

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

[www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn)

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



Tòa nhà hành chính TP. Đà Nẵng

SỐ CHUYÊN ĐỀ:

**“HOÀN THIỆN TỔ CHỨC, BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN  
ĐỊA PHƯƠNG THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013”**

**Số 19 (275)**

**Kỳ 1 - Tháng 10/2014**



Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu phát biểu tại Lễ phát hành cuốn sách: "Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới" và Hội nghị công tác viên năm 2014 của Tạp chí nghiên cứu Lập pháp.



Viện trưởng Viện nghiên cứu Lập pháp Đinh Xuân Thảo và Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp Phạm Văn Hùng công bố phát hành cuốn sách "Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới".



Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu và Viện trưởng Viện nghiên cứu Lập pháp Đinh Xuân Thảo tặng sách cho các Tác giả có bài viết trong cuốn sách.



Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu và Viện trưởng Viện nghiên cứu Lập pháp Đinh Xuân Thảo tặng sách cho các Tác giả có bài viết trong cuốn sách.



Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu và Viện trưởng Viện nghiên cứu Lập pháp Đinh Xuân Thảo tặng sách cho Cộng tác viên của Tạp chí.

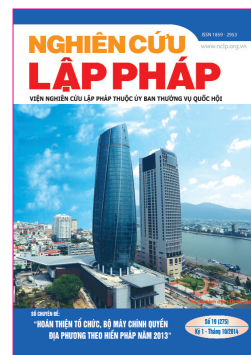
"*Án phẩm này được hoàn thành và xuất bản với sự hỗ trợ của Dự án "Tăng cường cung cấp và trao đổi thông tin lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội Việt Nam" giữa Viện Nghiên cứu Lập pháp và UNDP tại Việt Nam. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp chịu trách nhiệm về nội dung của tạp chí. Những quan điểm thể hiện trong Án phẩm này là của các tác giả, và không nhất thiết đại diện cho quan điểm của Liên Hợp Quốc bao gồm UNDP cũng như các thành viên Liên Hợp Quốc. Bản quyền Án phẩm này thuộc về Tạp chí Nghiên cứu lập pháp và Dự án. Mọi trích dẫn thông tin từ Án phẩm này nếu không được sự cho phép của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp và Dự án đều không hợp pháp".*

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

## Mục lục 10/2014

- 3** Lời giới thiệu  
**PGS, TS. Đinh Xuân Thảo**
- 4** Các quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp năm 2013 và Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương  
**PGS, TS. Hoàng Thế Liên**
- 9** Xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo tinh thần Hiến pháp năm 2013  
**GS, TS. Nguyễn Đăng Dung**
- 17** Tư cách pháp nhân công như là tiêu chí phân loại chính quyền địa phương  
**PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện**
- 23** Phân cấp ngân sách trong bối cảnh cải cách mô hình tổ chức chính quyền địa phương  
**ThS. Trương Bá Tuấn**
- 28** Bảo đảm sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội với chính quyền địa phương trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương  
**PGS, TS. Bùi Xuân Đức**
- 32** Một số vấn đề về Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương  
**TS. Hoàng Thị Ngân**
- 37** Tổ chức chính quyền địa phương đô thị, nông thôn theo Hiến pháp năm 2013  
**TS. Thái Thị Tuyết Dung**
- 44** Công khai, minh bạch và giải trình: Vai trò của chính quyền địa phương?  
**Jairo Acuña-Alfaro - Đỗ Thanh Huyền**
- 48** Về một số nội dung trong Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương  
**TS. Nguyễn Hoàng Thanh**
- 54** Những bất hợp lý trong tổ chức Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và các kiến nghị đổi mới  
**ThS. Phan Trung Tú**
- 61** Chính quyền địa phương tự quản trong pháp luật một số quốc gia  
**PGS, TS. Nguyễn Hoàng Anh**



### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS. TS. ĐINH XUÂN THẢO (CHỦ TỊCH)  
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THI  
GS. TS. PHAN TRUNG LÝ  
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG  
GS. TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG  
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH  
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU  
PGS. TS. ĐINH VĂN NHẢ  
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ  
TS. HOÀNG VĂN TÚ  
TS. PHẠM VĂN HÙNG

### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

### TRỤ SỞ:

27A VĨNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI  
ĐT: 080-43362 / 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

### THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013  
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

### PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 080-43363

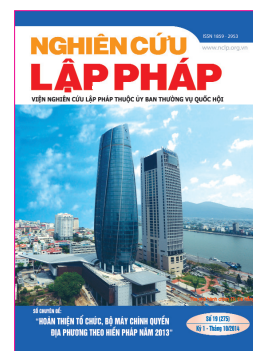
### TÀI KHOẢN:

0011000467735  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN  
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 10/2014

- 3** Preface of the Special Edition: "TO COMPLET THE ORGANIZATION AND THE APPARATUS OF THE LOCAL GOVERNMENT ACCORDING TO THE CONSTITUTION 2013"  
**Prof, Dr. Dinh Xuan Thào**
- 4** The provisions of the local government in the Constitution of 2013 and the draft Law on Local Government Organization  
**Prof, Dr. Hoang The Lien**
- 9** Making the Law on Local Government Organization in the spirit of the Constitution of 2013  
**Prof, Dr. Nguyen Dang Dung**
- 17** The legal status of public entities as criteria for classification of local authorities  
**Prof, Dr. Nguyen Ngoc Dien**
- 23** Fiscal decentralization in the context of organizational model reform of local government  
**MA. Truong Ba Tuan**
- 28** Ensuring the involvement of Vietnam Fatherland Front and the socio-political organizations to local government in Law on local government organization  
**Prof, Dr. Bui Xuan Duc**
- 32** Some issues on Draft Law on Local Government Organization  
**Dr. Hoang Thi Ngan**
- 37** Organization of local government in urban and rural areas under the Constitution in 2013  
**Dr. Thai Thi Tuyet Dung**
- 44** Publicity, transparency and accountability: The role of local government?  
**Jairo Acuña-Alfaro - Do Thanh Huyen**
- 48** On some of the content of the Draft Law on local government organization  
**Dr. Nguyễn Hoàng Thanh**
- 54** The inappropriateness of the organization of the provincial People's Council and recommendations to improve  
**LLM. Phan Trung Tu**
- 61** Local government autonomy according to the legislation of several countries  
**Prof, Dr. Nguyen Hoang Anh**

### EDITORIAL:

Prof. Dr. DINH XUAN THAO (Chairman)  
Prof. Dr. DAO TRONG THI  
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY  
Dr. NGUYEN SI DUNG  
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG  
Dr. NGO DUC MANH  
Dr. DUONG NGOC NGUU  
Prof. Dr. DINH VAN NHA  
Prof. Dr. TRAN DINH NHA  
Dr. HOANG VAN TU  
Dr. PHAM VAN HUNG

### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

### OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI  
ĐT: 080-43362 / 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

### DESIGN:

HOANG NHI

### LICENSE OF PUBLISMENT:

N<sup>o</sup> 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013  
MINISTRY OF INFORMATION  
AND COMMUNICATION

### DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43363

### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING  
JOINT STOCK COMPANY

# **LỜI GIỚI THIỆU SỐ CHUYÊN ĐỀ “HOÀN THIỆN TỔ CHỨC, BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013”**

Ngày 28/11/2013, Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (Hiến pháp năm 2013). Đây là sự kiện chính trị - pháp lý có tính chất lịch sử quan trọng của đất nước ta trong thời kỳ mới - thời kỳ xây dựng, bảo vệ Tổ quốc và hội nhập quốc tế.

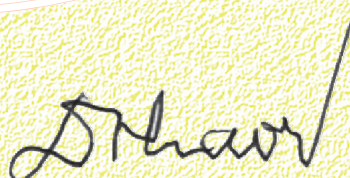
Về tổ chức bộ máy nhà nước, Hiến pháp năm 2013 có các quy định mới về các thiết chế tổ chức quyền lực nhà nước, đặc biệt là chế định về chính quyền địa phương - mà tiền đề là tổ chức đơn vị hành chính, đặt nền tảng pháp lý quan trọng để tiếp tục hoàn thiện pháp luật về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, nguyên tắc hoạt động của chính quyền địa phương khi Luật Tổ chức Chính quyền địa phương được đưa ra xem xét, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII.

Thực hiện kế hoạch xuất bản năm 2014, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - là cơ quan “tổ chức các hoạt động trao đổi thông tin, tuyên truyền, đăng tải các kết quả nghiên cứu lý luận và thực tiễn phục vụ việc thực hiện các chức năng của Quốc hội” - với sự hỗ trợ của Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) thông qua Dự án “Tăng cường cung cấp và trao đổi thông tin lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội Việt Nam”, xuất bản Số chuyên đề bàn về “**Hoàn thiện tổ chức, bộ máy chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013**”. Số chuyên đề gồm các bài viết của các chuyên gia, nhà quản lý, nhà nghiên cứu khoa học hàng đầu về tổ chức bộ máy nhà nước và tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, góp ý cho Dự án Luật Tổ chức Chính quyền địa phương đang được xây dựng theo tinh thần Hiến pháp.

Chúng tôi hy vọng số chuyên đề cũng sẽ cung cấp những thông tin thiết thực cho các vị đại biểu Quốc hội, các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách có đầy đủ thông tin, cơ sở lý luận, thực tiễn để đánh giá, cho ý kiến về Dự án Luật Tổ chức Chính quyền địa phương. Đồng thời, đây cũng là nguồn tư liệu quý cho Ban soạn thảo Dự án Luật Tổ chức Chính quyền địa phương nghiên cứu, xem xét chỉnh lý, hoàn thiện Dự thảo luật trước khi trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua.

Trân trọng giới thiệu tới Quý bạn đọc.

**CHỦ TỊCH HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP**



**PGS, TS. Đinh Xuân Thảo**

# CÁC QUY ĐỊNH VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013 VÀ DỰ THẢO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

HOÀNG THẾ LIÊN\*

Các quy định về chính quyền địa phương được quy định tập trung từ Điều 110 đến Điều 116 của Hiến pháp năm 2013. So với các quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), có thể thấy, các quy định này vừa có tính kế thừa, vừa có sự bổ sung, phát triển với một số quy định mới nhằm thúc đẩy cải cách tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND). Bài viết phân tích những nội dung, ý nghĩa của quy định mới trong chương chính quyền địa phương của Hiến pháp năm 2013 và góp một số ý kiến vào Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương<sup>1</sup>.

## 1. Những điểm mới của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương

Nghiên cứu Chương IX của Hiến pháp năm 2013, chúng ta có thể thấy một số điểm mới như sau:

Một là, đổi tên Chương IX thành “Chính quyền địa phương”.

HĐND và UBND - hay thường gọi chung là chính quyền địa phương, là các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Thực tế cho thấy, HĐND và UBND mặc dù là hai cơ quan có vị trí và tính chất khác nhau, nhưng được tổ chức và hoạt động trên cùng một địa bàn, một cấp hành chính. Vì vậy, hai cơ quan này có mối quan

hệ chặt chẽ về mặt tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của một cấp chính quyền địa phương chủ yếu dựa vào việc phát huy mang tính tổng hợp hiệu lực hoạt động của cả hai cơ quan thành một thể thống nhất. Theo tinh thần đó, tên Chương IX được đổi thành “Chính quyền địa phương”. Việc đổi tên này không phải là câu chuyện hình thức, mà nó đặt ra yêu cầu phải có đổi mới thực sự về mô hình tổ chức cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương theo hướng: bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ hơn nữa giữa HĐND và UBND; nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm

\* PGS, TS. Nguyễn Thứ trưởng Bộ Tư pháp

<sup>1</sup> Bản kèm Tờ trình của Bộ Nội vụ về Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương, tại phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 7/2014.

của chính quyền địa phương; khẳng định rõ nét hơn vị trí của chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính thống nhất, thông suốt của một Nhà nước đơn nhất.

Hai là, quy định tại Điều 110 Hiến pháp năm 2013 về cơ bản kế thừa quy định tại Điều 118 Hiến pháp năm 1992, đồng thời có một số bổ sung hợp lý. Điều này vừa tạo sự ổn định của hệ thống đơn vị hành chính, vừa đáp ứng yêu cầu đổi mới ở nước ta. Phân tích quy định này chúng ta có thể thấy một số điểm mới rất đáng lưu ý như sau:

(i) Sự xuất hiện thuật ngữ “đơn vị hành chính tương đương” với quận, huyện, thị xã trong thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy, Hiến pháp năm 2013 đã đề mở cho việc thành lập đơn vị hành chính mới trong thành phố trực thuộc trung ương, chẳng hạn, “thành phố” trong “thành phố trực thuộc trung ương” như đề xuất của TP. Hồ Chí Minh trong Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị. Có thể thấy, quy định mang tính mở này được bổ sung vào Hiến pháp trên cơ sở tiếp thu ý kiến của Chính phủ, của các đại biểu Quốc hội, nhất là các đại biểu của TP. Hồ Chí Minh. Quy định mang tính mở này tăng khả năng dự báo và tính ổn định của Hiến pháp trong việc đáp ứng nhu cầu khách quan của quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

(ii) Bổ sung quy định “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”. Thực chất, vấn đề này đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992 nhưng không phải tại Điều 118 mà tại khoản 8 Điều 84 về thẩm quyền của Quốc hội. Quy định này được bổ sung trên cơ sở ý kiến đề xuất của các đại biểu Quốc hội, các cơ quan, tổ chức (nhất là ý kiến đề xuất của Chính phủ) và các địa phương, nhằm đáp ứng nhu cầu thiết lập các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đang đặt ra ở một số địa phương (như huyện Phú Quốc tỉnh Kiên Giang, huyện Vân Đồn tỉnh Quảng Ninh...).

(iii) Điều đáng lưu ý nữa là Điều 110 có bổ sung quy định “Việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục *do luật định*”. Điều này đặt ra nhiệm vụ cho Chính phủ cần gấp rút nghiên cứu và soạn thảo các quy định ở

tầm luật để trình Quốc hội ban hành về trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính trong đó nhất thiết phải có việc “lấy ý kiến Nhân dân địa phương”. Quy định mới này đã được Chính phủ kiên nghị Ủy ban sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 nhằm bảo đảm tính ổn định các đơn vị hành chính, tránh tình trạng “nhập - tách” có phần dễ dãi, thiếu căn cứ, thiếu tiêu chí minh bạch, công khai, đặc biệt là thiếu sự tham gia ý kiến có tính quyết định của Nhân dân như thực tế vừa qua ở nước ta.

Ba là, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm đô thị và nông thôn.

Hiến pháp năm 1992 quy định “Việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính do *luật định*” (Điều 118). Cụ thể hoá quy định này, các luật tổ chức HĐND và UBND (năm 1994 và 2003) quy định ở tất cả các đơn vị hành chính đều tổ chức HĐND và UBND. Mô hình tổ chức cũ gây nên sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa HĐND và UBND các cấp, không có sự phân biệt giữa mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị và nông thôn. Nhận rõ bất cập này, Đảng ta có chủ trương thí điểm không tổ chức HĐND ở quận, huyện, phường. Thực hiện chủ trương đó, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 26 (năm 2008) về thí điểm không tổ chức HĐND ở quận, huyện, phường tại 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992, do việc tổng kết toàn diện kết quả triển khai Nghị quyết số 26 (năm 2008) chưa hoàn thành, nên về mô hình tổ chức chính quyền địa phương được thảo luận nhiều, thậm chí gay gắt. Đa số ý kiến thống nhất với nhau ở hai vấn đề mang tính nguyên tắc là đã có đơn vị hành chính thì phải có chính quyền; chính quyền phải bao gồm HĐND và UBND, UBND do HĐND cùng cấp bầu ra. Nhưng nếu thực hiện theo hai nguyên tắc này thì chính quyền địa phương không có gì đổi mới so với trước đây. Trong khi đó, yêu cầu đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương đang rất bức thiết. Các yêu cầu đổi mới mà vẫn bảo đảm hai nguyên tắc trên chỉ có thể được giải

quyết theo hai cách. *Một là*, phân định lại đơn vị hành chính theo hướng thu gọn lại. Đây là việc rất khó, không khả thi vì các đơn vị hành chính hiện hành đã tồn tại lâu đời với hệ thống thiết chế đã ổn định, mọi sự thay đổi sẽ kéo theo nhiều hệ lụy khó có thể giải quyết được. *Hai là*, thực hiện việc xác định lại cấp chính quyền theo hướng giảm công kênh, phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị. Đây sẽ là sự lựa chọn hợp lý hơn cả. Vì vậy, Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định:

“1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

2. Cấp chính quyền địa phương 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”.

Phân tích Điều 111 của Hiến pháp năm 2013, chúng ta thấy sự xuất hiện khái niệm mới “cấp chính quyền địa phương”. Khái niệm này cho phép phân biệt rõ giữa cách phân chia đơn vị hành chính để quản lý với mô hình tổ chức chính quyền ở từng đơn vị hành chính. Ở tất cả các đơn vị hành chính phải có chính quyền địa phương nhưng không phải một đơn vị hành chính là một cấp chính quyền. Cấp chính quyền được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Ở đâu được coi là cấp chính quyền thì chính quyền ở đó bao gồm HĐND và UBND, UBND do HĐND cùng cấp bầu ra; còn ở đâu không được coi là cấp chính quyền thì sẽ có cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính và dịch vụ công tại địa bàn. Như vậy, Điều 111 Hiến pháp năm 2013 đã đưa ra quy định mới “cấp chính quyền địa phương” gồm có HĐND và UBND và cấp chính quyền ở những đơn vị hành chính nào sẽ do luật định, phù hợp với “đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”. Quy định có tính mở này tạo ra khả năng để luật vừa khắc phục những bất cập, vừa có thể đổi mới một bước quan trọng tổ chức chính quyền địa phương.

*Bốn là*, Hiến pháp năm 2013 có quy định riêng về nhiệm vụ của chính quyền địa phương với tư cách là một thiết chế hiến định.

Hiến pháp năm 1992 không có điều khoản riêng quy định về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương mà chỉ quy định về thẩm quyền của HĐND và UBND. Hiến pháp năm 2013 đã thay đổi cách tiếp cận, bổ sung một điều mới quy định trực tiếp chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương (Điều 112). Theo đó, chính quyền địa phương có hai loại nhiệm vụ được phân biệt với nhau: (1) *Nhiệm vụ tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương và nhiệm vụ* (2) *quyết định các vấn đề của địa phương do luật định*. Trong một Nhà nước đơn nhất như nước ta, nhiệm vụ cơ bản, hàng đầu của chính quyền địa phương là tổ chức và bảo đảm thực hiện Hiến pháp, pháp luật tại địa phương. Đồng thời, chính quyền địa phương thực hiện các nhiệm vụ xuất phát từ tính đặc thù của địa phương. Đây là nhiệm vụ có tính tự quản cao.

“Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định *trên cơ sở phân định thẩm quyền* giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương” (khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013). Có thể nói, đây là một định hướng quan trọng trong việc thiết kế cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương (cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau) trong thời gian tới. Chỉ có trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền theo tinh thần phân cấp mạnh mẽ thì cơ chế xác định trách nhiệm, bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền mới hiệu quả. “Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó” (khoản 3 Điều 112 Hiến pháp năm 2013). Trên thực tế, rất nhiều nhiệm vụ của Trung ương được giao cho địa phương thực hiện, nhưng chỉ giao việc mà không kèm theo các điều kiện để thực hiện công việc, do đó, gây rất nhiều khó khăn cho địa phương. Quy định tại Khoản 3 Điều 112 của Hiến pháp tạo cơ sở hiến định giải quyết nhiều bức xúc của các địa phương hiện nay.

*Ngoài ra*, về tính chất, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND, đại biểu



HĐND cũng như mối quan hệ giữa HĐND, UBND và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 cơ bản kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Điểm khác ở đây là quy định khái quát, ngắn gọn hơn, lược bỏ những quy định chung chung, những quy định thuộc thẩm quyền quy định của luật nhằm bảo đảm Hiến pháp thực sự là đạo luật gốc của đất nước.

Có thể thấy, các quy định trong Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương kế thừa nhiều quy định của Hiến pháp năm 1992, đồng thời mở đường cho việc tiếp tục đổi mới thể chế về chính quyền địa phương trong thời gian tới.

## **2. Góp một số ý kiến vào Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương**

Qua nghiên cứu dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, có thể thấy Dự thảo Luật được xây dựng công phu với nhiều nội dung mới nhằm: (i) cụ thể hóa các quy định và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 liên quan đến chính quyền địa phương; (ii) khắc phục những hạn chế, vướng mắc, bất cập trong tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND đã được chỉ ra trong quá trình tổng kết thi hành Hiến pháp năm 1992; (iii) khắc phục những bất cập của chính Luật Tổ chức HĐND và UBND, nhằm bảo đảm sự thống nhất, thông suốt, hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của từng cấp chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, để góp phần nâng cao hơn nữa chất lượng của Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, xin đóng góp một số ý kiến như sau:

*Thứ nhất, về mô hình tổ chức chính quyền địa phương*, Dự thảo Luật đã xác định mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng: tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND tại các đơn vị hành chính *trừ quận, phường*; tổ chức UBND (là đại diện cơ quan hành chính cấp trên) *tại đơn vị hành chính quận và phường*. Việc xác định cấp chính quyền trong Dự thảo Luật Tổ chức Chính quyền địa phương về cơ bản phù hợp với Nghị quyết số

26/2008/QH12 của Quốc hội về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, chỉ khác là vẫn giữ HĐND ở huyện. Theo chúng tôi, không những cần xem huyện không phải là một cấp chính quyền, đồng thời ở đô thị nên cần nhắc bỏ luôn đơn vị hành chính quận. Để bảo đảm thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân, đề nghị chính quyền ở xã, phường, thị trấn nên để cho dân bầu trực tiếp và ở đây cũng cần thực hiện việc Bí thư Đảng ủy đồng thời là Chủ tịch. Phải cải cách mạnh mới có thể tạo nên động lực mới cho sự phát triển trong giai đoạn tới đây khó khăn.

*Thứ hai, về tổ chức và tên gọi cơ quan hành chính quận, phường*, Dự thảo Luật quy định UBND quận, phường là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên. Chúng tôi đồng ý với quy định của Dự thảo Luật. Tuy nhiên, vì Hiến pháp năm 2013 không xác định mô hình tổ chức và nguyên tắc hoạt động của cơ quan hành chính tại quận, phường và cũng không xác định cơ quan này có phải là một cấp ngân sách hay không, nên Luật Tổ chức chính quyền địa phương có thể thực hiện cải cách mạnh mẽ về tổ chức chính quyền ở đây như đã đề cập ở trên.

*Thứ ba, về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*, Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương đưa ra quy định về “khu kinh tế đặc biệt” thay vì “đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt” là chưa phù hợp với Điều 110 của Hiến pháp.

Về mối quan hệ giữa Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Dự án Luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, theo chúng tôi, dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương nên tập trung quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính. Đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, Luật này chỉ quy định nguyên tắc chung, còn Luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt sẽ quy định cụ thể các vấn đề về tổ chức và cơ chế hoạt động, các chính sách đặc thù riêng cho phù hợp.

*Thứ tư, về điều kiện, tiêu chuẩn thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh đơn vị*

*hành chính:* Dự thảo Luật đã quy định một số nguyên tắc chung về điều kiện, trình tự, thủ tục thành lập, nhập, chia, điều chỉnh đơn vị hành chính, đồng thời ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết nội dung này. Theo chúng tôi, cách làm đó là phù hợp, nhưng phải nhận thức sâu sắc rằng, quy định về trình tự, thủ tục cũng như điều kiện thành lập, chia tách, sáp nhập, điều chỉnh đơn vị hành chính là nhằm hạn chế các việc đó. Do đó, cần quy định điều kiện cao hơn, trình tự, thủ tục chặt chẽ hơn. Trong đó, phải có thủ tục lấy ý kiến của nhân dân tại địa bàn. Chúng tôi thấy tiêu chí về dân số như quy định là chưa phù hợp. Dân số nước ta tăng rất nhanh, dễ dẫn đến tình trạng thành lập mới, chia, tách nhiều đơn vị hành chính cũng nhanh. Đó là điều cần hết sức lưu ý.

*Thứ năm, về phân cấp, phân quyền và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương,* chúng tôi nhất trí với cơ quan chủ trì soạn thảo về việc quy định nội dung phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được quy định tại Dự án Luật Tổ chức Chính phủ, còn nội dung phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền địa phương được quy định tại Dự án Luật này. Nội dung phân cấp, phân quyền trong hai Dự án luật này phải bảo đảm thống nhất, tránh tạo khoảng trống về pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước. Việc thực hiện các nội dung phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương chỉ được bảo đảm thực hiện trong điều kiện đồng bộ với vấn đề phân cấp ngân sách giữa trung ương và địa phương, nên cần lưu ý tính thống nhất giữa hai Dự án luật (Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật Tổ chức Chính phủ) với dự án Luật Ngân sách nhà nước hiện đang được Quốc hội xem xét thông qua.

Phân cấp, phân quyền thực chất là việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp chính quyền thực hiện hoạt động quản lý nhà nước. Do vậy, nội dung phân cấp, phân quyền phải được thể hiện xuyên suốt trong các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền địa phương. Đối với nội dung phân cấp, phân quyền trong các lĩnh vực, Dự thảo Luật cần quy định cụ thể nhiệm vụ nào là của từng

cấp chính quyền địa phương, nhiệm vụ nào là của chính quyền trung ương nhưng giao chính quyền địa phương thực hiện kèm theo các nguồn lực bảo đảm. Việc quy định rõ nội dung phân cấp, phân quyền bảo đảm tính đồng bộ, không trùng giẫm về nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền, đồng thời tránh việc để trống quản lý nhà nước mà không có cơ quan nào thực hiện và chịu trách nhiệm.

Bên cạnh đó, nguyên tắc phân cấp, phân quyền luôn phải gắn liền với cơ chế kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với cơ quan nhà nước cấp dưới trong việc thực hiện nhiệm vụ trong phạm vi phân cấp, phân quyền. Nội dung này trong Dự thảo Luật còn tương đối mờ nhạt, chưa thể hiện rõ trách nhiệm của chính quyền cấp trên trong việc kiểm tra giám sát, trách nhiệm của chính quyền cấp dưới trong việc thực hiện nhiệm vụ và chế độ báo cáo như thế nào.

*Thứ sáu, về phân biệt chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn,* Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện đang thể hiện tinh thần phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn (Điều 111 Hiến pháp) thông qua quy định về mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính ở đô thị và nông thôn. Đồng thời, Dự thảo Luật quy định theo hướng phân biệt nhiệm vụ, quyền hạn của các chính quyền địa phương ở đô thị và nông thôn là khác nhau.

Tuy nhiên, để bảo đảm chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm, điều kiện kinh tế - xã hội và mức độ đô thị hóa của các đơn vị hành chính, đề nghị có sự phân biệt về nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền đô thị có quy mô khác nhau như thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố. Hiện nay, Dự thảo Luật đang quy định về nhiệm vụ của HĐND, UBND của các loại đô thị này cùng trong một điều. Trong khi đó, mức độ đô thị hóa ở các loại đô thị này là hoàn toàn khác nhau, dẫn đến nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương tại đây cũng có sự phân biệt. Ví dụ, nhiệm vụ xây dựng quy hoạch tổng thể của thị trấn và thành phố thuộc thành phố phải có sự khác biệt ■

# Xây dựng **LUẬT TỔ CHỨC** **CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG** theo tinh thần **HIẾN PHÁP NĂM 2013**

NGUYỄN ĐĂNG DUNG\*

**Trọng tâm của Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp năm 2013 hiện nay là phải phân biệt được các đơn vị hành chính tự nhiên và nhân tạo. Các đơn vị hành chính tự nhiên là cấp chính quyền hoàn chỉnh, tự quản, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Các đơn vị hành chính nhân tạo là cấp chính quyền không hoàn chỉnh được tổ chức nhằm thực hiện các chức năng của chính quyền cấp trên và phải trực thuộc cấp trên một cách chặt chẽ.**

## 1. Tầm quan trọng của chính quyền địa phương trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước

Từ xa xưa, nhà nước nào cũng phải tiến hành việc quản lý ở địa phương. Bởi không một nhà nước nào chỉ thực hiện quyền lực nhà nước của mình ở một chỗ, nơi toạ ngự của các cơ quan nhà nước trung ương<sup>1</sup>. Chính quyền địa phương là nơi triển khai thực hiện hầu như tất cả các quyết định của các cơ quan nhà nước trung ương. Vì vậy, bất cứ chế độ chính trị nào cũng phải lo việc quản lý địa phương. Đây không phải là vấn đề dễ, vì số lượng các đơn vị hành chính địa phương rất nhiều, có nước lên tới con số hàng ngàn đơn vị. Những công việc phải đảm nhiệm của địa phương thì lại khó có thể

liệt kê ra được hết, hơn nữa biên giới thích hợp cho một hoạt động này lại ít khi đồng nhất với một loại hoạt động khác. Một thị trấn được cung cấp nước từ chỗ này nhưng lại được thoát nước từ những chỗ khác. Hệ thống giao thông nối liền các vùng trong một thị xã với nhau và với các vùng phụ cận theo một kế hoạch, lại hoàn toàn khác với các vùng phục vụ cho việc giáo dục và đào tạo, cũng như các vùng phòng và chống tội phạm. Theo mỗi chức năng của chính quyền, xét về phương diện địa dư, nếu được phóng chiếu trên một tấm bản đồ tương ứng với những những nhu cầu riêng của chức năng đó, và đặt chúng chồng lên nhau, thì sẽ cho chúng ta một kết quả là không một cái nào chồng khít lên một cái nào<sup>2</sup>.

\* **GS,TS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

<sup>1</sup> Xem, *The Great issues of politics*, by Leslie Lipson Copyright 1965 p. 415

<sup>2</sup> *nt. p. 416*

Hiện nay khoa học pháp lý thế giới có rất nhiều quan điểm khác nhau về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương. Có người cho rằng, chính quyền địa phương “như là một cảnh quyền lực thứ tư, chỉ phụ thuộc vào pháp luật và chịu sự xét xử của toà án, không trực thuộc chính phủ và các cơ quan của chính phủ, kể cả trung ương lẫn địa phương”<sup>3</sup>. Ngược với quan điểm này, nhiều người khẳng định, trong xu thế xây dựng “nhà nước thịnh vượng chung” đòi hỏi sự can thiệp ngày càng sâu rộng của nhà nước trung ương vào tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, xuất hiện mối quan hệ ngày càng trở nên chặt chẽ giữa nhà nước và địa phương tự quản, do vậy, các cơ quan tự quản của địa phương ngày càng trở thành một bộ phận của chính quyền hành pháp<sup>4</sup>.

Tuy vậy, tính tự quản của chính quyền địa phương vẫn được nhiều nhà luật học bảo vệ. Họ cho rằng, chính quyền địa phương có thể thực hiện được chức năng của mình ở những nơi mà chính quyền trung ương không có điều kiện thực hiện quyền lực<sup>5</sup>.

Tổ chức chính quyền địa phương phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhưng trước hết phụ thuộc vào việc hình thành ra các lãnh thổ hành chính trực thuộc. Các đơn vị lãnh thổ địa phương trên thế giới hiện nay được hình thành theo hai nguyên tắc cơ bản: tự nhiên và nhân tạo.

Lãnh thổ hành chính tự nhiên tức là lãnh thổ hình thành một cách tự nhiên. Nhà nước phải công nhận các ranh giới hình thành một cách tự nhiên theo các đặc điểm dân cư, địa lý, phong tục, tập quán, truyền thống văn hoá và lịch sử... Đó là các cộng đồng dân cư bền vững mà nhà nước buộc phải thừa nhận trong quá trình thực hiện sự cai trị - quản lý của mình. Ví dụ như các *commun* ở các nước phương Tây, xã, làng ở các nước

phương Đông. Các thành phố, cho dù những thành phố rất lớn, rất đông dân, vẫn có thể là một đơn vị hành chính cấp cơ sở, nhà nước không nên chia nhỏ ra thành nhiều đơn vị cơ sở khác, trừ những trường hợp đặc biệt. Việc tổ chức quản lý những vùng lãnh thổ này cần thiết phải tính đến nguyện vọng và ý chí của cộng đồng dân cư. Vì vậy, tham gia vào cơ chế vận hành bộ máy chính quyền địa phương, ngoài các cơ quan quản lý còn có cả các cơ quan do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra. Việc tổ chức chính quyền ở đây mang nhiều tính chất tự quản, tự trị; công việc nào của trung ương, của cấp trên cần phải thực hiện trên địa bàn địa phương thì trung ương, cấp trên trực tiếp làm hoặc phải ủy quyền cho địa phương.

Đơn vị lãnh thổ hành chính nhân tạo là những đơn vị được nhà nước trung ương chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính trực thuộc theo nhu cầu quản lý hay còn được gọi là theo nhu cầu “cai trị” của trung ương. Đối với các lãnh thổ hành chính nhân tạo, việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan địa phương chủ yếu để thực hiện chức năng quản lý<sup>6</sup>. Một số các khu vực lãnh thổ hành chính được thành lập để thực hiện các công việc hành chính được thuận lợi hơn. Ví dụ, như các khu bầu cử, khu tư pháp, khu thu thuế, khu cảnh sát, khu phòng hoá, khu học đường... Mỗi một địa giới đáp ứng được một yêu cầu quản lý nhất định. Các khu nói trên hoàn toàn có tính chất hành chính, việc tổ chức các cơ quan nhà nước ở đó đơn giản là để đảm nhiệm chức năng hành chính. Khác với các lãnh thổ được hình thành một cách tự nhiên, chúng thường được gọi là cấp chính quyền không hoàn chỉnh. Theo đó, các nhân viên đảm nhiệm các công việc hành chính của khu vực được cấp trên bổ nhiệm mà không cần có sự lựa chọn bằng phương

3 Xem, G. Barabasep, *Các cơ quan tự quản của các nhà nước hiện đại* (Mỹ, Anh). M. 1971 tr. 102, bản tiếng Nga.

4 nt. tr. 103 - 104

5 Xem, DaviesK. *Local government Law*. London. 1983 p. XXXV

6 Xem, *The Elements of Political Science*, by Alfred de Grazia Copyright 1959 by Princeton, New Jersey.

pháp bầu cử từ cử tri địa phương. Ở đây không nhất thiết phải thành lập hay tổ chức ra các cơ quan đại diện. Sự không hoàn chỉnh của các đơn vị này là cơ sở cho việc không tổ chức ra ở đây các cơ cấu đầy đủ để thực hiện các chức năng “lập pháp, hành pháp và tư pháp” như ở trung ương, và càng không nên tổ chức ra các tổ chức đoàn thể đi kèm.

Chính vì vậy, mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương rất đa dạng, phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố tác động cả khách quan lẫn chủ quan, cả lịch sử lẫn văn hóa, cả điều kiện tự nhiên địa lý... Vì vậy, việc xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo tinh thần Hiến pháp năm 2013 là công việc rất khó khăn, cần phải có một sự chuẩn bị chu đáo.

## **2. Xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các mô hình của chính quyền địa phương**

**2.1.** Trước hết về mặt tên gọi, tên của luật về chính quyền địa phương phải được gọi là Luật Chính quyền địa phương. Và nếu có thể, chúng ta xây dựng luôn một Bộ luật về Chính quyền địa phương, gồm có các cấu phần là nội dung về phân định địa giới, phần về bầu cử đại biểu HĐND, phần tổ chức và hoạt động của HĐND và phần về tổ chức, hoạt động của UBND<sup>7</sup>. Nếu chỉ xây dựng Luật Chính quyền địa phương, thì nên có thêm phần về phân định địa giới<sup>8</sup>.

*Thứ hai*, Luật Chính quyền địa phương phải gạt bỏ những quy định thể hiện tư duy tập trung quan liêu bao cấp về chính quyền địa phương. Phải nhận thức rõ ràng rằng, những tư duy cũ của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp không chỉ chứa đựng trong tổ chức và hoạt động kinh tế, với các doanh nghiệp làm kinh tế, mà tồn tại ngay trong các quy định về chính quyền nói chung và chính quyền địa phương nói riêng ở các văn bản pháp luật trước đây. So với bộ máy

chính quyền trung ương, thì việc tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương thể hiện cơ chế bao cấp rõ nhất và nhiều nhất. Sự giản đơn và tư duy tập trung quan liêu bao cấp được thể hiện bằng một loạt những biểu hiện sau đây:

Một là, nước được chia thành bốn cấp chính quyền nhà nước (kể cả trung ương), theo kiểu các hình chóp nhỏ nằm trong các hình chóp lớn. Các vấn đề quản lý xã hội ở địa phương đều được pháp luật quy định cho tất cả ba cấp của chính quyền địa phương. Cùng một vấn đề, cả bốn cấp chính quyền đều phải đứng ra giải quyết, chưa kể đến cấp thôn hiện nay đang được tái hình thành và có khả năng giải quyết nhiều công việc như thời xưa.

Hai là, việc tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa các vùng lãnh thổ khác nhau, giữa nông thôn và thành thị, giữa vùng đồng bằng và miền núi, giữa vùng có dân tộc Kinh với các vùng có nhiều dân tộc thiểu số, tức là không có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo. Mặc dù đã có Pháp lệnh về việc phân biệt thẩm quyền cho chính quyền địa phương các cấp, nhưng Pháp lệnh vẫn chỉ dừng ở mức độ chung cho mọi cấp.

Ba là, cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp dưới là bản sao của chính quyền cấp trên. Cấp trên có cơ cấu tổ chức và các hình thức hoạt động nào thì ở cấp dưới cũng có những cơ cấu và hình thức đó. Mô hình này được tổ chức theo mô hình Xô viết, mà đặc trưng của nó là các cấp chính quyền địa phương đều được tổ chức giống nhau. Ở cấp nào cũng có HĐND (Xô viết) do dân trực tiếp bầu ra và đều được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, hoạt động một cách hình thức. Cách tổ chức này không phân biệt các quận, hạt có nhiệm vụ quản lý nhà nước về một lĩnh vực nào đây xuất phát từ nhu cầu quản lý chung của

7 Ý kiến của TS Nguyễn Quốc Tiến, tại Hội nghị Văn phòng Chính phủ, ngày 14/3/2014

8 Ý kiến của GS.TSKH Đào Trí Úc, tại Hội nghị Văn phòng Chính phủ, ngày 14/3/2014

nhà nước, với các cộng đồng lãnh thổ dân cư được hình thành một cách tự nhiên bền vững, cần phải có những quyết định phản ánh nhu cầu từ cộng đồng dân cư khác với các vùng lãnh thổ khác, mà pháp luật và các quyết định quản lý nhà nước cấp trên không có điều kiện thể hiện. Quan hệ trung ương và địa phương không rõ ràng, thiếu thủ tục làm việc, nặng về cơ chế cấp phát, xin cho.

Đầu mỗi tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND các cấp cũng còn nhiều nặng nề. Việc kiến thiết tổ chức còn rập khuôn và tương ứng với các Bộ, ngành trung ương. Tức ở trung ương có bộ, ngành nào thì ở đại phương cũng có các cơ quan chuyên môn tương ứng. Số lượng, tên gọi của các cơ quan chuyên môn của mỗi địa phương cũng rập khuôn nhau mặc dù đặc điểm, tính chất, yêu cầu quản lý ở mỗi địa phương có sự khác nhau.

Bốn là, không tạo điều kiện cho sự chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền cấp dưới, nặng về việc cấp dưới xin ý kiến chỉ đạo hoặc phê duyệt của cấp trên, theo cơ chế “xin - cho”. Các cấp chính quyền hoạt động không dựa vào pháp luật, không coi pháp luật là cơ sở pháp lý cho mọi hoạt động của mình, mà chỉ dựa vào ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương còn làm hạn chế vai trò của pháp luật, nhiều quyết định của chính quyền đã được thông qua nhưng không thi hành ngay, mà còn phải chờ ý kiến của cấp trên.

Luật Chính quyền địa phương phải hạn chế, triệt tiêu được các nhược điểm này.

**2.2. Chính quyền các cấp phải được tổ chức theo các mô hình đa dạng.** Trước hết, phải phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo, giữa các vùng nông thôn với vùng thành thị - các đơn vị hành chính được tổ chức theo nguyên tắc cộng đồng dân cư và các đơn vị hành chính được tổ chức theo cộng đồng lãnh thổ. Và từ đó hình thành chính quyền cấp cơ sở hoàn chỉnh trực tiếp từ nhân dân cho các đơn vị hành chính tự nhiên, mà mục tiêu của chúng là thể hiện ý chí của cộng đồng dân

cư và của cộng đồng lãnh thổ bền vững. Tiếp theo, phải phân biệt đơn vị hành chính nhân tạo, mà mục tiêu lập ra chúng chủ yếu theo nhu cầu quản lý của Nhà nước. Chính quyền hoàn chỉnh chủ yếu được tổ chức ra ở hai cấp - một cấp trung ương và một cấp chính quyền cơ sở (cho làng/xã, thành phố, kể cả thành phố trực thuộc trung ương và thành phố, thị xã, thị trấn trực thuộc tỉnh, huyện).

Cơ sở cơ bản nhất của việc hình thành ra chính quyền nhà nước ở địa phương là các đơn vị hành chính. Các đơn vị hành chính này được hình thành nên từ hai yếu tố: cộng đồng lãnh thổ và cộng đồng dân cư. Có khi đơn vị hành chính được hình thành nên từ cả hai yếu tố, hoặc có khi chỉ cần một trong hai yếu tố. Sự kết hợp cả hai yếu tố tạo thành đơn vị hành chính tự nhiên. Đơn vị hành chính được tạo thành từ một yếu tố hoặc là dân cư hoặc là lãnh thổ là đơn vị hành chính nhân tạo. Thôn, làng, xã; huyện, tỉnh, thị xã, thị trấn, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là những đơn vị hành chính tự nhiên. Phường, quận, vùng, hạt thường là đơn vị hành chính nhân tạo. Theo tiêu chí cộng đồng dân cư thì các đơn vị hành chính được phân thành đơn vị hành chính nông thôn và đơn vị hành chính thành thị (thành phố).

Sự khác nhau giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo nằm ở chỗ: Những đơn vị hành chính tự nhiên phải có cơ cấu tổ chức chính quyền một cách hoàn chỉnh, không những chỉ bao gồm có các cơ quan chấp hành, có nhiệm vụ tổ chức thực thi luật pháp và quyết định khác của chính quyền cấp trên, mà còn phải có cơ cấu do nhân dân trực tiếp bầu ra có nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi của nhân dân địa phương. Trong trường hợp đặc biệt - do nhu cầu của các quy tắc có tính tự trị vẫn còn giá trị (luật tục của các vùng Tây Nguyên) - cần thiết phải thành lập cả các cơ quan xét xử riêng, như toà án luật tục dành cho dân cư các dân tộc thiểu số. Cấp chính quyền địa phương nên dùng cho những đơn vị hành chính tự nhiên, được hình thành không theo

ý chí chủ quan của Nhà nước, phương án tốt nhất là việc Nhà nước thừa nhận và tìm ra các phương án tối ưu có lợi cho việc quản lý nhà nước. Tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền tự nhiên này trước hết phải có nhiệm vụ thể hiện tính ý chí của cộng đồng dân cư và cộng đồng lãnh thổ hợp thành. Đơn vị hành chính tự nhiên hiện nay của chúng ta gồm có: thôn, bản, ấp/xã; thị trấn, thị xã, thành phố, kể cả các thành phố trực thuộc trung ương đến các thành phố thuộc tỉnh, nên được gọi là cấp chính quyền cơ sở. Chính quyền cấp cơ sở được hình thành trên một cộng đồng dân cư, cộng đồng lãnh thổ bền vững, dưới cấp này không hình thành một cấp chính quyền nào khác, nếu có thì chỉ là cấp trung gian, nhằm mục đích chuyển tải, hoặc thực hiện các quyết định của chính quyền cấp cơ sở ở trên. Tất cả các cấp chính quyền cơ sở cho dù là rất nhỏ như xã/thôn, và cực lớn như những thành phố trực thuộc trung ương hiện nay đều phải trực thuộc pháp luật (tức trung ương), mà không có một cấp trên nào khác. Các chính quyền địa phương được hình thành như những con số cộng. Mỗi số hạng phải chịu trách nhiệm trách nhiệm về các công việc của mình trong phạm vi pháp luật quy định. Trong trường hợp sai phạm hoặc vi phạm đến quyền lợi của các chủ thể khác bị khiếu kiện, thì phải bị xét xử theo các thủ tục tố tụng của toà án. Nhà nước trung ương nên phân quyền và phân tiền trọn gói cho họ, để họ chủ động trong việc tổ chức hoạt động của chính quyền của mình. Lịch sử phong kiến của Việt Nam đã có một thời gian dài chính quyền phát triển như vậy. Nhằm mục đích giúp cho người Pháp khai hoá văn minh cho người Việt thời kỳ thực dân, ông Lorin - một nhà sử học người Pháp - đã có một nhận định: Việt Nam là một nhà nước liên bang gồm hơn 2000 tiểu bang. Chữ tiểu bang ông dùng ở đây là chỉ các làng/xã của chúng ta. Đây là những đơn vị hành chính tự nhiên

được hình thành bằng một cộng đồng dân cư và cộng đồng lãnh thổ chặt chẽ. Các chính quyền này trong phạm vi pháp luật quy định không cần phải có sự hướng dẫn của cấp trên, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, tự tổ chức ra chính quyền của mình một cách đa dạng, không phụ thuộc vào chính quyền cấp trên, thậm chí không cần phải báo cáo trước cấp trên, phần việc của chính quyền nào thì chính quyền đó làm, cố gắng đến mức tốt nhất, và nhất nhất cùng thi đua, cùng cạnh tranh với chính quyền cấp trên để làm tốt cho nhân dân. Những cách thức tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của các chủ thể pháp luật, trong đó có cả các cấp chính quyền địa phương, nhất là của các đơn vị hành chính tự nhiên là những đòi hỏi của nhà nước pháp quyền. Không còn bao lâu nữa có lẽ các đơn vị hành chính tự nhiên sẽ đòi hỏi được nhìn nhận như một đơn vị kinh tế độc lập, được tự chủ về tài chính, cũng như cơ cấu tổ chức của mình, việc quản lý chúng cũng được đòi hỏi như một doanh nghiệp, có hội đồng quản trị bao gồm đại diện các cử tri và một ban giám đốc điều hành có năng lực thực sự, thậm chí còn đòi hỏi như các nhà chuyên nghiệp như kiểu doanh nghiệp thuê Giám đốc và ông này phải chịu trách nhiệm trước Hội đồng quản trị nói trên.

2.3. ...“Trong chính quyền - cũng như trong bất cứ lĩnh vực nào khác của cuộc sống - chỉ cần phân chia và phân nhánh trách nhiệm thì mọi vấn đề, dù lớn dù nhỏ, đều có thể được giải quyết một cách hoàn hảo”<sup>9</sup>... Việc phân công phân nhiệm rạch ròi nhiệm vụ, chức năng giữa các cơ quan không những chỉ cần ở trung ương, mà còn ở cấp giữa trung ương và địa phương nhằm đảm bảo một sự kiểm chế quyền lực. Thực hiện chế độ phân quyền theo pháp luật. Đòi hỏi phân cấp thẩm quyền ở đây là giữa chính quyền trung ương và các chính quyền cơ sở. Mấy thế kỷ qua, theo dòng chảy của lịch sử,

9 Thư Jefferson gửi Samuel Kercheval

các nhà chính trị và các nhà lý luận đã khổ công tìm kiếm các biện pháp hiệu quả để ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực. Kết luận có tính xác đáng là cần phải dùng quyền lực để hạn chế quyền lực. Một trong những nội dung quan trọng của kim chế quyền lực là sự phân lập và kiểm chế quyền lực giữa trung ương và địa phương. Chỉ có phân lập thì mới có sự kiểm chế. Sự phân lập này cần được quy định một cách rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật mới có khả năng tạo ra sự ổn định và chống lại sự thay đổi tùy tiện của các cơ quan nhà nước cấp trên. 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 lẽ ra thuộc về địa phương. Địa phương - về phía mình - cần phải chủ động, sáng tạo nhưng không vượt ra khỏi những phạm vi đã được pháp luật quy định.

Trung ương cần tập trung vào việc giải quyết những vấn đề chính trị: quốc phòng, ngoại giao, ban hành hệ thống pháp luật, điều tiết nền kinh tế ở tầm vĩ mô. Chức năng chủ yếu của chính quyền địa phương là vấn đề có tính chất đáp ứng các nhu cầu nội bộ của cộng đồng dân cư như: giáo dục, văn hoá, y tế, an ninh trật tự khu dân cư, an toàn xã hội với mục đích nâng cao chất lượng đời sống cư dân địa phương về mọi mặt.

Việc thực hiện phân công thẩm quyền theo pháp luật, tăng quyền chủ động cho HĐND cấp cơ sở là phù hợp với xu hướng “hướng về cộng đồng cơ sở” hiện nay đang diễn ra phổ biến trên thế giới. Trung Quốc trong hai thập kỷ qua đang chuyển đổi từ cơ chế áp đặt sang cơ chế dân chủ hợp tác ở cơ sở, xây dựng thôn, xã tự quản. Trong tinh thần đa dạng các mô hình tổ chức chính quyền các cấp, cũng đã đến lúc cần trao cho người dân quyền lựa chọn chủ tịch xã cho họ. Trong lịch sử thời phong kiến của Việt Nam cũng đã từng có việc người dân bầu ra xã trưởng của mình.

Nhà nước trung ương không thể giải quyết hết mọi việc cụ thể đến từng cơ sở, bao biện làm hết sẽ không có hiệu quả và

gây lãng phí lớn cũng như bất bình trong dân. Do đó cần phải theo xu hướng địa phương hoá. Hơn nữa, điều này còn có ý nghĩa khơi dậy tính chủ động tự quản, tự quyết định đến từng cơ sở sẽ giúp khai thác hết các tiềm năng vật chất và trí tuệ của từng người dân, từng cộng đồng cơ sở - mà tiềm năng này rất nhiều. Thực hiện quyền công dân, dân chủ phải thực rõ ràng từ cơ sở. Từ đó xây dựng bộ máy quyền lực, chọn các quan chức ở cơ sở theo ý kiến và quyết định của dân. Qua đó xây dựng một xã hội công dân tích cực và niềm tin chính trị của đa số vào chế độ hiện hành.

Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức quy định *phân quyền, liên bang và tự quản địa phương* là ba nguyên tắc cơ bản để tổ chức nền hành chính ở Đức. Nước Đức có các bang, tỉnh, huyện (hạt); công xã đô thị (thị trấn) và công xã nông thôn, trong đó công xã là nơi thực hiện chế độ tự quản địa phương đầy đủ nhất. Tất cả các nhiệm vụ quản lý địa phương có thể chia ra ba nhóm: 1) *Loại việc tự nguyện* là tất cả các công việc mà các cộng đồng tự quản giải quyết theo sự phán xét của mình; 2) *Loại việc bắt buộc* là những nhiệm vụ được quy định bởi pháp luật bang; 3) *Những việc ủy quyền* thường có liên quan tới chức năng cảnh sát, phục vụ giao thông đường phố, thanh tra xây dựng và các hoạt động mang tính chất nghề nghiệp khác, giám sát đối với những người vô gia cư, thống kê dân số, v.v..

Trong nhà nước pháp quyền, mọi người đều phải chịu trách nhiệm, tuân thủ pháp luật, mà tối cao là Hiến pháp, kể cả thực thể chúng ta thành lập ra như chính quyền địa phương. Chúng ta thấy rất lạ khi nghe một chính quyền thành phố tiểu bang nước Mỹ phá sản. Nhưng tại sao lại không? Nó cũng là một thực thể, khi không hoạt động hiệu quả được nữa thì phải chịu trách nhiệm, phải phá sản. Thực tế, không phải địa phương nào cũng cần bốn cấp chính quyền như trước (trung ương đến tỉnh đến huyện đến xã). Trong nhà nước pháp quyền, với khả năng tự chịu trách nhiệm, có những nơi chỉ



cần hai cấp chính quyền, cấp trung ương rồi đến cấp cơ sở (thành phố) hoặc cấp chính quyền trung gian thứ ba là huyện, tỉnh.

2.4. Hiến pháp năm 2013 mở ra khả năng tổ chức chính quyền khác nhau giữa đô thị và nông thôn. Chính quyền thành phố và nông thôn về mô hình không khác nhau nhiều, đều có cơ quan quyết định và cơ quan chấp hành. Nhưng nội hàm các công việc được quyết định theo một quy trình rất khác nhau, do bản thân vị trí địa lý, hạ tầng cơ sở và mật độ cư dân, cũng như chuyên môn của cư dân. Thành phố là nơi có hạ tầng cơ sở thuận tiện và liên thông, mật độ dân cư đông đúc, nơi đây tập trung rất nhiều người có chuyên môn, nghề nghiệp khác nhau, họ cần phải tập trung thời gian và công sức cho nghề nghiệp, chuyên môn, họ dễ kiếm tiền và phát huy một cách dễ dàng trong lĩnh vực chuyên nghiệp của họ. Có trở ngại, vướng mắc, người thành phố đều giải quyết theo chuyên môn, tức là hoạt động căn cứ theo luật, quy tắc hành chính. Chính quyền đô thị rất nặng về hành chính: quyết theo luật và thuê mướn theo hợp đồng dân sự, sai thì đưa ra tòa kiện, không cần có sự bàn bạc, thông cảm để phải thành lập một HĐND với nhiều cấp khác nhau.

Trước đây ở một vùng quê, vì không có khoa học công nghệ, máy móc, mọi người dân phải tập trung nhau lại bàn bạc quyết định, rồi trực tiếp đắp đê ngăn nước, làm đường giao thông phục vụ cho việc đi lại... Nhưng khi trở thành đô thị, với sự phát triển của khoa học, công nghệ, người dân lại có những chuyên môn khác nhau, họ dùng chuyên môn của mình để kiếm tiền và họ sẵn sàng trả tiền cho mọi việc, nhất là các công việc mà họ không thông thạo. Đó là lý do tại sao ở thành phố có vẻ vắng bóng các cơ quan Hội đồng để bàn bạc, cũng như không phải trực tiếp cùng nhau đào đắp đắp đê. Trong khi đó, ở nông thôn về cơ bản thiếu những điều kiện như trên. Vì thế, khi giải quyết vấn đề, họ phải bàn bạc, phải quyết định nên rất cần các cơ quan quyết nghị ở đây. Điều này giải thích vì sao ở

những vùng không phải đô thị lại cần phải tổ chức ra nhiều cấp HĐND.

Hiến pháp năm 2013 đã mở ra khả năng đa dạng hóa các mô hình tổ chức chính quyền địa phương, khả năng lập chính quyền địa phương tự trị, tự chịu trách nhiệm, có ngân sách riêng. Theo chúng tôi, Luật Chính quyền địa phương nên có quy định về cơ quan hành pháp tại địa phương. Nếu có mô hình này, nên trao quyền hạn, trách nhiệm lớn cho người đứng đầu các cơ quan hành pháp ở địa phương - nhất là ở đô thị. Người này có thể sẽ được gọi là Thị trưởng. Thị trưởng là người chịu trách nhiệm trước người dân, Thị trưởng không làm tốt nhiệm vụ thì người dân sẽ bỏ phiếu bầu người khác. Qua lá phiếu, người dân bầu ra Thị trưởng rồi giám sát luôn Thị trưởng, người được dân tin nhiệm thì bầu tiếp, không thì bầu người khác. Bản thân khái niệm Thị trưởng đã cho thấy rõ vai trò cá nhân, khác với Chủ tịch Ủy ban. Đã là Ủy ban thì phải bàn bạc. Còn ở đây, Thị trưởng tự quyết, tự chịu trách nhiệm, chủ thể mà ông Thị trưởng phải phục tùng là Hội đồng và người dân bầu đã ra ông ta. Nó tương tự như chế độ Tổng thống Mỹ. Như vậy, trách nhiệm sẽ rõ ràng hơn, không thể thoái thác như trước đây, làm không được thì đổ lỗi cho quyết định của Ủy ban hay Đảng ủy.

“Nghề” điều hành thành phố là nghề phải có tri thức, kinh nghiệm. Thị trưởng phải dám đưa ra các chủ trương chính sách mà người đó cho là tốt, được dân ủng hộ, để Hội đồng quyết. Trong trường hợp Thị trưởng thực hiện không tốt, mặc dù là Hội đồng quyết, nhưng trách nhiệm vẫn thuộc về Thị trưởng, vì Thị trưởng là người đề xuất chủ trương cho Hội đồng. Thị trưởng phải ra đi, phải dám từ chức, phải thuê người khác khi tình hình địa phương không được cải thiện. Vai trò mới này của Thị trưởng sẽ khắc phục tình trạng ai lên Chủ tịch Ủy ban cũng được. Hoặc như hiện tượng có người làm Bí thư cấp ủy hai nhiệm kỳ xong lại chuyển sang làm Chủ tịch Ủy ban, hoặc ngược lại. Như vậy, sẽ không tạo ra tiền

triển nào, chủ trương chính sách vẫn thế, không có gì thay đổi, không tạo đà cho sự phát triển. Mô hình này còn dung dưỡng cho tính cách không dám làm, không dám chịu trách nhiệm. Và ngay cả khi người đứng đầu không tạo được thành quả phát triển, người dân không còn tín nhiệm, thì cũng không có cơ chế nào để “phế truất” họ. Trong tương lai, có thể mở ra có cơ chế đầu thầu cho những người có tay nghề quản lý đô thị.

Trong mô hình mới, vai trò của cấp ủy sẽ là giới thiệu người xứng đáng ra tranh cử để nhân dân bỏ phiếu. Cấp ủy phải dự trừ 2-3 phương án nhân sự. Nếu giới thiệu người không xứng đáng, dân không bỏ phiếu thì mất ghế đó. Như vậy, cấp ủy chỉ tham gia vào công tác giới thiệu nhân sự, chứ không tham gia công tác điều hành. Với

người làm Thị trường,

người dân sẽ đánh

giá ông ta trên

kết quả thành

công của

thành phố,

những tiến

triển, phát

triển của

thành phố đến

đâu. Thành phố

không phát triển, trì trệ thì

người dân có thể “phế truất” hoặc

không bầu lại cho Thị trường của nhiệm kỳ đã qua.

Chính ngay trong sự phân quyền này đã tạo ra cơ chế kiểm soát đối với vai trò của Thị trường, quyền lực lớn hơn nhưng sự giám sát cũng chặt chẽ hơn. Rất nhiều “cửa” để giám sát, đặc biệt là vai trò giám sát của tòa án phải được tăng cường. Có như vậy mô hình Thị trường mới phát huy hiệu lực tốt nhất. Còn không thì tình hình vẫn như hiện nay, chưa phân cấp, phân quyền đầy đủ nên các địa phương đều thi đua nhau xin đầu tư, xin dự án với cơ chế xin-cho. Và vì phải lấy các lá phiếu bầu từ địa phương trong các cuộc bỏ phiếu, nên các quan chức trung ương đều tìm cách chiều lòng các quan chức

địa phương, dẫn đến các nguồn lực của quốc gia bị dàn trải, phân tán.

Bên cạnh các đơn vị hành chính tự nhiên là các đơn vị hành chính nhân tạo, mà có nhiều người gọi là trung gian, được thành lập ra theo ý chí nguyện vọng của các cơ quan nhà nước cấp trên, chủ yếu là của các cơ quan quản lý, với mục đích để thực hiện một chức năng quản lý chuyên ngành, lĩnh vực, thay cho các cơ quan quản lý cấp trên vì quá ở xa nên không thể trực tiếp thực hiện, buộc phải thành lập ra các tổ chức trung gian, với trách nhiệm thay mặt cơ quan nhà nước cấp trên giải quyết các công việc ở cơ sở. Các chức năng quản lý khác nhau nên các lãnh thổ cũng khác nhau. Lãnh thổ của việc bảo vệ rừng không bao giờ

thuận lợi, hữu hiệu đối với việc phát triển nông nghiệp, hay là

ngược lại. Vì vậy, ở

những đơn vị

hành chính

nhân tạo chỉ

nên thành

lập ra các

cơ quan

quản lý phù

hợp với mục

tiêu đặt ra, và ít

quan tâm hơn đến

nguyện vọng, ý chí của

cộng đồng dân cư hợp thành. Đó là các vùng kinh tế, vùng trường học, lâm nghiệp, các hạt giao thông... Mỗi một vùng quản hạt này theo các địa giới lãnh thổ khác nhau.

Điều cần thiết ở đây là chúng ta không nên lấy lãnh thổ đơn vị hành chính để làm tất cả mọi thứ trên đời, từ hành chính cho đến chính trị, kinh tế, giáo dục, y tế... Nền kinh tế thị trường đòi hỏi không có biên giới địa phương và Việt Nam không thể có tới 64 nền kinh tế, tính theo các địa phương và cả trung ương. Trong khi đó, chúng ta lại đang thiếu đi sự thống nhất của hoạt động lập pháp và hoạt động tư pháp. Và nhất là, nếu chúng ta đã lấy đơn vị hành chính địa phương làm đơn vị tư pháp, sẽ làm cho nền tư pháp không có khả năng độc lập ■



# TƯ CÁCH PHÁP NHÂN CÔNG

như là tiêu chí phân loại chính quyền địa phương

NGUYỄN NGỌC ĐIỆN\*

## 1. Dẫn nhập

### *Tính tất yếu của sự hình thành chính quyền địa phương*

Sự hình thành và phát triển của chính quyền trước hết xuất phát từ nhu cầu quản trị đất nước nhằm phục vụ cho các mục tiêu được những người nắm quyền lực theo đuổi. Chính quyền trung ương luôn có thiên hướng vươn tay quản lý đến từng góc ngách của lãnh thổ quốc gia, bởi điều đó cần thiết cho việc triển khai một cách nhất quán các chính sách, chương trình, kế hoạch hành động đã vạch ra. Tuy nhiên, việc quản lý trực tiếp của chính quyền trung ương đối với toàn bộ lãnh thổ quốc gia có thể gặp khó khăn do chi phí cao, thậm chí không thực hiện được trong trường hợp quốc gia nằm trên một khu vực quá rộng lớn.

Đứng trước bài toán quản lý đất nước một cách hiệu quả với chi phí hợp lý, chính quyền trung ương ở những quốc gia có lãnh thổ rộng chọn giải pháp phân chia quốc gia thành nhiều khu vực địa lý nhỏ, gọi là đơn vị hành chính lãnh thổ và gọi nôm na là địa phương. Trong chừng mực nào đó, có thể coi đơn vị hành chính lãnh thổ là sự thu nhỏ, hay đúng hơn là sự hoá thân của quốc gia trong phạm vi địa phương vào một vai kép. Ở đó, vừa có sự hiện diện của nhà nước, như là một tổng thể các quyền lực chi phối đời sống chính trị, pháp lý trên phạm vi cả nước, vừa có những thiết chế chỉ có thẩm quyền giới hạn trong phạm vi địa phương, tạo

thành một thực thể chính trị - pháp lý gọi là chính quyền địa phương.

Bởi vậy, sự hình thành và phát triển của chính quyền địa phương trước hết là do nhu cầu của chính quyền trung ương trong việc thiết lập nền quản trị quốc gia hữu hiệu. Thế nhưng, bản thân chính quyền địa phương, một khi được tạo ra với tư cách là một thiết chế quyền lực, cũng có xu hướng tự khẳng định như là một thực thể có sức sống riêng.

Đặc biệt, một khi được trao quyền tự chủ rộng rãi, nhất là quyền nắm giữ một số tài sản quan trọng của quốc gia, chính quyền địa phương đứng trước thách thức phải làm sao thực hiện công việc quản trị địa phương đạt hiệu quả cao nhất. Riêng việc quản lý tài sản thuộc quyền sở hữu của địa phương, cần phải bảo đảm tài sản được sử dụng, khai thác có hiệu quả và không bị thất thoát.

### *Chính quyền địa phương và lý thuyết pháp nhân*

Ở các nước châu Âu, nhất là Pháp, lý thuyết pháp nhân được áp dụng để xây dựng chế độ pháp lý về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được thừa nhận có năng lực tự quản<sup>1</sup>. Lý thuyết này cũng được dùng để xây dựng tiêu chí phân loại các chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam, vấn đề tư cách pháp nhân của chính quyền địa phương đã từng được đưa ra bàn cãi trong khuôn khổ sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Thậm chí, trong một Dự thảo sửa đổi Hiến pháp được công bố để lấy

\* PGS, TS. Phó Hiệu trưởng Trường đại học Kinh tế - Luật TP. Hồ Chí Minh

<sup>1</sup> Có thể xem, ví dụ, J. Carbonnier, *Droit civil - Les personnes*, Presse Universitaire de France, Paris, 2000, tr. 367 và kế tiếp.

ý kiến rộng rãi, đã ghi nhận phương án quy định chính quyền địa phương là một pháp nhân công. Tuy nhiên, trong Dự thảo chính thức được trình cho Quốc hội thảo luận lần chót trước khi thông qua, phương án này đã bị loại bỏ.

Dẫu sao cũng không thể phủ nhận rằng, do nhiều nguyên nhân, giữa các địa phương thuộc một quốc gia thường có sự khác biệt lớn cả về tiềm năng và trình độ phát triển trên thực tế. Sự khác biệt ấy dẫn đến sự phát sinh các nhu cầu không giống nhau giữa các địa phương về việc trao quyền tự chủ. Nó cũng khiến đặt ra những yêu cầu không giống nhau giữa các địa phương về việc tổ chức bộ máy chính quyền.

Tại Hiến pháp năm 2013, Điều 111 khoản 2 đã khẳng định “Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (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”. Điều đó cho phép tin rằng, có cơ sở pháp lý để xây dựng các mô hình chính quyền địa phương khác nhau, áp dụng cho những địa phương khác nhau.

Từ kinh nghiệm của các nước, lý thuyết pháp nhân có thể tỏ ra có ích trong chừng mực nào đó như một phương tiện thiết kế mô hình.

## **2. Lý thuyết pháp nhân và việc thiết kế mô hình chính quyền địa phương**

### **2.1. Các đặc trưng của lý thuyết pháp nhân**

#### *Khái niệm pháp nhân*

Theo học thuyết pháp lý châu Âu<sup>2</sup>, pháp nhân được hiểu là một thực thể pháp lý hình thành từ sự kết nhóm của một số chủ thể, chủ yếu là các cá nhân, nhằm thực hiện mục tiêu chung. Thực thể được tạo ra có tư cách chủ thể riêng và có đời sống pháp lý độc lập, phân biệt với đời sống pháp lý của các chủ thể tham gia xây dựng pháp nhân, còn gọi là thành viên của pháp nhân. Đặc biệt, để tạo điều kiện thuận lợi cho pháp nhân trong giao tiếp với các chủ thể khác, thành viên của

pháp nhân thường góp tài sản, công sức tạo thành khối tài sản của pháp nhân. Khối tài sản này thuộc quyền sở hữu của pháp nhân, phân biệt với các khối tài sản riêng của các thành viên: các chủ nợ của thành viên không được đụng đến tài sản của pháp nhân và ngược lại, các chủ nợ của pháp nhân không có quyền gì đối với tài sản của thành viên.

#### *Vấn đề sống còn của pháp nhân*

Có điều không thể phủ nhận, dù được gọi là “con người pháp lý”, là chủ thể, pháp nhân không phải và không thể là con người thật. Hành vi của pháp nhân, các quyền và nghĩa vụ của nó, phải được thực hiện thông qua những cá nhân cụ thể, giữ những vị trí cụ thể trong bộ máy của pháp nhân. Ở góc độ tài sản, pháp nhân tự quản trị sản nghiệp của mình như bất kỳ chủ thể nào, về mặt lý thuyết. Nhưng trên thực tế, tài sản của pháp nhân đặt dưới thẩm quyền của những cá nhân giữ vai trò lãnh đạo trong bộ máy của pháp nhân. Được trao quyền nắm giữ tài sản của người khác, người ta dễ bị bản năng tiêu cực lôi kéo, làm nảy sinh ý muốn chiếm đoạt. Trong điều kiện đó, pháp nhân thường đứng trước nguy cơ bị bòn rút tài sản.

Nói khác đi, vấn đề sống còn của pháp nhân là làm thế nào ngăn chặn tình trạng lạm dụng quyền hạn của các cá nhân được giao giữ những vị trí then chốt trong tổ chức của pháp nhân, nhằm mưu cầu lợi ích riêng và gây thiệt hại cho pháp nhân.

*Giải pháp: Tổ chức pháp nhân một cách chặt chẽ*

Theo học thuyết pháp lý phương Tây, một pháp nhân kiểu mẫu vận hành dựa trên ba thiết chế<sup>3</sup>: quyết nghị (*deliberating*), quản lý (*managing*) và kiểm soát (*controlling*). Trong chừng mực nào đó, có nhiều nét tương đồng giữa một pháp nhân và một nhà nước dân chủ theo mô hình nhà nước tư sản. Cơ quan quyết nghị là cơ quan xây dựng, thông qua điều lệ (một kiểu hiến pháp) của pháp nhân và quyết định về những vấn đề quan trọng nhất của pháp nhân (kể cả việc chấm dứt sự tồn tại của nó). Cơ quan quản

2 Tham khảo, ví dụ, J. Carbonnier, *Droit civil - Les personnes*, đã dẫn, tr. 365 và 366.

3 Xem: G. Cornu, *Droit civil - Introduction, Les Personnes, Les Biens, Montchrestien, Paris 1990, tr.293.*

lý là người chấp hành các quyết định của cơ quan quyết nghị, điều hành công việc hàng ngày của pháp nhân và chịu trách nhiệm trước cơ quan quyết nghị về hiệu quả hoạt động của pháp nhân. Cơ quan kiểm soát kiểm tra hoạt động của cơ quan quản lý và thậm chí cả tính hợp pháp, hợp lệ của các quyết định của cơ quan quản lý và cơ quan quyết nghị. Nhờ có các quyền năng độc lập, có khả năng kiểm chế lẫn nhau, các thiết chế của pháp nhân có điều kiện thúc đẩy sự vận hành của pháp nhân một cách suôn sẻ và nhất là bảo đảm việc sử dụng, khai thác tài sản của pháp nhân, việc khuếch trương cơ nghiệp của pháp nhân được thực hiện một cách có hiệu quả.

## **2.2. Áp dụng lý thuyết pháp nhân vào việc tổ chức chính quyền địa phương**

### *Xây dựng pháp nhân chính quyền địa phương*

Chính quyền địa phương được hiểu là một thiết chế cai trị hoàn chỉnh tại địa phương đó. Trong trường hợp đặc thù, địa phương được thừa nhận có quyền sở hữu đối với tài sản. Khi đó, tài sản thuộc về chính quyền nói chung, chứ không phải của riêng cơ quan nào trong hệ thống<sup>4</sup>. Các cơ quan của pháp nhân thực hiện các quyền đối với tài sản được pháp luật quy định, dưới danh nghĩa của pháp nhân.

Áp dụng lý thuyết pháp nhân, chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân được tổ chức thành các cơ quan, chủ yếu được chia thành hai nhóm: cơ quan quyết nghị và cơ quan quản lý<sup>5</sup>. Cơ quan quyết nghị là hội đồng địa phương, tập hợp các đại diện cử tri, được bầu theo các thể thức quy định tại luật bầu cử. Cơ quan quản lý gọi chung là hệ thống hành chính địa phương, bao gồm người đứng đầu (tỉnh trưởng, thị trưởng,...) và các cơ quan chức năng chuyên

môn. Người đứng đầu hệ thống hành chính có thể được cử tri bầu trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua hội đồng địa phương, hoặc được cấp trên bổ nhiệm.

Về phương diện pháp luật tài sản, người đứng đầu hệ thống hành chính là người được trao tư cách đại diện chủ sở hữu đối với các tài sản thuộc địa phương: người này có quyền nhân danh chủ sở hữu để xác lập các giao dịch liên quan đến tài sản của địa phương, bao gồm việc chuyển nhượng tài sản. Tuy nhiên, đối với những giao dịch quan trọng, luật có thể đòi hỏi sự chấp thuận trước của hội đồng địa phương. Trong mọi trường hợp, người đứng đầu hệ thống hành chính có trách nhiệm giải trình trước hội đồng địa phương hoặc trực tiếp trước cử tri về công việc của mình.

Trong chừng mực nào đó, các địa phương có tư cách pháp nhân được hình dung như các công ty cổ phần mà cổ đông là cư dân của địa phương<sup>6</sup>. Các cư dân góp phần tạo ra của cải cho địa phương bằng cách đóng các khoản thuế. Với tư cách cổ đông, cư dân thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động của công ty gọi là chính quyền địa phương, chủ yếu thông qua vai trò của đại biểu dân cử trong khuôn khổ hoạt động của hội đồng địa phương.

### *Chính quyền địa phương nào có tư cách pháp nhân?*

Kinh nghiệm của các nước cho thấy, các địa phương có vị trí địa lý, điều kiện giao thương thuận lợi và có tiềm năng kinh tế to lớn sẽ có sức thu hút mạnh đối với con người và do đó, có điều kiện phát triển mạnh trên cơ sở các nguồn lực vật chất dồi dào được tạo ra. Bộ máy chính quyền ở những nơi ấy thường có xu hướng và nhu cầu tự chủ, tự quản cao; bởi, một cách tự nhiên, một khi có ít nhiều tiềm lực vật chất thì

4 Ở các nước, cơ quan hành chính công, như Bộ, Sở, không có tư cách pháp nhân như ở Việt Nam. Đó được coi là các cơ quan của pháp nhân nhà nước hoặc pháp nhân chính quyền địa phương; xem, ví dụ, J. Carbonnier, *Droit civil – Les personnes*, đã dẫn, tr. 368. Hành vi của những cơ quan này được thực hiện nhân danh nhà nước hoặc chính quyền địa phương và ràng buộc trách nhiệm của pháp nhân mà nó đại diện.

5 Hình ảnh cơ quan kiểm soát của pháp nhân có thể phần nào được ghi nhận ở các cơ quan xét xử trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, hệ thống cơ quan xét xử thường được tổ chức như một thể thống nhất trên phạm vi cả nước

6 Việc xây dựng địa phương như một công ty cổ phần mà cổ đông là các cư dân địa phương đã được áp dụng ở nhiều nước tiên tiến. Xem, ví dụ, ở Nhật Bản: <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/137138/khi-nguoi-dan-la-co-dong-qua-thanh-pho.html>

người ta mong muốn có điều kiện tự mình quyết định các giải pháp khai thác tiềm lực ấy theo ý mình, không lệ thuộc hẳn vào ý chí, mệnh lệnh của ai khác.

Chính quyền địa phương mà có khả năng tự quản cao cần được trao tư cách pháp nhân. Trước hết, địa phương được thừa nhận có quyền sở hữu đối với một số tài sản, bao gồm bất động sản và động sản. Để quản trị khối tài sản này và nói chung, để thực hiện các chức năng của nhà cầm quyền, chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình tổ chức pháp nhân, bao gồm các cơ quan quyết nghị và các cơ quan quản lý. Sự kiểm soát lẫn nhau giữa cơ quan quyết nghị và cơ quan quản lý là chìa khoá cho việc giải quyết vấn đề bảo vệ khối tài sản địa phương.

Trái lại, những địa phương yếu kém về tiềm lực vật chất, theo bản năng sinh tồn, thường coi chính quyền trung ương là chỗ dựa, nơi che chắn, bảo hộ vững chắc cho sự tồn tại của mình. Không tự tạo ra được của cải vật chất đủ để nuôi dưỡng bộ máy, các địa phương này phải trông cậy vào sự chi viện của chính quyền trung ương để duy trì bộ máy hoạt động. Những địa phương yếu kém về điều kiện vật chất, không có khả năng “tự đi trên đôi chân của mình” chỉ nên tồn tại như các chi nhánh hoặc cơ quan đại diện của doanh nghiệp - quốc gia đóng ở địa phương. Chính quyền địa phương ở những nơi đó được tổ chức gọn nhẹ, không có cơ quan đại diện dân cử mà chỉ có hệ thống hành chính. Các cơ quan hành chính được giao những quyền hạn cần thiết cho việc thực hiện chức năng quản lý theo uỷ quyền và chịu trách nhiệm về công việc của mình trước cơ quan hành chính cấp trên.

Một cách ngoại lệ, các địa phương không có nhiều tiềm lực vật chất để tự phát triển, nhưng do có các đặc điểm riêng về cấu trúc dân cư theo sắc tộc, về di sản văn hoá nắm giữ,... có thể được tổ chức như một thiết chế tự quản để có điều kiện bảo tồn, phát huy các giá trị riêng.

### 3. Phân loại chính quyền địa phương theo

### Hiến pháp năm 2013 dựa vào lý thuyết pháp nhân

Chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân được tổ chức hoàn chỉnh, như đã nói, gồm có HĐND và UBND. Trong điều kiện đơn vị hành chính lãnh thổ được tổ chức theo 3 cấp, cần cân nhắc việc thừa nhận tư cách pháp nhân cho chính quyền ở từng cấp dựa theo năng lực đảm nhận tư cách pháp nhân của địa phương.

*Chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là tỉnh)*

Các đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tỉnh được thành lập trên cơ sở xem xét các đặc điểm địa chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, lịch sử của địa phương. Trong chừng mực nào đó, có thể tin rằng các đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tỉnh đều có được khả năng vật chất cần thiết để được trao tư cách pháp nhân. Nói cách khác, có thể tổ chức cấp chính quyền tỉnh gồm HĐND và UBND.

Tuy nhiên, về phương diện sở hữu tài sản, không nhất thiết và cũng không nên thừa nhận quyền hạn như nhau cho tất cả các địa phương. Cần lưu ý rằng, với tư cách là một chủ thể, pháp nhân chính quyền địa phương có điều kiện xác lập quyền sở hữu tài sản. Các phương thức xác lập quyền sở hữu rất đa dạng: sự đầu tư của chính quyền trung ương; sự thừa nhận của chính quyền trung ương, nhân danh pháp nhân Nhà nước, về quyền sở hữu của địa phương đối với các tài sản công tọa lạc trên phạm vi địa phương (hầm mỏ, sân bay, bến cảng, dinh thự,...); tiền thu từ các khoản thuế địa phương và hoa lợi từ các khoản đầu tư của địa phương vào hoạt động sản xuất kinh doanh; tặng cho và di tặng;... Việc xác định nội dung, phạm vi áp dụng các phương thức cần được cân nhắc tùy theo đặc điểm của địa phương. Các thành phố trực thuộc trung ương, đặc biệt là hai thành phố lớn nhất - TP. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh - nên được giao quyền hạn rộng rãi trong việc khai thác các phương thức tạo lập tài sản so với các địa phương khác<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Riêng việc cho phép phát hành trái phiếu địa phương để huy động vốn chỉ nên được thực hiện đối với các địa phương nắm giữ nhiều tài sản tự do lưu thông có giá trị, để bảo đảm khả năng chi trả dựa vào năng lực của địa phương.

Cách thức tổ chức chính quyền cũng có thể khác nhau tùy theo tầm vóc của từng địa phương, đặc biệt là tùy theo mức độ quan trọng của sự đóng góp của cư dân địa phương vào việc tạo lập khối tài sản của địa phương, nhất là thông qua việc nộp thuế. Đối với những địa phương mà sự đóng góp của người dân là thực sự đáng kể, thì nên tạo điều kiện để người dân tham gia xây dựng và giám sát hoạt động của các cơ quan chính quyền thông qua quyền bầu cử, chất vấn và thậm chí bãi miễn đối với các vị trí chủ chốt trong bộ máy. Cụ thể, cử tri của các địa phương này có quyền bầu trực tiếp không chỉ đại biểu HĐND, mà cả cơ quan UBND.

Trong trường hợp địa phương dựa vào các nguồn lực khác nhiều hơn là sự đóng góp của cư dân địa phương để tồn tại, thì cử tri có quyền bầu cử đại biểu HĐND và cơ quan này sẽ bầu ra UBND. Đây cũng là cách xây dựng tổ chức HĐND và UBND đã được thực hành từ nhiều năm qua ở nước ta.

Đặc biệt, trong trường hợp sự đầu tư của chính quyền trung ương chiếm phần quan trọng trong sự tạo lập khối tài sản của địa phương thì có thể quy định giao cho chính quyền trung ương bổ nhiệm các thành viên UBND địa phương. Tuy nhiên, trong trường hợp này nên thừa nhận cho HĐND địa phương quyền bổ phiếu tín nhiệm đối với các thành viên UBND, đặc biệt là đối với người đứng đầu UBND. Giả sử vì lý do nào đó mà các thành viên UBND bị bổ phiếu bất tín nhiệm, thì chính quyền trung ương phải bổ nhiệm người khác để thay thế.

*Trường hợp đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*

Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt thường được thành lập ở những địa phương có tiềm năng to lớn về kinh tế, do có vị trí thuận lợi cho việc giao thương, việc phát triển du lịch, thu hút đầu tư. Những địa phương này có thể nằm trên một địa bàn nhỏ so với đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tỉnh và có số dân không đông. Tuy nhiên, do sở hữu nhiều nguồn lực đặc biệt, những địa phương này cần được trao quy chế riêng, với

nhiều quyền tự chủ để có điều kiện phát triển thuận lợi<sup>8</sup>. Chính quyền địa phương ở nơi đó cần được thừa nhận có tư cách pháp nhân và được tổ chức tương ứng.

Việc xác định vai trò của cư dân địa phương trong xây dựng bộ máy chính quyền nên được thực hiện không chỉ dựa vào sự đóng góp của người dân vào việc xây dựng khối tài sản của địa phương mà còn dựa vào mặt bằng dân trí, nhất là mặt bằng nhận thức chính trị của cư dân địa phương. Bởi điều quan trọng là bảo đảm tính hiệu quả của sự tương tác giữa cư dân địa phương và bộ máy chính quyền, cho phép phát huy cao nhất năng lực phát triển của một đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ nhưng đặc biệt. Trong trường hợp dân trí ở địa phương cao, có thể thừa nhận cho cử tri địa phương quyền trực tiếp bầu các cơ quan HĐND và UBND.

*Chính quyền cấp quận, huyện và tương đương (gọi chung là huyện)*

Được xác định là cấp trung gian giữa tỉnh và xã, phường, thị trấn (gọi chung là xã), chính quyền cấp huyện, trên nguyên tắc, nên được tổ chức gọn nhẹ, cho phép đảm nhận chức năng trung gian của mình. Hơn, chính quyền cấp huyện không phải là một pháp nhân độc lập, mà chỉ được tổ chức như một chi nhánh, một chân rết của bộ máy chính quyền cấp tỉnh tại địa phương. Việc thành lập chính quyền cấp huyện trước hết nhằm mục tiêu bảo đảm việc quản lý địa phương về phương diện hành chính, an ninh trật tự cũng như bảo đảm việc cung ứng dịch vụ công cho cư dân địa phương. Bởi vậy, chỉ cần tổ chức bộ máy hành chính cấp huyện cho tốt và không cần thành lập cơ quan đại diện dân cử.

Cơ quan hành chính cao nhất ở cấp huyện không nên mang tên gọi là UBND, bởi nó không do người dân tạo ra, dù là gián tiếp. Có thể gọi cơ quan này là Ủy ban hành chính hoặc Huyện trưởng. Quy mô của cơ quan hành chính cao nhất có thể được xác định tùy theo tầm quan trọng của huyện về các phương diện chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá,... đặc biệt là theo số dân. Người

8 Đảo Phú Quốc (Kiên Giang) là một ví dụ về địa phương loại này.

đứng đầu cơ quan này do UBND cấp tỉnh bổ nhiệm và chịu trách nhiệm trực tiếp trước UBND cấp tỉnh về hiệu quả công việc.

Một cách ngoại lệ, những huyện có tiềm năng đặc biệt về kinh tế, những thành phố trực thuộc tỉnh và những đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tương đương được thành lập trong khuôn khổ chính quyền đô thị có thể được thừa nhận tư cách pháp nhân. Với tư cách đó, chính quyền địa phương được tổ chức hoàn chỉnh, gồm có HĐND và UBND. Thông thường, ở các đô thị lớn, cư dân địa phương vừa có đóng góp quan trọng vào việc xây dựng khối tài sản của địa phương, vừa có trình độ dân trí cao. Bởi vậy, nên thừa nhận cho cử tri địa phương quyền bầu cử trực tiếp đối với UBND địa phương.

*Quan hệ giữa pháp nhân chính quyền cấp huyện và pháp nhân chính quyền cấp tỉnh*

Trong điều kiện pháp nhân chính quyền cấp huyện được thừa nhận, vấn đề đặt ra là xây dựng mối quan hệ giữa pháp nhân này với pháp nhân chính quyền cấp tỉnh. Tất nhiên, các văn bản quy phạm của cấp trên phải được cấp dưới tôn trọng. Nhưng không thể thừa nhận quyền chỉ huy của pháp nhân cấp tỉnh đối với pháp nhân cấp huyện theo cách người ta hình dung quyền này trong mối quan hệ hành chính thượng cấp - thuộc cấp, bởi pháp nhân cấp huyện có quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm.

Có thể hình dung mối quan hệ giữa pháp nhân chính quyền cấp tỉnh và pháp nhân chính quyền cấp huyện, trong chừng mực nào đó, tương tự như mối quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con. Tầm ảnh hưởng của chính quyền cấp tỉnh đối với chính quyền cấp huyện lệ thuộc vào mức độ đầu tư của tỉnh vào huyện. Trong trường hợp sự đầu tư của tỉnh vào huyện chiếm phần quan trọng trong việc tạo lập khối tài sản của huyện, thì có thể thừa nhận cho tỉnh quyền bổ nhiệm cơ quan điều hành cao nhất của cấp huyện. Trong trường hợp huyện có nhiều nguồn lực riêng được khai thác tốt

theo phương thức tự quản, thì nên trao cho huyện quyền tự chủ rộng rãi trong việc xây dựng bộ máy chính quyền địa phương, bao gồm quyền bầu ra UBND.

*Chính quyền cấp xã*

Cấp xã, theo kinh nghiệm của các nước, nên được tổ chức như một pháp nhân. Lý do là trong đại đa số trường hợp, xã hình thành từ sự kết nhóm của những con người có chung nhu cầu làm ăn sinh sống trên một vùng đất, tạo thành một cộng đồng dân cư. Không chỉ liên kết với nhau trong lao động sản xuất, kinh doanh, trong sinh hoạt hàng ngày, cộng đồng dân cư này còn thường cùng nhau tạo ra những giá trị văn hoá, tinh thần đặc thù, giúp cho địa phương có được bản sắc riêng. Nói chung, xã là một địa phương có xu hướng tích tụ, phát huy, khai thác và hưởng thụ các nguồn lực riêng về vật chất, tinh thần. Cần tạo điều kiện để địa phương đi theo xu hướng đó một cách tích cực. Về phương diện tổ chức chính quyền, việc thừa nhận tư cách pháp nhân cho phép xã thực hiện mục tiêu đó.

Rõ hơn, cấp chính quyền xã có HĐND và UBND. Cơ quan UBND, trên nguyên tắc, do HĐND bầu ra. Riêng ở những địa phương có cư dân năng động và có nhiều đóng góp cho việc xây dựng địa phương, về vật chất và tinh thần, có thể thừa nhận cho người dân quyền bầu trực tiếp UBND<sup>9</sup>.

Ở các vùng đô thị, những cộng đồng như thế khó có điều kiện được hình thành, duy trì, do cư dân đô thị thường không có xu hướng sống co cụm, mà trái lại, thường tận dụng tất cả những thuận lợi về giao thương để vươn xa. Các phường, thị trấn ở các đô thị thường được thành lập theo nhu cầu quản lý địa bàn của nhà chức trách hành chính, hơn là trên cơ sở các cộng đồng dân cư hình thành từ sự liên kết tự nguyện của các thành viên trong quá trình làm ăn sinh sống. Các địa phương này nên được tổ chức, về phương diện xây dựng chính quyền, như một phần của bộ máy quản lý hành chính của chính quyền thành phố, hơn là một thiết chế tự quản có tư cách pháp nhân ■

<sup>9</sup> Không nên áp dụng chế độ bổ nhiệm của cấp trên đối với người đứng đầu UBND đối với các xã có tư cách pháp nhân; bởi các địa phương có bản sắc riêng thường không thích việc đưa một người từ bên ngoài vào vị trí người nắm quyền quản lý ở địa phương.



# Phân cấp ngân sách trong bối cảnh CẢI CÁCH MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG<sup>1</sup>

TRƯƠNG BÁ TUẤN\*

## 1. Phân cấp ngân sách trong quá trình hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương: Những yêu cầu đặt ra

Phân cấp là nội dung quan trọng trong cải cách thể chế ở hầu hết các quốc gia. Quá trình này có thể diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau, tùy theo tình hình, thể chế và bối cảnh của mỗi nước. Mặc dù mỗi hình thức phân cấp có thể có các thuộc tính, kết quả khác nhau nhưng ảnh hưởng tổng thể của phân cấp luôn được đánh giá là tích cực. Chính quyền địa phương thường ở trong vị thế tốt hơn để có thể cung cấp đầy đủ quy mô và loại hình hàng hoá công cộng mà người dân ưa thích. Đã có nhiều nghiên cứu lý thuyết cũng như kiểm định thực nghiệm đưa ra các lập luận chứng minh cho lợi ích của việc thực hiện phân cấp.

Trong các vấn đề phân cấp thì phân cấp ngân sách là một trong những nội dung phức tạp nhất, có tầm ảnh hưởng rộng và có quan hệ mật thiết với các vấn đề liên quan đến phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội và gắn liền với việc phân định trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc cung cấp các dịch vụ công. Nội dung phân cấp ngân sách thường bao hàm bốn lĩnh vực chính: phân chia nhiệm vụ chi (phân định chức năng quản lý, cung ứng các loại hình dịch vụ công của các cấp chính quyền); ii) phân chia

nguồn thu (quyền thu thuế, các khoản thu ngân sách và được chia sẻ nguồn thu giữa các cấp chính quyền); iii) các khoản bổ sung (điều hòa) từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới (xử lý sự mất cân đối theo chiều ngang và mất cân đối theo chiều dọc); và iv) vay nợ của chính quyền địa phương.

Mục tiêu cốt lõi của phân cấp ngân sách là nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính nhà nước được huy động, phân bổ và sử dụng một cách hiệu quả nhất. Tuy nhiên, việc đạt được mục tiêu này là không đơn giản. Ở hầu hết các quốc gia, đổi mới phân cấp ngân sách là một quá trình khó khăn và Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Phương thức phân cấp ngân sách được cho là phù hợp nếu như ở đó không có “sự mặc cả” giữa các cấp chính quyền trong việc đưa ra các quyết định về huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách. Phân cấp ngân sách chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố gắn trực tiếp đến mô hình tổ chức của chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa các cấp chính quyền. Những yếu tố đó là:

- Phân cấp ngân sách phụ thuộc trước hết vào mô hình của hệ thống chính quyền nhà nước. Mô hình của hệ thống chính quyền nhà nước, đặc biệt là tổ chức của chính quyền địa phương sẽ ảnh hưởng đến

1 Bài viết này thể hiện quan điểm của tác giả, không đại diện cho tổ chức có liên quan

\* ThS. Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách tài chính

hệ thống tổ chức ngân sách cũng như phương thức phân cấp. Tổ chức chính quyền địa phương khác nhau sẽ đòi hỏi sự khác nhau về phương thức và nội dung phân cấp ngân sách.

- Phân cấp ngân sách có mối quan hệ chặt chẽ và chịu sự chi phối của phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền, đó là việc xác định và phân định nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền. Quy mô, tính chất công việc được giao là căn cứ để xác định nguồn lực cần có cho mỗi cấp chính quyền và là cơ sở để hình thành các phương thức phân cấp ngân sách phù hợp.

- Phân cấp ngân sách phụ thuộc vào đặc điểm và khả năng của các cấp chính quyền trong việc đảm bảo cung ứng có hiệu quả các dịch vụ công mà nhà nước phải cung cấp ở mỗi cấp<sup>2</sup>. Chính quyền đô thị có nhiều điểm khác biệt so với chính quyền nông thôn nên các thiết chế phân cấp cũng cần có sự phân biệt, ví dụ năng lực quản lý và quy mô của ngân sách đô thị thường lớn hơn nông thôn, việc cung ứng dịch vụ công của chính quyền đô thị cũng có quy mô lớn hơn và phức tạp hơn và chịu sự chi phối nhiều bởi quá trình đô thị hóa.

- Khả năng kiểm soát của chính quyền trung ương đối với việc thực hiện các mục tiêu chung của quốc gia, đảm bảo các địa phương khi thực hiện các nhiệm vụ được giao nhất quán với định hướng phát triển chiến lược của trung ương. Trao quyền nhiều hơn song quá trình này cần được đi kèm với sự giám sát phù hợp để phát huy được các tác động tích cực của phân cấp.

Ở Việt Nam, kể từ khi bắt đầu thực hiện công cuộc đổi mới đến nay, phân cấp đã được thực hiện đầy mạnh trên nhiều lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực quản lý ngân sách nhà nước (NSNN). Luật NSNN (2002) đã đánh dấu một bước chuyển quan trọng về thiết chế phân cấp ngân sách ở Việt Nam trên cả bốn phương diện như đề cập ở trên. Việc thực hiện phân cấp theo quy định của Luật NSNN (2002) một mặt đã đảm bảo được vai trò chủ đạo của ngân sách trung

ương, mặt khác đã tăng cường phân cấp, trao quyền chủ động, phát huy tính tự chủ của các địa phương trong quản lý điều hành ngân sách. So với trước, Luật NSNN (2002) đã có sự tách bạch cụ thể hơn về nguồn thu, nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách, đặc biệt là đã trao quyền chủ động cho địa phương (cấp tỉnh) trong việc quyết định phân cấp nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách ở địa phương. Việc thực hiện cơ chế bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu theo quy định của Luật NSNN (2002) cũng đã góp phần xử lý tốt hơn sự mất cân đối theo chiều dọc (sự tương xứng giữa nguồn thu và nhiệm vụ chi phải thực hiện) và sự mất cân đối theo chiều ngang (chênh lệch về năng lực tài khóa giữa các địa phương). So với nhiều nước trên thế giới, tỷ trọng chi ngân sách của chính quyền địa phương các cấp ở Việt Nam trong tổng chi NSNN là khá cao. Tổng chi ngân sách địa phương trong tổng chi NSNN đã tăng từ 47,5% năm 2003 [trước thời điểm thực hiện Luật NSNN (2002)] lên khoảng 55,64% năm 2012 (bao gồm cả số bổ sung)<sup>3</sup>.

Tuy nhiên, sau một thời gian thực hiện, phân cấp ngân sách theo quy định của Luật NSNN (2002) cũng đã bộc lộ những điểm hạn chế, đặc biệt là đối với yêu cầu về đảm bảo tính đồng bộ với các văn bản pháp luật khác có liên quan cũng như những vấn đề đặt ra trong quá trình đổi mới thể chế quản lý tài chính công. Những vấn đề đáng chú ý là:

*Thứ nhất*, việc phân định nhiệm vụ chi cho các cấp ngân sách trong một số trường hợp còn chưa thực sự rõ ràng và thống nhất. Có nhiều nhiệm vụ chi được giao đồng thời cho các cấp ngân sách là cần thiết, song mức độ phân cấp đối với từng cấp ngân sách cần phải rõ ràng. Ở Việt Nam hiện nay, danh mục nhiệm vụ chi được giao đồng thời cho các cấp ngân sách khác nhau là khá rộng, trong khi đó việc phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội trong những lĩnh vực này cũng đang có những bất cập nên trong quá trình thực hiện cũng phát sinh một số vướng mắc;

*Thứ hai*, “năng lực tài khóa” và sự tự

2 Trên phương diện lý thuyết, việc giao nhiệm vụ thực hiện dịch vụ công thường được dựa trên 4 tiêu thức là: hiệu quả kinh tế; công bằng về tài khóa; trách nhiệm chính trị và hiệu quả quản lý.

3 Tuy nhiên, tỷ lệ chi của các cấp chính quyền trong tổng chi ngân sách chỉ biểu hiện một phần mức độ phân cấp nhiệm vụ chi cao hay thấp. Tỷ lệ này không xác định mức độ tự chủ của các cấp chính quyền trong các quyết định chi tiêu ngân sách của mình (chi theo chính sách của trung ương).

chủ về nguồn thu của chính quyền địa phương vẫn còn hạn chế. Các sắc thuế được phân chia 100% cho ngân sách địa phương là những sắc thuế có hiệu suất thu thuế thấp. Vai trò của những sắc thuế, khoản thu theo thông lệ quốc tế là khoản thu chủ đạo của ngân sách địa phương còn rất nhỏ (ví dụ thuế nhà, đất...). Chính quyền địa phương đang bị hạn chế về khả năng tăng nguồn thu cho mình ngoài các chính sách thu do trung ương quy định;

*Thứ ba*, quy trình ngân sách với tính lồng ghép đã làm cho việc lập dự toán ở các cấp dưới có tính hình thức, chưa đề cao được vai trò của HĐND các cấp trong việc quyết định các nhiệm vụ thu, chi NSNN trên địa bàn. Trách nhiệm giải trình dự toán, thực hiện phân bổ và quyết toán ngân sách chủ yếu chỉ tập trung vào cơ quan tổng hợp các cấp (cơ quan tài chính, kế hoạch). Nội dung công khai ngân sách mới chỉ dừng lại ở công khai dự toán, quyết toán NSNN mà chưa yêu cầu công khai quá trình thực hiện ngân sách trong năm<sup>4</sup>.

*Thứ tư*, những năm qua, quy mô các khoản bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương liên tục tăng nhanh, song sự bất bình đẳng trong mức độ chi tiêu NSNN giữa các địa phương vẫn còn tương đối (ví dụ, chênh lệch về mức chi ngân sách bình quân đầu người trên địa bàn). Cơ chế thực hiện bổ sung ngân sách, đặc biệt là bổ sung có mục tiêu còn chưa được dựa trên những tiêu chí rõ ràng nên trong một số trường hợp còn dãn trải, hiệu quả chưa cao;

*Thứ năm*, việc vay nợ của chính quyền địa phương thời gian qua cũng nổi lên một số vấn đề, đó là về phạm vi vay nợ (chưa bao quát hết các nghĩa vụ trả nợ của địa phương như các khoản nợ công trình hoàn thành, nợ nhà cung cấp dịch vụ, các khoản tạm ứng...); về quan hệ về nợ giữa chính quyền trung ương và địa phương (ví dụ, trong trường hợp địa phương gặp khó khăn trong trả nợ).

Những hạn chế nói trên đã đặt ra các yêu cầu về sự cần thiết phải đổi mới cơ chế phân cấp ngân sách ở Việt Nam. Để góp

phần nâng cao hiệu quả quản lý nguồn lực ngân sách trong bối cảnh Việt Nam đang đồng thời thực hiện đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp 2013, việc đổi mới phân cấp ngân sách trong quá trình sửa đổi Luật NSNN (2002) cần hướng tới những yêu cầu sau:

[1] Đảm bảo tính đồng bộ giữa các quy định về tổ chức chính quyền địa phương quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các thiết chế về phân cấp ngân sách theo Luật NSNN. Phân cấp ngân sách phải có sự đồng bộ và được đặt trong tổng thể mối quan hệ về phân cấp các lĩnh vực quản lý nhà nước khác có ảnh hưởng đến kết quả triển khai phân cấp ngân sách, đặc biệt là việc xác định nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp; đồng thời phương thức phân cấp ngân sách cũng phải phù hợp với đặc điểm của từng cấp chính quyền (nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt). Để đạt được yêu cầu này, Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần quy định cụ thể về quyền hạn và trách nhiệm của HĐND và UBND các cấp đối với vấn đề liên quan đến việc quản lý nguồn lực NSNN, trong đó phải bao quát được các khâu của quy trình ngân sách;

[2] Phân cấp ngân sách phải đảm bảo được tính thống nhất của ngân sách, đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phải tạo cơ chế để khơi thông được tính chủ động của chính quyền địa phương trong việc khai thác được các lợi thế trên địa bàn trên cơ sở đảm bảo tính trách nhiệm về chính trị, tính hiệu quả và minh bạch. Thực tế thực hiện phân cấp nguồn thu ngân sách ở các nước trên thế giới cho thấy, nhìn chung các nguồn thu lớn và chủ đạo đều được tập trung về ngân sách trung ương và chính quyền trung ương sử dụng nguồn thu này để đảm bảo sự phát triển bình đẳng giữa các vùng (thông qua các khoản bổ sung cân đối và các khoản bổ sung có mục tiêu); đảm bảo sự phát triển của các địa phương nhất quán với các mục tiêu chung về phát triển kinh tế - xã hội đặt ra;

[3] Việc quy định quyền hạn và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương

<sup>4</sup> Theo Chương trình hợp tác về ngân sách quốc tế (IBP), năm 2012, chỉ số công khai ngân sách của Việt Nam được 19 điểm trên 100 điểm, trong khi In-đô-nê-xi-a đạt 62 điểm, Phi-líp-pin đạt 50 điểm và Thái Lan đạt 36 điểm.

phải hướng tới việc hỗ trợ có hiệu quả các yêu cầu về tăng cường minh bạch, dân chủ, công khai và thúc đẩy thực hiện trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách<sup>5</sup>, khi vai trò của các chủ thể và các cấp ngân sách trong hệ thống ngân sách không rõ ràng thì rất khó để “truy trách nhiệm”, mục tiêu nâng cao trách nhiệm giải trình vì thế cũng sẽ rất khó đạt được;

[4] Thực hiện phân cấp ngân sách phải gắn với tăng cường kiểm tra, kiểm soát thực hiện chức năng của mỗi cấp chính quyền; đề cao vai trò của các cơ quan dân cử, của cộng đồng trong giám sát quá trình huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách.

## **2. Một số hàm ý chính sách cho quá trình hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách ở Việt Nam trong mối quan hệ với đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương**

- Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể có liên quan; đảm bảo các cơ quan dân cử có thể phát huy hiệu quả vai trò của mình trong toàn bộ các khâu của quy trình ngân sách. Ngoài ra, cần có sự phân định rõ ràng về trách nhiệm; cơ chế ràng buộc trách nhiệm của các chủ thể có liên quan và các cấp ngân sách trong hệ thống ngân sách, đặc biệt là trách nhiệm của UBND các cấp, các đơn vị sử dụng ngân sách trong việc thực hiện nghĩa vụ giải trình;

- Nghiên cứu để có cơ chế từng bước tăng sự tự chủ tài khóa cho chính quyền địa phương, đặc biệt là tăng cường năng lực thu của những nguồn thu địa phương được hưởng 100%; từng bước tăng cường vai trò của thuế nhà, đất trong việc tạo nguồn thu cho chính quyền địa phương; có cơ chế để điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại để tạo thêm nguồn thu chủ động cho địa phương. Sớm ban hành Luật Phí, lệ

phí thay thế Pháp lệnh Phí, lệ phí theo hướng phân định rõ phí và lệ phí; tăng cường phân cấp cho các địa phương trong việc quyết định các khoản thu phí, lệ phí gắn với chức năng quản lý nhà nước của chính quyền địa phương. Ngoài ra, cần có quy định cho phép địa phương được quyền ban hành một số khoản thu theo các quy định của pháp luật, phù hợp với đặc điểm của địa phương;

- Hoàn thiện các quy định về phân định nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền theo phân cấp quản lý kinh tế - xã hội (phân loại về các cấp chính quyền địa phương; cơ cấu tổ chức, trong đó quy định rõ vai trò và trách nhiệm của các tổ chức, cơ quan; mức độ độc lập trong quản lý điều hành của chính quyền địa phương...)<sup>6</sup>. Hạn chế việc cùng một nhiệm vụ chi được phân ra cho quá nhiều cấp mà không có ranh giới rõ ràng, dẫn đến sự chồng chéo, không quy được trách nhiệm giải trình giữa các cấp chính quyền. Yếu tố cơ bản nhất để có được sự thành công của một hệ thống phân cấp là đảm bảo nhiệm vụ chi được xây dựng phù hợp với trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công được giao;

- Đảm bảo sự đồng bộ trong thực hiện phân cấp ngân sách (về nguồn lực như tài chính, nhân sự, tổ chức và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động...). Bên cạnh đó, có cơ chế để chính quyền địa phương có thêm tự chủ trong quyết định phân bổ nguồn lực, sử dụng nguồn lực theo các ưu tiên của địa phương; trung ương chỉ can thiệp khi cần thực hiện các mục tiêu có tính quốc gia;

- Đổi mới phương thức và cách thức bổ sung ngân sách từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để khắc phục sự mất cân đối cả về chiều dọc và chiều ngang trong cán

5 Theo Bộ Quy tắc về minh bạch hoá tài khoá (2007) của IMF, sự phân định rõ ràng về vai trò và trách nhiệm của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp cũng như trách nhiệm của các cấp ngân sách là một trong bốn trụ cột quan trọng của minh bạch tài khóa.

6 Trên phương diện lý thuyết, nhiệm vụ chi nên được thực hiện ở cấp chính quyền mà qua đó có thể: (1) Cung cấp dịch vụ công cho người dân và cho xã hội với chi phí thấp nhất; (2) Gắn với khả năng quản lý của từng cấp chính quyền; (3) Phù hợp với năng lực (một cấp chính quyền chỉ nên đảm nhận các nhiệm vụ chi khi mà chính quyền đó có khả năng kiểm soát chi phí); (4) Người dân đó có thể tiếp cận, giám sát và kiểm soát (trách nhiệm giải trình) quá trình thực hiện.

cân tài chính của các địa phương<sup>7</sup>. Hình thành các phương thức phù hợp để xác định quy mô tổng nguồn ngân sách dùng để bổ sung cho các địa phương cũng như các nguyên tắc sử dụng cho việc xác định mức bổ sung, song có thêm sự kết gắn với kế hoạch chi tiêu trung hạn. Hoàn thiện hệ thống tiêu chí, các nguyên tắc về bổ sung có mục tiêu gắn với các định hướng và chiến lược phát triển ưu tiên của từng vùng, miền và kế hoạch trung hạn của địa phương;

- Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý đối với quản lý vay nợ của chính quyền địa phương, xác định hợp lý các giới hạn vay nợ của chính quyền địa phương trên cơ sở gắn với khả năng trả nợ của địa phương. Đồng thời, quy định cụ thể về mối quan hệ về nợ giữa chính quyền trung ương và địa phương, cùng với đó là các chế tài đảm bảo địa phương hạn chế vay nợ quá mức;

- Tăng cường kỷ luật tài khóa, cải thiện tính minh bạch, công khai trong quy trình ngân sách, mở rộng hình thức và nội dung công khai; tăng cường trách nhiệm giải trình. Tạo điều kiện cho người dân tiếp cận được với các thông tin về nguyên tắc, mục tiêu và định hướng của chính sách tài khóa, về số liệu liên quan đến NSNN và về hiệu quả và tác động của việc triển khai các chính sách tài khóa trên thực tế để mở rộng và nâng cao sự phản biện chính sách của cộng đồng. Thực hiện đổi mới hệ thống báo cáo tài khóa phù hợp với thông lệ và thực hành quốc tế. Các tài liệu ngân sách được công bố cần có thuyết minh, giải trình cụ thể về hiệu quả quản lý cũng như kết quả kỳ vọng có được từ việc sử dụng nguồn lực NSNN, khắc phục có kết quả tình trạng công khai còn mang tính hình thức như hiện nay.

### **3. Kết luận**

Cải cách phân cấp ngân sách là một trong những nội dung quan trọng trong cải cách tài chính công của Việt Nam trong thời gian tới. Đây được xem là một trong những giải pháp quan trọng để từng bước nâng cao

hiệu quả huy động và sử dụng nguồn lực tài chính công. Phân cấp chính là điều kiện để chính quyền địa phương các cấp, các cơ quan, đơn vị sử dụng nguồn lực ngân sách một cách chủ động, qua đó khơi thông các nguồn lực tiềm tàng và xử lý các vấn đề phát sinh kịp thời, hiệu quả. Phân cấp cũng là điều kiện để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về tài chính; gắn trách nhiệm của các Bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp trong công tác quản lý và thực thi chính sách tài chính. Tuy nhiên, phân cấp nói chung và phân cấp ngân sách nói riêng là vấn đề phức tạp, nhạy cảm. Phân cấp ngân sách nếu thực hiện trong bối cảnh các điều kiện cần (thể chế, năng lực, nguồn lực) hiện diện không đầy đủ có thể đem đến các kết quả không mong muốn.

Thực hiện Luật NSNN (2002) thời gian qua đã đem lại những thay đổi căn bản trong phương thức quản lý ngân sách ở nước ta, góp phần thực hiện quản lý tập trung thống nhất NSNN; đảm bảo vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, đồng thời tăng cường phân cấp, tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, sau một thời gian thực hiện, một số quy định Luật NSNN (2002) cũng đã bộc lộ những điểm hạn chế cần phải được nghiên cứu để có các điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn phát triển của đất nước trong bối cảnh mới, trong đó có vấn đề phân cấp ngân sách (nguồn thu, nhiệm vụ chi, bổ sung ngân sách, vay nợ của địa phương). Đổi mới phân cấp ngân sách thời gian tới cần hướng tới thực hiện sự tách bạch rõ ràng hơn giữa các cấp ngân sách, trong đó chính quyền địa phương cần có sự tự chủ và quyền quyết định lớn hơn về ngân sách cấp mình; phân định rõ chức năng nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền; tăng cường quyền tự chủ tài khóa cho chính quyền địa phương thông qua việc thực hiện các biện pháp cải cách thuế phù hợp; đổi mới quy trình lập, phân bổ, chấp hành và quyết toán ngân sách gắn với gắn với tầm nhìn trung hạn ■

<sup>7</sup> *Mất cân đối theo chiều dọc xảy ra khi nhiệm vụ chi của chính quyền địa phương không tương xứng với nguồn thu được phân cấp của cấp chính quyền địa phương đó. Mất cân đối theo chiều ngang xảy ra khi năng lực tài khóa của các địa phương khác nhau nhưng lại phải thực hiện chức năng, nhiệm vụ như nhau.*

# BẢO ĐẢM SỰ THAM GIA CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM VÀ CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

BÙI XUÂN ĐỨC\*

## 1. Quy định về sự tham gia (phối hợp) của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội với chính quyền địa phương trong Hiến pháp sửa đổi năm 2013

Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của chính quyền địa phương nói riêng có một vấn đề lớn đặt ra là phải bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa bộ máy chính quyền với Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội (còn gọi là đoàn thể nhân dân, đoàn thể chính trị - xã hội). Sự phối hợp này là một tất yếu và xuất phát từ tư tưởng của Đảng ta và Hồ Chí Minh về nhà nước của dân, do dân, vì dân. Hoạt động của bộ máy nhà nước là phục vụ nhân dân, có sự tham gia của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân. MTTQ Việt Nam cũng như các đoàn thể nhân dân là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, chỗ dựa vững chắc của Nhà nước. Nhà nước tôn trọng và tạo điều kiện để MTTQ và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân phát huy quyền làm chủ và sức mạnh có tổ chức của nhân dân tham gia xây dựng, quản lý, giám sát và bảo vệ Nhà nước. Không thể có một bộ máy chính quyền thể hiện và thực hiện quyền lực nhân dân có hiệu lực và hiệu quả mà lại không có sự phối hợp chặt chẽ với Mặt trận và các đoàn thể nhân dân đó. Đây là sự phối

hợp của các thiết chế cùng là những thành tố cấu thành trong hệ thống chính trị.

Sự phối hợp đó càng có ý nghĩa quan trọng trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, khắc phục tình trạng quan liêu, xa dân của cán bộ, công chức nhà nước. Sự gắn kết giữa Mặt trận với chính quyền trong quá trình tổ chức, sự tham gia với chính quyền trong việc giải quyết những vấn đề kinh tế - xã hội, thực hiện dân chủ, chăm lo, bảo vệ lợi ích chính đáng của các tầng lớp nhân dân, giám sát các hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước chính là để xây dựng, bảo vệ chính quyền, góp phần tăng cường mối quan hệ mật thiết giữa nhân dân với Nhà nước.

Hiến pháp, các đạo luật có liên quan (như Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật Bầu cử đại biểu HĐND, Luật MTTQ Việt Nam, Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn v.v..) đã dành những chương, điều thích hợp để quy định về sự phối hợp giữa chính quyền địa phương với MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

Điều 9 Hiến pháp sửa đổi năm 2013 xác định chung vị trí, vai trò của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân đối với các cấp chính quyền:

“1. MTTQ Việt Nam là tổ chức liên

\* PGS, TS. Viện trưởng Viện Nghiên cứu khoa học Mặt trận, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam.

minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

MTTQ Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

2. Công đoàn Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội cựu chiến binh Việt Nam là các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong MTTQ Việt Nam.

3. MTTQ Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức xã hội khác hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Nhà nước tạo điều kiện để MTTQ Việt Nam các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức xã hội khác hoạt động”.

Trong quan hệ với chính quyền địa phương, Điều 116 đã quy định quan hệ phối hợp cụ thể giữa cơ quan chính quyền địa phương các cấp với MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội:

“1. HĐND, UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; phối hợp với MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương.

2. Chủ tịch Ủy ban MTTQ Việt Nam và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương được mời tham dự các kỳ họp HĐND và được mời tham dự hội nghị UBND cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan”.

Có thể thấy, Hiến pháp sửa đổi năm

2013 đã nêu rõ vị trí, vai trò của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân trong việc tham gia xây dựng chính quyền nhân dân; trách nhiệm phối hợp giữa các thiết chế này trong tổ chức và hoạt động bảo đảm sự vận hành tốt và hiệu quả của tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

## **2. Cụ thể hóa, chi tiết hóa sự tham gia (phối hợp) của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân với chính quyền địa phương trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương**

Theo tinh thần đổi mới của Hiến pháp sửa đổi năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đang được xây dựng sẽ cụ thể hóa, chi tiết hóa sự tham gia (phối hợp) của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân với chính quyền địa phương. Theo chúng tôi, Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần nhấn mạnh mấy điểm sau:

a) *Quy định rõ hơn trách nhiệm phối hợp hoạt động giữa chính quyền địa phương với MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân.*

Thực tế, mối quan hệ giữa chính quyền địa phương các cấp với MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân cùng cấp được pháp lý hoá trong các luật như Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật MTTQ Việt Nam... và mối quan hệ này được cụ thể hóa thông qua việc ký kết và thực hiện các quy chế phối hợp công tác. Sự phối hợp đó đã tạo điều kiện để chính quyền và MTTQ Việt Nam đề xuất và cùng thực hiện các biện pháp xây dựng, củng cố, tăng cường sức mạnh của khối đại đoàn kết toàn dân tộc, làm động lực cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, phát huy quyền làm chủ của đồng đảo các tầng lớp nhân dân tham gia vào các công việc của Nhà nước, góp phần tích cực vào những thành tựu chung của đất nước thời kỳ đổi mới. Tuy nhiên, vấn đề này chưa được khẳng định như là một yêu cầu bắt buộc giống như quy định nhiệm vụ và quyền hạn đối với Chính phủ là: “phối hợp với Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam và cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình” (Khoản 8 Điều 96 Hiến pháp năm 2013), dẫn đến tính pháp lý chính thức chưa cao. Thực tế cũng cho thấy, nơi nào cán bộ chính

quyền quan tâm hoặc cán bộ Mặt trận - đoàn thể nhiệt tình, có bản lĩnh thì ở đó sự phối hợp được thường xuyên và mang lại hiệu quả thiết thực, còn ngược lại thì được chằng hay chớ, thậm chí có nơi, có lúc còn coi sự tham dự của Mặt trận và các đoàn thể là “cản trở, ngáng đường”. Một số địa phương để xảy ra nhiều chuyện như quyết định chính sách, dự án, quyết sách không phù hợp là do không có sự giám sát, tham gia góp ý, phản biện của Mặt trận, đoàn thể và nhân dân; có nơi khi có chuyện xảy ra mới “sực nhớ ra” và “cầu cứu” Mặt trận và các đoàn thể vào cuộc... Do vậy, cần quy định thành trách nhiệm pháp lý: chính quyền phải phối hợp chặt chẽ với MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong tổ chức và hoạt động của mình. Với tinh thần đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương phải quy định: “chính quyền địa phương phải phối hợp chặt chẽ với MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình”.

*b) Thể hiện rõ sự phối hợp giữa chính quyền với MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tham gia xây dựng bộ máy chính quyền địa phương các cấp (nhất là trong hiệp thương bầu cử, cho ý kiến nhân sự và đánh giá tín nhiệm cán bộ chính quyền)*

Đây là vấn đề có ý nghĩa nền tảng với tư cách MTTQ Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Lâu nay, vai trò này thể hiện bằng việc tham gia bầu cử đại biểu Quốc hội, HĐND và cũng là sự gián tiếp tham gia vào việc thành lập UBND và các chức vụ chính quyền tương ứng (bao gồm: hiệp thương giới thiệu danh sách ứng cử viên; tham gia vào các tổ chức bầu cử; tuyên truyền, vận động nhân dân tham gia bầu cử và giám sát việc bầu cử). Tuy nhiên, nhiệm vụ này mới chỉ ghi trong Luật Bầu cử, chưa được ghi trong Hiến pháp và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 hiện hành. Đúng ra, Hiến pháp và Luật cần phải quy định cả việc bầu ra Quốc hội và HĐND (chứ không chỉ việc bầu Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác), còn Luật Bầu cử chỉ là cụ thể hoá. Hơn nữa, vừa qua, Nhà nước ta đã quyết định thí điểm không tổ chức HĐND ở

huyện, quận và phường tại 10 tỉnh, thành phố trong cả nước thì vấn đề đặt ra là: theo quy định của đề án thí điểm, việc tổ chức bộ máy chính quyền ở những nơi không tổ chức HĐND sẽ theo thủ tục bổ nhiệm từ trên, nên không còn có sự tham gia (cho dù gián tiếp) của các hình thức đại diện nhân dân như MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội vào quá trình này nữa. Sự tham gia và kiểm soát này trước đây được xây dựng khá chặt chẽ từ khi thành lập cho đến cả quá trình hoạt động, đó là: Chủ tịch UBND phải là đại biểu HĐND, tức đã phải qua lần hiệp thương khi tiến hành bầu đại biểu HĐND. Trong quá trình hoạt động thì phải chịu sự giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội qua việc MTTQ Việt Nam tham gia kỳ họp, tiếp xúc cử tri (chưa kể sự giám sát trực tiếp của HĐND và các đại biểu HĐND cùng cấp, nhất là quyền bỏ phiếu tín nhiệm và quyền bãi nhiệm của HĐND). Nay vai trò của các tổ chức này chỉ còn giữ lại một phần ở việc tham gia phối hợp hoạt động của UBND. Việc giảm vai trò kiểm soát đối với một thiết chế công quyền, hơn nữa đó là một cơ quan hành chính nhà nước với ưu thế của một cơ quan quản lý đơn phương, lại trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến đời sống hàng ngày của nhân dân thì rõ ràng chứa đựng rất nhiều nguy cơ. Lấy gì bảo đảm là với những khoảng “tự do” không bị sự ràng buộc lớn như vậy lại không xảy ra tham nhũng, quan liêu, xa rời nhân dân, không đáp ứng tốt, kịp thời các yêu cầu, nguyện vọng của nhân dân? Do vậy, Luật Tổ chức chính quyền địa phương phải ghi nhận *nhiệm vụ của Mặt trận và các đoàn thể trong việc bầu cử cơ quan đại diện ở địa phương và đặc biệt phải quy định rõ vai trò của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội trong việc tham gia thành lập bộ máy hành chính ở những cấp chính quyền không tổ chức HĐND. MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ít nhất phải được lấy ý kiến trước khi bổ nhiệm các chức danh chủ chốt ở đó.*

Nhân đây, theo chúng tôi, việc không còn để MTTQ Việt Nam cấp xã bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND và UBND cấp xã theo quy định của Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường thị trấn mà để cho HĐND lấy phiếu tín



nhiệm theo Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 của Quốc hội là không phù hợp cho lắm. Đối với cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội và HĐND) không nên có việc lấy phiếu tín nhiệm mà chỉ nên có bỏ phiếu tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm để dẫn đến miễn nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức vụ. Còn việc lấy phiếu tín nhiệm có tính chất như là đánh giá, thăm dò nên để cho các tổ chức bên ngoài - là Mặt trận và các tổ chức chính trị, tổ chức xã hội - đảm nhiệm thì mới đúng ý nghĩa và khách quan.

c) *Quy định rõ hơn việc MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tham dự các kỳ họp HĐND, phiên họp UBND khi bàn những vấn đề có liên quan* không phải với nghĩa “được mời” như quy định hiện hành và trong Hiến pháp năm 2013, vì như vậy sẽ gây cảm giác “ban phát” và thiếu tôn trọng. Trên thực tế, tuy đại diện Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội có được mời tham gia thường xuyên, song do tính chất và thái độ được mời có tính “dự thính” nên người đến dự cũng không chú trọng và chuẩn bị chu đáo, nếu ai tích cực thì tiếng nói của họ cũng không được đề ý. Các cơ quan chính quyền thường vẫn quyết định theo ý mình mà chưa có cơ chế bắt buộc phải xem xét tiếp thu hoặc giải trình khi không tiếp thu các ý kiến của Mặt trận và các tổ chức. Do vậy, cần thể hiện nổi bật hơn tinh thần tham gia thật sự của Mặt trận và các tổ chức để nâng cao trách nhiệm của cả hai bên.

d) *Quy định chính quyền phải “lắng nghe ý kiến, kiến nghị của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương” phải đi kèm với cơ chế trách nhiệm phản ánh ý kiến, kiến nghị từ phía Mặt trận và bảo đảm thực thi, xem xét, giải trình từ phía chính quyền.* Hiện tại, việc tiếp thu hầu như phụ thuộc vào “thiện chí” của các cơ quan, người có chức vụ ở địa phương. Ở phía ngược lại, Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội hiện tại một phần do chưa ý thức đầy đủ trách nhiệm và điều quan trọng là chưa được xác định như một nhiệm vụ chủ yếu, nên chỉ tập trung vào việc xây dựng Báo cáo tổng hợp ý kiến của cử tri qua các cuộc tiếp xúc cử tri và trình bày ra trước hội nghị HĐND và UBND mà chưa

theo đúng bản chất của vấn đề là “tập hợp ý kiến, kiến nghị của nhân dân để phản ánh, kiến nghị với Đảng và Nhà nước”, tức MTTQ Việt Nam và các đoàn thể phải nêu ra trước HĐND, UBND *chính kiến của mình* về vấn đề đang đặt ra. Đó phải là những ý kiến, kiến nghị, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân qua sự tổng hợp, nghiên cứu, tức qua “lăng kính” của Mặt trận - vừa mang tính chất tập hợp ý kiến nhân dân vừa mang tính đánh giá, giám sát việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị cũng như giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung. Các ý kiến này phải được xây dựng và nêu ra một cách thường xuyên, dưới những hình thức thích hợp chứ không chỉ trong Báo cáo tổng hợp ý kiến cử tri. Do vậy, Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần ghi rõ trách nhiệm “nêu chính kiến” của Mặt trận và các đoàn thể về nhiệm vụ này.

đ) *Quy định rõ trong Luật nhiệm vụ giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động của chính quyền theo quy định mới của Hiến pháp.* Thời gian qua, hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động cơ quan chính quyền địa phương tuy được đẩy mạnh nhưng còn nhiều hạn chế. Nhiều nội dung quan trọng trong nhiệm vụ giám sát của Mặt trận chưa được quy định cụ thể, như việc phối hợp tham gia các đoàn giám sát của HĐND các cấp thì trách nhiệm, quyền hạn của Mặt trận bao gồm những vấn đề gì, hậu quả pháp lý của các kiến nghị của Mặt trận đến đâu... chưa được quy định rõ. Nhiều lĩnh vực nhân dân có nhiều ý kiến nhưng chưa có cơ chế cụ thể để giám sát, như giám sát các chương trình, dự án do Nhà nước đầu tư trực tiếp tới xã, thu, chi ngân sách xã, thu chi các loại quỹ, các khoản đóng góp của dân, giám sát đại biểu HĐND, cán bộ, công chức v.v.. Mặt khác, trong các văn bản pháp luật còn thiếu những quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết, trả lời những phát hiện, kiến nghị của Mặt trận và trách nhiệm trong việc đáp ứng các điều kiện cần thiết cho hoạt động giám sát của Mặt trận. Chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát

(Xem tiếp trang 68)

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ DỰ ÁN LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

HOÀNG THỊ NGÂN\*

Theo Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội, Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ được trình Quốc hội khóa XIII cho ý kiến tại kỳ họp thứ 9. Xung quanh việc xây dựng Dự án Luật này, nhiều vấn đề mang tính nguyên tắc cần được định hướng ngay từ giai đoạn soạn thảo, như có nên xây dựng thêm một Luật khác về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND) như đã dự kiến; thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương; quan hệ phân cấp giữa trung ương và địa phương như thế nào... Nhưng một vấn đề chắc chắn sẽ phải được luật hóa lần này là mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Nội dung này sẽ quyết định phạm vi điều chỉnh của Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Là văn bản cụ thể hóa Hiến pháp, Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ phải thể hiện chủ trương nhất quán về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

## 1. Định hướng đổi mới tổ chức chính quyền địa phương

Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương là chủ trương đã được xác định một cách nhất quán trong các văn kiện quan trọng của Đảng. Tinh thần là tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt mô hình chính quyền đô thị và nông thôn, đẩy mạnh phân cấp, tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

Vấn đề này đã được thảo luận kỹ lưỡng khi xây dựng Chương Chính quyền địa phương của Hiến pháp năm 2013 với mục đích tạo nên tảng hiến định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, nguyên tắc hoạt động, bảo đảm sự đổi mới đồng bộ về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính nhà nước; đồng thời, bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động của các cấp chính quyền địa phương trong phạm vi thẩm quyền và nguồn lực được giao.

Tiếp theo các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ hoàn thiện cơ sở pháp lý về việc xác định vị trí của chính quyền địa phương trong cơ cấu quyền lực nhà nước, mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương.

## 2. Phạm vi điều chỉnh của Luật Tổ chức chính quyền địa phương

Những quy định của Chương Chính quyền địa phương trong Hiến pháp năm 2013 đặt ra yêu cầu luật hóa các vấn đề: (i) đơn vị hành chính và trình tự, thủ tục thành lập đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính; (ii) khái niệm chính quyền địa phương và cấp chính quyền địa phương; (iii) mô hình tổ chức chính quyền địa phương (nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt); (iv) nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Có ý kiến đề nghị xây dựng các luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và về trình

\* TS. Vụ trưởng, Văn phòng Chính phủ.

tự, thủ tục thành lập đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính. Các nội dung còn lại sẽ được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, trong đó trọng tâm là mô hình chính quyền địa phương tại các địa bàn theo các tiêu chí dựa trên tinh thần của Hiến pháp.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ làm rõ các vấn đề về tổ chức, hoạt động, hệ thống thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương. Ngoài những nguyên tắc chung, cần các nhóm quy định áp dụng tương ứng cho đơn vị hành chính và chính quyền đô thị, nông thôn, các địa bàn khác (hoặc có thể theo tiêu chí thích hợp khác).

Hiện nay, chính quyền địa phương TP. Hà Nội lại đang hoạt động theo cơ chế được quy định tại Luật Thủ đô. TP. Hồ Chí Minh và TP. Đà Nẵng đang xây dựng các Đề án thí điểm Mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Theo dự kiến, Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ được Quốc hội xem xét tại kỳ họp thứ 9 (vào giữa năm 2015). Nếu việc thí điểm được cho phép bằng Nghị quyết của Quốc hội để chính thức thực hiện thì tại thời điểm tiên hành kỳ họp thứ 9 của Quốc hội, chưa có cơ sở để đưa tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị hai thành phố này vào Luật. Nếu thực hiện thí điểm thì sau một thời gian, mô hình chính quyền đô thị tại các thành phố này cũng sẽ phải được luật hóa. Có thể có các phương án như sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương để ghi nhận kết quả thí điểm, quy định một cách hệ thống tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đô thị, nông thôn; hoặc có thể sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo hướng hình thành thêm một Luật riêng về chính quyền đô thị. Khả năng thứ ba sẽ là xây dựng Luật về một số đô thị đặc biệt.

Phương án lý tưởng hiện nay là trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 2013, hình thành một bộ pháp điển về chính quyền địa phương, nơi sử dụng kỹ thuật lập pháp để ghi nhận điểm chung nhất và bên cạnh đó, có các quy định riêng áp dụng cho từng nhóm đối tượng.

Qua các Dự thảo Đề án được TP. Hồ Chí Minh và TP. Đà Nẵng đưa ra lấy ý kiến, có thể nhận ra một số điểm đặc thù trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương tại hai đô thị này. Cả hai thành phố đều dự kiến hình thành mô hình chính quyền một cấp tại địa bàn có mức độ đô thị hóa cao (chính quyền đô thị thành phố gồm HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND); tại các quận và phường chỉ tổ chức UBND); đề xuất cơ chế phân cấp, ủy quyền phù hợp để tăng tính chủ động, sáng tạo, phát huy vai trò của TP. Hồ Chí Minh như một trung tâm lớn của cả nước và của TP. Đà Nẵng như một trung tâm lớn của khu vực miền Trung - Tây Nguyên.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần dung hòa giữa nhu cầu tạo ra sự thống nhất, đồng bộ về thể chế tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương trong cả nước và mặt khác, khắc phục hạn chế của luật hiện hành là chưa ghi nhận nét đặc thù của một số địa bàn để tạo cơ chế hoạt động tương thích.

### **3. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương**

Chương IX Hiến pháp được sửa đổi theo tinh thần tạo ra sự gắn kết giữa HĐND và UBND là những thiết chế hình thành chính quyền địa phương.

Về nhu cầu hiện diện của cả hai thiết chế này, liên quan đến thí điểm không tổ chức HĐND tại một số địa bàn và từ kinh nghiệm của Nhật Bản, đã có ý kiến nhấn mạnh: Chính quyền địa phương phải bao gồm hai bộ phận là Hội đồng và cơ quan hành chính. Trong một nền quản trị, có cơ quan đề xuất chính sách thì phải có cơ quan thẩm định chính sách; có cơ quan thực thi chính sách thì phải có cơ quan giám sát việc thực thi. Đó chính là sự phân chia công việc giữa HĐND và UBND trong một quy trình quản trị địa phương thống nhất<sup>1</sup>.

Khi xây dựng Dự thảo Hiến pháp năm 2013, đã có đề xuất về mô hình chính quyền địa phương: HĐND và UBND được tổ chức tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, huyện, thị trấn, xã; đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, đơn

1 TS. Nguyễn Sỹ Dũng; VnExpress 27/8/2013.

vị hành chính hải đảo. Tại các đơn vị hành chính quận, phường chỉ tổ chức cơ quan hành chính đại diện của chính quyền cấp trên để thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính tại địa bàn.

Như vậy, ở khu vực nông thôn, chính quyền địa phương được tổ chức thành 3 cấp (tỉnh, huyện và xã). Ở khu vực đô thị hoàn toàn, chính quyền địa phương được tổ chức thành 1 cấp (nội đô của thành phố trực thuộc trung ương chỉ có đơn vị hành chính là quận, phường). Ở khu vực có sự xen lẫn giữa nông thôn và đô thị thì tùy theo mức độ đô thị hóa trên các địa bàn, chính quyền địa phương có thể được tổ chức thành 3 cấp hoặc 2 cấp (3 cấp ở tỉnh, thành phố thuộc tỉnh/thị xã và xã hoặc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã và xã; 2 cấp ở tỉnh, thành phố thuộc tỉnh/thị xã hoặc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, nơi có phường là đơn vị hành chính dưới thành phố thuộc tỉnh/thị xã).

Với mục tiêu phân biệt mô hình đô thị, nông thôn, đề xuất không tổ chức HĐND tại quận, phường để phù hợp với đặc thù quản lý đô thị, bảo đảm tính liên thông và quản lý thống nhất về một số nội dung vốn là đặc trưng cho địa bàn đô thị như quy hoạch, kết cấu hạ tầng và đời sống dân cư... UBND ở quận, phường thực hiện việc quản lý hành chính và cung cấp một số dịch vụ công trên địa bàn, hướng tới bảo đảm tính thông suốt của nền hành chính quốc gia.

Khi thực hiện thí điểm, thẩm quyền quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương đã được điều chuyển. UBND huyện, quận, phường được quyết định cụ thể dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết, quyết định chủ trương, biện pháp triển khai ngân sách cấp mình; quyết định quyết toán ngân sách địa phương hàng năm; quyết định chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

Sau một thời gian thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, đã có

các nhận định cho rằng, với chủ trương này, bộ máy đã được tinh gọn, khắc phục sự trùng lặp về nhiệm vụ giữa các cơ quan, duy trì hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước, phát huy tốt dân chủ trực tiếp ở cơ sở. Không ít ý kiến cho rằng hoạt động quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước các cấp vẫn bảo đảm ổn định, thông suốt, hiệu quả, vẫn bảo đảm quyền đại diện và quyền làm chủ của nhân dân.

Tuy nhiên, cũng có nhận định trái chiều về việc không tổ chức HĐND huyện với bản khoản về việc bảo đảm quyền làm chủ của người dân, nhất là ở vùng núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa. Theo TS. Nguyễn Sỹ Dũng, ở thành phố sầm uất có thể xác lập chính quyền hai cấp vì các dịch vụ thường liên thông, khoảng cách không gian thì gần gũi. Còn ở nông thôn, vùng núi, vùng sâu xa, không gian cách biệt, từ tỉnh xuống xã rất khó khăn. Đồng thời, cấp xã, cấp chính quyền cuối cùng có quy mô quá bé. Nếu không có cấp huyện làm trung gian, thì sẽ rất khó khăn cho cấp tỉnh trong việc giữ mối liên hệ với cấp xã. Có thể số liệu về việc đa số người dân được hỏi đồng ý bỏ HĐND huyện là trung thực. Tuy nhiên, đây chỉ là ý kiến của người dân ở một thời điểm nhất định và với những thông tin nhất định mà họ có. Ý kiến của người dân có thể thay đổi khi có những tranh luận xã hội tích cực hơn, đầy đủ hơn<sup>2</sup>.

Thực tế cho thấy, việc không tổ chức HĐND ở huyện là vấn đề cần nghiên cứu kỹ lưỡng nếu áp dụng cho nhiều tỉnh, thành phố. Đối với các địa bàn rộng, chia cắt về mặt địa lý, hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội còn chưa phát triển, một cấp chính quyền ở huyện với sự hiện diện của cả hai cơ quan (đại diện và hành chính) sẽ là cần thiết để giải quyết kịp thời các vấn đề của địa phương, từ quản lý nhà nước đến các việc về tổ chức đời sống nhân dân.

Đối với một số thành phố trực thuộc trung ương, quá trình đô thị hóa nhanh sẽ dẫn đến việc hình thành các quận trong tương lai gần trên cơ sở các huyện hiện có. Vì vậy, cũng có thể chỉ có cơ quan hành chính tại các huyện này.

2 Xem: VnExpress 27/8/2013.

Để phục vụ cho việc xây dựng Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cần đánh giá tác động và dự báo về mô hình chính quyền địa phương dựa trên xu thế đô thị hóa. Có thể nói rằng, mô hình chính quyền hai cấp (ở nơi vừa có địa bàn nông thôn, vừa có đô thị) và một cấp (ở khu vực thuần đô thị) sẽ gia tăng.

Các phương án về mô hình chính quyền địa phương đã được lấy ý kiến các Tỉnh ủy, Thành ủy và HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Kết quả cho thấy, chưa có phương án nào đạt được sự đồng thuận cao. Trong số 46 tỉnh, thành ủy thể hiện chính kiến, có 36,96% đồng ý với phương án không tổ chức HĐND quận, huyện, phường. 13,04% đồng ý không tổ chức HĐND quận, phường, nhưng huyện vẫn có HĐND. Chỉ có 4,35% đồng ý các thành phố trực thuộc trung ương thực hiện chính quyền hai cấp; các tỉnh thực hiện chính quyền ba cấp như Hiến pháp năm 1992. 34,78% cho rằng nên giữ nguyên như Hiến pháp 1992<sup>3</sup>.

Theo Dự thảo Đề án thí điểm chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh được đưa ra Hội nghị lấy ý kiến các cơ quan trung ương vào tháng 9/2013, ở cấp thành phố và cấp cơ sở gồm bốn thành phố thuộc TP. Hồ Chí Minh, các xã, thị trấn có HĐND và UBND được bầu theo quy định của pháp luật. Đối với các đơn vị hành chính hiện hành, ở 24 quận - huyện, 259 phường không tổ chức thành một cấp chính quyền, mà chỉ có cơ quan đại diện hành chính (hiện tại gọi là UBND) của chính quyền cấp trên hoặc chính quyền cơ sở. Hầu hết các ý kiến phát biểu tại Hội nghị đều đồng tình với mô hình chính quyền địa phương hai cấp và cơ chế đặc thù đô thị TP. Hồ Chí Minh vận hành chính quyền đô thị hiệu quả<sup>4</sup>.

Liên quan đến mô hình tổ chức, cần thể chế hóa vị trí pháp lý của chính quyền địa phương nơi không hình thành *cấp chính quyền*. Dưới góc độ lý luận, vẫn có ý kiến

cho rằng: quyền lực chỉ hợp pháp khi được nhân dân ủy quyền. Quyền lực ở cấp huyện cũng vậy. Không có một cơ quan được dân bầu, thì quyền lực hợp pháp sẽ không thể phát sinh<sup>5</sup>. Từ tư duy chính quyền địa phương như một đơn vị kinh tế, có nhận định: đôi với địa phương không có xu hướng tự quản, thì chỉ cần tổ chức bộ máy quản lý hành chính. Các cơ quan hành chính của địa phương loại này hoạt động dưới sự giám sát của chính quyền cấp trên<sup>6</sup>.

Như vậy, không chỉ phân cấp, mà cả ủy quyền sẽ phải được quy định rõ tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

#### **4. Phân cấp, ủy quyền**

Bên cạnh mô hình tổ chức, vấn đề đã được thảo luận kỹ trong quá trình xây dựng Hiến pháp năm 2013 là nguyên tắc về mối quan hệ trung ương - địa phương và nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Nguyên tắc này đặt ra yêu cầu tự chủ của địa phương trong một số lĩnh vực như tổ chức, lập quy và tài chính.

Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương là một yếu tố quan trọng xác định mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, ghi nhận mức độ can thiệp của trung ương vào công việc của các cộng đồng lãnh thổ vì lợi ích chung của quốc gia, phạm vi tự quyết của mỗi cấp chính quyền địa phương, kể cả các đơn vị hành chính lãnh thổ có quy chế đặc thù.

Theo tinh thần Điều 112 Hiến pháp năm 2013, cấp chính quyền địa phương (nơi có cả hai cơ quan là HĐND và UBND) và chính quyền địa phương (nơi có cơ quan hành chính) đều có thẩm quyền quyết định các vấn đề của địa phương do luật định và tham gia quan hệ phân cấp, ủy quyền. Quy định này đã giải quyết được một số vướng mắc đặt ra khi nghiên cứu tổng kết thực hiện Hiến pháp năm 1992, cụ thể là khả năng phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ với HĐND.

3 VnEconomy 29/10/2013.

4 Tuổi trẻ online 18/9/2013.

5 TS.Nguyễn Sỹ Dũng, Tlđđ.

6 PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện. Chức năng kinh tế của chính quyền địa phương. Nghiên cứu Lập pháp, 2013, số 18, tr.5.

Với nội dung tổ chức thi hành pháp luật, chức năng, thẩm quyền của chính quyền địa phương nói chung và HĐND nói riêng mang đậm tính hành pháp. Như vậy, chính quyền địa phương chịu sự kiểm tra của Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp hoặc chuyển giao theo thủ tục ủy quyền.

Với tinh thần khẳng định và hiện thực hóa nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, phát huy tiềm năng, thế mạnh của địa phương, có thể dự kiến một số loại nhiệm vụ của chính quyền địa phương như sau:

- Nhiệm vụ do luật quy định để quyết định các vấn đề của địa phương;
- Nhiệm vụ được phân cấp theo quy định của pháp luật trên nguyên tắc ưu tiên chủ thể có khả năng thực hiện hiệu quả và tạo thuận lợi cho dân cư;
- Nhiệm vụ được ủy quyền bởi cơ quan nhà nước cấp trên.

Trong số đó, nhóm nhiệm vụ thứ nhất cần thiết được quy định và có thể được làm rõ tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Đối với hai nhóm còn lại mà đặc biệt là nhóm thứ 3, Luật sẽ chỉ dừng ở nguyên tắc. Phân định thẩm quyền theo cơ chế phân cấp được thể chế hóa không chỉ bằng Luật Tổ chức chính quyền địa phương mà có thể bằng các luật chuyên ngành hoặc bằng hình thức văn bản dưới luật. Ủy quyền, về nguyên tắc, chỉ được thực hiện theo từng việc và có giới hạn về thời gian. Vì vậy, càng khó để luật hóa một cách ổn định, lâu dài.

Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ năm khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã xác định: Tiếp tục phân cấp mạnh và giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với trung ương... Thực hiện phân cấp mạnh và phù hợp hơn về nhiệm vụ từ Chính phủ và các bộ cho chính quyền địa phương, phát huy tinh thần trách nhiệm, tính năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính

quyền, đồng thời xây dựng hành lang pháp lý bảo đảm sự thống nhất quản lý của Nhà nước trung ương.

Tổ chức chính quyền đô thị đặt ra nhu cầu đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền giữa trung ương và các thành phố trong một số lĩnh vực: ban hành văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức nhân sự; quản lý tài chính công; quy hoạch, kế hoạch, đầu tư; xử lý vi phạm hành chính. Xuất phát từ cơ chế đặc thù của một số đô thị, Chính phủ có thể phân cấp quản lý nhà nước cho địa phương bằng việc ban hành các nghị định.

Hiện nay, đã có Nghị định của Chính phủ được ban hành để quy định cơ chế phân cấp cho đô thị đặc thù (như Nghị định 93/2001/NĐ-CP). Tuy nhiên, một số nội dung phân cấp không thể giải quyết ngay trong các văn bản dưới luật mà đòi hỏi hình thành cơ sở pháp lý ngay từ các luật, pháp lệnh (Luật Ngân sách nhà nước, Luật Cán bộ, công chức, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật...). Phương án lý tưởng là bảo đảm tính đồng bộ của phân cấp cả về hình thức văn bản cũng như nội dung của các quy định dù được bố trí rải rác tại các luật khác nhau. Theo tinh thần đẩy mạnh phân cấp, hình thành cơ chế ủy quyền rõ ràng về trách nhiệm, có thể nghiên cứu xác định nguyên tắc về phạm vi thực hiện phân cấp của Chính phủ trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Hiện nay, trong hệ thống pháp luật còn thiếu các quy định về cơ chế ủy quyền (phạm vi, giới hạn, trình tự, thủ tục, chế độ trách nhiệm...). Do vậy, nếu áp dụng thì cần giải quyết những nội dung này. Về nguyên tắc, người ủy quyền vẫn chịu trách nhiệm về hậu quả các quyết định của người được ủy quyền. Vì vậy, sẽ cần một cơ chế kiểm soát riêng cho ủy quyền.

Các quy định về kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước trung ương nói chung và Chính phủ nói riêng đối với hoạt động của chính quyền địa phương vừa cần bảo đảm tính thống nhất của việc tổ chức thi hành pháp luật, vừa bảo đảm tính chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Nội dung này sẽ phải thống nhất với các Luật khác, trong đó có Luật Tổ chức Chính phủ ■

# TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ, NÔNG THÔN THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

THÁI THỊ TUYẾT DUNG\*

Tổ chức chính quyền địa phương được Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định:

**1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.**

**2. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (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.**

Với quy định này, Hiến pháp đã công nhận sự khác nhau giữa chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Bài viết tập trung phân tích đặc điểm và yêu cầu quản lý nhà nước ở đô thị và nông thôn, đồng thời đề xuất một số kiến nghị về tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn.

## 1. Đặc điểm của đô thị và yêu cầu quản lý nhà nước ở đô thị

Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị 2009 quy định: Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ rất cao, lực lượng sản xuất tập trung cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã, thị trấn.

Đô thị có những đặc điểm sau đây: (i) Là nơi cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội phát triển có tính liên thông, đồng bộ; (ii) Là nơi tập trung dân cư với mật độ rất cao<sup>1</sup>, tối thiểu phải đạt một mức nhất định tùy vào các quy ước mang tính chủ quan mà Nhà nước đặt ra; (iii) Là nơi lực lượng sản

xuất phát triển và tập trung rất cao; (iv) Là nơi có nếp sống, văn hóa của thị dân gắn liền với đặc điểm sinh hoạt, giao tiếp rất đặc thù khác với nông thôn; (v) Là nơi dễ tập trung, phát sinh các tệ nạn xã hội là thử thách đối với công tác quản lý; (vi) Có địa giới hành chính và điều kiện sinh sống của người dân khá chật hẹp so với địa bàn nông thôn.

*Yêu cầu quản lý nhà nước ở đô thị cần đảm bảo:*

- Tính thống nhất, đồng bộ và liên thông: vì đô thị có tính tập trung rất cao với các điều kiện sinh sống đa dạng và phức tạp nên quản lý nhà nước ở đô thị phải phù hợp với tính chất này cũng như phù hợp đặc thù về cơ sở hạ tầng đô thị. Quản lý đô thị đòi hỏi tính thống nhất, đồng bộ, liên thông, tính quản trị đô thị, tính cân bằng, tính đa diện, nên đòi hỏi công tác quản lý nhà nước ở đô thị phải đa chiều, xử lý trên nhiều khía cạnh,

\* TS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

1 Như TP. Hồ Chí Minh có diện tích 2.095,54 km<sup>2</sup>, nhưng với quy mô dân số khoảng 10 triệu người, một trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, đầu mối giao lưu và hội nhập quốc tế; là đầu tàu, động lực, có sức thu hút và sức lan tỏa lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Trong khi một số tỉnh như Đắk Nông có diện tích 6.515,62 km<sup>2</sup>, dân số chỉ có hơn 50.000 người, Bình Thuận có diện tích 7.854,62 km<sup>2</sup>, khoảng 1,3 triệu người.

góc độ khác nhau. Đô thị càng lớn, phạm vi khối lượng công việc giải quyết càng nhiều, xu hướng ngày càng tăng, nhịp độ, mức độ phức tạp của công việc càng cao, việc tuân thủ quy trình, quy chuẩn, quy hoạch, kế hoạch, pháp luật càng phải triệt để, chính xác, kịp thời. Vì vậy, việc tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải bảo đảm việc quản lý nhà nước tập trung, thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, có hiệu lực, hiệu quả cao.

- Chính quyền đô thị phải cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật và xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, cung ứng các loại phúc lợi công cộng gắn với đặc điểm đô thị và đặc điểm của không gian đô thị. Chính quyền đô thị phải quản lý hạ tầng kỹ thuật thống nhất về cấp thoát nước, cấp điện, chiếu sáng công cộng, giáo dục, bảo vệ sức khoẻ, vệ sinh môi trường, giao thông, thông tin liên lạc. Đồng thời quản lý hạ tầng xã hội về nhà ở, dịch vụ, thương mại, giáo dục đào tạo, nghiên cứu khoa học, chăm sóc sức khoẻ, văn hóa, thể dục thể thao, ăn uống, giải trí, nghỉ dưỡng, an ninh chính trị - trật tự an toàn xã hội, tội phạm, tệ nạn xã hội,...

## **2. Đặc điểm của nông thôn và yêu cầu quản lý nhà nước ở nông thôn**

Quy định của pháp luật hiện hành đưa ra định nghĩa nông thôn theo cách tương phản với đô thị<sup>2</sup>: *nông thôn là phần lãnh thổ không thuộc nội thành, nội thị các thành phố, thị xã, thị trấn được quản lý bởi cấp hành chính cơ sở là UBND xã.*

*Nông thôn có các đặc điểm sau:*

- Dân cư ở nông thôn cư trú tập trung trong nhiều hộ gia đình gắn kết với nhau trong sản xuất, sinh hoạt và các hoạt động xã hội khác trong phạm vi một khu vực nhất định được hình thành do điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội, văn hoá, phong tục, tập quán và các yếu tố khác.

- Kinh tế nông thôn chủ yếu là kinh tế nông nghiệp mang nhiều yếu tố tự nhiên: nhà, vườn, ao, ruộng, thường gắn với những điều kiện địa lý có sẵn (thường chiếm từ 50% lao động trở lên), trồng trọt và chăn nuôi là hai ngành chính, ngoài ra còn có các

ngành thủ công, chế biến lương thực, thực phẩm, buôn bán nhỏ theo hộ gia đình.

- Chính trị ở nông thôn: ngoài hệ thống chính quyền xã, ấp, thôn do Nhà nước điều hành trên cơ sở pháp luật còn có hệ thống cương vị chức sắc trong dòng tộc, già làng, thân thuộc, tôn giáo... điều chỉnh hành vi của các thành viên bằng tục lệ hay quy ước.

- Văn hoá nông thôn chủ yếu là văn hoá dân gian, thông qua lễ, hội... để truyền những giá trị thâm mỹ, đạo đức, lối sống, kinh nghiệm sống, kinh nghiệm sản xuất từ thế hệ này sang thế hệ khác. Văn hoá nông thôn đã bảo tồn được những giá trị quý báu mang tính truyền thống, nhưng nó cũng chứa đựng những yếu tố không có lợi cho sự phát triển.

*Yêu cầu quản lý nhà nước ở nông thôn:*

Vì nông thôn có những đặc thù khác với đô thị, quản lý nhà nước ở nông thôn trước hết phải phù hợp với những điều kiện của nông thôn. Đối với những khu vực nông thôn gắn với đô thị, phát triển nông thôn phải kiểm soát được các tác động của quá trình đô thị hóa, hài hòa và đồng bộ với phát triển đô thị. Phát triển khu vực nông thôn phải mang tính chiến lược với xuất phát điểm nhằm giải quyết các vấn đề của đô thị. Yêu cầu quản lý nhà nước ở nông thôn phải đặt trong một bài toán tổng thể chung về phát triển đô thị.

Một đặc điểm cơ bản của nông thôn là tính cộng đồng rất cao, do đó, mô hình quản lý nhà nước ở nông thôn phải có những khác biệt so với đô thị. Những khác biệt này đặc biệt nhấn mạnh đến các khuôn khổ tự quản và tổ chức các cấp chính quyền. Do trình độ dân trí thấp hơn so với khu vực đô thị, phong cách quản lý và cách thức giao tiếp cộng đồng cũng khác nên các vấn đề quản lý mọi mặt kinh tế - xã hội phải được xử lý theo cách thức thể hiện tốt nhất ý chí của cộng đồng. Áp dụng cơ chế quản lý hành chính trực tiếp và bỏ qua vai trò của cơ quan đại diện, dù trong điều kiện hệ thống pháp luật có hoàn thiện đến đâu, sẽ không phù hợp với địa bàn nông thôn và những đặc thù vốn có của nó.

2 Điều 3 Nghị định số 41/2010/NĐ-CP và Điều 1 Thông tư số 54/2009/TT-BNNPTNT.



### **3. So sánh đặc điểm, yêu cầu quản lý giữa đô thị và nông thôn**

*Về vị trí, vai trò:* đô thị là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ của một địa phương, vùng, miền, của cả nước, làm động lực cho sự phát triển đối với địa phương, vùng, miền đó hoặc cả nước. Còn ở nông thôn chưa phát triển về kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ, phụ thuộc vào những khu vực đô thị lân cận.

*Về dân cư:* đô thị là nơi tập trung dân cư, mật độ dân số cao, gồm nhiều thành phần sống đan xen có lối sống khác nhau, tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng nên việc quản lý dân cư đô thị có nhiều phức tạp. Còn dân cư nông thôn gắn kết cộng đồng có quy mô nhỏ theo làng, xã, thôn, xóm, bản, ấp, dòng họ có những hương ước và phong tục, tập quán riêng mang nhiều tính tự quản. Đời sống cư dân nông thôn phụ thuộc vào nhau, gắn bó và ràng buộc với cộng đồng, khác với cư dân đô thị vốn chỉ phụ thuộc vào việc làm và thu nhập của bản thân. Nông thôn, vì vậy, phù hợp với cách quản lý theo kiểu tự quản, tự quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương.

*Về kinh tế - xã hội:* ở khu vực nội thành, nội thị<sup>3</sup> kinh tế chủ yếu là phi nông nghiệp, đa ngành, đa lĩnh vực, có tốc độ phát triển cao, là địa bàn hoạt động của các loại thị trường, là nơi hội tụ và trao đổi thông tin, là nơi dễ nảy sinh các tệ nạn xã hội và các hiện tượng làm mất ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Ở nông thôn chủ yếu là nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp, còn công nghiệp, thương mại, dịch vụ và thông tin chưa phát triển mạnh.

*Về cơ sở hạ tầng:* Ở khu vực nội thành, nội thị có tính thống nhất, liên thông và phức tạp, tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ

thuộc vào địa giới hành chính, đòi hỏi quản lý tập trung, thống nhất theo ngành là chủ yếu. Ở nông thôn cơ sở hạ tầng còn đơn giản, chưa liên hoàn và chưa đồng bộ, đòi hỏi quản lý theo lãnh thổ là chủ yếu, không có chức năng làm trung tâm và tính tập trung cao như ở đô thị

*Về địa giới hành chính:* cơ sở hạ tầng ở đô thị là một chỉnh thể thống nhất nên việc phân chia địa giới hành chính trong khu vực nội thành, nội thị chỉ có ý nghĩa là khu vực hành chính, mang tính chất quản lý hành chính là chủ yếu. Ở nông thôn, việc phân chia địa giới hành chính gắn với các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trong phạm vi địa bàn lãnh thổ đó.

*Về quản lý:* ở đô thị việc quản lý nhà nước về an ninh, trật tự an toàn xã hội, giao thông, điện, nước, nhà ở, xây dựng, môi trường là vấn đề bức xúc hàng ngày và đa dạng, phức tạp hơn nhiều so với quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực này ở nông thôn. Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt, do đó bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc như ở nông thôn. Vì vậy, việc phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị (thành phố trực thuộc trung ương - quận - phường) hoặc tỉnh - thị xã, thành phố (thuộc tỉnh) - phường không thể giống như phân cấp, phân quyền ở chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã). Trong nội bộ đô thị, cần áp dụng cơ chế uỷ quyền, tản quyền của chính quyền thành phố, thị xã cho các cơ quan quản lý hành chính cấp dưới (quận, phường) thực thi một số nhiệm vụ quản lý hành chính cụ thể; tổ chức các cơ quan hành chính ở quận, phường như là “cánh tay nối dài” của cơ quan hành chính thị xã, thành phố<sup>4</sup>.

3 Khu vực nội thành của thành phố trực thuộc Trung ương là các quận, dưới quận là các phường (các đơn vị hành chính còn lại của thành phố trực thuộc Trung ương là khu vực ngoại thành); khu vực nội thành của thành phố thuộc tỉnh là các phường (xã thuộc thành phố thuộc tỉnh là khu vực ngoại thành); khu vực nội thị của thị xã là các phường (xã thuộc thị xã là khu vực ngoại thị).

4 Nguyễn Minh Phương, "Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam", Văn phòng Quốc hội, Oxfam, Unicef, Hội thảo Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Ninh Thuận, 06/04/2013. [http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT\\_TAILIEU/Attachments/1188/02-Phanquyen-PhuongNM.pdf](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_TAILIEU/Attachments/1188/02-Phanquyen-PhuongNM.pdf).

*Về chức năng:* chức năng chính của chính quyền ở địa bàn đô thị là tham gia phát triển các dịch vụ đô thị, quản lý trật tự đô thị, bảo vệ môi trường, xây dựng khu phố văn hóa và nếp sống thị dân,... Còn chức năng chính của chính quyền ở địa bàn nông thôn là thực hiện các chính sách và triển khai các biện pháp nhằm giải quyết tốt các vấn đề như nông nghiệp, nông thôn, nông dân; xây dựng nông thôn mới, phát huy truyền thống tình làng nghĩa xóm chăm lo đời sống nông dân và cư dân ở nông thôn trên địa bàn khá rộng, địa giới hành chính phân định tương đối rõ ràng theo điều kiện tự nhiên. Vì vậy, việc áp dụng mô hình tổ chức quản lý quận như huyện, phường như xã là không phù hợp với đối tượng quản lý.

Chính sự khác nhau như trên đòi hỏi tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải có đặc thù riêng để đảm bảo cho việc quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị được thực hiện tập trung, thống nhất, nhanh nhạy, giảm thiểu các tầng nấc trung gian và thực sự có hiệu lực, hiệu quả.

#### **4. Quy định của pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn**

Nghiên cứu các quy định hiện hành, tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn thể hiện những nội dung sau:

- Điều 110 Hiến pháp năm 2013 phân chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính và tổ chức HĐND và UBND 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”. Việc quy định đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập được xem như một bước “mở” đến khả năng thành lập các đơn vị hành chính đặc biệt, không giống như cấu trúc chung đã ấn định.

- Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và

UBND...”. Quy định này khẳng định các cấp đơn vị hành chính đều phải có HĐND và UBND, vì vậy việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường sẽ không còn phù hợp với quy định của Điều 111.

- Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003 quy định tổ chức HĐND các cấp như sau:

Theo Điều 4 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, HĐND và UBND được tổ chức ở cấp đơn vị hành chính gồm: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. HĐND các cấp do nhân dân địa phương bầu ra; HĐND các cấp có Thường trực HĐND. HĐND cấp tỉnh, cấp huyện có các Ban của HĐND (Điều 5, Luật Tổ chức HĐND và UBND).

Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp được quy định từ Điều 11 đến Điều 34 có quy định một số nhiệm vụ khác của HĐND thành phố, quận, phường so với các đơn vị tương đương. Tuy nhiên sự khác nhau này rất ít, chỉ là sự bổ sung thêm một số nội dung, chưa cho thấy sự khác biệt nào xuất phát từ đặc điểm và yêu cầu quản lý nhà nước giữa đô thị và nông thôn, chưa đáp ứng với yêu cầu quản lý nhà nước đối với địa bàn đô thị, nhất là ở các đô thị lớn được xếp đô thị loại đặc biệt.

- Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003 quy định tổ chức của UBND các cấp như sau:

Về vị trí pháp lý: UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương tới cơ sở, UBND do HĐND cùng cấp bầu ra gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch UBND là đại biểu HĐND (theo Điều 2 và Điều 119 Luật Tổ chức HĐND và UBND).

Về số lượng thành viên UBND các cấp cũng quy định khác nhau giữa đô thị và các đơn vị hành chính khác nhưng không nhiều, cụ thể: (i) UBND cấp tỉnh có từ 9 đến 11 thành viên; UBND TP. Hà Nội và UBND TP. Hồ Chí Minh có không quá 13 thành viên; (ii) UBND cấp huyện có từ 7 đến 9 thành viên; (iii) UBND cấp xã có từ 3 đến 5 thành viên (Điều 122, Luật Tổ chức HĐND và UBND).

Về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các

cấp: nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các cấp được quy định từ Điều 82 đến Điều 117 có quy định một số nhiệm vụ khác của UBND thành phố, quận, phường so với các đơn vị tương đương. Tuy nhiên sự khác nhau này rất ít, chỉ là sự bổ sung thêm một số nội dung, chưa cho thấy sự khác biệt xuất phát từ đặc điểm và yêu cầu quản lý nhà nước giữa đô thị và nông thôn.

Về các cơ quan chuyên môn thuộc UBND: Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định về cơ quan chuyên môn thuộc UBND, đồng thời giao cho Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và hướng dẫn về tổ chức một số cơ quan chuyên môn để HĐND cấp tỉnh quyết định phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương.

Ngoài ra, theo Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và Nghị định số 16/2009/NĐ-CP, tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh được quy định như sau: 17 cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức thống nhất ở các địa phương; tùy theo đặc thù riêng của từng địa phương mà có các cơ quan chuyên môn sau: Sở Ngoại vụ và Ban Dân tộc, hai cơ quan này các tỉnh được phép thành lập nếu đáp ứng các tiêu chí được quy định trong Nghị định số 13/2008/NĐ-CP; Sở Quy hoạch - Kiến trúc được thành lập ở TP. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh.

Theo Nghị định số 14/2008/NĐ-CP và Nghị định số 12/2010/NĐ-CP, tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND cấp huyện được quy định như sau: 10 phòng và cơ quan tương đương phòng được tổ chức thống nhất ở cấp huyện; và các cơ quan chuyên môn được tổ chức để phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện: ở các quận là Phòng Kinh tế, Phòng Quản lý đô thị và Phòng Dân tộc; ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh Phòng Kinh tế, Phòng Quản

lý đô thị và Phòng Dân tộc và riêng tại TP. Hồ Chí Minh và TP. Hà Nội có thí điểm thành lập Thanh tra Xây dựng quận, huyện theo Quyết định số 89/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ; ở các huyện là Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Phòng Kinh tế và Hạ tầng và Phòng Dân tộc<sup>5</sup>. Đối với các huyện có tốc độ phát triển kinh tế - xã hội, tốc độ đô thị hóa cao, đang có định hướng phát triển thành thị xã hoặc thành phố thuộc tỉnh, UBND cấp tỉnh trình HĐND cùng cấp quyết định thành lập Phòng Kinh tế và Phòng Quản lý đô thị.

Ở cấp xã, thực hiện Nghị định số 92/2009/NĐ-CP về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, số lượng, số lượng cán bộ, công chức cấp xã, chuyên trách và không chuyên trách, được bố trí theo loại đơn vị hành chính cấp xã.

#### ***Đánh giá các quy định trên:***

*Ưu điểm:* mô hình tổ chức chính quyền địa phương đi theo những khuôn mẫu bảo đảm sự quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước. Việc tổ chức bộ máy quản lý nhà nước tương đối đồng nhất giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, thuận lợi cho công tác chỉ đạo, điều hành của Trung ương đối với địa phương. Chính phủ quy định chi tiết các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp giúp Chính phủ kiểm soát được việc tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cả về mặt cơ cấu tổ chức và số lượng nhân sự. Chính quyền địa phương thường xuyên phải xin ý kiến chỉ đạo hoặc xin phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ - ngành thực hiện các hoạt động quan trọng trên địa bàn. Thông qua đó, Trung ương theo dõi và giám sát các hoạt động của chính quyền địa phương để đảm bảo chính sách, pháp luật được thực hiện thống nhất trên cả nước.

5 Việc thành lập Phòng Dân tộc do UBND cấp tỉnh trình HĐND cùng cấp quyết định căn cứ tiêu chí quy định tại Điểm a, Khoản 3, Điều 2 Nghị định số 53/2004/NĐ-CP về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác dân tộc thuộc UBND các cấp. Đối với những huyện có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống nhưng chưa đủ tiêu chí để thành lập cơ quan làm công tác dân tộc, Văn phòng HĐND và UBND hoặc Văn phòng UBND nơi thí điểm không tổ chức HĐND tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác dân tộc.

*Những bất cập:*

- Việc quy định tổ chức bộ máy của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương như trên tạo ra một bộ máy quản lý tương tự như nhau giữa các địa phương mặc dù đặc điểm địa bàn quản lý rất khác nhau. Điều này thể hiện sự không tương thích giữa tổ chức bộ máy quản lý và yêu cầu quản lý nhà nước đối với địa bàn nông thôn và địa bàn đô thị.

Tổ chức chính quyền theo quy định hiện hành phân thành thang bậc trên dưới theo cơ chế hành chính, cứng nhắc, thiếu linh hoạt, không phù hợp với tính chất, mức độ, đặc điểm phát triển đa dạng của các địa phương, thậm chí gần như nhất loạt, rập một khuôn, không có sự phân biệt giữa đô thị và các vùng miền khác. Do chưa phân định rõ sự khác biệt trong chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa bàn nông thôn và địa bàn đô thị, đặc điểm của cộng đồng dân cư nông thôn và cộng đồng dân cư đô thị, mô hình tổ chức nhà nước hiện hành chế định khung pháp lý chung cho chính quyền địa phương (cả nông thôn và đô thị), dẫn đến nhiều bất cập trong quản lý như việc phân công theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cấp; giữa phường, thị trấn và xã trên một số lĩnh vực chưa rõ<sup>6</sup>.

Mặc dù Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có bổ sung một số nhiệm vụ đối với chính quyền đô thị, nhưng về cơ bản thẩm quyền, mô hình tổ chức chính quyền ở đô thị không khác ở nông thôn. Chính quyền địa phương phải thành lập số lượng cơ quan chuyên môn thống nhất ở mỗi cấp là khá nhiều, số lượng cơ quan chuyên môn được thành lập theo đặc điểm, yêu cầu của địa phương tương đối ít. Điều này dẫn đến mô hình tổ chức quản lý nhà nước ở đô thị và nông thôn gần như là tương đồng, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý của mỗi địa phương.

Xét trên toàn cục trong quản lý địa bàn đô thị việc quy định như vậy còn quá đơn giản, khiêm khuyết và không đầy đủ. Đây chính là nguyên nhân làm hạn chế trách nhiệm và quyền hạn của UBND các cấp vì nhiệm vụ điều hành quản lý ở địa bàn đô thị có nhiều khác biệt về tính chất và nội dung quản lý với địa bàn nông thôn, đưa đến những bất cập trong việc quản lý đô thị nói chung và đặc biệt là tại đô thị loại đặc biệt như TP. Hồ Chí Minh lâu nay.

- Chưa có một cơ chế để quản lý phát triển đô thị, đặc biệt là đô thị có quy mô lớn: Tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố trực thuộc Trung ương, UBND quận không khác biệt đáng kể so với các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, UBND huyện. Một vấn đề đáng lưu ý là Chính phủ cho phép chính quyền huyện đảo tự quyết định số lượng và tên gọi các cơ quan chuyên môn, chỉ không chế không thành lập quá 10 cơ quan chuyên môn. Tuy nhiên, đối với các đô thị, mặc dù đã có quy định về xếp loại và phân cấp quản lý đô thị<sup>7</sup> và Chính phủ ban hành Nghị định số 159/2005/NĐ-CP về phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn và Nghị định số 15/2007/NĐ-CP về phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh và cấp huyện nhưng cơ chế, chính sách cho từng loại đơn vị hành chính, cho từng loại đô thị có thể quản lý phát triển tương ứng với quy mô, tính chất, đặc điểm riêng của mình lại chậm ban hành<sup>8</sup>. Đây là một bất cập có ảnh hưởng lớn đối với sự phát triển của các đô thị nói chung và đô thị loại đặc biệt như TP. Hồ Chí Minh nói riêng. Cụ thể, TP. Hồ Chí Minh là đô thị loại đặc biệt và là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt (theo Điều 5 Nghị định số 15/2007/NĐ-CP), với các quận thuộc TP. Hồ Chí Minh có dân số và mật độ dân số rất cao, tính chất quản lý nhà nước về đô thị phức tạp và khó

6 Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của chính quyền các cấp (Phục vụ cho đề án chính quyền đô thị TP Hồ Chí Minh), TP Hồ Chí Minh, 2008.

7 Việc xếp loại, phân cấp quản lý đô thị đã có quy định từ năm 1990, cụ thể là Quyết định số 132/HĐBT ngày 05/05/1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ), sau đó là Nghị định số 72/2001/NĐ-CP về việc phân loại và cấp quản lý đô thị, Nghị định số 42/2009/NĐ-CP về phân loại đô thị và quy định đang có hiệu lực điều chỉnh lĩnh vực này là Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.

8 Hiện nay chỉ có Nghị định số 92/2009/NĐ-CP dựa trên loại đơn vị hành chính để quyết định số lượng cán bộ, công chức cấp xã.

khăn, đạt tỷ lệ thu chi cân đối ngân sách hàng năm cao, với các huyện là đơn vị hành chính cấp huyện thuộc đô thị loại đặc biệt nhưng TP. Hồ Chí Minh cũng phải tổ chức các cơ quan chuyên môn giống như các tỉnh khác được phân loại là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại I.

Tóm lại, mô hình tổ chức chính quyền hiện nay đã có tác dụng tốt trong quản lý, thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế - xã hội và giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn thành phố nói riêng, cả nước nói chung trong thời gian qua. Tuy nhiên, kinh nghiệm thực tiễn của nhiều thành phố lớn ở nước ta như TP. Hồ Chí Minh cho thấy cần phải có mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn đô thị và địa bàn nông thôn, hải đảo nhằm khắc phục tình trạng lãng phí về nhân lực và thời gian, hiệu lực, hiệu quả quản lý đô thị nhiều yếu kém, ảnh hưởng đến sự phát triển chung nhanh và bền vững của đất nước.

### **5. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan đến tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân**

Để thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng: “Tổng kết, đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương nhằm xác lập mô hình tổ chức phù hợp, bảo đảm phân định đúng chức năng, trách nhiệm, thẩm quyền, sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp”. Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Quốc hội sẽ sớm ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương (thay thế Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003), trong đó quy định rõ mô hình tổ chức chính quyền đô thị và mô hình tổ chức chính quyền nông thôn, để các thành phố trực thuộc Trung ương có điều kiện thuận lợi hơn trong việc phát huy tiềm năng, lợi thế đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội, nâng cao chất lượng tăng trưởng, phát triển bền vững, cụ thể:

Cần quy định một số đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt không nhất thiết phải tổ chức thành cấp chính quyền (có đầy đủ HĐND và cơ quan hành chính) vì thực tiễn đã chứng minh việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 đã đạt hiệu quả cao, các đơn vị vẫn hoạt động tốt và được nhân dân đồng tình<sup>9</sup>.

Cần xác định mô hình tổ chức chính quyền đô thị cho phù hợp với thực tiễn các đô thị đặc biệt như TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội theo hướng:

- Số lượng đại biểu HĐND: nên dựa trên loại đô thị (đối với thành phố) hoặc loại đơn vị hành chính (đối với các tỉnh) và quy mô dân số để xác định số lượng đại biểu để đảm bảo tính đại diện của đại biểu.

- Tổ chức UBND và bộ máy giúp việc của UBND các cấp: chỉ quy định một số chức danh, cơ quan chuyên môn bắt buộc phải có ở cả chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, các cơ quan chuyên môn còn lại để HĐND thành phố trực thuộc Trung ương hoặc tỉnh quyết định, như đã quy định cho địa bàn huyện đảo hiện nay. Đây là cơ sở để có một bộ máy tổ chức thích hợp với đặc điểm của địa bàn.

Số lượng cán bộ, công chức trong UBND các cấp: đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tự đảm bảo ngân sách, có mức đóng góp lớn trong sự tăng trưởng kinh tế của cả nước và có quy mô dân số đáp ứng tiêu chuẩn của đô thị loại đặc biệt hoặc đô thị loại I, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tự quyết định số lượng nhân sự của bộ máy các cấp và tự bảo đảm kinh phí trả lương cho cán bộ, công chức, viên chức thuộc thẩm quyền quản lý.

Cần phân biệt cụ thể nhóm nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn ■

<sup>9</sup> Xem Tổng kết bước hai thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường <http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/344/language/vi-VN/T-ng-k-t-b-c-2-thi-di-m-khong-t-ch-c-HDND-qu-n-huy-n-ph-ng.aspx> (truy cập ngày 10/12/2013).

# Công khai, minh bạch và giải trình: Vai trò của chính quyền địa phương?<sup>1</sup>

JAIRO ACUÑA-ALFARO\*

ĐỖ THANH HUYỀN\*\*

**T**rách nhiệm giải trình và giám sát thực thi chính sách, pháp luật là những nhiệm vụ có vai trò ngày càng quan trọng đối với chính quyền địa phương. Một khi những nhiệm vụ đó được thực hiện đầy đủ và đúng đắn, nguồn lực công sẽ được phân bổ và sử dụng có hiệu quả, tạo hiệu suất cao. Chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình thông qua các cơ chế giải trình yêu cầu đội ngũ cán bộ, công chức chịu trách nhiệm diễn giải về quyết sách, hành động của mình trước các cá nhân, tổ chức bên trong và bên ngoài bộ máy chính quyền; đồng thời chịu trách nhiệm trước mọi quyết định của mình khi thực thi công vụ, chịu trách nhiệm trước pháp luật. Một chính quyền địa phương có trách nhiệm giải trình cao là khi cán bộ, công chức cởi mở và minh bạch khi cử tri thực hiện giám sát hay khi được các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thanh, kiểm tra. Cả hai quy trình giải trình và giám sát cùng song hành trong hệ thống quản trị, và được củng cố bằng nền tảng của công khai, minh bạch và tiếp cận thông tin.

Chương 9 của Hiến pháp năm 2013 hiến định những nguyên tắc căn bản về tổ chức, nhiệm vụ và chức năng của chính quyền địa phương ở Việt Nam. Chương này phần lớn đề cập đến việc phân định các đơn vị hành chính, các vấn đề cơ cấu tổ chức và thiết chế của chính quyền địa phương. Mặc dù nội dung của Chương 9 không đề cập trực tiếp đến trách nhiệm giải trình và giám sát, song cũng tạo tiền đề cho việc chính quyền địa phương chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước cấp trên theo dạng thức trách nhiệm giải trình từ trên xuống (Khoản 1 Điều 112) và giám sát gián tiếp từ dưới lên thông qua Hội đồng nhân dân (HĐND) (Khoản 2 Điều 115) và trước các cơ quan nhà nước khác (Điều 116). Một điểm nữa được đề cập trong Hiến pháp là các cấp chính quyền chịu sự giám sát của Nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Điều 9 Chương I).

Những trao đổi, thảo luận xung quanh dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương<sup>2</sup> hiện nay là hợp lý, tạo cơ hội cho các cơ quan hữu quan bàn thảo về nhiều

1 Những quan điểm được nêu trong bài viết này không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của Liên hiệp quốc (UN) hay Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP)

\* **Cố vấn chính sách về cải cách hành chính và chống tham nhũng, Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tại Việt Nam**

\*\* **Chuyên viên phân tích chính sách về cải cách hành chính và chống tham nhũng, Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tại Việt Nam**

2 Xem Dự thảo lần 7, Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương, đăng tải trên Báo điện tử của Chính phủ (<http://bao-dientu.chinhphu.vn/Chinh-sach-moi/Du-thao-Luat-To-chuc-chinh-quyen-dia-phuong/205975.vgp>) để lấy ý kiến rộng rãi.

khía cạnh quản trị ngoài vấn đề cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương, tập trung nhiều hơn vào cải cách quản trị địa phương phù hợp với giai đoạn phát triển mới ở Việt Nam. Những tranh luận đó nên tập trung vào vai trò của chính quyền địa phương là gì trong việc đảm bảo áp dụng và thực thi các cơ chế giải trình và giám sát ở địa phương. Theo trình tự phù hợp, đây là lúc bàn thảo về cách thức và cơ chế tăng cường trách nhiệm giải trình và chịu sự kiểm tra của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và giám sát của nhân dân.

Dự thảo lần thứ 7 của Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Dự án luật) hiện đang được đưa ra lấy ý kiến dành một chương riêng về công khai, minh bạch và đảm bảo sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Đây là sự khởi đầu hết sức có ý nghĩa. Giải trình và giám sát phải dựa trên nguyên tắc công khai, minh bạch và cơ hội được tiếp cận thông tin của các tổ chức, cá nhân tham gia giám sát. Song, nhiều chi tiết về những nội dung phải công khai, minh bạch trong dự án luật hiện nay về công khai minh bạch đều đã được quy định trong các văn bản pháp luật khác, trong đó có Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và Luật Phòng, chống tham nhũng. Điểm còn thiếu trong dự án luật hiện nay là những nguyên tắc, cơ chế đảm bảo chính quyền địa phương tuân thủ thực hiện những quy định hiện hành về công khai, minh bạch.

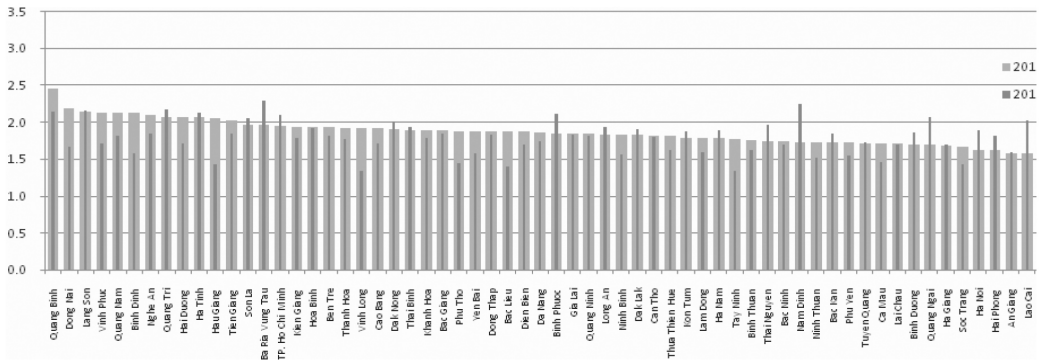
Các cơ chế thực thi trách nhiệm giải trình (cả chiều dọc và chiều ngang, cả lên cấp trên và với người dân) đều chưa được đề cập đến trong Dự án luật. Trong khi đó, Nghị định số 90/2013/NĐ-CP đã quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Ở Việt Nam hiện cũng có những công cụ để người dân và doanh nghiệp yêu cầu chính quyền địa phương giải trình tuân thủ Điều 9 của Hiến pháp năm 2013, song Dự án luật chưa đưa vào như

những cơ chế giải trình với bên trong và bên ngoài bộ máy nhà nước. Khi nào Dự án luật đưa ra những nguyên tắc và cơ chế bắt buộc chính quyền địa phương thực thi trách nhiệm giải trình, khi đó các văn bản pháp lý hiện hành về thực hiện trách nhiệm giải trình mới được thực thi đầy đủ, xuyên suốt từ trung ương đến địa phương.

Những dẫn cứ từ Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) trong những năm qua cho thấy, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là hai mảng còn yếu trong công tác quản trị, điều hành của chính quyền địa phương toàn bộ 63 tỉnh/thành phố, mặc dù Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn có hiệu lực từ năm 2007, bên cạnh rất nhiều văn bản pháp lý yêu cầu công khai, giải trình đang có hiệu lực khác. Lấy công khai, minh bạch về thu, chi ngân sách ở xã, phường, thị trấn làm ví dụ. Biểu đồ 1 cho thấy, điểm trung bình chung về công khai, minh bạch thu, chi ngân sách cấp xã năm 2013 chỉ đạt 1,86 điểm, tăng nhẹ so với 1,79 điểm năm 2011 trên thang điểm từ 0 - 3,33 điểm. Mặc dù điểm trung bình tăng nhẹ, song kết quả khảo sát năm 2013 cho thấy, chỉ khoảng một phần ba số người được hỏi cho biết chính quyền cấp xã của họ đã công bố công khai các khoản thu, chi ngân sách. Trong số đó, chỉ có 38% đã đọc bảng kê thu chi ngân sách của xã/phường, và trong số 38% này có tới khoảng 60% cho rằng, họ không tin vào tính chính xác của thông tin đã được công bố. Về căn bản, chỉ có 8 trong số 100 người dân cho biết chính quyền cấp xã có công khai thông tin thu, chi ngân sách cấp xã, đã đọc bảng kê và tin vào độ chính xác của bảng kê.

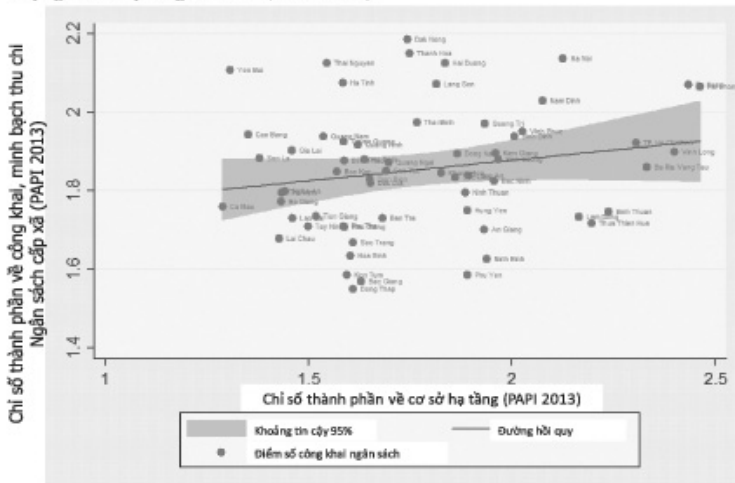
Những phát hiện từ nghiên cứu PAPI cho thấy, lượng thông tin được cung cấp ra không quan trọng bằng cách thức cung cấp thông tin đảm bảo tính minh bạch. Từ đó, chính quyền địa phương có thể tìm hiểu những điểm thiếu minh bạch trong quá trình sử dụng nguồn lực công của cấp cơ sở, tìm giải pháp phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn để cung ứng dịch vụ công tốt hơn. Biểu đồ 2 cho thấy mối tương quan khá mạnh giữa công khai, minh bạch về thu, chi ngân sách

**Biểu đồ 1. Công khai, minh bạch thu chi ngân sách xã, phường, thị trấn (PAPI 2011 và 2013)**



Nguồn: [www.papi.vn](http://www.papi.vn); thang điểm từ 0 - 3,3 điểm.

**Biểu đồ 2. Mối tương quan giữa công khai, minh bạch ngân sách cấp xã và chất lượng cơ sở hạ tầng căn bản (PAPI 2013)**



Nguồn: [www.papi.vn](http://www.papi.vn)

cấp xã và chất lượng cơ sở hạ tầng ở cấp tỉnh. Như vậy, với sự tham gia giám sát, đánh giá của nhân dân về tình hình công khai, minh bạch tài chính cấp cơ sở, chính quyền địa phương có thể thực hiện tốt hơn vai trò đảm bảo cung ứng hạ tầng cơ sở có chất lượng.

Như đã đề cập đến ở trên, Dự án luật hiện nay còn thiếu căn bản nguyên tắc về trách nhiệm giải trình bên trong và bên ngoài, cho dù đã có Nghị định số 90/2013/NĐ-CP hay quy định về trách nhiệm báo cáo trước HĐND trong Dự án luật. Nếu văn bản luật về tổ chức chính

quyền địa phương không nêu được nguyên lý chính quyền địa phương chịu trách nhiệm giải trình trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao, những vấn đề như “văn hóa bí mật”, thiếu tinh thần trách nhiệm và xa dân của chính quyền địa phương, vẫn chưa được giải quyết.

Khảo sát PAPI trong những năm qua cho thấy, người dân đòi hỏi lớn từ chính quyền địa phương về trách nhiệm giải trình theo quy định của Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007. Những cơ chế yêu cầu chính quyền địa phương giải trình trực tiếp với người dân hiện có bao



gồm tiếp xúc trực tiếp với người dân (thông qua phòng tiếp dân) và thông qua Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng (Ban GSĐTCD). Tuy nhiên, kết quả khảo sát PAPI từ năm 2011 đến nay cho thấy mức độ tiếp xúc giữa chính quyền và người dân ngày một giảm. Nếu như trong năm 2011 và 2012, trung bình toàn quốc, khoảng 12% số người được hỏi họ được gặp cán bộ chính quyền xã/phường khi có khúc mắc, thì tỉ lệ này trong năm 2013 còn 9%. Số người dân đến thỉnh cầu trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, đại diện của chính quyền cơ sở ở cấp thấp nhất, cũng chỉ đạt 14% trong năm 2013. Về sự hiện diện và hiệu quả của Ban TTND và Ban GSĐTCD, với chức năng chính trong việc yêu cầu giám sát thực hiện chính sách, dự án ở địa phương và giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân, năm 2013, chỉ có 36,6% số người được hỏi trên toàn quốc cho biết ở xã/phường của họ có Ban TTND, với 82,9% trong số đó cho rằng Ban TTND hoạt động có hiệu quả. Đồng thời, cũng chỉ có 17% số người được hỏi cho biết địa bàn họ sinh sống đã thành lập Ban GSĐTCD, với 86% trong số đó đánh giá khá tích cực về hiệu quả hoạt động của những ban này. Rõ ràng là phần lớn những người biết đến sự tồn tại của Ban TTND và Ban GSĐTCD đánh giá khá cao hiệu quả của hai ban này.

Những nghiên cứu đó cho thấy, các cấp chính quyền địa phương cần thực hiện tốt hơn, đồng bộ hơn các cơ chế giải trình với người dân để thu hẹp khoảng cách giữa chính quyền với nhân dân. Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ là căn cứ pháp lý thúc đẩy và hiệu lực hóa giải trình với người dân thông qua những cơ chế hiện có. Cần đưa ra một Mục hoặc Chương quy định về nguyên tắc và cơ chế giải trình với người dân, tập hợp và nhắc lại những gì đã có ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Chẳng hạn, cơ chế người phát ngôn, tổ chức họp tiếp xúc với dân thường kỳ hoặc đột xuất, các cơ chế thu thập và xử lý đề xuất, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo, kết quả

giám sát của nhân dân, cũng như những kênh giải trình đã được thể chế hóa gồm Ban TTND và Ban GSĐTCD cần được đề cập trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

*Tóm lại*, chính quyền địa phương đóng vai trò then chốt trong việc gây dựng và củng cố môi trường tạo thuận lợi cho các quy định về công khai, minh bạch, các cơ chế giải trình và giám sát được thực hiện đầy đủ. Phân tích dữ liệu PAPI cho thấy, khi chính quyền địa phương cởi mở, minh bạch về một khía cạnh như thu, chi ngân sách cấp xã, phường, thì mức độ hài lòng của người dân với nỗ lực cung ứng cơ sở hạ tầng căn bản gia tăng. Đồng thời, một khi các cấp chính quyền địa phương thực hiện giải trình đầy đủ với người dân, khoảng cách giữa Nhà nước và Nhân dân sẽ dần thu hẹp lại, và người dân sẽ đánh giá cao hơn việc làm của chính quyền địa phương. Do đó, một mặt chính quyền địa phương cần được trang bị những công cụ và cơ chế pháp lý cần thiết để thực thi trách nhiệm công khai, minh bạch và giải trình trước người dân. Mặt khác, chính quyền địa phương cũng đóng vai trò quan trọng trong việc sử dụng dữ liệu, dẫn chứng từ đánh giá giám sát của người dân để điều chỉnh và củng cố hiệu quả công vụ nhằm cung ứng dịch vụ có chất lượng nhất tới người dân và người trả thuế tại địa phương.

Để Luật Tổ chức chính quyền địa phương thực sự là căn cứ pháp lý cho chính quyền địa phương thực hiện tốt những đòi hỏi hợp pháp đó của người dân, cần đưa vào những nguyên lý căn bản đối với một chính quyền địa phương hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, trong sạch, vững mạnh. Trong số những nguyên lý đó, yêu cầu về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình với người dân có vai trò then chốt. Đồng thời, cần yêu cầu chính quyền địa phương lắng nghe ý kiến phản hồi của người dân thông qua các kênh như tiếp xúc cử tri, cơ chế người phát ngôn, họp dân định kỳ và đột xuất; tạo điều kiện thuận lợi nhất để các Ban TTND và Ban GSĐTCD thực hiện đúng chức năng giám sát của người dân ■

## VỀ MỘT SỐ NỘI DUNG TRONG DỰ ÁN LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN HOÀNG THANH\*

**T**hực hiện Nghị quyết về việc thi hành Hiến pháp năm 2013 của Quốc hội, Nghị quyết Ban hành kế hoạch tổ chức triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII và năm 2014, Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương đang được Bộ Nội vụ chủ trì xây dựng theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ. Sau sáu lần Dự thảo, căn cứ ý kiến chỉ đạo của Chính phủ tại Nghị quyết phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 7/2014, Cơ quan soạn thảo đã xây dựng Dự thảo lần 7 Dự án Luật gửi xin ý kiến các Bộ, ngành Trung ương và Hội đồng nhân dân (HĐND), UBND (UBND), Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố; đăng tải Dự án Luật để lấy ý kiến nhân dân trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, trang [duthaoonline.quochoi.vn](http://duthaoonline.quochoi.vn) của Quốc hội<sup>1</sup>, trang Thông tin điện tử của Bộ Nội vụ...

Từ khi có Dự thảo lần 1, Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã nhận được rất nhiều ý kiến khác nhau từ các Hội thảo khoa học<sup>2</sup>, các bài viết trên báo chí, các ý kiến đóng góp của nhân dân. Đến Dự thảo lần 7, vẫn còn nhiều vấn đề có ý kiến khác nhau hoặc trái chiều, như việc xác định mục tiêu, quan điểm chỉ đạo, bố cục và các nội dung cơ

bản của Dự án Luật; tên gọi Dự án Luật; tên gọi “đơn vị hành chính tương đương” thuộc thành phố trực thuộc trung ương; mô hình tổ chức chính quyền địa phương; cách thức thành lập UBND quận, phường...

Chúng tôi nêu các đề xuất của mình đối với một số nội dung còn nhiều ý kiến khác nhau đó, đặc biệt là vấn đề mô hình tổ chức chính quyền địa phương; cách thức thành lập UBND quận, phường...

### 1. Đối với tên gọi của Dự án Luật và tên gọi “đơn vị hành chính tương đương” thuộc thành phố trực thuộc trung ương

Tên gọi của Dự án Luật là “Luật Tổ chức chính quyền địa phương”. Tên gọi này được đặt xuyên suốt qua cả bảy lần Dự thảo. Theo Ban soạn thảo, tên gọi này là phù hợp, có căn cứ lý luận và thực tiễn, vì có cơ sở Hiến định từ việc đổi tên Chương “HĐND và UBND” trong Hiến pháp năm 1992 thành Chương “Chính quyền địa phương” trong Hiến pháp năm 2013, nhằm làm rõ vị trí, tính chất của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính, thể hiện tính gắn kết, mối quan hệ chặt chẽ giữa HĐND và UBND trong chính thể thống nhất chính quyền địa phương; đồng thời, cụm từ “tổ chức” trong tên gọi của Dự án Luật được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tổ chức, hoạt động của chính

\* **TS, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp**

1 Bài viết dựa trên các nội dung của Dự thảo lần 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, đăng trên [duthaoonline.quochoi.vn](http://duthaoonline.quochoi.vn) của Quốc hội, truy cập 9h30 ngày 9/9/2014.

2 Ví dụ, Hội thảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương do Văn phòng Quốc hội tổ chức ngày 25/8/2014 tại TP. Huế; ba cuộc Hội thảo lấy ý kiến của các nhà quản lý về dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương do Bộ Nội vụ tổ chức tại Hà Nội, Đà Nẵng, TP Hồ Chí Minh...; Hội thảo “Tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 2013” ngày 6/5/2014 của Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Chính sách công và pháp luật...

quyền địa phương và tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính lãnh thổ. Tên gọi này cũng thống nhất với tên gọi các Dự án Luật về Chính phủ và các chế định khác (Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân...). Tuy nhiên, qua các hội thảo xây dựng Dự án Luật, một số ý kiến đề nghị tên gọi nên là “Luật Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương” hoặc “Luật Tổ chức đơn vị hành chính và chính quyền địa phương”.

Theo chúng tôi, cách gọi tên gọi của Dự án Luật là “Luật Tổ chức chính quyền địa phương” hoặc “Luật Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương” là chưa đầy đủ, hoặc là quá dài nhưng vẫn chưa đầy đủ, vì nội hàm của Dự án Luật còn lớn hơn thế, nhất là về quan hệ của chính quyền địa phương với các thiết chế khác. Cách lý giải: “cụm từ “tổ chức” trong tên gọi của Dự án Luật được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương và tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính lãnh thổ” cũng thể hiện cách hiểu không đầy đủ, nhất là vì “tổ chức” và “hoạt động” là hai khái niệm đẳng lập với nhau, không thể trong cái nọ bao hàm cái kia, có những cái được “tổ chức” nhưng không “hoạt động” và ngược lại. Do vậy, dựa vào nội dung của Dự án Luật và tư tưởng của Hiến pháp năm 2013, chúng tôi đề nghị lấy tên của Dự án Luật là “Luật Chính quyền địa phương” cho khái quát và phù hợp với phạm vi, đối tượng điều chỉnh cũng như bao quát được hết tầm vóc của Dự án Luật.

Đối với tên gọi của “đơn vị hành chính tương đương”, Khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định: “thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương”. Theo đó, Dự án Luật xác định rõ tên gọi của “đơn vị hành chính tương đương” là “thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương”. Cách gọi này hơi dài và có phần lủng củng, nên có khá nhiều ý kiến chưa đồng thuận về tên gọi này, mà đề xuất gọi là “thành phố trong thành phố”. Theo chúng tôi, cách gọi “thành phố trong thành phố” là một cách gọi

thiên về yếu tố địa lý, văn học mà ít tính hành chính. Do vậy, chúng tôi tán thành với cách xác định của Dự án Luật, gọi “đơn vị hành chính tương đương” là “thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương”.

## **2. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương**

Hiến pháp năm 2013 đã quy định tại Điều 111 (Chương IX) như sau:

“1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

2. Cấp chính quyền địa phương 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”.

Tại các cuộc Hội thảo, quy định nêu trên hiện đang có nhiều cách hiểu khác nhau, đặc biệt là ý kiến coi *tất cả các đơn vị hành chính (kể cả quận, phường) đều tổ chức cấp chính quyền (gồm có HĐND và UBND)*, không phân biệt “chính quyền địa phương” với “cấp chính quyền địa phương”; thậm chí đã có ý kiến đề nghị trong Dự thảo Luật cần giải thích (bằng một Điều trong Chương I), hoặc đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội có văn bản giải thích quy định tại Điều 111 về nội dung này.

Chúng tôi cho rằng, Hiến pháp năm 2013 đã quy định rất rõ và chúng ta phải có sự nhận thức đúng và thống nhất về quy định về chính quyền địa phương tại Điều 111 (Chương IX). Quy định này cho thấy một cách xác định mới, không coi chính quyền địa phương đơn thuần là sự tập hợp, là phép cộng của hai cơ quan là HĐND và UBND, cũng như đã phân biệt và không đồng nhất “đơn vị hành chính” với “cấp chính quyền địa phương”. Theo quy định này thì “chính quyền địa phương” và “cấp chính quyền địa phương” là hai khái niệm khác nhau. “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính...” nhưng đơn vị hành chính nào được tổ chức “cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND” thì sẽ do “luật định”, sao cho “phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”. Đây là định hướng tổ chức cấp chính quyền địa

phương và Hiến pháp năm 2013 chỉ giới hạn bằng yêu cầu “phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt...”.

Tại Dự thảo lần 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Ban soạn thảo đã căn cứ kết luận của Thủ tướng, Phó Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 176/TB-VPCP và văn bản số 267/TB-VPCP; đồng thời kế thừa một phần kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường để xây dựng theo phương án: Quận và phường không tổ chức HĐND, chỉ tổ chức UBND là chính quyền địa phương của quận, phường, đại diện cho UBND thành phố, thị xã, được giao một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, chịu sự giám sát của HĐND thành phố, thị xã. Các đơn vị hành chính còn lại gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, xã, thị trấn đều tổ chức cấp chính quyền có HĐND và UBND (riêng đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Luật về đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt điều chỉnh) (*Phương án 1*).

Chúng tôi tán thành với phương án này hơn, bởi lý do là nó phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp không quy định mô hình thống nhất trong tổ chức chính quyền địa phương mà tạo cơ sở hiến định cho việc tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Tuy nhiên, chúng tôi vẫn kiên trì với kiến nghị *không tổ chức HĐND huyện, thị xã, thị trấn, quận, phường, thành phố trực thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*<sup>3</sup>, bởi lý do cơ bản là: “huyện, thị xã, thị trấn, quận, phường, thành phố trực thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực

thuộc Trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt là những đơn vị lãnh thổ - hành chính nhân tạo, “những đơn vị được nhà nước trung ương chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính trực thuộc theo nhu cầu quản lý hay còn được gọi là nhu cầu “cai trị” của trung ương. Đối với các lãnh thổ hành chính nhân tạo, việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan địa phương chủ yếu để thực hiện chức năng quản lý”<sup>4</sup>. Do vậy, UBND huyện, thị xã, thị trấn, quận, phường, thành phố trực thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt chỉ là một cơ quan nhà nước đóng trên địa bàn địa phương, là cơ quan hành chính đại diện cho UBND tỉnh, thành phố, được giao thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định theo quy định của pháp luật, chịu sự giám sát của HĐND tỉnh, thành phố. Hơn nữa, trong thực tiễn hoạt động của HĐND huyện, thị xã, thị trấn, quận, phường, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố trực thuộc tỉnh ở nước ta những năm qua đã cho thấy sự trùng lặp, tính hình thức của HĐND cấp này, nhất là ở cấp huyện, khi đại biểu HĐND huyện cũng thường là các vị lãnh đạo của Đảng bộ hoặc HĐND, UBND các xã thực thuộc, trong khi họ đã có những kênh hoạt động khác tương tự giúp cho công tác điều hành hoặc hoạt động đại diện (kênh bên Đảng, bên Ủy ban, bên Mặt trận...)”<sup>5</sup>.

Đối với *phương án 2* của Dự thảo lần 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, “trong trường hợp quận vẫn tổ chức cấp chính quyền (gồm có HĐND và UBND) hoặc ở tất cả các đơn vị hành chính (kể cả quận, phường) đều tổ chức cấp chính quyền (gồm có HĐND và UBND) thì Ban soạn thảo sẽ chỉnh sửa lại Dự thảo Luật cho phù hợp (theo hướng giảm bớt chức năng, nhiệm vụ quyết định các vấn đề ở quận, phường mà tập trung thực hiện chức năng đại diện, chức

3 Chúng tôi cũng đồng tình với kiến nghị không tổ chức cả UBND ở cấp quận.

4 GS, TS. Nguyễn Đăng Dung, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội, tham luận tại Hội thảo “Mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước” do Viện Khoa học Pháp lý tổ chức ngày 27/12/2012.

5 Xem, TS. Nguyễn Hoàng Thanh, Hiến pháp 2013 và sự kế thừa tư tưởng Hồ Chí Minh về tổ chức chính quyền địa phương; Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 16 (272) tháng 8/2014, tr. 16.

năng giám sát của HĐND quận, phường)”<sup>6</sup>; chúng tôi cho rằng, nếu “quận vẫn tổ chức cấp chính quyền (gồm có HĐND và UBND) hoặc tất cả các đơn vị hành chính (kể cả quận, phường) đều tổ chức cấp chính quyền (gồm có HĐND và UBND)” thì việc làm này sẽ không tuân theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là quy định tại khoản 2 Điều 111: “Cấp chính quyền địa phương 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”. Bên cạnh đó, thực tiễn hoạt động của HĐND cấp quận hay của cấp phường trong một thời gian dài vừa qua đã bộc lộ tất cả những sự bất cập, bất hợp lý của nó, nên Đảng ta đã đặt ra vấn đề đổi mới mô hình chính quyền địa phương trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X (năm 2007) và Quốc hội khoá XII đã thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 về “Thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường”. Trở lại mô hình chính quyền địa phương ba cấp (hoặc chỉ thêm cấp quận) có cả HĐND và UBND theo từng cấp, là trái với tinh thần đổi mới mô hình chính quyền địa phương theo Nghị quyết của Đảng và tiếp tục nuôi dưỡng những bất cập đã có và được chỉ ra. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị loại bỏ phương án này ra khỏi Dự án Luật.

### **3. Cách thức thành lập Ủy ban nhân dân quận, phường**

Dự án Luật dành một chương để quy định về tổ chức và hoạt động của UBND ở quận, phường. Các quy định ở Chương này đã kế thừa các nội dung hợp lý của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003; vận dụng kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, phường; đồng thời bổ sung những điểm mới nhằm quy định chi tiết về số lượng, cơ cấu thành viên, nguyên tắc hoạt động, phiên họp của UBND quận, phường; việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thành viên UBND quận, phường; tổ chức, hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc

UBND quận. Ngoài ra, Chương này còn có các nội dung mới, như quy định thành viên UBND quận, phường gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch để bảo đảm nguyên tắc hoạt động của UBND quận, phường theo cơ chế thủ trưởng hành chính, đề cao vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND; xác định mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của UBND quận, phường khi không tổ chức HĐND ở quận, phường; quy định UBND quận, phường thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật và phân cấp, ủy quyền của UBND cấp trên trực tiếp; quy định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch và Phó Chủ tịch UBND quận, phường; đối với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND quận là một bộ phận của Sở chuyên ngành đặt tại địa bàn quận, hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ của Sở chuyên ngành và sự phối hợp công tác của UBND quận. Đây là các quy định hợp lý về tổ chức và hoạt động của UBND ở quận, phường, nơi không tổ chức HĐND. Tuy nhiên, đối với một nội dung rất quan trọng là cách thức thành lập UBND quận, phường thì có nhiều ý kiến khác nhau. Dự thảo Dự án Luật xây dựng theo loại ý kiến thứ nhất, đó là *thực hiện chế độ bổ nhiệm các thành viên UBND quận, phường* trong điều kiện không tổ chức HĐND (như đang thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội)<sup>7</sup>.

Tại các cuộc Hội thảo, nhiều nhà khoa học, quản lý đưa ra phương án khác để thành lập UBND quận, phường. Đó là *Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương đề nghị HĐND cùng cấp phê chuẩn thành viên UBND quận và thành viên UBND phường thuộc quận* (Chủ tịch UBND thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương trình HĐND cùng cấp phê chuẩn danh sách thành viên UBND phường trực thuộc).

Theo chúng tôi, cả hai phương án này đều chưa thỏa đáng. Ở phương án thứ nhất,

6 Tờ trình Chính phủ của Bộ Nội vụ về Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương, tháng 8/2014.

7 Tờ trình Chính phủ của Bộ Nội vụ về Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương, tháng 8/2014.

Dự thảo lần 7 quy định tại Điều 129. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của UBND quận, phường: “1. UBND quận, phường tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc thủ trưởng hành chính, đề cao vai trò và trách nhiệm của Chủ tịch UBND. 2. Bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động của UBND quận, phường”; Điều 130. Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thành viên UBND quận, phường quy định: “1. Chủ tịch UBND quận do Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của tập thể UBND quận. Phó Chủ tịch UBND quận do Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Chủ tịch UBND quận. 2. Chủ tịch UBND phường do Chủ tịch UBND quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của tập thể UBND phường. Phó Chủ tịch UBND phường do Chủ tịch UBND quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Chủ tịch UBND phường. 3. Chủ tịch UBND quận, phường không giữ chức vụ quá hai nhiệm kỳ bổ nhiệm liên tục ở cùng một đơn vị hành chính”, chúng tôi cho rằng:

- Khi quy định người đứng đầu UBND thành phố trực thuộc trung ương thực hiện chế độ bổ nhiệm các thành viên UBND quận, phường, Dự án Luật muốn xác định rõ UBND quận, phường là các cơ quan hành chính cấp dưới của UBND thành phố trực thuộc trung ương và nguyên tắc hoạt động của UBND quận, phường là theo cơ chế thủ trưởng hành chính, đề cao vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND quận, phường. Phương án này đã hàm chứa các hạt nhân hợp lý khi tổ chức cơ quan hành chính của địa phương, nhưng lại chưa có sự thống nhất trong cả hệ thống các cơ quan hành chính từ cấp trung ương đến địa phương, bởi lẽ, nếu theo chế độ bổ nhiệm thì Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương phải là người được Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm đầu tiên, UBND thành phố trực thuộc trung ương là cơ quan hành chính cấp dưới đầu

tiên của Chính phủ, sau đó Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm Chủ tịch UBND quận. Chủ tịch UBND quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm Chủ tịch UBND phường. Trong các tình huống như vậy, Chủ tịch UBND là người đảm nhận vai trò Thị trưởng của địa phương mình, thực hiện cơ chế thủ trưởng hành chính. Hiệu quả hoạt động của toàn bộ bộ máy hành chính sẽ do Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và trước cử tri cả nước. Tổ chức như vậy mới đảm bảo tính thống nhất của hệ thống các cơ quan hành chính.

- Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 130 quy định: “Chủ tịch UBND quận do Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của tập thể UBND quận”. Quy định này hơi mơ hồ, vì buộc phải hiểu: Chủ tịch UBND quận (và tương tự là cấp phường - quy định tại khoản 2 Điều 130) muốn được Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm thì phải có đề nghị của tập thể UBND quận, nghĩa là tập thể UBND quận phải có trước, đề tiến hành đề nghị một người làm Chủ tịch UBND quận. Nhưng luật không quy định tập thể UBND quận phải có từ bao giờ, do ai tổ chức nên, vì ở quận (và tương tự là cấp phường - quy định tại khoản 2 Điều 130) không tổ chức HĐND, tập thể UBND quận (và tương tự là cấp phường - quy định tại khoản 2 Điều 130) gồm những chức danh nào?

Đối với phương án Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương đề nghị HĐND cùng cấp phê chuẩn thành viên UBND quận và thành viên UBND phường thuộc quận, chúng tôi cho rằng, phương án này còn ít thực chất hơn, khó thuyết phục hơn. Bởi lẽ, các đại biểu HĐND thành phố trực thuộc trung ương khó có thể biết hết được gương mặt, nhân thân, trình độ, tâm huyết... của hàng trăm người trong danh sách nhân sự mà mình sẽ phê chuẩn làm thành viên UBND các quận và UBND các phường trong toàn thành phố, nhất là công tác phê chuẩn này sẽ diễn ra ngay từ phiên họp thứ nhất của HĐND thành phố, khi

nhiều đại biểu HĐND thành phố vừa được bầu, đang hết sức ngỡ ngàng với công việc mới. Hơn nữa, nếu danh sách đề nghị phê chuẩn này chỉ do Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương chuẩn bị và đề nghị, thì liệu có đảm bảo tính khách quan, chọn đúng người, hay chỉ mang dấu ấn chủ quan, cảm tính? Còn nếu trước khi Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương trình danh sách nhân sự cho HĐND cùng cấp phê chuẩn thành viên UBND quận và thành viên UBND phường trong toàn thành phố, thì ai, cơ quan nào sẽ giúp Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương chuẩn bị danh sách đó? Nếu có tổ chức, cơ quan nào đó làm việc này, thì hoạt động phê chuẩn có phải chỉ là để hợp thức hóa một sự chọn lựa trước?

Theo chúng tôi, cần thiết phải có một quy trình khác, hợp lý hơn hai phương án nêu trên. Chúng ta biết rằng, hiện nay còn nhiều ý kiến đang băn khoăn về việc không tổ chức HĐND ở cấp quận và phường, nhất là những lo ngại rằng, nếu không có HĐND thì cơ quan nào sẽ đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên? Trên thực tế, điều người dân cần nhất là họ được thực thi quyền lực nhân dân để mang lại lợi ích cho chính người dân. Ở mỗi địa phương cũng vậy. Người dân địa phương muốn người mình bầu ra - đại diện cho mình thực thi quyền lực của mình tại địa phương - phải trực tiếp làm những việc phục vụ cho quyền lợi của chính mình và cộng đồng. Do vậy, theo chúng tôi, để có một cơ quan hành chính phục vụ trực tiếp, hiệu quả cho nhân dân địa phương, ở những nơi không tổ chức HĐND (hay tại quận, phường) hãy để người dân trực tiếp bầu ra UBND.

Đề xuất này không mới. Ngay khi Cách mạng tháng Tám thành công, ngày 21/12/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 77/SL về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố (còn gọi là Sắc lệnh về việc thành lập thành phố trực thuộc Chính phủ Trung ương, hoặc kỳ; thị xã thuộc kỳ hoặc tỉnh). Sắc lệnh quy định, ở mỗi thành phố “sẽ đặt ba thứ cơ quan:

HĐND thành phố, UBHC thành phố và UBHC khu phố”. UBHC thành phố do HĐND thành phố bầu, trong khi UBHC khu phố do cử tri ở khu phố trực tiếp bầu để cơ quan này vừa đại diện cho chính quyền thành phố vừa đại diện trực tiếp cho nhân dân khu phố. Đây là Sắc lệnh đầu tiên về tổ chức chính quyền nhân dân tại các đô thị. Theo Sắc lệnh này, ở đô thị sẽ chỉ có HĐND cấp thành phố, còn UBHC được tổ chức ở hai cấp: UBHC thành phố (do HĐND thành phố bầu) và UBHC khu phố (do cử tri ở khu phố trực tiếp bầu). Nếu Luật Chính quyền địa phương quy định ở những nơi không tổ chức HĐND (hay tại quận, phường) người dân trực tiếp bầu ra UBND thì sẽ là sự trở lại với tư tưởng Hồ Chí Minh về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố.

Việc người dân trực tiếp bầu ra UBND để thực hiện các công việc hành chính nhà nước trên địa bàn trước hết để khẳng định, đây là một cơ quan của dân; do người dân lựa chọn và bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân; thực hiện mọi công việc hành chính nhà nước trên địa bàn và cung ứng các dịch vụ công cho cư dân địa bàn. Đồng thời, UBND phải chịu trách nhiệm trước hết là với người dân trên địa bàn. Người dân là người giám sát, đánh giá, thẩm định chất lượng, hiệu quả công việc của chính quyền tại địa phương mình. Trước mặt các thành viên UBND là cử tri. Họ sẽ tiếp tục được bầu, nếu làm tốt. Ngược lại, người dân sẽ không bầu, sẽ bãi miễn các thành viên này.

Dĩ nhiên, Đảng vẫn lãnh đạo toàn diện đối với công tác cán bộ. Nhưng danh sách nhân sự cấp ủy Đảng đề cử phải có sự hiệp thương trước với đại diện cử tri và Mặt trận Tổ quốc, đạt đến sự đồng thuận, không áp đặt ý chí của cấp ủy.

Về kỹ thuật bầu cử cũng hết sức đơn giản, dễ làm. Việc bầu cử các thành viên UBND quận, phường (số lượng, chức danh do Luật định) sẽ được bầu chung trong cuộc bầu cử đại biểu HĐND thành phố. Còn đội ngũ công chức, viên chức của các UBND quận, phường là đội ngũ chuyên nghiệp, được tuyển dụng và bổ nhiệm theo quy định của các luật công chức, viên chức ■

# Những bất hợp lý trong tổ chức HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH VÀ CÁC KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI

PHAN TRUNG TÚ\*

Trong những năm qua, bằng tổ chức và hoạt động của mình, Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh đã thể hiện được ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, phát huy chức năng giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương, đóng góp vào sự ổn định và phát triển mọi mặt kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng... của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Tuy nhiên, vẫn còn những bất cập, hạn chế ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND. Một trong những nguyên nhân đó là cơ cấu tổ chức của HĐND cấp tỉnh chưa thực sự hợp lý. Vì vậy, cần có những giải pháp đổi mới để cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thực hiện tốt hơn nữa chức năng nhiệm vụ của mình.

## 1. Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 đã quy định Thường trực HĐND cấp tỉnh gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, đến Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Thường trực HĐND được bổ sung thêm chức danh Ủy viên thường trực. Thực tế cho thấy, việc bổ sung thêm chức danh Ủy viên thường trực đã tạo điều kiện thuận lợi để bảo đảm tính thường xuyên, liên tục trong hoạt động của Thường trực HĐND nói riêng và của HĐND nói chung trong thời gian giữa hai kỳ họp, thực hiện nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số. Các nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND cấp tỉnh cũng được bổ sung thêm như: giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương; phê chuẩn kết quả bầu Thường trực HĐND cấp huyện; trình HĐND bỏ phiếu tín

nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND.

Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 cũng đã quy định cụ thể hơn trách nhiệm của Thường trực HĐND về các hoạt động như: chuẩn bị, triệu tập kỳ họp HĐND; đôn đốc, kiểm tra và giám sát UBND cùng cấp, các cơ quan khác của Nhà nước ở địa phương thực hiện nghị quyết của HĐND; điều hoà, phối hợp hoạt động các Ban của HĐND; giữ mối liên hệ với đại biểu HĐND; tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân...

Tại kỳ họp thứ nhất nhiệm kỳ 2011-2016, HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã bầu Thường trực HĐND cấp tỉnh, trong đó, chức danh Chủ tịch HĐND có 25 người là Bí thư tỉnh/thành ủy, 28

\* ThS. Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội



người là Phó Bí thư tỉnh/thành ủy, 10 người là Ủy viên Ban thường vụ tỉnh/thành ủy; 23 người là Ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng, 02 người là Ủy viên dự khuyết Ban chấp hành Trung ương Đảng; 14 người là Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội (ĐBQH). Về Phó Chủ tịch HĐND, có 39 người là Ủy viên Ban thường vụ tỉnh/thành ủy, 20 người là tỉnh/thành ủy viên. Về Ủy viên thường trực HĐND, có 19 người là Ủy viên Ban chấp hành tỉnh/thành ủy. Việc bố trí cán bộ chủ chốt của Đảng giữ các chức vụ lãnh đạo HĐND cũng đã tăng cường được sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng đối với hoạt động của HĐND cấp tỉnh, nâng cao được vai trò, vị thế, quan hệ công tác và khả năng hoàn thành nhiệm vụ của HĐND các tỉnh, thành phố trong cả nước<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, tổ chức của Thường trực HĐND cấp tỉnh đang tồn tại một số hạn chế nhất định. Cụ thể là:

Hiện nay, cơ cấu của Thường trực HĐND cấp tỉnh so với UBND cùng cấp chưa cân xứng và phù hợp. UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, do HĐND thiết lập nên nhưng các thành viên lãnh đạo UBND đều được cơ cấu là Ủy viên Ban Thường vụ hoặc Ủy viên Ban chấp hành tỉnh/thành ủy (hầu hết các tỉnh, thành phố bố trí Chủ tịch UBND là Phó Bí thư tỉnh/thành ủy<sup>2</sup>; 1 - 2 Phó Chủ tịch UBND là Ủy viên Ban thường vụ, các Phó Chủ tịch còn lại và thành viên UBND cấp tỉnh được bố trí là Ủy viên Ban Chấp hành); trong khi đó hầu hết vị trí Chủ tịch HĐND cấp tỉnh do Bí thư hoặc Phó Bí thư cấp ủy kiêm nhiệm, nhiệm kỳ này (2011 - 2016) mới có cơ chế Phó Chủ tịch HĐND cấp tỉnh là Ủy viên Ban thường vụ tỉnh/thành ủy; còn các vị trí Ủy viên Thường trực HĐND, Trưởng Ban HĐND không bắt buộc cơ cấu là Ủy viên cấp ủy ở địa phương. Hơn nữa, việc bố trí Thường trực HĐND tham gia cấp ủy chưa có sự thống nhất giữa các tỉnh, thành phố. Việc bố trí thiếu tương xứng về vị thế chính trị là một trong những nguyên nhân làm cho hoạt động của HĐND cấp tỉnh chưa phát huy đầy

đủ vị trí, vai trò được pháp luật quy định.

Nhiều địa phương<sup>3</sup> cho rằng, việc quy định chức danh Ủy viên thường trực làm giảm vai trò và hiệu lực trong việc thực hiện nhiệm vụ của HĐND cấp tỉnh. Hơn nữa, việc quy định Thường trực HĐND cấp tỉnh chỉ có 3 người, bao gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực như hiện nay chưa đáp ứng đủ yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh. Trong thực tế điều hành công việc, tham gia các cuộc họp, thực hiện các nhiệm vụ giám sát... do chỉ có 3 người nên nhiều trường hợp các thành viên Thường trực HĐND cấp tỉnh không thể làm hết các công việc hoặc chất lượng, hiệu quả thực hiện công việc không cao. Thường trực HĐND chỉ có vai trò “điều hòa, phối hợp” mà không có quyền “chỉ đạo” các Ban của HĐND nên có lúc còn thiếu tính thống nhất, gặp khó khăn trong thực hiện nhiệm vụ.

## **2. Các Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh**

Luật 2003 quy định HĐND cấp tỉnh thành lập ba Ban: 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. Số lượng thành viên của mỗi Ban do HĐND cấp tỉnh quyết định; thành viên của các Ban của HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp.

Các Ban của HĐND có những nhiệm vụ và quyền hạn như: tham gia chuẩn bị các kỳ họp của HĐND; thẩm tra các báo cáo, đề án do HĐND hoặc Thường trực HĐND phân công; giúp HĐND giám sát hoạt động của UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân cùng cấp; giúp HĐND giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp; báo cáo kết quả hoạt động giám sát với Thường trực HĐND khi cần thiết.

1 Báo cáo số 43/BC-BCTĐB ngày 15/02/2012 của Ban Công tác đại biểu thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội

2 Ví dụ như Hà Nội, Hải Phòng, Nghệ An, Thanh Hóa, Hải Dương, Nam Định, Vĩnh Phúc, Quảng Bình, Quảng Trị ... (theo thống kê của tác giả)

3 Vĩnh Phúc, Hải Dương, Nam Định, Bắc Ninh, Thái Nguyên, Yên Bái, Cao Bằng, Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Trị, Phú Yên, Bến Tre, Bạc Liêu, Đồng Nai, Tiền Giang, Long An... (theo thống kê của tác giả)

Bên cạnh đó, Quy chế hoạt động của HĐND<sup>4</sup> đã giành một chương quy định về hoạt động của các Ban của HĐND, trong đó quy định Trưởng ban của HĐND cấp tỉnh có thể làm việc chuyên trách, nếu Trưởng ban làm việc kiêm nhiệm thì Phó Trưởng ban phải làm việc chuyên trách; quy định thời gian mà Trưởng ban hoặc Phó Trưởng ban hoạt động kiêm nhiệm phải dành cho hoạt động của Ban; về công tác phối hợp của các Ban HĐND với các cơ quan liên quan ở trung ương và địa phương; quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ của từng Ban...

Trong nhiệm kỳ 2011 - 2016, HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã thành lập được 217 Ban HĐND, trong đó có 35 địa phương có 3 Ban; 28 địa phương có 4 Ban (ở địa phương có nhiều đông bào dân tộc thành lập thêm Ban Dân tộc). Mỗi Ban của HĐND các tỉnh, thành phố bầu ra từ 1 đến 2 Phó ban, một số tỉnh bầu đến 3 Phó ban ở mỗi Ban (như Sơn La), có địa phương bầu mỗi Ban HĐND có 7 người, có địa phương chỉ có 5 người hoặc 3 người<sup>5</sup>. So với nhiệm kỳ trước đây, số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách ở các Ban của HĐND cấp tỉnh tăng lên. Nhìn chung, thành viên của các Ban của HĐND có năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với lĩnh vực hoạt động, cơ bản đã đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra, giám sát của ban.

Tuy nhiên, tổ chức của các Ban HĐND đang tồn tại một số hạn chế nhất định:

Việc bố trí Trưởng ban, Phó Trưởng ban của Đảng kiêm nhiệm Trưởng ban của HĐND cấp tỉnh ở nhiều địa phương tuy có một số thuận lợi nhất định trong công tác lãnh đạo của cấp ủy đảng cùng cấp, nhưng việc bố trí này cũng làm hạn chế hiệu quả hoạt động của các Ban nói chung và người đứng đầu các Ban nói riêng. Do phải tập trung phần nhiều thời gian thực hiện nhiệm vụ công tác đảng, trong khi một số nơi chưa có cơ chế giao quyền cho Phó Trưởng ban, nên có trường hợp hoạt động của các Ban chưa thật chủ động và bảo đảm yêu cầu về nhiệm vụ và về tiến độ thời gian giải quyết công việc.

Các Ban của HĐND cấp tỉnh có các Trưởng ban hoặc Phó Trưởng ban đa phần hoạt động kiêm nhiệm nên chưa dành được nhiều thời gian, tâm huyết cho hoạt động của đại biểu HĐND, chưa tham gia đầy đủ các hoạt động giám sát, tiếp xúc cử tri của các Ban. Nhân sự các Ban của HĐND không ổn định, thường xuyên có sự luân chuyển, phần lớn chưa thực hiện công tác quy hoạch đối với lãnh đạo các Ban của HĐND cấp tỉnh cũng là nguyên nhân làm hạn chế chất lượng hoạt động của các Ban.

Việc Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định thành lập 3 Ban (Kinh tế - Ngân sách, Văn hóa - Xã hội và Pháp chế) làm cho nhiều địa phương, do đặc thù cần thành lập các ban đặc thù của HĐND nhằm góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND (như HĐND TP. Hồ Chí Minh muốn thành lập Ban Đô thị; HĐND TP. Hải Phòng muốn thành lập Ban Cảng biển) thì không có cơ sở để thực hiện.

### **3. Đại biểu Hội đồng nhân dân**

Luật bầu cử đại biểu HĐND quy định số lượng đại biểu HĐND cấp tỉnh có từ 50 đến 95 đại biểu. Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có 12 điều quy định về đại biểu HĐND (từ Điều 36 đến Điều 47). Theo các quy định này, đại biểu HĐND nói chung, đại biểu HĐND cấp tỉnh nói riêng là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, gương mẫu chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước; tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật và tham gia vào việc quản lý nhà nước. Đại biểu HĐND có quyền 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 pháp luật, chính sách của Nhà nước trong cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc của cán bộ, công chức, nhân viên cơ quan, tổ chức, đơn vị đó; có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước về việc thi hành pháp luật, chính sách của Nhà nước và về những vấn đề thuộc lợi ích chung, Cơ quan hữu quan có trách nhiệm trả lời kiến nghị của đại biểu. Khi đại biểu HĐND yêu cầu gặp người phụ trách của cơ

4 Ban hành kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02/4/2005 của Ủy ban thường vụ Quốc hội

5 Báo cáo số 43/BC-BCTĐB ngày 15/02/2012, Tlđđ.

quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân thì người đó có trách nhiệm tiếp. Đại biểu HĐND có quyền đề nghị HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu. Đại biểu HĐND có nhiệm vụ tham dự đầy đủ các kỳ họp, phiên họp của HĐND, tham gia thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Đại biểu HĐND có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác; nếu đại biểu HĐND không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy mức độ phạm sai lầm mà bị HĐND hoặc cử tri bãi nhiệm...

Theo kết quả cuộc bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011 - 2016, cả nước bầu được 3.822 đại biểu HĐND cấp tỉnh. Trong đó, 688 người là dân tộc thiểu số (chiếm 18%); 962 đại biểu nữ (chiếm 25,17%); 231 đại biểu ngoài đảng (chiếm 6,04%); 406 đại biểu trẻ tuổi (chiếm 10,62%); 142 đại biểu tôn giáo (chiếm 3,72%); 941 đại biểu tái cử (chiếm 24,62%); 02 đại biểu tự ứng cử (chiếm 0,05%)<sup>6</sup>. So với nhiệm kỳ 2004 - 2011, cơ cấu, thành phần đại biểu HĐND cấp tỉnh tương đối hợp lý, chú trọng tỷ lệ đại biểu nữ, người ngoài Đảng, trẻ tuổi. Chất lượng đại biểu được nâng lên một bước cả về trình độ, năng lực, uy tín, phẩm chất đạo đức chính trị. Đây là yếu tố quan trọng để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND cấp tỉnh, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, phát huy dân chủ đại diện, thực hiện các quan điểm của Đảng và Nhà nước về bình đẳng giới, đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ trẻ.

Theo quy định hiện hành, các đại biểu HĐND được bầu ở một hoặc nhiều đơn vị bầu cử hợp thành Tổ đại biểu HĐND. Đây là mô hình phù hợp với tình hình tổ chức và hoạt động của HĐND ở nước ta, trong điều kiện đa số các đại biểu hoạt động kiêm nhiệm. Tổ đại biểu đã góp phần gắn kết hoạt động của từng đại biểu riêng lẻ trong việc thực hiện các nhiệm vụ tiếp công dân, nghiên cứu pháp luật, nghiên cứu tài liệu, tiếp xúc cử tri, thu thập ý kiến và nguyện vọng của cử tri, báo cáo cử tri về kết quả kỳ họp.

Hoạt động của đại biểu HĐND tỉnh, các Tổ đại biểu HĐND tỉnh đã thể hiện được tính hợp lý, hiệu quả trong tổ chức và hoạt động thực tiễn. Tuy nhiên, vẫn còn các bất cập nhất định:

Việc cơ cấu các thành phần của đại biểu HĐND là cần thiết nhằm có được tiếng nói của các tầng lớp nhân dân. Tuy nhiên, trên thực tế ở một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, việc lựa chọn người ứng cử đại biểu HĐND cấp tỉnh quá chú trọng vào cơ cấu, ít dựa trên tiêu chuẩn đại biểu, một đại biểu nhiều khi phải “gánh” nhiều “cơ cấu”, như: trẻ tuổi, thành phần dân tộc, ngành, giới... nên đã dẫn đến việc xuất hiện một số đại biểu có năng lực, trình độ chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ của người đại biểu nhân dân, thiếu kỹ năng hoạt động, yếu về khả năng trao đổi, thảo luận với cử tri những vấn đề mà cử tri quan tâm tại các buổi tiếp xúc cử tri; ít tham gia thảo luận và chất vấn tại các kỳ họp... Hơn nữa, số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách chiếm tỷ lệ thấp, còn có nhiều đại biểu trong khối cơ quan hành chính (như UBND, các sở, ngành) mà chưa có nhiều đại biểu thuộc các khối Đảng, đoàn thể, dẫn đến trong nhiều trường hợp, các đại biểu chưa thực hiện nhiệm vụ một cách công tâm, trách nhiệm cao; có đại biểu ít tham gia các hoạt động của HĐND như giám sát, tiếp xúc cử tri... Một số đại biểu kiêm nhiệm do bận các công việc ở đơn vị công tác nên chưa dành nhiều thời gian thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND. Có đại biểu tuy nắm bắt được tình hình và nguyên nhân của những vấn đề gây bức xúc cho cử tri, cho xã hội nhưng còn nể nang, ngại va chạm, ít tham gia ý kiến thảo luận, chất vấn tại các kỳ họp HĐND. Thậm chí có đại biểu trong cả nhiệm kỳ chưa một lần tham gia phát biểu tại các kỳ họp.

Bên cạnh đó, công tác quy hoạch cán bộ để đào tạo, bồi dưỡng nhằm tạo nguồn đại biểu HĐND chưa được quan tâm. Chất lượng công tác đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao kỹ năng hoạt động cho đại biểu cũng còn nhiều hạn chế. Đa số đại biểu hoạt động theo kiểu kiêm nhiệm, vừa học, vừa làm, đảm trách công việc chuyên môn là chính nên chất lượng hoạt động chưa cao.

6 Báo cáo số 43/BC-BCTĐB ngày 15/02/2012, Tlđd.

Ở nhiều nơi, hoạt động của các Tổ đại biểu HĐND còn chưa thường xuyên, chưa xây dựng được chương trình, kế hoạch công tác; một số Tổ đại biểu chưa phân công đại biểu tiếp dân, nghiên cứu tài liệu, chuẩn bị đóng góp ý kiến cho kỳ họp và các hoạt động có liên quan theo quy định.

#### **4. Văn phòng giúp việc cho Hội đồng nhân dân**

Theo Nghị quyết số 545/2007/NQ-UBTVQH12 ngày 11/12/2007 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định thành lập Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên cơ sở hợp nhất Văn phòng Đoàn ĐBQH và Văn phòng HĐND các tỉnh, thành phố; có nhiệm vụ tham mưu và tổ chức phục vụ hoạt động của Đoàn ĐBQH, Trưởng Đoàn, Phó trưởng Đoàn ĐBQH, ĐBQH, HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND cấp tỉnh. Trong thời gian qua, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND cấp tỉnh nhận được sự quan tâm chỉ đạo, hướng dẫn và tạo điều kiện của lãnh đạo Đoàn ĐBQH, Thường trực HĐND, lãnh đạo Ban của HĐND. Nhờ có sự trao đổi thông tin thông nhất trong Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND nên hoạt động của Văn phòng chủ động, tránh sự trùng lặp, nâng cao chất lượng tham mưu, phục vụ cho Đoàn ĐBQH và HĐND. Ở một số địa phương, đồng chí Trưởng Đoàn ĐBQH đồng thời là Chủ tịch HĐND thì Văn phòng có nhiều thuận lợi trong công tác tham mưu phục vụ vì có sự thống nhất cao trong chỉ đạo giữa Đoàn ĐBQH và HĐND.

Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND cũng luôn nhận được sự quan tâm của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Văn phòng Quốc hội, thường xuyên được mời đại diện tham dự các lớp tập huấn, hội thảo, hội nghị hướng dẫn công tác tham mưu, phục vụ cho cán bộ, công tác Văn phòng, góp phần giúp cho cán bộ Văn phòng có thêm những kiến thức, kinh nghiệm trong việc giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong quá trình hoạt động ở địa phương.

Khi họp nhất, cơ sở vật chất phục vụ hoạt động của Đoàn ĐBQH và HĐND nhiều địa phương được tăng cường. Từ đó, công tác quản lý tài sản, hành chính, quản trị tương đối thuận lợi, tạo được sự thống nhất

trong quản trị - hành chính; việc đón tiếp, phục vụ các đoàn công tác đến làm việc tại địa phương khá kịp thời và chu đáo. Ngoài ra, có thể huy động nguồn lực, tăng cường sự phối hợp, hỗ trợ giữa công chức, nhân viên trong văn phòng về nghiệp vụ, giao tiếp trong nội bộ và ngoài cơ quan, hoạt động của tổ chức Đảng và các đoàn thể công đoàn, đoàn thanh niên.

Nhưng cơ chế tổ chức của Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND hiện nay có quá nhiều đầu mối lãnh đạo (lãnh đạo Đoàn ĐBQH, Thường trực HĐND, lãnh đạo Ban HĐND) nên công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động của Văn phòng trong nhiều trường hợp thiếu sự điều hòa, phối hợp. Nghị quyết 545/2007/NQ-UBTVQH12 quy định Văn phòng phải thực hiện chức năng tham mưu, phục vụ cho quá nhiều chủ thể, nên trong quá trình thực hiện, có lúc bị trùng lặp, chồng chéo và chưa kịp thời. Nội dung, tính chất và phạm vi hoạt động của Đoàn ĐBQH và HĐND khác nhau nên Văn phòng khó phân công các nhóm công việc, chưa tạo được sự kết hợp chặt chẽ giữa các bộ phận trong Văn phòng. Công tác của Thường trực HĐND và các Ban của HĐND theo các nhiệm vụ, quyền hạn, lĩnh vực khác nhau nhưng chỉ có một Phòng công tác HĐND tham mưu phục vụ chung, nên thiếu tính chuyên sâu, việc theo dõi công tác chưa đảm bảo tính hệ thống, đồng thời không tạo sự gắn kết, hỗ trợ khi cần thiết. Nghị quyết 545/2007/NQ-UBTVQH12 chưa quy định cụ thể “tham mưu” là làm những công việc gì, “phục vụ” làm những công việc gì và như thế nào là “giúp”. Do vậy, cách hiểu và cách làm không thống nhất, ảnh hưởng đến công tác lãnh đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ và chất lượng, hiệu quả công tác. Bên cạnh đó, do được thụ hưởng từ hai nguồn kinh phí khác nhau và chức năng phục vụ được coi là chính nên Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND gặp rất nhiều khó khăn trong việc sử dụng kinh phí, trong việc xây dựng chế độ chung đối với công chức, nhân viên trong Văn phòng, trong việc sử dụng nguồn kinh phí đối với các hoạt động chung (mua sắm, bảo trì, sửa chữa tài sản, in ấn tài liệu, sử dụng phương tiện đi lại hoặc chi phí tiếp đón các đoàn khách...). Hoạt động của các Chi bộ và các đoàn thể như Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ... có những bất cập

do việc bố trí công việc đôi khi chồng chéo; cán bộ, chuyên viên công tác ở Phòng công tác ĐBQH nhiều lúc đi công tác, ảnh hưởng đến sinh hoạt chi bộ và đoàn thể. Mặt khác, do nguồn kinh phí tự chủ khác nhau và có hai chủ tài khoản nên mỗi lần Đại hội, hội nghị cán bộ công chức và các tổ chức khác cũng có những khó khăn nhất định<sup>7</sup>.

### **5. Kiến nghị đổi mới cơ cấu tổ chức Hội đồng nhân dân cấp tỉnh**

Từ thực trạng tổ chức của HĐND cấp tỉnh nêu trên, để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND cấp tỉnh, xin được đề xuất một số giải pháp, kiến nghị:

*Về thường trực HĐND cấp tỉnh*, để đảm bảo hiệu quả hoạt động của Thường trực HĐND cấp tỉnh, cần bố trí Chủ tịch HĐND do Bí thư tỉnh/thành ủy kiêm nhiệm hoặc tốt nhất có thể cơ cấu Phó Bí thư tỉnh/thành ủy làm Chủ tịch HĐND chuyên trách. Cần bổ chức danh Ủy viên thường trực và bổ sung thêm ít nhất 01 Phó Chủ tịch HĐND cấp tỉnh, trong đó cơ cấu 01 Phó Chủ tịch là Ủy viên Thường vụ tỉnh/thành ủy; các Phó Chủ tịch HĐND còn lại là tỉnh/thành ủy viên. Bố trí các Trưởng ban và Chánh Văn phòng là thành viên của Thường trực HĐND cấp tỉnh. Quy định Thường trực HĐND là cấp trên của các Ban của HĐND, có nhiệm vụ chỉ đạo hoạt động của các Ban. Có như vậy, trong thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh, Thường trực HĐND mới có thực quyền và điều kiện thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định... Bên cạnh đó, cần lựa chọn người có trình độ, năng lực, uy tín, bản lĩnh chính trị và kinh nghiệm hoạt động thực tiễn bố trí tham gia Thường trực HĐND cấp tỉnh.

*Về các Ban của HĐND cấp tỉnh*, cần quy định số lượng tối thiểu thành viên các Ban của HĐND, hạn chế thành viên là cán bộ cơ quan hành chính, tiến tới không bố trí cán bộ trong cơ quan hành chính làm thành viên của Ban. Chú trọng chất lượng các thành viên của Ban, lựa chọn, bố trí những đại biểu có trình độ, năng lực, am hiểu lĩnh vực chuyên môn làm nòng cốt, tăng cường thành viên là trí thức, những người có trình

độ chuyên môn ở các cơ quan Đảng, đoàn thể.

Tăng cường số lượng thành viên các Ban của HĐND cấp tỉnh hoạt động chuyên trách, trong đó các Trưởng ban, ít nhất 01 Phó trưởng Ban cần phải được quy định trong Luật là hoạt động chuyên trách; có thể có 1 – 2 Phó trưởng ban hoạt động kiêm nhiệm. Số lượng thành viên của Ban cũng phải tăng thêm, từ đó bố trí tăng thêm thành viên của Ban hoạt động chuyên trách. Cần cơ cấu Trưởng ban của HĐND cấp tỉnh tham gia Ban chấp hành tỉnh/thành ủy.

Thành lập thêm các Ban của HĐND theo đặc thù của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Có thể quy định “mở”, căn cứ đặc thù tình hình của địa phương để cho phép HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập thêm các Ban của HĐND nhằm đảm bảo thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐND. Bên cạnh đó, cần có quy hoạch nguồn chuyên trách ở các Ban của HĐND để có thể bổ sung kịp thời trong các trường hợp nghỉ hưu, chuyên công tác thì có thể bổ sung. Ngoài ra, cần có các cơ chế ưu đãi và các điều kiện thuận lợi để thành viên các Ban của HĐND cấp tỉnh hoạt động chuyên trách yên tâm công tác.

*Đối với đại biểu HĐND cấp tỉnh*, cần nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp tỉnh theo hướng kết hợp tốt giữa yêu cầu về tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu, trên cơ sở tiêu chuẩn để chọn cơ cấu, chú trọng tới chất lượng đại biểu, đảm bảo tính đại diện thực sự, đại biểu phải là những người tiêu biểu cho lĩnh vực hoạt động, ngành, giới, tầng lớp nhân dân. Lựa chọn được đại biểu đủ tiêu chuẩn, trình độ, năng lực, uy tín, có đạo đức và tâm huyết với công tác HĐND. Trong đó, tăng cường cơ cấu đại biểu là cán bộ khoa học, trí thức, cán bộ quản lý kinh tế, pháp lý; tăng số đại biểu có trình độ đại học và trên đại học; thực hiện trẻ hoá đại biểu nhằm bảo đảm tính kế thừa và chuyển giao giữa các thế hệ cán bộ.

Giảm dần số đại biểu ở các cơ quan hành chính nhưng phải đảm bảo số đại biểu đại diện trong các ngành quan trọng và lĩnh vực trọng yếu, tăng số đại biểu ở các cơ

7 Báo cáo số 449/BC-BCTĐB ngày 28/11/2012, Tlđd.

quan Đảng, đoàn thể, đồng thời, việc đổi mới cơ cấu đại biểu cũng cần chú ý cơ cấu đại biểu ngoài Đảng, đại diện các tầng lớp dân cư có đủ tiêu chuẩn tham gia HĐND cấp tỉnh. Tăng thêm số đại biểu HĐND cấp tỉnh để có đủ số đại biểu tối thiểu đảm bảo cơ cấu và phần lớn đại biểu đáp ứng yêu cầu chất lượng, trong đó tăng số lượng đại biểu HĐND cấp tỉnh hoạt động chuyên trách từ 10 - 12% (hiện nay) lên khoảng 25 - 30%. Quan tâm, chú trọng công tác quy hoạch cán bộ để đào tạo, bồi dưỡng nhằm tạo nguồn đại biểu HĐND cấp tỉnh; có các chính sách, chế độ, điều kiện thuận lợi cho đại biểu HĐND cấp tỉnh hoạt động cũng như động viên, khen thưởng kịp thời đối với những đại biểu tâm huyết, hoạt động tích cực. Đồng thời, cũng cần có những chế tài cụ thể đối với những đại biểu HĐND cấp tỉnh hoạt động thiếu tích cực, thiếu chủ động.

*Về Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh, cần quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Tổ đại biểu HĐND. Các Tổ đại biểu cần được hoạt động thường xuyên, có kế hoạch cụ thể phân công đại biểu tiếp dân, nghiên cứu tài liệu, chuẩn bị đóng góp ý kiến cho kỳ họp và các hoạt động có liên quan theo quy định; quan tâm xây dựng được chương trình, kế hoạch công tác của các Tổ đại biểu.*

*Đối với Văn phòng giúp việc: Cần sửa đổi, bổ sung Nghị quyết 545/2007/NQ-UBTVQH12, trong đó tách cơ quan này thành hai Văn phòng riêng biệt, bao gồm*

Văn phòng Đoàn ĐBQH để tham mưu, giúp việc cho Đoàn ĐBQH; Văn phòng HĐND cấp tỉnh để tham mưu, giúp việc cho HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, qua đó tham mưu, phục vụ hoạt động có hiệu quả hơn cho Đoàn ĐBQH và HĐND. Trong đó, cần tách Phòng Công tác HĐND thuộc Văn phòng HĐND cấp tỉnh để thành lập các phòng chuyên môn giúp việc cho các Ban của HĐND (Phòng Kinh tế ngân sách giúp việc cho Ban Kinh tế ngân sách; Phòng Văn hóa - xã hội giúp việc cho Ban Văn hóa - xã hội; Phòng Pháp chế giúp việc cho Ban Pháp chế; thành lập các phòng tương ứng với Ban của HĐND theo đặc thù của địa phương); chuyển Phòng Công tác ĐBQH sang Văn phòng Đoàn ĐBQH.

Thiết nghĩ, trong quá trình xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương thay thế Luật Tổ chức HĐND và UBND, sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử ĐBQH, Luật bầu cử đại biểu HĐND và các quy định có liên quan, cần chú trọng đến việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp nói chung, trong đó quan tâm đến cơ cấu tổ chức của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, cơ cấu đại biểu HĐND và Văn phòng giúp việc của HĐND cấp tỉnh, nhằm không ngừng nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND, đáp ứng yêu cầu của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, xứng đáng với niềm tin và lòng mong đợi của nhân dân ■



# CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TỰ QUẢN TRONG PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA

NGUYỄN HOÀNG ANH\*

Dù đa dạng và khác biệt, pháp luật về tổ chức hành chính của các quốc gia trên thế giới đều dành phần quan tâm lớn nhất đến các địa phương và lo điều chỉnh mối quan hệ giữa trung ương - địa phương. Mức độ phân cấp, phân quyền có khác biệt tùy thuộc vào những đặc thù kinh tế, địa lý, xã hội của từng quốc gia. Ở nhiều nước, tự quản địa phương đã phát triển đến trình độ cao. Nghiên cứu, so sánh sơ lược về các dấu hiệu của chính quyền địa phương tự quản trong pháp luật các nước có thể gợi mở những ý tưởng nhất định về tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam, đặc biệt khi Hiến pháp năm 2013 đã có các quy định về phân cấp, phân quyền cho địa phương.

## 1. Đặc điểm của chính quyền địa phương tự quản

### 1.1. Địa phương được quản lý bởi một cơ quan dân cử

Tên gọi của các cơ quan này có thể rất khác nhau, nhưng thông thường nhất là Hội đồng. Tên gọi này phản ánh bản chất của cơ quan là một tập thể những đại diện do nhân dân địa phương bầu ra. Cơ quan này được pháp luật, thậm chí là Hiến pháp quy định. Ví dụ: Điều 93 Hiến pháp Nhật Bản quy định: “Các địa phương sẽ tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) như một cơ quan đề thảo, biểu quyết phù hợp với quy định của luật pháp”. Điều 72 Hiến pháp Cộng hòa Pháp 1958 cũng quy định tương tự: “Các đơn vị hành chính lãnh thổ thực hiện quyền tự quản hành chính thông qua các Hội đồng dân cử, theo những điều kiện luật định”.

Tiêu chí được quản lý bởi cơ quan dân cử là điều kiện bắt buộc để xác định tư cách đơn vị hành chính lãnh thổ. Điều này đã được diễn giải bởi một học giả người Pháp

rằng: “kể từ năm 1958, phương thức quản lý thông qua Hội đồng dân cử đã trở thành căn cứ pháp lý của cơ chế tự chủ của các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Do đó tất cả các cơ quan ra quyết định của các đơn vị hành chính lãnh thổ đều phải được bầu ra theo phương thức phổ thông đầu phiếu”<sup>1</sup>. Như vậy, các thẩm quyền của địa phương được trao cho địa phương đó - mà nhân dân địa phương chính là người nắm giữ. Nhân dân địa phương thực hiện thẩm quyền của mình bằng hình thức dân chủ gián tiếp là bầu ra cơ quan đại diện. Hội đồng dân cử phải là cơ quan có thẩm quyền quyết định các công việc của địa phương chứ không phải là một cơ quan nhà nước do cấp trên cử xuống.

Với cơ quan đại diện do dân bầu ra, địa phương sẽ thành lập các cơ quan hành chính theo nhiều cách khác nhau: hoặc bầu từ chính cơ quan đại diện, hoặc bầu trực tiếp từ dân, thậm chí có thể là thuê người điều hành bộ máy hành chính v.v.. Cơ quan đại diện và cơ quan hành chính sẽ thực hiện quyền tự quản

\* PGS, TS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

1 Martine Lombard, Gilles Dumont, “Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp”, Nhà pháp luật Việt Pháp - Organisation Internationale de la Francophonie, Nxb Tư pháp, H. 2007, tr. 232.

địa phương, thay mặt cho dân địa phương trong các quan hệ pháp luật cụ thể. Với cơ cấu hoàn chỉnh, địa phương có tư cách pháp nhân độc lập, riêng biệt so với chính quyền trung ương và các địa phương khác.

### **1.2. Địa phương có những thẩm quyền riêng biệt và được tự quyết trong phạm vi thẩm quyền đó**

Dấu hiệu có một cơ quan dân cử là chưa đủ để tạo nên một chính quyền địa phương độc lập. Điều cốt lõi là cơ quan đó - sau khi đã được nhân dân địa phương chính thức lập ra - phải có những thẩm quyền tự quyết. Một địa phương mà không có những thẩm quyền tự quyết riêng biệt thì khó có thể có vị trí tự chủ, độc lập nhất định đối với cơ quan nhà nước ở trung ương.

Nhìn lại lịch sử nước ta, quyền quyết định của HĐND theo hướng tự quản đã được ghi nhận trong Hiến pháp 1946 tại Điều 59: “HĐND quyết nghị về những vấn đề thuộc địa phương mình. Những nghị quyết ấy không được trái với chỉ thị của các cấp trên”.

Theo pháp luật nhiều nước, những thẩm quyền riêng của địa phương được quy định theo hai phương án: liệt kê các thẩm quyền của địa phương hoặc quy định theo kiểu loại trừ. Phương án thứ hai thường gặp đối với các địa phương có phạm vi thẩm quyền rộng. Ví dụ khoản 4 Điều 117 Hiến pháp nước Cộng hòa Italia 1947 nêu rằng: “Các khu vực có quyền lập pháp trong mọi vấn đề không được luật nhà nước nêu rõ”. Hiến pháp nước Cộng hòa Ba Lan quy định mở: “Chính quyền địa phương thực hiện các công vụ không được quy định trong Hiến pháp và các đạo luật về các cơ quan khác của nhà nước” (Điều 163) hoặc “Cấp xã thực hiện tất cả các nhiệm vụ của chính quyền địa phương mà không được quy định cho các đơn vị khác của chính quyền địa phương” (Điều 164).

Thẩm quyền của địa phương hoặc được quy định ngay trong Hiến pháp, hoặc do các đạo luật quy định chi tiết. Đối với các chính quyền địa phương tự quản, Hiến pháp Nga quy định “Tự quản địa phương ở Liên bang Nga bảo đảm quyền tự quyết của cư dân đối với các vấn đề tâm địa phương, nắm giữ, sử dụng và định đoạt sở hữu của địa phương”

(Điều 130 khoản 1 Hiến pháp Liên bang Nga). Tương tự, Điều 117 Hiến pháp Hàn Quốc cũng xác định rõ phạm vi thẩm quyền tự quyết của chính quyền địa phương: “Chính quyền địa phương giải quyết các vấn đề hành chính liên quan đến an sinh của dân cư địa phương, quản lý tài sản và có thể đề ra các quy định liên quan đến tự chủ địa phương trong phạm vi luật định” (Điều 117). Điều 94 Hiến pháp Nhật Bản quy định: “Chính quyền địa phương có thẩm quyền trong quản lý tài sản của mình, thực thi các công việc, quản trị hành chính và ban hành các quy định của mình phù hợp với các quy định của pháp luật”.

Cũng có nhiều quốc gia, thẩm quyền của địa phương được quy định trong luật, có thể là đạo luật chung, ví dụ như “Luật chung về các đơn vị hành chính lãnh thổ” của Pháp, hoặc trong các đạo luật chuyên ngành, về từng lĩnh vực cụ thể mà trong đó có sự phân cấp giữa trung ương và địa phương. Điển hình cho trường hợp này, Hiến pháp Indonesia quy định: “Quan hệ về thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền của tỉnh, huyện và thành phố, hay giữa một tỉnh với các huyện, thành phố của nó được quy định bởi luật có liên quan đến đặc thù và tính đa dạng của từng vùng”. Thông thường, việc dành cho các đạo luật quy định về thẩm quyền của địa phương là cách hay dùng ở những quốc gia đang thực hiện quy trình phân cấp, và việc xác định quyền hạn trung ương - địa phương chỉ có thể làm một cách dần dà, trong từng lĩnh vực qua đúc kết từ thực tiễn.

Cá biệt, Hiến pháp Trung Quốc không quy định chung về thẩm quyền của địa phương mà tách biệt thành thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương, bao gồm cơ quan dân cử và cơ quan hành chính địa phương. Ngay trong thẩm quyền của từng cơ quan này, cách quy định cũng không thể hiện rõ đâu là lĩnh vực quyền hạn riêng của trung ương, đâu là của địa phương.

Điều 99 Hiến pháp Trung Quốc quy định như sau: “Chức năng quyền hạn Đại hội Đại biểu nhân dân địa phương:

Đại hội Đại biểu nhân dân các cấp địa phương hoạt động trong phạm vi khu vực hành chính, bảo đảm việc tuân thủ và chấp



hành Hiến pháp, pháp luật, văn bản pháp quy hành chính trên cơ sở quyền hạn do pháp luật quy định, thông qua và ban hành các quyết định, thẩm tra và quyết định kế hoạch xây dựng các công trình công cộng, xây dựng kinh tế, văn hoá địa phương”.

Tuy nhiên, Hiến pháp Trung Quốc lại dành sự quan tâm cho các địa phương tự trị, đúng như tên gọi của chúng, các địa phương này được trao thẩm quyền tự chủ rộng rãi. Các khu tự trị có thể “thực hiện quyền tự trị theo quy định Hiến pháp, pháp luật khu tự trị và các quy định pháp luật khác” (trích Điều 115 Hiến pháp Trung Quốc).

Các thẩm quyền riêng của địa phương càng được quy định chi tiết trong luật bao nhiêu thì phạm vi tự chủ của địa phương càng giới hạn bấy nhiêu. Thông thường, đối với các đơn vị hành chính lãnh thổ có quy chế tự quản hành chính, các thẩm quyền này khó có thể xác định bằng phương pháp liệt

kê đơn thuần. Thay vào đó, sẽ xuất hiện những khái niệm khá trừu tượng, ví dụ: cấp xã ở Pháp có thẩm quyền giải quyết các công việc liên quan đến: “lợi ích chung của xã” (l’interet communal), và Hội đồng xã ban hành nghị quyết để giải quyết các “công việc của xã” (des affaires communales). Phạm vi các khái niệm này khó xác định, bởi nhà làm luật không quy định chi tiết nên người áp dụng và giải thích luật chỉ có thể hình dung các thẩm quyền này bằng việc tự đưa ra các ranh giới về thẩm quyền đó. Theo các học giả Pháp, “Khái niệm lợi ích chung của địa phương đòi hỏi phải tôn trọng sáng kiến riêng và các thẩm quyền của các cơ quan nhà nước khác, đồng thời cũng hàm ý rằng chính quyền của mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ không được phép thực hiện những hoạt động không mang lại lợi ích cho người dân trong đơn vị hành chính lãnh thổ đó”<sup>2</sup>. Các thẩm phán là người giải thích nội hàm của khái niệm này.

### **Box 1**

*Có thể lấy ví dụ vụ án Commune de Villeneuve - d’Ascq, xét xử bởi Tham chính viện Pháp ngày 28/7/1995, với sự phân tích của Ủy viện Chính phủ Remi Schwarz. Trong vụ việc này, Hội đồng xã Villeneuve - d’Ascq đã quyết định trao hai suất học bổng cho hai sinh viên nước ngoài (một ở Rumani và một ở Ba Lan) để họ có thể tiếp tục theo học tiến sĩ ở Pháp trong một ngành khoa học công nghệ chưa có ở nước của họ. Quyết định này của Hội đồng không thuộc bất cứ một lĩnh vực nào do các đạo luật chuyên ngành quy định. Bởi vậy khi bị kiện, các thẩm phán phải xác định xem liệu quyết định trên có thực sự nằm trong phạm vi thẩm quyền chung của Hội đồng xã là “giải quyết các công việc của địa phương”, vì “lợi ích của địa phương” hay không?*

*Tham chính viện cuối cùng đã đồng ý với quyết định của Hội đồng xã, dựa trên các lập luận như sau:*

*Thứ nhất, quyết định của Hội đồng xã nhằm phục vụ lợi ích công, chứ không phải vì lợi ích của những cá nhân nhất định. Trong vụ việc này, lợi ích công biểu hiện ở các đối tượng hưởng lợi: các sinh viên nước ngoài đều xuất thân từ hai địa phương kết nghĩa với xã; và họ theo học đúng ở các trường đại học Pháp đang có mối quan hệ hợp tác với nước họ. Như vậy đối tượng hưởng lợi gián tiếp cũng là chính quyền địa phương (xã) và các trường đại học Pháp có liên quan.*

*Thứ hai: quyết định của Hội đồng xã mang lại lợi ích trực tiếp cho xã. Trong vụ việc này, lợi ích mang đến cho xã được lý giải như sau: việc trao học bổng cho sinh viên theo học các ngành khoa học liên quan đã trực tiếp đóng góp cho các dự án nghiên cứu đã ký kết giữa các trường đại học mà hai sinh viên đang theo học và các doanh nghiệp đóng trên địa bàn xã.*

*Thứ ba: Hội đồng xã phải thực sự khách quan, không thiên vị khi đưa ra quyết định trên, và việc quyết định trao học bổng cho các sinh viên đó không làm ảnh hưởng hoặc xâm phạm vào thẩm quyền của nhà nước trong việc cấp phép nhập cư cho người nước ngoài trên lãnh thổ Pháp<sup>3</sup>.*

2 Martine Lombard, Gilles Dumont, sdd, tr. 246.

3 L’arret Commune de Villeneuve – d’Ascq (CE 28 juillet 1995)

Dựa trên án lệ này (và nhiều án lệ tương tự về sau), nhà làm luật đã xây dựng Thông tư năm 2001 trong đó quy định rõ 3 điều kiện tối thiểu để xác định thẩm quyền của một xã là hợp pháp khi ký kết các thỏa thuận hợp tác với các địa phương nước ngoài: tính vì lợi ích công; phục vụ lợi ích của địa phương và tính vô tư của cơ quan ban hành quyết định.

Như vậy có thể thấy, tại các địa phương tự quản, phạm vi thẩm quyền của địa phương khá rộng và việc xác định ranh giới thẩm quyền giữa trung ương - địa phương hay giữa các địa phương với nhau - nếu nhà lập pháp không can thiệp - thì đó là lĩnh vực của tòa án.

Cuối cùng, các thẩm quyền tự quyết của địa phương phải được thực hiện thông qua hình thức chính thống, đó là biểu quyết của cơ quan dân cử. Hầu như tất cả các quốc gia trên thế giới đều quy định hình thức thực hiện quyền tự quản của địa phương thông qua cơ quan đại diện nhân dân, do nhân dân bầu ra. Hiến pháp Cộng hòa Pháp ghi nhận rằng “Các đơn vị hành chính lãnh thổ được quản lý theo hình thức tự quản bởi các Hội đồng dân cử địa phương và theo các điều kiện do pháp luật quy định” (Điều 72 Hiến pháp 1958). Cá biệt có Hiến pháp Nga quy định chủ thể thực hiện quyền tự quản không phải là “địa phương”, “nhân dân địa phương” mà trực tiếp là “cơ quan tự quản địa phương”. Ở đây có thể nhận thấy sự tương đồng giữa cách quy định của Nga và Trung Quốc.

Quyền tự quản của địa phương được ghi nhận là cơ sở cho sự tồn tại một chính quyền địa phương năng động, tự chủ. Tuy nhiên, để quyền tự quản trở thành thực tế, cần có những công cụ, phương tiện về nhân lực, tài chính đi kèm. Chính vì vậy, ở các quốc gia có chính quyền địa phương tự quản, pháp luật thường ghi nhận củng cố các điều kiện về vật chất để thực thi quyền tự quản đó.

### **1.3. Địa phương có phương tiện để thực hiện quyền tự quản**

Việc quy định các thẩm quyền tự quyết của địa phương sẽ không có ý nghĩa nếu như không trao cho địa phương các phương tiện để thực hiện các thẩm quyền đó. Chính vì vậy, các địa phương tự quản đều có các

nguồn nhân lực và tài chính khá độc lập. Điều này được ghi nhận trong pháp luật. Các phương tiện công cụ để thực hiện thẩm quyền địa phương về cơ bản có: quyền ra văn bản pháp luật, quyền tự chủ tài chính, quyền tự chủ trong tuyển dụng, sử dụng nhân sự. Trong số các phương tiện đó, quan trọng nhất là công cụ tài chính.

Chính quyền địa phương tự quản phải có nguồn thu độc lập. Tại Pháp, đó là nguồn thu từ thuế, theo Điều 72-2 Hiến pháp 1958: “Các đơn vị hành chính lãnh thổ có nguồn lực riêng và được tự do sử dụng nguồn lực đó trong những điều kiện do luật quy định.

Các đơn vị hành chính lãnh thổ có quyền tiếp nhận một phần hoặc toàn bộ các nguồn thu từ các loại thuế. Luật có thể cho phép chính quyền địa phương xác định cơ sở tính thuế và mức thuế trong những giới hạn do Luật quy định.

Nguồn thu từ thuế và các nguồn thu riêng biệt khác của đơn vị hành chính lãnh thổ là phần quan trọng nhất trong toàn bộ nguồn lực tài chính của đơn vị đó”.

Cũng ở Pháp, ngoài thuế, phí là nguồn thu chủ yếu thì nguồn tài chính của các địa phương đến từ khoản trợ cấp của trung ương - nếu như địa phương được chuyển giao các thẩm quyền xưa nay vốn là của trung ương. Nguyên tắc “việc chuyển giao thẩm quyền phải đi kèm với chuyển giao phương tiện, công cụ thực hiện thẩm quyền đó” đã trở thành nguyên tắc Hiến định từ sau khi sửa đổi Hiến pháp năm 2003. Điều 72 bổ sung như sau: “Việc chuyển giao thẩm quyền từ Nhà nước trung ương cho các đơn vị hành chính lãnh thổ phải đi kèm với việc chuyển giao những nguồn lực ngang bằng với mức mà trước đó Nhà nước trung ương đã sử dụng để thực hiện thẩm quyền được giao. Việc quy định thêm thẩm quyền mới hoặc mở rộng một thẩm quyền hiện có nếu làm tăng chi tiêu của đơn vị hành chính lãnh thổ thì phải đi kèm với việc cấp thêm nguồn lực từ Nhà nước trung ương theo quy định của pháp luật”.

Theo quan sát của giới nghiên cứu ở Pháp thì thứ tự các nguồn thu tài chính ở địa phương được sắp xếp từ cao xuống thấp như sau: thuế, lệ phí do địa phương thu; các nguồn cho vay, trợ cấp của Nhà nước trung

ương; các khoản vay bên ngoài; khoản thu từ cung ứng dịch vụ công và bán tài sản của địa phương; khoản tài trợ từ Cộng đồng châu Âu<sup>4</sup>.

Điều đặc biệt là luật cũng lường trước khả năng quyền tự quản địa phương sẽ bị hạn chế khi nhận các nguồn trợ giúp của cấp trên, bởi cơ quan tài trợ thông thường sẽ đặt ra các yêu cầu điều kiện ràng buộc người nhận tài trợ. Vì vậy Điều L.1111-5 của Bộ luật chung về các đơn vị hành chính lãnh thổ của Pháp có quy định: “Xã, tỉnh và vùng chỉ phải tuân thủ theo các yêu cầu và thủ tục sau đây:

1. Các yêu cầu và thủ tục kỹ thuật quy định trong một đạo luật hoặc nghị định hướng dẫn thi hành luật, với điều kiện các yêu cầu và thủ tục đó phải được áp dụng đối với mọi pháp nhân, thể nhân chịu sự điều chỉnh của luật tư hoặc luật công;

2. Các yêu cầu và thủ tục kỹ thuật quy định trong một đạo luật hoặc nghị định hướng dẫn thi hành luật và được áp dụng riêng cho các xã, tỉnh và vùng. Những yêu cầu và thủ tục này được tập hợp trong một Bộ luật riêng.

Khi dành một khoản vay, khoản trợ cấp hoặc khoản giúp đỡ cho xã, tỉnh hoặc vùng, nhà nước trung ương, các đơn vị hành chính lãnh thổ hoặc mọi tổ chức được trao nhiệm vụ thực hiện dịch vụ công không được đưa ra những yêu cầu hoặc điều kiện trái với các quy định nêu trên”.

Các quy định tương tự cũng được thấy trong pháp luật nhiều nước khác. Điều 132 Hiến pháp Nga quy định:

“1. Các cơ quan tự quản địa phương được độc lập quản lý tài sản địa phương, dự toán, phê chuẩn và thực thi ngân sách địa phương, thiết lập các loại thuế và phí địa phương, bảo vệ trật tự xã hội, cũng như giải quyết các vấn đề khác ở tầm địa phương.

2. Các cơ quan tự quản địa phương có thể được pháp luật chuyển giao một số thẩm quyền nhất định của Nhà nước cùng với những điều kiện vật chất và tài chính cần thiết để thực hiện các thẩm quyền đó. Việc

thực hiện các thẩm quyền được chuyển giao chịu sự giám sát của Nhà nước”.

Có thẩm quyền độc lập, có phương tiện thực hiện thẩm quyền, nhưng thẩm quyền tự quản phải được tôn trọng, không chịu sự can thiệp tùy tiện của chính quyền trung ương hay chính quyền địa phương khác. Có như vậy mới hoàn chỉnh cho địa vị của một địa phương tự quản. Điều này được thấy rõ trong pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới.

#### **1.4. Bảo vệ quyền tự quản của địa phương**

Ở nhiều quốc gia trên thế giới, tự quản của địa phương được pháp luật bảo vệ. Ngay trong Hiến pháp cũng ghi nhận điều này. Ví dụ, Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan 1997 ghi nhận “Tính tự quản của các đơn vị của chính quyền địa phương được tòa án bảo vệ”<sup>5</sup>. Hiến pháp Indonesia 1945: “Chính quyền địa phương các tỉnh, huyện và thành phố điều hành và quản lý công việc theo các nguyên tắc tự chủ khu vực và trách nhiệm hỗ trợ” (khoản 2 điều 18). Ở Nga, quyền tự quản địa phương là quyền hiến định. Theo Điều 132 Hiến pháp Nga: “Tự quản địa phương được đảm bảo bởi quyền được tòa án bảo vệ, quyền được bồi thường các chi phí phát sinh từ các quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước, bởi việc cấm hạn chế các quyền của tự quản địa phương đã được Hiến pháp Liên bang Nga và các đạo luật liên bang quy định”.

Việc bảo vệ quyền tự quản địa phương thể hiện nổi bật thông qua: (i) hạn chế tối đa sự can thiệp của trung ương xuống địa phương, thậm chí cắt bỏ quyền giám hộ của trung ương; (ii) các tranh chấp liên quan đến thẩm quyền tự quản địa phương phải do tòa án giải quyết.

Mọi hành động nhằm hạn chế các quyền tự quản địa phương phải được loại trừ. Điều này thể hiện trong các quy định của Luật chung về đơn vị hành chính lãnh thổ ở Pháp, đó là việc trợ cấp, chuyển giao tài chính của trung ương hay chính quyền địa phương khác cho một địa phương không được phép

4 Xem : Jean – Luc Boeuf, Manuela Magnan, *Les collectivités territoriales et la décentralisation, (Các đơn vị hành chính lãnh thổ và sự phân quyền) Decouverte de la Vie publique, La documentation Francaises, 2007.*

5 *Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, CRIGHTS, "Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia", Nxb. Hồng Đức, Hà Nội 2012, tr. 494.*

kèm theo các ràng buộc kể cả về thủ tục đối với địa phương đó. Hiến pháp Cộng hòa Pháp ghi nhận một cách khái quát : “Không một đơn vị hành chính lãnh thổ nào có thể thực hiện quyền lực của mình thay cho một đơn vị hành chính lãnh thổ khác” (Điều 72 Hiến pháp 1958).

Theo Hiến pháp Nam Phi : “Chính quyền trung ương và cấp tỉnh không thể dàn xếp hoặc ngăn cản khả năng và quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị” (Điều 151 khoản 4). Cũng không xa lạ với điều này, Hiến pháp Nhật Bản quy định: “Quốc hội không thể thông qua một đạo luật để áp dụng cho một địa phương nếu đa số cử tri của địa phương đó không chấp thuận” (Điều 95 Hiến pháp Nhật Bản).

Bảo vệ quyền tự quản của địa phương cũng thể hiện thông qua việc cắt giảm quyền giám sát của trung ương đối với địa phương. Ở các quốc gia theo mô hình nhà nước liên bang, sự giám sát của hành chính trung ương đối với các tiểu bang không tồn tại. Nhưng ngay cả ở các quốc gia đơn nhất, có sự phân quyền trung ương - địa phương, thì giám sát hành chính của chính quyền trung ương đối với địa phương đã giảm thiểu đến gần như tối đa. Quá trình phân cấp ở Cộng hòa Pháp thể hiện bằng quá trình trao quyền cho địa phương và cắt giảm sự giám hộ của trung ương. Luật ngày 02/03/1982 đã giới hạn phạm vi kiểm tra hoạt động của chính quyền địa phương: chỉ trong khuôn khổ tính hợp pháp chứ không thể kiểm tra tính đúng đắn, hợp lý trong các quyết định của chính quyền địa phương. Thẩm quyền kiểm tra được chuyển từ các Tỉnh trưởng, Vùng trưởng (người đại diện cho Nhà nước trung ương) sang các Tòa hành chính. Cho đến nay, khi phát hiện các văn bản của chính quyền địa phương vi phạm pháp luật, các Tỉnh trưởng, Vùng trưởng chỉ có thể yêu cầu Tòa hành chính xét xử, và Tòa hành chính là cơ quan duy nhất có quyền tuyên hủy các quyết định của địa phương trái pháp luật.

Thẩm quyền kiểm tra của các Tỉnh trưởng, Vùng trưởng bị thu hẹp đến mức - theo các học giả Pháp thì - dường như “việc

chuyển văn bản trái pháp luật (của chính quyền địa phương) cho tòa án xử lý không phải là nghĩa vụ của Tỉnh trưởng, Vùng trưởng. Mặc dù trong một Quyết định của Hội đồng bảo hiến (Quyết định số 93-335 DC ngày 21/01/1994) có đoạn viết “căn cứ vào Điều 72 của Hiến pháp, việc kiểm tra tính hợp pháp đối với các quyết định của chính quyền địa phương thuộc trách nhiệm của người đại diện Nhà nước trung ương...” nhưng vì pháp luật cũng như án lệ không hề xác định chế tài trong trường hợp người đại diện Nhà nước trung ương không thực hiện trách nhiệm này, cho nên có thể khẳng định rằng đó không phải là một trách nhiệm mang tính pháp lý”<sup>6</sup>.

Ngay cả khi có các cơ chế xử lý khác, thì tòa án vẫn luôn được coi là con đường cuối cùng, bền vững để giải quyết các tranh chấp giữa địa phương với Nhà nước trung ương hay giữa các địa phương với nhau. Pháp luật Ba Lan cho phép cả Thủ tướng, Tỉnh trưởng và các cơ quan kiểm toán có quyền giám sát tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương, nhưng khi có xung đột thì chỉ có Tòa án là cơ quan giải quyết. Điều 165 Hiến pháp Ba Lan quy định: “Các tòa án hành chính có nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp về thẩm quyền giữa các đơn vị của chính quyền địa phương và các cơ quan hành chính nhà nước”. Ở hầu hết các quốc gia có xét xử hành chính, nhiệm vụ quan trọng của Tòa hành chính là phân xử các tranh chấp thẩm quyền giữa địa phương với nhau và giữa địa phương với cơ quan nhà nước trung ương.

Ở các quốc gia có chính quyền địa phương tự quản, việc thừa nhận quyền tự quản địa phương là cả một quá trình lịch sử lâu dài. Và chính việc cho phép tự quản địa phương đã tạo điều kiện cho sự chấp nhận tính đa dạng của địa phương: không có một mô hình chính quyền tự quản địa phương duy nhất trong một quốc gia. Tùy đặc thù của từng địa phương cụ thể, có thể có những địa phương với các quy chế đặc thù. Và cuối cùng, tự quản địa phương thường được bổ khuyết thêm bằng các hình thức dân chủ cơ sở như: trưng cầu dân ý địa phương, lấy ý

6 Martine Lombard, Gilles Dumont, sdd, tr.242.

kiến nhân dân địa phương. Các hình thức dân chủ cơ sở chỉ có thể có ý nghĩa và có tính khả thi trong khuôn khổ nền tự quản địa phương được thừa nhận.

## **2. Liên hệ với Hiến pháp Việt Nam năm 2013**

Hiến pháp năm 2013 đã tạo lập nền tảng mới cho một hệ thống chính quyền địa phương phân cấp ở Việt Nam. Tinh thần phân cấp thể hiện rõ trong các quy định của Hiến pháp tại Chương IX (Chính quyền địa phương) và rất cần được cụ thể hóa bằng các đạo luật.

Ngay trong tên gọi, Hiến pháp năm 2013 đã đổi tên Chương IX Hiến pháp năm 1992 “HĐND và Ủy ban nhân dân” thành “Chính quyền địa phương”. Sự thay đổi này không đơn giản liên quan đến tên gọi, mà còn phản ánh một cách nhìn nhận mới về chính quyền địa phương. Tên gọi chính quyền địa phương phản ánh một tư duy mới: Nếu đặt tên chương là “Chính quyền địa phương” sẽ cho phép nhìn nhận rõ “lát cắt” giữa trung ương - địa phương, cho phép nhìn nhận chính quyền địa phương như là một thực thể riêng, tồn tại khá độc lập so với chính quyền trung ương.

Như vậy, tên gọi mới của Chương thể hiện sự tư duy mới về vai trò, vị trí của địa phương. Tinh thần mới này được thể hiện trong những điều khoản về sau, đặc biệt khoản 2 Điều 113 Hiến pháp: “Cấp chính quyền địa phương 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”. Quy định này đã hé mở khả năng có những địa phương đặc thù với cách tổ chức cấp chính quyền đặc thù.

Tuy nhiên, quy định này của Hiến pháp vẫn còn khá chung chung và các quy định khác chưa có thêm điểm mới để cụ thể hơn tinh thần phân cấp. Bởi vậy, thúc đẩy phân cấp có lẽ là một quá trình lâu dài mà nhiệm vụ đặt lên vai Luật Tổ chức chính quyền địa phương và tất cả các đạo luật chuyên ngành. Như nhận xét của PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa: “có vẻ như cơ hội phân quyền mạch lạc giữa

hai cấp chính quyền trung ương và địa phương đã không được sử dụng trong Bản dự thảo sửa đổi Hiến pháp cập nhật lần cuối vào tháng 09/2013 (nội dung này được giữ nguyên trong Hiến pháp sửa đổi 2013). Vì không phân quyền mạch lạc trong Hiến pháp, các đạo luật kế tiếp, từ ngân sách, đất đai, quy hoạch tới đầu tư công, có thể phải tiếp tục sự mạng thúc đẩy “phân cấp quản lý” rạch ròi hơn, tiến gần hơn nữa tới “phân quyền”<sup>7</sup>.

Đề công cuộc phân cấp cho chính quyền địa phương tiến triển tốt hơn và có thể dần dà tiến đến xu hướng phân quyền, có thể thấy rằng các điểm cải cách mà Luật Tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam cần định hướng nên là:

- Thứ nhất, cần phân định rõ các đơn vị hành chính tự nhiên và nhân tạo, từ đó có cơ cấu tổ chức cấp chính quyền phù hợp. Với các đơn vị hành chính tự nhiên, việc phân cấp, trao quyền có thể thực hiện tốt nhất, bởi với tư cách một thực thể khá hoàn chỉnh, địa phương đó có khả năng sẵn sàng thực hiện quyền tự chủ.

- Khi đã xác định các địa phương có thể thực thi các quyền tự chủ, cần quy định rõ các thẩm quyền của địa phương đó. Đối với những địa phương này, chắc hẳn không thể quy định thẩm quyền chung theo kiểu “Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, ... ra quyết định các biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương”

Chính quyền địa phương cần có những thẩm quyền riêng biệt – so với các cơ quan nhà nước cấp trên. Đó là các thẩm quyền được thực hiện trong phạm vi phân cấp. Có thể các thẩm quyền này được thừa nhận tại Luật tổ chức, hoặc được quy định rành mạch tại các Luật chuyên ngành. Các thẩm quyền đó có thể được quy định theo hướng liệt kê, hoặc lý tưởng hơn – theo kiểu loại trừ: những gì mà không thuộc phạm vi hoạt động của trung ương thì thuộc thẩm quyền của địa phương.

- Cuối cùng, đối với địa phương tự

<sup>7</sup> PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa “Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - cơ sở lý luận, thực trạng, giải pháp”, Kỷ yếu Hội thảo “Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh: thực tiễn và một số vấn đề đặt ra”- Chính phủ Việt Nam – Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội ngày 18/10/2013.

quản, luật cần đổi mới cơ chế giám sát hoạt động của địa phương.

Việc giám sát hành chính của cấp trên nên giảm bớt tối đa, bởi lẽ sự can thiệp hành chính một cách trực tiếp và toàn diện là đi ngược lại với quyền tự chủ của địa phương. Trong bối cảnh chính quyền địa phương phân cấp, tự chủ thì việc giám sát sẽ phải phân biệt hai trường hợp: đối với các thẩm quyền chưa phân quyền cho địa phương – có nghĩa là những thẩm quyền mà địa phương thực hiện căn cứ vào văn bản pháp luật, sự chỉ đạo của cấp trên (ví dụ: trước khi quyết định phải được phê chuẩn, duyệt của cấp trên). Trong trường hợp này, cấp trên có quyền giám sát trực tiếp (giám sát hệ cấp)

thông qua việc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản của chính quyền địa phương nếu trái luật, trái văn bản cấp trên.

Đối với những thẩm quyền đã phân quyền cho địa phương – có nghĩa là những thẩm quyền mà địa phương có toàn quyền tự quyết, thì cấp trên không có quyền giám sát hệ cấp: văn bản của chính quyền địa phương chỉ chịu sự kiểm soát duy nhất của pháp luật – mà đại diện là cơ quan tư pháp. Theo kinh nghiệm của các quốc gia phát triển, cơ quan có quyền giám sát văn bản của địa phương trong trường hợp này là tòa hành chính – hoặc tòa án tư pháp - ở những nơi không tổ chức tòa hành chính chuyên biệt ■

## BẢO ĐẢM ...

(Tiếp theo trang 31)

của Mặt trận còn rất thấp, chưa đáp ứng mong đợi và những đòi hỏi của nhân dân. Thứ nữa, hoạt động giám sát của Mặt trận trong thực tế còn hình thức, hiệu quả pháp lý chưa cao; giám sát phần nhiều mới được thể hiện qua các phát hiện, nêu ý kiến rất nhẹ nhàng tại các kỳ họp, phiên họp của các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng giám sát, chưa có những phương thức giám sát đúng nghĩa. Nhiều đề xuất, kiến nghị của Mặt trận chưa được cơ quan nhà nước, chính quyền các cấp xem xét, giải quyết. Hoạt động giám sát chưa được quan tâm thực hiện thường xuyên, liên tục. Bản thân Mặt trận cũng không tránh khỏi thiếu sót như: nhận thức về giám sát chưa đầy đủ và sâu sắc, xem nhẹ quyền giám sát của chính mình, nói nhiều làm ít, hoạt động giám sát đôi khi chỉ gói gọn trong hoạt động của Ủy ban Mặt trận, chưa lôi kéo, phát huy tổng hợp sức mạnh các tổ chức thành viên tham gia, còn né tránh, ngại va chạm với các cơ quan nhà nước. Chủ trương tăng cường vai trò của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đóng góp ý kiến, kiến nghị (phản biện xã hội) đối với chính quyền liên quan mật thiết đến việc đổi mới, nâng cao sự lãnh đạo

của Đảng, đến hiệu lực quản lý của Nhà nước rất hợp với lòng dân, nhưng chủ trương này chậm đi vào cuộc sống. Do chưa có sự thống nhất trong Đảng, trong các cơ quan nhà nước về vai trò, tác dụng của phản biện xã hội của Mặt trận các cấp, vì vậy, hoạt động của Mặt trận về phương diện này mới chỉ loay hoay ở việc đóng góp ý kiến vào những đề án, dự thảo do các cơ quan Đảng, Nhà nước đưa đến một cách thụ động, nhiều khi hình thức, chiếu lệ.

Ngày 12/12/2013, Bộ Chính trị đã ban hành “Quy chế giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội”, đã tạo cơ sở pháp lý đầu tiên cho hoạt động này. Tiếp theo sau đây cần có quy định cụ thể về cơ chế phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm của chủ thể phản biện xã hội và trách nhiệm, thái độ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chủ trì các đề án, dự án, dự thảo được phản biện. Do vậy, ngoài quy định chung về quyền giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan Đảng và Nhà nước tại Điều 9 Hiến pháp, thì tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương cũng cần ghi rõ nội dung này của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân đối với chính quyền địa phương ■

# PAPI

Chỉ số hiệu quả quản trị  
và hành chính công  
cấp tỉnh ở Việt Nam

## Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân

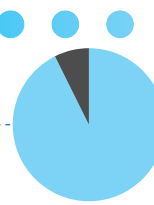
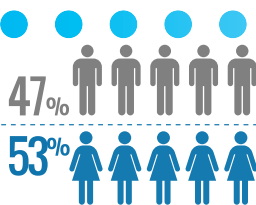
PAPI là khảo sát xã hội học lớn nhất tại Việt Nam tập trung tìm hiểu hiệu quả công tác điều hành, thực thi chính sách, cung ứng dịch vụ công dựa trên đánh giá và trải nghiệm của người dân, với dữ liệu được thu thập thường niên.



Cho đến nay, chỉ số PAPI đã thu thập và phản ánh trải nghiệm của

**47.389**

người dân của toàn bộ 63 tỉnh, th. phố.



Là nguồn dữ liệu thực chứng hỗ trợ công tác theo dõi và giám sát của Quốc hội, Hội đồng Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chính phủ, các cơ quan nhà nước, và các bên liên quan

ít nhất **12**

tỉnh/thành phố

đã ban hành những quyết sách nhằm tăng cường điểm mạnh, cải thiện điểm yếu được phát hiện qua PAPI: Bình Định, Bình Thuận, Cà Mau, Đắk Lắk, Đắk Nông, Đồng Tháp, Kon Tum, Quảng Ngãi, Thái Nguyên, Hà Giang, Phú Yên và An Giang

ít nhất **15**

tỉnh/thành phố

đã tổ chức hội thảo chuyên đề để phân tích so sánh kết quả PAPI: An Giang, Hà Giang, Lào Cai, Phú Yên, Bắc Giang, Đồng Tháp, Thái Nguyên, Bình Định, Đà Nẵng, Quảng Nam, Cao Bằng, Điện Biên, Sóc Trăng, Trà Vinh, Ninh Bình, Hà Nam và Kon Tum.

### 1 Tham gia của người dân ở cấp cơ sở

2013 giảm 20% so với 2011

27.4% 47.4%

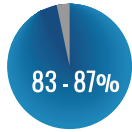
người dân biết đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn



Tỉ lệ người dân >18 tuổi tham gia bầu cử

đại biểu Quốc hội 66%

đại biểu HĐND các cấp 71%



Tỉ lệ người dân trực tiếp đi bầu trường thôn/tổ trưởng tổ dân phố

Tỉ lệ người dân tham gia vào việc quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng bằng tiền đóng góp của dân tại địa bàn cư trú

34% 2011

45% 2013



### 2 Công khai minh bạch

20.8%



số người được hỏi có biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã/phường nơi họ cư trú.

1.6% Bắc Giang

49.2% Bà Rịa-Vũng Tàu

Khác biệt giữa địa phương cao nhất và thấp nhất



37%

biết thông tin về thu, chi ngân sách của xã, phường, thị trấn nơi họ cư trú.

58%

cho biết danh sách hộ nghèo của xã, phường, thị trấn được công bố công khai.



### 3 Trách nhiệm giải trình với người dân

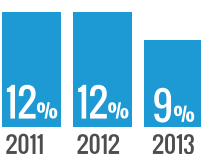
14% đã từng liên hệ với trường thôn/tổ trưởng tổ dân phố để giải quyết khúc mắc



Trong số đó

84%

cho biết cuộc gặp với cán bộ thôn/tổ dân phố giúp giải đáp phần nào các khúc mắc.



số người được hỏi đã đến gặp cán bộ chính quyền xã/phường

36.6% có Ban Thanh tra nhân dân tại địa phương cư trú

17% có Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng tại địa phương cư trú

### 5 Thủ tục hành chính công

Yếu tố chính ảnh hưởng đến mức độ hài lòng của người dân với dịch vụ hành chính công

1. Thái độ thiếu tôn trọng của công chức
2. Công chức chưa thạo việc,
3. Thiếu rõ ràng về thủ tục cần làm
4. Thiếu công khai về lệ phí làm thủ tục

MỨC ĐỘ HÀI LÒNG CỦA NGƯỜI DÂN VỚI CÁC DỊCH VỤ CÔNG (thang điểm 0-8)



### 4 Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công



Bắc Giang 27%

đồng ý với nhận định 'cán bộ chính quyền không dùng công quỹ vào mục đích riêng'.

48%

không tố cáo tham nhũng vì cho rằng tố cáo cũng không mang lại lợi ích gì.



Tiền Giang 80%

không phải đưa hối lộ để có được việc làm trong khu vực nhà nước ở địa phương của họ.

43%



51%

không phải đưa hối lộ mới được chăm sóc tốt hơn ở bệnh viện công tuyến huyện, thành phố.

63%

không phải "bồi dưỡng thêm" cho giáo viên để HS tiểu học được quan tâm hơn.

### 6 Cung ứng dịch vụ công

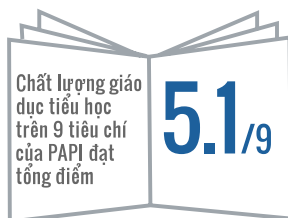
CHẤT LƯỢNG BỆNH VIỆN CÔNG CHỈ ĐẠT

5.75/10



15% đã là nạn nhân của 1 trong 4 loại hình tội phạm an ninh, trật tự: (bị mất trộm phương tiện đi lại, bị trộm đột nhập vào nhà, bị cướp giật và bị người lạ hành hung).

1. Thái độ thiếu tôn trọng của bác sĩ
2. Tần suất thăm khám bệnh thấp
3. Chi phí khám chữa bệnh chưa hợp lí



CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH VỚI GIÁO DỤC TIỂU HỌC

1. GV có trình độ sư phạm chưa tốt
2. Phụ huynh HS phải "bồi dưỡng thêm" để con em mình được quan tâm hơn
3. Thiếu trao đổi, phản hồi thông tin giữa nhà trường và phụ huynh.

98%

HỘ DÂN CÓ SỬ DỤNG ĐIỆN

40.2%

cho biết nước máy về tận nhà là nguồn nước chính cho ăn uống.

