
NGHIÊN CỨU

VỀ LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Nguyễn Đăng Dung*

Khoa Luật, ĐHQGHN, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 15 tháng 7 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 8 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 09 tháng 9 năm 2016

Tóm tắt: Luật tổ chức chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp mới mở ra khả năng phân định thẩm quyền trung ương và địa phương, giữa địa phương với địa phương, để tăng cường tính chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền, nhưng vẫn chưa thể hiện tinh thần của chế độ tự quản địa phương. Một trong những yêu cầu của nhà nước pháp quyền, cũng là hướng tiên tiến của chế độ quản lý nhà nước đối với các địa phương.

Từ khóa: Chính quyền địa phương, phân quyền, tản quyền, chính quyền tự quản.

"Chúng ta cần phải... đưa chính quyền của chúng ta trở thành một bộ máy gồm (1) một nền đại cộng hòa liên bang, để giải quyết các vấn đề đối ngoại và các vấn đề cấp liên bang; (2) một chính quyền bang, để giải quyết những gì gần trực tiếp đến các công dân; (3) các nền cộng hòa cấp địa hạt, để chịu trách nhiệm về và giải quyết các vấn đề của các khu dân cư; (4) các nền cộng hòa cấp tiểu khu để giải quyết các vấn đề tuy nhỏ nhưng lại rất nhiều và thu hút quan tâm của người dân trong tiểu khu. Như thế, 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".

(Thư Jefferson gửi một người cùng thời của ông là Samuel Kercheval)

1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

Khác với các hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới quy định rõ hai phần hợp thành một bộ máy nhà nước thống nhất là Chính quyền trung ương và Chính quyền địa phương. Tinh thần của Hiến pháp mới qua các quy định của Chương IX Chính quyền địa phương thể hiện rất rõ sự phân cấp phân quyền, như các đặt vấn của Jefferson, Tổng thống thứ ba đồng thời cũng là tác giả của bản Tuyên ngôn Độc lập năm 1776 của Hoa Kỳ các đây hơn 230 năm. Về mặt thuật ngữ khái niệm chính quyền địa phương bao quát hơn khái niệm chính quyền địa phương được thay bằng việc liệt kê ra 2 cơ quan chính yếu của chính quyền địa phương là

*ĐT.: 84-4-37547913

Email: dangdung52.pld@gmail.com

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Và đây cũng là thuật ngữ được dùng của Jefferson ở bức thư gửi một người bạn cùng thời ở phần trên.

Việc quản lý ở địa phương đã từ xa xưa nhà nước nào cũng phải tiến hành. Bởi một lẽ thông thường rằng, không một chính phủ của một là nước nào chỉ thực hiện quyền lực nhà nước của mình ở một chỗ, nơi tọa ngự của các cơ quan Nhà nước trung ương [1, tr.415]. 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 giải quyết, vì số lượng các đơn vị hành chính địa phương rất nhiều 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 hết, hơn nữa biên giới thích hợp cho một hoạt động này, thì lại ít khi đồng nhất lại thích hợp cho một loại hoạt động khác. Một thị trấn được cung cấp nước từ chỗ này, nhưng lại được thoát nước ở những chỗ kia. Hệ thống giao thông nối liền các vùng trong một thị xã với nhau và với các vùng phụ cận theo một kế hoạch, 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 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 [1, tr.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. Chính quyền địa phương được xem xét “như là một cành quyền lực thứ tư, chỉ phụ thuộc vào pháp luật và chịu sự xét xử của tòa án, không trực thuộc chính phủ và các cơ quan của chính phủ kể cả từ trung ương lẫn địa phương” [2, tr.102]. Ngược lại quan điểm này, trong tình trạng hiện nay của việc xây dựng “Nhà nước thịnh vượng chung,” đòi hỏi sự can thiệp ngày càng sâu rộng vào tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội của các cơ quan nhà nước trung ương, xuất hiện mối quan

hệ ngày càng trở nên chặt chẽ giữa nhà nước và địa phương tự quản, nên các cơ quan tự quản của địa phương ngày càng trở thành một bộ phận của chính quyền hành pháp [2, tr.103-104].

Tuy vậy, tính tự quản của chính quyền địa phương vẫn được nhiều nhà luật học bảo vệ, chủ yếu là từ phía hệ thống pháp luật Angle-Sắc xôn, chính quyền địa phương chỉ có thể thực hiện được chức năng của mình ở đâu, mà ở đó chính quyền trung ương không có điều kiện thực hiện quyền lực của mình [3].

Tổ chức chính quyền địa phương phụ thuộc vào nhiều thứ, nhưng trước hết 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 2 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, nhà nước buộc phải thừa nhận trong quá trình thực hiện sự cai trị – quản lý của mình trên toàn vẹn lãnh thổ quốc gia. Ví dụ như các Commun của các nước phương Tây, xã, làng ở các nước phương Đông (Việt Nam), 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. Con người có nhân quyền nên địa phương cũng có quyền tự quản. 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 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 [4]. Trong nhiều nền hành chính hiện nay đã bỏ qua những ranh giới “cổ truyền”, kể cả những ranh giới chính trị, trong việc thi hành các nhiệm vụ mới. 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 thuế, khu cảnh sát, khu phòng hoả, khu học đường..... Mỗi một địa giới đáp ứng được một yêu cầu quản lý nhất định. Loại ranh giới địa phương tốt nhất đối với một chương trình bảo vệ lâm sản tuyệt nhiên không thể trùng với ranh giới tối hảo của khu vực thủy điện lực [5, tr.627]. Các khu nói trên hoàn toàn có tính chất hành chính, việc tổ chức các cơ quan nhà nước ở đơn giản chỉ cần những cơ quan hành chính để đảm nhiệm chức năng hành chính như mục tiêu của nó đã đề ra. 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 trên bổ nhiệm, mà không cần có sự lựa chọn bằng phương 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.... Việc hình thành và phát triển nhà nước Việt Nam cũng gắn liền với lịch sử hình thành và phát triển của chính quyền địa phương. Ngay chỉ tính đến thời kỳ phong kiến nhà nước Việt Nam đã có tới 3 cuộc cải cách, đến thời thuộc địa cũng có tới ít nhất 1

lần, ở chế độ dân chủ cũng có tới ít nhất 1 lần, sau ngày thống nhất cũng có tới ít nhất 1 lần nhập các đơn vị hành chính để tiến lên xây dựng xã hội chủ nghĩa, mà chưa kể các lần thử nghiệm bỏ HĐND ở quận, huyện phường như hiện nay chưa có điểm kết thúc...

Vì vậy việc sửa đổi hay làm mới Luật tổ chức chính quyền địa phương lần này thể hiện tinh thần Hiến pháp mới là công việc rất khó khăn, cần phải có một sự chuẩn bị chu đáo.

2. Những điểm mới của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành

Thứ nhất, về đơn vị hành chính. Luật Tổ chức chính quyền địa phương xác định các đơn vị hành chính gồm có tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; xã, phường, thị trấn và đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt. Như vậy, so với Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã bổ sung thêm đơn vị hành chính: thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Đây là quy định nhằm cụ thể hóa Điều 110 Hiến pháp năm 2013.

Thứ hai, về tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính. Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định cấp chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính gồm có HĐND và UBND. Chính quyền địa phương ở nông thôn gồm chính quyền địa phương ở tỉnh, huyện, xã. Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn.

Sau một thời gian dài thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội, Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định cấp chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị

hành chính đều phải có HĐND và UBND. Ngoài ra, một trong những điểm mới nổi bật của Luật Tổ chức chính quyền địa phương so với Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đó là có sự phân biệt giữa chính quyền địa phương ở nông thôn và ở đô thị, phù hợp với đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư, kết cấu hạ tầng và yêu cầu quản lý ở mỗi địa bàn.

Thứ ba, về nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương. Luật quy định rõ hơn về cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân tạo cơ sở pháp lý để củng cố, hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp. Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định HĐND thành phố trực thuộc trung ương được thành lập thêm Ban đô thị vì đây là những đô thị tập trung, có quy mô lớn, mức độ đô thị hóa cao và có nhiều điểm đặc thù khác với các địa bàn đô thị thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Về UBND, nếu như trước đây, theo quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, không phải người đứng đầu của các cơ quan chuyên môn của UBND nào cũng là ủy viên của UBND thì đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã mở rộng cơ cấu tổ chức UBND theo đó tất cả người đứng đầu của các cơ quan chuyên môn của UBND đều là ủy viên của UBND. Đây là quy định nhằm phát huy trí tuệ tập thể của các thành viên UBND, tăng cường hiệu lực giám sát của HĐND đối với UBND cùng cấp thông qua cơ chế lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu.

3. Mặc dù vừa được thông qua, nhưng Luật tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam vẫn thể hiện nhiều tư duy cũ không thể hiện được tinh thần của luật tự quản địa phương

Thứ nhất phải có nội dung rất quan trọng là chưa gạt bỏ tất cả, hay chỉ ít về cơ bản những quy định thể hiện nhận thức tư duy bao cấp về chính quyền địa phương. Phải nhận thức rõ ràng, rằng những tư duy cũ của cơ chế tập trung bao cấp không chỉ chứa đựng trong tổ chức và hoạt động kinh tế, đối với các doanh nghiệp kinh tế, mà tồn tại ngay trong các quy định về

chính quyền nói chung và chính quyền địa phương nói riêng. Chính đây mới là nơi chủ yếu của các quy định tập trung, bao cấp. Những quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền nói chung, trong đó có chính quyền địa phương là hình thức thể hiện nội dung bao cấp, tập trung trong việc quản lý xã hội nói chung và trong việc quản lý kinh tế nói riêng. Nội dung chính của tư duy chính là việc không phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo.

So với bộ máy của chính quyền trung ương, thì việc tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương là thể hiện cơ chế bao cấp rõ nhất và nhiều nhất. Vì sự bao cấp và tập trung chỉ có thể xảy ra từ trung ương xuống địa phương, chứ không bao giờ có chiều ngược lại. Sự giản đơn và tập trung bao cấp có thể được thể hiện bằng một loạt những biểu hiện sau đây:

- *Thứ nhất*, đất nước Việt Nam 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 3 cấp của chính quyền địa phương. Cùng một vấn đề cả 4 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.

- *Thứ hai*, cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền cấp dưới là bản sao của chính quyền cấp trên. Cấp trên có cơ cấu tổ chức nào 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 của 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 Hội đồng nhân dân (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 đấy xuất phát từ nhu cầu quản lý chung của 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 Ủy ban nhân dân 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 địa phương cũng có các cơ quan chuyên môn đó tương ứng. Số lượng, tên gọi của các cơ quan chuyên môn của mỗi địa phương cũng dập khuôn giống nhau mặc dù đặc điểm tính chất, yêu cầu quản lý ở mỗi địa phương có sự khác nhau.

Thứ ba, Luật Tổ chức chính quyền địa phương chưa triệt để tạo điều kiện cho việc 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 trong hoạt động không dựa vào pháp luật, không coi pháp luật là cơ sở pháp lý hoạt động của mình, mà chỉ dựa vào ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương mang nặng nhiều quy định còn thể hiện ở sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, hạn chế sự chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp trên, hạn chế vai trò của pháp luật, nhiều quyết định của chính quyền đã được thông qua, nhưng không có hiệu lực thi hành ngay, mà còn phải chờ sự phê chuẩn của cấp trên. Tinh thần này thể hiện rất rõ trong các quy định về việc phê chuẩn việc bầu ra các thành phần của Ủy ban nhân dân các cấp, và việc điều động các thành viên Ủy ban nhân dân theo quyết định của người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên. (Điều 20, Điều 29 Luật tổ chức chính quyền địa phương). Các thức quy định này làm cho chính quyền địa phương ở Việt vẫn chỉ là cách tay nối dài của chính quyền trung ương [6, tr.45].

Muốn cho hoạt động của hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương như vậy, thì phải có sự phân định thẩm quyền rất rạch ròi giữa các chính quyền địa phương và giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Điều này được thể hiện rất rõ trong quy định

của Hiến pháp: *Nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương* (Khoản 2 Điều 112). Đây là một vấn đề khó, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung, từng vấn đề cụ thể phải giành cho các đạo chuyên ngành quy định.

Thứ tư, Chính quyền các cấp chưa được tổ chức theo đa dạng các mô hình theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Điều 111 Hiến pháp quy định:

1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định.

Các nhà lập hiến phân biệt rất rõ giữa "cấp chính quyền địa phương" và chính quyền địa phương. Nếu như các cơ quan hành chính được tổ chức ra ở tất các đơn vị hành chính, thì chỉ có một số đơn vị hành chính có HĐND được gọi là cấp chính quyền có cả HĐND và UBND. Muốn vậy thì trước hết là 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 đó phải phân biệt đơn vị hành chính nhân tạo, mà mục tiêu của 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: Thứ nhất là cộng đồng lãnh thổ và thứ hai là 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 2 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).

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 trung ương và các chính quyền cơ sở. Mấy thế kỷ qua, theo dòng chảy của lịch sử, 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 kiểm 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 phải được quy định một cách rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật, thì 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 thuộc về địa phương. Địa phương về phía mình cần phải chủ động, sáng tạo trong phạm vi

pháp luật quy định, nhưng không vượt ra khỏi những phạm vi đã được pháp luật quy định.

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.

Khác với trước đây, Hiến pháp mới 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 quyết định. 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 cho nhiều người có chuyên môn, nghề nghiệp khác nhau, họ cần phải tập trung thời gian và công sức cho sự 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 mà phải thành lập một hội đồng 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 sau này trở thành đô thị, với sự phát triển khoa học công nghệ người dân sinh sống có những chuyên môn khác nhau, họ dùng chuyên môn của mình để kiếm tiền hơn, họ sẵn sàng trả tiền cho việc phải trực tiếp bàn bạc, rồi nhất là đắp đê ngăn đập, 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 bàn bạc, cũng như không phải trực tiếp hò nhau đào đê đắp đập. 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.

Vì vậy, Hiến pháp mới đã mở ra khả năng đa dạng hóa các mô hình tổ chức chính quyền địa phương, khả năng chính quyền địa phương tự trị, tự chịu trách nhiệm, có ngân sách riêng. Đây là tiền trung ương, đây là tiền địa phương. Đó là cái khó nhất. Cần có ngân sách tự trị. Cần làm rõ tiền của địa phương là tiền nào, và tiền nào cũng thu ở địa phương, nhưng thuộc về trung ương.

Theo mô hình mới, quyền của người đứng đầu các cơ quan hành pháp ở địa phương nhất là ở đô thị rất cao có thể gọi là thị trưởng và cũng có thể do dân trực tiếp bầu ra. Quyền của thị trưởng rất lớn. Thị trưởng là người chịu trách nhiệm trước người dân, thị trưởng không làm tốt thì dân sẽ bỏ phiếu bầu người khác. Qua lá phiếu, người dân bầu ra thị trưởng rồi giám sát luôn thị trưởng, người dân tín nhiệm thì bầu tiếp, không thì bầu người khác. Bản thân khái niệm thị trưởng đã cho thấy vai trò cá nhân, khác với ông chủ tịch Ủy ban của cơ chế tập thể. Đã là Ủy ban thì phải bàn bạc. Còn ở đây thị trưởng tự quyết, tự chịu trách nhiệm, chủ thể mà thị trưởng phải chịu trách nhiệm duy nhất là Hội đồng, và người dân bầu 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, đổ cho quyết định của Ủy ban, hay Đảng ủy.

"Nghề" điều hành thành phố là nghề vất vả, phải có kinh nghiệm, trong tương lai có thể mở ra sự đấu thầu cho những người có tay nghề quản lý đô thị. Người 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 ông là người

đề xuất chủ trương. Ông ấy phải ra đi, phải dám từ chức, địa phương phải thuê người khác khi tình hình địa phương không được cải thiện. Vai trò mới của thị trưởng khắc phục tình trạng ai lên Chủ tịch Ủy ban cũng không mang lại gì khác người trước cho người dân. Những bước tiến tạo ra rất chậm chạp. Hoặc như hiện tượng có người làm bí thư tỉnh ủy 2 nhiệm kỳ xong chuyển sang làm Chủ tịch Ủy ban, hoặc ngược lại. Như vậy, không tạo ra tiến triển, 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 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 cho họ "phế truất" họ.

Chính ngay trong sự phân quyền này đã tạo ra cơ chế kiểm soát đối với vai trò của thị trưởng, quyền lực to 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 trưởng mới phát huy hiệu lực tốt nhất. Nếu không như vậy, thì tình hình vẫn như hiện nay, chưa phân cấp, phân quyền đầy đủ, các địa phương đều thi đua xin đầu tư, xin dự án với cơ chế xin cho. Vì phải lấy các lá phiếu từ địa phương trong các cuộc bỏ phiếu trong cấp Đảng và Nhà nước, nên các quan chức trung ương đều tìm cách chiều các quan chức địa phương, dẫn đến các nguồn lực của quốc gia bị dàn trải phân tán. Địa phương nào cũng có cảng biển, cũng có sân bay... Đó là thực trạng cần phải ngăn chặn.

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 vì các cơ quan quản lý cấp trên vì quá ở xa không thể tiện lợi và không thể trực tiếp thực hiện các công việc quản lý của mình, 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

cũng kèm theo có các lãnh thổ khác nhau. Lãnh thổ của việc bảo vệ rừng không bao giờ là tốt, hay là 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, y tế, môi trường, các hạt giao thông... Mỗi một vùng quản hạt này theo các địa giới lãnh thổ khác nhau, không một vùng lãnh thổ quản lý nào có thể trùng khít nhau, như cách thức vẫn thực hiện hiện nay.

4. Kết luận

Mặc dù đã có những cố gắng nhất định thể hiện tinh thần của Hiến pháp mới năm 2013 như việc mở ra khả năng phân định thẩm quyền thẩm quyền trung ương và địa phương, giữa địa phương với địa phương, để tăng cường tính chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền, pháp điển hóa về cơ bản các văn bản pháp luật về chính quyền địa phương, nhưng về cơ bản Luật tổ chức chính quyền địa phương được Quốc hội khóa XIII thông qua năm 2015 vẫn chưa thể hiện tinh thần của chế độ tự quản địa phương. Một trong những yêu cầu của nhà nước pháp quyền, cũng là hướng tiên tiến của chế độ quản

lý nhà nước đối với các địa phương. Đó là những hướng đi cơ bản cho sự phát triển của chính quyền địa phương hiện nay của các nền dân chủ trên thế giới mà chúng ta phải tính đến trong tương lai.

Lời cảm ơn

Bài viết được thể hiện trong khuôn khổ Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp ĐHQG Hà Nội, mã số QG.15.62

Tài liệu tham khảo

- [1] The Great issues of politics, by Leslie Lipson Copyright 1965.
- [2] G. Barabsep. Các cơ quan tự quản của các nhà nước hiện đại (Mỹ, Anh). M. 1971 tr. 102 (Bản tiếng Nga).
- [3] Davies K. Local government Law. London. 1983 p. XXXV
- [4] The Elements of Political Science, by Alfred de Grazia Copyright 1959 by Princeton, New Jersey.
- [5] Alfrred De Grazia Chính trị học yếu lược. Trung tâm nghiên cứu Việt nam tr. 627
- [6] Nguyễn Ngọc Chí: Phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam thực trạng và triển vọng. Nxb, CÔNG an Nhân dân, 2011.

Vietnam Law on Local Government Organization: A Review

Nguyen Dang Dung

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Abstract: Although Vietnam Law on Local Government Organization under the provisions of the new Constitution opens up an opportunity to delimit authority between the central government and the local government, between the local government and the local government for the purpose of enhancing authorities accountability, it has yet to show the spirit of the local self-government regime - one of the requirements of the rule of law.

Keywords: Local government, decentralization, decentralized, self-government.