

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

-----★-----

TRẦN CÔNG DŨNG

**HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG  
CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG  
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: **Luật Hiến pháp và Luật Hành chính**

Mã số: **62 38 01 02**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC**

**Người hướng dẫn khoa học:**

**PGS.TS BÙI XUÂN ĐỨC**

*Hà Nội, năm 2016*

## **LỜI CAM ĐOAN**

*Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tác giả. Các kết quả và số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, đã được các cơ quan chức năng công bố. Những nội dung, luận điểm của luận án chưa được công bố trong bất cứ công trình nghiên cứu độc lập nào. /.*

**Tác giả luận án**

*Trần Công Dũng*

## MỤC LỤC

MỞ ĐẦU .....	1
1. Tính cấp thiết của đề tài .....	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu .....	3
3. Phương pháp nghiên cứu.....	3
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	5
5. Đóng góp mới về khoa học của luận án.....	6
6. Kết cấu của luận án .....	7
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN .....	8
1.1. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài của luận án.....	8
1.2. Sự kế thừa và phát triển những vấn đề nghiên cứu.....	25
1.3. Cơ sở lý luận và giả thuyết nghiên cứu.....	27
1.4. Hướng nghiên cứu của luận án .....	28
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG .....	30
2.1. Khái niệm, vị trí, tính chất của các cơ quan chính quyền địa phương .....	30
2.2. Chức năng của các cơ quan chính quyền địa phương.....	41
2.3. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan chính quyền địa phương .....	49
2.4. Các tiêu chí đánh giá về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương.....	60
Kết luận Chương 2 .....	63
Chương 3. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....	65
3.1. Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương Việt Nam trong lịch sử .....	65
3.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật hiện hành.....	75
3.3. Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật hiện hành.....	85

3.4. Đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay .....	91
Kết luận Chương 3 .....	114
Chương 4.           YÊU CẦU, PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....	115
4.1. Yêu cầu hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay .....	115
4.2. Phương hướng hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay .....	117
4.3. Giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay .....	122
4.3.1. Tiếp tục luật hóa sự phân định thẩm quyền đối với các cơ quan chính quyền địa phương .....	122
4.3.2. Xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt .....	125
4.3.3. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát của xã hội đối với các cơ quan chính quyền địa phương .....	129
4.3.4. Tiếp tục xây dựng một mô hình các cơ quan chính quyền địa phương đô thị năng động theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 .....	131
4.3.5. Tiếp tục xây dựng một thiết chế Hội đồng nhân dân phát huy sức mạnh dân chủ .....	134
4.3.6. Tiếp tục hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp ...	142
Kết luận Chương 4 .....	146
KẾT LUẬN VÀ HƯỚNG TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU .....	147
CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ .....	150
DANH MỤC CÁC CÂU HỎI PHÒNG VẤN CHUYÊN GIA .....	151
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	153

## **DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT**

Xã hội chủ nghĩa:	XHCN
Chính quyền địa phương:	CQĐP
Hội đồng nhân dân:	HĐND
Ủy ban nhân dân:	UBND
Ủy ban hành chính	UBHC
Ủy ban kháng chiến	UBKC
Ủy ban Thường vụ Quốc hội:	UBTVQH

## MỞ ĐẦU

Đề tài luận án của nghiên cứu sinh đã được Hiệu trưởng Trường Đại học luật Hà Nội ra Quyết định số 49/QĐ-ĐHLHN-SĐH ngày 10 tháng 01 năm 2012 về việc phê duyệt đề tài, cử cán bộ hướng dẫn nghiên cứu sinh Khóa XVII (2011-2015). Theo Quyết định, đề tài của luận án thuộc chuyên ngành Luật Hiến pháp (mã số 62 38 10 01) nay đã được điều chỉnh thành chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính (mã số 62 38 01 02).

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong mọi quốc gia, vấn đề phân định, phối hợp và kiểm soát quyền lực ở tất cả các cơ quan của bộ máy nhà nước phải luôn được thực hiện một cách rõ ràng, hợp lý. Việc phân định, phối hợp và kiểm soát quyền lực đó càng đặc biệt quan trọng hơn nữa đối với hệ thống cơ quan chính quyền địa phương bởi mọi chủ trương, đường lối của đảng cầm quyền, chính sách, pháp luật của Nhà nước và các quyền tự do, dân chủ của công dân đều được trực tiếp thực thi ở hệ thống cơ quan này. Do vậy, trong tất cả các cuộc cải cách hiến pháp, pháp luật, cải cách hành chính của mọi quốc gia, tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP luôn là vấn đề rất hệ trọng,

Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương luôn được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm trong quá trình xây dựng và vận hành bộ máy nhà nước. Cương lĩnh Xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng đã khẳng định: *“Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, có sự **phân công phân cấp**, đồng thời **đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất** của Trung ương”*. Đây là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức bộ máy nhà nước của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Riêng về hệ thống các cơ quan CQĐP, trong Kết luận về tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và những nội dung cơ bản về sửa đổi Hiến pháp năm 1992 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI đã nêu một cách cụ thể: *Tiếp tục nghiên cứu, đề xuất phương án quy định về đơn vị hành chính lãnh thổ, cấp hành chính và tổ chức chính quyền địa phương; quy định những vấn đề có tính nguyên tắc về phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương; bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy vai trò, trách nhiệm của địa phương*.

Tinh thần này đã được Hiến pháp năm 2013 thể chế hóa. Hiến pháp năm 2013 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 với những điểm sửa đổi quan trọng ở Chương IX – chương Chính quyền địa phương. Chế định CQĐP đã được Hiến pháp mới quy định với những nội dung mang tính khái quát, có nội hàm rộng hơn, thuận lợi cho việc xây dựng ở Việt Nam một hệ thống các cơ quan CQĐP dân chủ, năng động.

Tuy nhiên, Ngày 19/6/2015, Luật Tổ chức CQĐP đã được Quốc hội Khóa XIII, Kỳ họp thứ 9 thông qua. Tinh thần của Luật là chấm dứt các hoạt động thí điểm không tổ chức HĐND ở các đơn vị huyện, quận và phường, tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP cơ bản trở lại đúng với mô hình của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 ở tất cả các cấp đơn vị hành chính. Điều này thể hiện sự thận trọng của các nhà lập pháp Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, nhưng qua đó cũng phản ánh một thực trạng lúng túng, thiếu nhất quán trong vấn đề nhìn nhận, đánh giá về chính quyền địa phương. Những vướng mắc lý luận này khiến cho một số nội dung quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 chưa thực sự thuyết phục.

Hơn nữa, Luật tổ chức CQĐP hiện nay vẫn chỉ là một đạo luật khung, còn nhiều vấn đề tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP phải được tiếp tục làm rõ, quy định cụ thể bằng các đạo luật chuyên ngành và các văn bản dưới luật. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã định hướng cho việc xây dựng bộ máy CQĐP hiện nay là: “Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của CQĐP gắn kết hữu cơ với đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị – xã hội ở các cấp”, “Hoàn thiện các mô hình tổ chức CQĐP phù hợp với đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt theo luật định”

Việc đổi mới, hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trên thực tiễn luôn là một quá trình phức tạp, phụ thuộc vào nhiều điều kiện và yếu tố xã hội, đặc biệt là quyết tâm chính trị của đảng cầm quyền và sự đồng thuận xã hội. Thế nhưng, đây vẫn luôn là xu thế phát triển tất yếu của mọi nền hành chính hiện đại. Và, những tri thức khoa học, trong đó có tri thức khoa học luật hiến pháp sẽ dẫn đường cho quá trình chọn lựa cũng như chuẩn bị các điều kiện để xây dựng ở Việt Nam một hệ thống các cơ quan CQĐP hoàn thiện. Từ lý do trên, nghiên cứu sinh chọn vấn đề *“Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”* làm đề tài nghiên cứu cho luận án tiến sĩ luật học của mình.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **2.1- Mục đích nghiên cứu**

Trên cơ sở nhận thức về những tính chất, chức năng nhiệm vụ, nguyên lý tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam, mục đích nghiên cứu của luận án là xác định phương hướng và đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của thiết chế này ở Việt Nam hiện nay.

### **2.2- Nhiệm vụ nghiên cứu**

Từ mục đích đặt ra như trên, luận án tập trung vào các nhiệm vụ chính sau đây:

- *Thứ nhất*, Luận án phải nghiên cứu những vấn đề lý luận như: vị trí, vai trò chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP trong bộ máy nhà nước và nguyên lý xây dựng cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của hệ thống cơ quan CQĐP trên cơ sở tham khảo các mô hình CQĐP trên thế giới. Luận án xác định những tiêu chí cơ bản làm cơ sở cho việc phân tích, đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam.

- *Thứ hai*, Luận án phải phân tích, đánh giá thực tiễn tổ chức, hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam trong một quá trình lịch sử phát triển và trong giai đoạn hiện nay, để rút ra các nhận xét về những thành tựu đạt được cũng như những hạn chế, bất cập của thiết chế này, đồng thời chỉ rõ nguyên nhân của những hạn chế, bất cập ấy.

- *Thứ ba*, Trên cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam, luận án xác định những yêu cầu và phương hướng để hoàn thiện thiết chế này.

- *Thứ tư*, Đề xuất giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

## **3. Phương pháp nghiên cứu**

### **3.1- Các phương pháp chung**

Để thực hiện đề tài nghiên cứu, luận án sử dụng các loại phương pháp như sau:

- *Phương pháp tiếp cận hệ thống, tiếp cận liên ngành*: Đây là nhóm các phương pháp được sử dụng phổ biến trong nghiên cứu khoa học xã hội và nhân văn được vận

dụng trong nghiên cứu luật học (phương pháp tiếp cận của chuyên ngành Luật hiến pháp, Luật hành chính, Lý luận nhà nước và pháp luật...) để giải quyết vấn đề nghiên cứu của luận án: nghiên cứu một thiết chế trong hệ thống bộ máy nhà nước – các cơ quan CQĐP.

- *Phương pháp nghiên cứu gián tiếp*: Phương pháp được tiến hành thông qua tổng hợp và phân tích tư liệu, số liệu nhất là các số liệu sơ cấp, thông qua việc so sánh các vấn đề nghiên cứu giữa các đối tượng được chọn lựa.

- *Phương pháp nghiên cứu trực tiếp*: Thông qua việc tiếp xúc và trao đổi trực tiếp với các nhà nghiên cứu, những người phụ trách và nghiên cứu lĩnh vực chính trị, pháp luật (trên cơ sở tham khảo các tác phẩm của họ) để thu nhận những thông tin, đặc biệt là các quan điểm, lập luận có giá trị cho luận án.

### **3.2- Các phương pháp nghiên cứu cụ thể**

Để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như sau:

- *Các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh và trừu tượng hóa* được sử dụng trong quá trình xây khái niệm, vị trí, chức năng của CQĐP, phân tích và chứng minh về cơ cấu tổ chức của CQĐP, luận giải những tiêu chí làm cơ sở đánh giá cũng như xây dựng nên các cơ quan CQĐP. Ngoài ra, phương pháp phân tích, tổng hợp còn được sử dụng khi phân tích, tổng hợp số liệu thống kê để chứng minh những hạn chế, bất cập trong thực tiễn hoạt động của HĐND và UBND (Chương 3). Ngoài ra, phương pháp này còn được sử dụng để nâng cao tính khoa học, tính thuyết phục của các giải pháp khoa học đã đề xuất.

- *Phương pháp so sánh luật* được sử dụng trong quá trình làm rõ những ưu và nhược điểm của các nguyên tắc, các mô hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trên thế giới cũng như Việt Nam (So sánh quy định của Hiến pháp và pháp luật về tổ chức CQĐP của một số nước và Việt Nam qua các thời kỳ). Phương pháp này cũng được vận dụng trong việc xây dựng cơ sở khoa học cho các giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam.

- *Phương pháp mô tả và phân tích quy phạm* chủ yếu được sử dụng trong quá trình làm rõ những quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan CQĐP, chỉ rõ những hạn chế của pháp luật trong việc phân định thẩm quyền của chính

quyền trung ương và CQĐP, những hạn chế trong việc tổ chức thực hiện, kiểm soát chức năng, nhiệm vụ của CQĐP...

- *Phương pháp chuyên gia*: Do điều kiện nghiên cứu, phương pháp chuyên gia được luận án sử dụng với các chuyên gia trong nước. Nhóm thứ nhất là các chuyên gia nghiên cứu hiến pháp học có các công trình nghiên cứu về CQĐP: GS. TS Nguyễn Đăng Dung, GS.TS Thái Vĩnh Thắng, PGS.TS Trương Đắc Linh, PGS.TS Nguyễn Cửu Việt ...và PGS.TS Bùi Xuân Đức (người hướng dẫn khoa học đối với Luận án này). Nhóm thứ hai gồm các nhà nghiên cứu đồng thời là nhà hoạt động thực tiễn: Ông Đặng Đình Luyện (nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội), TS Thang Văn Phúc (nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ). Việc tiếp cận, khai thác thông tin đã được thực hiện qua các cuộc phỏng vấn trực tiếp, ghi chép ý kiến phát biểu, tham luận của các chuyên gia này ở các cuộc Hội thảo, trên cơ sở tham chiếu các công trình nghiên cứu đã công bố của họ.

#### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

##### **4.1- Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề khoa học luật hiến pháp về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay. Do vậy, các nội dung cơ bản mà luận án tập trung nghiên cứu là:

- Bản chất, nguyên lý và thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam – những cơ quan trực tiếp tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật, thực hiện ý chí và nguyện vọng của Nhân dân địa phương.

- Yêu cầu của xã hội, quan điểm đường lối của Đảng và những định hướng của Nhà nước để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP.

##### **4.2- Phạm vi nghiên cứu**

- Phạm vi không gian: Thực tiễn ở Việt Nam.

- Phạm vi thời gian: Luận án khảo sát thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam từ năm 1992 đến nay.

Ngoài ra, trong quá trình nghiên cứu, tùy từng nội dung, luận án tham khảo, so sánh, đối chiếu với những quan điểm, tư tưởng của các học giả, nhà nghiên cứu luật học

của nước ngoài cùng với các quy định của hiến pháp và pháp luật của một số nước về vấn đề CQĐP nhằm đưa ra các ý kiến đánh giá, luận giải thuyết phục hơn.

### **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

Là công trình khoa học nghiên cứu khái quát và tổng thể về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 vừa được ban hành và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vừa có hiệu lực (cuộc bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016-2021 vừa mới được tiến hành), luận án có những đóng góp mới sau đây:

#### *5.1. Những nội dung kế thừa, hệ thống hóa*

- Luận án làm rõ một số vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, góp phần xây dựng hệ thống lý luận cơ bản về chế định CQĐP trong khoa học luật hiến pháp. Đó là: xác định khái niệm, tính chất, vị trí và chức năng của chính quyền địa phương trên nền tảng của điều kiện tự nhiên, xã hội và quá trình phát triển.

- Luận án phân tích làm rõ về mặt lý luận nguyên tắc xây dựng cơ cấu tổ chức và hoạt động các cơ quan CQĐP.

- Luận án so sánh, đối chiếu một cách có hệ thống những nguyên tắc, mô hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trên thế giới để xác định nguyên tắc cơ bản, phổ quát trong xây dựng các cơ quan CQĐP và xu hướng phát triển tất yếu của thiết chế này.

#### *5.2. Những nội dung khảo cứu, phát hiện*

- Luận án đi sâu phân tích, đánh giá toàn diện thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong quá trình lịch sử và trong giai đoạn hiện nay, chỉ ra những ưu điểm và những bất cập của pháp luật và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan này và nguyên nhân của chúng.

- Luận án luận giải các yêu cầu, phương hướng của việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam, đó là: đẩy mạnh phân cấp cho địa phương và thực hiện dân chủ ở cơ sở; bảo đảm sự hài hòa giữa yêu cầu thống nhất quản lý của nhà nước và yêu cầu tự chủ của địa phương trên cơ sở phát huy vai trò điều chỉnh của pháp luật; quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP phải phù hợp với nền

kinh tế thị trường trong bối cảnh hội nhập quốc tế ở Việt Nam...

- Luận án đề xuất hệ thống các biện pháp nhằm xây dựng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP năng động, phát huy tối đa sức mạnh dân chủ trong hoạt động quản lý nhà nước trên cơ sở đảm bảo tính thống nhất của bộ máy nhà nước của Việt Nam hiện nay:

+ Những biện pháp đảm bảo sự phân định chặt chẽ thẩm quyền cho CQĐP, gồm các giải pháp: *Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương; Phân định thẩm quyền, xác định mô hình phù hợp các cơ quan CQĐP nông thôn và CQĐP đô thị;*

+ Các giải pháp về xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

+ Những biện pháp nhằm đảm bảo tính dân chủ của các cơ quan CQĐP

+ Những biện pháp đảm bảo tính kiểm soát quyền lực của các cơ quan CQĐP

## **6. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án được kết cấu gồm 4 chương:

*Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài của luận án*

*Chương 2. Cơ sở lý luận về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương*

*Chương 3. Thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*

*Chương 4. Yêu cầu, phương hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay.*

## CHƯƠNG 1

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

#### 1.1. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài luận án

##### 1.1.1. Những vấn đề lý luận về bộ máy nhà nước và chính quyền địa phương

##### 1.1.1.1. Các công trình, tài liệu nước ngoài

Vấn đề bộ máy nhà nước trong đó có hệ thống các cơ quan CQĐP là một vấn đề được nghiên cứu, được bàn luận trong nhiều tác phẩm, tài liệu về triết học chính trị – pháp luật, về hành chính học và đặc biệt là về luật học. Nếu không tính các tác phẩm của các nhà kinh điển như K. Marx, F. Engel, V.I. Lenine, những sách nước ngoài mà người thực hiện luận án đã tiếp cận: Đầu tiên là các tác giả cổ điển (triết học về chính trị – pháp luật), đó là các nhà tư tưởng của thời khai sáng như John Locke, Montesquieu, Jean – Jacques Rousseau, Alexis De Tocqueville, John Stuart Mill...; và sau đó là các tác giả luật học, hành chính học đương đại. Cụ thể:

+ John Locke (1689), *“Two Treatises of Government”* (Khái luận thứ hai về chính quyền – chính quyền dân sự) – Bản dịch của Lê Tuấn Huy, tái bản lần thứ nhất, Nxb Tri thức. Đây là tác phẩm kinh điển trong đó tác giả đưa ra học thuyết của mình về nhà nước. Nhà nước – chính quyền dân sự được hình thành với mục đích chân chính là bảo vệ quyền tự do, sức khỏe và quyền sở hữu... của toàn dân. Quyền lực của nhà nước là được nhân dân giao cho và khi nhà nước không hoàn thành nhiệm vụ của mình (không bảo vệ mà quay lại áp bức) thì nhân dân có quyền lấy lại quyền lực đó và giao cho người mới xứng đáng hơn.

+ Montesquieu (1748), *“De L’Esprit des lois”* (Bàn về Tinh thần pháp luật) – Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm, tái bản lần thứ nhất, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội (2006). Trong tác phẩm này, tác giả xây dựng nên một số nguyên tắc về một xã hội công dân và nhà nước pháp quyền, trong đó ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp độc lập với nhau và tương tác lẫn nhau để đảm bảo công bằng xã hội và phát triển đất nước. Tác phẩm đã đề ra và lý giải hàng loạt những vấn đề mang tính lý luận về các thể chế, bàn về cách soạn thảo luật và ứng dụng pháp luật vào các lĩnh vực xã hội để xây dựng một xã hội vì hạnh phúc của con người.

+ Jean – Jacques Rousseau (1762), *“Du Contrat Social”* (Bàn về khế ước xã hội) – Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm, tái bản lần thứ nhất, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội (2006). Đây là một tác phẩm kinh điển của nhà tư tưởng tư sản thời kỳ Khai sáng. Tác giả đã đề ra một số quy tắc cai trị chính đáng, vững chắc, biết đối đãi với con người như

con người. Nhà nước phải được tổ chức cai trị bằng một “Khế ước xã hội”, trong đó mọi thành viên kết hợp với nhau thành một lực lượng chung, được điều khiển bằng một động cơ chung, một ý chí chung. Tác giả bàn một cách thấu đáo về mối tương quan giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp; đồng thời khẳng định cần phải phân lập các quyền này, trong khi vẫn liên kết và tương tác để đảm bảo quyền tự do và bình đẳng của nhân dân.

+ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (1787-1788), “*The Federalist Papers*” (*Những luận cương liên bang*). Đây là một tác phẩm triết học chính trị và chính quyền thực dụng, đã phân tích một cách sâu sắc và thuyết phục về sự cần thiết, những nguyên tắc tổ chức và giám sát quyền lực nhà nước trong một chính thể cộng hòa. Cho đến nay, đây vẫn là tác phẩm đặc sắc, được nhiều chính khách, luật gia nghiên cứu và vận dụng.

+ Alexis De Tocqueville (1835-1840), “*De la démocratie en Amérique*” (*Nền dân trị Mỹ*) – Bản dịch của Phạm Toàn, Nxb Tri thức, Hà Nội (2006). Đây là một tác phẩm đồ sộ bàn về nhiều lĩnh vực, nhiều vấn đề của một xã hội dân trị, thông qua xã hội của nước Mỹ. Đặc biệt, tác giả đã dành một phần để bàn về cơ chế tổ chức quyền lực của xã hội dân chủ Mỹ. Thoạt đầu là các đơn vị nhỏ ở địa phương (Township) tự quản phát triển dần thành các quận (Counties) dần thành tiểu bang rồi liên bang. Tập trung quyền lực chính trị nhưng lại phi tập trung quyền quản lý. Ở đơn vị cơ sở thì thực hiện dân chủ trực tiếp nhưng ngược lại ở tiểu bang và liên bang thì thực hiện dân chủ đại diện. Tác giả cho rằng nền chính trị của Mỹ mang tính linh hoạt và phát huy hiệu quả to lớn đối với sự phát triển của nước Mỹ. Trong phần này, chúng ta thấy được những luận giải xác đáng về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước, nhất là với bộ máy chính quyền địa phương.

+ John Stuart Mill (1861), “*Representative Government*” (*Chính thể đại diện*) – Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb Tri thức, Hà Nội (2007). Đây là một trong những tác phẩm kinh điển khảo cứu về những vấn đề mang tính chất nền tảng của xã hội dân chủ: vấn đề xây dựng một chính thể đảm bảo đại diện cho ý chí của người dân. Làm thế nào để cho một chính quyền trở nên chính đáng? Đó là những quyền lực của nó có được đều từ sự ủy quyền chính đáng của nhân dân. Tác phẩm đã luận giải xác đáng về bộ máy nhà nước, đặc biệt đã dành hẳn một chương (Chương XV) để bàn về các cơ quan đại diện ở địa phương.

Đối với các tác phẩm luật học, phần lớn CQDP được nghiên cứu trong tổng thể bộ máy nhà nước:

+ David J. Bodenheimer (1992), *Thế chế liên bang và dân chủ*, Khoa Luật – Đại

học Quốc gia tuyển chọn, in trong sách *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến*, Nxb Lao động – Xã hội, Hà Nội (2012). Tác giả đã phân tích mối quan hệ phân công quyền lực giữa chính quyền liên bang và các bang – chính quyền địa phương của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ. Đó là việc chia quyền (Division of power) và phân quyền (Seperation of power) với một quá trình vận động và phát triển để có được một cơ chế tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương thích hợp.

+ Rich Ard C.Schroeder (1999), *Khái quát về chính quyền Mỹ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Đây là tác phẩm trình bày tuy hơi khái lược nhưng có hệ thống về bộ máy nhà nước của một quốc gia có vai trò quan trọng đặc biệt trên thế giới: Hoa Kỳ. Đây là hệ thống bộ máy nhà nước xây dựng trên tư tưởng của các nhà Khai sáng, được vận dụng một cách linh hoạt để phù hợp với một nhà nước liên bang và một cộng đồng đa dân tộc có đời sống chính trị – xã hội – văn hóa sinh động, đa dạng, phong phú nhưng hòa hợp. Tác giả đã phân tích một cách khách quan về những ưu điểm và hạn chế của sự phát huy đến mức tối đa nguyên tắc tự quản địa phương ở nước Mỹ – Một nguyên tắc đang là xu thế chung của một nền hành chính – chính trị hiện đại.

+ Jay M.Shafritz (2002), *Tự điển về Chính quyền và Chính trị Hoa Kỳ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Đây là một công trình công phu về vấn đề luật học và chính trị học của Hoa Kỳ nhưng lại được trình bày dưới hình thức của cuốn sách công cụ. Qua nội dung cuốn sách, có thể tra cứu những vấn đề về bộ máy nhà nước, trong đó có vấn đề tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước địa phương ở đất nước này.

#### 1.1.1.2. Các công trình, tài liệu trong nước

+ Vũ Hồng Anh (1997), *Chế độ bầu cử của các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội. Nội dung của cuốn sách đề cập đến chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới theo các nhóm: Những nước theo hệ thống Anh – Mỹ; những nước theo hệ thống châu Âu lục địa; các nước Đông Âu trước đây trong hệ thống Xã hội chủ nghĩa; các nước Châu Á – Thái Bình Dương... Thông qua chế độ bầu cử, tác giả có trình bày sơ lược về thể chế, bộ máy nhà nước của các quốc gia này, trong đó có bộ máy nhà nước địa phương.

+ Hoàng Chí Bảo (2007), *Dân chủ và dân chủ ở cơ sở nông thôn trong tiến trình đổi mới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Trong quá trình làm rõ vấn đề dân chủ và dân chủ cơ sở ở nông thôn, tác giả đã đề cập đến một số vấn đề về bộ máy chính quyền cấp cơ sở ở địa bàn nông thôn ở nước ta. Chính quyền (nhà nước) luôn là một chủ thể trung tâm của hệ thống chính trị, hoàn thiện chế độ dân chủ ở cơ sở chính là hoàn thiện bộ máy chính quyền ở cơ sở hiện nay. Tuy nhiên, tác giả đề cập đến vấn đề này với mức

độ nguyên lý theo góc nhìn của một nhà nghiên cứu chính trị học.

+ TS. Đặng Đình Tân – TS. Đặng Minh Tuấn (2005, tái bản 2012), *Thế chế đảng cầm quyền, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Cuốn sách là một công trình nghiên cứu chuyên sâu về một vấn đề trọng yếu của sự nghiệp cách mạng, của đất nước: vấn đề sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội trên cơ sở nghiên cứu thể chế đảng cầm quyền của nhiều quốc gia trên thế giới. Đây luôn là sự định hướng cho mọi quan điểm về sự đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước ở Việt Nam.

+ GS.TS Nguyễn Văn Huyền (2007), *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội. Đây là công trình nghiên cứu một cách tổng quát về hệ thống chính trị của hai quốc gia Anh, Mỹ – hai quốc gia nằm trong hệ thống pháp luật Ănglô – Xăcxông và Pháp – quốc gia trong hệ thống pháp luật châu Âu lục địa. Đây là những quốc gia điển hình cho việc vận dụng thành công học thuyết phân quyền của các nhà tư tưởng tư sản. Tuy không phải là trọng tâm nhưng những nội dung về bộ máy nhà nước, đặc biệt là cơ chế phân công và kiểm soát quyền lực Nhà nước mà công trình đã khảo sát, rút ra những bài học kinh nghiệm là những tài liệu tham khảo có giá trị, giúp tác giả luận án so sánh, đối chiếu trong quá trình tìm hiểu những tài liệu nước ngoài.

+ TS. Trần Ngọc Liêu (2013), *Quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lênin về nhà nước với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội. Đây là công trình mang tính lý luận cơ bản, khẳng định vai trò cơ sở lý luận của các quan điểm cơ bản của Chủ nghĩa Mác – Lênin đối với việc chỉ đạo hoạt động nhận thức cũng như thực tiễn trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam để từ đó đề xuất một số giải pháp cụ thể cho các hoạt động này. Đây là tài liệu tham khảo quan trọng có tính chất định hướng cho luận án.

+ GS.TS Nguyễn Đăng Dung, *Nhà nước và trách nhiệm của Nhà nước* (2006), *Nhà nước là những con số cộng giản đơn* (2009), Nxb Lao động, Hà Nội. Đây là hai công trình nghiên cứu về nhà nước, trong đó tác giả đều dành một số chương để làm rõ những vấn đề lý luận cũng như thực tiễn về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và CQĐP trong bộ máy nhà nước. Đây là một trong những điểm lý luận quan trọng mà luận án tham khảo.

+ GS.TS Nguyễn Đăng Dung (2010), *Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước*, Nxb Tư pháp, Hà Nội. Đây là tác phẩm mang tính triết luận về vấn đề phân công, kiểm soát quyền lực nhà nước. Trên cơ sở phân tích bản chất của nhà nước (Chương 1), tác giả xây dựng nên những nguyên tắc và biện pháp hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà

nước với nền tảng là lý luận về nhà nước pháp quyền. Theo tác giả, sự phân quyền giữa trung ương và địa phương cũng là một biện pháp để hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước.

+ Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản về Hiến pháp của các nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội. Đây là công trình khảo cứu công phu về hiến pháp các nước trên thế giới tập trung vào những vấn đề được nhân dân, các cơ quan, tổ chức cũng như các chuyên gia nghiên cứu về sửa đổi Hiến pháp 1992 quan tâm. Vấn đề mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, đặc biệt là mô hình bộ máy CQĐP rất được chú trọng. Công trình đã dành hẳn một chương (Chương VI) để trình bày những vấn đề của chế định CQĐP, trong đó vấn đề nguyên tắc và các mô hình tổ chức CQĐP được trình bày đặc biệt chi tiết.

+ Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội, Trung tâm Thông tin thư viện và Nghiên cứu khoa học Văn phòng Quốc hội (2012), *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Hồng Đức (sách 2 tập, 1.773 trang). Phần CQĐP với các bài biết của PGS.TS Trương Đắc Linh, PGS.TS Lê Thiên Hương, TS Hoàng Thị Ngân, TS Nguyễn Hoàng Anh, TS Trương Hồ Hải. Các tác giả đã tán đồng việc không thành lập HĐND ở huyện, quận, phường và đề nghị tăng cường tính tự chủ của các HĐND cũng như tăng cường tính chủ động, sáng tạo của các CQĐP nói chung trên cơ sở đa dạng hóa các mô hình tổ chức, phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

#### - Những giáo trình liên quan đến đề tài

Trong số các Giáo trình Luật Hiến pháp hiện nay, tác giả luận án thấy có hai nhóm giáo trình nghiên cứu các vấn đề liên quan đến đề tài luận án. Đó là giáo trình Luật Hiến pháp (Luật Hiến pháp Việt Nam và Luật Hiến pháp nước ngoài) và giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật (lịch sử Việt Nam và lịch sử thế giới).

Các giáo trình Luật Hiến pháp bao gồm:

+ Lê Đình Chân (1974), *Giáo trình Luật Hiến pháp và các định chế chính trị*, Sài Gòn; + Trường Đại học Luật Hà Nội (2003) – Chủ biên: Lê Minh Tâm, *Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội; + Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2006) - Chủ biên: Nguyễn Đăng Dung, *Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội; + Trường Đại học Luật Hà Nội (2008, 2012) - Chủ biên: Thái Vĩnh Thắng, Vũ Hồng Anh, *Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội; + Trung tâm đào tạo từ xa, Đại học Huế (2006), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, NXB Công an nhân dân; + Trường Đại học Luật Hà Nội (1999, 2012),

*Giáo trình luật Hiến pháp nước ngoài*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội...

Các Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật bao gồm:

+ Đại học quốc gia Hà Nội (2007) – Vũ Thị Phụng, *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội; + Trường Đại học Luật Hà Nội (2009,2012) – Lê Minh Tâm, Vũ Thị Nga, *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội; + Trường Đại học Luật Hà Nội (1997), *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội; + Trường Đại học Luật Hà Nội (2012) – Phạm Điềm, Vũ Thị Nga, *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

Hầu hết nội dung các Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam (trừ Giáo trình của TS. Lê Đình Chân) đều có một chương riêng về chính quyền địa phương với tên gọi đúng như tên của Chương IX Hiến pháp năm 1992: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Nội dung tập trung vào các vấn đề: khái niệm, địa vị pháp lý, nhiệm vụ và quyền hạn, tổ chức bộ máy mà không trình bày theo kết cấu làm rõ các mối quan hệ của bộ máy chính quyền địa phương. Các giáo trình luật hiến pháp nước ngoài, lịch sử nhà nước và pháp luật đều trình bày vấn đề bộ máy nhà nước theo một tổng thể chung, chỉ có một phần nhỏ trình bày về vấn đề chính quyền địa phương.

### **1.1.2. Tổ chức, hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương**

#### **1.1.2.1. Các công trình, tài liệu nước ngoài**

+ Davies K.L (1983), *Local government law (Luật CQDP)*, Nxb Butterworth; Gerald E. Frug, Richard T.Ford, David J.Barron (2005), “*Local Government Law (Cases and Materials)*” (“*Luật Chính quyền địa phương (Án lệ và dẫn chứng)*”), tái bản lần 4, Nxb Thomson West. Đây là những sách tập hợp những án lệ của nước Mỹ về vấn đề chính quyền địa phương. Thông qua hệ thống án lệ, các tác giả làm rõ những quy định của pháp luật Mỹ về mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương, mối quan hệ giữa các thành phố (Cities) với nhau và giữa thành phố với các vùng phụ cận (suburb) khác; giữa chính quyền và các công dân của mình. Những án lệ với sự luận giải của chúng đã làm rõ các mối quan hệ giữa các chủ thể với nhau (chính quyền trung ương – các chính quyền địa phương – các công dân). Các mối quan hệ đã được điều chỉnh trên nguyên tắc đảm bảo tính chủ động, linh hoạt của chính quyền địa phương và đảm bảo tôn trọng các quyền và nghĩa vụ của công dân.

+ Ngân hàng thế giới (1998) “*Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*”, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Đây là tập hợp những bài viết mang tính chất báo chí được tổ chức Ngân hàng thế giới tổng hợp và phát hành. Các bài viết đã đề cập đến xu hướng

của một nhà nước hiện đại, trong đó đặt vấn đề làm thế nào để xây dựng một chính phủ tốt (chính phủ ít chi phí, chính phủ chất lượng, chính phủ chuyên nghiệp và chính phủ điện tử). Việc xây dựng bộ máy nhà nước được đặt trong bối cảnh chung của một xã hội dân sự.

+ Wrong D. H. (Mỹ), (1968) “Some problems in Defining Social power” (Một số vấn đề trong phân định quyền lực xã hội), *Americal journal of Sociology*. Bài viết này phân tích các cơ sở lý luận và quy định pháp luật về việc xác định các quyền lực trong xã hội đặt biệt là các quyền lực của nhà nước. Tác giả cũng đã luận giải về yêu cầu phải chế ước và phương cách để thực hiện sự chế ước các quyền lực đó để bảo vệ sự tự do của con người trong một xã hội dân sự.

+ Schmuhn, Robert (Mỹ), (2005) “Government Accountability and External Whatchdogs” (Trách nhiệm của nhà nước và những sự giám sát của xã hội), *Electronic Journal of the US, Department of State*, vol 5, No 2, August. Bài báo này đã trình bày về cơ chế giám sát hoạt động của xã hội đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, qua đó xác định những trách nhiệm mà nhà nước phải thực hiện đồng thời chống sự lạm quyền của nhà nước đối với công dân, đối với xã hội.

Như vậy, trong các tác phẩm này, các tác giả chủ yếu nghiên cứu về cơ chế tổ chức và kiểm soát quyền lực của nhà nước nói chung trong đó có vấn đề tổ chức và kiểm soát quyền lực của bộ máy chính quyền địa phương. Đây là những tư liệu quan trọng, giúp chúng ta nhìn nhận về một nền hành chính – pháp luật hiện đại, hiệu quả.

#### 1.1.2.2. Các công trình, tài liệu trong nước

+ PGS.TS Bùi Xuân Đức (2004, 2007), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb Tư pháp, Hà Nội. Đây là công trình nghiên cứu một cách có hệ thống về bộ máy nhà nước của Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Cuốn sách đã đi sâu phân tích quan điểm, nguyên tắc của việc cải cách bộ máy nhà nước, làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của những đổi mới căn bản của bộ máy nhà nước qua Hiến pháp 1992 và Nghị quyết của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992. Đồng thời, tác giả đã luận giải những phương hướng, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, bảo đảm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý đất nước trong giai đoạn mới.

Tuy nằm trong tổng thể nghiên cứu về bộ máy nhà nước nhưng phần trình bày, luận giải về chính quyền địa phương thực sự là một công trình nghiên cứu chuyên sâu,

là nguồn tham khảo quý giá cho luận án.

+ Thang Văn Phúc, Nguyễn Đăng Thành (2005), *Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Trong công trình này, hai tác giả đã trình bày một số vấn đề lý luận và mô hình tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước của một số quốc gia trên thế giới. Phân công và kiểm soát quyền lực dựa trên nền tảng học thuyết phân quyền của Montesquieu, Jean – Jacques Rousseau... là đặc điểm chung của hầu hết các quốc gia. Về sự phân công quyền lực giữa nhà nước trung ương và chính quyền địa phương, có nhiều phương thức được áp dụng: tản quyền, phân quyền (hình thành chế độ tự quản địa phương) hoặc kết hợp vận dụng phân quyền và tản quyền cho nhiều cấp chính quyền khác nhau... Các tác giả đã có sự soi chiếu đến thực tiễn Việt Nam với mục đích chọn lựa những kinh nghiệm nhất định phục vụ cho sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN mà Đảng lãnh đạo nhân dân thực hiện.

+ TS. Vũ Thị Loan (2010), *Một số vấn đề về hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. Đây là công trình chuyên khảo về vấn đề bầu cử Hội đồng nhân dân, trong đó có đề cập đến khái niệm, chức năng và nhiệm vụ của cơ quan Hội đồng nhân dân các cấp đồng thời trình bày một cách khái lược cơ chế hình thành và hoạt động của cơ quan này.

+ PGS.TS Lê Minh Thông (2011), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội. Công trình đã khảo cứu về quá trình đổi mới bộ máy nhà nước của Việt Nam từ năm 1946 đến nay, đặc biệt là thực trạng bộ máy nhà nước từ năm 1992 đến nay để đề ra những định hướng đổi mới, hoàn thiện. Đối với bộ máy CQDP, tác giả đã có những quan điểm và luận giải sâu sắc.

+ TS. Nguyễn Nam Hà (2013), *Chất lượng hoạt động của HĐND cấp tỉnh theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội. Cuốn sách đã đi sâu nghiên cứu về quá trình phát triển và thực trạng chất lượng hoạt động của HĐND cấp tỉnh theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay, đồng thời đề ra các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Công trình đã có những luận giải về các tiêu chí và các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của HĐND cấp tỉnh trên nền tảng những chức năng, nhiệm vụ được giao.

+ Học viện Hành chính (Chủ biên: TS Nguyễn Thị Phương) (2013), *Tổ chức đơn vị hành chính – lãnh thổ Việt Nam*. Công trình nghiên cứu về việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ của Việt Nam qua nhiều thời kỳ với những nhận thức mới, đề

ra các phương pháp để giải quyết những bất cập, hạn chế của phương thức tổ chức đơn vị hành chính – lãnh thổ của nước ta hiện nay. Đây là những vấn đề quan trọng mà luận án tham khảo.

### ***1.1.3. Khảo sát tổ chức, hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương***

+ GS Vũ Quốc Thông (1973), *Pháp chế sử*, Nxb Tủ sách Đại học, Sài Gòn. Đây là một công trình (giáo trình) khảo cứu công phu về chế độ chính trị - hành chính của Việt Nam trong lịch sử cho đến hết thời Pháp thuộc. Tác giả đã dành Quyển 2 để nói về chế độ hành chính với 3 thiên (phần), mỗi thiên có nhiều chương khác nhau để trình bày những vấn đề lịch sử của nền hành chính, chế độ xã thôn tự trị, các cơ quan đại diện của dân chúng tham gia vào bộ máy CQĐP thời Pháp thuộc, hay là việc áp dụng phương pháp địa phương phân vùng cho các thiết chế hành chính trên cấp xã. Công trình là những tư liệu quý về sự vận động và phát triển cũng như các yếu tố tiền bộ trong truyền thống tổ chức thiết chế CQĐP ở Việt Nam.

+ Lê Kim Ngân (1974), *Chế độ chính trị Việt Nam thế kỷ XVII-XVIII*, Nxb Viện Đại học Vạn Hạnh, Sài Gòn. Đây là công trình nghiên cứu của học giả Miền Nam Việt Nam trước năm 1975 khảo cứu về chế độ chính trị của Việt Nam thời kỳ Trịnh – Nguyễn và Tây Sơn (Nhà Nguyễn bắt đầu từ năm 1802 – Thế kỷ XIX). Đây là thời kỳ nền chính trị của đất nước có nhiều biến động nên bộ máy nhà nước, đặc biệt là các thiết chế về chính quyền địa phương cũng có những chuyển biến để thích nghi. Để đáp ứng yêu cầu khai khẩn vùng đất mới, chế độ cai trị của Chúa Nguyễn ở Đàng Trong có sự mềm dẻo, linh hoạt hơn để huy động lực lượng. Đây chính là cơ sở của những cải cách hành chính mạnh mẽ thời vua Minh Mạng sau đó.

+ TS. Bùi xuân Đức (1994), *Pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương triều Lê (Nghiên cứu về hệ thống pháp luật Việt Nam thế kỷ XV-XVIII)*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội. Bài viết nghiên cứu một cách có hệ thống về tổ chức chính quyền địa phương trong một giai đoạn lịch sử quan trọng của đất nước. Đây là một trong những giai đoạn Nhà nước phong kiến Việt Nam phát triển rực rỡ về mọi mặt, đặc biệt là lĩnh vực chính trị – pháp luật. Vấn đề phân chia địa giới hành chính, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở các vùng lãnh thổ qua hoạt động cải cách hành chính dưới triều vua Lê Thánh Tông đã thể hiện tính hợp lý, khoa học phù hợp với tình hình đất nước giai đoạn đó.

+ Đỗ Bang (1998), *Khảo cứu kinh tế và tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn*, Nxb Thuận Hóa, Huế. Đây là công trình nghiên cứu với quy mô lớn về triều Nguyễn, triều đại phong kiến cuối cùng ở Việt Nam. Trong vấn đề tổ chức bộ máy nhà nước triều

Nguyễn, mà đặc biệt là dưới thời vua Minh Mạng đã có những bước cải cách to lớn, có thể nói là khá hoàn thiện đối với một nhà nước phong kiến. Các quy định về địa giới hành chính, quy định sự khác biệt về chính quyền các vùng đô thị, nông thôn, miền núi... là những vấn đề phát huy giá trị đến ngày nay. Đặc biệt, vấn đề quy định địa giới hành chính (được rà soát, quy định lại dưới thời Minh Mạng) được đánh giá rất cao về tính hợp lý (lãnh thổ, văn hóa, phong tục tập quán...). Đây là những giá trị cần phải tích cực kế thừa.

+ Lê Đức Tiết (2007), *Lê Thánh Tông, vị vua anh minh, nhà cách tân vĩ đại*, Nxb Tư pháp, Hà Nội. Công trình khảo cứu về triều đại vua Lê Thánh Tông, nêu bật những cải cách mọi mặt kinh tế – chính trị – văn hóa của Nhà Vua, đặc biệt là những cải cách về chính trị, hành chính, trong đó có những cải cách về tổ chức chính quyền địa phương. Những cải cách mạnh mẽ của Nhà vua đã đem lại cho đất nước sự phát triển thịnh vượng về mọi mặt.

- *Các đề tài khoa học liên quan đến nội dung nghiên cứu của luận án*

+ Trường Đại học Luật Hà Nội (2008), *Tổ chức và hoạt động của CQDP ở Việt Nam - lịch sử, thực trạng và phương hướng hoàn thiện*, do Khoa hành chính nhà nước thực hiện đề tài. Công trình này đã nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong lịch sử (thời kỳ Phong kiến, Pháp thuộc và từ khi Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời) đồng thời đã đánh giá thực trạng về chính quyền địa phương trong giai đoạn mà công trình tiến hành khảo sát. Qua đó, công trình đề ra một số định hướng cho việc xây dựng hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

+ Đề tài khoa học cấp Nhà nước (2011), *“Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân”*, do GS.TS. Trần Ngọc Đường chủ nhiệm đề tài. Đây là công trình nghiên cứu quy mô lớn, đã xây dựng một hệ thống lý luận và khảo cứu thực tiễn của vấn đề phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực của các kiểu nhà nước, các hình thức nhà nước trong lịch sử và đặc biệt là ở Việt Nam trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay. Trong nội dung đề tài, có một số phần trình bày về sự phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa chính quyền địa phương với trung ương, giữa các cơ quan của bộ máy chính quyền địa phương... Tuy những nội dung này chỉ là một bộ phận nằm trong hệ thống các vấn đề sự phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền nói chung mà các tác giả tiến hành nghiên cứu nhưng giá trị tham khảo với luận án là rất lớn.

+ Bộ Tư pháp - Đề tài khoa học cấp Bộ (2012), *“Nghiên cứu so sánh Hiến pháp các*

quốc gia ASEAN”, do TS. Tô Văn Hòa chủ nhiệm đề tài. Công trình đã dành một chương (Chương VII) để trình bày về chính quyền địa phương của các quốc gia ASEAN theo 2 phân nhóm: Các quốc gia theo mô hình liên bang và các quốc gia theo mô hình đơn nhất (trừ 02 quốc gia không quy định về chính quyền địa phương là Xingapo và Brunây). Nhìn chung, khá nhiều quốc gia của ASEAN ghi nhận quyền tự quản của chính quyền địa phương tuy nhiên ở từng mức độ khác nhau. Quốc gia được đánh giá cao về các quy định về quyền tự quản địa phương là Thái Lan.

+ Bộ Tư pháp - Đề tài khoa học cấp Bộ (2013), *“Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND địa phương (Góp phần sửa đổi chế định HĐND trong Hiến pháp 1992)”*, do GS.TS. Thái Vĩnh Thắng chủ nhiệm đề tài. Công trình tuy chuyên biệt nghiên cứu về chế định HĐND nhưng đã có những khảo cứu sâu rộng về mô hình CQĐP ở các nước trên thế giới và lịch sử hình thành và phát triển của hệ thống các cơ quan CQĐP ở Việt Nam. Đề tài đã làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về HĐND – một thiết chế quan trọng của CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

- Các Luận án tiến sỹ có liên quan:

+ Luận án của Nguyễn Sỹ Hải (1962), *Tổ chức chính quyền trung ương thời Nguyễn Sơ 1802 - 1847*, Đại học Luật khoa Sài Gòn. Trong luận án, tác giả nghiên cứu sâu về tổ chức chính quyền trung ương của Triều Nguyễn khởi đầu từ thời Gia Long (1802) đến hết thời Thiệu Trị (1847). Đây là khoảng thời gian các thiết chế chính quyền của Triều Nguyễn được tổ chức kiện toàn, theo chế độ “tập quyền triệt để”.

Tuy không đi sâu vào nghiên cứu về chính quyền địa phương nhưng qua các sử liệu, luận án đã phân tích, làm rõ mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Mặc dù bãi bỏ chế độ phiên, trấn (tản quyền) để chính quyền trung ương nắm trọn trong tay quyền quyết định công vụ trong toàn quốc, thế nhưng Triều Nguyễn cũng đã xây dựng và củng cố chế độ “Hội đồng Hương mục” là một tổ chức dân cử để thực hiện chức năng giám sát hoạt động của người đứng đầu đơn vị chính quyền cơ sở (Lý trưởng). Hình thức tổ chức chính quyền địa phương (cơ sở) này cũng đã hình thành trong người dân Việt Nam ý thức về việc tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương.

+ Luận án của Nguyễn Minh Tường (1994), *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh 1820 - 1840*, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn quốc gia – Viện Sử học. Ở luận án này, tác giả đã khảo sát về mục tiêu, nội dung và tiến trình của cuộc cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh, đồng thời nhìn nhận, đánh giá cuộc cải cách đó trong quá trình vận động, phát triển của lịch sử. Luận án đã dành hẳn một chương để trình

bày về những cải cách hành chính ở địa phương, cụ thể là: Sự thay đổi cơ quan hành chính cấp tỉnh; Những quy định mới về hành chính ở cấp phủ – huyện; Quy chuẩn hóa chức Cai tổng và đổi Xã trưởng thành Lý trưởng; Cải cách hành chính ở vùng dân tộc thiểu số. Ngoài ra, luận án cũng trình bày về nhiều vấn đề quan trọng khác như nguyên lý vận hành, giám sát của bộ máy hành chính và vấn đề tuyển lựa, sử dụng và đãi ngộ đội ngũ quan lại.

+ Luận án của Đỗ Xuân Đông (1996), *Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta hiện nay*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Công trình đã tập trung làm rõ thực trạng tổ chức bộ máy hành chính đô thị ở Việt Nam cho đến thời điểm 1996, theo Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994. Công trình đã đề ra những giải pháp cải cách hành chính: Cải cách thể chế, đổi mới tổ chức bộ máy, giải pháp đào tạo lại đội ngũ cán bộ công chức quản lý đô thị. Công trình sẽ giúp cho luận án những tài liệu tham khảo khi đánh giá về tổ chức, bộ máy của các cơ quan chính quyền đô thị.

+ Luận án của Vũ Đức Đán (1996), *Chính quyền nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn thành phố*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Công trình đã phân tích những đặc trưng của thành phố trực thuộc trung ương, đặc trưng của quản lý đô thị và mô hình tổ chức hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương qua các thời kỳ (đi sâu vào khảo sát thành phố Hà Nội) để nêu ra những vấn đề tồn tại cần khắc phục. Tuy nhiên, công trình đã khu biệt giới hạn nghiên cứu trong một chức năng nhất định ở cấp cao nhất của cơ quan CQĐP. Do vậy, công trình sẽ là một phần tư liệu, giúp cho quá trình nghiên cứu về mô hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP của luận án.

+ Luận án của Trần Nho Thìn (1996), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND xã*, Viện Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật – Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia. Tác giả đã làm rõ cơ sở lý luận và thực trạng về tổ chức và hoạt động của UBND xã, đồng thời đề ra phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan này trong CQĐP. Đề tài đã thể hiện được sự tập trung, chuyên sâu và là một cứ liệu quan trọng để khái quát hóa vấn đề tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong phạm vi tổng thể.

+ Luận án của Trương Đắc Linh (2002), *CQĐP với việc bảo đảm thi hành hiến pháp và pháp luật ở địa phương*, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật – Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia. Công trình này đã nghiên cứu các vấn đề về lý luận, thực tiễn hoạt động của hệ thống CQĐP ở Việt Nam trước khi Luật Tổ chức Hội

đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 ra đời. Công trình đã tập trung luận giải và đề xuất giải pháp hoàn thiện vai trò của các cơ quan chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật. Công trình này cùng với đề tài luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về các cơ quan CQĐP.

+ Luận án của Đàm Mai Hiền (2007), *Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Trên cơ sở những vấn đề lý luận về chính quyền cơ sở, công trình đã đánh giá thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở: xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã). Tác giả công trình đã đưa ra các định hướng, giải pháp để hoàn thiện pháp luật về chính quyền cấp xã: Xây dựng cơ cấu bộ máy với thực quyền thuộc về HĐND cấp xã, HĐND vừa là cơ quan quyền lực, vừa là cơ quan tự quản địa phương.

*Một số luận văn cần tham khảo:*

+ Luận văn của Hoàng Minh Hà (2004), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP ở Việt Nam hiện nay*, Trường Đại học Luật Hà Nội. Luận văn đã đề cập đến một số vấn đề lý luận có tính chất khái quát về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP để làm cơ sở cho những đánh giá, nhận xét về thực trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, vì đề tài của luận văn là vấn đề văn bản quy phạm pháp luật nên luận văn chỉ đi sâu vào vấn đề ban hành văn bản quy phạm pháp luật – Một công cụ phục vụ cho quá trình quản lý nhà nước ở địa phương.

+ Luận văn của Trịnh Thanh Hà (2005), *Tăng cường tính tự quản của chính quyền cơ sở ở Việt Nam hiện nay*, Trường Đại học Luật Hà Nội. Vấn đề luận văn nghiên cứu là tính tự quản của chính quyền cấp cơ sở (HĐND, UBND) qua đó đề xuất các giải pháp để tăng cường tính tự quản, phát huy được hiệu lực quản lý của chúng. Trong phạm vi nhất định, luận văn đã phân tích được nguyên tắc phân công quyền lực và mối quan hệ giữa các cơ quan chính quyền sở. Tuy nhiên, luận văn vẫn chưa khảo sát toàn diện về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP để có những giải pháp mạnh về mô hình tổ chức và hoạt động.

+ Luận văn của Hoàng Anh Tuấn (2007), *Hoàn thiện cơ chế giám sát văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP ở nước ta hiện nay*, Trường Đại học Luật Hà Nội. Trong luận văn, tác giả đề cập đến vấn đề giám sát các văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP. Chủ thể của hoạt động giám sát là các cơ quan nhà nước trung ương và các cơ quan thuộc CQĐP. Chỉ một phần rất nhỏ nội dung của luận văn liên quan đến đề tài của luận án.

+ Luận văn của Phạm Hùng Trường (2010), *Đổi mới tổ chức CQĐP Việt Nam*

trong giai đoạn hiện nay qua thực tiễn của tỉnh Lạng Sơn, Trường Đại học Luật Hà Nội. Phạm vi khảo sát của luận văn chỉ khu biệt trong phạm vi của địa phương tỉnh Lạng Sơn nên chỉ luận giải được những vấn đề mang tính chất nội tại của bộ máy CQĐP ở đó chứ không làm rõ được mối quan hệ giữa địa phương – trung ương (nổi lên vấn đề phân công, phân cấp quyền lực), mối quan hệ giữa các địa phương với nhau (nổi lên vấn đề liên kết khu vực)...

- Các bài viết đăng trên tạp chí:

+ Phạm Văn Đạt (2007), “Chính quyền thành phố trực thuộc trung ương: Mô hình tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (3-(203)), tr56-60. Bài viết đã phân tích những điểm bất hợp lý hiện nay về tổ chức chính quyền của các thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam. Đồng thời, tác giả cũng đã đưa ra một số kiến nghị nhằm xây dựng một mô hình tổ chức với những nhiệm vụ và quyền hạn hợp lý để chính quyền các đô thị này quản lý có hiệu quả.

+ Hoàng Văn Hảo, (2001), “Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND ở nước ta”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (9), tr 15-25. Trong bài viết này, tác giả đã nêu và phân tích một cách có hệ thống những điểm phù hợp và bất cập của HĐND và UBND tại thời điểm năm 2001. Một số nội dung kiến nghị của bài viết đã được phản ánh trong Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

+ Phạm Tuấn Khải (2002), “Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (6) tr 32-38. Bài viết này đã phân tích được thực trạng của tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND theo quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (năm 1983). Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra các kiến nghị phục vụ cho việc sửa đổi Luật này.

+ Trương Đắc Linh (2003), “Tổ chức và hoạt động của các Ban của Hội đồng nhân dân”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (2), tr 33-37. Trên cơ sở bản chất, chức năng và nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân, bài viết đã phân tích về tổ chức, chức năng nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của các Ban của Hội đồng nhân dân để thấy được vai trò cũng như chỉ ra được những bất cập, hạn chế của các tổ chức này. Để nâng cao chất lượng hoạt động (nhất là khắc phục nguy cơ hình thức hóa) của Hội đồng nhân dân nhất thiết phải đổi mới về tổ chức cũng như cơ chế hoạt động của các tổ chức bên trong này theo định hướng: làm rõ chức năng nhiệm vụ để từ đó xác định trách nhiệm, tránh hiện tượng đùn đẩy hoặc chồng chéo trong thực thi nhiệm vụ.

+ Nguyễn Như Phát (2002), “Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước Châu Á – Thái Bình Dương”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (100), tr53-63. Bài viết

trình bày, bình luận về mô hình CQĐP ở một số nước Châu Á – Thái Bình Dương trong sự so sánh với Việt Nam. Bài viết cũng đã đưa ra quan điểm riêng mang tính gợi ý để các nhà lập pháp nghiên cứu, tham khảo và vận dụng những ưu điểm của các mô hình này vào Việt Nam, phục vụ cho việc chỉnh sửa Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Những vấn đề lý luận của bài viết đến nay vẫn còn giá trị tham khảo, nhất là quan điểm về xây dựng một mô hình CQĐP mang tính tự quản.

+ Nguyễn Minh Phương (2007), “Một số giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước”, *Tạp chí Cộng sản*, (3), tr32-36. Bài viết chú trọng đến vấn đề phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước. Tuy nhiên, phân cấp lại là một cơ chế, một nguyên tắc trong tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó đặc biệt quan trọng đối với CQĐP. Trên cơ sở phân tích những bất cập trong cơ chế quản lý của bộ máy nhà nước nói chung, tác giả đề xuất những giải pháp để cải thiện tình hình này, theo định hướng tăng quyền tự chủ cho bộ máy CQĐP.

+ Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Ánh Dương (2012), “Thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân và mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (7), tr26-31. Bài viết đã tổng kết tình hình thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân tại 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, phân tích những thành công cũng như những bất cập, hạn chế khi thực hiện hoạt động này và chỉ ra nguyên nhân của chúng. Trên cơ sở đó, các tác giả kiến nghị các giải pháp để tổ chức hợp lý hơn bộ máy CQĐP: phân biệt sự khác nhau và có sự quy định linh hoạt về bộ máy các cấp chính quyền, làm rõ hơn vai trò của HĐND, kiện toàn HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính các cấp.

+ Đào Trí Úc (2012), “Quản trị địa phương nhìn từ góc độ so sánh trong quá trình sửa đổi Hiến pháp năm 1992 ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (9), tr3-11. Bài viết đã trình bày một cách có hệ thống về khái niệm quản trị địa phương và những vấn đề liên quan: phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ, phân công quyền lực giữa nhà nước trung ương và CQĐP, giữa các cơ quan của chính quyền địa phương. Mỗi vấn đề tác giả đều so sánh với các xu hướng trên thế giới đồng thời vận dụng vào thực tiễn ở Việt Nam để phục vụ cho việc nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

+ Hoàng Thị Ngân (2012), “Chế định chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (5), tr15-19. Bài viết đã bàn luận về việc xây dựng chế định chính quyền địa phương trên cơ sở giải quyết các vấn đề: - Giải quyết mối quan hệ giữa trung ương và địa phương với các vấn đề: vị trí của HĐND, nguyên tắc hình thành quan hệ, vấn đề

phân chia hành chính lãnh thổ; - Mô hình tổ chức bộ máy CQĐP với 2 vấn đề: xác định các cấp chính quyền, phân định chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Mỗi vấn đề tác giả đều đưa ra những luận giải và kiến nghị xác đáng

+ Nguyễn Hải Long (2012), “Cần thay đổi mạnh mẽ tổ chức chính quyền địa phương khi sửa đổi Hiến pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (6), tr3-9. Tác giả của bài viết đã bàn luận về những bất cập trong quy định và việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường hiện nay, qua đó nêu những yêu cầu về việc đổi mới chính quyền địa phương và đề xuất các giải pháp. Các giải pháp của tác giả tập trung vào việc phân định rõ chức năng các cấp chính quyền, phân biệt rõ sự khác nhau giữa nông thôn và thành thị để có bộ máy CQĐP phù hợp.

+ Nguyễn Hoàng Anh (2012), “Chế định đại biểu Hội đồng nhân dân trong Hiến pháp 1992 và một số kiến nghị sửa đổi”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (9), tr11-19. Bài viết đã bàn luận về chế định đại biểu HĐND trong Hiến pháp. Theo tác giả, chế định đại biểu HĐND là một bộ phận nằm trong chế định lớn, chế định về HĐND. Chính vì vậy, quy chế đại biểu HĐND phải được xây dựng trên nền tảng các lý thuyết cội rễ của tổ chức CQĐP: nguyên tắc dân chủ, nguyên tắc phân quyền và tự quản địa phương. Mọi sửa đổi liên quan đến chế định đại biểu HĐND không thể tách rời những cải cách lớn liên quan đến thiết chế HĐND nói riêng và CQĐP nói chung, và sâu xa hơn nữa là cả tổng thể bộ máy nhà nước.

- *Nhiều báo cáo, hội thảo khoa học nghiên cứu về đề tài của luận án*

+ Chính phủ (2006), *Báo cáo tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp từ 2004 - 2006*. (Số 166/BC-CP). Báo cáo tổng kết đánh giá tình hình 03 năm thực hiện Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp. Trong đó, báo cáo đã đánh giá lần lượt các thành tựu trong quá trình thực hiện Luật nhưng cũng bước đầu chỉ ra những khó khăn vướng mắc ở các vấn đề: mối quan hệ giữa UBND và HĐND, Chủ tịch UBND và thành viên UBND, các bộ phận của UBND với nhau... Trên cơ sở nhận định định đánh giá, Chính phủ đã có những kiến nghị sửa đổi Luật, và đây là những cơ sở để tiến tới việc thí điểm không tổ chức HĐND vào năm 2008.

+ Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Viện Rosa Luxemburg (Cộng hòa liên bang Đức) (04,05/7/2011), *Hội thảo Chính quyền địa phương ở Việt Nam – Sự hình thành, phát triển trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật qua các thời kỳ và một số bài học kinh nghiệm*. Tại hội thảo này, các tham luận đã phân tích những thành tựu cũng như những điểm bất hợp lý về bộ máy chính quyền địa phương

hơn 65 năm qua. Một số tham luận đã đi sâu vào phân tích những thành tựu cũng như khó khăn, vướng mắc của việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở một số quận, huyện, phường, những vấn đề về tổ chức chính quyền đô thị. Các tham luận đều đề ra những giải pháp nhất định về việc khắc phục những điểm bất hợp lý cho bộ máy chính quyền địa phương hiện nay.

+ Bộ Nội vụ Việt Nam và Bộ Nội vụ và truyền thông Nhật Bản (Ngày 26, 27/7/2012), *Hội thảo hành chính địa phương Việt Nam - Nhật Bản*. Tại hội thảo này, các tham luận đưa ra ý kiến đánh giá về hệ thống tổ chức CQĐP ở hai nước hiện nay, việc phân chia vai trò nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và CQĐP, những thách thức đặt ra và những vấn đề cần cải cách trên cơ sở làm nổi bật những điểm giống và khác nhau giữa hệ thống CQĐP của Việt Nam và Nhật Bản. Những hạn chế, tồn tại chính quyền địa phương được Hội thảo đưa ra là: tổ chức bộ máy của CQĐP còn chồng chéo, nhiều tầng nấc; vị trí của HĐND và UBND chưa xác định rõ, chưa trở thành một khối trong quá trình vận hành; chưa có sự phân biệt tổ chức chính quyền ở đô thị và nông thôn; chưa có quy định về cơ chế phân cấp giữa trung ương và địa phương...

+ Các hội thảo quốc tế về CQĐP: Hội thảo do Ủy ban Pháp luật của Quốc hội và Dự án hỗ trợ thực hiện chính sách (PIAP) tổ chức tại Đà Nẵng từ ngày 06-08 tháng 12 năm 2012; Hội thảo do Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Tổ chức Phát triển quốc tế của Mỹ (USAID) tổ chức ngày 07, 08 tháng 01 năm 2013 tại Nam Định và ngày 09,10 tháng 01 năm 2013 tại Cần Thơ. Các cuộc hội thảo đã thu nhận được nhiều ý kiến của các nhà khoa học cũng như những người đã kinh qua các chức vụ lãnh đạo trong CQĐP về những bức xúc trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP hiện nay.

## **1.2. Sự kế thừa, phát triển và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu**

Qua khảo cứu các công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở cấp độ quốc tế cũng như trong nước như đã nêu, người viết luận án có những nhận xét, đánh giá như sau:

### **1.2.1- Những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ kế thừa và phát triển**

- Trước hết là những vấn đề lý luận, các nhà nghiên cứu trong nước cũng như nước ngoài đã xây dựng khái niệm về CQĐP, vị trí, chức năng cơ bản của thiết chế này. Tuy mỗi quan điểm luận giải vấn đề có sự khác nhau nhưng cũng đã cơ bản thể hiện những yếu tố hợp lý, khoa học về các điểm lý luận này. Một số công trình đã đề cập đến khái niệm đơn vị hành chính – lãnh thổ và vai trò của việc phân định đơn vị hành chính – lãnh thổ. Đây là yếu tố đầu tiên xác định vị trí của một địa phương và là cơ sở vận hành

của các mối quan hệ liên quan đến địa phương đó. Các tác giả đã chỉ ra quy luật của việc phân chia đơn vị hành chính – lãnh thổ phụ thuộc vào các yếu tố lịch sử, truyền thống và quan niệm, bản sắc văn hóa, dân tộc của cư dân từng địa bàn lãnh thổ, chiều rộng, chiều dài của lãnh thổ quốc gia, số lượng và mật độ dân cư, và việc phân chia đơn vị hành chính – lãnh thổ thường được quy định bởi Hiến pháp. Đây là những điểm xuất phát rất quan trọng, là những cơ sở lý luận cũng như những gợi ý ban đầu để tác giả luận án đi sâu phân tích các vấn đề, để có thể xác định cho luận án hướng tiếp cận cũng như những cơ sở lý luận phù hợp với đề tài mình phải giải quyết.

Tiếp đến, các công trình khoa học mà tác giả luận án tiếp cận được đã nghiên cứu sâu sắc về mối quan hệ giữa nhà nước trung ương và CQĐP, xác định được các cơ chế, nguyên tắc tổ chức quyền lực giữa các chủ thể này, đó là: Tập quyền (*Centralization*), tản quyền (*Deconcentration*) và phân quyền (*Decentralization*). Tuy nhiên các quốc gia thường kết hợp cả hai cơ chế này khi xây dựng mối quan hệ giữa nhà nước trung ương và CQĐP.

Đặc biệt, các công trình là những tài liệu quý khi nghiên cứu các mô hình tổ chức CQĐP cụ thể. Qua các công trình khảo cứu, có thể xác định một thực tiễn đa dạng, phong phú các mô hình tổ chức và hoạt động của CQĐP. Các công trình (trong nước) cũng đã phản ánh quá trình xây dựng, phát triển của CQĐP ở Việt Nam, đặc biệt là từ giai đoạn 1945 đến nay. Đây là những dữ liệu quan trọng mà luận án phải kế thừa.

- Về khảo cứu thực trạng: Đây là một trong những nội dung quan trọng của các công trình nghiên cứu trong nước mà tác giả luận án tiếp cận được và kế thừa. Có thể chia các công trình, bài viết về đề tài nghiên cứu thành hai giai đoạn: trước và sau năm 2003 (thời điểm Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 ra đời). Do vậy, những phân tích về những hạn chế, bất cập về bộ máy chính quyền địa phương ít nhiều đã được Luật 2003 điều chỉnh. Tuy nhiên với gần 10 năm thực hiện, những hạn chế, bất cập về hệ thống các cơ quan này đã bộ lộ rõ hơn. Nhìn chung, các ý kiến đều xác định những thành tựu (những yếu tố hợp lý, tích cực) tổ chức và hoạt động của bộ máy CQĐP hiện nay vẫn còn không ít những bất cập, hạn chế.

Các công trình đã cung cấp những tư liệu, số liệu xác thực, có nguồn tin cậy để luận án sử dụng, khắc phục sự hạn chế, khó khăn của người làm luận án trong thu thập số liệu, khảo cứu thực tế. Ở những góc nhìn khác nhau, các công trình đã có những nhận định, luận giải về thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam tuy có nhiều khác biệt nhưng đều có những giá trị khoa học để tham khảo.

- Sau khi phân tích thực tiễn và chỉ ra những bất cập, hạn chế trong tổ chức và

hoạt động của các cơ quan CQĐP, các công trình đã đề xuất những định hướng, giải pháp để thay đổi, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP. Nhìn chung, các giải pháp đề xuất đều có giá trị tham khảo.

### ***1.2.2- Những vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu***

- Về lý luận: Nhiệm vụ của luận án là tiếp tục phát triển những vấn đề lý luận để hình thành một định hướng hợp lý trong nghiên cứu về các cơ quan CQĐP. Những bất cập trong quy định của pháp luật cũng như những khác biệt trong nhận định của các nhà nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP đã phản ánh sự thiếu thống nhất trong quan niệm về vị trí, tính chất, chức năng của CQĐP và các cơ quan CQĐP. Những nhận định, đánh giá về CQĐP phải có cái nhìn tổng thể, bởi CQĐP là một thực thể pháp lý thống nhất trong hệ thống bộ máy nhà nước. Đây là vấn đề lý luận quan trọng cần được luận án tiếp tục làm rõ.

- Các công trình nghiên cứu ngoài cũng như trong nước tuy khảo cứu, nêu bật được những nguyên tắc, mô hình tổ chức của CQĐP trên thế giới nhưng nhiệm vụ của luận án cần phải hệ thống hóa những nguyên tắc, mô hình này. Luận án cần chỉ rõ xu hướng phát triển tất yếu của nền dân chủ xã hội trong tổ chức CQĐP và khái quát hóa những tính chất, chức năng cơ bản của CQĐP trong thực tiễn đa dạng và phong phú.

- Tương tự, việc nghiên cứu CQĐP ở Việt Nam qua các thời kỳ cũng phải làm rõ những giá trị đã được khẳng định, là những kinh nghiệm quý báu cho việc xây dựng thiết chế này ở Việt Nam.

- Luận án cần xác định những tiêu chí, những yếu tố quan trọng nhất để đảm bảo tính tiên bộ, hiệu quả của các cơ quan CQĐP.

- Việc đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Việt Nam cần phải xoay quanh hệ thống tiêu chí nhất định, đảm bảo chỉ rõ những ưu điểm cũng như những bất cập, tồn tại của các thiết chế này.

- Các giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Việt Nam cần được xây dựng trên cơ sở phân tích thực trạng kết hợp với việc nghiên cứu những yêu cầu cụ thể của điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội cùng những chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trong thời kỳ mới.

## **1.3. Cơ sở lý luận và giả thuyết nghiên cứu**

### ***1.3.1. Cơ sở lý luận***

Chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền dân chủ XHCN là cơ sở lý luận của

luận án. Thế giới quan duy vật, phương pháp luận biện chứng, lịch sử luôn được luận án vận dụng để giải quyết nhiệm vụ nghiên cứu, thể hiện qua tất cả các chương. Luận án luôn bám sát các chủ trương, đường lối của Đảng về công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong đó có hệ thống các cơ quan CQĐP.

Luận án tiếp thu có chọn lọc các tư tưởng tinh hoa của nhân loại về pháp luật, dân chủ, về phân công và kiểm soát quyền lực, về tự quản địa phương như: Thuyết giới hạn quyền lực của John Locke, lý thuyết về phân quyền của Montesquieu, tư tưởng về Khế ước xã hội của J.J Rousseau và của các nhà tư tưởng khác như John Stuart Mill, Alesis De Tocqueville... Lý thuyết về giới hạn quyền lực, phân quyền là cơ sở để giải mã, bình luận về chức năng, hoạt động, cơ cấu tổ chức của các cơ quan CQĐP. Tư tưởng về khế ước xã hội, về chính thể đại diện, về xã hội dân trị là cơ sở để tác giả luận giải về hệ thống các cơ quan đại diện – quyết nghị của CQĐP và mối quan hệ giữa cơ quan này và các cơ quan hành chính – chấp hành.

Các tri thức của các ngành khoa học khác như triết học, chính trị học, hành chính học... nghiên cứu về tổ chức bộ máy nhà nước trong đó có CQĐP cũng được sử dụng để giải quyết những vấn đề đặt ra từ đề tài luận án. Đây là những tri thức khoa học hỗ trợ cho quá trình nghiên cứu, giúp tác giả luận án hiểu rõ hơn về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP. Để có thể bình luận về các quy định của pháp luật nói chung và của ngành luật hiến pháp nói riêng, phải minh định được các quan hệ pháp luật mà các quy định đó điều chỉnh.

### **1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu**

Một hệ thống CQĐP năng động, dân chủ, hoàn thành tốt mọi chức năng, nhiệm vụ của mình, đạt hiệu quả cao trong hoạt động quản lý nhà nước là mục tiêu mà mọi quốc gia hướng đến.

Câu hỏi chính của luận án: Cần những giải pháp nào để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay?

Giả thuyết nghiên cứu của luận án: *Dù Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã được ban hành nhưng các quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay vẫn còn những điểm bất hợp lý, chưa cụ thể, cần phải được tiếp tục hoàn thiện.*

Luận án phải chứng minh những vấn đề khoa học gồm:

- Làm rõ vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và kết cấu cơ bản của các cơ quan

CQĐP và các tiêu chí để đánh giá hiệu quả hoạt động của thiết chế này trong quản lý nhà nước ở địa phương.

- Nghiên cứu, xác định những ưu điểm cũng như hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP và nguyên nhân của chúng.
- Nghiên cứu làm rõ những yêu cầu, phương hướng để xây dựng một giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

#### **1.4. Hướng nghiên cứu của luận án**

Với giả thuyết khoa học như đã nêu ở trên, luận án xác định các cách tiếp cận để giải quyết các luận điểm khoa học của đề tài đặt ra như sau:

- *Tiếp cận chức năng*: Đây là hướng tiếp cận quan trọng của luận án. Khi nghiên cứu về một cơ quan, tổ chức nhất định trong bộ máy nhà nước, nhiệm vụ cơ bản là phải làm sáng tỏ chức năng của cơ quan, tổ chức đó. Đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP (đối tượng nghiên cứu của luận án) chính là đánh giá việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức này trong quản lý nhà nước ở địa phương.
- *Tiếp cận hệ thống*: Việc phân tích và đánh giá các vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước của hệ thống các cơ quan CQĐP phải được đặt trong một chỉnh thể thống nhất với những yếu tố phức hợp có liên quan, tác dụng qua lại lẫn nhau. Một bộ phận, một thành phần phải được nghiên cứu trong một chỉnh thể, tránh tư duy nghiên cứu vấn đề một cách cắt lát, riêng lẻ.
- *Tiếp cận liên ngành*: Cần phải kết hợp tri thức của nhiều ngành khoa học xã hội và nhân văn như triết học, khoa học chính trị, hành chính học để hỗ trợ cho việc nghiên cứu đề tài dưới góc độ luật học (trong đó khoa học luật hành chính, khoa học lý luận nhà nước và pháp luật đóng vai trò hỗ trợ cho ngành khoa học chủ đạo: khoa học luật hiến pháp).
- *Tiếp cận luật so sánh*: Định hướng này được sử dụng trong việc làm rõ vị trí, chính chất, chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu của CQĐP với nhiều phương diện so sánh: so sánh hiến pháp, so sánh các chế định trong các ngành luật...
- *Tiếp cận lịch sử*: Cần phải nhất quán quan điểm lịch sử trong quá trình nghiên cứu, đặc biệt là trong quá trình đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam. Ví dụ, cần thấy được tính kế thừa, phát triển cũng như tính hạn chế do thời điểm lịch sử... của thiết chế này.

## CHƯƠNG 2

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

#### 2.1. Khái niệm, vị trí, tính chất của các cơ quan chính quyền địa phương

##### 2.1.1- Một số khái niệm

Để có khái niệm về các cơ quan chính quyền địa phương, trước tiên phải làm rõ một số khái niệm liên quan, đó là: địa phương, đơn vị hành chính, đơn vị hành chính – lãnh thổ, chính quyền địa phương, ở ý nghĩa thông thường cũng như theo góc nhìn luật học.

##### 2.1.1.1- Địa phương, đơn vị hành chính và đơn vị hành chính – lãnh thổ

Địa phương (Local) là một từ khá thông dụng, tuy nhiên không thấy một văn bản pháp lý nào định nghĩa trực tiếp thuật ngữ này. Ở Việt Nam cũng vậy, tính đến nay vẫn chưa có một văn bản pháp luật nào chính thức định nghĩa, kể cả Hiến pháp hiện hành năm 2013. Do đó, khái niệm này chỉ được hiểu thông qua các định nghĩa thông thường hoặc qua các tài liệu của giới nghiên cứu luật học. Địa phương được định nghĩa là: *1. Khu vực trong quan hệ với những vùng, khu vực khác; 2. Vùng, khu vực trong quan hệ với trung ương, với cả nước.* [70; 501] Đây là định nghĩa theo Từ điển Tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học, một tài liệu tuy không phải là văn bản pháp lý nhưng cũng rất chính thống. Khái niệm địa phương được phân thành hai tầng nghĩa. “Vùng, khu vực” trong quan hệ với các vùng, khu vực khác và trong quan hệ với trung ương, với cả nước là không trùng nhau. Vùng, khu vực khác này có thể là những tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nhưng cũng có thể là những huyện bên cạnh, hay chỉ là những “xã bạn” trong phạm vi một huyện nào đó. Và, “Địa phương” này có thể chứa đựng được địa phương kia. Như vậy, địa phương theo cách hiểu thông thường là khái niệm để chỉ chung cho tất cả những đơn vị hành chính – lãnh thổ không phải là trung ương, không phải là cả nước mà không xác định rõ đó phải là một cấp đơn vị nào cụ thể.

Đối với các nhà luật học, yếu tố “đa cấp độ” của khái niệm địa phương đã được xác định rõ hơn: *Địa phương được xem là Vùng, khu vực trong quan hệ với trung ương, với cả nước; Địa phương là một phần của lãnh thổ quốc gia. Địa phương được chia thành nhiều cấp khác nhau. Địa phương có thể là những tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; có thể là huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; có thể là xã, phường, thị trấn.* [71;244]

Như vậy, địa phương là khái niệm chỉ chung một không gian lãnh thổ, gắn liền

một đơn vị hành chính trong quan hệ với một cấp hành chính cao hơn và với những đơn vị cùng loại. Đây là khái niệm phổ biến của các quốc gia trên thế giới, ngoại trừ một số quốc gia đặc biệt không phân chia thành các đơn vị địa phương như Bru-nây (Diện tích: 5.770km<sup>2</sup>, dân số gần 399.000 người), Xin-ga-po (Diện tích: 647,5 km<sup>2</sup>, dân số gần 4,6 triệu người), Mô-na-cô (Diện tích: 1,92 km<sup>2</sup>, dân số gần 36.000 người). Không gian lãnh thổ của mỗi địa phương luôn gắn liền với những đặc điểm điều kiện tự nhiên, sự phát triển kinh tế, văn hóa, phong tục tập quán và lối sống của con người. Khái niệm địa phương gần với những khái niệm “đơn vị hành chính” và “đơn vị hành chính – lãnh thổ”.

*Đơn vị hành chính* là những đơn vị không gian có ranh giới xác định, được phân chia trong một lãnh thổ quốc gia thống nhất, nhằm mục đích thực hiện công việc quản lý hành chính nhà nước.[33; 19] Khái niệm *Đơn vị hành chính – lãnh thổ* là khái niệm đơn vị hành chính gắn với một lãnh thổ nhất định. Lãnh thổ là một phần của bề mặt trái đất có giới hạn gồm đất liền, nước và khoảng không nằm dưới quyền quản lý của một cơ quan chính quyền nào đó, là không gian hoạt động của một cộng đồng người.

Nói đến yếu tố lãnh thổ là nói đến sự giới hạn, phân chia một cách tự nhiên hoặc có lịch sử lâu dài về mặt không gian. Trong các đơn vị hành chính có thể có những đơn vị hành chính – lãnh thổ, nhưng cũng những đơn vị chỉ là những đơn vị hành chính thuần túy, không có ý nghĩa về mặt lãnh thổ. Điều này dễ thấy ở các đô thị, bởi lẽ đô thị là các đơn vị hành chính – lãnh thổ có tính thống nhất cao, các bộ phận gắn kết chặt chẽ với nhau. Do vậy, việc tổ chức đô thị thành các đơn vị hành chính nội bộ (như quận, phường) chỉ có ý nghĩa thuần túy về quản lý hành chính. Việc phân định địa giới của các đơn vị hành chính nội bộ đô thị thường mang tính “nhân tạo”, không quá dựa theo các đặc điểm tự nhiên về lãnh thổ của mỗi khu vực và không phải là những đơn vị kinh tế riêng biệt mà chỉ khác nhau bởi bộ máy quản lý hành chính trên địa bàn.

Tuy nhiên, cũng không phải tất cả các đơn vị lãnh thổ đều là đơn vị hành chính. Các thôn, làng, bản, ấp ở Việt Nam – những đơn vị lãnh thổ có ranh giới tự nhiên xác định, nhưng không phải là các đơn vị hành chính mà chỉ là các đơn vị mang tính tự quản của cộng đồng. Ngoài ra, các vùng lãnh thổ của nước ta như vùng Tây Nguyên, vùng Đồng bằng Bắc bộ... cũng không phải là những đơn vị hành chính mà chỉ là các vùng kinh tế, phục vụ cho việc quy hoạch và quản lý kinh tế của đất nước. Điều này khác với nhiều quốc gia trên thế giới vì đã quy định vùng là những đơn vị hành chính với những cơ chế chính quyền vùng phù hợp.

Căn cứ vào quy định của Hiến pháp và pháp luật thì khái niệm “địa phương” lại

gắn với khái niệm đơn vị hành chính. Thực vậy, Khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đã quy định về các đơn vị hành chính như sau: *Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương; Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường.* Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập. Khoản 2 Điều 110 của Hiến pháp đã xác định Nhân dân ở các đơn vị hành chính (được phân chia ở Khoản 1) là “Nhân dân địa phương” và tại Khoản 1 Điều 111: chính quyền ở các đơn vị này là “CQĐP” các cấp. Suy ra, Hiến pháp năm 2013 đã gián tiếp xác định “địa phương” bao hàm tất cả các đơn vị hành chính từ cấp tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương) trở xuống. Đây là một quan điểm hợp lý, bởi ngay trong khái niệm “đơn vị hành chính” cũng đã thể hiện đầy đủ yếu tố phân biệt ranh giới, vùng miền. Và, với một quốc gia thống nhất, trong một nền hành chính hiện đại, yếu tố “lãnh thổ” của các địa phương cũng chỉ là vấn đề xác định ranh giới phục vụ cho mục tiêu quản lý hành chính chứ không phải là vấn đề chủ quyền đối với một vùng lãnh thổ biệt lập nào đó.

#### 2.1.1.2- Khái niệm chính quyền địa phương

Trên phạm vi không gian của những đơn vị địa phương đã được xác định, hệ thống các cơ quan điều khiển, quản lý công việc chung đã được lập nên. Đó chính là khái niệm ban đầu về các cơ quan CQĐP. Tuy nhiên, để quan niệm đúng về khái niệm *các cơ quan chính quyền địa phương*, cần phải hiểu rõ hơn về khái niệm *chính quyền địa phương*.

- *Chính quyền địa phương – khái niệm tổng quát của hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương*

Trước hết, hãy xem xét khái niệm một cách thông dụng ở các từ điển nước ngoài: *CQĐP là hệ thống chính quyền của một đô thị hay một khu vực lãnh thổ [được điều hành] bởi những người đại diện do nhân dân địa phương bầu ra.* [96; 755] Hay đơn giản hơn nữa là: “CQĐP là một nhóm người chịu trách nhiệm quản lý hành chính của một vùng lãnh thổ” [95; 690]. Có những định nghĩa mà mức độ cụ thể rất cao, xác định rõ nhiệm vụ của CQĐP, như: “CQĐP là các tổ chức cung cấp những dịch vụ công trong một đô thị hoặc một khu vực lãnh thổ được điều hành (kiểm soát) bởi các công chức được lựa chọn trong bầu cử địa phương” [91; 840] Ở góc nhìn của các nhà luật học, CQĐP được định nghĩa rõ hơn cả cơ cấu tổ chức quyền lực của nó: *CQĐP: Hệ thống chính quyền của những thị trấn, ở những khu vực (quận, huyện) được điều hành bởi những hội đồng dân cử và những viên chức chấp hành (thừa hành)* [82; 219]

So với những định nghĩa trên, các từ điển của Việt Nam định nghĩa về CQĐP khá khác biệt. Các từ điển phổ thông của Việt Nam không định nghĩa riêng về CQĐP, chỉ có khái niệm *chính quyền*: “Bộ máy điều khiển, quản lý công việc của nhà nước”[Từ điển Tiếng Việt 2010 [70; 266)]. Từ điển Luật học cũng định nghĩa chung như vậy: *Bộ máy điều hành, quản lý công việc của nhà nước; Chính quyền được phân thành chính quyền trung ương và các cấp CQĐP. Chính quyền trung ương là tập hợp tất cả các cơ quan nhà nước trung ương. CQĐP là tập hợp tất cả các cơ quan nhà nước ở địa phương. CQĐP gồm có chính quyền cấp tỉnh, chính quyền cấp huyện và chính quyền cấp xã.* [71;138]

Tuy chưa thực sự đầy đủ, nhưng cả Từ điển Tiếng Việt cũng như Từ điển Luật học đã thể hiện quan điểm của Việt Nam về CQĐP: nhấn mạnh đến yếu tố thống nhất quyền lực (chức năng, nhiệm vụ của CQĐP là quản lý các công việc của nhà nước). Trong khi đó, các định nghĩa ở nước ngoài chỉ đề cập đến vấn đề tính tự quản địa phương của hệ thống cơ quan này. Căn cứ vào Hiến pháp (Hiến pháp 1992, sửa đổi năm 2001 và Hiến pháp hiện hành năm 2013) và thực tiễn quy định của pháp luật nước ta về CQĐP, có thể khái quát những nét chính về CQĐP ở nước ta hiện nay như sau:

- + CQĐP nước ta là một bộ phận thống nhất hợp thành chính quyền nhà nước.
- + Không phải mọi cơ quan nhà nước tổ chức và hoạt động ở địa phương, giải quyết các vấn đề phát sinh ở địa phương đều nằm trong cơ cấu tổ chức của CQĐP mà chỉ những cơ quan dân cử (đại diện cho nhân dân địa phương để quyết nghị những vấn đề của họ) và những cơ quan chấp hành được nhân dân trực tiếp bầu hoặc do cơ quan dân cử bầu ra.
- + Bởi địa phương là một khái niệm nhiều cấp cho nên khái niệm “chính quyền địa phương” ở Việt Nam cũng được chia thành ba cấp đơn vị hành chính, là: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện); Xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).
- + Các cơ quan CQĐP hoạt động theo nguyên tắc tập trung, dân chủ, có chức năng tổ chức và đảm bảo việc thi hành hiến pháp và pháp luật tại địa phương, có sự kết hợp giữa lợi ích nhân dân địa phương và lợi ích chung của cả nước. [11;128]

Ở một góc nhìn khái lược, có thể định nghĩa về CQĐP như sau: *CQĐP là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất, bao gồm các cơ quan đại diện – quyết nghị do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra và các cơ quan tổ chức khác được thành lập trên cơ sở các cơ quan đại diện – quyết nghị này để quản lý các lĩnh vực xã hội ở địa phương theo quy định của hiến pháp và pháp luật.*

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, một số ý kiến còn đề cập đến khái niệm “cấp chính quyền” trong khái niệm chính quyền địa phương. Trong một bản dự thảo (Dự thảo lần thứ 7) của Luật Tổ chức CQĐP cũng đã định nghĩa: “*Cấp CQĐP*” là *CQĐP với cơ cấu tổ chức gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*. Thực ra, đây là điểm mới rất quan trọng của Hiến pháp năm 2013. Căn cứ vào Điều 111 và đặc biệt là Khoản 2 Điều 113 của Hiến pháp, có thể khẳng định một khái niệm riêng biệt “cấp chính quyền địa phương”. CQĐP là một khái niệm mang tính đa cấp, ở mỗi cấp như vậy phải hội đủ các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội nhất định để có thể thiết kế nên một hệ thống các cơ quan CQĐP đầy đủ.

#### *2.1.1.3- Khái niệm các cơ quan chính quyền địa phương*

Chính quyền địa phương là một khái niệm chung mang tính chất khái quát. Trên thực tế, CQĐP chỉ có thể được quan sát, đánh giá qua từng cơ quan CQĐP cụ thể. Theo định nghĩa về CQĐP nêu trên, CQĐP là một thiết chế thống nhất nhưng trong kết cấu nội tại của nó bao gồm hai hệ thống cơ quan có tính độc lập tương đối: cơ quan đại diện - quyết nghị do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra và cơ quan hành chính - chấp hành được thành lập trên cơ sở cơ quan đại diện - quyết nghị (hoặc do nhân dân trực tiếp bầu người đứng đầu). Đây là cơ chế “*lưỡng phân*” trong kết cấu của bộ máy CQĐP (Ở bộ máy nhà nước trung ương là cơ chế “*tam phân*”- chia theo 3 nhánh quyền lực: Lập pháp – hành pháp – tư pháp.)

Theo Luật Tổ chức CQĐP được Quốc hội thông qua ngày 19/6/2015, cơ quan đại diện - quyết nghị chính là Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính - chấp hành chính là Ủy ban nhân dân. HĐND và UBND sẽ được thành lập ở tất cả các đơn vị hành chính (kể cả những đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập).

Trực thuộc UBND còn có các cơ quan chuyên môn được tổ chức ở cấp tỉnh, cấp huyện, là cơ quan tham mưu, giúp UBND quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên (Khoản 1 Điều 9 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015). Người đứng đầu của các cơ quan chuyên môn này là thành viên của UBND (tỉnh, huyện). Tuy nhiên, mối quan hệ giữa các cơ quan chuyên môn và UBND là mối quan hệ quản lý nhà nước – quan hệ hành chính nhà nước đơn thuần. Cơ quan chuyên môn không phải là một kết cấu nội tại của thiết chế UBND. Quan hệ này cũng tương tự như quan hệ giữa Chính phủ và các bộ. Đó là lý do để luận án không đưa các cơ quan chuyên môn vào phạm vi nghiên cứu, như là một cơ quan trong hệ thống các cơ quan CQĐP.

#### *2.1.2- Vị trí của các cơ quan chính quyền địa phương trong bộ máy nhà nước*

Là một cơ quan công quyền ở địa phương, vị trí của các cơ quan CQĐP là một vấn đề cần được xem xét trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước trung ương và với các CQĐP khác. Như đã phân tích ở trên, các cơ quan CQĐP vừa có vị trí phụ thuộc vừa có vị trí độc lập trong cơ cấu tổ chức của toàn thể bộ máy nhà nước.

- *Vị trí phụ thuộc của các cơ quan CQĐP với chính quyền trung ương:*

Các cơ quan CQĐP dù được nhìn nhận ở góc độ một chỉnh thể hay nhìn từng bộ phận cụ thể (cơ quan quyết nghị – cơ quan chấp hành) đều có thể thấy rõ tính phụ thuộc của nó. Xét về mặt cơ sở, chúng ta thấy rằng: sự tồn tại của CQĐP là hệ quả của việc công nhận từ phía nhà nước. Các đơn vị lãnh thổ có thể hình thành tự nhiên trong lịch sử nhưng để trở thành một cấp chính quyền thì chúng phải được Hiến pháp và các đạo luật ghi nhận. Đồng thời, nhà nước trung ương luôn giữ quyền xác định thẩm quyền của các CQĐP (Ở Việt Nam chỉ có Quốc hội mới có quyền quy định về tổ chức và hoạt động của CQĐP). Hơn nữa, hoạt động của CQĐP luôn là đối tượng kiểm tra, giám sát của trung ương. [54; 137]

Nhìn cụ thể hơn vào các thiết chế bộ phận của CQĐP, chúng ta càng thấy rõ hơn tính chất phụ thuộc của CQĐP đối với nhà nước trung ương. Như hoạt động của cơ quan đại diện – quyết nghị chẳng hạn, những nội dung mà các cơ quan này bàn bạc, quyết nghị cũng không nằm ngoài phạm vi đã được xác định và không thể trái với pháp luật, chính sách của nhà nước trung ương. Đó vẫn là hoạt động chấp hành pháp luật, tổ chức thực hiện những quy định, những chính sách đã định của chính quyền trung ương.

Mặt khác, trong cơ cấu của CQĐP, cơ quan chấp hành (ở Việt Nam hiện nay là Ủy ban nhân dân) đồng thời cũng là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và là một bộ phận trong hệ thống hành chính thống nhất do Chính phủ lãnh đạo. Với vị trí này, CQĐP cấp dưới chịu sự lãnh đạo của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trong phạm vi mức độ phân cấp, phân quyền theo luật định. Tính chất phụ thuộc này được bảo đảm bởi nhiều quy định của pháp luật, nhất là các quy định về thẩm quyền ban hành các mệnh lệnh hành chính và thẩm quyền về mặt tổ chức như phê chuẩn, điều động, cách chức những chức vụ của cấp trên đối với cấp dưới trong hệ thống hành chính. Sự tồn tại của các quy định này thể hiện đậm nét mối quan hệ phụ thuộc của CQĐP đối với chính quyền cấp trên nói chung.

- *Vị trí độc lập tương đối của các cơ quan chính quyền địa phương*

Là thiết chế công quyền ở địa phương, đương nhiên các cơ quan CQĐP phải có vị

trí độc lập tương đối. Tính độc lập tương đối được xem xét trên hai mối quan hệ: với cơ quan trung ương và với các CQĐP khác.

+ Vị trí độc lập tương đối của CQĐP với nhà nước trung ương được phản ánh qua địa vị pháp lý của các cơ quan đại diện với những phạm vi quyền tự chủ đã được phân cấp quản lý. Đối với các quốc gia thiên về cơ chế địa phương tự quản, phạm vi quyền hạn của các cơ quan đại diện rất cao. Các cơ quan đại diện của CQĐP có thể quyết nghị về nhiều lĩnh vực, nhóm công việc mà không phải chờ ý kiến phê duyệt của cơ quan trung ương, bởi Hiến pháp và luật đã quy định cụ thể những thẩm quyền đó. Như đã phân tích ở phần trước, tính độc lập của CQĐP đang là xu hướng của các nền hành chính hiện đại. Các quốc gia tùy vào hoàn cảnh cụ thể của mình để cải cách nền hành chính, sao cho càng ngày càng tăng tính độc lập của các cơ quan CQĐP.

Thực vậy, các cơ quan đại diện – quyết nghị không chỉ là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương mà còn là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền lợi của nhân dân địa phương. Do vậy, có thể nói các cơ quan đại diện – quyết nghị của địa phương có thể độc lập quyết định các vấn đề của địa phương theo các mức độ khác nhau là thể hiện rõ nét quyền tự chủ ở mỗi cấp chính quyền. Việc tổ chức và hoạt động theo mô hình tự quản địa phương vẫn còn chưa được áp dụng ở một số quốc gia, nhưng xét về quyền hạn, chức năng, nhiệm vụ và thực tiễn hoạt động trong tiến trình mở rộng và phát huy dân chủ, có thể thấy rằng ở chừng mực nào đó, tính độc lập, tự quản địa phương cũng đã cơ bản được nhiều quốc gia xác định, nhất là đối với cấp cơ sở. Việt Nam là một trong những quốc gia từ Quốc hội đến HĐND các cấp không hình thành một hệ thống thống nhất mà cơ bản độc lập với nhau, mỗi cấp CQĐP đều được thành lập bởi hoạt động bầu cử (UBND được thành lập trên cơ sở HĐND)... đã tạo nên tính độc lập tương đối cho hệ thống CQĐP trong bộ máy nhà nước ta.

+ Tính độc lập tương đối của CQĐP còn được xem xét trong mối quan hệ giữa các địa phương với nhau. Rõ ràng các địa phương là những chủ thể công quyền khác biệt, chúng tồn tại độc lập với nhau (ở những đơn vị địa phương cùng cấp). Tuy nhiên, sự độc lập này chỉ đơn thuần về quản lý hành chính nhà nước, bởi vì các địa phương đang tồn tại bởi nhiều yếu tố chung: - *Thống nhất trong một không gian kinh tế*: Thị trường tại các địa phương là một bộ phận thống nhất của thị trường toàn quốc; - *Thống nhất trong một không gian pháp lý*: Toàn bộ hoạt động xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật phải được thực hiện trong một môi trường thống nhất, tuân thủ các nguyên tắc của pháp chế.

Vì vậy, mối quan hệ giữa các địa phương là mối quan hệ phối hợp, hợp tác. Việc

thiết lập quan hệ này vừa là nguyên nhân tự thân của các CQĐP nhưng cũng thể hiện tính bắt buộc của pháp luật. Trong một quốc gia, địa phương không thể không tham gia vào các quan hệ hợp tác với các địa phương khác, vì quyền lợi cục bộ của riêng địa phương mình mà có những hành xử, quyết định mang tính địa phương cát cứ.

Vị trí phụ thuộc cũng như độc lập tương đối của CQĐP đối với chính quyền trung ương cơ bản đã được Hiến pháp và đạo luật quy định, hoàn thiện. Sự phát triển của nền hành chính hiện đại cho thấy xu hướng duy trì vị trí phụ thuộc của CQĐP vào chính quyền trung ương bằng cơ chế kiểm soát của pháp luật chứ không phải bằng các giải pháp nhân sự, nhằm phát huy cao nhất sự chủ động, sáng tạo của CQĐP. Đồng thời, nhiều hình thức, cơ chế hợp tác giữa các địa phương với nhau cũng được thiết lập, tạo nên những thành tựu to lớn trong việc phát triển kinh tế, chính trị và xã hội.

### ***2.1.3- Tính chất của các cơ quan chính quyền địa phương***

Các cơ quan CQĐP là những tổ chức công quyền, là những cơ quan nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, các cơ quan này được thành lập và nhận quyền lực từ hai nguồn: nhà nước cấp trên và nhân dân địa phương, nên chúng phải hoạt động theo ý chí và phục vụ cho quyền lợi của cả hai chủ thể đó. Đây chính là tính chất của các cơ quan CQĐP trong tổng thể bộ máy nhà nước. Theo quan điểm của các nhà nghiên cứu hiện nay, tính chất của CQĐP được nhìn nhận ở hai phương diện:

#### ***- Phương diện thứ nhất:***

CQĐP là cơ quan nhà nước ở địa phương, là cánh tay nối dài của chính quyền trung ương trong thực hiện quyền lực nhà nước. Như vậy, trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước thống nhất, CQĐP là cái bộ phận trong cái toàn thể – một kết cấu trong hệ thống cơ quan nhà nước thống nhất. Nhiều nhà nghiên cứu đã phân tích tính chất này qua so sánh hai cụm từ: *cơ quan nhà nước ở địa phương* và *cơ quan nhà nước của địa phương* và cho rằng, sự khác biệt giữa hai cụm từ này rất lớn. CQĐP luôn là một bộ phận thuộc nhà nước thống nhất và không thể tồn tại quan niệm: CQĐP là “nhà nước địa phương”. [54] [47] Hay nói cách khác, việc cho rằng có “nhà nước trung ương” và “nhà nước địa phương” là một quan điểm thực sự nhầm lẫn.

#### ***- Phương diện thứ hai:***

Tuy nhiên, CQĐP không chỉ đại diện cho quyền lực nhà nước của cả quốc gia mà còn đại diện cho lợi ích, ý chí, nguyện vọng của các cộng đồng dân cư trong phạm vi lãnh thổ. Phải thấy rằng, CQĐP luôn là thiết chế do nhân dân địa phương bầu ra nên tất yếu nó phải là tổ chức của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân trong

phạm vi một địa phương cụ thể. Và do vậy, CQĐP mỗi cấp cần được xem xét, nhìn nhận là một tổ chức dân chủ địa phương. Được nhân dân địa phương bầu ra, được giao những quyền tự chủ cần thiết để độc lập giải quyết các công việc, CQĐP là cơ quan nhà nước có chức năng, nhiệm vụ thực hiện những nhu cầu sát thực của nhân dân trong một cộng đồng dân cư nhất định. Lịch sử phát triển các mô hình CQĐP trên thế giới đã hình thành nên nhiều mô hình CQĐP là những tổ chức mang tính tự quản. Chế độ tự quản địa phương đang dần trở thành một xu hướng tất yếu trong nền chính trị, hành chính đương đại.

Mỗi nhà nghiên cứu, tùy góc nhìn khác nhau mà có thể nhấn mạnh đến tính “quyền lực nhà nước thống nhất” hay tính “tự quản địa phương”. Đối với những quốc gia vì ưu tiên mục tiêu quản lý thống nhất đất nước, phương thức tập trung quyền lực vào bộ máy nhà nước trung ương đã được lựa chọn. Thông thường, sau một cuộc cách mạng, một cuộc chiến tranh, khi một nhà nước mới ra đời, yêu cầu về chủ quyền, về vấn đề thống nhất lãnh thổ được đặt lên trên hết. Cho nên, các nhà nghiên cứu ở các quốc gia này thường thiên về quan điểm: CQĐP là cơ quan thực hiện quản lý nhà nước. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu khi phân tích mô hình tổ chức bộ máy nhà nước của các quốc gia trên thế giới (và Việt Nam) đều thống nhất nhận định: CQĐP các cấp luôn thể hiện tính chất kép: vừa mang tính quyền lực nhà nước vừa mang tính tự quản. Đây là vấn đề hệ trọng trong nhận thức, đánh giá và thiết kế một mô hình CQĐP phù hợp, đảm bảo tính thống nhất của bộ máy nhà nước và phát huy tính dân chủ tổ chức và hoạt động của các thiết chế nhà nước nói chung, CQĐP nói riêng.

Mặc dù vậy, cũng cần phải giải quyết một cách thấu đáo về mặt lý luận khái niệm “tính chất kép” của CQĐP. Bởi lẽ, đây vẫn là hai tính chất mâu thuẫn nhau và đâu là nguyên lý để vận dụng, cân đối các tính chất này trong những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Tính thống nhất của quyền lực nhà nước rõ ràng là rất quan trọng nhưng vấn đề đảm bảo ý chí, nguyện vọng, phát huy sức mạnh dân chủ của nhân dân địa phương cũng luôn là một nhu cầu vô cùng bức xúc, nhất là trong giai đoạn hiện nay. Đó thực sự là một triết lý dẫn dắt chúng ta trên con đường xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN.

Trước hết, phải khẳng định quan điểm về tính chất kép của CQĐP (tính quyền lực nhà nước và tính tự quản) là quan niệm có cơ sở khoa học. Tuy nhiên, kép không có nghĩa là hai tính chất này phải ngang bằng nhau mà mối tương quan giữa chúng luôn có sự biến chuyển. Tùy từng cấp chính quyền, tùy từng giai đoạn phát triển của đất nước, của xã hội mà mức độ của quyền lực của trung ương (cấp trên) hay mức độ tự quản sẽ cao hơn. Hai tính chất có lúc nào đó có sự chuyển hóa, để chúng ta thấy rằng CQĐP đơn giản chỉ là cánh tay nối dài của trung ương hay chính là một cơ quan thuần túy tự quản?

Nếu thuần túy về mặt lý thuyết, nhà nước trung ương có thể cử bộ máy của mình xuống để quản lý (cai trị) địa phương. Lúc này, CQĐP thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước đặt tại ở một đơn vị hành chính – lãnh thổ nhất định. Trong lịch sử của các quốc gia trên thế giới (và Việt Nam) cũng đã có những giai đoạn như vậy: chính quyền trung ương cử quan lại cai trị địa phương đến cấp xã.[22; 129] [55] Tuy nhiên, đó chỉ là những giải pháp tạm thời trong một giai đoạn lịch sử hoặc trong những điều kiện mà hoạt động quản lý nhà nước đang còn đơn giản. Trong một xã hội phát triển, tình trạng này khó có thể duy trì được bởi nhà nước trung ương không thể giải quyết mọi việc cụ thể đến từng cơ sở. Việc bao biện này đưa đến ách tắc và thiếu sót và sự chồng chéo, lãng phí của bộ máy thực thi. Do vậy, tất yếu phải địa phương hóa, khơi dậy tính chủ động, khai thác hết mọi tiềm năng của cơ sở trong hoạt động quản lý địa phương.

Từ lập luận trên, chúng ta thấy rằng tính chất quyền lực nhà nước của bộ máy CQĐP là tính chất quan trọng, không thể thiếu. Một chính quyền áp đặt từ trung ương xuống, tuy không hiệu quả nhưng vẫn có thể duy trì hoạt động và quốc gia đó vẫn là một nhà nước thống nhất. Nếu không có tính chất này, quốc gia chỉ là tổng cộng những mảnh ghép rời rạc không có tính thống nhất. Tình trạng này không thể chấp nhận được cho dù quốc gia đó có kết cấu đơn nhất hay kết cấu liên bang.

Tuy nhiên, cần phải giải thích thế nào về xu thế ngày càng phát triển của cơ chế tự quản địa phương? Tự quản địa phương được hiểu là cơ chế mà bằng hiến pháp và pháp luật, nhà nước trung ương chuyển giao cho CQĐP những quyền hạn tương đối độc lập để thực hiện công việc quản lý trong một phạm vi lãnh thổ và chịu trách nhiệm trước chính quyền trung ương về các quyết định của mình. CQĐP không phải thực thi các mệnh lệnh trực tiếp của nhà nước trung ương mà chỉ tuân thủ pháp luật, thực hiện những chức năng, nhiệm vụ của mình đã được pháp luật quy định. Phải chăng như vậy thì vai trò quản lý điều hành của chính quyền trung ương không tồn tại? Đây là điểm mấu chốt của vấn đề. Thực ra, nếu nhìn một cách khái quát thì CQĐP đang thực hiện hai hoạt động quản lý xã hội: một hoạt động quản lý theo ý chí của chính quyền trung ương và một hoạt động quản lý theo ý chí của nhân dân địa phương. Trong một xã hội mà trình độ quản lý phát triển thì ý chí của chính quyền trung ương không cần phải thể hiện qua những cánh tay nối dài của mình xuống cơ sở mà nó được thể chế hóa thành pháp luật. Tuân thủ đúng Hiến pháp và pháp luật chính là tuân thủ ý chí của chính quyền trung ương.

Nếu nhìn một cách khái quát hơn nữa, chúng ta thấy rằng: cái bộ phận sẽ thống nhất với cái toàn thể bởi cả hai đều có chung bản chất. Ý chí của chính quyền trung ương hay CQĐP đều là ý chí của nhân dân, chỉ khác nhau về quy mô, số lượng: nhân dân toàn

quốc và nhân dân của một đơn vị hành chính – lãnh thổ cụ thể. Về nguyên tắc, hai ý chí này chỉ là một và hoàn toàn có thể đạt đến trạng thái đồng thuận. Lúc này, tự quản hay quản lý nhà nước không có gì khác biệt. Gọi là tự quản, chẳng qua là vì hoạt động này được thực hiện bởi tổ chức và con người của địa phương mà thôi. Đành rằng trong quá trình thực hiện, giữa hai ý chí này sẽ không tránh khỏi xung đột, nhưng với nhận thức sáng suốt, con người và các tổ chức nhà nước của mình chắc chắn sẽ có những điều chỉnh phù hợp. Sự thống nhất giữa quyền lực nhà nước trung ương và địa phương luôn thực sự là đích đến của mọi nền chính trị – hành chính.

Trong tác phẩm “Chính thể đại diện”, John Stuart Mill đã viết: “Công việc chính của quyền uy trung ương là đưa ra chỉ dẫn còn của quyền uy địa phương là áp dụng chỉ dẫn ấy”. Điều này đã được tác giả Nguyễn Đăng Dung đề cập một cách bao quát:

Trung ương tập trung quyền lực là rất cần thiết, nhưng phải được quy định thành luật, và không nên giữ lại những quyền hạn thuộc về địa phương. Địa phương về phía mình cần phải chủ động sáng tạo trong phạm vi pháp luật quy định, nhưng không vượt ra khỏi những phạm vi đã được pháp luật quy định.[25; 346]

Như vậy, nhìn ở góc độ quyền lực nhân dân thì quan hệ giữa “thực hiện quyền lực của nhà nước trung ương” và “tự quản địa phương” là mối quan hệ mâu thuẫn. Thực hiện ý chí của nhân dân trong một cộng đồng nhỏ (địa phương) và ý chí nhân dân trong một cộng đồng lớn (quốc gia) - về nguyên tắc, luôn là một hoạt động thống nhất. Tự quản địa phương là kết quả của quá trình phân định thẩm quyền, là một xu thế, là một trình độ quản trị địa phương đầy hiệu quả mà các nền hành chính hiện đại đang hướng đến.

## **2.2- Chức năng của các cơ quan chính quyền địa phương**

Chức năng của một cơ quan nhà nước thường được hiểu là những hoạt động chủ yếu, thường xuyên, liên tục, có tính chất ổn định tương đối, thể hiện trực tiếp và tập trung tính chất, nhiệm vụ của cơ quan đó. Chức năng của các cơ quan CQĐP chính là sự khái quát hóa hoạt động của các thiết chế này trong bộ máy nhà nước. Xác định đúng đắn các chức năng cơ bản của các cơ quan CQĐP là một vấn đề rất quan trọng về mặt lý luận. Có rất nhiều các mô hình CQĐP cụ thể, khác biệt nhưng nhìn chung mỗi mô hình đều phải đáp ứng được những chức năng cần có của một cơ quan CQĐP.

### **2.2.1- Chức năng chung của các cơ quan chính quyền địa phương**

Ngày nay, việc tổ chức bộ máy nhà nước luôn gắn liền với nguyên lý phân quyền, tức là tư duy phân công và kiểm soát quyền lực. Chức năng của các cơ quan CQĐP cũng được xác định trên cơ sở tính chất và vị trí của hệ thống các cơ quan này trong bộ máy nhà nước, với ba nhánh quyền lực được tổ chức thực hiện: Lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chức năng của CQĐP cần được khái quát theo việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước của hệ thống các cơ quan này. Đó là: - Chức năng hành pháp; - Chức năng thực hiện ý chí của cộng đồng nhân dân địa phương; - Chức năng của một bộ máy chính quyền trong một nền hành chính hiện đại: cung cấp dịch vụ công cộng, hỗ trợ cộng đồng.

#### 2.2.1.1- Chức năng hành pháp

*Hành pháp* được hiểu là hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật, tức là những quy định chung (những quy phạm) đã được xây dựng. Đây là một trong những chức năng quan trọng của CQĐP trong hệ thống bộ máy nhà nước. Hoạt động của CQĐP là hoạt động tổng hợp: vừa tổ chức thực hiện pháp luật nhưng đồng thời cũng phải *Chấp hành* là việc tổ chức thực hiện những quyết định, những mệnh lệnh nào đó đã được quyết nghị, của nhà nước trung ương. Tuy nhiên, hoạt động chấp hành này suy cho cùng cũng chính là tuân thủ, thực hiện pháp luật. CQĐP tuân thủ, thực hiện các mệnh lệnh cấp trên cũng bởi chính pháp luật đã quy định như thế. Những quy định và quyết định (mệnh lệnh) mà CQĐP cần tổ chức thực hiện, đó là:

- Tổ chức thực hiện, đưa pháp luật vào cuộc sống. Trong nhà nước pháp quyền, các cơ quan nhà nước phải tuân thủ pháp luật là chuyện đương nhiên, riêng CQĐP là cơ quan có chức năng trực tiếp tổ chức thực hiện pháp luật. Pháp luật được xác định có nội hàm khá rộng, đó là các văn bản luật của các cơ quan lập pháp, các quy phạm pháp luật được ban hành bởi các cơ quan nhà nước trung ương.

- Chấp hành các nghị quyết, quyết định, nghị định và chỉ thị của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Đây chính là các văn bản chứa đựng các mệnh lệnh của các cơ quan nhà nước trung ương để các cơ quan CQĐP thực hiện một cách cụ thể, trong những trường hợp nhất định.

- Chấp hành các nghị quyết, quyết định của CQĐP cấp trên. Bởi CQĐP là một hệ thống đa cấp, do vậy CQĐP cấp dưới có nhiệm vụ thực hiện các quy định, mệnh lệnh của CQĐP cấp trên.

Đối với các nhà lý luận thuộc các nước XHCN còn có quan điểm cho rằng: CQĐP phải chấp hành và tổ chức thực hiện đường lối, chính sách của Nhà nước (Đây chính là đường lối chính sách của đảng lãnh đạo, đảng cầm quyền), đảm bảo cho đường lối, chính sách ấy được thực thi thống nhất trong phạm vi quốc gia. Quan điểm này hoàn toàn hợp

lý bởi chủ trương, đường lối của đảng cầm quyền sẽ được thể chế hóa thành pháp luật của nhà nước và việc thực hiện chủ trương, đường lối chính là thực hiện các quy định pháp luật của quốc gia đó.

Nếu nhìn một cách cặn kẽ thì hoạt động chấp hành, thực thi ý chí của nhà nước trung ương, của cấp trên chính là việc thực thi quyền lực nhà nước được ủy quyền từ trung ương, từ chính quyền cấp trên. Quá trình này được gọi là phân cấp, phân quyền. Chức năng này được nhà nước bảo đảm trước hết là các công cụ pháp luật (Hiến pháp, luật...) quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP. Đồng thời nhà nước cũng đảm bảo các phương tiện, nguồn lực trong đó quan trọng nhất là vấn đề ngân sách để đảm bảo cho CQĐP thực hiện được chức năng này.

Để đảm bảo cho việc chấp hành, thực thi ý chí của nhà nước trung ương, cần có một cơ chế trong việc kiểm soát nhân sự của nhà nước trung ương đối với CQĐP. Đó là cơ chế phê chuẩn kết quả bầu cử và điều động, cách chức, miễn nhiệm người đứng đầu cơ quan chấp hành, cơ quan hành chính. Xung quanh vấn đề này vẫn có nhiều quan điểm khác biệt và mỗi quốc gia có những quy định khác nhau. Nhiều quốc gia áp dụng triệt để nguyên tắc tự quản địa phương nên không quy định thẩm quyền này thuộc nhà nước trung ương, hoặc chỉ hạn chế trong thẩm quyền phê chuẩn. Đây là dấu vết của cơ chế tản quyền còn lưu giữ lại. Tuy nhiên cũng cần phải thấy rằng: đây là những quy định cần thiết để duy trì tính thống nhất của bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Đánh rằng, bộ máy CQĐP là do nhân dân địa phương lập ra qua hoạt động bầu cử nhưng cũng phải chịu sự kiểm soát của chính quyền trung ương, và trong những trường hợp nhất định nào đó phải có sự điều động nhân sự của chính quyền trung ương.

#### *2.2.1.2- Chức năng thực hiện ý chí của cộng đồng nhân dân địa phương*

Các cơ quan nhà nước là những thiết chế được thành lập để thực hiện quyền lực nhà nước trong quản lý xã hội nói chung. Nguồn của quyền lực mà cơ quan đó được nhân dân trao cho để sử dụng là vô cùng quan trọng. Ngoài quyền lực được nhân dân trao cho thông qua Hiến pháp, pháp luật từ nhà nước trung ương, CQĐP còn trực tiếp nhận quyền lực từ cộng đồng nhân dân địa phương để tổ chức thực hiện nó.

Để thực hiện chức năng này, CQĐP phải thể hiện tính đại diện của cộng đồng dân cư địa phương. Để đảm bảo cho CQĐP luôn là thiết chế để thực thi quyền lực, ý chí của cộng đồng dân cư địa phương, cần đảm bảo hai yếu tố: - CQĐP luôn là kết quả bầu cử của nhân dân địa phương: nhân dân địa phương bầu ra cả cơ quan đại diện và người đứng đầu cơ quan quản lý hoặc chỉ bầu cơ quan đại diện (sau đó cơ quan đại diện thành lập cơ quan quản lý); - Trong suốt quá trình thực thi quyền lực phải luôn

luôn đảm bảo sự kiểm soát của các cơ quan đại diện bởi đây là nguyên tắc giữ cho ý chí của cộng đồng dân cư được thực hiện một cách đúng đắn và quyền lực không bị lạm dụng.

Việc thực hiện ý chí cộng đồng dân cư được thể hiện qua các phương diện sau:

+ *Quan hệ với chính quyền cấp trên*: CQĐP được thay mặt cho dân cư trên lãnh thổ phát biểu với cơ quan chính quyền cấp trên về ý chí, nguyện vọng và những nhu cầu chính đáng của địa phương, tham gia vào hoạch định chính sách của cấp trên để đảm bảo cho chính sách ấy phù hợp với tình hình, hoàn cảnh của địa phương mình.

+ *Quan hệ với địa phương khác*: Đại diện cho nhân dân trong lãnh thổ của mình quan hệ hợp tác với các CQĐP khác. Trong đời sống kinh tế – xã hội hiện đại, vấn đề hợp tác, liên kết giữa các địa phương là vấn đề có ý nghĩa không nhỏ cho việc phát triển của mỗi địa phương. Xu thế liên kết vùng, khu vực để hình thành nên những thiết chế chính quyền liên địa phương đang trở nên phổ biến với những hình thức, kết cấu đa dạng và phong phú.

+ *Đối với địa phương mình*: Điều thể hiện rõ ý chí của cộng đồng dân cư là quyền quyết định những vấn đề của địa phương mình. CQĐP có quyền tự đề ra và thực hiện chính sách cho riêng địa phương nhưng không được mâu thuẫn với chính sách chung và khung pháp lý của quốc gia. Đây là tính chất dân chủ mà mỗi nhà nước pháp quyền cần phải có. Mỗi quốc gia có những quy định khác nhau về mức độ tự chủ, tự quyết của địa phương mình và về hình thức, quyền tự quyết định này phải qua quá trình phân cấp, phân quyền và phải được hiến định, luật định. Có nhiều yếu tố tác động đến mức độ tự quyết, trong đó yếu tố quan trọng hàng đầu là nguồn lực để cho địa phương có thể thực hiện quyền tự quyết đó. Khó có thể quy định mức độ quyền tự quyết cao cho những địa phương không có khả năng tự lo, tự xoay sở bằng ngân sách và nguồn lực của địa phương mình.

### 2.2.1.3- Chức năng liên kết – hỗ trợ cộng đồng

CQĐP là một thiết chế nhà nước “ở” địa phương, và do vậy, mối quan hệ giữa CQĐP với cộng đồng và các tổ chức, thiết chế xã hội khác là mối quan hệ giữa chủ thể quản lý, với quyền lực được nhân dân giao cho để thực hiện hoạt động quản lý xã hội. Tuy nhiên trong đời sống chính trị – hành chính hiện đại, nhà nước còn phải là thiết chế thực hiện những nhiệm vụ mới, ví dụ như: - *Làm trung tâm điều hòa, phối hợp tất cả các cơ quan nhà nước đóng trên địa bàn với cộng đồng dân cư, các tổ chức chính trị, chính trị – xã hội...ở địa phương*; - *Làm tổ chức thực hiện các hoạt động hỗ trợ cộng đồng*. [47; 61] Những hoạt động này không mang tính quyền lực nhưng lại gắn liền với

vị trí, địa vị pháp lý của các cơ quan CQĐP. Những nhiệm vụ này ngày càng được phát triển, mở rộng đòi hỏi các cơ quan CQĐP phải đảm trách. Có thể khái quát những hoạt động, nhiệm vụ này của CQĐP là chức năng liên kết – hỗ trợ cộng đồng.

*- Chức năng liên kết, phối hợp các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị – xã hội ở trên địa bàn:*

Ở mỗi địa phương luôn tồn tại sự hoạt động của các cơ quan nhà nước đóng trên địa bàn và hệ thống các tổ chức chính trị, chính trị – xã hội. Trong mối quan hệ với các chủ thể này, CQĐP đóng vai trò là trung tâm điều hòa, phối hợp hoạt động. Để thực hiện được chức năng này, CQĐP không hẳn chỉ hoạt động với tư cách là một cơ quan quản lý (với quyền lực được nhà nước trao cho từ cấp trên cũng như sự ủy quyền của cộng đồng dân cư địa phương). CQĐP phải biết dung hòa quyền lợi của các bên, các ngành cũng như với các địa phương khác để tất cả các hoạt động được điều hòa, hợp lý. Ở đây, các nhà nghiên cứu dùng từ “không hẳn” [47; 61] để nhấn mạnh đến tính chất thỏa thuận, phối hợp của hoạt động này. Thế nhưng, đây cũng không phải là hoạt động “phi quyền lực” của các cơ quan CQĐP.

*- Chức năng hỗ trợ cộng đồng:*

Trong nhà nước pháp quyền, bộ máy nhà nước là những thiết chế “phục vụ” cộng đồng, vì vậy các tổ chức, cá nhân trong cộng đồng (những tổ chức, cá nhân hoạt động đúng theo quy định của pháp luật) có quyền nhận được sự hỗ trợ của nhà nước. CQĐP là thiết chế nhà nước gắn liền với người dân nhất nên càng phải thực hiện tốt chức năng này. Sự hỗ trợ của các cấp chính quyền đối với các cộng đồng và cá nhân trong phạm vi địa bàn được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau: Hỗ trợ pháp lý, hỗ trợ cung cấp thông tin, hỗ trợ tổ chức và cán bộ, hỗ trợ thị trường, hỗ trợ tài chính tín dụng, hỗ trợ thông qua việc cung cấp các dịch vụ với giá phi lợi nhuận... Tùy thuộc từng đối tượng, tùy thuộc vào chính sách ưu tiên của mỗi CQĐP mà việc hỗ trợ sẽ khác nhau và có sự khác biệt theo từng thời điểm cụ thể.

Có một số nhà nghiên cứu cho rằng đây là chức năng “cung cấp dịch vụ công” của các cơ quan nhà nước. Sự phát triển của đời sống xã hội khiến công dân và các tổ chức xã hội cần được đáp ứng nhiều nhu cầu mà các cơ quan nhà nước phải thực hiện. Và để tạo điều kiện cho cơ quan nhà nước thực hiện tốt hoạt động này, người dân phải trả tiền cho cơ quan nhà nước khi được phục vụ. Vì vậy, đây được gọi là những dịch vụ công và cơ quan nhà nước là người cung cấp những dịch vụ đó. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ tổ chức và thực hiện quyền lực, khái niệm “cung cấp dịch vụ công” chỉ phản ánh hình thức bên ngoài của hoạt động đáp ứng yêu cầu của người dân qua các hoạt động “dịch vụ”

chứ không thấy được bản chất bên trong, thể hiện chức năng của một cơ quan nhà nước hiện đại. Bằng chứng là hiện nay, nhiều “dịch vụ công” đã được chuyển giao cho các cá nhân và tổ chức xã hội (xã hội hóa), nhưng chức năng hỗ trợ cộng đồng của các cơ quan nhà nước ở địa phương cũng không hề thuyên giảm mà càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Có thể nói, tính chất của hoạt động hỗ trợ cộng đồng ngày nay đang là điểm để phản ánh mức độ gắn bó của một thiết chế chính quyền với cộng đồng nhân dân địa phương.

### **2.2.2- Chức năng của cơ quan đại diện - quyết nghị**

#### **2.2.2.1- Chức năng quyết nghị:**

Hoạt động của CQĐP có thể khái quát bằng việc đưa ra quyết định quản lý và tổ chức thực hiện quyết định quản lý đó. Đưa ra quyết định là một vấn đề vô cùng quan trọng, đó là việc hoạch định các chính sách, ban hành các quy định để cộng đồng người dân địa phương phải thực hiện. Do vậy, với tư cách là một cơ quan đại diện - quyết nghị, chức năng quyết nghị đương nhiên là chức năng chủ yếu.

Với sự ủy quyền trực tiếp của người dân địa phương bằng những lá phiếu khi bầu cử, với sự giao quyền của nhà nước trung ương bằng hiến pháp và pháp luật, cơ quan đại diện - quyết nghị của CQĐP có quyền quyết định những vấn đề của địa phương. Tuy nhiên, bởi đây là một quyết định của tập thể những người đại diện của nhân dân và mỗi quyết định đều là kết quả của một quá trình nghị sự nên chức năng này được gọi là “quyết nghị” (để phân biệt với một quyết định quản lý cụ thể do cơ quan hành chính – chấp hành thực hiện).

Những vấn đề nào mà cơ quan đại diện - quyết nghị của CQĐP có quyền bàn bạc và quyết nghị? Mỗi quốc gia đều có những quy định khác nhau, nhưng tựu trung lại, có những vấn đề quan trọng như sau: + Quyết định những chủ trương, biện pháp bảo đảm phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng ở địa phương; + Quyết định về cơ cấu tổ chức của CQĐP đó; + Quyết định (trên cơ sở trung cầu dân ý) những vấn đề lãnh thổ, địa giới, việc sáp nhập hay chia tách những đơn vị hành chính, tức là những vấn đề liên quan đến sự tồn tại của địa phương đó.

Đây cũng chính là những vấn đề rất “chính đáng” mà CQĐP thay mặt cho nhân dân địa phương có quyền quyết định. Và, cơ quan đại diện - quyết nghị được vinh dự nhận nhiệm vụ này bởi đây là tập thể những người được nhân dân trực tiếp ủy quyền qua lá phiếu bầu cử. Có thể vì những điều kiện nhất định trong thực tiễn chính trị – hành chính, hiến pháp của một số quốc gia chưa quy định đầy đủ những vấn đề này, nhưng với một nhà nước pháp quyền dân chủ, đây là những vấn đề mà một CQĐP cần đạt tới.

### *2.2.2.2- Chức năng xây dựng bộ máy chính quyền địa phương:*

Là cơ quan được hình thành do bầu cử, cơ quan đại diện - quyết nghị nhận trực tiếp quyền lực từ nhân dân địa phương và cơ quan trung ương (qua Hiến pháp và pháp luật) nên cơ quan đại diện - quyết nghị có thể được giao đảm nhiệm một chức năng quan trọng là xây dựng nên bộ máy nhân sự cụ thể của CQĐP. Bộ máy nhân sự này bao hàm luôn cả chính cơ quan đại diện - quyết nghị và cơ quan hành chính - chấp hành (đối với một số quốc gia, người đứng đầu cơ quan hành chính - chấp hành do nhân dân trực tiếp bầu nên).

Đây là chức năng quan trọng thể hiện vai trò của cơ quan đại diện - quyết nghị trong bộ máy CQĐP. Đối với những CQĐP áp dụng cơ chế này, vai trò của cơ quan đại diện - quyết nghị sẽ rất quan trọng.

### *2.2.2.3- Chức năng giám sát cơ quan hành chính - chấp hành và các cơ quan, tổ chức xã hội khác:*

Đối với mọi nhà nước, trong tất cả các thời đại lịch sử, giám sát luôn là hoạt động tất yếu phải thực hiện. Có thực hiện tốt việc giám sát tuân theo pháp luật thì mới bảo đảm quyền lực thực sự của nhà nước. Và khi đã xác định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thì hoạt động giám sát chính là đảm bảo cho nhân dân thực sự có quyền đó. Nhân dân ủy quyền cho cơ quan đại diện - quyết nghị và do vậy, giám sát là chức năng trọng yếu của các cơ quan đại diện - quyết nghị.

+ Về đối tượng giám sát, trước hết là các cơ quan hành chính - chấp hành cùng cấp. Đây là đối tượng giám sát thường xuyên, quan trọng nhất của cơ quan đại diện - quyết nghị. Bởi cơ quan hành chính - chấp hành chính là cơ quan có chức năng, nhiệm vụ phải thực hiện những nội dung mà cơ quan đại diện - quyết nghị đó quyết nghị. Đó là những quy định, chính sách và những nội dung quan trọng khác đã được những người đại diện của nhân dân bàn bạc, thảo luận và quyết định. Những nội dung đó cần được nghiêm túc tổ chức thực hiện.

Đối tượng mà cơ quan đại diện - quyết nghị cần phải giám sát đó là các cơ quan nhà nước trung ương đóng trên địa phương: đó là các cơ quan thuế, hải quan, an sinh xã hội... và ở một số quốc gia (trong đó có Việt Nam) còn quy định đối tượng chịu sự giám sát của cơ quan đại diện - quyết nghị còn bao gồm cả các cơ quan xét xử, kiểm sát. Riêng đối với cơ quan xét xử, kiểm sát – có nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề này. Có ý kiến cho rằng không nên quy định chức năng giám sát các cơ quan xét xử, kiểm sát (tư pháp nói chung) cho cơ quan đại diện - quyết nghị, bởi lẽ: CQĐP (trong đó có cơ quan đại diện - quyết nghị này) chính là những chủ thể phải chịu sự xét xử của các cơ quan tư

pháp. Quy định như vậy vừa không đảm bảo tính độc lập của các cơ quan tư pháp, lẫn lộn các chủ thể xét xử thành đối tượng chịu sự giám sát. Tòa án mới chính là cơ quan giám sát CQĐP. Tuy nhiên cũng có ý kiến lại cho rằng: Hoạt động giám sát cũng đa dạng, phong phú. Đối với nhiều đối tượng, hoạt động này cũng chỉ đơn thuần là trách nhiệm báo cáo, chịu sự chất vấn về tình hình thực hiện công tác. Do vậy, việc quy định chức năng giám sát của các cơ quan đại diện - quyết nghị đối với các cơ quan tư pháp ở địa phương là hợp lý. Theo quan điểm của luận án này, việc duy trì việc báo cáo và chất vấn của cơ quan đại diện - quyết nghị đối với các cơ quan tư pháp địa phương phải trên cơ sở đảm bảo sự độc lập của hoạt động tư pháp. Đồng thời cơ chế giám sát của CQĐP cũng chỉ nhằm giữ cho hoạt động xét xử đảm bảo tính chất công khai, minh bạch: cả quá trình xét xử cũng như sản phẩm cuối cùng là bản án, quyết định của Tòa án.

+ Nội dung giám sát: Nội dung giám sát của cơ quan đại diện - quyết nghị khá phong phú nhưng có thể khái quát vào hai nội dung chính: giám sát việc tổ chức, thực thi pháp luật và giám sát việc thực thi các quyết định, chính sách của chính cơ quan đại diện - quyết nghị ban hành, quyết nghị trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng.

+ Hình thức giám sát: Hoạt động của các cơ quan đại diện - quyết nghị thường được thực hiện bởi các hình thức: kỳ họp, hoạt động của các cơ quan do cơ quan đại diện - quyết nghị lập ra và hoạt động của các thành viên (đại biểu) được nhân dân bầu. Theo đó, hình thức thực hiện giám sát cũng rất phong phú: - Xem xét báo cáo của các cơ quan là đối tượng được giám sát; - Chất vấn và xem xét trả lời chất vấn; - Xem xét văn bản quy phạm pháp luật; - Thành lập đoàn kiểm tra, giám sát; - Thực hiện bỏ phiếu tín nhiệm khi xét thấy cần thiết.

Nhìn chung, hoạt động giám sát của cơ quan đại diện - quyết nghị cũng tương tự như một quốc hội thu nhỏ với tầm mức của các vấn đề giám sát ở địa phương.

### **2.2.3- Chức năng của cơ quan hành chính - chấp hành**

Cơ quan hành chính - chấp hành thể hiện tính hai mặt trong tư cách pháp lý của mình: *Thứ nhất*: là cơ quan chấp hành của cơ quan đại diện - quyết nghị cùng cấp; *Thứ hai*: là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

#### **2.2.3.1- Chức năng chấp hành**

Với tư cách thứ nhất, cơ quan hành chính - chấp hành có trách nhiệm tổ chức thực hiện nghị quyết và chịu sự giám sát của cơ quan đại diện - quyết nghị cùng cấp. Nếu không phải những trường hợp dân bầu trực tiếp, cơ quan đại diện - quyết nghị có quyền

bầu, bãi miễn người đứng đầu (và các thành viên) của cơ quan hành chính - chấp hành. Cơ quan đại diện - quyết nghị có quyền chất vấn các thành viên của cơ quan hành chính - chấp hành, thậm chí có quyền đình chỉ, bãi bỏ những văn bản của cơ quan hành chính - chấp hành nếu cho rằng chúng trái pháp luật.

#### *2.2.3.2- Chức năng hành chính*

Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương: Cơ quan hành chính - chấp hành chính là thiết chế hoạt động thường xuyên, liên tục, thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật, theo sự phân cấp, chỉ đạo của cơ quan hành chính cấp trên. Cơ quan hành chính - chấp hành có trách nhiệm thực hiện văn bản pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và phải chịu trách nhiệm thực thi các văn bản pháp luật đó.

Do vậy, tuy cơ quan hành chính - chấp hành có hai tư cách pháp lý, hay nói cách khác là hai tính chất khác nhau nhưng có thể khái quát thành một chức năng quản lý nhà nước. Có thể xem cơ quan hành chính - chấp hành như một “chính phủ thu nhỏ” ở địa phương, là cơ quan đứng đầu bộ máy quản lý nhà nước thuộc đơn vị hành chính – lãnh thổ của mình. Đây là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo tổng thể, theo lãnh thổ đối với mọi ngành, mọi lĩnh vực thuộc địa phương. Chức năng này nhằm đảm bảo thực hiện hiến pháp, pháp luật, văn bản của cấp trên và đại diện - quyết nghị cấp mình, bảo vệ lợi ích nhà nước, quyền tự do và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức và nhân dân địa phương.

### **2.3. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan chính quyền địa phương**

#### ***2.3.1- Sự đa dạng trong mô hình tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương trên thế giới***

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP vô cùng sinh động: có rất nhiều mô hình CQĐP được sử dụng trên thế giới. Mỗi quốc gia, vùng lãnh thổ đã chọn cho mình những mô hình các cơ quan CQĐP được xem là phù hợp, đồng thời không ngừng cải tiến sao cho thiết chế này ngày càng phục vụ hiệu quả hơn yêu cầu của nhân dân – chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước.

##### *2.3.1.1- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương do một quan chức chủ đạo (tỉnh trưởng, quận trưởng...)*

Cấp trên thực hiện việc bổ nhiệm ở đây có thể là cấp trên trực tiếp nhưng cũng có thể là từ chính quyền trung ương. Đây là mô hình phổ biến trong thời kỳ phong kiến với quan điểm quyền lực tối cao của nhà nước thuộc về nhà vua và CQĐP là công cụ quyền

lực của nhà nước trung ương đặt tại địa phương, là công cụ để vua cai trị, thu thuế và thiết lập trật tự pháp luật. Mô hình này đúng nghĩa là “Nhà nước (trung ương) ở địa phương”, là cánh tay nối dài của chính quyền cấp trên và cũng chỉ nhằm một mục đích duy nhất: quản lý. Hiện nay, mô hình này vẫn còn được áp dụng ở một số đơn vị hành chính trung gian ở một số nước Bắc Âu, châu Mỹ, châu Á. Trong một số trường hợp đặc biệt như ở chế độ quân quản, hay khi mới tiếp nhận một vùng lãnh thổ mới thay đổi chủ quyền thì mô hình này vẫn được áp dụng (tuy nhiên chỉ một thời gian ngắn trước khi một chính quyền dân chủ được thiết lập).

Ngoài ra, trong lịch sử cũng đã tồn tại một mô hình CQĐP độc đáo, đó là mô hình tổ chức CQĐP ở cấp cơ sở do dân bầu và tự quản, còn các cấp CQĐP cao hơn do cấp trên bổ nhiệm. Đây là mô hình kết hợp giữa chế độ quân chủ và dân chủ làng xã, tồn tại trong nhiều triều đại của nhà nước phong kiến Việt Nam. Ngay cả khi đặt ách đô hộ lên Việt Nam, nhà cầm quyền Pháp cũng không thể can thiệp vào kết cấu làng xã tự quản này và đã chọn lựa giải pháp công nhận và tận dụng nó để thực hiện việc cai trị. Đây là những mô hình có thể được áp dụng với những đơn vị hành chính cấp cơ sở ở Việt Nam hiện nay.

#### 2.3.1.2- Mô hình “song trùng trực thuộc”

Theo một số tài liệu, đây là CQĐP tổ chức theo mô hình Xô-viết (Soviet model – ở các nước thuộc Liên Xô cũ), bao gồm: Hội đồng nhân dân do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra; Hội đồng nhân dân bầu ra chủ tịch, phó chủ tịch và các thành viên của Ủy ban hành chính/ Ủy ban nhân dân. Mô hình này nêu rõ hai đặc điểm:

+ Ủy ban hành chính hoạt động theo nguyên tắc song trùng trực thuộc, vừa chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân (Xô-viết) cùng cấp vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

+ Ủy ban hành chính có người đứng đầu, song hoạt động chủ yếu mang tính tập thể. Ủy ban quyết định tập thể các công việc và các thành viên phụ trách từng mảng công việc.

Chính nguyên tắc song trùng trực thuộc khiến CQĐP đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của cấp trên, giữa chính quyền cấp trên với cấp dưới, giữa trung ương đối với địa phương. CQĐP là một bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất, không có sự phân chia quyền lực nhà nước giữa các cấp chính quyền, mà chỉ có sự phân công, phân nhiệm. Ngoài việc phải chịu sự lãnh đạo của chính quyền cấp trên, CQĐP còn phải chịu sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của các cấp ủy đảng địa phương. Điều này khiến cho CQĐP theo mô hình XHCN được ví như mô hình “chóp nón”, cái nọ chồng lên cái kia, không thể tách bạch thẩm quyền của các cấp (còn được ví với hình ảnh loại búp bê

Nga “Ma-trush-ka” – trong búp bê to chứa đựng nhiều búp bê nhỏ). Cũng có nhiều nhà nghiên cứu gọi đây là mô hình tập quyền XHCN.

Mô hình song trùng trực thuộc đã tồn tại ở Việt Nam một thời gian khá dài. Sự không phân định rõ quyền lực của trung ương và địa phương, sự lệ thuộc của cấp dưới vào cấp trên là nguyên nhân để cơ chế xin – cho tồn tại.

### 2.3.1.3- Mô hình “song trùng giám sát” (Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Pháp)

Các đơn vị hành chính – lãnh thổ (cộng đồng lãnh thổ) của Pháp bao gồm vùng (region), tỉnh (departement), huyện/ quận (arrondissement, ở Paris đơn vị này tạm dịch là quận), tổng (canton) và công xã (commune) và các đơn vị đặc thù. Công xã, tỉnh, vùng là những cộng đồng tự quản có tư cách pháp nhân độc lập, có quyền tự quyết theo luật định (trong đó Công xã là cộng đồng tự quản cơ bản, đầy đủ nhất). Huyện, tổng chỉ là những đơn vị hành chính trung gian, thường chỉ có ý nghĩa trong tổ chức bầu cử, hoặc nơi đặt trụ sở của cơ quan tản quyền chuyên môn.

#### - Cơ quan tản quyền:

Các cơ quan tản quyền của Pháp bao gồm các vùng trưởng, tỉnh trưởng (Préfet) do Chính phủ bổ nhiệm và bãi miễn và các cơ quan của một số Bộ đặt dưới sự lãnh đạo của Vùng trưởng, Tỉnh trưởng. Vùng trưởng do Tỉnh trưởng của tỉnh là thủ phủ của vùng kiêm chức. (Thông thường, cơ quan tản quyền được đặt tại vùng, tỉnh và quận nhưng đa số tập trung ở cấp tỉnh).

*Thẩm quyền của Tỉnh trưởng:* Thực hiện chức năng điều phối, giám sát các cấp chính quyền tự quản trong tỉnh và thực thi nhiệm vụ quản lý dân sự của chính quyền trung ương tại tỉnh, có quyền hạn rộng rãi trong việc thực hiện nhiệm vụ của cảnh sát hành chính, bảo đảm trật tự công cộng trên địa bàn tỉnh. *Thẩm quyền của Vùng trưởng:* Tương tự như Tỉnh trưởng nhưng không có quyền hạn trong việc thực hiện nhiệm vụ cảnh sát hành chính trong vùng.

#### - Các cơ quan của cộng đồng lãnh thổ địa phương

Ở mỗi đơn vị hành chính tỉnh có Hội đồng tỉnh do dân bầu (có Ủy ban thường trực gồm Chủ tịch và các Phó chủ tịch do Hội đồng bầu ra và Chủ tịch Hội đồng tỉnh (Theo Luật ngày 02/3/1982, đây được coi là cơ quan hành chính cấp tỉnh). *Thẩm quyền của Hội đồng tỉnh:* thông qua những quyết nghị về các vấn đề của tỉnh, thông qua ngân sách tỉnh với các khoản chi cho trợ cấp xã hội, y tế, xây dựng... *Thẩm quyền của Chủ tịch Hội đồng tỉnh:* chuẩn bị và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng, thực hiện

các nhiệm vụ của cảnh sát hành chính liên quan đến công sản của tỉnh, điều hành hoạt động các tổ chức do tỉnh lập ra.

*Vùng* là một đơn vị tự quản địa phương (hiện ở Pháp có 22 vùng quốc nội và 04 vùng lãnh thổ hải ngoại). *Hội đồng vùng có thẩm quyền*: Lập kế hoạch phát triển kinh tế (ý kiến của vùng là bắt buộc trong việc soạn thảo quy hoạch của quốc gia); Trợ cấp phát triển kinh tế, quy hoạch đất đai và môi trường; Đầu tư vào các lĩnh vực giao thông, hỗ trợ các trường trung học, các hoạt động nghiên cứu khoa học hay các dự án văn hóa... *Chủ tịch Hội đồng vùng* được bầu ra bởi Hội đồng, là cơ quan hành chính – chấp hành của vùng, có nhiệm vụ chuẩn bị cho các cuộc họp và tổ chức thực thi nghị quyết của Hội đồng vùng, quản lý tài sản của vùng, chỉ huy các cơ quan hành chính (tuy nhiên không có thẩm quyền trong lĩnh vực cảnh sát).

Mô hình tổ chức quản lý địa phương của nước Pháp là điển hình của việc kết hợp giữa tản quyền và phân quyền. Ở mỗi địa phương, vừa có các cơ quan tản quyền với các chức danh do Chính phủ bổ nhiệm và vừa có các cơ quan tự quản địa phương. Các cơ quan tản quyền, từ chức năng ban đầu là quản lý nhà nước dần dần chỉ còn lại chức năng giám sát địa phương. Vì vậy, mỗi cơ quan chấp hành của địa phương vừa chịu sự giám sát của các cơ quan dân cử vừa chịu sự giám sát của các cơ quan tản quyền, nên cơ chế này được gọi là “song trùng giám sát”.

Do đặc điểm lịch sử, mô hình CQĐP của Pháp có sự ảnh hưởng đặc biệt đến Việt Nam. Cơ chế liên kết vùng đang là vấn đề các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hướng đến.

*2.3.1.4- Mô hình kết hợp giữa phân quyền và tản quyền (Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Đức)*

Đức là một quốc gia liên bang (16 bang), trong đó: có ba bang đồng thời là thành phố (có thể phân thành các quận – *stadtbezirk*); còn lại: - Có 5 bang phân thành 22 vùng hành chính (*Regierungsbezirk*- còn gọi là tỉnh), mỗi tỉnh lại phân thành các hạt (*Landkreis*- có thể gọi là huyện) hoặc các đô thị độc lập (*Kreisfreie Stadt*); - 8 bang khác được phân chia thẳng thành huyện và các đô thị độc lập (có tất cả 313 huyện và 116 đô thị độc lập). Đô thị độc lập không có các đơn vị hành chính nhỏ hơn, còn huyện thì được phân thành các công xã (*Gemeinde*- có thể gọi là xã, có khoảng 12.141 xã). Ở một số nơi, vài xã có thể liên kết với nhau để thành lập hiệp hội các xã (*Gemeindeverbände*).<sup>[102]</sup> Bên cạnh tính chất *phân quyền liên bang*, nhà nước Đức tổ chức CQĐP theo nguyên tắc “tự quản địa phương” (đã được khẳng định trong Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức) kết hợp với một số yếu tố tản quyền (tuy không đặc trưng như mô hình của Pháp).

*Ở đơn vị tỉnh*: Tỉnh trưởng được bổ nhiệm bởi Chính phủ bang, có nhiệm vụ theo

đổi việc tuân thủ pháp luật, quản lý hành chính, kiểm tra giám sát đối với các cơ quan quản lý lĩnh vực dịch vụ công và các cơ quan tự quản. Cấp tỉnh không thành lập Hội đồng do dân bầu.

*Huyện và đô thị độc lập:* Đây là đơn vị hành chính – lãnh thổ có chức năng của cơ quan hành chính nhà nước ở cơ sở. Đây là cấp chính quyền có đầy đủ Hội đồng huyện (đô thị) do dân bầu và Huyện trưởng (đô trưởng) đứng đầu cơ quan chấp hành do dân bầu hoặc do Hội đồng huyện bầu nên.

*Đơn vị cấp xã* bao gồm xã đô thị (thị trấn) và xã nông thôn. Ở Đức, đơn vị xã áp dụng cơ chế tự quản địa phương, theo đó nhân dân bầu ra Hội đồng xã, có thể trực tiếp bầu Xã trưởng (có nơi do Hội đồng bầu – Xã trưởng có nhiệm kỳ 8 năm). Hội đồng xã và Xã trưởng quyết định những vấn đề của xã trên cơ sở sự độc lập về tài chính.

Như vậy, điểm khiến người ta cho rằng tổ chức CQĐP của Đức là mô hình kết hợp giữa phân quyền và tản quyền là ở cơ quan cấp tỉnh (Tỉnh trưởng do Thủ tướng Bang bổ nhiệm và các Cục thuộc tỉnh chịu trách nhiệm giám sát pháp luật đối với các cơ quan tự quản địa phương). Cấp huyện chủ yếu là cơ quan phân quyền, nhưng cũng có yếu tố tản quyền vì nó là cơ quan giám sát pháp luật đối với chính quyền cấp xã.

Mô hình tổ chức tự quản của CQĐP cấp xã bằng một cơ quan Hội đồng xã dân bầu và một xã trưởng dân bầu hoặc xã trưởng hội đồng bầu là mô hình có thể được vận dụng ở Việt Nam hiện nay.

#### 2.3.1.5- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Anh (phân quyền kết hợp phân quyền cấp vùng)

Toàn lãnh thổ nước Anh được chia thành chín vùng (*regions*). Mỗi vùng đều có Cơ quan phát triển vùng (*Regional Development Agency*) gồm các thành viên được Chính phủ chỉ định, đứng đầu là Bộ trưởng phụ trách vùng (*Regional Minister*) và giúp việc cho Bộ trưởng này là một Ủy ban vùng (*Regional Select Committee*). Ngoại trừ Luân đôn, các vùng không phải là cấp tự quản địa phương, tức là không có cơ quan (hội đồng) dân bầu, đồng thời vị Bộ trưởng phụ trách vùng cũng không có quá nhiều quyền hạn như cơ quan tản quyền của Pháp mà chỉ là cầu nối giữa CQĐP và nhà nước trung ương) [80; 312]. Cụ thể là:

*Thủ đô Luân Đôn* là vùng nhưng lại là một đô thị nên chính quyền gồm có một Hội đồng và một Thị trưởng được cử tri trực tiếp bầu, có quyền trực tiếp lãnh đạo và quyết định các vấn đề được phân cấp trong toàn vùng. *Một số vùng* tổ chức chính quyền thành bốn cấp: vùng – tỉnh/thành phố thuộc vùng – huyện/thành phố thuộc tỉnh – xã (*Regions – metropolitan country/ non-metropolitan country – metropolitan district/ non-metropolitan district – civil parish*). Ở một số vùng khác tồn tại cả hình thức như trên và

hình thức nhập tỉnh và huyện thành một cấp thống nhất, tức là chỉ có cấp vùng – cấp chính quyền “thống nhất” – xã.

Trước năm 2000, các Hội đồng địa phương thành lập các Ban của mình để điều hành công việc. Các Ban xem xét mọi vấn đề của địa phương và đưa ra các kiến nghị để Hội đồng địa phương phê chuẩn trong một phiên họp toàn thể. Chủ nhiệm các Ban là những người thực sự có quyền. Một sổ sở và phòng chuyên môn được thành lập nhưng chúng đều thuộc Hội đồng. Luật tổ chức tự quản địa phương năm 2000 thiết lập ba mô hình quản lý của tổ chức tự quản địa phương theo xu hướng tăng tính chủ động của cơ quan hành chính – chấp hành. Đó là:

+ *Mô hình Thị trưởng và Nội các* (a mayor and cabinet executive): Theo mô hình này, người dân địa phương trực tiếp bầu ra thị trưởng, sau đó thị trưởng thiết lập ra nội các của địa phương bằng cách chọn trong số thành viên của Hội đồng (thường không quá 10 người) để thực hiện quản lý địa phương.

+ *Mô hình Chủ tịch và Nội các chấp hành* (a leader and cabinet executive): Mô hình này cũng tương tự như mô hình trên, Hội đồng địa phương bầu ra Chủ tịch (leader) và Chủ tịch chọn thành viên của Nội các theo sự giới thiệu của Hội đồng hoặc Hội đồng bầu trực tiếp thành viên Nội các trong số thành viên của Hội đồng (không vượt quá 10 người).

+ *Mô hình thị trưởng và Người quản lý của Hội đồng* (a mayor and council manager executive): Chức danh Thị trưởng được nhân dân bầu trực tiếp để kết hợp với một công chức do Hội đồng địa phương chỉ định (Người quản lý của Hội đồng) cùng phụ trách hoạt động hành chính ở địa phương. [73; 132]

Như vậy, trong mô hình CQĐP của Anh vẫn có nét của cơ chế tản quyền, tuy mờ nhạt hơn nhiều so với cơ chế tản quyền của CQĐP ở Pháp. Sự đa dạng, linh hoạt trong mô hình tổ chức các cơ quan CQĐP của nước Anh, đặc biệt là sự đa dạng trong tổ chức cơ quan chấp hành (Nội các; Chủ tịch + nội các; Thị trưởng + người quản lý Hội đồng) là những hình mẫu để Việt Nam có thể vận dụng.

#### 2.3.1.6- *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Hoa Kỳ (Mô hình phân quyền)*

Các phân cấp hành chính địa phương của Hoa Kỳ gồm có 5 cấp và theo số liệu thống kê năm 2002 của Văn phòng Thống kê thì chính phủ Hoa Kỳ có trên 87 ngàn đơn vị hành chính địa phương được phân chia như sau:[86] 1. *Hạt (county)* : 3034 ; 2. *Khu đô thị và Thành phố (municipality and city)*: 19429; 3. *Thị xã và Thị trấn (township and*

*town*): 16504; 4. *Đặc khu học chính (school district)*: 13506 ; 5. *Các Đặc khu chuyên biệt khác (Other special district)*: 35052. Thực ra, Đặc khu học chính và Các đặc khu chuyên biệt khác là những “biến thể” của cấp thị xã và thị trấn chứ không phải là những cấp chính quyền nhỏ hơn, thuộc thị xã hoặc thị trấn như cách quan niệm thông thường của Việt Nam. [87] Sau đây là những nội dung phân tích về các cấp chính quyền địa phương cụ thể:

- *Các mô hình tổ chức chính quyền cấp hạt:*

Theo cơ quan National Association of Counties (NACo) thì chính quyền hạt của Hoa Kỳ thường được tổ chức và điều hành theo một trong ba mô hình như sau:

+ Mô hình Ủy ban (Commission):

Mô hình này thường được áp dụng tại các hạt có ít dân. Một Ủy ban gồm nhiều ủy viên do cư dân trong hạt bầu ra, thực hiện cả quyền hạn lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, quyền hành pháp của Ủy ban lại rất giới hạn, tập trung vào việc quyết định thuế mướn và bãi nhiệm nhân viên,... Các thành viên của Ủy ban hoạt động theo nhiệm kỳ nhất định, từ 4 đến 7 năm. Nhóm các ủy viên có thể thành lập ra văn phòng thư ký để phụ trách các hoạt động hành chính hàng ngày trong hạt. Có khoảng 60% tổng số hạt tại Hoa Kỳ áp dụng mô hình chính quyền này.

+ Mô hình Ủy ban-Hạt trưởng do Ủy ban bầu (Commission-Administrator):

Mô hình này thường được áp dụng tại các hạt nằm ở vùng ngoại ô các thành phố lớn. Theo đó, các ủy viên do cư dân bầu ra chỉ định một Quản trị viên (Hạt trưởng) để thi hành quyền hành pháp và điều hành các công việc thường nhật của hạt. Thực quyền của Quản trị viên và danh xưng chính thức của người này thay đổi tùy theo luật tiểu bang và ý nguyện của các ủy viên quản hạt. Cũng như mô hình Ủy ban ở trên, mô hình này cũng không có sự phân chia rõ ràng giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp vì Quản trị viên có thể bị các ủy viên bãi nhiệm bất cứ lúc nào.

+ Mô hình Ủy ban-Hạt trưởng dân bầu (Commission-Executive):

Không giống như mô hình Ủy ban-Quản trị viên (Hạt trưởng) ủy ban bầu ở trên, trong mô hình này Ủy ban lo về lập pháp và Ủy viên điều hành lo về hành pháp và tất cả đều do các cử tri trong hạt bầu ra cùng một lượt. Nhờ do dân bầu nên Ủy viên điều hành có nhiều quyền hạn và tự do hơn trong khi hành xử nhiệm vụ điều hành hạt vì người này chỉ chịu trách nhiệm trước cử tri mà thôi. Đặc biệt là Ủy viên điều hành do dân bầu có quyền phủ quyết các nghị quyết của ủy ban quản hạt và có toàn quyền trong việc thu thuế mướn và bãi nhiệm nhân viên. Mô hình này được áp dụng tại các tiểu bang Arkansas, Kentucky và Tennessee.

- *Mô hình tổ chức chính quyền Khu đô thị, thành phố*

Về cơ cấu tổ chức, đa số các thành phố của Hoa Kỳ được điều hành bằng một trong ba mô hình chính quyền như sau:

+ *Mô hình Thị trưởng - Hội đồng. (Mayor-Council government)*: Đây là mô hình chính quyền thành phố lâu đời nhất hiện hữu ở Hoa Kỳ, và vẫn được áp dụng tại hầu hết các thành phố. Cơ cấu của nó tương tự với chính quyền tiểu bang và quốc gia với một thị trưởng được cử tri tuyển chọn để đảm nhiệm vị trí đứng đầu nhánh hành pháp, và một hội đồng, do đại diện các khu vực dân cư khác nhau bầu ra, cấu thành nhánh lập pháp. Hội đồng thông qua các dự luật, định mức thuế tài sản và biểu quyết ngân sách cho các sở ngành và các chương trình công ích. Thị trưởng có quyền bổ nhiệm và cách chức các trưởng ty, sở của thành phố cùng các viên chức khác, đôi khi cần có sự phê chuẩn của hội đồng. Thị trưởng cũng có quyền phủ quyết các đạo luật của thành phố nếu xét thấy không thích hợp, có quyền soạn thảo và quản trị sự thi hành ngân sách, nhưng ngân sách phải được hội đồng chuẩn y. Đôi khi tại một số thành phố lớn thị trưởng còn có quyền bổ nhiệm một giám đốc hành chính chỉ chịu trách nhiệm với Thị trưởng để lo việc giám sát các ty, sở, lo việc soạn thảo ngân sách, và phối hợp công tác giữa các ty, sở trong thành phố.

+ *Mô hình Hội đồng - Giám đốc. (Council-Manager government)*: Mô hình Hội đồng – Giám đốc là một giải pháp nhằm đáp ứng tình hình các vấn nạn đô thị ngày càng trở nên phức tạp, đòi hỏi kỹ năng cao của một nhà chuyên môn mà khó tìm thấy nơi các viên chức dân cử. Trong mô hình này, thành phố được quản trị tương tự như mô hình của các công ty trong đó Hội đồng uỷ thác các quyền hành pháp, như quyền thi hành pháp luật và cung ứng các loại dịch vụ công cho một giám đốc (manager) chuyên nghiệp, nhiều kinh nghiệm và được đào tạo tốt.

+ *Mô hình Ủy ban (City Commission government)*: Mô hình này giao các quyền lập pháp và hành pháp vào một nhóm nhỏ các viên chức, thường là ba người hoặc hơn, được cử tri toàn thành phố tuyển chọn qua bầu cử. Mỗi uỷ viên giám sát sự vụ của một số sở ngành của thành phố. Nhân vật được chỉ định làm chủ toạ uỷ ban thường được gọi là Thị trưởng, dù quyền hạn của người này cũng chỉ ngang bằng các uỷ viên khác. Mô hình này thường chỉ áp dụng tại các thành phố nhỏ.

Ở CQĐP đô thị của Hoa Kỳ, mô hình tổ chức phổ biến là Hội đồng – Thị trưởng, giám đốc hoặc là mô hình Ủy ban (không Hội đồng). Riêng đối với CQĐP không phải đô thị (cấp hạt) thì mô hình chủ yếu là mô hình Ủy ban, chính quyền được tổ chức gọn nhẹ, tập trung vào chức năng quản lý nhà nước. Thiết chế Hội đồng chỉ được tổ chức ở đơn vị thực sự cần thiết. Đây là cách tổ chức CQĐP cần Việt Nam được vận dụng.

### **2.3.2- Cơ cấu tổ chức của cơ quan đại diện - quyết nghị**

Với tính chất là một cơ quan đại diện và thực hiện quyền lực qua hình thức đại diện, với chức năng chính là quyết nghị và giám sát (chức năng xây dựng bộ máy thực chất cũng là quyết nghị) nên cơ quan đại diện - quyết nghị bao giờ cũng có kết cấu của một hội đồng (council). Do vậy, kết cấu của cơ quan này luôn bao gồm: *Thành viên Hội đồng; Lãnh đạo Hội đồng; Cơ quan thường trực; Cơ quan giúp việc.*

- *Thành viên Hội đồng:* Thành viên Hội đồng là những người được cử tri lựa chọn trong số các ứng cử viên của đơn vị bầu cử theo từng nhiệm kỳ, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri đã bầu ra mình và đại diện cho nhân dân địa phương nói chung. Thành viên Hội đồng là chủ thể, đóng vai trò trung tâm, là hạt nhân trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng. Chất lượng, hiệu quả của thành viên Hội đồng sẽ quyết định đến hiệu quả hoạt động của cơ quan đại diện - quyết nghị. Đại biểu của Hội đồng phải thường xuyên liên hệ, gắn bó với cử tri, kịp thời phản ánh ý chí, nguyện vọng của cử tri, không chỉ chịu trách nhiệm vì hoạt động của mình trước Hội đồng mà phải chịu trách nhiệm trước cử tri. Đại biểu – thành viên Hội đồng phải báo cáo kết quả hoạt động của mình trước cử tri, chịu sự giám sát của cử tri và có thể bị cử tri bãi miễn khi không còn được tín nhiệm.

Thành viên Hội đồng có thể là thành viên của một đảng phái chính trị và khi tranh cử, họ đã nêu rõ mục đích, tôn chỉ, chủ trương, chính sách, đường lối hoạt động của đảng chính trị của mình. Trong quá trình hoạt động, người đại biểu phải tuân thủ đúng tôn chỉ, mục đích cũng như tuân thủ sự lãnh đạo của đảng phái đó.

- *Lãnh đạo Hội đồng – Lãnh đạo cơ quan đại diện - quyết nghị:* Lãnh đạo Hội đồng – Lãnh đạo cơ quan đại diện - quyết nghị là thành viên của Hội đồng, do Hội đồng bầu nên. Lãnh đạo cơ quan hành chính - chấp hành có thể được nhân dân bầu cử trực tiếp nhưng lãnh đạo cơ quan đại diện - quyết nghị thì không. Về nguyên tắc, lãnh đạo cơ quan đại diện - quyết nghị có thể được bầu từ bất kỳ một đại biểu nào nếu như người đó có đủ uy tín. Tuy nhiên, trong đời sống chính trị đảng phái thì đương nhiên, lãnh đạo Hội đồng phải là thủ lĩnh của đảng phái chiếm đa số. Trong trường hợp chỉ có một đảng lãnh đạo thì lãnh đạo Hội đồng phải là người được đảng chính trị duy nhất đó chỉ định. Ở khá nhiều mô hình CQĐP, lãnh đạo cơ quan đại diện - quyết nghị chính là lãnh đạo của cơ quan hành chính - chấp hành, thể hiện sự tập trung quyền lực rất cao.<sup>[27]</sup>

- *Cơ quan thường trực của Hội đồng:* Vì cơ quan Hội đồng chỉ thực sự tồn tại bằng các kỳ họp, do vậy Hội đồng luôn có những bộ phận mang nhiệm vụ thường trực, duy trì nhiệm vụ của Hội đồng giữa hai kỳ họp. Kết cấu của bộ phận này khá đa dạng nhưng thông thường chính là lãnh đạo của Hội đồng cùng với những bộ phận giúp việc

(văn phòng, thư ký) cho công tác thường trực. Những bộ phận này hoạt động trên cơ sở hạt nhân là lãnh đạo Hội đồng.

- *Các cơ quan (bộ phận) giúp việc của Hội đồng:* Để hoạt động, cơ quan Hội đồng phải luôn có những bộ phận giúp việc cho mình. Đây là những cơ quan hoạt động thường xuyên tuy vẫn được thành lập (người đứng đầu) theo từng nhiệm kỳ của Hội đồng. Bởi chức năng của các cơ quan (bộ phận) này là giúp việc cho Hội đồng nên tổ chức của nó được thành lập khá phong phú và đa dạng, tùy theo yêu cầu, chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng trong từng thời kỳ. Đây không phải là những pháp nhân công độc lập, mà là những cơ quan mang tính giúp việc, hoạt động dưới danh nghĩa của cơ quan tạo ra nó, sản phẩm của nó làm ra cũng chỉ là những vấn đề tham mưu trình Hội đồng quyết định.

Nói chung, trong bộ máy CQĐP, cơ quan đại diện - quyết nghị là cơ quan trực tiếp nhận quyền lực từ nhà nước trung ương và nhân dân địa phương. Quyền lực này được thực hiện và kết quả của chúng là các quyết nghị. Đây chính là chức năng cơ bản nhất của cơ quan đại diện - quyết nghị, cho nên kết cấu của cơ quan đại diện - quyết nghị luôn nhằm đảm bảo cho hoạt động quyết nghị được thực hiện có hiệu quả, phát huy được dân chủ và trí tuệ của tập thể những người được nhân dân trao cho quyền lực của mình.

### ***2.3.3- Cơ cấu tổ chức của cơ quan hành chính - chấp hành***

Với chức năng là một cơ quan quản lý nhà nước nên cơ quan hành chính - chấp hành bao giờ cũng là tổ chức được hoạt động thường xuyên, với những quyết định quản lý cụ thể. Một tổ chức thường xuyên thì khó có thể tồn tại dưới hình thức một hội đồng. Cơ quan này tồn tại dưới dạng: Một chủ thể lãnh đạo và hệ thống các bộ phận giúp việc. Chủ thể lãnh đạo đó có thể là một cá nhân (thị trưởng, tỉnh trưởng, huyện trưởng...) hoặc một tập thể (ủy ban – commission) xoay quanh một cá nhân lãnh đạo nhất định.

- *Cơ cấu người đứng đầu – các cơ quan giúp việc*

Ở đây, khái niệm cơ quan hành chính - chấp hành và khái niệm bộ máy hành chính ở địa phương không đồng nhất với nhau. Cơ quan hành chính - chấp hành là khái niệm để chỉ bộ máy được hình thành nên bởi cơ quan đại diện - quyết nghị hay được nhân dân bầu nên trực tiếp chứ không phải bao hàm toàn bộ nhân sự của bộ máy quản lý nhà nước đó. Cũng tương tự như khi nói đến cơ quan đại diện - quyết nghị là chỉ nói đến tổ chức được hợp thành bởi những người đại diện dân cử chứ không bao trùm toàn bộ đến nhân viên phục vụ cho hoạt động của cơ quan đó.

Vậy, thực chất “bộ máy” cơ quan hành chính - chấp hành chính là người đứng đầu

cơ quan đó và đội ngũ, cơ quan giúp việc. Với mô hình này, cơ quan hành chính - chấp hành đã thực hiện cơ chế thủ trưởng với những đặc trưng cơ bản: Đây là cơ chế đề cao trách nhiệm cá nhân trong lãnh đạo, quyền lực được tập trung vào cá nhân của người đứng đầu trong cơ quan hành chính - chấp hành, vì vậy khi giải quyết công việc quản lý, người đứng đầu được chủ động, quyết đoán nhưng đồng thời trách nhiệm của họ cũng là cao nhất đối với quyết định quản lý của mình.

- *Cơ cấu Ủy ban – các cơ quan giúp việc*

Rất nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ đã chọn mô hình cho cơ quan hành chính - chấp hành là một ủy ban. Thông thường, ủy ban này được lập nên bởi cơ quan đại diện - quyết nghị. Thành viên của ủy ban có thể được bầu từ những thành viên của cơ quan đại diện - quyết nghị hoặc chỉ người đứng đầu ủy ban có xuất xứ từ cơ quan này. Cơ chế làm việc của ủy ban này thường là “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách” gắn với việc lãnh đạo quản lý. Nhân vật được chỉ định làm chủ tọa ủy ban thường được coi là thị trưởng (huyện, xã trưởng) hay chủ tịch, nhưng xét về mặt bản chất quyền hạn người này cũng chỉ ngang tầm với những ủy viên khác.

*Mỗi kết cấu đều có những ưu điểm và hạn chế cần khắc phục.* Đối với kết cấu thủ trưởng, chúng ta thấy rõ những ưu điểm sau:

+ Trước hết, cơ chế thủ trưởng giúp giải quyết công việc chủ động và quyết đoán. Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, đặc biệt là ở các đô thị luôn phải giải quyết kịp thời các công việc phát sinh hàng ngày, hàng giờ. Xã hội hiện đại ngày càng có nhiều sự cố bất thường phải xử lý, giải quyết như ùn tắc giao thông, những vấn đề kinh tế – xã hội khác. Nếu phải đợi cả tập thể bàn bạc, thống nhất bằng biểu quyết theo một quy trình nhất định thì có thể dẫn đến chậm trễ, mất thời cơ giải quyết hoặc gây ra những hậu quả khôn lường trong quản lý.

+ Ưu điểm quan trọng nhất của cơ chế thủ trưởng là đề cao được trách nhiệm cá nhân trong lãnh đạo. Quyền lực tập trung vào cá nhân người đứng đầu (bộ phận khác chỉ là giúp việc) thì khi giải quyết một vấn đề cụ thể, dễ dàng xác định trách nhiệm thuộc về người đứng đầu đó.

Tuy nhiên, cơ chế thủ trưởng cũng có những hạn chế thường thấy, đó là: + Tính chủ quan, dựa vào kinh nghiệm cá nhân của người thủ trưởng nên dễ đưa ra những quyết định nóng vội, sai lầm; + Dễ nảy sinh tính trạng độc đoán, lạm dụng quyền lực.

Đối với kết cấu ủy ban (tập thể lãnh đạo), những ưu điểm được thấy rõ là: + Hạn chế được sự áp đặt ý chí chủ quan của cá nhân người lãnh đạo trên cơ sở cập nhật được thông tin đầy đủ, kịp thời, xem xét vấn đề thấu đáo; + Phát huy được tinh thần dân chủ,

huy động được trí lực của tập thể, gia tăng sự đồng thuận về mục tiêu và các giải pháp thực hiện. Tuy nhiên, cơ chế tập thể lãnh đạo cũng ẩn chứa những nhược điểm rất quan trọng:

- + Nhược điểm dễ nhận thấy nhất của cơ chế này là tiêu tốn nhiều thời gian cho việc họp hành, bàn bạc, thảo luận dẫn tới nhiều quyết định của tập thể chậm trễ, mất tính thời sự và hạn chế kết quả thực hiện.

- + Các quyết định thường mang tính thỏa hiệp, thiếu quyết đoán nhưng đồng thời lại có nguy cơ bị ý chí của một thiểu số có lợi thế thao túng. Nhiều khi, quyết định xét về mặt lý thuyết là ý chí của đa số, nhưng thực chất là ý chí của một cá nhân hay của một thiểu số nhất định.

- + Nhược điểm quan trọng nhất của cơ chế tập thể lãnh đạo là vấn đề xác định trách nhiệm cá nhân không rõ ràng. Trách nhiệm của tập thể thuộc về tất cả các thành viên nên bị phân tán, khó xác định. Khi xảy ra những hậu quả trong tiến hành thực hiện, chắc chắn sẽ có vấn đề đùn đẩy trách nhiệm, đổ lỗi cho tập thể, do vậy rất khó xử lý trách nhiệm cá nhân.

Như vậy, chính khả năng đùn đẩy trách nhiệm trong cơ chế tập thể lãnh đạo sẽ làm cho vấn đề độc đoán, chuyên quyền phát triển và đó là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng. Ở cơ chế thủ trưởng, việc khắc phục tính chủ quan, nóng vội bằng cách phát huy dân chủ chính là nhu cầu tự thân của chính nhân vật làm lãnh đạo của cơ quan hành chính - chấp hành. Bởi, khi trực tiếp chịu trách nhiệm với quyết định của mình, người lãnh đạo buộc phải tiếp thu, tham khảo các ý kiến sáng suốt của tập thể, của những bộ phận tham mưu, giúp việc vì sai lầm sẽ trả giá bằng sinh mạng chính trị của họ. Thế nhưng, việc khắc phục nhược điểm của cơ chế tập thể lãnh đạo sẽ rất là khó khăn. Giải pháp duy nhất cho vấn đề này là phải tập trung xác định trách nhiệm của từng cá nhân cụ thể trong các tập thể, các ủy ban ấy. Và, điều cần thiết nhất vẫn là đề cao vai trò của người chủ tọa. Bản chất của hành pháp là phải chịu trách nhiệm, do vậy xu thế của các quốc gia luôn tiến đến cơ chế thủ trưởng. Hoặc vì một lý do nào đó, kết cấu ủy ban (cơ chế tập thể lãnh đạo) được lựa chọn, thì vấn đề mấu chốt phải là xác định cho được trách nhiệm của các thành viên trong ủy ban đó, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu. Không đáp ứng yêu cầu này, cơ chế tập thể lãnh đạo sẽ không bảo đảm yêu cầu của sự kiểm soát quyền lực.

#### **2.4- Các tiêu chí đánh giá về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương**

Tiêu chí đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP là những căn cứ

(những biểu hiện cơ bản) phản ánh rõ tính chất, chức năng hoạt động để từ đó xác định được những ưu điểm, nhược điểm cũng như hiệu quả của các cơ quan CQĐP trong thực tiễn. Đó là các tiêu chí như sau:

#### ***2.4.1- Tính hợp lý trong phân định thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương***

Đây là một tiêu chí quan trọng để bình xét, đánh giá về tổ chức và hoạt động của CQĐP nói chung và các cơ quan CQĐP nói riêng. Việc tổ chức thực hiện quyền lực của một thiết chế nếu từ đầu đã không xác định đúng thẩm quyền (thể hiện rõ chức năng, nhiệm vụ) thì chắc chắn sẽ khó đảm bảo hiệu quả hoạt động của nó. Việc phân định thẩm quyền trước hết cần được thiết lập giữa chính quyền trung ương và các đơn vị CQĐP, sau đó là sự phân định giữa các đơn vị CQĐP với nhau.

##### ***2.4.1.1- Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và địa phương***

Việc phân định quyền lực nhà nước giữa chính quyền trung ương và CQĐP phản ánh quan niệm chính trị - hành chính của mỗi quốc gia. Qua đó thể hiện rõ nhận thức về vai trò, vị trí và chức năng của CQĐP. hệ thống quan điểm nhận thức đó cũng thay đổi tùy theo điều kiện lịch sử, chính trị, kinh tế và đặc biệt là theo lý thuyết tổ chức bộ máy nhà nước của những người cầm quyền của quốc gia đó. Tại mỗi quốc gia trong từng giai đoạn lịch sử, nội dung, cách thức phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và CQĐP cũng không hoàn toàn giống nhau. Thực tiễn tổ chức CQĐP trên thế giới cũng như lịch sử xây dựng CQĐP của Việt Nam đã cho thấy điều này.

Tuy vậy, việc xác định sự hợp lý, đúng đắn trong việc phân định thẩm quyền của chính quyền trung ương và CQĐP không phải là vấn đề đơn giản. Những lý luận tương chừng rất khoa học nhưng khi áp dụng và thực tiễn cụ thể lại không thực sự hợp lý, cần có những biến thể, vận dụng sáng tạo. Sự “hợp lý” đôi khi chỉ dừng lại ở việc chọn lựa một phương án tốt nhất trong một điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, cho dù đó không hẳn là phương án hoàn thiện.

Việc đánh giá CQĐP trên tiêu chí này sẽ giúp chúng ta có thể tìm kiếm một cơ chế phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với CQĐP ở Việt Nam, bởi cho đến nay, đây vẫn là vấn đề chưa có câu trả lời xác đáng.

##### ***2.4.1.2- Phân định thẩm quyền giữa các địa phương với nhau***

Để xác định thẩm quyền của CQĐP còn phải làm rõ một mối quan hệ giữa các CQĐP với nhau, làm rõ giới hạn thẩm quyền của từng đơn vị CQĐP, đồng thời xác định mối quan hệ hợp tác, liên kết vùng của các đơn vị địa phương với nhau như là những chủ thể bình đẳng.

Ngoài ra, việc phân định thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ tỏ ra đặc biệt quan

trọng đối với những chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Tuy về nguyên tắc, CQĐP đô thị và CQĐP nông thôn là những chủ thể bình đẳng nhưng hai loại chủ thể này có sự khác biệt rất lớn trong hoạt động quản lý. Tất yếu phải có sự phân biệt rạch ròi chức năng nhiệm vụ của hai loại chủ thể này, để mỗi loại đều được xác định thẩm quyền một cách chuyên sâu, phù hợp. Sự cào bằng, không phân biệt rõ chức năng và nhiệm vụ của CQĐP nông thôn và CQĐP đô thị là một bất cập lớn trong quản trị địa phương. Của một nền hành chính hiện đại.

Do vậy, sự phân định thẩm quyền, chức năng nhiệm vụ giữa CQĐP nông thôn và CQĐP đô thị cũng là một trong những tiêu chí góp phần đánh giá về tổ chức và hoạt động của CQĐP hiện nay.

#### *2.4.1.3- Phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương*

CQĐP là một khái niệm đa cấp: cấp tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương)/ cấp huyện (quận, thành phố, thị xã)/ cấp xã (phường, thị trấn). Việc xác định chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp CQĐP để phân định thẩm quyền một cách hợp lý cũng chính là một tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của thiết chế này trong bộ máy nhà nước. Nếu đánh giá sai chức năng, nhiệm vụ của một cấp CQĐP nào đấy sẽ dẫn đến những quy định không đúng về thẩm quyền, dẫn đến sự chồng chéo hay tính hình thức trong hoạt động của các thiết chế này, bộ máy tổ chức vừa kém hiệu quả vừa chồng chéo lãng phí.

#### *2.4.2- Sự tham gia của người dân trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương*

Đánh giá hiệu quả hoạt động của CQĐP đương nhiên là đánh giá việc thực hiện các chức năng mà thiết chế này đảm nhận. Vì vậy, một tiêu chí quan trọng để đánh giá các cơ quan CQĐP là sự tham gia của người dân trong hoạt động thực thi quyền lực của các thiết chế này. Có thể gọi tiêu chí này là tính đại diện, tính dân chủ của các cơ quan CQĐP.

Nhân dân giao quyền lực cho các cơ quan CQĐP bằng pháp luật và thông qua những người đại diện được bầu nên. Hoạt động của những người đại diện này cũng như cơ quan, tổ chức đại diện phải thể hiện đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Để định lượng được điều này, cần khảo sát ở các cơ quan của CQĐP, trong đó đặc biệt là cơ quan đại diện - quyết nghị. Những tính chất này được thể hiện qua các phương diện: cơ chế bầu cử; cơ cấu tổ chức của cơ quan đại diện - quyết nghị; cơ chế tổ chức thực hiện hoạt động quyết nghị và hoạt động giám sát... Mọi tầng lớp, cộng đồng dân cư đều phải có được đại diện trong các cơ quan đại diện của CQĐP và những đại biểu của họ phải được đảm bảo một môi trường dân chủ để phản ánh ý chí và nguyện vọng của những

người bầu ra họ. Những quyết nghị và sự giám sát của cơ quan đại diện – quyết nghị trong CQĐP phải là kết quả của một quá trình bàn bạc công khai, minh bạch và dân chủ.

#### ***2.4.3- Tính kiểm soát quyền lực, cơ chế chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương***

Kiểm soát quyền lực luôn là một tiêu chí quan trọng để đánh giá CQĐP. không kiểm soát quyền lực có nghĩa là sự lạm quyền, tham nhũng đã hiện hữu. Cơ quan đại diện - quyết nghị là cơ quan được nhân dân bầu nên để đại diện cho mình thực hiện việc quyết nghị. Thông thường, cơ quan đại diện – quyết nghị là cơ quan bầu nên cơ quan hành chính - chấp hành (Ngoại trừ trường hợp người dân bầu trực tiếp người đứng đầu cơ quan hành chính - chấp hành) nên việc kiểm soát quyền lực được giao cho các cơ quan đại diện - quyết nghị với chức năng được quy định rất chặt chẽ: Chức năng giám sát.

Kiểm soát quyền lực được hiểu theo nghĩa chung nhất là chức năng của mọi cơ quan nhà nước, bởi vì các cơ quan nhà nước đều có sự phối hợp, giám sát lẫn nhau trong hoạt động (Tòa án, Viện Kiểm sát cũng đang thực hiện việc kiểm soát quyền lực đối với CQĐP nhưng CQĐP cũng đang giám sát các cơ quan này). Riêng đối với các cơ quan hành chính - chấp hành, hoạt động giám sát việc thực hiện quyền lực càng phải được thực hiện thường xuyên, liên tục. Hiệu quả của hoạt động kiểm soát quyền lực chính là thước đo cho tính đúng đắn, hiệu quả hoạt động của CQĐP.

Sự kiểm soát quyền lực đối với CQĐP còn được thực hiện bởi chính quyền trung ương và các thiết chế chính trị - xã hội khác. Vai trò kiểm soát của các thiết chế này cũng rất quan trọng, nhất là trong xã hội dân sự. Đây là sự kiểm soát thường xuyên, toàn diện và sâu sắc. Cho nên, tính hiệu quả của sự kiểm soát này cũng chính là thước đo đánh giá phẩm chất của CQĐP.

Biểu hiện tập trung nhất của việc kiểm soát quyền lực chính là cơ chế chịu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan CQĐP nói riêng. Tính chịu trách nhiệm cũng là một tiêu chí đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP. Tuy nhiên, CQĐP là một thiết chế kép, được phân thành cơ quan đại diện - quyết nghị và cơ quan hành chính - chấp hành. Cơ quan đại diện - quyết nghị có đáng đáp của một quốc hội thu nhỏ, mọi quyết định của nó đều được giải quyết trên nghị trường, chỉ có cơ quan hành chính - chấp hành mới là một cơ quan hành pháp thật sự. Cơ chế chịu trách nhiệm chủ yếu được đặt ra với các cơ quan hành chính - chấp hành.

Để đánh giá về cơ chế chịu trách nhiệm của CQĐP, chúng ta cần phải làm rõ: việc xác định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, từng bộ phận sao cho trách nhiệm của từng cơ quan, bộ phận, cá nhân sẽ tương ứng những quyền hạn mà chủ thể đó được trao. Cơ chế trách nhiệm phải được cá nhân hóa và trong một số trường hợp,

phải có một cơ chế chịu trách nhiệm tập thể phù hợp (ví dụ: buộc từ chức, giải tán hội đồng, giải tán ủy ban...). Mỗi hành vi, quyết định của các cơ quan CQĐP đều phải xác định được trách nhiệm mà các chủ thể của nó phải gánh chịu nếu những hành vi, quyết định đó vi phạm pháp luật.

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP vô cùng phong phú và phức tạp, việc đánh giá các hoạt động này đòi hỏi phải có sự khảo sát toàn diện. Các tiêu chí trên chỉ là những căn cứ cơ bản nhất giúp cho việc đánh giá một cách tương đối về tổ chức và hoạt động của thiết chế này.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Chương 2 đã tập trung làm rõ những vấn đề lý luận về hoàn thiện các cơ quan CQĐP. Trước hết là khái niệm, vị trí, tính chất và chức năng của các cơ quan CQĐP. Đây là một vấn đề hết sức quan trọng, bởi trên cơ sở đó các cơ quan CQĐP được thành lập với một cơ cấu tổ chức và hoạt động phù hợp. Luận án đã làm rõ khái niệm địa phương, CQĐP và các cơ quan CQĐP, làm rõ tính chất của CQĐP nói chung và các cơ quan CQĐP nói riêng. Tính thống nhất quyền lực (quyền lực được trao từ nhà nước trung ương và quyền lực được trao từ nhân dân địa phương) là chìa khóa để luận giải chức năng cơ bản của các cơ quan CQĐP.

Cho dù có sự khác biệt nhất định nhưng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trên thế giới vẫn có sự tương đồng với những chức năng và nhiệm vụ cốt lõi của thiết chế này. Cho nên, sự thống nhất quan niệm về các cơ quan CQĐP là cơ sở lý luận để có sự nhất quán trong nhìn nhận, đánh giá về thiết chế này trên thực tiễn.

Tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP phải luôn phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế – xã hội của mỗi quốc gia, vùng lãnh thổ. Trong những quốc gia liên bang và những quốc gia đơn nhất, quan niệm về vị trí và tính chất của chính quyền địa phương chắc chắn không giống nhau. Đối với những quốc gia hình thành do sự kết hợp giữa các vùng miền lãnh thổ có tính độc lập, quan hệ giữa chính quyền địa phương của các vùng miền đó với nhà nước trung ương sẽ khác với những quốc gia luôn có sự tranh chấp chủ quyền lãnh thổ hay có sự thay đổi về chế độ chính trị. Sự khác biệt trong tổ chức và thực hiện chính quyền địa phương là vấn đề tất yếu, không thể máy móc cho rằng: mô hình tổ chức này là đúng đắn, ưu việt còn mô hình kia là lạc hậu, sai lầm. Tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP rất phong phú, đa dạng. Qua quá trình trải nghiệm, sàng lọc, mỗi quốc gia đều chọn cho mình những mô hình tổ chức các cơ quan CQĐP có tính phù hợp nhất định với tình hình chính trị – xã hội của mình và hướng đến với những phương thức tổ chức và hoạt động phát huy tối đa tính dân chủ, sáng tạo của người dân. Chương 2 của luận án đã tiếp tục khái quát hóa về tổ chức và hoạt động của

các cơ quan CQĐP qua hai thiết chế cơ bản: Cơ quan đại diện - quyết nghị và cơ quan hành chính - chấp hành.

Một vấn đề quan trọng còn lại đã được Chương 2 của Luận án đặt ra và giải quyết đó là: tiêu chí chung để đánh giá về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP là sự phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị – xã hội của từng quốc gia, trên cơ sở đảm bảo tính thống nhất của bộ máy nhà nước và phát huy tối đa sức mạnh dân chủ trong các hoạt động quản lý nhà nước hiện nay của các cơ quan CQĐP. Tiêu chí này đã được cụ thể hóa thành 3 tiêu chí: Sự hợp lý trong phân định thẩm quyền; sự đảm bảo cho người dân tham gia vào hoạt động và cơ chế kiểm soát quyền lực của các cơ quan CQĐP.

### CHƯƠNG 3

## THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

### 3.1. Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương Việt Nam trong lịch sử

#### *3.1.1- Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương trong các nhà nước phong kiến, quân chủ và thời kỳ Pháp thuộc ở Việt Nam*

Nhìn chung, việc tổ chức các cơ quan CQĐP ở Việt Nam trong các nhà nước phong kiến, quân chủ và thời kỳ Pháp thuộc có khá nhiều điểm đặc sắc, thể hiện một nền hành chính phù hợp với một cơ cấu xã hội bền vững, độc đáo. Sự biến đổi của các triều đại phong kiến, quân chủ đã không làm thay đổi được kết cấu này. Đặc biệt, sự biến đổi to lớn về chế độ khi Thực dân Pháp đặt ách đô hộ lên nước ta cũng chỉ đem lại một số cải cách mới chứ không hề làm thay đổi nền hành chính cũ. Theo một số nhà nghiên cứu, có thể xem xét các cơ quan CQĐP ở thời kỳ này bằng những phân đoạn khác nhau:

- *Các cơ quan CQĐP trước thời kỳ Pháp thuộc:*

Tổ chức bộ máy nhà nước phong kiến, quân chủ ở Việt Nam trải qua các triều đại chịu sự ảnh hưởng rất lớn của nhà nước phong kiến, quân chủ ở phương Bắc. Thế nhưng, kết cấu xã hội cũng như những yếu tố lịch sử, văn hóa của dân tộc đã tạo nên những nét đặc sắc trong tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy CQĐP nói riêng. Đó là:

+ Xã hội làng – xã và bộ máy chính quyền làng – xã đã chiếm vị trí quan trọng trong toàn thể hệ thống bộ máy CQĐP nói chung: Xã hội Việt Nam luôn là một xã hội nông nghiệp, dân cư chuyên sống làm ruộng và đặc biệt là sống tập trung trong các làng

xóm, thôn ấp – những cộng đồng có tính độc lập cao và vô cùng bền vững. Do vậy, ngay từ đầu các xã, thôn đã là các đơn vị hành chính cơ bản và việc quản lý tốt các đơn vị hành chính này luôn là vấn đề sống còn của các nhà nước phong kiến, quân chủ. Xã hội Việt Nam được các nhà nghiên cứu xác định là xã hội làng xã, và Việt Nam là quốc gia “liên bang” gồm hơn “2000 tiểu bang” (chữ tiểu bang để chỉ các đơn vị làng – xã của chúng ta).

+ Kết hợp giữa chế độ tản quyền và chế độ làng xã tự quản: Làng xã Việt Nam đã thực hiện cơ chế tự quản từ rất sớm, khởi đầu từ thời vua Lê Thánh Tông (năm Quang Thuận thứ 3 tức năm 1462 Dương lịch). Lúc này, ở làng xã, chức “xã quan” (do nhà nước bổ nhiệm) đã được đổi thành “xã trưởng” (do dân bầu). Mỗi 100 hộ dân thì được bầu 01 xã trưởng với những quy định khá khắt khe về chuẩn mực, điều kiện nhằm đảm bảo cho việc bầu cử được dân chủ.[\[22; 129\]](#) Những quy định này vẫn được duy trì qua các thời kỳ nhà Mạc, Trịnh – Nguyễn, Tây Sơn và đến triều đại phong kiến cuối cùng: nhà Nguyễn (Vua Minh Mạng đã thay đổi tên gọi chức vụ Xã trưởng thành Lý trưởng và bổ sung cho mỗi đơn vị làng xã thêm một chức vụ do dân bầu nữa là Phó lý trưởng) [\[55\]](#). Có thể nói, cấp xã là cấp chính quyền thấp nhất ở cơ sở có lịch sử lâu dài ở nước ta với chế độ tự quản như sau:

- \* Xã nào cũng có một ban quản trị gần như biệt lập với cấp trên. Ban quản trị này bao gồm một cơ quan ra quyết nghị (Hội đồng kỳ mục do dân bầu) và một cơ quan chấp hành (Xã trưởng).

- \* Xã nào cũng có tài sản riêng và có quyền tự do quản trị và sử dụng tài sản đó, có một đền thờ thần hoàng riêng cho xã mình.

- \* Xã nào cũng có một pháp đình riêng để xét xử các vụ án tạp tụng xảy ra giữa người dân trong xã, có một đội tuần phòng để bảo vệ an ninh trong xã.

- \* Xã nào cũng có quy chế riêng (Hương ước) của mình để điều chỉnh các quan hệ giữa các người dân bên cạnh hệ thống pháp luật của nhà vua, đồng thời có những phương thức đặc biệt để giao tiếp với nhà chức trách cấp trên.

Đối với chính quyền trên làng xã, các nhà nước phong kiến, quân chủ thực hiện cơ chế tản quyền, bổ nhiệm quan lại thực hiện việc cai trị. Điều đáng lưu ý là phương pháp liên kết này đã được áp dụng bằng cách liên kết các tỉnh và mỗi quan Tổng đốc có quyền kiểm soát 2-3 tỉnh lân cận, ví dụ: Sơn – Hưng – Tuyên Tổng đốc (Sơn Tây, Hưng Hóa, Tuyên Quang), Nam – Ngãi Tổng đốc (Quảng Nam, Quảng Ngãi)

- *Các cơ quan CQDP thời kỳ Pháp thuộc:*

Từ 1884 trở đi cho đến tháng 8-1945, nước Việt Nam được chia làm ba khu vực

hành chính:

+ *Nam kỳ (Cochinchine)*: là thuộc địa của Pháp từ năm 1874 nên có quy chế thuộc địa (cùng với 3 thành phố nhượng địa là Hà Nội, Hải Phòng và Tourance (Đà Nẵng). Đây là vùng lãnh thổ có bộ máy CQĐP thuộc quyền điều khiển của chính phủ Pháp. Ở đây đơn vị hành chính được chia: tỉnh chia thành quận, quận chia thành tổng, tổng chia thành xã.

+ *Bắc kỳ và Trung kỳ*: là đất bảo hộ, được chia thành: tỉnh – phủ – huyện/châu – tổng – xã (hoặc làng). Ở Bắc kỳ, các chức quan cấp tỉnh gồm Tổng đốc, Tuần phủ (tỉnh nhỏ) hoặc Bố chánh (miền thượng du) và có một Thông sứ người Pháp đại diện chính quyền Pháp. Ở Trung kỳ, quan đầu tỉnh (tỉnh nhỏ) gọi là Tuần vũ, quan đầu tỉnh miền thượng du gọi là Quản bạ.

Bước chuyển mới trong tổ chức CQĐP thời thuộc Pháp là xuất hiện cơ quan Hội đồng hàng tỉnh, đóng vai trò tư vấn, giám sát bên cạnh bộ máy hành chính. Ở *Nam kỳ*: Theo Nghị định ngày 15/5/1882 của Thống đốc Nam kỳ, Hội đồng hàng tỉnh được hình thành với tên gọi là Hội đồng tiểu khu (sau này tiểu khu đổi thành tỉnh). Ủy viên của Hội đồng gồm đại biểu các kỳ hào ở tổng và các quan lại như đốc phủ sứ, tri phủ, tri huyện. Chủ tịch Hội đồng là viên quan đứng đầu tiểu khu. Ở *Bắc kỳ*: Hội đồng hàng tỉnh chính thức được thành lập theo Nghị định của Thống sứ Bắc kỳ ngày 19/3/1913 với tên gọi “Hội đồng hàng tỉnh các thân hào bản xứ” (Conseil provincial des notables indigenes), gồm: các đại biểu được bầu theo hạt và một số do Thống sứ chỉ định theo đề nghị của Công sứ. Ở *Trung kỳ*: Hội đồng hàng tỉnh xuất hiện muộn hơn cả, theo Đạo dụ ngày 29/4/1913, cũng với tên gọi “Hội đồng hàng tỉnh các thân hào bản xứ” và cách tổ chức phỏng theo Hội đồng hàng tỉnh của Bắc kỳ. Tuy nhiên, những thiết chế Hội đồng hàng tỉnh này trên thực tế không có thực quyền, mà chỉ là những chiếc áo khoác dân chủ, khó phát huy được vai trò như một cơ quan đại diện dân cử thực sự.

### **3.1.2- Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương giai đoạn 1945 -1959**

Giai đoạn 1945 – 1959 là giai đoạn khởi đầu và đầy biến động của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Một bộ máy nhà nước non trẻ nhưng của nhân dân, vì nhân dân, đã được xây dựng và vận hành một cách mới mẻ và đầy trách nhiệm. Đối với hệ thống các cơ quan CQĐP, có thể phân chia thành các giai đoạn sau:

- *Giai đoạn các Ủy ban cách mạng*: Ngay sau Tổng khởi nghĩa thắng lợi, thay cho bộ máy chính quyền cũ bị đánh đổ, các Ủy ban nhân dân cách mạng và Ủy ban công nhân cách mạng được thành lập ở các địa phương và đóng vai trò như một Ủy ban hành chính. Một số địa phương trước đó đã có Ủy ban dân tộc giải phóng cũng được chuyển

thành Ủy ban nhân dân cách mạng.

Ủy ban gồm Chủ tịch, Phó chủ tịch và các ủy viên được phân công thực hiện các công việc của chính quyền với nhiệm vụ chủ yếu là “trấn áp sự chống đối của kẻ thù, bảo vệ cách mạng và xây dựng cuộc sống mới. Ủy ban chịu trách nhiệm trước cấp trên. [23]

Như vậy, lúc này bộ máy CQĐP chỉ tồn tại dưới hình thức *một bộ máy hành chính* (các Ủy ban cách mạng). Tuy nhiên, các Ủy ban này không phải là những cơ quan hành chính đơn thuần do cấp trên bổ nhiệm như thường thấy mà được quần chúng công khai hoặc bí mật bầu ra (do Mặt trận Việt Minh địa phương đứng ra thành lập và ra mắt công khai trước nhân dân). Do đó, đây là những cơ quan kết hợp cả tính đại diện và tính hành chính. Trong điều kiện cấp bách, yêu cầu một bộ máy đáp ứng được vai trò quản lý hành chính là vô cùng khẩn thiết nhưng yếu tố đảm bảo tính dân chủ của bộ máy đó trong trường hợp này đã không hề bị xem nhẹ.

- *Giai đoạn tổ chức CQĐP theo các Sắc lệnh và Hiến pháp 1946*: Sau tuyên bố độc lập, Hồ Chủ tịch đã ra Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 và Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 quy định về tổ chức chính quyền nhân dân xã, huyện, tỉnh, kỳ và thành phố, thị xã, khu phố. CQĐP lúc này gồm hai cơ quan: Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương **cử ra** và Ủy ban hành chính do Hội đồng nhân dân bầu ra. Ở cấp huyện, kỳ và khu phố chỉ có Ủy ban hành chính.

HĐND lúc này được xác định là cơ quan đại diện “thay mặt cho dân”. Mặc dù pháp luật chưa quy định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương như sau này, nhưng trong các quy định về thẩm quyền và các mối quan hệ với Ủy ban hành chính và các cơ quan chính quyền cấp trên, HĐND đã tỏ ra là một cơ quan chính quyền chủ đạo. (Nhất là thẩm quyền bầu ra Ủy ban hành chính).

Ủy ban hành chính (UBHC) các cấp là bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương, thường bao gồm 5 người: 3 ủy viên chính thức (chủ tịch, phó chủ tịch và ủy viên thư ký) và 2 ủy viên dự khuyết. UBHC lúc này mặc dù có trách nhiệm thi hành các quyết định của HĐND nhưng pháp luật vẫn chưa xác định là cơ quan chấp hành của HĐND mà là “cơ quan hành chính vừa thay mặt cho dân vừa đại diện cho Chính phủ”. Trong Hiến pháp năm 1946 đã quy định rõ thêm: “UBHC đồng thời chịu trách nhiệm đối với cấp trên và đối với HĐND địa phương mình” (Điều 60).

Như vậy, ngoài yếu tố UBHC chưa phải là cơ quan chấp hành tuyệt đối của HĐND (chỉ chủ yếu chịu sự chỉ đạo và chịu trách nhiệm trước cấp trên), có thể nói theo các Sắc lệnh 63, 77 và Hiến pháp năm 1946, hệ thống cơ quan CQĐP kiểu mới đã được thành

lập chính thức ở Việt Nam. Về bản chất, đây là mô hình tổ chức CQĐP theo mô hình Xô-viết: bộ máy chính quyền gồm hai cơ quan HĐND và UBHC trên cơ sở **HĐND là nền tảng**.

- *Giai đoạn đầu thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp*: Đây là giai đoạn bộ máy CQĐP có những thay đổi nhằm đáp ứng với tình hình kháng chiến, ví dụ như việc thành lập các đơn vị hành chính mới là *Khu*, sau đó là *Liên khu* (Sắc lệnh số 120-SL ngày 25/01/1948) và ở các đơn vị này thành lập các Ủy ban bảo vệ. Khi chiến sự lan đến đâu thì Ủy ban bảo vệ đổi thành Ủy ban kháng chiến và UBHC các cấp vẫn tiếp tục tồn tại và chuyển đổi thành Ủy ban hành chính kiêm kháng chiến. Như vậy, lúc này có hai ủy ban cùng tồn tại là Ủy ban kháng chiến và Ủy ban hành chính kiêm kháng chiến. Điều đó nhiều khi dẫn đến sự thiếu thống nhất nên Sắc lệnh số 91-SL ngày 01/10/1947 đã hợp nhất hai cơ quan này thành Ủy ban kháng chiến kiêm hành chính, sau đó Sắc lệnh 149 ngày 29/3/1948 đổi thành Ủy ban kháng chiến hành chính. Lúc này HĐND chỉ còn thành lập ở tỉnh và xã, không thành lập ở thành phố và thị xã nữa và các cuộc bầu cử HĐND tỉnh đều tạm hoãn (Điều 5 Sắc lệnh số 254).

Có thể thấy, trong giai đoạn này hoạt động của bộ máy CQĐP tập trung chủ yếu vào cơ quan hành chính. Ủy ban kháng chiến hành chính dưới sự chỉ huy của cấp trên hầu như quyết định mọi vấn đề. Những thay đổi này, dưới góc độ dân chủ thì khá hạn chế (không đảm bảo sự tham gia của nhân dân vào CQĐP), nhưng xét cho cùng đó cũng do hoàn cảnh kháng chiến bắt buộc.

- *Giai đoạn sau của thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp*: Khi cuộc kháng chiến chống Pháp phát triển và đi vào kết thúc, Chính phủ đã có những biện pháp củng cố chính quyền nhân dân, khôi phục lại những định chế dân chủ đã được quy định ở các Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77. Thay đổi quan trọng nhất của bộ máy CQĐP lúc này là: vừa khẳng định vị trí và vai trò của HĐND “là cơ quan quyền lực tối cao, quyết định mọi công việc của địa phương”, vừa xác định Ủy ban kháng chiến hành chính là cơ quan chấp hành của HĐND, “Ủy ban là Ban chấp hành của Hội đồng, chịu sự kiểm soát, điều khiển của Hội đồng thật sự” (Thông tư số 62 ngày 23/3/1951 của Bộ Nội vụ về kế hoạch củng cố chính quyền cấp xã)

### **3.1.3- Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương giai đoạn Hiến pháp năm 1959**

Sau kháng chiến chống Pháp thắng lợi năm 1954, đất nước Việt Nam chia làm hai miền với hai chế độ khác nhau. Miền Bắc với chính quyền Việt Nam Dân chủ Cộng hòa tiến hành xây dựng chế độ xã hội chủ nghĩa, Miền Nam vẫn tiếp tục tiến hành cuộc cách

mạng dân chủ nhân, chịu sự cai quản của chính quyền Việt Nam Cộng hòa.

Hiến pháp mới của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã được xây dựng vào năm 1959 và tiếp đến Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính đã được thông qua ngày 27/10/1962 để quy định một cách có hệ thống cách thức tổ chức CQĐP các cấp. Điểm nổi bật nhất của tổ chức CQĐP thời kỳ này là: - *Hội đồng nhân dân* được thành lập ở tất cả các cấp và được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. HĐND bầu ra UBHC là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. – *Ủy ban hành chính* được thiết lập ở tất cả các đơn vị hành chính (tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương – huyện, thành phố, thị xã – xã, thị trấn, khu phố trong thành phố) với cơ cấu gồm: Chủ tịch, một hoặc nhiều Phó Chủ tịch, ủy viên thư ký và các ủy viên (Số lượng thành viên cấp xã có từ 5 đến 7 người, cấp huyện có từ 7 đến 9 người, cấp tỉnh có từ 9 đến 15 người, khu tự trị có từ 9 đến 17 người), trong đó Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và ủy viên thư ký hợp thành bộ phận thường trực của UBHC. UBHC có nguyên tắc tổ chức và hoạt động như sau:

+ UBHC do HĐND cùng cấp bầu ra, thành viên của UBHC phải là đại biểu HĐND (Điều 84 Hiến pháp, Điều 51 Luật Tổ chức HĐND và UBHC năm 1962). Nhiệm kỳ của UBHC theo nhiệm kỳ của HĐND đã bầu ra mình.

+ Ngoài tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBHC thể hiện tính chất là cơ quan thường vụ của HĐND bởi quy định tại Điều 41 Hiến pháp 1959: “Ủy ban hành chính các cấp...triệu tập hội nghị Hội đồng nhân dân, chuẩn bị hội nghị Hội đồng nhân dân, đưa ra Hội đồng nhân dân thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương”

+ Trong hoạt động của UBHC đã bắt đầu coi trọng hơn chế độ lãnh đạo tập thể: “Ủy ban hành chính các cấp làm việc theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo, phân công phụ trách” (Điều 53 Luật Tổ chức HĐND và UBHC năm 1962). Đặc trưng của bộ máy hành chính nhà nước kiểu XHCN đã thể hiện rất rõ. Tuy nhiên, phải đến Hiến pháp năm 1980 thì chế độ làm việc tập thể mới được thể hiện hoàn toàn.

+ Các cơ quan, bộ phận chuyên môn đến đây được quy định rõ là cơ quan, bộ phận chuyên môn của UBHC, do UBHC các cấp thành lập và bãi bỏ. Cơ quan chuyên môn chịu sự lãnh đạo của UBHC, đồng thời chịu sự chỉ đạo về kỹ thuật và nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên.

*Phân lãnh thổ Miền Nam Việt Nam* chịu sự cai quản của chính quyền Việt Nam Cộng hòa, tiếp tục duy trì chế độ tư bản chủ nghĩa. Bộ máy chính quyền của Việt Nam Cộng hòa không ổn định, mấy lần đảo chính và thay đổi hiến pháp, tuy nhiên có thể kể

đến hai bản hiến pháp chính thức (ngoài ra còn 4 bản hiến chương tạm thời do các chính quyền “lâm thời” soạn ra) là: Hiến pháp năm 1959 (Đệ nhất Cộng hòa) và Hiến pháp năm 1973 (Đệ nhị Cộng hòa). Theo đó, bộ máy CQĐP của miền Nam được thiết lập với tính chất chung là bộ máy CQĐP mang tính quân quản.

Tính đến thời điểm năm 1975, miền Nam (Việt Nam Cộng hòa) được chia thành 44 tỉnh (đứng đầu là tỉnh trưởng) và đô thành Sài Gòn (đứng đầu là Đô trưởng), tỉnh chia thành các quận (đứng đầu là quận trưởng), dưới quận là các xã (xã trưởng) và xã chia thành các thôn, ấp. Tỉnh trưởng, đô trưởng là quân nhân do Tổng thống bổ nhiệm (phó tỉnh trưởng là công chức dân sự); quận trưởng, xã trưởng cũng là quân nhân trong đó quận trưởng do Tỉnh trưởng, đô trưởng bổ nhiệm. Đến thời kỳ Đệ nhị Cộng hòa thì chính quyền cấp xã mới có trở lại chế độ bầu hội đồng xã (Xã dưới 10.000 dân thì bầu 6 người, trên 10.000 dân thì bầu 12 người) [85]

#### ***3.1.4- Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương giai đoạn Hiến pháp năm 1980***

Hệ thống cơ quan CQĐP của Việt Nam trong giai đoạn này được tổ chức theo Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983, sửa đổi năm 1989. Đây được xem là giai đoạn CQĐP nước ta được tổ chức theo “chế độ dân ủy”, đúng với mô hình Xô-viết.

- *Sự phân chia đơn vị hành chính*: Đây là giai đoạn Việt Nam tổ chức đơn vị hành chính theo các cấp: tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương – huyện/thị xã/thành phố thuộc tỉnh/quận – xã/thị trấn/phường. Đơn vị hành chính *Khu tự trị* đã được bỏ trước đó do Nghị quyết kỳ họp thứ II Quốc hội khóa V ngày 27/12/1975. Tuy nhiên, một loại hình đơn vị hành chính mới được quy định đó là *Đặc khu*, tương đương với đơn vị tỉnh (ví dụ như Đặc khu Vũng tàu – Côn Đảo).

- *Hội đồng nhân dân*: Là cơ quan được tăng thêm nhiều quyền hạn. Điểm đặc biệt là HĐND trong giai đoạn này được quy định không chịu nhiều sự chi phối của cấp trên (so với Hiến pháp 1959). HĐND căn cứ vào pháp luật, chính sách của nhà nước và nhiệm vụ, quyền hạn của cấp mình, quyết định và bảo đảm thực hiện các chủ trương, biện pháp để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về các mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh và quốc phòng, không ngừng cải thiện đời sống vật chất, văn hóa của nhân dân địa phương và làm tròn nghĩa vụ đối với nhà nước.

- *Ủy ban nhân dân*: So với Hiến pháp năm 1959, thiết chế UBND nhìn chung

không có sự thay đổi nhiều ngoài tên gọi (UBHC đổi thành UBND), nhấn mạnh tính chấp hành và đặc biệt là nhấn mạnh hơn nữa cơ chế làm việc tập thể của cơ quan này. Cách thức tổ chức, tính chất, thẩm quyền và mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác của UBND theo quy định của Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 vẫn là: UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; do HĐND bầu ra, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp và trước UBND cấp trên trực tiếp.

Về cơ cấu tổ chức, UBND gồm: Chủ tịch, một hoặc nhiều phó chủ tịch, ủy viên thư ký và các ủy viên; thành viên UBND phải là đại biểu HĐND; Điều 52 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983 khẳng định tính chất tuyệt đối của cơ chế làm việc tập thể. Các cơ quan chuyên môn vẫn là cơ quan giúp việc của UBND cùng cấp và thủ trưởng các cơ quan này ngoài chịu trách nhiệm và báo cáo trước UBND cùng cấp, cơ quan chuyên môn cấp trên *còn phải báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp* (Điều 59 Luật năm 1983). Thiết chế “thường trực của UBND đã được quy định cụ thể hơn, đó là: Bộ phận thường trực của UBND gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và Ủy viên thư ký; Thường trực UBND có nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1- Bảo đảm việc thực hiện các nghị quyết của HĐND và các quyết định, chỉ thị của UBND; 2- Căn cứ vào quyết định của UBND, giữa hai kỳ họp của UBND, giải quyết những vấn đề thuộc quyền hạn của UBND và báo cáo với UBND trong phiên họp gần nhất; 3- Chuẩn bị các phiên họp của UBND, đưa ra UBND thảo luận những vấn đề thuộc nội dung các kỳ họp của HĐND. (Điều 53 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983)

- Điểm đặc biệt đáng chú ý là: UBND vẫn đảm nhận vai trò là “cơ quan thường vụ, thường trực của HĐND”. Vai trò này được nhấn mạnh thêm bằng quy định cho phép UBND, giữa hai kỳ họp của HĐND, được xét và giải quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND (trừ những vấn đề chỉ do HĐND quyết định), và báo cáo trình HĐND phê chuẩn (Điều 47 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983). Đây là quy định mà trước đây và sau này đều không có. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng như vậy không tách bạch chức năng của cơ quan quyết nghị và cơ quan thi hành, dễ dẫn đến sự lạm quyền của UBND.

Với tinh thần như vậy, HĐND không phải là cơ quan “đại diện – tư vấn” bên cạnh cơ quan hành chính hay là một thiết chế “tự quản” phi nhà nước như một số mô hình tự quản địa phương, mà là cơ quan đại diện quyền lực của nhân dân trên một lãnh thổ nhất

định và của nhà nước trung ương (nhân dân chung của toàn quốc). Đồng thời, UBND cũng không phải là một cơ quan hành chính của cấp trên đặt ở địa phương chỉ để “cai trị” mà là **một cơ cấu thuộc HĐND** với nhiệm vụ “chấp hành”. HĐND và UBND là một thể thống nhất, giữa hai cơ quan này không có sự tách biệt. HĐND ngoài ý nghĩa là cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thiết chế này còn được hiểu đó thực sự là **chính quyền địa phương thống nhất**, trong đó bao hàm cả UBND và các bộ phận hợp thành khác. Đây chính là nguyên mẫu của chế độ dân ủy, mô hình CQĐP kiểu Xô-viết.

Tính chất của mô hình này sau một thời gian hoạt động đã bộc lộ những hạn chế nhưng Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 được ban hành chủ yếu để bổ sung quy định về cơ quan thường trực của HĐND còn những nội dung khác về cơ bản vẫn giữ nguyên. Luật mới quy định việc thành lập *Thường trực HĐND* (ở cấp tỉnh và huyện) và *Ban thư ký HĐND* (ở cấp xã) đảm nhận vị trí thường vụ, thường trực để tổ chức các hoạt động của HĐND nhằm: để UBND tập trung vào hoạt động quản lý và hoạt động *giám sát* của HĐND được thực hiện có hiệu quả (bởi nếu cứ để UBND vừa tổ chức cho HĐND thực hiện việc giám sát trong khi UBND vừa là đối tượng bị giám sát thì khác nào “vừa đá bóng vừa thổi còi”). Tuy vậy, tính chất thường vụ, thường trực của UBND đối với HĐND vẫn không mất hẳn qua quy định: “cùng với Thường trực HĐND chuẩn bị các kỳ họp, phối hợp với các ban của HĐND xây dựng các đề án trình HĐND quyết định (Điều 44 Luật năm 1989). Ngoài ra, có một vài thay đổi nhỏ trong quy định về tổ chức UBND: Ngoài Chủ tịch, các thành viên khác của UBND không nhất thiết phải là đại biểu HĐND (Điều 48 Luật năm 1989) để tạo thuận lợi cho việc thành lập và thay đổi thành phần UBND vốn luôn phải thay đổi.

### ***3.1.5- Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương giai đoạn Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001)***

Đây là giai đoạn tổ chức và hoạt động các cơ quan CQĐP ở Việt Nam được thực hiện theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003. Nước ta được chia thành các cấp đơn vị: tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, huyện/thị xã/thành phố/quận, xã /thị trấn/phường và mỗi đơn vị đều có HĐND và UBND. Khái niệm CQĐP được hiểu một cách mặc định là một đơn vị hành chính -lãnh thổ cùng với hai cơ quan HĐND và UBND đặt trên đó. Điều này phản ánh quan niệm cho rằng CQĐP là hai bộ phận cơ quan trong hệ thống bộ máy nhà nước, không thấy được tính thống nhất của hai cơ quan này trong thiết chế CQĐP (thậm chí còn có quan điểm ghép mỗi cơ quan vào một nhánh quyền lực nhất định: HĐND thuộc hệ thống cơ quan quyền lực, UBND thuộc hệ thống cơ quan hành chính).

Đây là điểm bất cập trong quan niệm về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP.

- *Chức năng chung của các cơ quan chính quyền địa phương:*

Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND (1994, 2003) thì chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP có thể tổng hợp gồm:

+ Quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế – xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước trên cơ sở quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường pháp chế XHCN.

+ Thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần đảm bảo sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính từ trung ương đến cơ sở. Để thực hiện được điều này, những nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP cần được Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên quy định rõ ràng, cụ thể.

Quyết định các biện pháp để tổ chức thực hiện pháp luật và các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên là nhiệm vụ trước tiên và quan trọng nhất của cơ quan CQĐP, bởi nó tạo điều kiện và môi trường cho xã hội phát triển, người dân được tổ chức đời sống của mình theo quy định của pháp luật. Đây là loại công việc mang tính chất chấp hành của một cơ quan nhà nước ở địa phương cho nên những quyết định của CQĐP ở đây chủ yếu là quyết định *các biện pháp để thực hiện*.

Đương nhiên, CQĐP còn phải quyết định những công việc mang tính tự quản địa phương, thể hiện rõ nhất qua hoạt động của HĐND, cơ quan đại diện - quyết nghị, nơi nhân dân có thể thông qua đại biểu để thực hiện quyền làm chủ của mình. Do vậy, những công việc liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của nhân dân địa phương phải được cơ quan HĐND bàn bạc, quyết định, như: quyết định và phân bổ các nguồn thu (ngoài các nguồn thu của trung ương); quyết định chi tiêu ngân sách; quyết định các công trình đầu tư xây dựng bằng ngân sách địa phương, hoặc bằng ngân sách trung ương hỗ trợ, những công trình nằm gọn trên địa bàn và phục vụ nhân dân trên địa bàn; quyết định kế hoạch sử dụng đất, giá cho thuê đất; huy động đóng góp của nhân dân và quyết định vấn đề tổ chức các hoạt động dịch vụ công.

- *Kết cấu của các cơ quan chính quyền địa phương*

Có thể khái quát về bộ máy CQĐP ở Việt Nam như sau: Là một hệ thống thống nhất các cơ quan nhà nước được thành lập hầu như giống nhau ở tất cả các đơn vị hành chính. Đây đúng là khuôn mẫu của mô hình CQĐP kiểu các nước XHCN. Trong bộ máy

đó, HĐND luôn đóng vai trò là cơ quan chủ đạo, cơ quan quyền lực nhà nước, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên (Điều 119, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001). HĐND có kết cấu như: Thường trực HĐND, các ban của HĐND. UBND do HĐND bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND đồng thời là cơ quan hành chính ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND (Điều 123, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001). UBND có các cơ quan giúp việc được gọi là các cơ quan chuyên môn của UBND bao gồm các sở, phòng, ban.

Các đơn vị hành chính – lãnh thổ từ tỉnh xuống đến cấp xã là những cấu trúc lệ thuộc theo nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương, chủ quyền quốc gia là duy nhất mà đại diện là nhà nước trung ương. Các đơn vị chính quyền ở những đơn vị hành chính – lãnh thổ địa phương chỉ thuần túy mang tính chất hành chính, không phải là những cấu trúc lãnh thổ có chủ quyền.

Như vậy, HĐND và UBND đều cùng có chức năng chức năng chấp hành pháp luật tại địa phương, quản lý địa phương theo quy định của pháp luật. HĐND với tính chất là cơ quan đại diện - quyết nghị, là một cơ quan tập thể với phương thức hoạt động theo kỳ họp, ra quyết nghị về các vấn đề của địa phương đồng thời giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các đơn vị kinh tế, tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang và công dân ở địa phương. UBND là cơ quan hoạt động thường xuyên, có trách nhiệm cùng với thường trực, chủ tịch HĐND tổ chức hoạt động của HĐND, tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐND và những công việc được HĐND giao cho giữa hai kỳ họp. Mặt khác, UBND là cơ quan thực hiện quyền quản lý nhà nước ở địa phương, có nhiệm vụ tổ chức thi hành các quyết định, chỉ thị của cấp trên. Những quy định cụ thể về nhiệm vụ, thành phần của các cơ quan này có thể thay đổi, điều chỉnh qua từng thời kỳ nhưng nguyên tắc cơ bản về kết cấu của các cơ quan CQĐP không hề thay đổi.

Như vậy, Việt Nam đã có một lịch sử lâu dài để trải nghiệm về tổ chức và hoạt động các cơ quan CQĐP. Điều đặc biệt là mô hình tự quản địa phương cấp cơ sở đã được áp dụng từ rất sớm (Thế kỷ XV), qua các mô hình làng xã kết hợp với chế độ quân chủ chuyên chế. Sau Cách mạng Tháng Tám, một nhà nước dân chủ của nhân dân Việt Nam ra đời. Mọi quyền bính đều thuộc về nhân dân và nhân dân tin tưởng giao cho những người đại diện của mình, dưới sự lãnh đạo của Đảng để xây dựng nên bộ máy nhà nước mới. Cơ chế HĐND (cơ quan đại diện - quyết nghị) và UBHC/UBND (cơ quan hành chính - chấp hành) được hoàn thiện dần theo thời gian.

### **3.2- Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của**

## **pháp luật hiện hành**

Với 7 điều (từ Điều 110 đến Điều 116) của Chương IX, Hiến pháp năm 2013 đã quy định về CQĐP: Tiếp tục kế thừa những nội dung hợp lý, ổn định đồng thời bổ sung những quy định mới trên cơ sở khái quát, xác định nguyên tắc khả năng gợi mở cho những thay đổi mang tính đột phá.

Theo quy định của Hiến pháp (năm 2013) và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 thì HĐND được xác định là “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên” (Khoản 1 Điều 113 Hiến pháp năm 2013). Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của HĐND trước hết được thể hiện trong nguyên tắc tổ chức và hoạt động của CQĐP:

1. Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ.
2. Hiện đại, minh bạch, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân.

(Khoản 1, 2 Điều 5 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015)

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 còn quy định thêm về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp: “HĐND làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số” (Khoản 3 Điều 5). Như vậy, so với quy định vốn vẹn về nguyên tắc “tập trung dân chủ” (chung cho cả HĐND và UBND) như trước đây, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của HĐND đã được quy định cụ thể, phong phú.

Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục khẳng định: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương. Để xem xét rõ hơn các tính chất quan trọng này của HĐND, cần phải khảo sát ở hai phương diện: chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức, hoạt động của HĐND qua các cấp đơn vị hành chính.

### ***3.2.1. Chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân các cấp***

#### ***3.2.1.1. Chức năng quyết nghị:***

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi và bổ sung năm 2001) quy định HĐND quyết định về “...các biện pháp đảm bảo thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; Quyết định và bảo đảm thực hiện các biện pháp phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, củng cố an ninh và quốc phòng ở địa phương”. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 (Khoản 2 Điều 113) chỉ quy định khái quát “HĐND quyết định những vấn đề của địa

phương do luật định”.

*Những nội dung HĐND quyết nghị:* Những nội dung mà HĐND quyết nghị phong phú, đa dạng. Nội dung này được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 xác định theo hình thức dẫn chiếu:

- Trước hết là quyết nghị những vấn đề thuộc thẩm quyền của CQĐP .
- Bầu các chức danh của HĐND và UBND (Điều 83);
- Miễn nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức vụ do HĐND bầu và quyết nghị về việc từ chức của của những người có chức danh nói trên (Điều 84)
- Một vấn đề quan trọng của việc quyết nghị mà Luật tổ chức CQĐP năm 2015 quy định là trình tự thông qua dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo tại kỳ họp HĐND (Điều 85)

So với quy định của Điều 1 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003: “HĐND quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế – xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước”, chúng ta có thể thấy: quy định về nội dung quyết nghị của HĐND theo Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 khoa học và đầy đủ hơn.

*Phương thức quyết nghị:* Các biện pháp nói trên được đưa ra thảo luận và thông qua tại kỳ họp của HĐND dưới hình thức pháp lý là nghị quyết (Điều 10 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003; Điều 85, 86 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015). Nghị quyết này của HĐND là một văn bản quy phạm pháp luật và chỉ được xem là thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành (Điểm 9,12,14 Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015).

*Biện pháp bảo đảm thực hiện:* Sau khi ra nghị quyết, HĐND mà cụ thể là các cơ quan và đại biểu HĐND có trách nhiệm đảm bảo thực hiện các nghị quyết đó bằng các hoạt động như giám sát, đôn đốc, chất vấn, kiến nghị các cơ quan nhà nước, các tổ chức và cá nhân chịu trách nhiệm thực hiện và trong trường hợp cần thiết xử lý hay đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các chủ thể không thực hiện nghiêm chỉnh các nghị quyết của HĐND.

### 3.2.1.2. Chức năng giám sát:

Chức năng giám sát của HĐND lần đầu tiên được quy định tại điểm 12 Điều 115 Hiến pháp năm 1980, trên tinh thần của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm

2001) Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã quy định khá cụ thể: “HĐND được thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, TAND, VKSND cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương” (Điều 1 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003).

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định thẩm quyền giám sát cho từng cấp HĐND (tỉnh/ thành phố trực thuộc trung ương – huyện /thị xã/thành phố thuộc tỉnh (thuộc thành phố trực thuộc trung ương)/quận – xã/ thị trấn/phường. Cách quy định này giúp cho việc xác định thẩm quyền giám sát của HĐND các cấp được cụ thể hơn.

+ *Phạm vi và nội dung giám sát* của HĐND rất rộng, bao gồm tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội trong việc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của HĐND. HĐND có quyền triển khai hoạt động giám sát trên phạm vi toàn bộ địa bàn cấp mình (ở cấp cao hơn phạm vi về không gian càng rộng hơn). HĐND có quyền giám sát hoạt động của UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, TAND, VKSND cùng cấp; giám sát các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân (càng ở cấp thấp hơn thì đối tượng giám sát càng ít hơn). Hoạt động giám sát nhằm đảm bảo cho HĐND thực sự là cơ quan đại diện của nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; đồng thời bảo đảm cho Hiến pháp, pháp luật được tuân thủ thống nhất, nghiêm chỉnh trên phạm vi địa phương và bảo đảm thực hiện các quyết nghị của HĐND.

Đơn cử như quy định thẩm quyền giám sát của HĐND tỉnh: “Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND tỉnh; giám sát hoạt động của thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, Ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp và văn bản của HĐND cấp huyện” (Khoản 8 Điều 19 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015)

HĐND cũng ban hành nghị quyết về hoạt động giám sát của mình tại kỳ họp HĐND và bảo đảm thực hiện nghị quyết đó bằng sự kiểm tra, giám sát, đôn đốc, kiến nghị của đại biểu HĐND và các cơ quan chức năng của HĐND, đồng thời xử lý những đại biểu, cơ quan chức năng của HĐND không thực hiện nghiêm túc trách nhiệm giám sát của mình. Giám sát của HĐND bao gồm: giám sát của HĐND tại kỳ họp; giám sát của Thường trực HĐND; giám sát của các Ban của HĐND và giám sát của đại biểu

HĐND (Điều 87 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015)

+ *Hình thức giám sát tại kỳ họp HĐND*: Hoạt động giám sát của HĐND được tiến hành dưới các hình thức như sau:

\* Xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND, UBND, TAND và VKSND cùng cấp;

\* Xem xét việc trả lời chất vấn của Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND và các thành viên khác của UBND, thủ trưởng cơ quan chuyên môn của UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND cùng cấp;

\* Xem xét văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp khi phát hiện có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, VBQPPL của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp.

\* Thành lập Đoàn giám sát khi thấy cần thiết;

\* Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người có chức vụ do HĐND bầu.

+ *Giám sát của Thường trực HĐND*: Là hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá và đôn đốc đối với các đối tượng chịu sự giám sát trong việc chấp hành Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự xã hội. Đối tượng, phạm vi, nội dung giám sát của Thường trực HĐND rất rộng, về cơ bản gần như trùng với phạm vi đối tượng giám sát của HĐND cùng cấp (Khoản 3 Điều 104 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 /Điều 66 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003). Đó là: Thường trực HĐND giám sát các chủ thể có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của HĐND, đồng thời giám sát những hoạt động trong mọi lĩnh vực đời sống kinh tế – xã hội, trong hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật. Đồng thời Thường trực HĐND xem xét kết quả giám sát của các Ban của HĐND khi xét thấy cần thiết và báo cáo với HĐND tại phiên họp gần nhất (Khoản 4 Điều 104 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015)

Là hoạt động được thực hiện thường xuyên với hình thức và phương thức giám sát đa dạng, giám sát của Thường trực HĐND có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm Hiến pháp, pháp luật cũng như các nghị quyết của HĐND được tuân thủ thông nhất và nghiêm chỉnh trên phạm vi địa phương, tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND và pháp chế XHCN. Hoạt động giám sát này giúp HĐND có những căn cứ khoa học vững chắc, phù hợp với yêu cầu thực tế của địa phương, quyết định các vấn đề một cách đúng đắn, hiệu quả. Qua đó, HĐND phát hiện kịp thời những yếu kém, khuyết điểm trong hoạt động quản lý, điều hành, thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước,

tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội... ở địa phương, từ đó có những kiến nghị khắc phục sửa chữa. Đồng thời, hoạt động giám sát cũng giúp phát hiện kịp thời những điểm chưa phù hợp với tình hình thực tế hoặc trái với chủ trương, chính sách, pháp luật trong các nghị quyết do chính HĐND ban hành.

+ *Thực hiện giám sát thông qua hoạt động của các Ban của HĐND*: Các Ban của HĐND thực hiện giám sát bằng thẩm tra báo cáo, đề án do HĐND phân công; xem xét các VBQPPL của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp trong trường hợp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp; yêu cầu UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, TAND và VKSND cùng cấp báo cáo về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách. (Khoản 3 Điều 109 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015)

Đồng thời các Ban của HĐND thực hiện giám sát bằng cách tổ chức các đoàn giám sát hoặc cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan khác để xem xét, xác minh vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ban; tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

+ *Hoạt động giám sát của đại biểu HĐND*: Hoạt động của các đại biểu HĐND được thực hiện với các thẩm quyền sau: + Chất vấn Chủ tịch HĐND, Chủ tịch và các thành viên khác của UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp; + Yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân kịp thời chấm dứt những việc làm trái với chính sách, pháp luật của nhà nước của cơ quan, tổ chức hoặc của cán bộ, công chức, viên chức thuộc cơ quan, tổ chức đó; + Kiến nghị cơ quan nhà nước về việc thực hiện chính sách, pháp luật của nhà nước và về những vấn đề thuộc lợi ích chung và cơ quan hữu quan phải trả lời; + Đề nghị HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu.

Để thực hiện được những hoạt động nêu trên, pháp luật quy định cho đại biểu HĐND quyền và trách nhiệm cụ thể ở hai hình thức hoạt động chính: tiếp công dân và xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân. Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 chỉ quy định: “Đại biểu HĐND nhận được yêu cầu, kiến nghị của cử tri phải có trách nhiệm trả lời cử tri” (Điều 60). Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định rõ trách nhiệm: “Đại biểu HĐND có trách nhiệm tiếp công dân theo quy định của pháp luật” (Khoản 1 Điều 95).

Về vấn đề xử lý khiếu nại, tố cáo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy

định: “Khi nhận được khiếu nại, tố cáo của nhân dân, đại biểu HĐND có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết, đồng thời thông báo cho người khiếu nại, tố cáo biết”. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định nhiều quyền hạn hơn cho đại biểu HĐND: “Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết, khiếu nại, kiến nghị không đúng pháp luật, đại biểu HĐND có quyền gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại; khi thấy cần thiết, đại biểu HĐND yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó giải quyết” (Khoản 3 Điều 95)

Luật tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục quy định cụ thể hơn về hoạt động giám sát của HĐND các cấp trên nền tảng cơ bản của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Điều này cho thấy sự phát triển ổn định của cơ chế giám sát của HĐND.

+ *Hoạt động giám sát của Tổ đại biểu HĐND*: Mục 1 Chương VI Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định HĐND thực hiện chức năng giám sát thông qua các hình thức hoạt động: Hoạt động của toàn thể HĐND tại kỳ họp – Hoạt động của Thường trực HĐND – Hoạt động của các ban của HĐND – Hoạt động của Đại biểu HĐND. Ngoài việc thực hiện giám sát qua các hình thức hoạt động như trên, Luật tổ chức CQĐP quy định hình thức hoạt động mới: hoạt động của Tổ đại biểu HĐND. Hoạt động giám sát của tổ đại biểu HĐND được quy định: “Tổ đại biểu HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp trên địa bàn hoặc về các vấn đề do HĐND hoặc Thường trực HĐND phân công.” (Khoản 1, Điều 112)

### **3.2.2. Cơ cấu tổ chức của các cấp Hội đồng nhân dân**

#### **3.2.2.1. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương:**

HĐND cấp tỉnh có Thường trực HĐND và các ban, gồm: Ban Kinh tế và ngân sách, Ban Văn hóa – xã hội, Ban Pháp chế; nơi nào có nhiều dân tộc thì có thể thành lập Ban Dân tộc. Thường trực HĐND do HĐND cùng cấp bầu ra, gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực. Thành viên của Thường trực HĐND, thành viên của các Ban của HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp. Trưởng Ban của HĐND không thể đồng thời là thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND cùng cấp. Sở dĩ có quy định thành viên của Thường trực HĐND, của các Ban thuộc HĐND không kiêm nhiệm một số chức danh nói trên là do yêu cầu về tính độc lập, khách quan trong hoạt động giám sát của HĐND, trong đó Thường trực và các Ban của HĐND là người thực hiện hoạt động giám sát còn UBND và các cơ quan chuyên môn của UBND, VKSND, TAND là đối tượng giám sát.

Luật tổ chức CQĐP năm 2015 có thay đổi nhỏ về cơ cấu tổ chức của HĐND: Thường trực HĐND tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương gồm Chủ tịch HĐND, hai Phó Chủ tịch HĐND, các Ủy viên là Trưởng ban của HĐND và Chánh Văn phòng HĐND tỉnh. Chủ tịch HĐND tỉnh có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; Phó Chủ tịch HĐND tỉnh là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. (Khoản 2 Điều 18, Khoản 2 Điều 39)

*Đại biểu HĐND* là thành phần cấu thành nên tập thể cơ quan HĐND nên chất lượng của đại biểu chung quy vẫn là vấn đề quan trọng nhất khi nói đến vai trò, vị trí của thiết chế HĐND. Đại biểu HĐND nói chung và cấp tỉnh nói riêng phải là những người có đủ đức, đủ tài tham gia quyết định các vấn đề quan trọng ở địa phương, tự mình vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật, liên hệ mật thiết với nhân dân, nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của nhân dân và thực sự đủ điều kiện để tham gia các hoạt động của HĐND cấp tỉnh (sức khỏe, công việc...). Hiện nay, tiêu chuẩn của đại biểu HĐND cấp tỉnh không được quy định riêng mà theo tiêu chuẩn chung của đại biểu HĐND các cấp. Bao gồm: tiêu chuẩn về lập trường tư tưởng, phẩm chất, trình độ, năng lực, mối liên hệ với nhân dân...

*Cơ cấu đại biểu HĐND:* Về số lượng: đại biểu HĐND cấp tỉnh dao động từ 50 đến 90 đại biểu tùy thuộc đó là đơn vị miền núi hay miền xuôi, số dân của đơn vị. HĐND các thành phố trực thuộc trung ương dao động từ 50 đến 95 đại biểu, riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được bầu 105 đại biểu (Điều 39 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015). Cơ cấu tổ chức của HĐND phụ thuộc rất nhiều vào cơ cấu của đại biểu HĐND. Là cơ quan đại diện, HĐND cấp tỉnh cần có một cơ cấu tổ chức đại diện cho tất cả các tầng lớp dân cư ở địa phương, đáp ứng tốt nhất các yêu cầu chính đáng của nhân dân địa phương. Do vậy, cơ cấu đại biểu của HĐND cấp tỉnh phải hợp lý về số đại biểu là người đang công tác ở các cơ quan Đảng, nhà nước, lực lượng vũ trang, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể nhân dân; có tỷ lệ hợp lý giữa đại biểu người dân tộc thiểu số, đại biểu nữ, đại biểu trẻ tuổi, đại biểu trí thức, tôn giáo, đại biểu xuất thân từ công nhân, nông dân, doanh nhân tiêu biểu thuộc các thành phần kinh tế. Hiện nay, cơ cấu đại biểu HĐND cấp tỉnh cũng tương tự với cơ cấu của đại biểu HĐND các cấp, được sự hướng dẫn của UBTV Quốc hội (Khoản 3 Điều 4 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND năm 2015): Cơ cấu thành phần của HĐND do Thường trực HĐND đề nghị, dự kiến. “Thường trực HĐND dự kiến cơ cấu, thành phần, số lượng đại biểu của HĐND cấp mình”.

UBTV Quốc hội Khóa 13 đã có Nghị quyết số 1132/NQ-UBTVQH13 hướng dẫn việc xác định dự kiến cơ cấu, thành phần và phân bổ số lượng người được giới thiệu ứng đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016-2021: Đảm bảo có ít nhất 35% người trong danh

sách ứng cử là nữ; người ngoài Đảng được giới thiệu không dưới 10%; dưới 35 tuổi không dưới 15%; 30% tái cử; theo cơ cấu dân số của các đơn vị; đảm bảo tỷ lệ đại biểu chuyên trách...

Quyết định 215/QĐ-TTg ngày 16/02/2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc hướng dẫn cơ cấu, thành phần và số lượng đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 có nội dung: *...về cơ cấu đại biểu trẻ dưới 35 tuổi phấn đấu đạt tỷ lệ chung không dưới 15%; về cơ cấu đại biểu là phụ nữ, phấn đấu đạt tỷ lệ chung khoảng 30% trở lên; về tỷ lệ đại biểu là người ngoài Đảng, phấn đấu đạt tỷ lệ chung không dưới 30%.*

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định đối với các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập, tổ chức CQĐP gồm có HĐND và UBND, số lượng đại biểu HĐND ở các đơn vị này được Quốc hội quyết định khi thành lập đơn vị đó.

*3.2.2.2. Hội đồng nhân dân cấp huyện (huyện/thị xã/ thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương/quận):*

Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã có sự thay đổi về cơ cấu tổ chức của Thường trực HĐND huyện, gồm: Chủ tịch và hai Phó chủ tịch (Phó chủ tịch là đại biểu chuyên trách) và các Ủy viên là Trưởng ban của HĐND huyện (02 ban, nếu không có Ban dân tộc). HĐND quận, thành phố, thị xã thuộc tỉnh cũng cơ cấu tương tự như cơ cấu của HĐND huyện.

HĐND cấp huyện có Thường trực HĐND và các ban, Thường trực HĐND gồm: Chủ tịch, hai Phó Chủ tịch và các Ủy viên là trưởng các Ban của HĐND cấp huyện. Các Ban của HĐND gồm: Ban Kinh tế – xã hội, Ban Pháp chế. Nơi nào có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số thì thành lập Ban Dân tộc. Theo quy định tại Điều 25 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015: số lượng thành viên của các Ban của HĐND của cấp huyện do HĐND cùng cấp quyết định. Thành viên của Thường trực HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp (Luật tổ chức HĐND và UBND 2003 quy định chỉ quy định thành viên các Ban không là thành viên của UBND cùng cấp đồng thời không là thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND cùng cấp). Số lượng đại biểu HĐND cấp huyện được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định:

+ Huyện miền xuôi và quận có từ 80.000 người trở xuống được bầu 30 đại biểu, có trên 80.000 người thì cứ thêm 10.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 40 đại biểu.

+ Huyện miền núi và hải đảo có từ 40.000 người trở xuống được bầu 30 đại biểu,

có trên 40.000 người thì cứ thêm 5.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 40 đại biểu.

+ Thị xã có từ 70.000 người trở xuống được bầu 30 đại biểu, có trên 70.000 người thì cứ thêm 10.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 40 đại biểu.

+ Thành phố thuộc tỉnh có từ 100.000 người trở xuống được bầu 30 đại biểu, có trên 100.000 người thì cứ thêm 10.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 40 đại biểu.

+ Đối với các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nói trên nếu có từ 30 đơn vị trực thuộc trở lên được bầu 40 đại biểu, số lượng cụ thể do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Thường trực HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

### 3.2.2.3. Hội đồng nhân dân cấp xã (xã/ thị trấn/ phường):

Cũng như HĐND cấp tỉnh và cấp huyện, HĐND cấp xã có Thường trực HĐND nhưng chỉ HĐND gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND. Thành viên của Thường trực HĐND cấp xã không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp, HĐND xã không thành lập các Ban. Theo quy định tại Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, số lượng đại biểu HĐND cấp xã là:

+ Xã, thị trấn miền xuôi có từ 4.000 người trở xuống được bầu 25 đại biểu, có trên 4.000 người thì cứ thêm 2.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 35 đại biểu.

+ Xã, thị trấn miền núi và hải đảo có từ 3.000 người trở xuống đến 2.000 người được bầu 25 đại biểu, có trên 3.000 người thì cứ thêm 1.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 35 đại biểu.

+ Xã, thị trấn có dưới 2.000 người trở xuống đến 1.000 người được bầu 20 đại biểu, xã, thị trấn có dưới 1.000 người thì người được bầu 15 đại biểu.

+ Phường có từ 8.000 người trở xuống được bầu 25 đại biểu, có trên 8.000 người thì cứ thêm 4.000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 35 đại biểu.

Nhìn chung, so với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, quy định của Luật tổ chức CQĐP năm 2015 không có thay đổi về cơ cấu tổ chức của HĐND phường, xã. Chỉ có quy định về hoạt động chuyên trách của Phó chủ tịch HĐND phường, xã và nâng số lượng đại biểu HĐND các xã miền núi, vùng cao và hải đảo có số dân từ trên 1000 đến 2000 dân được bầu 20 đại biểu (thay vì 19 đại biểu như Luật tổ chức HĐND và

UBND năm 2003)

### **3.3- Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật hiện hành**

Trong kết cấu bộ máy CQĐP của Việt Nam, UBND luôn là cơ quan hành chính - chấp hành. Tính hai mặt trong tư cách pháp lý, tính tập thể trong tổ chức và hoạt động của thiết chế UBND vẫn được Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục quy định.

#### **3.3.1- Tính chất, chức năng của Ủy ban nhân dân**

##### **3.3.1.1. Tính chất pháp lý của Ủy ban nhân dân**

Tại Điều 114 Hiến pháp năm 2013 quy định:

1. Ủy ban nhân dân ở cấp CQĐP do HĐND cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

2. Ủy ban nhân dân tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao.

Như vậy, tư cách pháp lý của UBND vẫn thể hiện hai mặt: + Là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp; + Là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Căn cứ vào Khoản 1 Điều 114, có thể thấy: Hiến pháp năm 2013 đã đề ngỏ khả năng một số cấp đơn vị hành chính không tổ chức HĐND và chỉ có UBND. Chỉ có ở những cấp CQĐP đầy đủ HĐND và UBND thì UBND là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp. Nếu ở những cấp CQĐP không tổ chức HĐND thì UBND sẽ do một HĐND cấp khác (cấp cao hơn) bầu ra. Trong trường hợp đó, có nhiều ý kiến cho rằng UBND nên là một bộ phận (“cánh tay nối dài”) của UBND cấp trên đặt tại địa phương để thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Tuy nhiên, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã không phát triển khả năng này, chấm dứt các hoạt động thí điểm, trở lại với mô hình của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003: cấp CQĐP nào cũng tổ chức HĐND và UBND. Tư cách pháp lý này được tiếp tục khẳng định tại Khoản 1 Điều 8 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015. Cụ thể là:

- Với tư cách cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp: UBND có trách nhiệm tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp và hoạt động của UBND đặt dưới sự giám sát của HĐND. Đương nhiên, HĐND có quyền bầu, bãi miễn các thành viên của UBND cùng cấp và các đại biểu HĐND cùng cấp có quyền chất vấn các thành viên của UBND. Các quyết định, chỉ thị trái pháp luật của UBND sẽ bị HĐND cùng cấp bãi bỏ.

- Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương: UBND là thiết chế hoạt động thường xuyên, liên tục thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo sự phân cấp và chịu sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ, của UBND cấp trên trực tiếp. UBND có trách nhiệm thực hiện các văn bản pháp luật đồng thời phải có trách nhiệm báo cáo trước các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp. Trong trường hợp UBND ban hành các quyết định, chỉ thị trái pháp luật thì Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp có quyền đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ các văn bản đó.

### 3.3.1.2. Chức năng của Ủy ban nhân dân

Tuy có tính chất pháp lý hai mặt như trên đã phân tích, nhưng UBND – cơ quan đứng đầu bộ máy quản lý thuộc một đơn vị hành chính – lãnh thổ nhất định, chỉ có một chức năng là: quản lý nhà nước tổng thể theo lãnh thổ đối với mọi ngành, mọi lĩnh vực thuộc địa phương mình. Và, nhiệm vụ cụ thể của UBND gồm: bảo đảm việc thi hành pháp luật, văn bản của cấp trên và của HĐND cấp mình ở địa phương, đồng thời giám sát việc thi hành pháp luật của các cơ quan cấp trên đóng tại địa phương trong phạm vi những vấn đề thuộc quyền quản lý theo lãnh thổ.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cũng như các Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, 2003 đã bãi bỏ những quy định mà theo đó UBND còn có thêm chức năng là cơ quan “thường trực, thường vụ” của HĐND: *UBND có thẩm quyền giải quyết những vấn đề thuộc quyền hạn của HĐND cùng cấp trong thời gian giữa hai kỳ họp của HĐND chỉ trừ những vấn đề thuộc thẩm quyền đặc biệt của HĐND và những thẩm quyền thuộc Thường trực HĐND...* (Điều 41 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989)

Nhiệm vụ và quyền hạn của UBND được xác định tại Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 theo từng loại hình CQĐP (nông thôn, đô thị, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt) và từng cấp CQĐP (tỉnh, huyện, xã). Luật đã quy định nhiệm vụ và quyền hạn của UBND theo từng lĩnh vực một cách khái quát, không quy định theo kiểu liệt kê thẩm quyền của từng lĩnh vực cụ thể như Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Việc sử dụng phương thức liệt kê tuy cụ thể, chi tiết nhưng cũng có nhược điểm là dễ xảy ra trường hợp thiếu sót hoặc có nhiều nhiệm vụ mới phát sinh chưa được các nhà lập pháp cập nhật kịp thời. Như vậy, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 thể hiện tính chất của một luật khung, sẽ được cụ thể hóa bởi các luật chuyên ngành.

### 3.3.2- Cơ cấu, tổ chức của Ủy ban nhân dân

### 3.3.2.1. Nguyên tắc tổ chức

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục khẳng định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của UBND là *nguyên tắc tập trung dân chủ*, bởi đây là nguyên tắc chung của CQĐP. Nguyên tắc này được đặt bên cạnh nguyên tắc “Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật” và nguyên tắc “Hiện đại, minh bạch, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân” (Khoản 1, Khoản 2 Điều 5). Đồng thời, Luật cũng đã chính thức xác định nguyên tắc hoạt động của UBND: “UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND”

Tuy chưa định nghĩa, nhưng Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 cũng đã xác lập rất rõ nguyên tắc này với quy định: “Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, UBND thảo luận tập thể và quyết định theo đa số” cùng với các quy định đề cao vai trò của Chủ tịch UBND. Đó là: trong quá trình bầu cử các thành viên khác của UBND, HĐND tiến hành bầu các thành viên này theo danh sách của Chủ tịch UBND đề nghị (sau đó Thủ tướng, Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn). Trình tự này có thể gọi đúng hơn là thủ tục “lập UBND”, đã tăng cường vai trò cá nhân của Chủ tịch UBND, tạo nên cơ sở để thực hiện cơ chế chịu trách nhiệm của các thành viên khác trước chủ tịch UBND. Khi nghiên cứu toàn bộ các quy định của thiết chế, các nhà nghiên cứu đã có định nghĩa về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của UBND theo tinh thần của Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003: “Kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng nhưng nghiêng về chế độ tập thể lãnh đạo” [21].

Ngoài ra, có thể thấy một nguyên tắc khác trong tổ chức và hoạt động của UBND, đó là: Tách bạch chức năng của UBND ra khỏi HĐND: Việc bỏ “chức năng thường trực” HĐND của UBND, đã thể hiện rõ quan điểm tách bạch UBND ra khỏi HĐND, thể hiện tính độc lập tương đối của UBND, đảm bảo cho UBND thực sự là một cơ quan chấp hành đúng nghĩa. Bộ máy CQĐP là một chỉnh thể thống nhất, nhưng hai thiết chế bộ phận của nó (cơ quan đại diện - quyết nghị và cơ quan hành chính - chấp hành) vẫn có tính độc lập tương đối. Đó là nền tảng cho việc phân công và kiểm soát quyền lực. Kế thừa sự đổi mới của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 cũng quy định: *ngoài Chủ tịch UBND, các thành viên khác không nhất thiết là đại biểu HĐND* (Điều 119). Và, *Trong nhiệm kỳ nếu khuyết Chủ tịch UBND thì Chủ tịch HĐND cùng cấp giới thiệu người ứng cử Chủ tịch UBND để HĐND bầu. Người được bầu giữ chức vụ Chủ*

tịch UBND trong nhiệm kỳ **không nhất thiết là đại biểu HĐND**". Tinh thần này được tiếp tục khẳng định tại Khoản 3 Điều 83 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015

### 3.3.2.2. Cơ cấu, thành phần của Ủy ban nhân dân

Số lượng thành viên và cơ cấu tổ chức của UBND được quy định cụ thể trong Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 bao gồm: Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã có điểm thay đổi quan trọng về cơ cấu tổ chức của UBND (cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cấp huyện, quận), đó là: các Ủy viên của UBND bao gồm những người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng với Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an (như trước đây). Đây là bước kiện toàn chế độ làm việc tập thể của UBND.

Chủ tịch UBND là người đứng đầu UBND.

Các Phó chủ tịch UBND là người phụ trách một số mặt công tác nhất định của UBND theo sự phân công của Chủ tịch UBND. Như vậy, các Phó chủ tịch UBND đóng vai trò là người giúp Chủ tịch UBND bởi Khoản 1 Điều 122 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định: Phó Chủ tịch UBND có trách nhiệm "Thực hiện các nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch UBND và chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND về việc thực hiện nhiệm vụ được giao, cùng với các thành viên khác của UBND chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND". Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 chỉ quy định "Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do Chủ tịch UBND phân công và phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND về việc thực hiện nhiệm vụ được giao".

Kế thừa và phát triển hơn Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã nhấn mạnh chế độ trách nhiệm của các ủy viên của UBND. Khoản 1 Điều 123 Luật năm 2003 chỉ quy định: *Mỗi thành viên của UBND chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước HĐND, UBND cùng cấp*, mà không có quy định "chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND và đặc biệt là phải chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND trước HĐND cấp mình và cơ quan nhà nước cấp trên.

### 3.3.3. Hoạt động và thẩm quyền của Ủy ban nhân dân

#### 3.3.3.1. Hoạt động của Ủy ban nhân dân:

Ủy ban nhân dân, cơ quan hành chính - chấp hành của CQĐP là một thiết chế hoạt động tập thể, do vậy hoạt động của UBND bao gồm: + Hoạt động của tập thể UBND; + Hoạt động của Chủ tịch UBND và hoạt động của các thành viên UBND. Cũng có ý kiến cho rằng hoạt động của UBND còn bao hàm luôn cả hoạt động của các cơ quan chuyên môn của UBND. Tuy nhiên ý kiến này có phần không thỏa đáng bởi kết quả hoạt động

của các cơ quan chuyên môn chỉ là những tham mưu cho toàn thể CQĐP nói chung, không chỉ riêng cho UBND và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn không phải là thành viên của UBND.

+ *Hoạt động của tập thể UBND:* Theo quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Do vậy, hình thức hoạt động của tập thể UBND là phiên họp của UBND: "UBND họp thường kỳ mỗi tháng một lần" (Khoản 1 Điều 113). Trong phiên họp, UBND thảo luận và quyết nghị từng vấn đề dưới sự chủ trì của Chủ tịch UBND hoặc Phó Chủ tịch UBND được phân công. Tập thể UBND biểu quyết theo 3 hình thức: Tán thành, không tán thành, không biểu quyết. Các quyết nghị tập thể của UBND chỉ được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành. Trong trường hợp số tán thành và không tán thành ngang nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch UBND.

+ *Hoạt động của chủ tịch UBND và các thành viên:* Hoạt động của Chủ tịch UBND và các thành viên của UBND được thể hiện qua các quy định về thẩm quyền của Chủ tịch UBND và các thành viên UBND. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cùng như các Luật Tổ chức HĐND và UBND trước đó đã dành riêng một điều để quy định cụ thể về những nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND của từng cấp CQĐP. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 ở các điều: 121, 122, 123 đã quy định cụ thể phạm vi trách nhiệm giải quyết công việc cụ thể của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên của UBND. Tất cả những hoạt động này cũng đóng một vai trò quan trọng trong tổng thể hoạt động của UBND nói riêng và bộ máy CQĐP các cấp nói chung.

#### 3.3.3.2. *Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân:*

Thẩm quyền của UBND chính là thẩm quyền của tập thể UBND và thẩm quyền của Chủ tịch UBND.

+ *Thẩm quyền của tập thể Ủy ban nhân dân*

"Các vấn đề quan trọng của địa phương phải được UBND thảo luận và quyết định theo đa số" (Điều 124 Hiến pháp 1992, sửa đổi bổ sung năm 2001). Do vậy, "các vấn đề" này chính là giới hạn phạm vi nội dung thẩm quyền của tập thể UBND. Trên tinh thần xác định nguyên tắc hoạt động của UBND, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định thẩm quyền này khái quát hơn, tránh sự bỏ sót, phiến diện.

Quyền hạn cụ thể của tập thể UBND là quyền ra quyết định có các quy phạm pháp luật. Các quyết định của UBND có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với mọi cơ quan, tổ

chức, cá nhân có liên quan trong phạm vi địa phương. Chỉ có tập thể UBND mới có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (cùng với HĐND) theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

+ Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục quy định hoàn thiện về thẩm quyền của Chủ tịch UBND. Tuy không thực hiện cơ chế thủ trưởng của cơ quan hành pháp, nhưng thẩm quyền của Chủ tịch UBND đã thể hiện rõ nguyên tắc: "... kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND". Hiến pháp 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) là bản hiến pháp trực tiếp quy định thẩm quyền của Chủ tịch UBND, Hiến pháp năm 1980 và cả Hiến pháp năm 2013 đều không quy định. Điều này thể hiện tư tưởng trao quyền cho Chủ tịch UBND. Đó là: "Chủ tịch UBND lãnh đạo, điều hành hoạt động của UBND... Chủ tịch UBND có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc UBND và các văn bản sai trái của UBND cấp dưới; đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của HĐND cấp dưới, đồng thời đề nghị HĐND cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó"

Khi phân tích Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, chúng ta thấy đã có những quy định tiếp tục tăng cường thêm thẩm quyền của Chủ tịch UBND, đó là:

\* Có những quyền trước đây thuộc tập thể UBND nay trao cho Chủ tịch UBND: phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của UBND cấp dưới trực tiếp; đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc UBND và các văn bản sai trái của UBND cấp dưới...

\* Có những quyền hoàn toàn mới ngay cả UBND trước đây cũng không có, nay trao cho Chủ tịch UBND như quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ theo sự phân cấp.

\* Để thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của mình Chủ tịch UBND ban hành quyết định và chỉ thị. Đây cũng là quy định hoàn toàn mới, là bước tiến đáng kể so với thời kỳ trước đây khi quy định về thẩm quyền của Chủ tịch UBND.

Tinh thần này được tiếp tục thể hiện cụ thể hơn tại các quy định về thẩm quyền của Chủ tịch UBND các cấp tại các điều: 21, 29, 36, 43, 50, 52, 69, 71 của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015.

### **3.4. Đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay**

Hiện nay, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã phát sinh hiệu lực, cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016-2021 cũng đã được thực hiện

thành công. Các cơ quan CQĐP ở Việt Nam đang triển khai tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật mới. Để đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay, luận án đã khảo sát, đánh giá tổ chức và hoạt động của thiết chế này từ thời điểm Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có hiệu lực (từ năm 2004) cho đến khi HĐND và UBND khóa 2016-2021 chính thức đi vào hoạt động. Đồng thời, Luận án so sánh với những quy định mới của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 để thấy được sự khắc phục những hạn chế, tồn tại.

### ***3.4.1- Đánh giá tính hợp lý trong phân định chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay***

Tính hợp lý, khoa học trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền là một tiêu chí quan trọng khi đánh giá về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay. Luận án đánh giá tiêu chí này qua các quan hệ: Quan hệ giữa chính quyền trung ương và các cơ quan CQĐP; quan hệ giữa các cơ quan CQĐP với nhau, đặc biệt là CQĐP nông thôn và CQĐP đô thị.

#### ***3.4.1.1- Sự phân định chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của chính quyền trung ương và các cơ quan chính quyền địa phương các cấp***

##### ***- Những ưu điểm, thành tựu:***

Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và các cơ quan CQĐP ở Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 rất khó xác định bằng một tên gọi chính xác. Theo nhiều nhà nghiên cứu của Việt Nam, khái niệm “phân quyền”, phi tập trung hóa (Decentralization) chưa được phổ biến trong tư duy chính trị, pháp lý. Khái niệm phổ biến trong xã hội nói chung đó là “phân cấp” hoặc “phân cấp quản lý”.

Trước hết chúng ta cần xác định vị trí của Chính phủ trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trên phương diện quản lý nhà nước, Chính phủ có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện các nhiệm vụ của mình. Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định. Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Tiếp đến là nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ: quyền hành chính điều hành, quyền tổ chức phối hợp, quyền về nhân sự... (Điều 114 Hiến pháp 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001). Các thành viên của Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực mình phụ trách trong phạm vi cả nước, có quyền ra quyết định, chỉ

thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các địa phương trong cả nước.

Tại Điều 7 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, quy định về việc phân cấp (thẩm quyền của cơ quan phân cấp) mới được đề cập: *Chính phủ có trách nhiệm đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định nhiệm vụ cụ thể cho HĐND và UBND các cấp*. Trên cơ sở này, đến năm 1996, Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới ban hành Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp. Đây là văn bản đầu tiên quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương, thể hiện thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (và Chính phủ) trong việc phân cấp quản lý cho các cơ quan CQDP. Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 ra đời thay thế cho Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND năm 1996 nhưng những nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước cho các cơ quan CQDP vẫn không thay đổi.

Cùng với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, các luật chuyên ngành như (ngân sách, đất đai, giáo dục...) đã tham gia vào việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan CQDP trên từng lĩnh vực được cụ thể, rõ ràng hơn. Chính phủ đã phê duyệt chương trình tổng thể cải cách hành chính (Ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001) trong đó có nội dung cải cách bộ máy CQDP với nhiệm vụ: *phân cấp rõ ràng, hợp lý giữa trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị và nông thôn; tổ chức hợp lý HĐND và UBND ở từng cấp...* Tiếp đến, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 ban hành kèm theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ tiếp tục xác định nhiệm vụ: tổng kết, đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của CQDP nhằm xác lập mô hình tổ chức phù hợp, đảm bảo phân định đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả; xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp.

Như vậy, có thể nhận thấy rằng: việc đẩy mạnh phân cấp, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương hiện nay là một nội dung quan trọng trong cải cách bộ máy hành chính nhà nước theo hướng Nhà nước pháp quyền XHCN. Đây là quyết tâm của Đảng và Nhà nước và trên tinh thần đó, Chính phủ đã có những giải pháp tích cực để đổi mới, tăng cường phân cấp trong thực thi quyền lực nhà nước giữa trung ương và địa phương. Nhiều nội dung của Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ đã được triển khai thực hiện có hiệu quả. Một số lĩnh vực sau khi phân cấp quản lý đã góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế – xã hội (như lĩnh vực đầu tư, đất đai...)

- *Những hạn chế, bất cập:*

+ Tính bất hợp lý trong phân định thẩm quyền: Hạn chế trước hết là việc phân cấp vẫn mang tính chất từ trên xuống, chưa chú ý thỏa đáng đến năng lực thực tế và sự sẵn sàng của chính quyền cấp dưới trong việc đảm nhận nhiệm vụ. Việc phân cấp hiện nay chỉ nặng về chuyển giao công việc (nhiệm vụ) từ cấp trên xuống chứ chưa tương xứng với thẩm quyền và nguồn lực cần thiết (tổ chức, nhân sự, tài chính). Đến nay, trong vấn đề phân cấp về ngân sách, tổ chức cán bộ, quản lý dịch vụ công..., việc phân công vẫn chưa triệt để. Chính quyền trung ương còn quyết định đến nhiều vấn đề quá cụ thể, có tính vi mô mà đáng ra có thể phân cấp cho CQĐP đảm nhiệm việc thực hiện.

Việc phân cấp còn mang tính đồng loạt và chưa rõ ràng, chưa xác định cụ thể cấp nào có thẩm quyền gì. Đó là: các cấp tỉnh, huyện, xã đều thực hiện các nhiệm vụ luật định gần giống nhau (chỉ khác về cấp độ và khu vực địa lý) trong khi nguồn lực, năng lực của các CQĐP rất khác nhau. Điều này dẫn đến việc chức năng, nhiệm vụ của các cấp CQĐP chồng chéo, trùng lặp. Cấp dưới chỉ lo tổ chức thực hiện công việc mà trên giao xuống mà không có sự chủ động tham gia vào xây dựng kế hoạch, nên nhiều vấn đề cụ thể, chi tiết đã không được hoạch định phù hợp. Trừ 5 thành phố trực thuộc trung ương, các địa phương khác được hưởng chung một chính sách phân cấp, bất chấp sự khác nhau về quy mô, nguồn lực, năng lực. Tính chất “đại trà” này đã làm giảm hiệu quả rất nhiều chính sách phân cấp cho các cơ quan CQĐP hiện nay.

*Những điều chỉnh của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015:*

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã tiếp tục kế thừa những thành tựu và định hướng khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và CQĐP. Luật đã xác định các hình thức phân quyền, phân cấp.

Trong việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan CQĐP, Luật đã xác định nguyên tắc (Khoản 2 Điều 11): i) *Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia*; ii) *Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật*; iii) *Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ*;

Việc phân định thẩm quyền cho mỗi cấp CQĐP phải được quy định trong các luật và CQĐP tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn được

phân quyền.

Điều 13 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cũng đã quy định vấn đề phân cấp giữa chính quyền trung ương và CQĐP, giữa CQĐP cấp trên và CQĐP cấp dưới. Đồng thời, Luật cũng đã quy định những trường hợp ủy quyền của cơ quan hành chính cấp trên cho cơ quan hành chính cấp dưới: “Trong trường hợp cần thiết, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền bằng văn bản cho Ủy ban nhân dân cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể.” (Khoản 1 Điều 14).

Những quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 về phân định thẩm quyền đối với CQĐP vẫn chỉ là những quy định mang tính nguyên tắc. Những nguyên tắc này phải được triển khai trong thực tế bởi những luật chuyên ngành.

+ Tình trạng phân tán, tùy tiện trong hoạt động quản lý: Từ cấp tỉnh đến huyện, xã có thể nhận thấy một xu hướng phân tán nguồn lực từ trung ương đến địa phương. Từ năm 1986 đến nay, số tỉnh ở Việt Nam tăng từ 40 thành 63, số huyện tăng từ 522 thành 697, số xã tăng từ 9.901 thành 11.138. [74;19] Nếu so sánh với các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung quốc thì sự chia cắt thành 63 đầu mối kinh tế cấp tỉnh sẽ gây khó khăn không nhỏ cho việc tập trung quản lý, quy hoạch nguồn lực quốc gia.

Không chỉ phân tán nguồn lực và đầu mối quản lý, việc phân cấp hiện nay còn có tình trạng phân tán, tùy tiện trong việc ban hành, thực thi các quyết định điều hành kinh tế ở nhiều địa phương. Xuất phát từ việc chỉ đạo, điều hành thiếu kiên quyết của Chính phủ, các bộ, ngành đối với các vấn đề đã phân cấp nên tình trạng cục bộ, khép kín của địa phương tăng lên, giảm hiệu quả hoạt động đầu tư của Nhà nước. Có thể thấy rõ qua việc xây dựng tràn lan các khu công nghiệp, các nhà máy mía đường, sân bay, sân golf... thiếu định hướng, không theo quy hoạch chung, “mạnh ai nấy làm”. Trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật (xây dựng chính sách), nhiều địa phương đã có biểu hiện vượt quyền, nhất là các văn bản quy định về xử phạt hành chính, quy định vấn đề nhập cư, đặc biệt là các quy định thu hút đầu tư.

Với 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (không đều về diện tích, dân cư, tính chất, trình độ và tiềm năng phát triển) như hiện nay, Việt Nam có quá nhiều đầu mối trong quan hệ với chính quyền trung ương, ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng điều hành và kiểm soát của chính quyền trung ương đối với các địa phương. Mặt khác, quy mô tỉnh nhỏ không tạo ra được các điều kiện để tự phát triển nếu không có các giải pháp phối hợp, liên kết về kinh tế, văn hóa, địa lý đối với các tỉnh, thành phố bên cạnh. Việc tập trung các nguồn lực của trung ương và địa phương để đầu tư và phát triển đúng trọng tâm, trọng điểm sẽ tác động tích cực đến sự phát triển của

mỗi địa phương và cả vùng có sự liên kết. Việc hình thành những liên kết vùng đang là yêu cầu của cấp thiết của các CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

Mặc dù bị gián đoạn bởi chiến tranh, chia cắt nhưng trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội, Việt Nam đã và đang hình thành các vùng phát triển kinh tế-xã hội theo các khu vực địa lí. Vấn đề quy hoạch, phân vùng ở Việt Nam đã được Chính phủ chính thức quy định bằng Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 (63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được chia thành 6 vùng kinh tế-xã hội). Tuy nhiên, Nghị định này cũng chỉ dừng lại ở việc quy hoạch, quản lí quy hoạch chứ chưa đề cập cơ chế pháp lí cụ thể cho việc liên kết của các địa phương được quy hoạch. Những quy định mang tính manh nha, phác thảo này chưa thể xác lập nên một cơ chế liên kết vùng với những quy định về quyền và nghĩa vụ cho các thành viên tham gia cũng như một bộ máy điều hành, quản lí hoạt động của khối liên kết.

Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 2013, sau một loạt dự thảo được bàn bạc, thảo luận sôi nổi, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định: CQĐP cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhiệm vụ và quyền hạn “Phối hợp với các cơ quan nhà nước ở trung ương, các địa phương thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, thực hiện quy hoạch vùng, đảm bảo tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân” (Khoản 1 Điều 17, Khoản 1 Điều 38 Luật tổ chức CQĐP năm 2015). Đồng thời, Luật cũng đã giao cho HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thẩm quyền: “quyết định việc liên kết kinh tế vùng giữa các cấp chính quyền địa phương phù hợp với tình hình, đặc điểm của địa phương và bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân” (Điểm e Khoản 3 Điều 19, Khoản 1 Điều 40). Như vậy, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã đề cập vấn đề “liên kết kinh tế vùng” giữa CQĐP các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và việc tham gia vào liên kết vùng do chính HĐND các đơn vị này quyết định. Nội dung của liên kết này chưa được quy định rõ nhưng qua cách sử dụng từ ngữ có thể hiểu Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã xác định liên kết vùng là những liên kết kinh tế. Đây là những cơ sở quan trọng để pháp luật về CQĐP tiếp tục quy định về cơ chế liên kết vùng, xuất phát từ thực tiễn cũng như sự tiên liệu xu hướng phát triển của hoạt động liên kết trong tương lai.

+ Tình trạng thiếu sự kiểm soát: Trước hết là sự kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương đối với các nhiệm vụ đã phân cấp cho CQĐP: quan tâm chưa đúng mức. Có thể nói, sự phân cấp chưa đi kèm cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ để đảm bảo sự tuân thủ các chiến lược và quy hoạch chung khiến một số ngành, một số lĩnh vực có sự phát triển lệch hướng (cảng biển, sân bay, khu công nghiệp nở rộ), hoặc mất cân đối giữa các ngành công nghiệp với năng lượng, mất cân đối giữa sự phát triển với các công tác bảo vệ môi trường.

Điều thiếu quan trọng hơn cả là thiếu sự giám sát của người dân. Người dân – chủ thể chịu tác động cuối cùng của chính sách phân cấp lại chưa thực sự được tham gia có hiệu quả vào việc hoạch định cũng như giám sát việc thi hành các chính sách ở địa phương. Quyền tự quyết của CQĐP được mở rộng, nhưng cơ chế để buộc CQĐP phải hành động thực sự vì nhân dân địa phương được được đảm bảo tương ứng. Sự công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan CQĐP chưa được quy định chặt chẽ do đó sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho các biểu hiện tha hóa quyền lực, là mảnh đất tốt cho tham nhũng phát triển.

Những hạn chế này đã được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 khắc phục, Khoản 3 Điều 11 của Luật này quy định: “Quốc hội, HĐND các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát các cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp”. Luật cũng đã quy định rõ trách nhiệm thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên đối với các cấp CQĐP: “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 CQĐP”

Đồng thời Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cũng đã quy định chặt chẽ hơn sự giám sát của nhân dân trong việc thực thi quyền lực. Mỗi quan hệ giữa các cơ quan CQĐP với Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội ở địa phương được tiếp tục hoàn thiện, hình thành nên cơ chế giám sát của xã hội đối với các cơ quan CQĐP.

#### *3.4.1.2- Phân định chức năng, nhiệm vụ giữa chính quyền địa phương đô thị và chính quyền địa phương nông thôn*

##### *- Những ưu điểm, thành tựu:*

Chính quyền địa phương đô thị và nông thôn về nguyên tắc là những chủ thể bình đẳng, tuy nhiên trong hoạt động quản lý nhà nước của hai loại chủ thể này có sự khác biệt rất lớn. Sự khác biệt về nội dung quản lý nhà nước tất yếu dẫn đến sự khác biệt trong chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu bộ máy của chúng.

Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã định hướng ưu tiên phân cấp trong các lĩnh vực: quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, đầu tư; quản lý ngân sách nhà nước; quản lý đất đai, tài nguyên và tài sản nhà nước; quản lý doanh nghiệp nhà nước; quản lý các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công, quản lý cán bộ, công chức. Thực hiện Nghị quyết này, các Bộ, cơ quan

ngang bộ đã xây dựng đề án phân cấp quản lý thuộc các ngành các lĩnh vực: xây dựng, sửa đổi nhiều văn bản pháp luật, phân cấp khoảng 300 loại việc cho các cơ quan CQĐP. Nhiều quy chế đặc thù cho các đô thị đặc biệt đã được xây dựng, đó là:

+ Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội năm 2000;

+ Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ). Đối với đô thị đặc biệt là thành phố Hồ Chí Minh, Chính phủ đã giao cho UBND thành phố sự tự chủ về quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư và phát triển kinh tế – xã hội, quản lý nhà, đất và cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị, quản lý ngân sách nhà nước, tổ chức bộ máy quản lý cán bộ, công chức.

- *Những hạn chế, bất cập trong sự phân cấp, phát triển đô thị ở nước ta:*

+ Mặc dù đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội và có những chuyển biến tích cực, nhanh chóng trong những năm gần đây, nhưng nhìn chung các đô thị ở nước ta hiện nay vẫn còn yếu kém về cơ sở vật chất, kỹ thuật (đặc biệt là cơ sở hạ tầng). Sự tăng trưởng kinh tế chưa cân đối với sự phát triển đô thị và tăng trưởng dân số; công tác lập quy hoạch phát triển đô thị tầm nhìn dài hạn, bền vững còn rất nhiều hạn chế và đặc biệt công tác quản lý nhà nước tại các đô thị chưa đáp ứng được yêu cầu khách quan của quá trình đô thị hoá, trong đó có việc phân cấp quản lý nhà nước tại các đô thị chưa rõ ràng, chưa hợp lý. Đây chính là khởi nguồn cho việc không giải quyết được những vấn đề nan giải tại các đô thị hiện nay như: tắc nghẽn giao thông; ô nhiễm môi trường; cơ sở hạ tầng xuống cấp; xây dựng không theo quy hoạch, thiếu tầm nhìn; các tệ nạn xã hội nảy sinh nhiều,... Trình độ quản lý nhà nước chưa theo kịp với trình độ phát triển kinh tế xã hội đã và đang làm chậm quá trình đô thị hoá nói riêng và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung.

+ Hệ thống đô thị của nước ta theo cấp quản lý bao gồm các đô thị thuộc huyện (thị trấn); các đô thị thuộc tỉnh (thành phố thuộc tỉnh, thị xã) và các đô thị trực thuộc Trung ương (bao gồm 5 thành phố là: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ). Trong đó, các đô thị thuộc tỉnh đóng vai trò ngày càng quan trọng. Việc quy hoạch phát triển các đô thị này vừa phải nằm trong quy hoạch phát triển tổng thể của tỉnh, của cả vùng và của đất nước, đồng thời lại phải phù hợp với những đặc thù vốn có của một đô thị như đặc thù về tỉ lệ phi nông nghiệp, về mật độ dân số, về mức độ tập trung khoa học công nghệ. Bên cạnh đó, tại hầu hết các tỉnh ở nước ta, chính

quyền tỉnh thường đóng ngay trên địa bàn đô thị tạo thành đô thị tỉnh lỵ, là một điểm đặc biệt của các đô thị thuộc tỉnh, tạo cho các đô thị vai trò vừa là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, vừa là bộ mặt của một tỉnh. Do vậy, chính quyền tỉnh có trách nhiệm ưu tiên đầu tư phát triển đô thị, bảo đảm an ninh trật tự tại đô thị. Đây cũng chính là những công việc mà chính quyền đô thị phải thực thi.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP theo các loại hình: CQĐP nông thôn, đô thị, hải đảo và CQĐP ở các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Đây là một bước chuyển lớn trong việc thay đổi quan điểm “đánh đồng” như trước đây. Nội dung quy định sự khác biệt đến đâu, phù hợp chưa là vấn đề cần được nghiên cứu sau thời gian các quy định này có hiệu lực. Tuy nhiên, đây là cơ sở quan trọng để hoàn thiện các quy định của pháp luật về phân định thẩm quyền đối với các cơ quan CQĐP ở Việt Nam.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã một bước cụ thể hóa các nguyên tắc phân định thẩm quyền cho các cơ quan CQĐP, vấn đề phân quyền, phân cấp cũng như ủy quyền cho CQĐP cũng được xác định. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để xác định thẩm quyền cho các cơ quan CQĐP. Tuy nhiên, những nguyên tắc, quy định này cần có một quá trình tổ chức thực hiện trên cơ sở khắc phục những hạn chế, bất cập trong việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước trung ương và hệ thống các cơ quan CQĐP hiện nay.

#### ***3.4.2- Đánh giá sự tham gia của người dân vào hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương***

Hội đồng nhân dân là một thiết chế quan trọng trong bộ máy CQĐP của Việt Nam từ những ngày đầu thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa cho đến nay. Đây là một cơ quan đại diện - quyết nghị, là thiết chế để nhân dân thể hiện và thực hiện ý chí, nguyện vọng của mình. Mức độ tham gia của người dân vào hoạt động của các cơ quan CQĐP nói chung được thể hiện chủ yếu trong chức năng, nhiệm vụ của HĐND (chức năng: chức năng quyết nghị, chức năng xây dựng bộ máy và chức năng giám sát). Cơ quan hành chính - chấp hành (UBND) là một thiết chế do HĐND lập nên. Người dân không trực tiếp bầu hay bãi miễn thiết chế này. Do vậy, đánh giá sự tham gia của người dân vào hoạt động của các cơ quan CQĐP chính là đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đại diện - quyết nghị là HĐND các cấp.

##### ***3.4.2.1- Thực hiện chức năng quyết nghị***

- *Phân tích, đánh giá những ưu điểm, thành tựu:*

Để đánh giá về việc thực hiện chức năng quyết nghị của HĐND các cấp ở Việt Nam, cần phải đánh giá những kết quả của việc ban hành các nghị quyết, trong đó có các nghị quyết chuyên đề ban hành các văn bản pháp quy. Đồng thời, việc thực hiện chức năng quyết nghị còn thể hiện qua chất lượng của việc tham gia kỳ họp của HĐND, thể hiện qua kết cấu và chất lượng của đại biểu HĐND.

+ *Về chất lượng của các nghị quyết:* Trước hết, cần khảo sát về hoạt động thông qua các nghị quyết của HĐND: Nhìn chung trong thời gian gần đây, các nghị quyết được HĐND thông qua đạt được sự thống nhất cao, chất lượng nghị quyết được tăng lên, sát với tình hình thực tế của địa phương và có tính khả thi, đem lại hiệu quả thiết thực, đáp ứng được nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Số lượng các nghị quyết chuyên đề của HĐND cấp tỉnh ngày càng tăng. Với tính chất chuyên sâu về một vấn đề nhất định, với mục tiêu cụ thể, biện pháp rõ ràng, có thời gian triển khai nên việc ban hành các nghị quyết chuyên đề đã mang lại hiệu quả rõ rệt trong việc giải quyết những vấn đề quan trọng của địa phương. Theo báo cáo của Thường trực HĐND 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì trong 2 năm (2010-2011), HĐND cấp tỉnh đã thông qua 1405 nghị quyết chuyên đề, chiếm khoảng 31,92% tổng số nghị quyết (3344 nghị quyết).[28]

Năm 2004, Nhà nước đã xây dựng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND (nay đã thay thế bằng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015), các HĐND đã yêu cầu các cơ quan dự thảo và các ban thẩm tra tuân theo đúng quy trình soạn thảo để nghị quyết đảm bảo đúng pháp luật, mang tính khả thi và đi vào cuộc sống. Do vậy, việc ban hành nghị quyết của HĐND được đảm bảo tuân thủ đúng pháp luật. Việc ban hành nghị quyết cũng đã được thực hiện tốt ở nhiều HĐND cấp xã. Trong nhiệm kỳ vừa qua, nhiều nghị quyết quan trọng, thiết thực về nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh đã được ban hành, chất lượng của các nghị quyết đã nâng cao hơn so với trước, sát với tình hình thực tế và có tính khả thi cao hơn. [11; 103]

Trong việc quyết nghị, việc thông qua các nghị quyết ban hành văn bản pháp quy là quan trọng hơn cả. Đây là hoạt động thể hiện tính “lập pháp” của HĐND, và nó thể hiện ý chí, quyền lực của nhân dân. Bởi suy cho cùng, những quyết định của UBND vẫn chỉ là quyết định quản lý, thực sự những nội dung của nó đã được “quyết” bởi tập hợp các chính sách, quyết nghị do HĐND ban hành.

Trong những năm qua, HĐND các cấp đã ban hành một số lượng lớn các văn

bản quy phạm pháp luật. Theo báo cáo của Chính phủ thì trong 5 năm (từ 2005 đến 2010), HĐND cấp tỉnh đã ban hành 7.115 nghị quyết chứa văn bản quy phạm pháp luật (UBND cấp tỉnh ban hành 22.454 quyết định, chỉ thị chứa văn bản quy phạm pháp luật); ở cấp huyện số thống kê chung của HĐND và UBND: ban hành 75.104 nghị quyết, quyết định, chỉ thị chứa quy phạm pháp luật; ở cấp xã, số lượng văn bản chứa quy phạm pháp luật đã ban hành là 78.814 văn bản. [14] Qua số liệu tổng hợp, phạm vi của các văn bản rất rộng, điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực kinh tế – xã hội, an ninh quốc phòng, tuy nhiên cũng có một số tỉnh vẫn chưa ban hành các văn bản điều chỉnh hết các lĩnh vực có thẩm quyền. Có sự chênh lệch rất lớn trong số lượng các văn bản được ban hành của thành phố trực thuộc trung ương và một số tỉnh, phản ánh thực trạng về chênh lệch năng lực cụ thể hóa chính sách, pháp luật để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

Nhìn chung, chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật được nâng lên, số lượng các văn bản sai sót có xu hướng giảm dần qua các năm, nhất là các văn bản của HĐND. Việc tuân thủ các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã góp phần nâng cao chất lượng văn bản. Nhiều văn bản đã được ban hành kịp thời, rút ngắn về thời gian, giảm thiểu các thủ tục hành chính, đem lại nhiều thuận lợi cho người dân.

+ Chất lượng của các kỳ họp: Chất lượng của việc thực hiện chức năng quyết nghị còn thể hiện qua chất lượng của kỳ họp HĐND. Tại các kỳ họp, các đại biểu HĐND đã thể hiện vai trò của mình thông qua việc nghiên cứu, thẩm định báo cáo, đề án, tờ trình, dự thảo nghị quyết của Thường trực HĐND, UBND; qua việc phát biểu ý kiến thảo luận, chất vấn. Tỷ lệ tham gia kỳ họp của HĐND đạt 85-95%. Số đại biểu tham gia phát biểu ý kiến trong kỳ họp cũng tăng lên và ngày càng có chất lượng. Trung bình mỗi kỳ họp HĐND cấp tỉnh có khoảng 40-45 ý kiến phát biểu tại tổ được chuyển đến đoàn thư ký kỳ họp, khoảng 15 – 20 ý kiến phát biểu tại hội trường, 15 – 20 ý kiến chất vấn và trả lời chất vấn.[26]

+ Chất lượng và kết cấu của HĐND các cấp: Chất lượng thực hiện chức năng quyết nghị (và giám sát) còn được thể hiện qua số lượng và kết cấu của đại biểu HĐND các cấp:

Mỗi HĐND cấp tỉnh có khoảng từ 50 đến 80 người, thường trực HĐND cấp tỉnh trong toàn quốc là 227 người, trong đó Bí thư tỉnh ủy, thành ủy là ủy viên trung ương Đảng được HĐND tỉnh, thành phố bầu giữ chức Chủ tịch HĐND là 34 người. Phó Bí

thư thành ủy, tỉnh ủy giữ chức vụ Chủ tịch HĐND là 17 người. Còn lại, Chủ tịch, Phó chủ tịch HĐND cấp tỉnh là Ủy viên thường vụ thành ủy, tỉnh ủy. Thường trực HĐND chỉ có 3 người, Chủ tịch HĐND thường là kiêm nhiệm, công việc của HĐND đặt hết vào Phó Chủ tịch và người Ủy viên còn lại. Ví dụ HĐND tỉnh Ninh Bình khóa XIII có 50 đại biểu, Thường trực HĐND tỉnh có 3 thành viên: Chủ tịch HĐND do Phó Bí thư thường trực Tỉnh ủy kiêm nhiệm, Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực hoạt động chuyên trách. Về các ban của HĐND, theo báo cáo trong nhiệm kỳ 2004-2009, HĐND ở 39 tỉnh thành lập 3 ban; ở 25 tỉnh thành lập 4 ban, mỗi ban có từ 5-15 thành viên. Chẳng hạn HĐND tỉnh Ninh Bình có 3 ban: Ban kinh tế và ngân sách, Ban pháp chế, Ban văn hóa-xã hội, mỗi ban có 7 thành viên, số lãnh đạo hoạt động chuyên trách là 3 người. HĐND thành phố Đà Nẵng cũng có 3 ban tương tự. Đa số các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đều bố trí 01 trưởng ban và 01 phó ban, nhưng cũng có tỉnh bố trí 2 hoặc 3 phó trưởng ban. Theo số liệu thống kê thì HĐND cấp tỉnh có 48,2% trưởng ban và 44,8% phó trưởng ban hoạt động chuyên trách. Tuy nhiên vẫn còn một số tỉnh chưa bố trí đủ đại biểu hoạt động chuyên trách ở tất cả các ban của HĐND theo quy định của Quy chế hoạt động của HĐND cấp tỉnh, ví dụ: các tỉnh Ninh Bình, Hưng Yên, Lai Châu. Hiện nay một số địa phương vẫn chưa kiện toàn được bộ máy tổ chức của các ban, một số ban của HĐND vẫn chưa có thành viên chuyên trách, một số ban còn thiếu trưởng ban ...

Đối với HĐND cấp huyện, tính đến tháng 6 năm 2012 ở Việt Nam có 698 đơn vị cấp huyện trong đó có: 548 huyện, 47 quận, 46 thị xã, 57 thành phố thuộc tỉnh. (Số liệu của Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ). Từ kết quả khảo sát cho thấy: Chủ tịch HĐND cấp huyện đa số là do Bí thư cấp ủy cùng cấp kiêm nhiệm. Ví dụ, ở tỉnh Thanh Hóa có 81,48%, 81,48% Phó Chủ tịch HĐND là ủy viên thường vụ (22 vị), 25,3% Ủy viên thường trực HĐND là ủy viên cấp ủy (cấp huyện). Ở các tỉnh thành khác cũng có cơ cấu tương tự.[78]

Đối với HĐND cấp xã, tính đến tháng 6 năm 2012, cả nước có 11.118 đơn vị hành chính cấp xã trong đó: 9.034 xã, 1.447 phường và 637 thị trấn (Số liệu của Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ). Tại nhiệm kỳ 2004-2009, cử tri cả nước đã bầu được 278.812 đại biểu HĐND cấp xã [77], tại nhiệm kỳ 2011-2016, số đại biểu HĐND cấp xã là 278.758 (còn thiếu 2.962 đại biểu), số lượng đã có tăng lên do sự biến động của các đơn vị hành chính.[78]

- *Những hạn chế, bất cập của Hội đồng nhân dân các cấp trong thực hiện chức năng quyết nghị:*

Hạn chế, bất cập của HĐND các cấp trong thực hiện chức năng quyết nghị có thể gói gọn với nhận định: việc quyết nghị của HĐND vẫn mang tính hình thức, bởi hai nguyên nhân sau:

+ Trình độ, năng lực của đại biểu HĐND còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu chung. Cụ thể là:

- Hầu hết các đại biểu HĐND cấp xã và không ít đại biểu HĐND cấp huyện, cấp tỉnh không có kiến thức chuyên môn, thiếu những thông tin liên quan đến vấn đề cần thảo luận, nhất là những vấn đề liên quan đến tài chính, ngân sách và quyết toán thu chi hàng năm... Vì vậy, tại các kỳ họp, đại biểu HĐND đến dự chỉ nghe là chính, không tham gia thảo luận tại hội trường cũng như ở tổ đại biểu.

- Ở nhiều xã, phường, thị trấn, năng lực của Thường trực HĐND hạn chế nêu nhiều nghị quyết chất lượng kém, không chứa đựng những quy phạm pháp luật cụ thể hóa chính sách, pháp luật của nhà nước .

- Trình tự xem xét thông qua nghị quyết HĐND thường bị làm tắt, không theo đúng quy định của Điều 33,34 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND.

- Nhiều nghị quyết mắc sai phạm về thể thức văn bản, thiếu căn cứ pháp lý hoặc đưa ra những căn cứ pháp lý hết hiệu lực.

- Nội dung của nghị quyết HĐND ban hành phần lớn quyết định, thông qua những chủ trương, biện pháp nhằm triển khai những công việc được giao, được phê duyệt nên thiếu những nội dung, biện pháp tích cực liên quan những vấn đề của địa phương. Những nghị quyết liên quan đến các vấn đề nóng của địa phương chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ so với tổng số nghị quyết HĐND ban hành.

- Một số nơi không nhận thức đúng pháp luật nên đã ban hành nhiều văn bản sai thẩm quyền.

+ Đối với tất cả các cấp HĐND đều thiếu một cơ chế đại biểu chuyên nghiệp nên những hạn chế về năng lực của đại biểu là vấn đề khó khắc phục.

+ Phương thức lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đảng đối với HĐND chưa đảm bảo nguyên tắc dân chủ: Thực vậy, khi quyết định các biện pháp phát triển kinh tế, văn hóa – xã hội, củng cố an ninh quốc phòng ở địa phương thì HĐND một số tỉnh thường thảo luận và biểu quyết theo sự chỉ đạo của tỉnh ủy. Vì, thông thường nội dung cụ thể của

các kỳ họp, các biện pháp, chỉ tiêu cụ thể được bàn bạc và biểu quyết trong kỳ họp HĐND tỉnh thường được Hội nghị tỉnh ủy phê duyệt trước khi tiến hành kỳ họp của HĐND. Như thế, HĐND thực sự chỉ biểu quyết lại những vấn đề đã được Hội nghị tỉnh đảng bộ đã quyết hoặc cho ý kiến..

### *3.2.2.2- Đánh giá chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp*

Để đánh giá chức năng giám sát của HĐND cần phải đánh giá ở các góc độ: Đối tượng giám sát, nội dung giám sát và các hình thức giám sát.

Nội dung giám sát chính là sự tuân thủ pháp luật và các quy định, quyết định của CQĐP (sẽ được làm rõ khi phân tích các loại hình giám sát). Vấn đề gây nhiều ý kiến tranh luận chính là đối tượng giám sát. Trước hết phải xác định đối tượng quan trọng nhất của hoạt động giám sát của HĐND chính là UBND – cơ quan hành chính - chấp hành của các cấp chính quyền của địa phương mình. Những đối tượng giám sát còn lại của HĐND là các cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước trên địa bàn địa phương. Ý kiến tranh luận nảy sinh xoay quanh việc giám sát đối với hai đối tượng đặc biệt: Tòa án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân. Có ý kiến cho rằng: việc quy định HĐND giám sát các cơ quan tư pháp nói trên là không hợp lý bởi đây là những cơ quan đòi hỏi sự độc lập trong hoạt động. “Không thể chấp nhận việc HĐND địa phương có thể giám sát hoạt động tư pháp khi mà chính hoạt động của HĐND cũng có thể trở thành đối tượng bị giám sát của quyền tư pháp” [6; 17]. Việc kiến nghị của HĐND của HĐND đối với các cơ quan này cũng khó thực hiện bởi tính độc lập của các cơ quan này so với CQĐP.

Tuy nhiên, xét về mặt bản chất, chúng ta phải thấy rằng: HĐND là đại diện của nhân dân địa phương và các đại diện này có quyền biết được mọi hoạt động thực thi pháp luật đang diễn ra trên địa phương mình. Xét xử và kiểm sát – suy cho cùng vẫn là hoạt động thực thi pháp luật trong các chức năng chung của bộ máy nhà nước. Trong thiết chế CQĐP, cơ quan hành chính - chấp hành (UBND) mới là đối tượng xét xử của Tòa án nhân dân và chịu sự kiểm sát của Viện Kiểm sát nhân dân trong các hoạt động tổ tụng hành chính. HĐND không phải là đối tượng xét xử và kiểm sát của các cơ quan tư pháp này.

Hội đồng nhân dân thực hiện giám sát thông qua các hình thức là: Giám sát của HĐND (thông qua kỳ họp); giám sát của các thiết chế thuộc HĐND (Trường trực, các ban); giám sát của đại biểu HĐND.

#### *- Giám sát thông qua kỳ họp:*

Tại kỳ họp, HĐND thực hiện hoạt động giám sát bởi nhiều loại hình khác nhau, đó là: Giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền chính quyền cấp tỉnh;

Giám sát của HĐND đối với UBND thông qua hình thức xem xét báo cáo của UBND; Giám sát của HĐND đối với UBND thông qua xem xét việc trả lời chất vấn; Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu.

+ *Giám sát bằng xem xét các văn bản quy phạm pháp luật:* Thực ra, hoạt động giám sát việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật không chỉ được HĐND thực hiện ở kỳ họp mà còn thông qua các hình thức hoạt động khác: giám sát thông qua Thường trực và các Ban của HĐND, giám sát thông qua hoạt động của đại biểu HĐND. Tuy nhiên, bởi tính chất quan trọng của các văn bản pháp quy nên việc kết luận, xử lý đối với chúng vẫn thường được thực hiện ở hình thức hoạt động kỳ họp HĐND. Thường trực, các Ban, đại biểu HĐND qua giám sát phát hiện vấn đề nhưng xử lý các văn bản quy phạm pháp luật của các cấp CQĐP luôn đòi hỏi phải có sự quyết định của thiết chế cao nhất – kỳ họp của HĐND.

+ *Giám sát bằng thẩm tra báo cáo:* Giám sát bằng thẩm tra báo cáo là loại hình giám sát “truyền thống”, được tiến hành thường xuyên của HĐND trong thực hiện hoạt động giám sát. Tuy nhiên, hoạt động này cũng còn nhiều điểm bất cập: - Công tác chuẩn bị báo cáo chưa được xem trọng nên nội dung còn sơ sài, ít số liệu và chưa mang tính tổng hợp, đánh giá, so sánh; - Việc gửi báo cáo còn chậm nên đại biểu có ít thời gian nghiên cứu; - Việc thẩm tra các báo cáo chưa thực sự được coi trọng nên còn sơ sài, thiếu thông tin cần thiết để đối chiếu nên chưa mang tính chất phản biện, đánh giá khách quan; - Thời gian thảo luận ở hội trường còn ít, chưa phát huy được việc thảo luận ở tổ để bàn bạc sâu, tìm hiểu nguyên nhân của vấn đề; Các đại biểu do hạn chế về trình độ hoặc thiếu thời gian tìm kiếm thông tin nên các ý kiến tham gia đóng góp cho báo cáo thường thiếu khả năng thuyết phục. [ 79 ]

+ *Giám sát bằng chất vấn tại kỳ họp:* Có thể thấy nét nổi bật nhất trong hoạt động giám sát của HĐND các cấp là sự tăng cường hiệu quả các kỳ họp, đặc biệt là hoạt động chất vấn trong kỳ họp.

Ở cấp tỉnh, những năm gần đây, một số địa phương đã có một số đổi mới theo hướng dân chủ, nhiều đại diện phát biểu thẳng thắn, công khai, cởi mở, không khí kỳ họp sôi nổi, chất lượng cao. Có đến 50% các đơn vị HĐND trong các phiên họp khai mạc, bế mạc, chất vấn và trả lời chất vấn đã được tổ chức truyền hình, phát thanh trực tiếp. Có tỉnh đã tổ chức thông báo số điện thoại nóng trên các phương tiện thông tin đại chúng để khi nghe chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp HĐND, nếu cử tri thấy cần thiết thì gọi đến đề nghị chủ tọa yêu cầu người phải trả lời chất vấn phải trả lời đúng trọng tâm câu hỏi, tránh vòng vo, né tránh. Đây là việc làm thể hiện tính dân chủ, mang

lại hiệu quả, chất lượng thiết thực được nhân dân đồng tình hưởng ứng và tích cực tham gia. Việc tổ chức các kỳ họp HĐND thường được thường trực HĐND và các cơ quan liên quan chuẩn bị tốt, đặc biệt là hoạt động của thường trực trong việc chuẩn bị các báo cáo, đề án, dự thảo trình HĐND tại kỳ họp.

Ở cấp huyện, hoạt động chất vấn của HĐND cũng đã được thực hiện. Qua phương tiện thông tin đại chúng cũng đã phản ánh nhiều địa phương khi có những vụ việc quan trọng, hoạt động chất vấn cũng đã được tiến hành với những hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, nội dung của chất vấn chắc chắn còn hạn chế bởi nhiều nguyên nhân: - Số lượng đại biểu tham gia chất vấn còn ít; - Số đại biểu chưa chuẩn bị câu hỏi chất vấn, hoặc chỉ chất vấn đề lấy thông tin mà không phải là chất vấn để xem xét bản chất đúng sai của vấn đề; - Một số sở, ngành giải trình quá dài và chung chung, hoặc lợi dụng chất vấn để báo cáo thành tích...

+ *Giám sát bằng bỏ phiếu tín nhiệm*: Nhìn chung, đối với loại hình bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức vụ do HĐND bầu chưa được thực hiện thường xuyên và nhiều lúng túng do luật chưa quy định rõ mức độ công khai bỏ phiếu, sử dụng kết quả bỏ phiếu như thế nào, tỷ lệ bao nhiêu thì phải cách chức, để cách chức thì phải một lần hay phải trải qua hai lần bỏ phiếu liên tiếp ...

- *Giám sát của Thường trực và các ban của Hội đồng nhân dân*:

+ Thường trực HĐND cấp tỉnh đã chủ động tiến hành nhiều cuộc giám sát thuộc nhiều lĩnh vực theo chương trình giám sát của HĐND. Nhìn chung, việc phối hợp giám sát giữa Thường trực HĐND tỉnh với các ban của HĐND (và đại biểu HĐND) ở các địa phương được thực hiện tốt. Thường trực HĐND tỉnh đã phối hợp cùng với Thường trực HĐND cấp huyện (ví dụ đề nghị giám sát việc thực hiện các chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn ở miền núi, việc phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, ngành nghề theo nghị quyết của HĐND tỉnh). Khi thường trực và các Ban của HĐND tỉnh về giám sát đã nhận được sự phối hợp của Thường trực HĐND cấp huyện, xã nơi được giám sát.

+ *Tổ chức đoàn giám sát, giám sát chuyên đề*: Trong những năm gần đây, Thường trực HĐND cấp tỉnh, các ban của HĐND cấp tỉnh đã tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát với việc thành lập các đoàn giám sát và giám sát theo chuyên đề. Các đoàn giám sát được tổ chức giữa hai kỳ họp, thời gian mỗi đợt kiểm tra, giám sát từ 01 đến 02 tuần. Thường trực HĐND cấp tỉnh còn phối hợp với Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội tại địa phương tiến hành giám sát theo chuyên đề. Ví dụ: Tiền Giang tham gia đoàn giám sát của Ủy ban

Thường vụ Quốc hội về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Bắc Giang phối hợp với Hội đồng dân tộc của Quốc hội giám sát việc thực hiện chương trình xây dựng trung tâm cụm xã miền núi, vùng cao.

Tuy nhiên, ở không ít địa phương, hoạt động giám sát giữa hai kỳ họp của HĐND chưa được phát huy, cá biệt có địa phương cả một năm chỉ tổ chức 02 đợt giám sát. Việc kiểm tra, đôn đốc, giải quyết yêu cầu sau kiểm tra giám sát vẫn chưa được quan tâm đúng mức, các cơ quan có liên quan chưa tích cực tâm giải quyết và báo cáo kết quả việc thực hiện kết luận của kiểm tra, giám sát. Cơ quan bị kiểm tra, giám sát nếu có sai phạm đã chưa chủ động khắc phục, sửa chữa. Kế hoạch kiểm tra giám sát luôn bị thay đổi, ảnh hưởng đến việc thực hiện nghị quyết của HĐND.

*- Giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân:*

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định khá nhiều thẩm quyền trong việc thực hiện chức năng giám sát của đại biểu HĐND. Tuy nhiên, quy định về hai các hoạt động cụ thể để thực hiện các quyền đó thì chưa rõ: quyền và nghĩa vụ tiếp công dân cũng như xử lý khiếu nại, tố cáo.

Trước hết, việc tiếp công dân chưa được tổ chức thường xuyên với mục tiêu chính là tiếp thu, lắng nghe ý kiến và đặc biệt là tiếp nhận những khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân. Mỗi đại biểu HĐND chưa phải là những địa chỉ cụ thể để người dân đến gặp gỡ, phản ánh những vấn đề của mình một cách thường xuyên, chủ động. Tiếp công dân của đại biểu HĐND chỉ mới dừng lại ở hoạt động tiếp xúc cử tri.

Hoạt động giám sát của đại biểu HĐND được quyết định bởi nguồn thông tin, tư liệu và “sức ép” từ phía cử tri đối với người đại biểu. Vì vậy, hoạt động tiếp xúc cử tri đã đặc biệt chú trọng. Thường trực HĐND ở một số địa phương đã sáng tạo thêm các kênh thu thập ý kiến, kiến nghị của cử tri trên các phương tiện thông tin đại chúng như Thành phố Hồ Chí Minh, Bắc Cạn, Kom Tum, Tây Ninh. Nhiều tỉnh có tỷ lệ đại biểu tiếp xúc cử tri cao như Ninh Bình, Thanh Hóa, Đồng Nai đạt 95-99%. Thường trực HĐND tỉnh Tiền Giang tổ chức 393 cuộc tiếp xúc, với 24.013 lượt cử tri tham dự, ghi nhận được 2151 ý kiến.[ 79 ]

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động tiếp xúc cử tri vẫn còn nhiều hạn chế: chuẩn bị tài liệu chưa kịp thời hay có tình trạng tiếp xúc những cử tri đã được chọn lựa, tiếp xúc với các “đại cử tri”, “cử tri chuyên nghiệp” khiến cho hoạt động này trở nên hình thức. Từ nguồn thông tin và sự “ủy thác trách nhiệm” mang tính hình thức đó, hoạt động của đại biểu HĐND nói chung và hoạt động giám sát của đại biểu HĐND nói

riêng sẽ rất hạn chế.

Hoạt động tiếp công dân đã được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định chặt chẽ. Đây không phải là hoạt động “tiếp xúc” theo vài đợt nhất định trong năm mà là hoạt động thường xuyên, liên tục (theo lịch trình do luật định). Tuy nhiên, quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vẫn là những quy định khung, cần được triển khai thực hiện cụ thể trên thực tế.

### ***3.4.3- Đánh giá tính kiểm soát quyền lực, cơ chế chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương***

Trong hệ thống các cơ quan CQĐP của Việt Nam, UBND là cơ quan hành chính - chấp hành. Chức năng cơ bản, khái quát nhất của UBND các cấp chính là chức năng quản lý nhà nước thẩm quyền chung ở địa phương. Do vậy, đánh giá tính kiểm soát quyền lực và cơ chế chịu trách nhiệm của tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan này được thực hiện thông qua tổ chức và hoạt động của UBND các cấp..

#### ***3.4.3.1- Những ưu điểm, thành tựu***

Có thể phân tích, đánh giá tính kiểm soát quyền lực, cơ chế chịu trách nhiệm của thiết chế UBND qua hai phương diện chính: cơ chế thành lập; cơ cấu tổ chức và hoạt động của thiết chế này trong hệ thống các cơ quan CQĐP.

#### ***- Về cơ chế thành lập:***

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 thì “UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên”. Quy định này của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 là sự kế thừa các quy định trước đó. Ngay từ những ngày đầu thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, quy định UBND (UBHC) do HĐND cùng cấp bầu đã được thực hiện. Như vậy, UBND là cơ quan song trùng trực thuộc, vừa trực thuộc Chính phủ hoặc UBND cấp trên vừa trực thuộc HĐND cùng cấp. Hai điểm cần chú ý đối với cơ quan chế thành lập:

+ UBND cấp nào do HĐND cấp đó bầu ra ngay sau khi cuộc bầu cử đại biểu HĐND được tiến hành.

+ Nhiệm kỳ hoạt động của UBND theo nhiệm kỳ của HĐND.

Có thể nói, cơ chế thành lập UBND đã cơ bản thể hiện tính chất “tự quyết” của chính quyền địa phương. Bộ máy CQĐP không phải được áp đặt từ trên xuống, nhân dân địa phương được trao quyền tự quyết về nhân sự của các cơ quan công quyền của

địa phương mình. Đây là nền tảng quan trọng trong việc xây dựng một bộ máy CQĐP dân chủ, hiện đại.

*- Về cơ cấu tổ chức và hoạt động:*

UBND luôn là một thiết chế hoạt động tập thể. Trước Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, số lượng, cơ cấu cụ thể của UBND các cấp, tức là số lượng Phó chủ tịch và cơ cấu thành viên của UBND các cấp được Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 và Nghị định số 36/2011/NĐ-CP ngày 23/5/2011 của Chính phủ (sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004) quy định. Cụ thể như sau:

- Đối với cấp tỉnh:

Trong nhiệm kỳ hoạt động của HĐND các cấp 2011-2016, UBND thành phố Hà Nội có 13 thành viên gồm 01 Chủ tịch, không quá 06 Phó Chủ tịch và các ủy viên. Thành phố Hồ Chí Minh có 13 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 05 Phó Chủ tịch và 07 ủy viên. UBND tỉnh với dân số từ 2 triệu trở lên hoặc có diện tích từ 10.000km<sup>2</sup> trở lên và thành phố trực thuộc trung ương là đô thị loại I (trừ Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh) có 11 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 04 Phó Chủ tịch và 06 ủy viên. UBND các tỉnh còn lại có 9 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 03 Phó Chủ tịch và 05 ủy viên.

- Đối với cấp huyện:

Trong nhiệm kỳ hoạt động của HĐND các cấp 2011-2016, UBND huyện, quận, thị xã thuộc thành phố Hà Nội có 9 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 03 Phó Chủ tịch và 05 ủy viên. UBND huyện có dân số từ 150.000 người trở lên hoặc có diện tích từ 1.000km<sup>2</sup> trở lên và có từ 30 đơn vị hành chính cấp xã trở lên có 9 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 03 Phó Chủ tịch và 05 ủy viên. UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh không thuộc diện quy định trên đây được quy định có 7 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 02 Phó Chủ tịch và 04 ủy viên. UBND quận, thành phố thuộc tỉnh là đô thị loại hai có 9 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 03 Phó chủ tịch và 05 ủy viên.

- Đối với cấp xã:

Đối với UBND xã miền núi, hải đảo có dân số từ 5000 người trở lên; xã đồng bằng, trung du có từ 8000 người trở lên xã biên giới có 05 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 02 Phó Chủ tịch và 02 ủy viên. UBND xã không thuộc diện quy định trên đây được quy định có 03 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 01 Phó Chủ tịch và 01 ủy viên. UBND phường, thị trấn có 05 thành viên gồm 01 Chủ tịch, 02 Phó Chủ tịch và 02 ủy viên.

Nhìn chung, cơ cấu tổ chức của UBND các cấp được cân chỉnh, sắp xếp để phù

hợp với những chức năng và nhiệm vụ của chúng. Tuy nhiên, đây chỉ là sự phù hợp trên cơ sở tư duy tổ chức gắn liền với cơ chế lãnh đạo tập thể mà từ trước đến nay Việt Nam vẫn duy trì. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã đẩy mạnh cơ chế hoạt động tập thể bằng cách mở rộng thành phần của UBND (đưa thủ trưởng các cơ quan chuyên môn vào thành viên của UBND). Đồng thời, Luật cũng đã cụ thể hóa nhiệm vụ của các thành viên UBND trong quá trình tổ chức và hoạt động.

#### 3.4.3.2- Những hạn chế, khiếm khuyết

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của UBND thời gian qua đã bộc lộ những hạn chế, khiếm khuyết trong cách thức thành lập, trong có cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của thiết chế này.

##### - Những hạn chế về cơ chế thành lập Ủy ban nhân dân:

Trước hết phải khẳng định rằng: cơ chế HĐND bầu ra UBND (UBHC) các cấp được xác định từ rất lâu, được Hiến pháp 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 tiếp tục quy định (Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục khẳng định nguyên tắc này). Quy định này về cơ bản được quy định thống nhất từ trước đến nay, có điểm khác biệt nho nhỏ: Trước đây, HĐND bầu theo danh sách từng người do Đoàn Chủ tịch kỳ họp và các tổ đại biểu giới thiệu chung và giới thiệu của đại biểu, thì nay HĐND trước hết bầu Chủ tịch UBND (theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND), tiếp đến HĐND bầu các Phó Chủ tịch và các Ủy viên của UBND theo sự giới thiệu của **Chủ tịch UBND mới được bầu**. (Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 chỉ quy định giới thiệu các Phó Chủ tịch). Các đại biểu HĐND cũng có quyền giới thiệu và ứng cử vào các chức vụ đó (Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 giữ nguyên quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003).

Việc thay đổi này thể hiện quan điểm đề cao vai trò của Chủ tịch UBND (người mới được bầu) trong việc hình thành UBND, tạo điều kiện cho việc hình thành một ê kíp làm việc. Tuy nhiên, quy định này đã gián tiếp làm phát sinh bất cập, vướng mắc trong quy định về việc phê chuẩn. (Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 chỉ quy định phê chuẩn các chức danh Chủ tịch và các Phó Chủ tịch). Đó là, UBND do HĐND bầu ra và phải được UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn (đối với UBND cấp tỉnh phải được Thủ tướng phê chuẩn). Trước đây, việc phê chuẩn kết quả bầu cử do cả tập thể UBND thực hiện thì nay việc phê chuẩn chỉ do Chủ tịch UBND cấp trên quyết định (Thay đổi này cũng thể hiện xu hướng đề cao vai trò của Chủ tịch UBND) nhưng đã làm nảy sinh các vướng mắc mà các nhà làm luật chưa trù liệu hết.

Cho đến nay, pháp luật hiện hành mới chỉ quy định trường hợp chưa bầu được UBND mới thì UBND cũ tiếp tục làm nhiệm vụ cho tới khi bầu được. Nhưng đó là trường hợp chưa bầu được toàn bộ UBND, chứ đã bầu được rồi thì toàn bộ UBND mới sẽ bắt tay vào nhiệm vụ mà không chờ vào sự phê chuẩn của cấp trên (Điều 51). Nhưng nếu sau đó toàn bộ Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một trong số đó của UBND (đặc biệt là nhân vật chủ chốt như Chủ tịch UBND) không được cấp trên phê chuẩn thì việc giải quyết mối quan hệ này chưa được làm rõ. Trong trường hợp này, UBND cấp trên có quyền không phê chuẩn và yêu cầu chọn bầu người khác, và khoảng trống này sẽ gây khó khăn cho hoạt động của UBND cấp dưới. Trong thời gian chờ bầu lại, một Chủ tịch không được phê chuẩn lại lãnh đạo một UBND gồm các thành viên đã được phê chuẩn rõ ràng là bất cập. Vấn đề bất cập vẫn còn khi một Chủ tịch khác được bầu thay thế (Những thành viên khác sẽ không là ê-kíp làm việc với Chủ tịch mới và ý định của cơ chế dành cho Chủ tịch giới thiệu các thành viên khác của UBND đã không còn ý nghĩa).

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vẫn chưa khắc phục được hạn chế này.

*- Những hạn chế về cơ cấu thành phần và tổ chức của Ủy ban nhân dân:*

Cơ chế lãnh đạo tập thể đã quyết định đến vấn đề cơ cấu của UBND: UBND phải là một tập thể, ngoài Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, UBND còn có các thành viên khác. Các thành viên khác của UBND ở đây là các thành viên được lập ra để thực hiện các chức năng chung của UBND và phụ trách một mặt công tác, một chuyên môn của UBND. Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, các thành viên khác của UBND không bắt buộc phải là người đứng đầu các ban, ngành chuyên môn của UBND. Điều này nảy sinh những bất cập:

+ Những thành viên không phải là người đứng đầu các sở, ban ngành sẽ rất khó phối hợp với người đứng đầu trong lĩnh vực mà mình phụ trách.

+ Những thành viên đồng thời là người đứng đầu các sở, ban, ngành (mà phần lớn được cơ cấu như vậy trên thực tế) không thể bao gồm các sở, ban, ngành gây nên sự phân biệt.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã cơ bản giải quyết được những bất cập này, tuy nhiên vẫn còn điểm mâu thuẫn chưa được giải quyết. Khoản 4 Điều 83 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định: “HĐND bầu Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND theo giới thiệu của Chủ tịch UBND. Tuy nhiên, các điều 20, 27, 34, 41, 48, 55, 62, 69 đều quy định Ủy viên UBND là người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của UBND và Ủy viên phụ trách Công an, quân sự. Đây là các điều luật khẳng định, mặc nhiên. Vì vậy, quy định

các thành viên này phải do HĐND bầu là hình thức. Nếu không được bầu, có nghĩa là phải miễn nhiệm các chức danh thủ trưởng các cơ quan chuyên môn của UBND và chức danh của hai thành viên công an và quân sự. Đây là những điều không thuộc thẩm quyền của HĐND.

*- Những hạn chế, bất cập trong việc phân định chức trách giữa tập thể và cá nhân, giữa cá nhân và cá nhân trong Ủy ban nhân dân:*

Điều 124 Hiến pháp 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) quy định: “Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, UBND phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số”. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định 6 vấn đề phải thảo luận tập thể và quy định theo đa số. Hiến pháp và Luật cũng đã có những quy định cho Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên UBND những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và chịu trách nhiệm cá nhân về những công việc được giao. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục khẳng định cơ chế hoạt động của UBND là cơ chế hoạt động tập thể, kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Đối với Chủ tịch UBND, Luật quy định khá nổi bật với tư cách là người đứng đầu với vai trò lãnh đạo, điều hành tập thể UBND. Tuy nhiên, các quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vẫn chưa giải quyết được những vấn đề vướng mắc:

+ *Chưa đáp ứng tính chất thường trực của UBND:* Đây là vấn đề đã được làm rõ về mặt lý luận: hoạt động hành pháp (hành chính - chấp hành) là hoạt động thường xuyên, liên tục cho nên nó phải được đảm trách bởi một cơ quan, một thiết chế thường xuyên ứng trực. Thế nhưng, cơ chế hoạt động của UBND là cơ chế tập thể, thực chất của nó là một “hội đồng thu nhỏ”. UBND thảo luận, bàn bạc tập thể khi quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của mình. Do vậy, vẫn còn một khoảng trống giữa hai kỳ họp UBND. Cho nên, yêu cầu về một bộ phận “Thường trực” của UBND là cần thiết. Bộ phận “Thường trực” ở đây không nên hiểu như quy định về Thường trực UBND đã có trong các Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1962 và năm 1983 (Từ năm 1989 trở đi bỏ cơ cấu này mục đích tập trung cho tập thể UBND làm việc thực sự). Việc quá chú trọng đến tính tập thể của UBND đã làm ảnh hưởng đến tính chất thường trực của cơ quan này (tính chất thực sự quan trọng của một thiết chế hành pháp). Không nên tái lập lại một thiết chế thường trực UBND đã cũ, đã bị loại bỏ, nhưng xây dựng các quy định để đảm bảo tính thường trực của UBND (qua các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Chánh Văn phòng UBND) là vấn đề cần thiết.

+ *Chưa thực hiện đúng quy định về vai trò thủ trưởng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân:* Pháp luật quy định Chủ tịch UBND phân công công tác cho các Phó Chủ tịch và

các thành viên khác của UBND, người được phân công phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND. Mục đích của quy định này là đề cao vai trò thủ trưởng của Chủ tịch UBND. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã khẳng định vấn đề này. Tuy nhiên, trên thực tế việc phân công này thường được thực hiện bởi UBND (Thực hiện như một thông lệ vì Luật hiện nay không quy định - Thông lệ này bắt nguồn từ quy định trước đây Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1963). Cho nên, vị trí và vai trò của Phó Chủ tịch với Chủ tịch và với các thành viên khác chưa được làm rõ. Cần phải thực hiện triệt để quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 về thẩm quyền của Chủ tịch UBND.

*- Những hạn chế, bất cập trong cơ chế xác định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân trong bộ máy chính quyền địa phương:*

Tập thể UBND, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên của UBND phải chịu sự phán xét và gánh chịu chế tài trước HĐND và cơ quan hành chính cấp trên do các hoạt động công vụ của mình. Đó là cơ chế chịu trách nhiệm của UBND trong bộ máy CQĐP. Trách nhiệm ở đây thuộc về trách nhiệm chính trị, thể hiện dưới nhiều hình thức chế tài như đình chỉ công tác, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức. Tuy nhiên, có thể thấy cơ chế trách nhiệm của UBND vẫn còn chung chung, nhiều phần thiếu rõ ràng, thiếu cơ sở, thiếu các hình thức chế tài thích hợp và ít có tính thực thi.

+ *Về trách nhiệm của tập thể UBND:* Trách nhiệm tập thể của một cơ quan nhà nước hoặc cấp có thẩm quyền khác là một hiện tượng pháp lý phổ biến. Thông dụng hơn cả là trách nhiệm của cơ quan hành pháp (chính phủ) trước cơ quan lập pháp (nghị viện), của cơ quan hành chính – chấp hành của địa phương trước hội đồng tự quản và cơ quan nhà nước cấp trên. Hình thức trách nhiệm tập thể được áp dụng là từ chức hoặc giải tán.

Cụ thể, tại Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 và Sắc lệnh số 77 ngày 17/12/1945 quy định hình thức trách nhiệm từ chức của ủy ban hành chính trước HĐND khi bị bỏ bất tín nhiệm và hình thức trách nhiệm bị giải tán bởi Ủy ban hành chính cấp trên khi không tuân lệnh cấp trên. Việc quy định trách nhiệm tập thể của UBND trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên là hoàn toàn cần thiết và đúng đắn. Tuy nhiên, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vẫn chỉ mới ghi nhận về trách nhiệm tập thể của UBND mà vẫn chưa quy định đó là những trách nhiệm gì. Cần có các đạo luật để chế tài này phát huy hiệu quả với những quy định thật chặt chẽ về nội dung cũng như trình tự áp dụng.

+ *Về trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên:* Hình thức trách nhiệm của Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND được quy định tương đối cụ thể. Đó là hình thức bị HĐND bãi nhiệm, miễn nhiệm (không phải cho thôi nhiệm vụ bình thường như hiện nay hay dùng của thuật ngữ này) và bị Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp (và

Thủ tướng) định chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là: khi Chủ tịch UBND bị xử lý các hình thức trách nhiệm như trên hoặc khi cho thôi nhiệm vụ, điều động đi làm công tác khác thì cơ cấu của UBND có bị thay đổi hay không. Bởi lẽ, với cơ chế thủ trưởng thì việc thay đổi cơ cấu của UBND khi thay đổi người đứng đầu là có. Chủ tịch đã có quyền giới thiệu để bầu các thành viên khác của UBND, phân công công tác, cùng chịu trách nhiệm tập thể với các thành viên này thì cũng cần thiết phải có sự thay đổi cơ cấu nhất định để tạo ra một cơ cấu làm việc mới.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Chương 3 của Luận án có nhiệm vụ đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong hệ thống bộ máy nhà nước của Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đây là việc chứng minh giả thuyết khoa học: Mặc dù Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã được ban hành nhưng các quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay vẫn còn những điểm bất hợp lý, chưa cụ thể, cần phải được tiếp tục hoàn thiện. Để thực hiện được vấn đề đó, chương 3 của luận án đã giải quyết hai nhiệm vụ sau:

Nhiệm vụ thứ nhất, trước khi khảo sát chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các cơ quan CQĐP theo quy định của pháp luật hiện hành, Luận án đã mô tả một cách khái lược tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP Việt Nam trong lịch sử. Đây là sự nghiên cứu cần thiết bởi qua đó chúng ta thấy được quá trình xây dựng và vận hành các cơ quan CQĐP đã diễn ra trên nền tảng chế độ dân chủ XHCN với nguyên tắc tất cả quyền lực đều thuộc về nhân dân. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã kế thừa và khắc phục những bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật trước đó để có những quy định phù hợp hơn về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

Nhiệm vụ thứ hai, trên cơ sở lý luận và mô tả pháp luật về các cơ quan CQĐP,

Chương 3 của Luận án đã phân tích, đánh giá về thực tiễn tổ chức và hoạt động của thiết chế này trong giai đoạn hiện nay của Việt Nam. Việc đánh giá nhằm toát lên nhận định: Các cơ quan CQĐP của Việt Nam đã thực hiện được các chức năng, nhiệm vụ của CQĐP trong bộ máy nhà nước và những quy định của pháp luật về các cơ quan CQĐP đã cơ bản đảm bảo cho các thiết chế này thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình. Do vậy, việc đánh giá được thực hiện trên các tiêu chí: Tính hợp lý trong phân định thẩm quyền; tính dân chủ hay là mức độ tham gia của người dân vào tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP; cơ chế kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan CQĐP.

Với các tiêu chí cụ thể đã được trình bày ở Chương 2, Chương 3 của Luận án đã đánh giá được những ưu điểm cũng như hạn chế, khiếm khuyết của hệ thống các cơ quan này. Bởi lẽ, tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương tuy luôn thể hiện sự khác biệt do phải phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị – xã hội của từng quốc gia, vùng lãnh thổ nhưng phẩm chất chung của thiết chế này là phải đảm bảo tính thống nhất của bộ máy nhà nước và phát huy tối đa sức mạnh dân chủ trong các hoạt động quản lý nhà nước hiện nay.

## CHƯƠNG 4

### YÊU CẦU, PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

#### **4.1. Yêu cầu hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay**

##### ***4.1.1- Yêu cầu đảm bảo thực thi hiến pháp và pháp luật, ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương***

Trong nhà nước pháp quyền XHCN, việc đảm bảo thực thi Hiến pháp và pháp luật là nhiệm vụ tất yếu của các cơ quan nhà nước, trong đó có hệ thống các cơ quan CQĐP. Các cơ quan CQĐP không chỉ là những chủ thể phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật mà phải là những chủ thể tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật.

Để đảm bảo sự tuân thủ hiến pháp và pháp luật, yêu cầu đặt ra đối với các cơ quan CQĐP là phải xây dựng được cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực: giữa nhà nước trung ương và CQĐP, giữa các cơ quan CQĐP với nhau. Đặc biệt, các cơ quan CQĐP phải luôn đảm bảo sự kiểm tra, giám sát của nhân dân – chủ thể trao quyền trực tiếp cho CQĐP bằng lá phiếu của mình. Để tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật, các cơ quan CQĐP phải là những thiết chế đảm nhiệm chức năng tuyên truyền, phổ biến Hiến pháp và pháp luật, bằng quá trình áp dụng pháp luật, xây dựng các văn bản pháp quy trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và pháp luật vào những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của địa phương mình.

Việc thực hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương luôn là yêu cầu chính yếu đối với thiết chế CQĐP. Với cơ cấu tổ chức các cơ quan CQĐP gồm HĐND và UBND, yêu cầu về thực hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương đã được đáp ứng. Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong thời gian qua cho thấy: đã có sự hình thức hóa trong hoạt động của thiết chế này, khiến cho việc thực hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương chưa thực sự đảm bảo. Việc quyết nghị các vấn đề, xây dựng các chính sách chưa phản ánh đúng ý chí và nguyện vọng và người dân chưa thực sự tham gia vào hoạt động kiểm tra giám sát quyền lực. Vấn đề đảm bảo tính thực quyền của các cơ quan CQĐP, đặc biệt là các cơ quan đại diện - quyết nghị (HĐND) là một yêu cầu cấp thiết.

#### ***4.1.2- Yêu cầu nâng cao hiệu lực quản lý của các cơ quan nhà nước trong một xã hội phát triển***

Sự phát triển về mọi mặt của xã hội tất yếu đòi hỏi hoạt động quản lý nhà nước cũng phải đạt đến một trình độ mới. Trong nền kinh tế thị trường, các hình thức kinh tế, hình thức sở hữu trở nên đa dạng, phong phú khiến mô hình quản lý nhà nước của CQĐP theo phương thức “cai trị” đã không còn phù hợp nữa. Một cơ chế hành chính phục vụ phải được hình thành, thay thế cho cơ chế hành chính cũ. Để có được bước chuyển quan trọng này, các thể chế chính quyền, đặc biệt là CQĐP phải có sự đổi mới về chất, với triết lý quan trọng: hoạt động quản lý nhà nước bao giờ cũng được đặt trên nền tảng việc thực hiện các quyền con người và luôn vì một xã hội phát triển. Muốn vậy, bộ máy CQĐP phải đa dạng, năng động phù hợp với tính linh hoạt, năng động của cơ chế thị trường.

Sự phát triển kinh tế - xã hội tất yếu dẫn đến xu thế hội nhập quốc tế. Các quốc gia khi hội nhập phải thu hẹp sự khác biệt để cùng tuân thủ một “luật chơi”. Dù có nhiều sự khác biệt về xã hội và chính trị nhưng các quốc gia vẫn phải cải cách nền hành chính của mình hướng đến sự tương đồng, sao cho các giao dịch được diễn ra thuận lợi. Và do vậy, CQĐP cũng phải được xây dựng trên cơ sở đáp ứng những đòi hỏi chung đó. Tổ chức CQĐP mang tính tự quản đang là xu hướng chung của nền hành chính đương đại nên định hướng phát triển của Việt Nam hiện nay chắc chắn phải theo hướng tăng cường yếu tố tự chủ, tự quản đảm bảo thực hiện quyền dân chủ cho người dân địa phương.

#### ***4.1.3- Yêu cầu tuân thủ đúng đường lối, chủ trương của Đảng***

Việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của CQĐP phải tuân thủ một định hướng quan trọng: đảm bảo đúng chủ trương, đường lối của Đảng và quy định của Nhà nước. Đánh rằng mọi chủ trương, đường lối của Đảng cũng xuất phát từ yêu cầu thực tiễn phát triển xã hội (và sự quy định của Nhà nước là sự thể chế hóa những chủ trương, đường lối ấy), nhưng yếu tố chủ quan trong nhận thức của Đảng lãnh đạo cũng là vấn đề cần phải xem xét. Do vậy, việc xác định chủ trương, đường lối cũng phải căn cứ vào hai loại văn bản quan trọng, đó là: văn kiện của Đảng và Hiến pháp – bản văn thể chế hóa, pháp lý hóa đường lối của Đảng.

Trước hết phải khẳng định rằng: vấn đề cần đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong đó có CQĐP được các văn kiện của Đảng đề cập tới một cách cụ thể, đó là: “điều chỉnh cơ cấu CQĐP cho phù hợp với những thay đổi chức năng, nhiệm vụ. Phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để tổ chức bộ máy phù hợp. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng và kiểm tra hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở” [1; 254] Nghị quyết Trung ương 5 khóa X yêu cầu “Tổ chức hợp lý CQĐP, phân biệt

rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị”. Theo đó, “Tổ chức chính quyền đô thị phải đảm bảo tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường) và đời sống dân cư...”. Cụ thể hơn, đề đề cao vai trò người đứng đầu cơ quan hành chính của Chủ tịch UBND, Nghị quyết đề ra nhiệm vụ: “Quy định rõ trong luật về thẩm quyền, trách nhiệm của chủ tịch UBND và tập thể UBND theo hướng phân định rõ những loại việc bắt buộc phải thảo luận và biểu quyết của UBND, những loại việc thuộc thẩm quyền quyết định của chủ tịch UBND” [2; 170-172].

Đại hội XI của Đảng tiếp tục xác định: “Tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của CQĐP. Nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND các cấp, đảm bảo 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”[3; 251]

Chủ trương của Đảng đã được thể chế hóa vào quy định của Hiến pháp năm 2013 và văn bản này là cơ sở pháp lý cao nhất cho việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của CQĐP. Đó là: CQĐP sẽ tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương theo luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Cấp CQĐP gồm có HĐND và UBND tiếp tục được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp của CQĐP...

Tuy nhiên, những quy định của Hiến pháp chỉ mang tính khái quát, nêu nguyên tắc và định hướng. Do vậy, cần phải tiếp tục chi tiết, cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng và các quy định của Hiến pháp năm 2013 về CQĐP để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan này.

## **4.2. Phương hướng hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay**

### ***4.2.1- Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp quản lý cho các cơ quan chính quyền địa phương***

Việc phân định thẩm quyền hợp lý cho CQĐP là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá về thiết chế này. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQĐP trong thời gian qua nổi lên yêu cầu tăng thẩm quyền hợp lý cho hệ thống các cơ quan CQĐP.

Trước hết, phải nói đến định hướng nghiên cứu quy định lại nhiệm vụ, quyền hạn

cho chính quyền mỗi cấp, nhất là chính quyền cấp xã. Tình trạng quan liêu trong hoạt động quản lý nhà nước (có những việc thuộc quyền của cơ quan cấp cao nhưng cơ quan này không có khả năng giải quyết tốt và cơ quan cấp dưới có thể giải quyết tốt nhưng lại không có quyền) là có thực. Đồng thời cũng phổ biến hiện tượng cơ quan hành chính cấp trên (và chính quyền trung ương) ôm đồm, bao biện gây nhiều ách tắc trong giải quyết công việc. Định hướng tốt nhất vẫn là phải phân cấp quản lý nhiều hơn nữa, tăng thêm nhiệm vụ, quyền hạn cho CQĐP, đặc biệt là chính quyền cấp cơ sở (chủ yếu là nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến tổ chức, thực hiện pháp luật) để các cơ quan chính quyền cấp này có thể tự giải quyết được hầu hết các công việc liên quan đến đời sống hàng ngày của nhân dân.

Tăng quyền hạn, có nghĩa là tăng thêm lợi ích cho CQĐP – đây là vấn đề đương nhiên. Thế nhưng, vấn đề chính là việc tăng thêm trách nhiệm, tăng cán bộ có năng lực cho CQĐP. Về nguyên tắc, trung ương phải nắm các vấn đề quan trọng, những chiến lược lớn có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, dân tộc còn địa phương phải giải quyết những vấn đề cụ thể, trực tiếp đáp ứng những yêu cầu thiết thực của nhân dân. Do vậy, trung ương nên tập trung vào xây dựng chính sách vĩ mô, pháp luật, đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất về mặt thể chế để trên cơ sở đó, địa phương được quyền chủ động, sáng tạo trong việc thực thi nhiệm vụ của mình. Nếu địa phương hay cấp dưới đủ năng lực để tiến hành các hoạt động nhà nước nào đó có hiệu quả hơn trung ương thì nên mạnh dạn phân cấp, trao quyền cho địa phương đó chủ động thực hiện.

#### ***4.2.2- Đảm bảo tính đặc thù của các cơ quan chính quyền địa phương***

Tổ chức chính quyền địa phương phải đảm bảo phù hợp với đặc thù của mỗi địa phương. Đây là một định hướng quan trọng được khẳng định trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng: “Phân biệt rõ điểm khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để tổ chức bộ máy phù hợp”. Điều này đã thể hiện trong quy định của Hiến pháp năm 2013 là: “Cấp CQĐP gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do luật định”.

Như đã phân tích ở các chương trước, do những đặc điểm về địa lý, dân cư, điều kiện (thành thị, nông thôn, miền núi, đồng bằng, hải đảo...) mà mỗi địa phương có những nhu cầu và sự phát triển khác nhau nên tất yếu bộ máy quản lý nhà nước ở mỗi nơi cũng có những đặc thù nhất định. CQĐP ở đô thị phải được tổ chức khác với CQĐP ở nông thôn, ở vùng đồng bằng phải được tổ chức khác với vùng núi, hải đảo. Sự khác

biệt trước hết phải là kết cấu tổ chức. Rất nhiều ý kiến tranh luận về vấn đề này nhưng Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định: CQĐP ở Việt Nam vẫn được thiết lập ở các cấp hành chính: Tỉnh – huyện – xã. Hiến pháp năm 2013 chỉ đề ngỏ vấn đề sẽ có một cấp chính quyền nào đó có thể không gồm đầy đủ cả hai thiết chế này.

Như vậy, về mặt lý thuyết có thể có tới ba khả năng xảy ra: i- gồm cả HĐND và UBND (như cũ); ii- chỉ có UBND mà không có HĐND (khả năng chỉ có HĐND mà không có UBND sẽ không xảy ra); iii- không có HĐND lẫn UBND mà sẽ có một thiết chế hành chính nào đó. Tuy nhiên, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 chỉ xác định phương án: giữ nguyên như cũ và chấm dứt thí điểm không tổ chức HĐND ở quận, phường. Có thể do điều kiện chưa chín muồi, chọn phương án như vậy là phù hợp. Nhưng, nếu có một cấp CQĐP nào đó không tổ chức HĐND lẫn UBND mà chỉ tổ chức một Ủy ban hành chính (có thể theo cơ chế thủ trưởng) thì vẫn không trái với quy định của Hiến pháp năm 2013.

Ngoài ra, sự khác biệt giữa CQĐP nông thôn và CQĐP đô thị còn bao gồm thêm các tiêu chí: i- Số lượng cán bộ, công chức trong các cơ quan ở cùng một cấp của CQĐP thành phố sẽ đông hơn CQĐP nông thôn, CQĐP đồng bằng sẽ đông hơn CQĐP miền núi; ii- Tiêu chuẩn cán bộ, công chức của CQĐP đô thị sẽ cao hơn CQĐP nông thôn; iii- Số lượng các cơ quan chuyên môn cũng có sự khác biệt, chẳng hạn: ở những vùng nông nghiệp, nông thôn trong UBND phải có bộ phận chuyên trách về nông nghiệp, ở những vùng dân cư chủ yếu sống bằng đánh bắt hải sản thì chắc chắn phải có bộ phận chuyên phụ trách về ngư nghiệp...

#### ***4.2.3- Đẩy mạnh xây dựng cơ chế liên kết vùng và khả năng mở rộng quy mô đơn vị hành chính***

Như đã phân tích ở Chương 2, sự phân định thẩm quyền của CQĐP ở các đơn vị hành chính tương đương cũng là một trong những tiêu chí đánh giá CQĐP. Việc xác định một cơ chế sao cho chính quyền của các địa phương khác nhau có thể phối hợp, hợp tác để giải quyết một cách tối ưu các vấn đề về chính trị, kinh tế - xã hội phát sinh trong đời sống. Thực tế ở Việt Nam có thể thấy hai khuynh hướng (nhưng cùng tính chất), đó là: Xu hướng hình thành cấp quản lý khu vực và xu hướng mở rộng quy mô của đơn vị hành chính.

Trước hết là xu hướng hình thành cấp quản lý khu vực: Đây là chủ trương của nhiều quốc gia trên thế giới với sự hình thành một cấp quản lý dưới trung ương và trên cấp tỉnh. Đây là sự liên kết của những tỉnh (thành phố) có sự gần gũi về lịch sử, địa lý,

văn hóa... và đặc biệt là có mối quan hệ mật thiết về kinh tế. Tại các khu vực (vùng), nhân dân có quyền thành lập một thiết chế quản lý phù hợp. Đó có thể là một Hội đồng (Council) được bầu lên bởi nhân dân địa phương để quyết định những vấn đề chung (còn cơ quan thi hành vẫn là chính quyền các tỉnh, thành phố); cũng có thể cơ quan quản lý là một Ủy ban được bầu nên, hoặc có thể người đứng đầu cơ quan quản lý là một quan chức được chính quyền trung ương bổ nhiệm. Điều 110 Hiến pháp năm 2013 cũng đã đề mở khả năng này bằng quy định: “Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”.

Xu hướng tiếp theo là tăng quy mô của các đơn vị hành chính, đặc biệt là những đơn vị hành chính cấp cơ sở. Điều này là tất yếu, bởi lẽ việc phân chia các đơn vị hành chính và quy mô của chúng như hiện nay đã được thực hiện khá lâu rồi, thời điểm phương tiện giao thông và thông tin liên lạc của nước ta còn chưa phát triển. Hiện nay, mọi thứ đã thay đổi từ cơ sở hạ tầng đến năng lực, trình độ cán bộ, công chức và nhân dân nên quy mô các đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn như hiện nay là không còn phù hợp nữa. Do vậy, quy mô (diện tích và cư dân) các đơn vị hành chính như hiện nay nên mở rộng hơn, đặc biệt là các đơn vị cấp cơ sở. Việc mở rộng quy mô các đơn vị hành chính và tổ chức lại các cơ quan CQDP sẽ đem lại nhiều lợi ích, đó là:

+ Giảm bớt số lượng các đơn vị hành chính, nhất là số lượng các đơn vị hành chính cấp xã. Việc giảm bớt các đơn vị hành chính sẽ kéo theo sự giảm bớt số lượng các cơ quan CQDP và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương. Khi các đầu mối trực thuộc ít đi thì sự chỉ đạo của trung ương (Chính phủ, các Bộ...) đối với cấp tỉnh, của tỉnh đối với cấp huyện, của huyện đối với cấp xã sẽ dễ dàng hơn, sâu sát hơn. Và, điều quan trọng không kém là giảm bớt đáng kể số lượng những người hưởng lương từ ngân sách nhà nước (tạo điều kiện kinh tế giảm, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức).

+ Có điều kiện phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho địa phương, nhất là cấp cơ sở: Thực vậy, do quy mô của các đơn vị hành chính lớn hơn nên mỗi đơn vị sẽ được phân cấp, phân quyền nhiều hơn để có thể chủ động giải quyết được hầu hết các vấn đề liên quan đến địa phương mình. Đồng thời, các đơn vị thuận lợi hơn cho việc áp dụng các thành tựu khoa học, công nghệ vào quản lý nhà nước. [19]

Những quan điểm định hướng này thực xác đáng, tuy nhiên để thực hiện được điều đó đòi hỏi phải có quyết tâm rất lớn của toàn thể hệ thống chính trị.

#### ***4.2.4- Đảm bảo cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các thiết chế hành chính***

Kiểm soát quyền lực là một trong tiêu chí để đánh giá về tổ chức và hoạt động của CQĐP. Kiểm soát quyền lực chính là yếu tố quan trọng bảo đảm sự quản lý thống nhất từ trung ương tới cơ sở, sao cho giữa chính quyền trung ương và CQĐP, giữa các ngành và các cấp chính quyền phải luôn có sự phối hợp, giúp đỡ đồng thời kiểm tra, giám sát lẫn nhau. Tăng thẩm quyền, với sự phân cấp hợp lý, thiết kế CQĐP hợp với đặc thù của từng địa phương... chính là những điều kiện đảm bảo cho những tính chất trên được thực hiện. Tuy nhiên, điều quan trọng mà Việt Nam hiện nay đang thiếu chính là các quy định về những thiết chế, nguyên tắc, trình tự, thủ tục để giải quyết những tranh chấp giữa chính quyền trung ương với CQĐP hoặc giữa các CQĐP với nhau. Do vậy, đảm bảo cơ chế giải quyết tranh chấp giữa chính quyền trung ương với CQĐP và tranh chấp giữa các đơn vị CQĐP với nhau là một định hướng quan trọng trong xây dựng hệ thống các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

#### ***4.2.5- Đảm bảo nâng cao tiêu chuẩn và năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức địa phương***

Trong bộ máy CQĐP có hai loại cơ quan: Cơ quan đại diện - quyết nghị và cơ quan hành chính - chấp hành. Tuy yêu cầu đối với cán bộ, công chức ở mỗi loại cơ quan có khác nhau đều phải có điểm chung là đội ngũ này phải có năng lực thực sự, có “tính chuyên nghiệp” đáp ứng yêu cầu của mỗi loại cơ quan. Tính chất của hoạt động quản lý nhà nước ngày một phức tạp đòi hỏi trình độ tri thức, trình độ khoa học của người cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền, kể cả chính quyền cấp cơ sở cũng phải được nâng cao (được đào tạo về học vấn, chuyên môn phù hợp) mới mong đáp ứng yêu cầu công việc.

Muốn thế, cần phải có sự phân biệt rạch ròi giữa những “chính khách”, tức là những người được dân bầu để đại diện cho mình tham gia vào bộ máy nhà nước và công chức luôn làm việc theo một ngạch bậc và chuyên môn cố định trong các cơ quan CQĐP. Sự phân biệt này giúp chúng ta có được chế độ tuyển dụng cũng như sử dụng nhân sự một cách đúng đắn, hiệu quả. Việc đánh đồng hai loại đối tượng này sẽ không chính xác trong việc đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng cũng như xác định trách nhiệm, kỷ luật. Vì vậy, khi xây dựng bộ máy CQĐP thì nhà nước nên có những quy định cụ thể về tiêu chuẩn đối với cán bộ mỗi cấp, có chính sách nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức ở địa phương, nhất là của cấp cơ sở để khi phân cấp, phân quyền thì đội ngũ này có đủ khả năng thực hiện hoàn thành các chức năng, nhiệm vụ được giao.

### **4.3. Giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền**

### **địa phương ở Việt Nam hiện nay**

Từ những yêu cầu đặt ra của thực tiễn, với phương hướng xuất phát từ cơ sở lý luận và quan điểm, đường lối của Đảng, giải pháp mà luận án đề ra để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay tập trung vào giải quyết những vấn đề cơ bản sau:

#### ***4.3.1- Tiếp tục luật hóa sự phân định thẩm quyền đối với các cơ quan chính quyền địa phương***

Để phân định chặt chẽ thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và các cơ quan CQĐP, các nhà lập pháp phải luật hóa, xác định rõ những chức năng, nhiệm vụ thuộc chính quyền trung ương và CQĐP đồng thời luật hóa nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan CQĐP..

*- Xác định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chính quyền địa phương:*

Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã xác định các nguyên tắc phân định thẩm quyền cho CQĐP (phân quyền, phân cấp, ủy quyền). Trên cơ sở đó, các luật chuyên ngành tiếp tục quy định thẩm quyền cụ thể cho các cơ quan CQĐP. Việc luật hóa chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP ở các đạo luật chuyên ngành phải đảm bảo sự nhất quán: Những việc nào địa phương (cấp dưới) không làm được hoặc làm không hiệu quả thì trung ương (cấp trên) mới làm và phải làm; chỉ giao nhiệm vụ cho CQĐP khi chính quyền trung ương biết chắc CQĐP có đủ nguồn lực và có khả năng hoàn thành nhiệm vụ, nếu không thì việc giao nhiệm vụ phải kèm với việc đảm bảo các điều kiện thực hiện.

Đồng thời, các luật chuyên ngành phải xác định rõ những nhiệm vụ mà CQĐP chỉ có vai trò phối hợp thực hiện và tham gia hoạch định chính sách. Đó là:

+ Những nhiệm vụ luôn được xác định thuộc chính quyền trung ương (không phân cấp cho địa phương) là những công việc liên quan đến quốc phòng, an ninh và hoạt động tư pháp (điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án) cùng các hoạt động liên quan đến đối ngoại (ngoại giao, quản lý xuất nhập cảnh...) tiền tệ, đo lường, ban hành văn bản pháp luật, tổ chức bộ máy nhà nước, quy định chế độ bầu cử của quốc gia cũng như của địa phương... Những nhiệm vụ này, chính quyền trung ương vừa quyết định chính sách, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đồng thời tổ chức bộ máy quản lý thống nhất theo ngành dọc. Khi thực hiện, nếu phát sinh các công việc cần sự phối hợp của CQĐP thì CQĐP có trách nhiệm phối hợp và tuân thủ sự hướng dẫn của chính quyền trung ương.

+ Ngoài ra, cần xác định những lĩnh vực chính quyền trung ương phân cấp một

phần quyền ban hành chính sách cùng với quyền tổ chức thi hành pháp luật, chính sách cho CQĐP. Đó là những lĩnh vực liên quan tới việc cung cấp các loại dịch vụ công thiết yếu tới đời sống người dân như: cấp thoát nước, duy tu, sửa chữa các công trình giao thông công cộng; thu gom, xử lý nước, rác thải sinh hoạt; thư viện cộng đồng, công trình văn hóa, khu vui chơi; phòng cháy chữa cháy, khám chữa bệnh, giáo dục mầm non và giáo dục phổ thông...

*- Xác định rõ nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan chính quyền địa phương*

Nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP trong phạm vi được phân cấp là định hướng của Đảng và Nhà nước ta trong việc đổi mới, hoàn thiện CQĐP. Đây là định hướng phù hợp với nguyên tắc tập trung dân chủ trong mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với CQĐP: “Tập trung” không phải là chính quyền cấp dưới phải phục tùng vô điều kiện chính quyền cấp trên mà phải được đảm bảo sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mình. Nhìn ở góc độ pháp lý: đây là sự thể hiện của nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP phải được quy định dưới hình thức văn bản luật để đảm bảo tính ổn định và tính khả thi của nó. Trong pháp luật về CQĐP, các nguyên tắc về phân quyền, phân cấp và ủy quyền cho CQĐP phải được tiếp tục cụ thể hóa bằng các quy định cụ thể, chặt chẽ.

Việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho CQĐP chắc chắn phải kèm theo việc tăng cường kiểm tra, thanh tra công vụ và tăng cường các hoạt động giám sát của chính quyền trung ương, các thiết chế xã hội khác và đặc biệt là của cộng đồng dân cư địa phương. Đồng thời, phải có các biện pháp chế tài cụ thể đối với các địa phương không đảm bảo thực hiện nhiệm vụ, vượt quá phạm vi những quyền hạn đã được phân cấp cho mình.

*- Trao đủ thẩm quyền cho chính quyền địa phương:*

Với từng nhiệm vụ đã phân công, CQĐP cần được các luật chuyên ngành trao đủ thẩm quyền để thực hiện. CQĐP cần phải nắm quyền trong ba vấn đề sau: Quyền được ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định một số loại tiêu chuẩn, quy chuẩn quan trọng; Quyền về tổ chức bộ máy nhân sự; Quyền chủ động tài chính.

+ Quyền quy định một số tiêu chuẩn, quy chuẩn, chuẩn mực quan trọng:

*Định mức chi tiêu tài chính:* Trên cơ sở quy định mức tối thiểu và mức tối đa của chính quyền trung ương, CQĐP có thể ban hành một định mức phù hợp với thực tế của địa phương. Việc phân cấp theo hướng này sẽ giúp việc quản lý, điều hành của CQĐP phù hợp hơn với điều kiện cụ thể của địa phương.

*Tiêu chuẩn cán bộ, công chức:* Chính quyền trung ương chỉ quy định mức tối thiểu mà cán bộ, công chức phải đáp ứng, CQĐP được đặt ra tiêu chuẩn cao hơn hoặc có sự khác biệt để chủ động cải thiện chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng với yêu cầu của địa phương mình.

*Chuẩn về các loại dịch vụ công để cung ứng cho xã hội:* Các loại dịch vụ công mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội như giáo dục, y tế cần phải được xác định theo hướng: chính quyền trung ương quy định chuẩn tối thiểu áp dụng cho mọi địa phương và CQĐP được quyền đặt tiêu chuẩn cao hơn phù hợp với khả năng của địa phương mình.

*Chuẩn về mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động, chuẩn về các thủ tục hành chính của CQĐP:* Trên cơ sở quy định về yêu cầu công khai, minh bạch của chính quyền trung ương, CQĐP có thể được quy định yêu cầu ở mức cao hơn, có lợi cho việc thực hiện quyền dân chủ của nhân dân.

*Chuẩn về bảo vệ môi trường:* Chính quyền trung ương chỉ đặt ra chuẩn bảo vệ môi trường ở mức tối thiểu, CQĐP được quyền đặt các chuẩn bảo vệ môi trường ở mức cao hơn.

+ Quyền về tổ chức bộ máy, nhân sự: Sự chủ động của CQĐP trong công việc chắc chắn phải được thể hiện trong sự chủ động về bộ máy nhân sự, tài chính của đơn vị CQĐP đó.

*Về tổ chức bộ máy:* Trong quá trình hoạt động, tùy theo hiệu quả và nhu cầu, CQĐP được quyền tự quyết định về bộ máy giúp việc, quyết định phân giao nhiệm vụ cho chính quyền cấp dưới miễn là phải đảm bảo sự giám sát chặt chẽ trong quá trình thực thi.

*Về quyết định nhân sự:* CQĐP được quyền lựa chọn nhân sự thuộc thẩm quyền của địa phương quản lý để bố trí, sắp xếp sử dụng (trên cơ sở tiêu chuẩn chung do chính quyền trung ương quy định). Cụ thể là: chủ động toàn bộ các vấn đề tổ chức thi tuyển, bổ nhiệm, nâng ngạch, nâng bậc, đãi ngộ...đối với cán bộ, công chức; các chính sách thu hút nguồn nhân lực đến với các vùng cần khuyến khích, thu hút của địa phương.

+ Quyền chủ động về tài chính:

*Quyền chủ động thu chi:* Cần phân định rạch ròi ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương trong hoạt động thu chi. CQĐP cần được khuyến khích tăng các nguồn thu để đáp ứng các yêu cầu phát triển của mình. Các nguồn thu mới do địa phương tự tạo lập không phải điều tiết về trung ương trong một thời gian nhất định để phục vụ cho địa phương. Một nội dung không kém phần quan trọng là CQĐP được quyền quyết định các tiêu chuẩn, mức chi của mình.

*Thẩm quyền vay nợ của CQĐP:* Cần cho phép các CQĐP được quyết định vay nợ để đầu tư trên cơ sở tự cân đối khả năng trả nợ. Chính phủ quy định rõ điều kiện để vay nợ nhằm hạn chế rủi ro, mất khả năng thanh toán hoặc ảnh hưởng đến nhiệm vụ hoạt động của CQĐP. Đương nhiên, quyết định vay nợ phải là quyết định được CQĐP thực hiện với một thể chế dân chủ, phản ánh đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương.

#### ***4.3.2- Xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt***

Để phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, cơ chế liên kết vùng cần được xây dựng với những nội dung cơ bản sau:

- *Quan hệ giữa các địa phương thành viên tham gia liên kết vùng*

Trước hết, cần có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền các địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) trong việc liên kết, phối hợp giải quyết các nhu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội của toàn vùng theo mục đích mà liên kết vùng hướng đến.

Bên cạnh đó, cần có quy định để tăng thêm sự kiểm soát đối với hoạt động của các CQĐP thành viên, giảm tải gánh nặng điều hành của chính quyền trung ương đối với các địa phương, giúp cho việc xây dựng chính sách, pháp luật của chính quyền trung ương sát với yêu cầu của các địa phương trong vùng hơn, phát huy được hiệu quả quản lý.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của liên kết vùng là hạn chế sự bất cập trong sử dụng nguồn lực của các thành viên tham gia liên kết. Trước hết, đó là việc hạn chế đầu tư dàn trải trong các tỉnh (tỉnh nào cũng mong muốn có đầy đủ các lĩnh vực đầu tư phát triển như các loại nhà máy, sân bay, bến cảng, trường đại học,...) Lãnh đạo vùng sẽ có sự cân nhắc, điều tiết để tập trung các nguồn đầu tư của trung ương vào các dự án có ý nghĩa phát triển cho cả vùng. Đồng thời, liên kết vùng giúp cho việc sử dụng tài

nguyên, huy động nguồn lực con người luôn được điều tiết để phát huy thế mạnh của từng vùng và tiết kiệm chi phí (Ví dụ: Một tỉnh đã có trường đại học thì tỉnh lân cận không cần phải đầu tư thêm một trường tương tự như vậy nữa nhưng vẫn đáp ứng được yêu cầu về nguồn nhân lực). Những mục tiêu, định hướng này cần phải được thể chế hóa thành các quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của các thành viên khi tham gia vào liên kết vùng.

Việc thành lập các liên kết vùng phải hướng đến các vấn đề sau:

+ Tạo khả năng liên kết, phối hợp: Tạo khả năng liên kết, phối hợp giữa chính quyền các địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) trong việc giải quyết các nhu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của toàn vùng là mục đích quan trọng nhất mà liên kết vùng hướng đến.

+ Hạn chế sự bất cập trong sử dụng nguồn lực: Liên kết vùng trước hết hạn chế đầu tư dàn trải trong các tỉnh (tỉnh nào cũng mong muốn có đầy đủ các lĩnh vực đầu tư phát triển như các loại nhà máy, sân bay, bến cảng, trường đại học...). Lãnh đạo vùng sẽ có sự cân nhắc, điều tiết để tập trung các nguồn đầu tư của trung ương vào những dự án có ý nghĩa phát triển cho cả vùng. Đồng thời, việc sử dụng tài nguyên, huy động nguồn lực con người cũng cần phải được điều tiết sao cho phát huy được thế mạnh của từng vùng và tiết kiệm được chi phí (ví dụ: một tỉnh đã có trường đại học thì tỉnh lân cận không cần phải đầu tư thêm một trường tương tự như vậy nữa nhưng vẫn đáp ứng được yêu cầu về đào tạo nguồn nhân lực).

+ Kiểm soát được chính quyền của các địa phương thành viên: Thiết chế liên kết vùng sẽ tăng thêm sự kiểm soát đối với hoạt động của các CQĐP thành viên, giảm tải gánh nặng điều hành của chính quyền trung ương đối với các địa phương. Đồng thời, việc xây dựng chính sách, pháp luật của chính quyền trung ương sẽ sát với yêu cầu của các địa phương hơn, phát huy được hiệu quả quản lý.

*- Xác định thiết chế chính quyền của liên kết vùng*

Việc liên kết các địa phương, hình thành các thiết chế vùng đang ngày càng phổ biến trên thế giới, tuy nhiên vấn đề thiết lập một tổ chức bộ máy để quản lý liên kết vùng lại rất đa dạng, phong phú. Có mô hình bộ máy chính quyền vùng gồm: Hội đồng vùng là cơ quan dân biểu, có vai trò đại diện cho người dân để quyết định các vấn đề của địa phương (ngoài những vấn đề thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương); Cơ quan hành chính vùng là cơ quan tổ chức thực thi các quyết định của hội đồng vùng. Tuy nhiên, có nhiều liên kết vùng không hình thành một cấp hành chính: Thiết chế quản lý vùng chỉ là hội đồng vùng được thành lập để bàn bạc, quyết định những vấn đề chung,

còn cơ quan thực hiện vẫn là chính quyền các tỉnh, thành phố trong vùng. Tuy nhiên, cũng có những quốc gia chọn hình thức quản lý vùng là một cơ quan hành chính với người đứng đầu do chính phủ bổ nhiệm. Đây là thiết chế kết hợp giữa tính chất “liên kết vùng” thành lập một đơn vị hành chính cấp vùng.

Ở Việt Nam, việc xây dựng thiết chế cho liên kết vùng là vấn đề mới mẻ. Thiết chế vùng phải dựa trên các cơ sở sau: 1) Liên kết vùng luôn được hình thành trên cơ sở sự đồng thuận ý chí của chính quyền và nhân dân các địa phương; 2) Thiết chế của liên kết vùng là thiết chế trung gian giữa chính quyền trung ương và CQĐP. Trong mối quan hệ với Chính phủ, chính quyền cấp vùng là cơ quan trực thuộc, chịu trách nhiệm trước Chính phủ, được Chính phủ phân quyền quản lý và uỷ quyền thực hiện một số nhiệm vụ của Chính phủ. Trong mối quan hệ với chính quyền cấp tỉnh (thuộc lãnh thổ vùng), chính quyền vùng là cơ cấu phối hợp, liên kết các địa phương trong vùng, hỗ trợ, giúp đỡ các CQĐP cấp tỉnh giải quyết những vấn đề nảy sinh giữa các tỉnh trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội.

Cơ cấu tổ chức của chính quyền vùng phải thể hiện được các đặc thù vừa mang tính trung ương nhưng cũng vừa mang tính liên địa phương của liên kết vùng. Do vậy, để phù hợp với tình hình Việt Nam (phù hợp với Luật tổ chức chính quyền địa phương đã được thông qua), có thể chọn hình thức liên kết vùng như sau: Hội đồng vùng (cơ quan chấp hành là CQĐP các tỉnh thành viên) với người đứng đầu do Thủ tướng bổ nhiệm và những thành viên còn lại là đại diện của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong vùng. (Chủ tịch HĐND hoặc chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được HĐND các đơn vị này cử tham gia). Cơ quan chấp hành của Hội đồng vùng chính là chính quyền của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là thành viên của liên kết vùng.

*- Quy hoạch các phân vùng cần liên kết*

Các địa phương tham gia vào liên kết vùng dựa trên cơ sở tự nguyện, tuy nhiên việc liên kết này cũng được quy hoạch chặt chẽ. Sự liên kết vùng được quyết định bởi yếu tố địa – chính trị, địa – kinh tế chứ không phải là sự “kết nghĩa” của hai địa phương có sự tương đồng nào đó về văn hóa, kinh tế, xã hội...mà cách xa nhau về mặt địa lý.

Vấn đề quy hoạch, phân vùng ở Việt Nam cho đến nay đã được Chính phủ chính thức quy định. Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ đã chia 63 tỉnh, thành phố của nước ta thành 6 vùng kinh tế - xã hội (Khoản 1, Điều 15 Nghị định). Đó là:

+ Vùng trung du và miền núi phía Bắc, gồm 14 tỉnh: Lai Châu, Điện Biên, Sơn La,

Hoà Bình, Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Giang, Thái Nguyên, Bắc Kạn, Hà Giang, Tuyên Quang, Phú Thọ, Lào Cai, Yên Bái.

+ Vùng đồng bằng sông Hồng, gồm 12 tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Hà Tây, Hải Dương, Hưng Yên, Ninh Bình, Thái Bình, Hà Nam, Nam Định, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh.

+ Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, gồm 14 tỉnh, thành phố: Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà, Ninh Thuận, Bình Thuận.

+ Vùng Tây Nguyên, gồm 5 tỉnh: Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Lâm Đồng.

+ Vùng Đông Nam Bộ, gồm 6 tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Tây Ninh, Bình Phước, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu.

+ Vùng đồng bằng sông Cửu Long, gồm 13 tỉnh, thành phố: Long An, Bến Tre, Tiền Giang, Đồng Tháp, Kiên Giang, An Giang, Vĩnh Long, Trà Vinh, Cần Thơ, Hậu Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau.

Tuy nhiên, đây chỉ là những quy hoạch mang tính chất phục vụ cho quản lý kinh tế, cho vấn đề đầu tư và phát triển. cần thiết hơn vẫn là sự quy hoạch các vùng một cách chi tiết, xét trên nhiều phương diện hơn nữa để hình thành các liên kết vùng chặt chẽ hơn, có thể xây dựng thành một thiết chế chính quyền vùng để điều hành mối quan hệ phối hợp đó. Có thể tham khảo ý kiến của một số nhà khoa học [88] về việc quy hoạch phân vùng dựa theo các đặc tính đồng nhất của cấu trúc địa lý, khả năng giao thông, tổ chức kinh tế và các yếu tố văn hóa, dân tộc...đã chia nước ta thành 13 vùng phát triển:

- *05 vùng ở Miền Bắc:*

+ Hà Nội, thủ đô lịch sử.

+ Vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng trung du bao quanh gồm 12 tỉnh: Hải Dương, Hưng Yên, Thái Bình, Hải Phòng, Hà Nam, Nam Định, Ninh Bình, Hòa Bình, Vĩnh Phúc, Phú Thọ, Bắc Giang, Bắc Ninh. Đây là vùng có thế mạnh kết hợp nông nghiệp, công nghiệp nhẹ, trồng cây chuyên canh như chè, cà phê.

+ Vùng Đông Bắc bao gồm các tỉnh: Bắc Cạn, Thái Nguyên, Lạng Sơn, Quảng Ninh tập trung công nghiệp nặng và hầm mỏ

+ Vùng Việt Bắc bao gồm: Hà Giang, Tuyên Quang, Cao Bằng dồi dào các loại cây công nghiệp.

+ Vùng Tây Bắc dãy Hoàng Liên Sơn gồm: Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Điện

Biên, Sơn La có thế mạnh về thủy điện và các loại cây trồng đa dạng.

- *04 vùng ở Miền Trung:*

- + Vùng Bắc Trung Bộ: Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh có thế mạnh nông nghiệp phụ trợ cho các vùng phát triển Hà Nội, Hải Phòng.

- + Vùng Trung Trung Bộ gồm các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên: Với thế mạnh du lịch dịch vụ, công nghiệp (ở khu vực Đà Nẵng) và nông nghiệp (ở khu vực Bình Định, Phú Yên)

- + Vùng Nam Trung Bộ: Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận

- + Vùng Tây Nguyên: Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Lâm Đồng

- *04 vùng ở Miền Nam:*

- + Vùng Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu

- + Vùng Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh

- + Vùng Đồng bằng sông Cửu Long gồm: Long An, Tiền Giang, Bến Tre, Vĩnh Long, Trà Vinh, Đồng Tháp, An Giang, Cần Thơ, Sóc Trăng, Hậu Giang

- + Vùng Duyên hải cực nam bao gồm: Bạc Liêu, Cà Mau, Kiên Giang

Những phân vùng như trên chỉ mang tính chất gợi ý, bởi đây là một vấn đề đòi hỏi phải có một cái nhìn toàn thể, khoa học với những dữ kiện thống kê chính xác và những công trình khảo cứu công phu, lâu dài.

#### ***4.3.3- Hoàn thiện cơ chế kiểm soát của xã hội đối với các cơ quan chính quyền địa phương***

Để đảm bảo cho nhân dân kiểm soát được quyền lực nhà nước của mình đối với bộ máy nhà nước nói chung và các cơ quan CQĐP nói riêng, cần phải hoàn thiện các cơ chế: cơ chế bầu cử, cơ chế bãi miễn những người mình đã bầu nhưng tỏ ra không xứng đáng và cơ chế sử dụng phương tiện thông tin đại chúng (công luận) để kiểm soát quyền lực.

##### ***- Hoàn thiện cơ chế bầu cử để kiểm soát quyền lực:***

Nội dung này đã được trình bày ở phần đại biểu HĐND, tuy nhiên cần phải thấy rằng: bầu cử không chỉ là một biện pháp dân chủ để thành lập bộ máy nhà nước mà còn là một phương thức để giới hạn quyền lực nhà nước. Giới hạn đó là nhiệm kỳ hữu hạn của một cuộc bầu cử do Hiến pháp quy định. Nếu quyền bầu cử của nhân dân được thực hiện một cách thực sự dân chủ thì sau một nhiệm kỳ nhất định, các quan chức lạm quyền, độc đoán...sẽ không có cơ hội để tiếp tục thực hiện hành vi đó bởi họ sẽ không được

nhân dân bầu lại. Như vậy, bầu cử là phương thức buộc người thắng cử phải có trách nhiệm với nhân dân bầu ra mình. Cho nên bầu cử chính là phương tiện hiệu quả để nhân dân kiểm soát quyền lực mà mình đã ủy thác.

*- Hoàn thiện cơ chế bãi miễn của cử tri:*

Xuất phát từ nguyên tắc “đại biểu được nhân dân bầu ra phải chịu sự giám sát của nhân dân, khi không còn được sự tín nhiệm của nhân dân thì đại biểu bị nhân dân bãi miễn”. Quyền bãi miễn đại biểu của cử tri nước ta được ghi nhận từ Hiến pháp năm 1946: “Công dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra...” (Điều thứ 20). Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 (Khoản 2 Điều 7) đều ghi nhận quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND của cử tri khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, có hai hình thức bãi nhiệm đối với đại biểu HĐND, đó là: HĐND bãi nhiệm hoặc đưa ra để cử tri ở đơn vị bầu cử bãi nhiệm theo đề nghị của Thường trực HĐND hoặc đề nghị của Mặt trận Tổ quốc cùng cấp (Khoản 1, 2 Điều 102 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015). Tuy nhiên, cả hai hình thức bãi nhiệm đều cần phải cụ thể hóa hơn nữa quy trình và thủ tục bãi nhiệm để nhân dân mới có điều kiện thực hiện. Vấn đề này đã được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định (Khoản 4 Điều 102): “Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBND Quốc hội quy định”. Theo tác giả của luận án này, vấn đề bãi nhiệm tư cách đại biểu của HĐND nên được quy định ở Luật Tổ chức CQĐP là hợp lý bởi đây là một hoạt động của HĐND. Tuy nhiên, đối với vấn đề bãi nhiệm của cử tri đối với đại biểu HĐND do đơn vị mình bầu nên, cần phải được quy định ở Luật Bầu cử. Bãi nhiệm của cử tri suy cho cùng cũng chỉ là quá trình kéo dài của hoạt động bầu cử.

*- Hoàn thiện quy định về sử dụng phương tiện thông tin đại chúng vào hoạt động kiểm soát quyền lực:*

Chúng ta đã biết rằng, các phương tiện thông tin đại chúng như báo chí, truyền thanh, truyền hình có vai trò rất to lớn trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước của nhân dân. Thông qua các phương tiện này, nhân dân được cung cấp những thông tin có giá trị và liên tục về các hoạt động của Nhà nước, của những người được nhân dân trao quyền, ủy quyền. Do vậy, Nhà nước không thể không công khai, minh bạch các hoạt động của mình và mọi hành vi che giấu, làm sai lệch thông tin đều là phạm pháp. Đồng thời, phương tiện thông tin cũng chính là kênh chuyển tải sự phán xét, ý chí của người dân đối với các chính sách, quyết định của Nhà nước để các cơ quan Nhà nước điều chỉnh hoạt động

của mình.

Vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước là không thể bàn cãi, nhưng vấn đề là phải xác lập hệ thống các quy định về việc sử dụng thông tin đó. Phục vụ đắc lực, nhưng các phương tiện thông tin cũng có thể làm cho người dân hiểu sai lệch về hoạt động của các cơ quan nhà nước nếu bản thân các phương tiện thông tin không chịu sự kiểm soát nhất định.

Để thực hiện tốt vấn đề này, pháp luật cần quy định rõ:

+ Quyền và nghĩa vụ của cá nhân và các cơ quan, tổ chức xã hội trong vấn đề thông tin của các cơ quan nhà nước nói chung, các cơ quan CQĐP nói riêng.

+ Trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của mình của các cơ quan nhà nước, trên cơ sở nguyên tắc phải công khai, minh bạch hóa các hoạt động thực thi quyền lực nhà nước.

+ Quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan thông tin đại chúng.

#### ***4.3.4- Tiếp tục xây dựng một mô hình tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương đô thị năng động theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013***

Từ lý luận cũng như thực tiễn đều cho thấy: yêu cầu phải có một mô hình CQĐP phù hợp với đặc thù của từng địa phương là rất bức thiết. Hiến pháp năm 2013 đã có quy định mở về vấn đề này, để ngõ khả năng có một cấp hành chính nào đó, các cơ quan CQĐP không tổ chức đầy đủ HĐND và UBND.

Trong các bản dự thảo Luật Tổ chức CQĐP (kể cả bản Chính phủ trình xin ý kiến Quốc hội) cũng luôn đề cập đến phương án “Không tổ chức HĐND ở quận, phường” - đối với địa bàn nông thôn và hải đảo: đều tổ chức đầy đủ HĐND và UBND ở các cấp hành chính (trừ những huyện đảo không có cấp xã như: Côn Đảo, Cồn Cỏ, Bạch Long Vĩ, Hoàng Sa). Tuy nhiên phương án cuối cùng được chọn lựa: HĐND được tổ chức ở tất cả các đơn vị hành chính (Như Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003) [15].

Quan điểm mô hình CQĐP đầy đủ HĐND và UBND được tổ chức ở những cấp hành chính hình thành nên những cộng đồng dân cư có tính độc lập tương đối là quan điểm cơ bản được thống nhất công nhận. Tính độc lập tương đối của cộng đồng dân cư là cơ sở khẳng định sự cần thiết của thiết chế HĐND. Bởi lẽ, chỉ ở những cộng như vậy thì thiết chế đại diện – quyết nghị của nhân dân địa phương mới thực sự phát huy tác dụng.

Do vậy, đối với địa bàn nông thôn, mô hình chính quyền đầy đủ HĐND và UBND ở cả ba cấp hành chính (tỉnh – huyện – xã), như quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm

2015 là hợp lý. Nhưng mô hình CQĐP ở đô thị vẫn chưa thực sự thỏa đáng. Giảm bớt thiết chế HĐND ở một cấp hành chính nào đó nếu nó không thực sự cần thiết để tinh gọn bộ máy và tập trung tối đa vào hoạt động quản lý. Bởi quản lý đô thị luôn đòi hỏi chặt chẽ nhưng phải nhanh gọn, kịp thời. Thế nhưng, giảm ở cấp nào thì các ý kiến tranh luận vẫn chưa ngã ngũ. Từ cơ sở lý luận và thực tiễn hiện nay, tác giả luận án này đề nghị phương án: chỉ không tổ chức HĐND ở đơn vị phường (thị trấn vẫn tổ chức) bởi những lý do sau: [5]

+ Các thành phố trực thuộc tỉnh và các quận của thành phố trực thuộc trung ương là những đơn vị tương đương về quy mô cũng như thứ bậc trong cấp hành chính (cấp thứ hai sau CQĐP cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương). Sau này nếu có các đơn vị hành chính tương đương được thành lập thì tính chất của các đơn vị này cũng tương tự như thế. Tính độc lập hình thành tự nhiên của các thành phố thuộc tỉnh thì đã rõ, nhưng tính độc lập tương đối của cấp quận của thành phố trực thuộc trung ương không phải là không có. Vừa qua, đề án chính quyền đô thị của Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã cho thấy khả năng hình thành (phân định lại) các đơn vị cấp quận (và tương đương) ở các thành phố trực thuộc trung ương sao cho: các đơn vị này có tính độc lập tương đối, có sự đồng nhất về đặc điểm dân cư, kinh tế, văn hóa xã hội. Do vậy, các đơn vị này vẫn có nhu cầu một cơ quan đại diện nhân dân để quyết định những vấn đề quan trọng.

+ Vấn đề lo ngại về thiếu một cơ chế giám sát quyền lực khi khuyết thiếu HĐND là có thực. Với quy mô của một thành phố thuộc tỉnh, một quận của thành phố trực thuộc trung ương đã cho thấy nhiều vấn đề cần phải có hoạt động giám sát.

+ Giữa quận, thành phố của thành phố trực thuộc trung ương và thành phố thuộc tỉnh có chung một cấp dưới là phường. Do vậy, việc không tổ chức HĐND ở phường sẽ đảm bảo tính đồng bộ, đảm bảo hiệu quả trong quản lý nhà nước (bộ máy hành chính phường sẽ chịu sự giám sát của HĐND quận, thành phố thuộc tỉnh).

+ Việc không thành lập cơ quan đại diện (HĐND) ở cấp phường được khẳng định hợp lý, bởi tính chất, đặc điểm sự phân vạch địa giới hành chính các phường hiện nay thường mang tính nhân tạo, điều kiện liên thông trong đô thị hiện nay tương đối thuận lợi.

Như vậy, CQĐP ở đô thị cần được tổ chức như sau:

+ *Cấp thành phố trực thuộc trung ương (tương đương cấp tỉnh)*

Đương nhiên đây là cấp CQĐP đầy đủ HĐND và UBND. HĐND và UBND đóng

vai trò là cơ quan quản lý những vấn đề quan trọng của địa phương, là cánh tay nối dài giữa trung ương và CQĐP cấp dưới. Mô hình tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND về cơ bản sẽ kế thừa mô hình tổ chức hiện tại nhưng có nhiều cải cách. Vai trò giám sát của HĐND đối với UBND sẽ được nâng cao, hạn chế số đại biểu kiêm nhiệm, tăng số lượng đại biểu chuyên trách. Số lượng đại biểu HĐND được tính theo tỷ lệ đại diện và quy mô dân số, đảm bảo phát huy vai trò đại diện cho các tầng lớp dân cư đô thị...

*+ Cấp quận và thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã*

HĐND và UBND được thành lập ở cấp quận (thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã) với vai trò là cấp chính quyền ở một đơn vị hành chính có tính độc lập tương đối. Theo Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cơ cấu tổ chức và hoạt động của CQĐP quận đã có sự khác biệt hơn so với chính quyền huyện (trực thuộc tỉnh). Chính quyền cấp quận và tương đương đóng vai trò là cấp chính quyền thực hiện chức năng cung cấp các dịch vụ công cho người dân địa phương (Cấp chính quyền thành phố sẽ là cấp lập kế hoạch, quy hoạch và ban hành các chính sách đối với đô thị của mình).

Đối với các đơn vị thành phố thuộc tỉnh, thị xã là những đô thị đóng vai trò là trung tâm kinh tế, chính trị của một tỉnh nên trong việc phân cấp, phân quyền cụ thể cho những đơn vị này cũng có sự khác biệt so với các đơn vị cấp quận của thành phố trực thuộc trung ương. Thế nhưng, về cơ bản CQĐP của thành phố thuộc tỉnh, thị xã vẫn có chức năng của một cấp chính quyền trực tiếp cung cấp dịch vụ công cho người dân tương tự như cấp quận của thành phố trực thuộc trung ương.

*+ Đơn vị hành chính cấp phường:*

Đơn vị hành chính cấp phường của thành phố trực thuộc trung ương cũng như của thành phố thuộc tỉnh, thị xã cần được tổ chức thành các Văn phòng hành chính hoạt động theo mô hình một cửa liên thông với cấp quận, cấp thành phố thuộc tỉnh, thị xã để giải quyết các vấn đề theo sự phân công của cấp trên.

Văn phòng quản lý hành chính đặt tại các phường bao gồm Trưởng phòng và các công chức chuyên trách chịu sự quản lý trực tiếp của UBND cấp quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã. Chủ tịch UBND quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã có quyền bổ nhiệm Trưởng phòng. Nhân viên Văn phòng quản lý hành chính phường là công chức nhà nước trực thuộc các Ban chuyên môn và được phân công thực hiện công việc ở phường, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Trưởng phòng và các ban chuyên môn trực thuộc UBND quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã (theo mô hình một cửa). Như vậy, các Văn phòng quản lý

hành chính là nơi tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả cho tất cả các công việc thuộc thẩm quyền quyết định của UBND quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã.

CQĐP ở đơn vị hành chính phường có thể được tổ chức thành mô hình UBND (Chức năng, nhiệm vụ của UBND được thực hiện như quy định hiện nay của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015). Việc thành lập UBND phường do HĐND cấp quận bầu theo đề nghị của Chủ tịch UBND quận.

+ *Chính quyền ở các thị trấn thuộc huyện:*

Ở các đơn vị hành chính này, vẫn thành lập cấp CQĐP đầy đủ HĐND và UBND theo mô hình chính quyền ba cấp áp dụng đối với khu vực nông thôn (như mô hình CQĐP hiện nay) và tiến hành phân cấp, phân quyền cụ thể hơn cho chính quyền thị trấn để đảm bảo chính quyền thị trấn có đủ năng lực quản lý đối với thị trấn, đáp ứng vai trò của một trung tâm kinh tế, chính trị của một huyện.

#### ***4.3.5- Tiếp tục xây dựng một thiết chế Hội đồng nhân dân phát huy sức mạnh dân chủ***

Để xây dựng một thiết chế HĐND phát huy sức mạnh dân chủ đại diện cho ý chí và nguyện vọng của người dân địa phương khi bàn bạc để đưa ra các quyết định về những vấn đề của địa phương mình, cần phải: Hoàn thiện cơ chế đại biểu; tiếp tục hoàn thiện các cơ quan của HĐND; hoàn thiện các chức năng hoạt động của HĐND.

##### ***4.3.5.1- Hoàn thiện cơ chế đại biểu HĐND***

Đại biểu là nhân tố quyết định đến hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp, vì vậy, giải pháp hoàn thiện cơ chế đại biểu HĐND chính là một trong những giải pháp quan trọng đảm bảo cho tính chất dân chủ của CQĐP. Để hoàn thiện cơ chế đại biểu HĐND, cần phải thực hiện nhiều vấn đề: Đảm bảo tiêu chuẩn, cơ cấu, tính chuyên nghiệp của đại biểu và bao trùm lên tất cả là vấn đề đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong công tác bầu cử, xây dựng nên thiết chế HĐND.

##### ***- Luật hóa tiêu chuẩn của đại biểu Hội đồng nhân dân***

Trước hết phải khẳng định rằng các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND (5 tiêu chuẩn) đã được Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 2003 và Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND năm 2015, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định khá đầy đủ. Tuy nhiên, những quy định này nặng về định tính, chưa định lượng nên khó vận dụng hoặc dễ bị chi phối bởi những nhân tố chủ quan. Có những tiêu chuẩn mang tính lâu dài trong lúc cơ cấu đại biểu HĐND có thể cần phải thay đổi qua từng thời kỳ nên đã xảy ra sự co

kéo giữa cơ cấu và tiêu chuẩn. Có khá nhiều trường hợp, để đảm bảo cơ cấu nên một số tiêu chuẩn có phần được châm chước. Đồng thời, do chưa xây dựng được tính chuyên nghiệp cho đại biểu HĐND nên khi bị thay thế (tất yếu của quá trình bầu cử), nhiều đại biểu mới chưa có kinh nghiệm tích lũy, phải mất một thời gian đầu của nhiệm kỳ để làm quen với chức năng, nhiệm vụ, khiến năng lực của HĐND khó đảm bảo.

Do vậy, trong pháp luật về tổ chức CQĐP và pháp luật về bầu cử HĐND phải quy định: coi trọng cả vấn đề cơ cấu và tiêu chuẩn đại biểu nhưng yếu tố tiêu chuẩn đại biểu phải là quyết định. Đồng thời, cần tiếp tục cụ thể hóa từng tiêu chuẩn của đại biểu. Cụ thể như sau: [75]

+ *Về tiêu chuẩn “Trung thành với Tổ quốc và Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phấn đấu thực hiện công cuộc đổi mới, vì sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, làm cho dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”*: Tiêu chuẩn này cần được hướng dẫn thực hiện bằng việc cụ thể hóa một số hành vi mà ứng cử viên không thể vi phạm. Ví dụ như: phản đối Hiến pháp, bài xích chính sách, pháp luật của nhà nước; lợi dụng việc phản ánh, góp ý kiến để đả kích, vu cáo Đảng và Nhà nước; nhận xét, đánh giá xúc phạm đất nước, muốn thay đổi thể chế chính trị... Thực vậy, nếu một số người có một trong các hành vi đó lọt vào cơ quan dân cử thì sẽ rất nguy hại, nên họ không thể là người đại biểu dân cử được.

+ *Về tiêu chuẩn “Có phẩm chất đạo đức tốt, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật”*: Đây cũng một tiêu chuẩn định tính, rất khó đo lường nên cần hướng dẫn, chỉ ra được những hành vi nào tổn hại cho đất nước, cho địa phương, cho tổ chức, cho đơn vị... một cách thật cụ thể. Ai mắc phải hoặc trực tiếp liên quan đến những hành vi đó thì không được lựa chọn làm người ứng cử. Những hành vi đó có thể liệt kê như sau: Đưa, nhận hối lộ, tham nhũng, mua bán quyền lực dưới bất kỳ hình thức nào, bao che tội lỗi, chạy chức, chạy quyền; sử dụng văn bằng giả, văn bằng không đúng với thực lực; tìm mọi thủ đoạn, mánh lới để bố, mẹ, vợ, chồng, con em được trúng thầu, được thực hiện các dự án, được kinh doanh các ngành nghề thuộc đơn vị mình phụ trách, sử dụng quyền lực để mưu cầu lợi riêng; giàu lên một cách bất minh (không chứng minh được nguồn gốc tài sản); là nhân tố mất đoàn kết, chia rẽ nội bộ, trù dập cá nhân... Cụ thể hóa những nội dung của tiêu chí này để người dân được thuận lợi khi chọn lựa để bầu cử người đại biểu cho mình.

+ *Về tiêu chuẩn “Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến nhân dân, được*

*nhân dân tín nhiệm*”: Đây cũng là tiêu chuẩn không mang tính định lượng nên rất khó đo lường. Nên chăng, cần quy định: đối với người ứng cử đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện khi về huyện, xã tiếp xúc cử tri và vận động bầu cử thì phải có những thủ tục nhất định để xác nhận là những người ứng cử đó đã gắn bó với nhân dân nơi cư trú, nơi làm việc và có được sự tín nhiệm. Đồng thời, công đoạn lấy ý kiến cử tri nơi cư trú và nơi công tác phải được thực hiện trước khi người ứng cử về địa phương, về cơ sở vận động bầu cử để biết được có tín nhiệm hay không, mức độ tín nhiệm cao thấp thế nào.

+ *Về tiêu chuẩn “Có trình độ và năng lực thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, của địa phương”*: Đây là tiêu chuẩn có thể đo lường được ở mức độ nhất định. Vấn đề là phải xác định yêu cầu về trình độ, năng lực của đại biểu HĐND ở mức nào, ở những phương diện gì. Ngày nay, tiêu chuẩn trình độ và năng lực của người ứng cử đại biểu HĐND phải được thể hiện bằng học vấn đạt được, bằng kết quả của công việc đã và đang làm. Cần lưu ý là học vấn phải đi đôi với hiệu quả công việc để tránh xu hướng chạy theo bằng cấp một cách hình thức. Cần quy định về tiêu chuẩn này theo hướng: *Có năng lực, trình độ văn hóa, nghiệp vụ cao, ưu tiên lựa chọn giới thiệu những người đạt các danh hiệu Lao động tiên tiến, xuất sắc, Chiến sỹ thi đua, Anh hùng lao động, Anh hùng lực lượng vũ trang, người làm giàu cho mình, cho tập thể, cho đất nước đã được thừa nhận. Đối với những trường hợp các ứng viên là người dân tộc ít người (theo cơ cấu) thì yếu tố học vấn có thể quy định ở mức phù hợp.*

+ *Về tiêu chuẩn “Có điều kiện tham gia các hoạt động của HĐND”*: Quy định này cần được cụ thể hóa các điều kiện nhất định, đó là:

- Về sức khỏe: Sức khỏe của đại biểu HĐND là vấn đề rất quan trọng, không ít đại biểu ốm đau phải nghỉ công tác để điều trị bệnh, có người vì bệnh nặng không tham gia được ngay kỳ họp đầu tiên, một số đại biểu qua đời. Vì thế, trong hồ sơ ứng cử của đại biểu HĐND cần có giấy chứng nhận sức khỏe (có giá trị trong 6 tháng) do bệnh viện có thẩm quyền cấp.

- Về thời gian: Đây cũng là một điều kiện rất quan trọng, đặc biệt là đối với những đại biểu phải hoạt động kiêm nhiệm. Do vậy, cần phải quy định theo hướng: Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người ứng cử làm việc phải xác nhận là người ứng cử có thể dành tối thiểu 1/3 thời gian làm việc để hoạt động cho HĐND nếu trúng cử vào HĐND.

- Về tâm huyết (tinh thần trách nhiệm): Có thể sử dụng kết quả lấy ý kiến của cử tri nơi cư trú và nơi làm việc để đánh giá vấn đề này.

*- Luật hóa vấn đề cơ cấu đảm bảo tính hợp lý trong thành phần đại biểu Hội đồng nhân dân*

Để đảm bảo tính dân chủ trong thực thi quyền hạn của mình, HĐND cần có một cơ cấu đại biểu phù hợp. Những quy định về cơ cấu HĐND hiện nay đã khiến cho HĐND mang tính mặt trận nhiều hơn là đảm bảo hiệu quả hoạt động của cơ quan quyền lực. Với cơ cấu phổ biến hiện nay, số đại biểu trực tiếp làm việc ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND chiếm tỷ lệ khá cao, làm ảnh hưởng đến sự đóng góp của những đại biểu này đến hoạt động của HĐND. Về lý thuyết, những đại biểu này có thể nắm chắc, hiểu rõ tình hình từng lĩnh vực do thế họ có thể đưa ra những ý kiến chính xác khi quyết định các vấn đề của địa phương. Nhưng thực tế không phải vậy: Nếu là lãnh đạo các ngành, họ không thể nói khác các quyết định của UBND là cấp trên trực tiếp của họ; Nếu là cán bộ cơ sở, những đại biểu này cũng không thể chỉ ra những hạn chế và đưa ra các yêu cầu của mình đối với cấp trên. Do vậy, cần có quy định theo hướng: giảm sự tham gia của các đại biểu đến từ các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND, trong cơ cấu của HĐND cần tăng số lượng đại biểu đến từ các cơ quan Đảng, đoàn thể và những đại biểu có trình độ chuyên môn cao, có bản lĩnh thực sự.

Để lựa chọn được những người đảm bảo tiêu chuẩn với một cơ cấu hợp lý, cần quy định việc lựa chọn ứng cử cho cơ cấu nào cũng phải trải qua sự tuyển chọn rộng rãi của cơ cấu đó, theo cấp độ từ rộng đến hẹp, với một số người giới thiệu phù hợp để khi đưa ra bầu cử, cử tri có điều kiện để lựa người xứng đáng hơn (tránh tình trạng “đệm”, “lót”) hoặc chỉ vì đảm bảo cơ cấu mà phải hạ thấp tiêu chuẩn.

Đây là vấn đề cần được nghiên cứu nghiêm túc, sau đây chỉ là một số gợi ý: [43, tr220-221]

- Để lựa chọn một cơ cấu đại biểu kết hợp nhiều yếu tố (như nữ; dân tộc thiểu số; trẻ; ngoài Đảng; có trình độ đại học) thì trước hết cần tiến hành vòng lựa chọn rộng rãi của các dân tộc thiểu số trong địa phương, qua các bước hiệp thương cuối cùng sẽ có một số người nhất định được giới thiệu ứng cử. Cử tri sẽ lựa chọn những người xứng đáng hơn trong số đó.

- Việc giới thiệu các ứng viên theo tổ chức xã hội, tổ chức chính trị xã hội, theo thành phần kinh tế cũng nên giao cho các tổ chức này lựa chọn, từ rộng đến hẹp với những quy định rõ ràng, chi tiết.

*- Tăng tính chuyên nghiệp của đại biểu Hội đồng nhân dân*

Việc tăng cường số lượng đại biểu chuyên trách ở cơ quan Thường trực HĐND, các ban của HĐND là cơ sở để tăng tính chuyên nghiệp, nâng cao chất lượng, hiệu quả

hoạt động của HĐND. Sự hoạt động của các thiết chế thường trực này khẳng định sự hiện diện thường xuyên của HĐND (chứ HĐND không phải là là cơ quan chỉ tồn tại ở hai kỳ họp). Những đại biểu chuyên trách với trình độ chuyên môn phù hợp là yếu tố giúp cho HĐND có những quyết định đúng đắn và phù hợp hơn vì họ có thời gian, có điều kiện thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của HĐND một cách thường xuyên, sâu sắc.

#### *4.3.5.2- Hoàn thiện cơ chế hoạt động của các cơ quan của Hội đồng nhân dân*

HĐND là một cơ quan đại diện - quyết nghị nên cơ chế hoạt động của nó luôn phục vụ cho hình thức hoạt động quan trọng nhất: kỳ họp HĐND. Việc hoàn thiện cơ chế hoạt động của HĐND và các cơ quan của HĐND chính là để cho kỳ họp HĐND được thực hiện có hiệu quả. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã tiếp tục hoàn thiện về cơ chế hoạt động của các cơ quan của HĐND, tuy nhiên pháp luật về CQĐP cần tiếp tục thực hiện các vấn đề sau:

##### *- Đảm bảo vị thế của Thường trực Hội đồng nhân dân:*

Thiết chế Thường trực HĐND như hiện nay đã có các chức năng, nhiệm vụ phù hợp. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng: thực chất của “tổ chức” này là lãnh đạo của tập thể tất cả các thành viên của HĐND chứ không đơn thuần là một bộ phận còn lại làm nhiệm vụ thường trực khi HĐND không họp. Tính chất “thường trực” này sẽ không phản ánh đúng mối quan hệ giữa Thường trực HĐND và các Ban cũng như thành viên của HĐND. Vì vậy, quy định Thường trực HĐND gồm Chủ tịch và các Phó Chủ tịch và Ủy viên là Trưởng các Ban của Hội đồng nhân dân, Chánh Văn phòng Hội đồng nhân dân là một bước hoàn thiện của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015. Vị thế của Thường trực HĐND được nâng cao, bởi nó không còn là một thiết chế mang tính thường vụ mà thực sự là một thiết chế lãnh đạo của HĐND. Tinh thần này cần tiếp tục thể hiện khi xây dựng thiết chế Văn phòng HĐND để phục vụ cho tổ chức và hoạt động của HĐND.

##### *- Xây dựng bộ máy giúp việc - Văn phòng Hội đồng nhân dân:*

Bộ máy giúp việc cho HĐND cần được quan tâm củng cố, hoàn thiện và nâng cao chất lượng hoạt động. Nội dung quan trọng này luôn cần được chú trọng đúng mức để xây dựng các cơ quan giúp việc của HĐND ổn định, hiệu quả và thống nhất trong phạm vi cả nước. Thiết chế Văn phòng (và bộ phận giúp việc) của HĐND đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo hoạt động lãnh đạo của Thường trực HĐND nói riêng và hoạt động của HĐND nói chung.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 mặc dù đã đưa chức danh Chánh Văn phòng HĐND

vào thiết chế Thường trực HĐND nhưng vẫn chưa quy định về Văn phòng HĐND. Do vậy, cần phải có những quy định cụ thể về cơ quan này của HĐND, bởi Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, các Tổ đại biểu và từng đại biểu HĐND cần có một lực lượng nhất định thuộc HĐND để giúp các thiết chế này thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Những quy định của Nghị quyết số 545/2007/UBTVQH12 ngày 28/11/2007 của UBTV Quốc hội về việc thành lập và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Văn phòng Đoàn Đại biểu Quốc hội và HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng là những kinh nghiệm thực tiễn để xây dựng thiết chế Văn phòng HĐND.

#### *4.3.5.3- Hoàn thiện cơ chế giám sát của Hội đồng nhân dân*

Sự giám sát của HĐND chính là sự giám sát của nhân dân đối với những thiết chế thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Qua phân phân tích ở Chương 3, việc xác định đối tượng, nội dung cũng như hình thức giám sát của HĐND đã cơ bản được xác định. Nhưng, điểm hạn chế của hoạt động này là các nội dung giám sát chưa được thực hiện hiệu quả, thực chất. Đây là điểm khó cho việc hoàn thiện cơ chế giám sát của HĐND nói riêng và bộ máy nhà nước nói chung. Do vậy, cơ chế này cần được hoàn thiện theo hai phương diện:

##### *- Công khai, minh bạch hóa hoạt động giám sát:*

Tất cả hệ thống quy trình, nội dung và kết quả giám sát đều phải được công khai, minh bạch để sử dụng sức mạnh của dư luận, sức mạnh của nhân dân nhằm đảm bảo hiệu quả thực chất của hoạt động này.

##### *- Cần quy định cụ thể hơn nữa nhiệm vụ, quyền hạn và quy trình giám sát của HĐND và các cơ quan của HĐND, đại biểu HĐND:*

Ttrên cơ sở tổng kết thực tiễn, xây dựng Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND. Đặc biệt, cần phải quy định rõ việc xử lý, thực hiện các kiến nghị của các chủ thể giám sát và trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức và cơ quan chịu sự giám sát. Sao cho, việc lơ là không thực hiện giám sát hoặc chỉ thực hiện một cách hình thức thì các chủ thể giám sát cũng phải bị xử lý. Các hình thức thực hiện giám sát cần được quy định chi tiết, phát huy thế mạnh của tất cả các hình thức giám sát. Đối với hình thức giám sát tại kỳ họp, mỗi loại hình giám sát đều phải được nâng cao hiệu quả, đặc biệt là hai loại hình giám sát rất đặc trưng của nghị trường: Giám sát bằng chất vấn tại kỳ họp và giám sát bằng bỏ phiếu tín nhiệm.

Như đã phân tích ở Chương 3, chất vấn tại kỳ họp đang là loại hình giám sát rất hiệu quả. Để nâng cao hơn nữa hiệu quả của hoạt động chất vấn, pháp luật về CQĐP cần quy định theo hướng:

+ Hoạt động chất vấn cần được công khai, thẳng thắn; Nội dung hỏi hay trả lời đều phải được ghi lại, công bố rộng rãi để công luận xem xét.

+ Có quy định để các phương tiện thông tin đại chúng tham gia vào hoạt động chất vấn nhưng phải đảm bảo không làm sai lệch thông tin về hoạt động chất vấn.

Giám sát bằng bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu chưa được thực hiện thường xuyên, còn nhiều lúng túng bởi pháp luật chưa quy định chặt chẽ. Tuy nhiên, đây là loại hình giám sát rất có hiệu quả bởi nó thể hiện rõ nhất tính quyền lực nhà nước của các thiết chế đại diện. Để đảm bảo hiệu quả của loại hình giám sát bằng bỏ phiếu tín nhiệm, phải xây dựng một quy trình thực thực hiện đảm bảo hai yếu tố:

+ Công khai các đối tượng phải trải qua bỏ phiếu tín nhiệm và phải xem đây là vấn đề bình thường của hoạt động chính trị.

+ Đảm bảo minh bạch kết quả bỏ phiếu và minh bạch quá trình thực hiện xử lý kết quả sau bỏ phiếu.

*- Đảm bảo tính liên tục của hoạt động giám sát:*

Giám sát của HĐND là hoạt động tiến hành thường xuyên, liên tục trong khi tính chất của HĐND là cơ quan quyết nghị, sức mạnh của cơ quan này tập trung ở kỳ họp. Do vậy, hoạt động giám sát của các cơ quan của HĐND, của đại biểu HĐND cũng đóng một vai trò rất quan trọng. Pháp luật về CQĐP cần phải tiếp tục có những quy định cụ thể, chi tiết về vấn đề này.

#### *4.3.5.4- Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân*

Trong điều kiện một đảng cầm quyền như Việt Nam hiện nay, việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng là một trong những yếu tố vô cùng quan trọng nhằm phát huy tính dân chủ của thiết chế HĐND.

*- Đổi mới phương thức lãnh đạo bầu cử Hội đồng nhân dân:*

Sự lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng cơ cấu, thành phần của HĐND là việc tập hợp, khơi dậy mọi tiềm năng lực lượng xã hội ở địa phương tham gia xây dựng, củng cố chính quyền, tạo nên một chính quyền có năng lực quản lý, đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng của nhân dân địa phương. Các cấp ủy cần tập trung trí tuệ, tâm huyết, đủ bản lĩnh để phát hiện người có đức, có tài, động viên họ ra ứng cử HĐND cũng như động viên nhân dân và các tổ chức chính trị - xã hội tìm kiếm, giới thiệu người ra ứng cử.

Các cấp ủy đảng cần hiểu và thực hiện đúng vai trò lãnh đạo đối với quy trình hiệp thương, xác định cơ cấu thành phần đại biểu, không được trực tiếp can thiệp hoặc áp đặt cụ thể. Cấp ủy lãnh đạo bằng nghị quyết, định hướng, kiểm tra, giám sát và điều chỉnh

định hướng phù hợp với ý chí, nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Tôn trọng quyền tự do dân chủ của nhân dân, kiên quyết ngăn chặn những vi phạm quyền tự do dân chủ ấy với nguyên tắc: có nhiều người hăng hái ứng cử là thêm nhiều cơ hội cho cử tri cân nhắc, so sánh và lựa chọn.

*- Đổi mới phương thức lãnh đạo hoạt động của Hội đồng nhân dân:*

Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng không chỉ ở việc xây dựng cơ cấu, thành phần của HĐND mà cần phải xác định một cơ chế lãnh đạo hợp lý đối với hoạt động của HĐND. Các cấp ủy cần phải xây dựng một nguyên tắc làm việc của HĐND đảm bảo tính dân chủ. Đảng lãnh đạo bằng chủ trương, đường lối, chính sách nhưng các quyết sách phải do HĐND thực sự quyết định. Nếu các quyết sách của địa phương đã do Đảng ủy quyết từ trước thì việc đưa ra HĐND chỉ mang tính hình thức, dẫn đến nhiều hậu quả tai hại. Bởi, đó không phải là những quyết sách kết tinh sức mạnh sáng suốt của tập thể người đại diện của nhân dân và không đạt được sự đồng thuận cao khi tổ chức thực hiện. Điều này dễ dẫn đến nguy cơ ý chí của một số ít người khuynh loát hết cả tập thể. Đó là nguy cơ lạm quyền và là một mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng xảy ra.

Tuy nhiên, điều cần thiết nhất vẫn là một giải pháp cụ thể có thể dung hòa được nguyên tắc Đảng lãnh đạo và yêu cầu đảm bảo sự tự do chọn lựa của nhân dân, tránh sự tùy thuộc hoàn toàn vào nhận thức chủ quan của các cấp ủy đảng. Trước hết là vấn đề mở rộng dân chủ trong Đảng, để Đảng có thể giới thiệu nhiều ứng cử viên (người của Đảng) tranh cử đại biểu HĐND để nhân dân rộng đường chọn lựa. Hiện nay, vấn đề nhất thể hóa chức danh lãnh đạo cấp ủy với lãnh đạo chính quyền được xác định như một giải pháp đảm bảo sự lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện của Đảng đồng thời với cơ chế chịu trách nhiệm. Thế nhưng, điểm yếu của cơ chế này là việc bầu cử người đứng đầu CQĐP (Chủ tịch HĐND hoặc Chủ tịch UBND) sẽ trở thành hình thức (khi Đảng đã xác định người đứng đầu cấp ủy tức là người đứng đầu CQĐP – việc bầu cử xem như đã xác định kết quả trước). Giải pháp khắc phục được đề xuất là: Đảng giới thiệu những ứng cử viên trong cấp ủy ra tranh cử (với nhau) chức danh lãnh đạo CQĐP (nên là chức danh Chủ tịch HĐND). Nhân dân chọn người nào, người đó sẽ là người đứng đầu CQĐP đồng thời cũng là người đứng đầu cấp ủy của Đảng. Như vậy, quyền chọn lựa của người dân được thực hiện đồng thời nguyên tắc Đảng lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện đối với thiết chế CQĐP nói chung, thiết chế HĐND nói riêng vẫn đảm bảo.

Như Mông-tét-ski-ơ đã viết trong tác phẩm Tinh thần Luật pháp: “Người dân không giỏi quản lý nhưng họ rất giỏi trong việc chọn lựa những người đại diện cho mình”. Những người được nhân dân chọn lựa sẽ xứng đáng là người đứng đầu chính quyền cũng như cấp ủy đảng lãnh đạo của một địa phương.

#### ***4.3.6. Tiếp tục hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp***

##### ***4.3.6.1- Tiếp tục khắc phục những điểm bất cập trong cơ chế thành lập Ủy ban nhân dân***

Như đã phân tích ở Chương 3, cơ chế HĐND bầu ra UBND theo quy trình: HĐND trước hết bầu Chủ tịch UBND (theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND), tiếp đến HĐND bầu các Phó Chủ tịch UBND theo sự giới thiệu của Chủ tịch UBND mới được bầu. Tuy nhiên, việc thành lập UBND luôn gắn với việc phê chuẩn của Thủ tướng Chính phủ, của Chủ tịch UBND cấp trên nên đã phát sinh bất cập trong trường hợp cấp trên *chỉ phê chuẩn các Phó Chủ tịch UBND mà không phê chuẩn người đứng đầu là Chủ tịch UBND*. Việc chọn lựa Chủ tịch UBND khác thay thế sẽ khiến người đứng đầu và các thành viên khác của UBND sẽ không cùng một ê-kíp làm việc. Điểm bất cập này cũng không được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 giải quyết.

Do vậy, cần quy định về việc phê chuẩn của Thủ tướng, Chủ tịch UBND cấp trên đối UBND các cấp theo hướng: phải phê chuẩn người đứng đầu trước và chỉ xem xét phê chuẩn các Phó Chủ tịch UBND khi người đứng đầu là Chủ tịch UBND đã được phê chuẩn. Bởi lẽ, việc phê chuẩn kết quả bầu cử UBND là việc phê chuẩn cho một ê-kíp lãnh đạo mà Chủ tịch UBND là trung tâm.

##### ***4.3.6.2- Hoàn thiện cơ chế lãnh đạo tập thể của Ủy ban nhân dân***

Tính dân chủ của CQĐP không chỉ được đảm bảo ở cơ quan đại diện - quyết nghị mà còn phải được đảm bảo ở cơ quan hành chính - chấp hành, đó là UBND. Tính dân chủ thể hiện ở UBND thông qua cơ chế lãnh đạo tập thể. Thực tiễn nhiều năm qua ở Việt Nam đã cho thấy: Tuy vẫn còn những vướng mắc, bất cập nhưng rõ ràng cơ chế lãnh đạo tập thể của UBND đã thể hiện tính hợp lý của nó. Vấn đề là phải giải quyết mâu thuẫn giữa tính dân chủ và cơ chế chịu trách nhiệm, một vấn đề cơ bản của cơ quan hành chính - chấp hành.

Thực vậy, khi thực hiện chức năng của một cơ quan hành chính - chấp hành, UBND phải có những vấn đề phải quyết định tập thể. Bởi lẽ, trong quá trình chấp hành, quản lý nhà nước, UBND phải ban hành các văn bản pháp quy, quyết định những chính sách, có tầm ảnh hưởng lên toàn thể cộng đồng cư dân địa phương chứ không chỉ là những quyết định áp dụng pháp luật cụ thể. Do vậy, việc bàn bạc, quyết định tập thể là cơ chế làm việc không thể phủ định. Cho nên, quy định của Điều 124 Hiến pháp 1992, sửa đổi bổ sung năm 2001): “Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, UBND phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số” (Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã cụ thể hóa thành 6 vấn đề mà UBND phải thảo luận và quyết định tập thể). Những

vấn đề còn lại, Luật mặc định là thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND. Thế nhưng, những hạn chế, bất cập của tổ chức và hoạt động của UBND như đã phân tích ở Chương 3 là có thực, cần phải khắc phục. Để giải quyết mâu thuẫn này, cần phải hoàn thiện cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND theo hướng: Mở rộng thành phần của UBND để tăng tính hiệu quả của việc bàn bạc và quyết định tập thể, nhưng đồng thời cũng tăng tính thường trực của UBND bằng “thiết chế thường trực” bao gồm Chủ tịch và các Phó Chủ tịch UBND.

Vấn đề này đã được Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 giải quyết một nửa. Luật quy định cơ cấu của UBND gồm: Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan quân sự, công an, đối với cấp tỉnh và cấp huyện còn gồm người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Việc mở rộng cơ cấu thành viên UBND bao gồm những người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, cấp huyện nhằm đáp ứng nhu cầu trong thực tiễn hoạt động của UBND các cấp. Trên thực tế, mặc dù một số người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, cấp huyện không phải là thành viên UBND (Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003) nhưng thường xuyên tham gia các hoạt động của UBND cùng cấp, đồng thời là người triển khai thực hiện và chịu trách nhiệm trước UBND về các công việc thuộc lĩnh vực mình phụ trách. Việc bổ sung những người này vào thành phần UBND là phù hợp, tăng cường thêm trách nhiệm để tham gia vào việc quyết định các vấn đề (phải quyết định tập thể) của UBND. Tuy nhiên, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 lại đề cập đến thẩm quyền của Chủ tịch (và các Phó Chủ tịch) UBND một cách chung chung, mang tính “đôn đốc, lãnh đạo, chỉ đạo”.

Đây là vấn đề cần khắc phục bởi việc mở rộng thành phần làm cho UBND có tính chất tương tự như HĐND, nghĩa là chỉ thực sự tồn tại khi thực hiện kỳ họp để quyết định những vấn đề quan trọng của UBND. Trong khi, sự tồn tại của UBND phần lớn thời gian là thông qua bộ phận thường trực, xoay quanh hạt nhân là Chủ tịch UBND. Nói gì thì nói, hoạt động của UBND phải là sự dung hòa giữa cơ chế lãnh đạo tập thể và cơ chế thủ trưởng.

#### *4.3.6.3- Hoàn thiện cơ chế chịu trách nhiệm tập thể của Ủy ban nhân dân*

Trong thiết chế CQĐP, UBND là cơ quan hành chính - chấp hành, cho nên để bảo đảm sự kiểm soát quyền lực, cần phải xây dựng một cơ chế trách nhiệm chặt chẽ đối với cơ quan này.

Các cơ quan nhà nước nói chung, các cơ quan CQĐP nói riêng đều phải chịu trách

nhệm về hoạt động của mình. Đối với cơ quan đại diện - quyết nghị như HĐND, trách nhiệm mà tập thể và các thành viên khác của mình phải gánh chịu, như đã phân tích ở phần trước, là sự bãi miễn, sự bất tín nhiệm (không bầu lại) của cử tri. Tuy nhiên, vấn đề quan trọng hơn cả là chế tài trách nhiệm của cơ quan hành chính - chấp hành: UBND các cấp. Hạn chế của những chế tài trách nhiệm hiện nay đối với UBND là chưa thực sự rõ ràng, nhất là chế tài đối với tập thể UBND trong trường hợp tập thể này thực hiện việc vi phạm pháp luật.

+ *Xây dựng, hoàn thiện quy định về trách nhiệm của tập thể UBND*: Đối với thiết chế hành chính - chấp hành như UBND, hình thức trách nhiệm tập thể được áp dụng là từ chức hoặc giải tán. *Từ chức* là hình thức trách nhiệm của UBND trước HĐND cũng cấp khi bị bỏ phiếu bất tín nhiệm. *Giải tán* là hình thức trách nhiệm của UBND trước Chính phủ (UBND cấp trên) khi không tuân lệnh cấp trên. Việc quy định trách nhiệm tập thể của UBND trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên không phải là vấn đề hoàn toàn mới mẻ mà thực sự là những quy định có trong pháp luật trước đây và rất phổ biến, thông dụng trong pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới.

*4.3.6.4- Xây dựng chế độ trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên của Ủy ban nhân dân:*

Xoay quanh hạt nhân là Chủ tịch UBND, như đã phân tích ở Chương trước, hình thức trách nhiệm của Chủ tịch và Phó Chủ tịch UBND là: bị HĐND cùng cấp bãi nhiệm, miễn nhiệm và bị Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp (Thủ tướng Chính phủ) đình chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức. Tuy nhiên, cần phải xây dựng cơ chế trách nhiệm cá nhân xoay quanh nhân vật trung tâm là Chủ tịch UBND. Khi Chủ tịch UBND bị xử lý các hình thức trách nhiệm như trên (hoặc khi cho thôi nhiệm vụ, điều động đi công tác khác) thì cơ của UBND cần phải có sự thay đổi. Bởi vì chính Chủ tịch đã giới thiệu để HĐND bầu nên các thành viên này, phân công công tác cho họ thì khi thay đổi, Chủ tịch mới cần được tạo điều kiện để xây dựng nên ê-kíp làm việc của mình. Quy định này vẫn được áp dụng trong trường hợp các Phó Chủ tịch và các thành viên khác không phải chịu trách nhiệm liên đới cùng với Chủ tịch UBND.

Đối với trách nhiệm cá nhân của mỗi thành viên của UBND, cần phải quy định các thành viên đó phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND bởi Chủ tịch đã giới thiệu để HĐND bầu. Đồng thời, cần quy định thẩm quyền của Chủ tịch UBND trong việc đề nghị HĐND miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND (Như trách nhiệm của các Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng trước Thủ tướng Chính phủ).

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Để xây dựng giải pháp khả thi cho việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, cần phải xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn đặt ra cho thiết chế này: Yêu cầu của việc tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật, ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương; yêu cầu nâng cao năng lực quản lý của các cơ quan nhà nước trong một xã hội phát triển, yêu cầu đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng. Những yêu cầu này ngày một bức thiết, sớm cho thấy rằng: Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quá thận trọng, chưa có những thay đổi đột phá trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam.

Đồng thời, trên cơ sở quan điểm, nhận thức cũng như điều kiện chính trị, kinh tế – xã hội của đất nước, Luận án đã xác định phương hướng hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay: Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp quản lý cho các cơ quan CQĐP; đảm bảo tính đặc thù trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, đẩy mạnh xây dựng cơ chế liên kết vùng; đảm bảo cơ chế giải quyết tranh chấp; đảm bảo thuận lợi cho sự phát triển đội ngũ cán bộ, công chức địa phương. Đây là những căn cứ cho việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam. Để thực hiện đúng phương hướng này, đòi hỏi phải có những giải pháp kịp thời trước mắt, đồng thời phải có những giải pháp lâu dài, căn cơ.

Giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP bao hàm nhiều nội dung, với các nhóm biện pháp cụ thể khác nhau. Chương 4 của Luận án đã trình bày hệ thống các biện pháp này trên ba phương diện: Phân định chức năng nhiệm vụ; tổ chức thực hiện và kiểm soát việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

## KẾT LUẬN VÀ HƯỚNG TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU

Với hướng tiếp cận hệ thống, đa ngành trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và lịch sử, luận án đã giải quyết những nhiệm vụ nghiên cứu mà đề tài đặt ra dưới góc độ khoa học luật hiến pháp. Đó là:

1. Luận án đã làm sáng tỏ khái niệm, vị trí, tính chất và chức năng của các cơ quan CQĐP trong bộ máy nhà nước. Đây là một trong những vấn đề lý luận quan trọng, giải mã vấn đề mô hình tổ chức cũng như cơ chế hoạt động của các cơ quan CQĐP, bởi CQĐP luôn là một chính thể bộ máy nhà nước thống nhất ở tại địa phương.

CQĐP là một “chính phủ thu nhỏ” ở địa phương. Nếu thu gọn đến cùng (trong những điều kiện đặc biệt) thì bộ máy CQĐP có thể chỉ gồm một cơ quan hành chính (đứng đầu là một quan chức) có vai trò quản lý các mặt đời sống xã hội của địa phương. Trong xã hội dân chủ, một thiết chế CQĐP đầy đủ thường bao gồm hai cơ quan chính: Cơ quan đại diện - quyết nghị (gồm những đại biểu do nhân dân địa phương bầu ra) và cơ quan hành chính - chấp hành với người đứng đầu do cơ quan đại diện - quyết nghị bầu hoặc do nhân dân trực tiếp bầu ra. Luận án đã khái quát những nội dung cơ bản về tổ chức và hoạt động của hai loại cơ quan CQĐP ấy. Đây là điểm lý giải về khả năng thu gọn các cơ quan CQĐP ở một cấp CQĐP trung gian nào đó bằng cách không tổ chức các cơ quan đại diện - quyết nghị.

2. Sự phong phú, đa dạng của các nguyên tắc tổ chức, xây dựng các mô hình CQĐP trên thế giới thể hiện tính chất linh hoạt, phù hợp với những điều kiện chính trị, kinh tế – xã hội khác nhau của thiết chế này. Tuy nhiên, xu hướng chung của các quốc gia trên thế giới là tiến đến xây dựng một mô hình CQĐP dân chủ, đảm bảo cho người dân được tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước – mô hình tự quản địa phương. Qua phân tích các nguyên tắc tổ chức quyền lực, các mô hình CQĐP trên thế giới, luận án đã khái quát nên vấn đề lý luận quan trọng này.

Đồng thời, luận án cũng đã nghiên cứu tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam qua các thời kỳ để thấy được sự hình thành, trải nghiệm và phát triển của thiết chế này trong quá trình lịch sử. Qua đó, luận án khẳng định những hạt nhân hợp lý, những bất cập, vướng mắc do hoàn cảnh lịch sử cũng như những hạn chế khiếm khuyết lâu dài cần quyết tâm khắc phục sửa chữa để hoàn thiện tổ chức và hoạt động

của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

3. Để đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, phải dựa trên những tiêu chí nhất định. Tiêu chí được hiểu là những biểu hiện cơ bản, qua đó phản ánh được tính chất cũng như sự hoàn thành hay không hoàn thành các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP. Luận án đã xây dựng 3 tiêu chí cơ bản khi đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, đó là: Tính hợp lý, rõ ràng khi phân định quyền lực; tính dân chủ (đảm bảo sự tham gia của nhân dân) trong thực thi quyền lực; tính kiểm soát quyền lực.

4. Luận án đã mô tả tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành, đồng thời khảo sát, đánh giá thực trạng, phân tích những ưu điểm cũng như những bất cập, tồn tại của chúng. Việc đánh giá dựa trên cơ sở tính chất, chức năng nhiệm vụ và những tiêu chí đã được xác định ở Chương 2: Tính hợp lý trong phân định thẩm quyền của các cơ quan CQĐP; sự tham gia của người dân trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP; tính kiểm soát quyền lực, cơ chế chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP.

5. Để xác định giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay, luận án đã phân tích các yêu cầu của thực tiễn đang đặt ra đối với các cơ quan này: yêu cầu thực thi hiến pháp và pháp luật, yêu cầu nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và yêu cầu đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng. Từ yêu cầu của thực tiễn, trên cơ sở quan điểm, đường lối của Đảng, đối chiếu với những điều kiện về chính trị, kinh tế – xã hội cụ thể, luận án xác định phương hướng và giải pháp cho việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay. Nội dung của giải pháp vẫn xoay quanh việc giải quyết các vấn đề mấu chốt của một cơ quan trong bộ máy nhà nước: Phân định quyền lực; tổ chức thực hiện quyền lực và kiểm soát quyền lực đó.

Như vậy, giả thuyết khoa học của đề tài đã được chứng minh: Bên cạnh những hạt nhân hợp lý, tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Phát huy những ưu điểm, thành tựu, khắc phục những hạn chế, bất cập đó trên cơ sở điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam là giải pháp để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan nhà nước này.

Vấn đề tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP cần được tiếp tục nghiên cứu sâu hơn, phát triển nhiều nội dung mà luận án chỉ mới dừng lại ở mức độ phác thảo, gợi ý. Đó là:

- Vấn đề xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các đơn vị chính quyền địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) với nhau.
- Cơ chế đại biểu HĐND, cơ chế tổ chức và hoạt động của HĐND trong việc thực hiện từng chức năng cụ thể của thiết chế này.
- Cơ chế chịu trách nhiệm của UBND.
- Vấn đề giám sát của xã hội đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay...

### DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ

TT	Tên công trình (bài báo, công trình)	Tác giả / đồng tác giả	Nơi công bố (tên tạp chí đã đăng)	Thời gian công bố
1	Hiến pháp năm 2013 và vấn đề xây dựng Luật tổ chức CQĐP	Tác giả	Luật học	02/2015
2	Thống nhất khái niệm chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 và vấn đề xây dựng Luật tổ chức CQĐP	Tác giả	Hội thảo Khoa Luật hành chính, Trường Đại học luật – Đại học Huế	4/2015
3	Đảm bảo tính thực quyền của Hội đồng nhân dân trong pháp luật về chính quyền địa phương	Tác giả	Nghề Luật	10/2015
4	Tính thống nhất quyền lực và vấn đề phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương	Tác giả	Luật học	10/2015
5	Cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo Luật tổ chức chính quyền địa phương	Tác giả	Pháp luật và Phát triển	12/2015

### DANH MỤC CÁC CÂU HỎI PHÒNG VẤN CHUYÊN GIA

Nội dung câu hỏi phỏng vấn	Các chuyên gia đã trả lời phỏng vấn	Thời gian, địa điểm phỏng vấn
Những bất cập, hạn chế của tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay ?	GS.TS NGUYỄN ĐĂNG DUNG; GS.TS THÁI VĨNH THẮNG; PGS.TS BÙI XUÂN ĐỨC; PGS.TS VŨ HỒNG ANH; PGS.TS TRƯƠNG ĐẮC LINH; PGS.TS HOÀNG VĂN TÚ; MỘT SỐ CHUYÊN GIA KHÁC	Hội thảo Chính quyền địa phương ở Việt Nam – Sự hình thành, phát triển trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật qua các thời kỳ và một số bài học kinh nghiệm. Do Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Viện Rosa Luxemburg (Cộng hòa liên bang Đức) tổ chức tại Huế (04,05/7/2011);  Hội thảo “Xây dựng Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND” do Viện Nghiên cứu Lập pháp - Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Viện Rosa Luxemburg (CHLB Đức) tổ chức ngày 24,25/7/2014 tại thành phố Huế.
Quan điểm và cơ sở lý luận của việc không tổ chức Hội đồng nhân dân ở một số cấp chính quyền địa phương như thí điểm ?		
Những điểm mới của Hiến pháp năm 2013 và định hướng cho việc xây dựng Luật tổ chức chính quyền địa phương ?		
Làm thế nào để đảm bảo tính thực quyền của thiết chế Hội đồng nhân dân?		

Sự cần thiết của việc xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo Luật tổ chức chính quyền địa phương ?		Tại lớp học, Trường Đại học Luật Hà Nội các năm 2013, 2014, 2015
Cơ chế chịu trách nhiệm tập thể của thiết chế Ủy ban nhân dân ?		

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### A. Những tài liệu trong nước

1. PGS. TS Vũ Hồng Anh (1997), *Chế độ bầu cử của các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. PGS.TS Vũ Hồng Anh, 2014, *Xây dựng chính quyền đô thị trong điều kiện hiện nay, nhìn từ đề án thí điểm của thành phố Hồ Chí Minh*, Hội thảo “Mô hình tổ chức chính quyền địa phương” do Văn phòng Quốc hội Việt Nam và Viện Rosa Luxemburg (CHLB Đức) tổ chức ngày 25, 26/8/2014 tại thành phố Huế.
3. Nguyễn Hoàng Anh (2012), “Chế định đại biểu Hội đồng nhân dân trong Hiến pháp 1992 và một số kiến nghị sửa đổi”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (9), tr11-19.
4. Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản về Hiến pháp của các nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
5. Đỗ Bang (1998), *Khảo cứu kinh tế và tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn*, Nxb Thuận Hóa, Huế.
6. GS.TS Hoàng Chí Bảo (2007), *Dân chủ và dân chủ ở cơ sở nông thôn trong tiến trình đổi mới*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
7. Bộ Tư pháp - Đề tài khoa học cấp Bộ (2012), “*Nghiên cứu so sánh Hiến pháp các quốc gia ASEAN*”, do TS. Tô Văn Hòa chủ nhiệm đề tài.
8. Bộ Tư pháp - Đề tài khoa học cấp Bộ (2013), “*Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND địa phương (Góp phần sửa đổi chế định HĐND trong Hiến pháp 1992)*”, do GS.TS. Thái Vĩnh Thắng chủ .nhiệm đề tài.
9. Bộ Nội vụ Việt Nam và Bộ Nội vụ và truyền thông Nhật Bản (Ngày 26,27/7/2012), *Hội thảo hành chính địa phương Việt Nam-Nhật Bản*.
10. Lê Đình Chân (1974), *Giáo trình Luật Hiến pháp và các định chế chính trị*, Sài Gòn.
11. Chính phủ (2006), *Báo cáo tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp từ 2004 - 2006*. (Số 166/BC-CP). Báo cáo tổng kết đánh giá tình hình 03 năm

thực hiện Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp.

12. Chính phủ (2014), *Tờ trình số 362b/TTr.CP* ngày 03/10/2014 về Dự án Luật tổ chức chính quyền địa phương.
13. GS.TS Nguyễn Đăng Dung, *Nhà nước và trách nhiệm của Nhà nước* (2006), Nxb Lao động, Hà Nội.
14. GS.TS Nguyễn Đăng Dung, *Nhà nước là những con số cộng gàn đơn* (2009), Nxb Lao động, Hà Nội.
15. GS.TS Nguyễn Đăng Dung (2010), *Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
16. Nguyễn Sỹ Dũng (2001), *Một số mô hình chính quyền địa phương các nước trên thế giới*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (số đặc biệt về sửa đổi Hiến pháp năm 2001).
17. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2006, tr 254.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2007, tr 170-172
19. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011, tr 251.
20. Luận án của Vũ Đức Đán (1996), *Chính quyền nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn thành phố*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
21. Phạm Văn Đạt (2007), “Chính quyền thành phố trực thuộc trung ương: Mô hình tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (3-(203)), tr 56-60.
22. Đề tài khoa học cấp Nhà nước (2011), “*Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*”, do GS.TS. Trần Ngọc Đường chủ nhiệm đề tài.
23. PGS.TS Nguyễn Minh Đoan, *Những yêu cầu hiện nay về tổ chức chính quyền địa phương*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 21 (tháng 11/2014)
24. Luận án của Đỗ Xuân Đông (1996), *Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta hiện nay*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

25. PGS.TS Bùi Xuân Đức (2004, 2007), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
26. TS. Bùi xuân Đức (1994), *Pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương triều Lê ( Nghiên cứu về hệ thống pháp luật Việt Nam thế kỷ XV-XVIII)*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
27. PGS.TS Bùi Xuân Đức (2011), *Tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn các Hiến pháp năm 1946, 1959 và 1980 và những bài học kinh nghiệm*, Hội thảo “Chính quyền địa phương Việt Nam – Sự hình thành, phát triển trên cơ sở của Hiến pháp, pháp luật qua các thời kỳ và một số bài học kinh nghiệm – Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Rosa Luxemburg (CHLB Đức) tổ chức tại Huế ngày 4-5/2011.
28. TS. Nguyễn Nam Hà (2013), *Chất lượng hoạt động của HĐND cấp tỉnh theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
29. Luận văn của Hoàng Minh Hà (2004), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP ở Việt Nam hiện nay*, Trường Đại học Luật Hà Nội.
30. Luận văn của Trịnh Thanh Hà (2005), *Tăng cường tính tự quản của chính quyền cơ sở ở Việt Nam hiện nay*, Trường Đại học Luật Hà Nội.
31. Luận án của Nguyễn Sỹ Hải (1962), *Tổ chức chính quyền trung ương thời Nguyễn Sơ 1802 - 1847*, Đại học Luật khoa Sài Gòn.
32. Hoàng Văn Hảo, (2001), “Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND ở nước ta”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (9), tr 15-25.
33. Luận án của Đàm Mai Hiên (2007), *Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở Việt Nam hiện nay*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
34. Học viện Hành chính (Chủ biên: TS Nguyễn Thị Phụng) (2013), *Tổ chức đơn vị hành chính – lãnh thổ Việt Nam*.
35. GS.TS Nguyễn Văn Huyền (2007), *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
36. Phạm Tuấn Khải (2002), “Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (6) tr 32-38.
37. Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội, Trung tâm Thông tin thư viện và

- Nghiên cứu khoa học Văn phòng Quốc hội (2012), *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Hồng Đức (sách 2 tập, 1.773 trang).
38. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2006) - Chủ biên: Nguyễn Đăng Dung, *Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
  39. Đại học quốc gia Hà Nội (2007) – Vũ Thị Phụng, *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội.
  40. TS. Trần Ngọc Liêu (2013), *Quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lênin về nhà nước với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
  41. Luận án của Trương Đắc Linh (2002), *CQĐP với việc bảo đảm thi hành hiến pháp và pháp luật ở địa phương*, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật – Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia.
  42. Trương Đắc Linh (2003), “Tổ chức và hoạt động của các Ban của Hội đồng nhân dân”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (2), tr 33-37.
  43. TS. Vũ Thị Loan (2010), *Một số vấn đề về hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  44. Nguyễn Hải Long (2012), “Cần thay đổi mạnh mẽ tổ chức chính quyền địa phương khi sửa đổi Hiến pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (6), tr3-9.
  45. Lê Kim Ngân (1974), *Chế độ chính trị Việt Nam thế kỷ XVII-XVIII*, Nxb Viện Đại học Vạn Hạnh, Sài Gòn.
  46. Hoàng Thị Ngân (2012), “Chế định chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (5), tr15-19.
  47. TS. Trần Thị Diệu Oanh (2013), *Về tác động của phân cấp quản lý đến địa vị pháp lý của chính quyền địa phương trong đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia- Hà Nội.
  48. Nguyễn Như Phát (2002), “Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước Châu Á – Thái Bình Dương”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (100), tr53-63.
  49. Thang Văn Phúc, Nguyễn Đăng Thành (2005), *Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  50. Nguyễn Minh Phương (2007), “Một số giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước”, *Tạp chí Cộng sản*, (3), tr32-36.
  51. Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Ánh Dương (2012), “Thí điểm không tổ chức

Hội đồng nhân dân và mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (7), tr26-31.

52. TS. Đặng Đình Tân – TS. Đặng Minh Tuấn (2005, tái bản 2012), *Thể chế đảng cầm quyền, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
53. Luận án của Trần Nho Thìn (1996), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND xã*, Viện Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật – Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia.
54. PGS.TS Lê Minh Thông (2011), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
55. GS Vũ Quốc Thông (1973), *Pháp chế sử*, Nxb Tủ sách Đại học, Sài Gòn.
56. Lê Đức Tiết (2007), *Lê Thánh Tông, vị vua anh minh, nhà cách tân vĩ đại*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
57. Trung tâm đào tạo từ xa, Đại học Huế (2006), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, NXB Công an nhân dân.
58. Trường Đại học Luật Hà Nội (2008, 2012) - Chủ biên: Thái Vĩnh Thắng, Vũ Hồng Anh, *Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
59. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999,2012), *Giáo trình luật Hiến pháp nước ngoài*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
60. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009,2012) – Lê Minh Tâm, Vũ Thị Nga, *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
61. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012) – Phạm Điềm, Vũ Thị Nga, *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
62. Trường Đại học Luật Hà Nội (2008), *Tổ chức và hoạt động của CQDP ở Việt Nam - lịch sử, thực trạng và phương hướng hoàn thiện*, do Khoa hành chính nhà nước thực hiện đề tài.
63. Luận văn của Phạm Hùng Trường (2010), *Đổi mới tổ chức CQDP Việt Nam trong giai đoạn hiện nay qua thực tiễn của tỉnh Lạng Sơn*, Trường Đại học Luật Hà Nội.
64. Luận văn của Hoàng Anh Tuấn (2007), *Hoàn thiện cơ chế giám sát văn bản quy phạm pháp luật của CQDP ở nước ta hiện nay*, Trường Đại học Luật Hà Nội.

65. Luận án của Nguyễn Minh Tường (1994), *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh 1820 - 1840*, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn quốc gia – Viện Sử học.
66. TS Bùi Ngọc Thanh (Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội), 2014, *Một số vấn đề về việc hợp nhất Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử Đại biểu HĐND*, Hội thảo “Xây dựng Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND” do Viện Nghiên cứu Lập pháp - Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Viện Rosa Luxemburg (CHLB Đức) tổ chức ngày 24,25/7/2014 tại thành phố Huế.
67. Đào Trí Úc (2012), “Quản trị địa phương nhìn từ góc độ so sánh trong quá trình sửa đổi Hiến pháp năm 1992 ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (9), tr3-11.
68. Hội thảo do Ủy ban Pháp luật của Quốc hội và Dự án hỗ trợ thực hiện chính sách (PIAP) tổ chức tại Đà Nẵng từ ngày 06-08 tháng 12 năm 2012.
69. Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Viện Rosa Luxemburg (Cộng hòa liên bang Đức) (04,05/7/2011), *Hội thảo Chính quyền địa phương ở Việt Nam – Sự hình thành, phát triển trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật qua các thời kỳ và một số bài học kinh nghiệm*.
70. Hội thảo do Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) và Tổ chức Phát triển quốc tế của Mỹ (USAID) tổ chức ngày 07, 08 tháng 01 năm 2013 tại Nam Định và ngày 09,10 tháng 01 năm 2013 tại Cần Thơ.
71. Viện Ngôn ngữ học (2010), Nxb Đà Nẵng, *Từ điển Tiếng Việt*.
72. Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp (2005), Nxb Tư pháp-Nxb Từ điển Bách khoa, *Từ điển Luật học*.
73. PGS. TS Nguyễn Cửu Việt (2010), *Khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền*, Tạp chí Khoa học ĐHQG Hà Nội, Luật học 26.
74. PGS.TS Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên), 2011, *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
75. TS Dương Trung Ý, *Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy trong xây dựng hệ thống chính trị ở cơ sở hiện nay*, Tạp chí Cộng sản, số chuyên đề cơ sở, số 77 tháng 5/2013, trg 19.
76. Báo cáo số 889/CP-V.III ngày 26/6/2004 về việc tổng kết cuộc bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2004-2009
77. Báo cáo số 453/BC-HĐBC ngày 18/7/2011 của Hội đồng bầu cử về việc tổng

kết cuộc bầu cử Quốc hội khóa XIII và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011-2016

78. Báo cáo HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhiệm kỳ 2011-2016 Địa chỉ Văn phòng Quốc hội <http://quochoi.vn/vanphongquochoi/> truy cập ngày 25/6/2014
79. <http://duthaoonline.quochoi.vn/Pages/default.aspx> Truy cập ngày 20/7/2015.

## **B. Những tài liệu nước ngoài**

80. Hilaire Barnett (2008), *Constitutional and Administrative law*, Nxb Routledge Cavendish.
81. David J. Bodenhomer (1992), *Thế chế liên bang và dân chủ*, Khoa Luật – Đại học Quốc gia tuyển chọn, in trong sách *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến*, Nxb Lao động – Xã hội, Hà Nội (2012).
82. Dictionary of law, Peter Collin Publishing 2000, p 219 (Từ điển pháp luật, Nxb Peter Collin năm 2000, trang 219)
83. Wrong D. H. (Mỹ), (1968) “Some problems in Defining Social power” (Một số vấn đề trong phân định quyền lực xã hội), *Americical journal of Sociology*.
84. Gerald E. Frug, Richard T.Ford, David J.Barron (2005), “*Local Government Law (Cases and Materials)*” (“*Luật Chính quyền địa phương (Án lệ và dẫn chứng)*”), tái bản lần 4, Nxb Thomson West.
85. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (1787-1788), “*The Federalist Papers*” (*Những luận cương liên bang*).
86. [http://vi.wikipedia.org/wiki/T%E1%BB%89nh\\_\(Vi%E1%BB%87t\\_Nam\\_C%E1%BB%99ng\\_h%C3%B2a\)](http://vi.wikipedia.org/wiki/T%E1%BB%89nh_(Vi%E1%BB%87t_Nam_C%E1%BB%99ng_h%C3%B2a)) truy cập ngày 10/4/2014
87. [http://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_in\\_the\\_United\\_States#County\\_governments](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_the_United_States#County_governments) truy cập ngày 16/11/2013
88. Davies K.L (1983), *Local government law (Luật CQĐP)*, Nxb Butterworth.
89. GS Vũ Tự Lập và Christian Taillard, *Atlas du Vietnam*, Nxb Documentation Française.
90. John Locke (1689), “*Two Treatises of Government*” (*Khái luận thứ hai về chính quyền – chính quyền dân sự*) – Bản dịch của Lê Tuấn Huy, tái bản lần thứ nhất, Nxb Tri thức.
91. Macmillan English Dictionary, Bloomsbury Publishing Plc 2003, p 840 (Từ điển giải nghĩa tiếng Anh của Macmillan năm 2003, trang 840)

92. John Stuart Mill (1861), “*Representative Government*” (*Chính thể đại diện*) – Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb Tri thức, Hà Nội (2007).
93. Montesquieu (1748), “*De L’Esprit des lois*” (*Bàn về Tinh thần pháp luật*) – Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm, tái bản lần thứ nhất, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội (2006).
94. Ngân hàng thế giới (1998) “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
95. Oxford Advanced learner’s Dictionary, Oxford University Press 2003, p 690 (Từ điển học sinh cao cấp của Oxford – Đại học Oxford xuất bản năm 2003, trang 690)
96. Oxford Dictionary of curent English by A.S Hornby, Oxford University, Press 2000, p 755 (Từ điển giải nghĩa Tiếng Anh thông dụng của Oxford – tác giả A.S Hornby, Đại học Oxford xuất bản năm 2000, trang 755)
97. Schmuhn, Robert (Mỹ), (2005) “Government Accountability and External Whatchdogs” (Trách nhiệm của nhà nước và những sự giám sát của xã hội), *Electronic Journal of the US, Department of State*, vol 5, No 2, August.
98. Jean – Jacques Rousseau (1762), “*Du Contrat Social*” (*Bàn về khế ước xã hội*) – Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm, tái bản lần thứ nhất, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội (2006).
99. Rich Ard C.Schroeder (1999), *Khái quát về chính quyền Mỹ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
100. Jay M.Shafritz (2002), *Tự điển về Chính quyền và Chính trị Hoa Kỳ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
101. Alesis De Tocqueville (1835-1840), “*De la démocratie en Amerique*” (*Nền dân trị Mỹ*) – Bản dịch của Phạm Toàn, Nxb Tri thức, Hà Nội (2006).
102. Bách khoa toàn thư mở Wikipedia, *Bang của Đức*, truy cập ngày 16/11/2013