “chính quyền của dân, bởi dân và vì dân”, mà nay, Hiến pháp 2013 của Việt Nam cũng đã ghi nhận phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam như sau: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân” (Điều 2, khoản 1). Các hạt nhân cơ bản đó được diễn giải rằng: Nhân dân có quyền bình đẳng về chính trị, có sự ảnh hưởng ngang nhau tới quy trình chính trị; Chính quyền phải nhấn mạnh tới sự tham gia của đông đảo công chúng; và Việc cai trị của chính quyền phải nhằm tới lợi ích chung của cộng đồng [4]. Dân chủ được biểu hiện ở hai hình thức là dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện.

Dân chủ trực tiếp, khi nhắc tới hình thức chủ yếu nhất của nó, là một chế độ được xây dựng trên cơ sở trực tiếp, không qua trung gian và tham gia liên tục của người dân vào các nhiệm vụ của chính quyền. Ngày nay, dân chủ trực tiếp tồn tại dưới hình thức trưng cầu ý dân (referendum). Chế độ dân chủ này thường được xem là xoá bỏ sự phân biệt giữa người cai trị và người bị cai trị, giữa nhà nước và xã hội công dân.

Dân chủ đại diện hiểu một cách đơn giản là hình thức dân chủ không trực tiếp và bị giới hạn, có nghĩa là sự tham gia của người dân vào chính quyền không thường xuyên và rất đơn giản, thường tập trung vào các cuộc bầu cử. Điều đó cho thấy, nhân dân không thực thi quyền lực của họ, mà họ chỉ tuyên chọn những người cai trị nhân danh họ.

Tuy nhiên, dân chủ cũng có những mặt hạn chế của nó như Andrew Heywood đã chỉ rõ: *Thứ nhất*, sự thông thái và kiến thức được phân bổ không đồng đều trong xã hội,

do đó, dân chủ có thể dẫn đến sự cai trị của những kẻ dốt nát, thiếu thông tin; *Thứ hai*, tự do cá nhân và quyền của thiểu số có thể bị đe dọa bởi đa số nhân danh nhân dân; *Thứ ba*, chính quyền có thể quản lý thái quá vì cho rằng sự quản lý đó phù hợp với lợi ích của đa số hơn là của cá nhân; Thứ tư, những kẻ mị dân có thể nắm quyền lực để duy trì chế độ độc tài, chuyên chế.[5]

Vì vậy, trào lưu dân chủ ngày nay gắn liền với vấn đề quyền con người. Và dân chủ đại diện được nhấn mạnh ở dạng dân chủ tự do. Các vấn đề này dẫn đến một số nhận định có ý nghĩa hết sức trọng đại. Dân chủ được biểu hiện tập trung ở chế độ bầu cử và sự tham gia của người dân vào quy trình ra các quyết định hay thiết kế chính sách. Trước hết, người dân phải được tổ chức và kiểm soát việc bầu cử, đồng thời, được tự do lựa chọn các đại biểu của mình ra ứng cử. Sau đó, chính quyền phải thiết lập một quy trình hữu hiệu cho người dân tham gia vào quy trình ra chính sách và quyết định. Thiết thực nhất đối với những chủ trương này là tạo ra một cơ chế để người dân tham gia vào chính quyền địa phương - nơi gần gũi nhất với họ. Vậy các chủ trương này sẽ mất hết ý nghĩa khi tất cả quyền lực tập trung ở chính quyền trung ương.

Sự thúc đẩy thứ hai của công cuộc cải cách mối quan hệ trung ương - địa phương rất gần gũi với vấn đề dân chủ. Đó chính là việc xây dựng Nhà nước Pháp quyền. Mặc cho có những sự giải thích đôi chút khác nhau về Nhà nước Pháp quyền, nhưng không ai không thừa nhận rằng nó đặt ra rất nhiều yêu cầu phù hợp với các xã hội cụ thể, mà trong đó, có rất nhiều yêu cầu chung cho mọi hoàn cảnh xã hội nhằm bảo đảm rằng nhà nước hay chính quyền phải bị ràng buộc bởi pháp luật hay đứng dưới pháp luật. Một trong những yêu cầu chung của Nhà nước Pháp quyền là quyền lực phải bị phân chia hay được san sẻ nhằm bảo đảm không ai có thể lạm dụng quyền lực được nhân dân trao cho để chống lại nhân dân, chống lại con người. Việc phân chia này tạo ra sự kiểm chế bên trong đối với chính quyền và được thể hiện ở hai khía cạnh:

Phân chia theo chiều dọc và chiều ngang. Phân chia theo chiều dọc có nghĩa là phân chia giữa trung ương và địa phương. Rõ ràng, khi đã được phân chia hay phân cấp quản lý, thì chính quyền trung ương không thể dễ dàng can thiệp vào các công việc của địa phương để đưa ra những chính sách hay những quyết định trái với lợi ích hay không sát hợp với lợi ích của người dân ở địa phương. Việc phân chia này giúp cho người dân dễ dàng hơn trong việc tham gia vào quy trình chính trị, tạo ra các chính sách và quyết định phù hợp hơn đối với hoàn cảnh của địa phương mình.

Sự thúc đẩy thứ ba có lẽ nằm ở vấn đề hội nhập quốc tế. Bản thân một đất nước ngày nay không thể tự tách mình ra khỏi thế giới và không thể không chịu sự tác động hay bị lôi cuốn mãnh liệt từ thế giới bên ngoài. Do đó, nhu cầu chủ động hội nhập là vấn đề thiết thực có ý nghĩa to lớn. Hiện nay, thế giới đang có hai trào lưu lớn thúc đẩy sự phi tập trung hoá quyền lực. Đó là cải cách khu vực công và sự ra đời của phương thức quản lý công cộng mới hay thịnh trị (the new public management or good governance). Ý tưởng quản lý mới hay thịnh trị rất cần thiết cho việc bảo đảm tiến bộ xã hội và giảm chi tiêu của chính quyền. Gắn liền với ý tưởng này là việc tư nhân hoá các cơ quan của chính quyền hay bỏ ngỏ những lĩnh vực từ xưa đến nay vẫn được xem là độc quyền của nhà nước cho tư nhân hoạt động cạnh tranh, hợp đồng dịch vụ [6]...

Có một sự thúc đẩy nữa không kém phần quan trọng là sự khác biệt giữa các địa phương về địa lý, truyền thống, văn hoá, phong tục, tập quán... Những khác biệt đó đòi hỏi phải có phương thức quản lý thích hợp với từng địa phương. Tất cả những quyết định hay chính sách của trung ương không thể làm thoả mãn những điều kiện cụ thể của địa phương. Do vậy, phi tập trung hoá hay phân quyền cho địa phương là giải pháp hữu hiệu nhất giúp cho địa phương không những giải quyết được các vấn đề của mình, mà còn giải phóng được các tiềm năng phát triển.

2. Khái niệm về phi tập trung hoá

Phi tập trung hoá đang trở thành một xu hướng gây sự chú ý rất nhiều trong chính trị học hiện đại. Ở Việt Nam, phi tập trung hoá (decentralization) có một tên gọi khác được nhắc đến thường xuyên hơn là sự tản quyền. Thuật ngữ này được sử dụng để chỉ mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Nó có nghĩa là một sự chuyển giao quyền thực hiện một số hoạt động hay dịch vụ từ một cá nhân hay một cơ quan ở chính quyền trung ương xuống cho một vài cá nhân hay cơ quan khác gần gũi với người dân hơn [7].

Rõ ràng, qua định nghĩa nói trên về phi tập trung hoá đã giúp cho người ta thấy rõ được tư tưởng vì dân hơn khi sử dụng thuật ngữ tản quyền ở Việt Nam. Có lẽ xuất phát từ nguyên tắc được gọi là “quyền lực thống nhất, không thể phân chia”, nên thuật ngữ tản quyền dễ bị lãng tránh. Tuy nhiên, phi tập trung cũng là một khái niệm có nhiều nghĩa trải qua lịch sử phát triển của nó.

Hiện nay, phi tập trung hoá biểu hiện ở hai hình thức chủ yếu: phi tập trung hoá theo lãnh thổ và phi tập trung hoá theo chức năng. Hai hình thức này lại được chia thành ba dạng thức khác nhau dựa vào tính chất của sự uỷ quyền: (1) chuyển giao trong cấu trúc chính trị; (2) chuyển giao trong cấu trúc hành chính công; và (3) chuyển giao từ khu vực nhà nước cho khu vực tư nhân. Các dạng biểu hiện của phi tập trung này có một ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc tạo ra sự lựa chọn cho những người thiết kế chính sách. Và chúng luôn được cân nhắc trong quá trình cải cách hành chính nói chung và cải cách chính quyền địa phương nói riêng.

3. Mô hình về mối quan hệ giữa trung ương và địa phương

Tập trung quyền lực ở trung ương và phi tập trung quyền lực là hai xu hướng mâu thuẫn nhau rõ rệt, tạo nên mối quan hệ căng thẳng giữa trung ương và địa phương. Để thoả mãn mong muốn thúc đẩy chung cho sự phát triển của quốc gia dân tộc, nhiều chính quyền muốn tập trung quyền lực về trung ương. Nhưng xu hướng đó đang gặp phải sự chống đối quyết

liệt từ các địa phương hay từ phía người dân hoặc phải chịu những áp lực chính trị rất mạnh. Vì vậy, các chính quyền đều chấp nhận phương án kết hợp giữa tập quyền và phi tập quyền. Song sự kết hợp này trở nên rất phức tạp mà một số học giả cho rằng, đó là một lý tưởng, nhưng có lẽ không thể đạt được [8].

Người ta thường tập trung sự chú ý vào một số mô hình về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, phải nói rằng, có thể do tiếp cận vấn đề này ở các góc độ khác nhau hoặc tổng kết vấn đề trên các cơ sở khác nhau, nên các học giả có nhiều quan điểm khác nhau trong việc khái quát các mô hình.

Trong một công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương của các nước, Gerry Stoker và Alan Norton đã giới thiệu ba mô hình căn bản về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương.

Thứ nhất, mô hình tự quản tương đối (The relative autonomy model).

Với mô hình này, sự độc lập của chính quyền địa phương được khẳng định, trong khi vẫn thừa nhận sự tồn tại của quốc gia dân tộc. Chính quyền địa phương có quyền tự do hành động trong khuôn khổ do lập pháp xác định và có các chính sách riêng hoặc theo đuổi các chính sách đã thiết lập cùng với chính quyền trung ương. Chi tiêu của chính quyền địa phương phần lớn dựa trên các khoản thu thuế tại địa phương. Sự kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương bị giới hạn.

Thứ hai, mô hình chi nhánh (The agency model).

Trong mô hình này, chính quyền địa phương được xem như chi nhánh của chính quyền trung ương và thực thi các chính sách do chính quyền trung ương đề ra. Chi tiết về mối quan hệ này được quy định cụ thể trong các đạo luật. Chính quyền địa phương phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương. Cách tổ chức này dẫn tới việc hạn chế thu thuế của địa phương. Chi tiêu của chính quyền địa phương phần lớn dựa trên chế độ cấp phát của chính quyền

trung ương.

Thứ ba, mô hình tương tác (The interaction model).

Mô hình này có đặc trưng nổi bật là sự ảnh hưởng lẫn nhau giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Quy trình chính trị của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương có quan hệ gắn gũi, tương hỗ. Các vấn đề chính sách thường được cùng bàn luận. Nhưng trong mô hình này, rất khó xác định trách nhiệm khi phát sinh vấn đề. Tài chính của chính quyền địa phương thường bao gồm cả các khoản thu thuế và trợ cấp. Nhưng các khoản thu thuế thường được san sẻ và các mức trợ cấp được bảo đảm [9].

Tuy nhiên, các mô hình này không phải là được áp dụng cứng nhắc ở các nước. Chúng có thể được đan xen hoặc làm cho thích hợp với từng nước trong hoàn cảnh và điều kiện cụ thể của từng nước. Song, nói như vậy không có nghĩa là các mô hình đã được tạo ra trước bất kỳ một tổ chức chính quyền địa phương cụ thể nào. Chúng phản ánh các trường hợp và logic của thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương ở các nước. Nhưng ngày nay, khi thiết kế hay cải cách một chính quyền nào đó, người ta không thể quên xem xét tới chúng và dựa trên căn bản một mô hình nào đó.

Có thể nói, Việt Nam hiện nay tổ chức chính quyền địa phương theo “mô hình chi nhánh” (mô hình thứ hai được giới thiệu ở trên), bởi đó là hệ quả tất yếu của nguyên tắc tập trung quyền lực được ghi nhận trong các bản Hiến pháp 1959, 1980, 1992, và nay là Hiến pháp 2013. Việc tổ chức chính quyền theo nguyên tắc này có thể biểu diễn trong một sơ đồ hình nón có các nan dọc (như kinh tuyến) và các nan ngang (như vĩ tuyến) với một vài ngoại lệ. Trong mô hình này, chính quyền địa phương được trao rất ít quyền năng và đều tỏ ra là cánh tay nối dài của chính quyền trung ương. Việc kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương đối với chính quyền trung ương, trong mô hình này, rất chặt chẽ, nhiều tầng nấc.

4. Cấp chính quyền căn bản

Ở Việt Nam hiện nay, có rất nhiều

quan điểm khác nhau về cấp chính quyền căn bản. Chẳng hạn, trong một công trình nghiên cứu về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cấp tỉnh, PGS. TS. Bùi Xuân Đức đề cập tới 2 phương án: Coi tỉnh là đơn vị hành chính cơ bản, và coi tỉnh là cấp trung gian [10]. Trong khi đó, PGS. TS. Lê Minh Thông tán đồng với quan điểm cho rằng, xã là cấp chính quyền căn bản, bởi xã là nơi người dân thường đến nhất để đề xuất nguyện vọng và ý kiến của mình [11].

Các ý kiến này rõ ràng đã cho thấy chưa có một quan điểm chính thống nào trong việc tổ chức chính quyền ở Việt Nam theo chiều dọc. Vậy chúng ta có thể tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài và kinh nghiệm lịch sử của ta.

Ở Tây Âu, nhà thờ Thiên chúa giáo đã phát triển vị thế độc lập của xã như một khu vực địa lý với các chức năng hành chính cơ bản. Các xã theo Thiên chúa giáo có lịch sử tự trị trong mối quan hệ trung ương - địa phương - nhà thờ. Những mối quan hệ này nói tới tầm quan trọng của bao đời từ thế kỷ XVIII trở lại đây. Ngày nay, xã ở Tây Âu được xem là nền tảng cho quyền lực của các cấp chính quyền địa phương.

Đối với Việt Nam, trong lịch sử, nền kinh tế nông nghiệp và lối sống dòng tộc đã nhóm họp người Việt Nam trong các làng, xã. Vì thế mà xã được xem là cấp chính quyền cơ sở có chế độ tự quản từ xa xưa. Khi đô hộ Việt Nam, người Pháp đã sử dụng chế độ này với một vài sửa đổi để tiện bề cai trị [12].

Ở Châu Âu, chính quyền được xây dựng từ dưới lên trên, lấy cấp xã làm cơ sở [13]. Trong khi đó, chính quyền của Việt Nam hiện nay dường như được xây dựng từ trên xuống. Thực chất các cấp chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay là mô hình thu nhỏ dần của chính quyền trung ương.

Có lẽ trong quá trình cải cách, chúng ta nên trở lại với khuynh hướng coi cấp xã là cấp chính quyền căn bản. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: “cấp xã là cấp gần gũi nhân dân nhất, là nền tảng của hành chính. Cấp xã làm được việc thì mọi việc

đều xong xuôi” [14].

Tuy nhiên, các nhà chính trị học trên thế giới có đề cập đến mối quan hệ căng thẳng hay sự mâu thuẫn giữa việc chọn cấp xã là cấp chính quyền căn bản với chủ nghĩa lập hiến và chuyên nghiệp hoá hành chính. Cần phải nói thêm rằng có phần nào đó mâu thuẫn giữa cấp chính quyền căn bản xã với công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Rõ ràng, có nhiều xã rất nhỏ bé không đủ nguồn lực và tiềm năng để cung ứng các dịch vụ của chính quyền, gây ảnh hưởng đến mục tiêu quan trọng của chủ nghĩa lập hiến là kiểm soát sự lạm dụng quyền lực của chính quyền và bảo vệ các quyền cơ bản của con người, mà trong đó có việc cung ứng các dịch vụ thiết yếu cho cộng đồng. Khi cấp xã không đủ tiềm năng thì cũng gây ảnh hưởng lớn tới khuynh hướng chuyên nghiệp hoá nền hành chính và bảo đảm tính ổn định của nền hành chính. Cũng như thế, những chủ trương công nghiệp hoá và hiện đại hoá cần phát huy nội lực của cả dân tộc hướng tới một mục tiêu chung gặp phải những khó khăn nhất định.

Bởi thế trên thế giới, người ta tìm tới nhiều giải pháp để làm điều hoà các mối quan hệ căng thẳng nêu trên như: Trợ cấp cho địa phương; Chính quyền phi tập trung khu vực (regional deconcentrated government); Gây sức ép hợp nhất các chính quyền địa phương; Hợp tác giữa các xã; Sử dụng khu vực tư nhân tham gia cung ứng các dịch vụ... Tuy nhiên, Robert. J. Bennett nhận xét rằng không giải pháp nào ổn định lâu dài mà luôn cần cải cách [15].

Kết luận

Qua các nghiên cứu ở trên về khuynh hướng phi tập trung hoá hiện nay trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, về các hình thức phi tập trung hoá, về các mô hình về mối quan hệ trung ương - địa phương, về sự lựa chọn cấp chính quyền căn bản, tác giả bài viết này cho rằng: Việt Nam không thể đi theo một con đường hoàn toàn khác trong khi vẫn bị cuốn theo dòng chảy của thời đại; nhưng vấn đề lựa chọn giải pháp hay cách đi là một việc hết sức hệ trọng cần phải đầu tư thích đáng. Trong

khuôn khổ có hạn, tác giả bài viết này chưa thể đề cập tới sự lựa chọn này mà chỉ cho rằng nên có sự phi tập trung hoá ở mức độ nhất định phù hợp với dân trí, năng lực quản

trị quốc gia của cán bộ lãnh đạo quản lý, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phù hợp với chủ trương lớn vì lợi ích cao hơn của quốc gia dân tộc.

Tài liệu tham khảo

[1] Mark Turner - *Central - Local Relations : Themes and Issues* - "Central - Local Relations in Asia- Pacific : Convergence or Divergence ?" edited by Mark Turner - Macmillan Press Ltd & St. Martin's Press, Inc-1999-pp.1-3.

[2]. Huntington, S.P - *The Third Wave : Democratization in Late Twentieth Century* - University of Oklahoma Press- 1991.

[3]. Mark Turner - p.2.

[4]. Andrew Heywood- *Key Concept in Politics* - St. Martin's Press UC. USA - 2000 - p.125.

[5]. Andrew Heywood- p.127.

[6]. Mark Turner - p.2.

[7]. Georges Dupuis & Marie- José Guédon - *Droit Administratif* - Quatrième édition- Arman Colin - 1993-p.184 ; Mark Turner - p.4.

[8]. Marse Turner - p.1.

[9]. Gerry Stoker-*Introduction : Trends in European Local Government* "Local Government in Europe Trends and Developments" edited by Richard Batley and Gerry Stoker - Macmillan PressLTD-1991-P.6.

[10]. PGS.TS. Bùi Xuân Đức, *Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tỉnh* - trong cuốn "Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay" do PGS.TS. Lê Minh Thông và PGS.TS. Nguyễn Như Phát đồng chủ biên, NXB Chính trị Quốc gia - tr.136-197.

[11]. PGS.TS.Lê Minh Thông, *Tổ chức chính quyền cơ sở ở nông thôn nước ta hiện nay* - trong cuốn sách "Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay" do PGS.TS. Lê Minh Thông và PGS.TS. Nguyễn Như Phát đồng chủ biên, NXB Chính trị Quốc gia, tr.198-274.

[12]. Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam*, Tủ sách Đại học - Sài Gòn, 1973 -tr.158-159.

[13]. Robert,J.Bebett, *Local Government in Europe : Common Directions of Change* - "Local Government in the New Europe" edited by Robert J. Bennett - Belhaven Press - London and New York - 1993-pp.1-27.

[14]. Hồ Chí Minh toàn tập, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995 ,tr 5 ; 371.

[15]. Robert J. Bennett - p.4