

Phân quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số khía cạnh lý luận - thực tiễn và pháp lý

Phạm Hồng Thái*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 23 tháng 02 năm 2011

Tóm tắt. Hiện nay, việc sử dụng phương thức phân quyền đã trở thành phổ biến trong các quốc gia phát triển, dân chủ và pháp quyền và là nguyên tắc của nhà nước pháp quyền. Do đó, để có thêm cách nhìn và góp phần đánh giá rõ vai trò, công dụng của phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước, bài viết bàn luận về phân quyền, phân cấp ở khía cạnh phương pháp luận, khía cạnh pháp lý của nó, mối liên hệ giữa hình thức cấu trúc nhà nước với phân quyền và vấn đề phân cấp ở Việt Nam hiện nay.

Ngày nay các quốc gia trên thế giới có nền dân chủ xã hội phát triển đều áp dụng phương thức phân quyền, tản quyền trong quản lý nhà nước với những mức độ khác nhau. Các phương thức này ngày càng tỏ rõ những ưu thế của nó, không một quốc gia phát triển, dân chủ và pháp quyền nào mà không sử dụng phương thức phân quyền cả chiều ngang, chiều dọc và phân quyền đã trở thành nguyên tắc của nhà nước pháp quyền.

Trong chính thể cộng hòa, dân chủ và xu hướng xây dựng nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta thì việc nghiên cứu về lý thuyết phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước có ý nghĩa lý luận và thực tiễn rất sâu sắc.

Để có thêm cách nhìn và góp phần đánh giá rõ vai trò, công dụng của phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước, bài viết bàn luận về phân quyền, phân cấp ở khía cạnh phương pháp

luận, khía cạnh pháp lý của nó, mối liên hệ giữa hình thức cấu trúc nhà nước với phân quyền và vấn đề phân cấp ở nước ta hiện nay.

1. Phân biệt một số khái niệm tập quyền, tản quyền, ủy quyền, phân quyền

Để hiểu về phân cấp trong quản lý nhà nước trước hết cần phân biệt sự khác nhau giữa một số khái niệm: tập quyền, tản quyền, ủy quyền và phân quyền.

- Tập quyền là phương thức quản lý đòi hỏi sự tập trung cao độ, việc giải quyết mọi vấn đề nhà nước tập trung vào chính quyền Trung ương, ở đó không có sự phân quyền, phân cấp một cách rõ ràng, ổn định. Mọi hoạt động của các thiết chế cộng đồng địa phương đều căn cứ vào những quyết định, chỉ thị của chính quyền trung ương, của cơ quan cấp trên. Chế độ quản lý này tạo thành một nền hành chính cai trị, cai quản, một chế độ thu lại thứ bậc với nhiều đẳng cấp, hàm chức khác nhau. Phương thức này được áp dụng ở mọi nhà nước phong kiến và cả những

* ĐT: 84-4-37547787.

E-mail: thaihanapa@yahoo.com

nhà nước kiểu khác trong những giai đoạn lịch sử nhất định, đặc biệt trong điều kiện chiến tranh đòi hỏi phải tập trung cao độ sức người sức của để phục vụ cho chiến tranh. Thực tiễn lịch sử đương đại có những quốc gia áp dụng phương thức này với những thành công nhất định.

Khi áp dụng phương thức này mọi cấp hành chính - lãnh thổ đều phải chấp hành Luật, các mệnh lệnh, quyết định của cấp trên. Nhưng mô hình này ngày càng trở nên lạc hậu không phù hợp với sự phát triển của dân chủ, không phù hợp với nền kinh tế thị trường, không phát huy được tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, tính cực chính trị của quần chúng nhân dân, do đó nội dung phương thức tập quyền cũng dần được thay đổi với các biểu hiện của nó về quy mô, tính chất, lĩnh vực quản lý.

- Tản quyền về bản chất chỉ là sự biểu hiện của tập trung, nhưng để hạn chế những nhược điểm của tập quyền, giảm mật độ tập trung của chính quyền trung ương tại thủ phủ của nó, hạn chế tình trạng quan liêu của chính quyền trung ương trong việc giải quyết các vấn đề phát sinh tại các cộng đồng lãnh thổ, để thực hiện các công việc của mình chính quyền trung ương đặt các bộ phận cơ cấu của mình tại các địa phương để giải quyết những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của trung ương. Các cơ cấu tản quyền thực chất là “*người*” đại diện của chính quyền trung ương, cấp trên trong quan hệ với cấp dưới để giải quyết các vấn đề phát sinh ở địa phương thuộc thẩm quyền của cấp trên. Hiện nay ở nước ta các cơ quan quản lý nhà nước trực thuộc theo ngành dọc có thể hiểu thuộc cơ cấu “*tản quyền*” như: Hải quan, Thống kê, Kho bạc, Ngân hàng nhà nước, Kiểm toán nhà nước...

- Ủy quyền thực chất là việc cơ quan cấp trên trao cho cơ quan cấp dưới thực hiện quyền giải quyết các công việc của mình trong những điều kiện cụ thể, mà cấp trên thấy mình không cần phải trực tiếp giải quyết. Ủy quyền thường được thực hiện theo từng vụ việc cụ thể, khi ủy quyền thì chính quyền cấp trên, người lãnh đạo cấp trên có thể trao cho cấp dưới cả các phương tiện vật chất kỹ thuật, tài chính để thực hiện các

công việc nhất định. Trong trường hợp ủy quyền, thì chính quyền cấp trên, người lãnh đạo cấp trên giữ quyền kiểm tra, giám sát đối với cấp dưới nghiêm ngặt. Người được ủy quyền không có quyền ủy quyền cho người khác. Cơ quan, người ủy quyền có thể rút sự ủy quyền vào bất kỳ lúc nào khi xét thấy cần thiết.

Phân quyền có nhiều cách hiểu khác nhau: có người quan niệm phân quyền là “*phân chia quyền lực, hay tam quyền phân lập*”. Nếu hiểu phân quyền là phân chia quyền lực thì sẽ dẫn đến tình trạng đưng độ, mâu thuẫn giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp, sự cục bộ, cát cứ địa phương, không đảm bảo được tính thống nhất của quyền lực nhà nước, không bảo đảm tính thống nhất trong quản lý nhà nước. Tuy nhiên, cách hiểu phổ biến hiện nay và được nhiều người chấp nhận đó là: Phân quyền bao gồm hai nội dung: phân quyền theo chiều ngang và phân quyền theo chiều dọc.

Phân quyền theo chiều ngang thực chất là sự phân công chức năng, phân định thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, tạo thành một cơ chế độc lập giữa các cơ quan cùng cấp và tạo ra cơ chế để các cơ quan đó có thể kiểm soát và kiểm chế lẫn nhau để tránh lạm quyền. Phân quyền theo chiều ngang trước hết thể hiện sự phân quyền bảo đảm sự độc lập về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan thực hiện các quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp; giữa các cơ quan trong cùng hệ thống hành chính - giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, giữa các cơ quan chuyên môn Đây là cách hiểu và được áp dụng phổ biến trên thế giới với những biểu hiện và biến thể khác nhau của nó: phân quyền cứng rắn (như ở Mỹ và một số quốc gia theo mô hình này) và phân quyền mềm dẻo (như ở Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức...) [1,2].

2. Mối liên hệ giữa hình thức nhà nước và phương thức quản lý nhà nước

Với quan niệm hình thức nhà nước là phương thức, cách thức tổ chức và thực hiện

quyền lực nhà nước và mối quan hệ giữa quyền lực với công dân, trong các giáo khoa và trong các công trình nghiên cứu về hình thức nhà nước, một quan niệm phổ biến và được nhiều người thừa nhận: hình thức (hay hình thái) nhà nước được tạo bởi ba yếu tố: hình thức chính thể, hình thức cấu trúc và chế độ chính trị. Hình thức chính thể gồm: chính thể quân chủ và chính thể cộng hòa (chính thể quân chủ có chính thể quân chủ chuyên chế, chính thể quân chủ hạn chế, chính thể cộng hòa có cộng hòa đại nghị và chính thể cộng hòa tổng thống); hình thức cấu trúc nhà nước có nhà nước đơn nhất, nhà nước liên bang và liên minh nhà nước; chế độ chính trị có chế độ phân dân chủ và chế độ dân chủ. Tất cả các yếu tố hình thức chính thể, hình thức cấu trúc và chế độ chính trị của nhà nước đều ảnh hưởng sâu sắc, có tính quyết định tới phương thức, cách thức quản lý đất nước.

Mỗi yếu tố thuộc hình thức nhà nước cũng có những bước chuyển nhất định của nó trong lịch sử. Hình thức chính thể chuyển từ chính thể quân chủ chuyên chế tới => chính thể quân chủ hạn chế => chế độ cộng hòa với những biến thể của nó; hình thức cấu trúc nhà nước từ nhà nước đơn nhất => đến nhà nước liên bang, liên minh nhà nước, đôi khi cũng có chiều ngược lại; chế độ chính trị chuyển từ phân dân chủ đến => dân chủ.

Trong chính thể quân chủ chuyên chế với quan niệm và thực tiễn quyền lực của nhà vua là vô hạn, vua là con trời, đất của vua và các thần dân đều là của vua, ở đó chỉ tồn tại một phương thức cai quản đất nước duy nhất là tập quyền, không có sự phân quyền cả theo chiều dọc và chiều ngang. Chính từ trong chế độ đó đã nảy sinh ra triết lý và dần là thực tiễn phân quyền. Khi chuyển sang chính thể quân chủ hạn chế thì quyền lực của nhà vua bị giới hạn bởi những thiết chế mới trong nhà nước - thiết chế đại diện - nghị viện (hay quốc hội) và thiết chế trực tiếp điều hành đất nước - thiết chế hành pháp và thiết chế bảo đảm công lý - tư pháp. Khi chuyển sang chế độ cộng hòa (cả cộng hòa đại nghị, hay cộng hòa tổng thống) thì quyền

lực nhà nước được phân thành quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp một cách khá rành mạch, mỗi nhánh quyền lực này do một thiết chế nhà nước thực hiện. Như vậy, trong mỗi bước chuyển của quyền lực nhà nước tất yếu dẫn đến sự thay đổi của phương thức thực hiện quyền lực nhà nước - phương thức cai quản đất nước: từ tập quyền đến phân quyền.

Về hình thức cấu trúc nhà nước trên thế giới hiện nay có hai mô hình cấu trúc nhà nước: Nhà nước liên bang, nhà nước đơn nhất.

Với cấu trúc nhà nước liên bang, quan hệ giữa nhà nước liên bang và các chủ thể liên bang được thiết lập trên cơ sở nguyên tắc tản quyền (phi tập trung hóa). Khi mới thành lập các nhà nước liên bang áp dụng học thuyết “*Chủ nghĩa liên bang nhị nguyên*” (Dualistic Federalism). Nội dung của chủ thuyết này là cân bằng quyền lực giữa nhà nước liên bang và các chủ thể thuộc liên bang bằng cách phân định rõ thẩm quyền của liên bang và thẩm quyền của từng bang. Nhà nước liên bang và các nhà nước là chủ thể liên bang độc lập thực hiện các quyền hạn của mình, không can thiệp vào công việc thuộc quyền hạn của chủ thể khác. Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ năm 1787 áp dụng mô hình này.

Về sau đa số các nhà nước liên bang áp dụng chủ thuyết “*Chủ nghĩa liên bang hợp tác*” (Co-operative Federalism) làm cơ sở cho việc thiết lập quan hệ giữ liên bang và các chủ thể liên bang. Nội dung của chủ thuyết này là nhà nước liên bang phối hợp, hợp tác, giúp đỡ, hỗ trợ các bang trong quá trình phát triển.

Việc phân định thẩm quyền giữa liên bang và các bang được tiến hành trên cơ sở sau:

- Hiến pháp liên bang liệt kê những vấn đề thuộc thẩm quyền liên bang và những vấn đề thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang (Achentina, Canada, Thụy Sĩ, Vêneduêla...).

- Hiến pháp liên bang liệt kê những vấn đề thuộc thẩm quyền liên bang, những vấn đề thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang, và những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết chung của liên bang và của các chủ thể liên bang (Liên bang Đức, Malaixia).

- Hiến pháp liên bang quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền liên bang, thuộc thẩm quyền chung của liên bang với các chủ thể thuộc liên bang, ngoài những phạm vi đó những vấn đề còn lại thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang [3].

Nhà nước đơn nhất cũng có nhiều mô hình khác nhau:

- Nhà nước đơn nhất tập quyền (The central unitary state). Mô hình này được áp dụng ở các nước xã hội chủ nghĩa (trước đây) và một số nước khác. Với mô hình này chính quyền địa phương vừa phải chấp hành Hiến pháp, luật, các quyết định, văn bản của chính quyền cấp trên, mặt khác khi thực hiện những vấn đề thuộc thẩm quyền của mình do pháp luật quy định nhưng vẫn phải xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên.

- Nhà nước đơn nhất tản quyền (The decentral unitary state). Theo mô hình này mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc tản quyền. Theo nguyên tắc này chính quyền nhà nước trung ương chuyển giao cho chính quyền địa phương cấp cao nhất (tỉnh, vùng) độc lập thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định, chẳng hạn như việc: ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về tổ chức bộ máy hành chính quyền địa phương mình, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính thuộc tỉnh, phát triển giáo dục, y tế, thành lập các đơn vị cảnh sát địa phương... Chính quyền cấp tỉnh lại tiến hành phân cấp cho chính quyền cấp dưới.

- Nhà nước đơn nhất phân quyền (The relative decentral unitary state). Theo mô hình này chính quyền trung ương giao cho chính quyền địa phương quyền tự quản ở một mức độ nhất định. Chính quyền địa phương do nhân dân địa phương bầu ra có nhiệm vụ, quyền hạn quản lý các vấn đề thuộc phạm vi địa phương. Chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân, có ngân sách và đội ngũ công chức địa phương riêng - không gọi là công chức nhà nước, mà là công chức địa phương.

Như vậy, cấu trúc của nhà nước có ảnh hưởng trực tiếp đến phân quyền trong một quốc

gia, phân quyền giữa nhà nước liên bang và các chủ thể liên bang, giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Thực tiễn áp dụng chế độ phân quyền ở các quốc gia cũng rất khác nhau. Nếu nước Mĩ áp dụng “*cơ chế phân quyền cứng rắn*” thì nước Pháp, Đức lại áp dụng cơ chế “*phân quyền mềm dẻo*”.

Thực tiễn lịch sử đã chỉ ra rằng: trong từng chính thể, hình thức cấu trúc, từng chế độ chính trị và trong từng bước phát triển khác nhau của các quốc gia, do những điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội mà có những phương thức, cách thức quản lý nhà nước khác nhau: tập quyền, tản quyền, phân quyền, phân cấp. Các phương thức đó phản ánh độ phát triển xã hội và nền văn minh dân chủ xã hội của các quốc gia. Nhưng mỗi phương thức đó có những ưu thế, hạn chế nhất định, do đó trong nhận thức và thực tiễn cũng không thể tuyệt đối hóa phương thức này hay phương thức khác, mỗi phương thức chỉ mang lại hiệu quả, phù hợp với hoàn cảnh lịch sử cụ thể của từng quốc gia, trong từng giai đoạn lịch sử nhất định. Do đó, trong thực tiễn các nước đều áp dụng tất cả những phương thức này ở những khâu, những mặt, những lĩnh vực nhất định của quản lý nhà nước một cách khá linh hoạt.

3. Phân cấp ở Việt Nam hiện nay

Thuật ngữ phân quyền không được sử dụng chính thức trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam và trong các văn bản pháp luật của Nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, mà dùng phổ biến thuật ngữ phân cấp.

Quan điểm về phân cấp ở nước ta trước hết được thể hiện trong các văn kiện của Đảng, Hội nghị Trung ương 8 khóa VII đã khẳng định: “*Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp tập trung quản lý vĩ mô...*”. “*Xác định rành mạch cụ thể trách nhiệm và thẩm quyền quản lý của Bộ và chính quyền địa phương phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng ngành, từng lĩnh vực...*”. Hội nghị Trung ương 3 khóa VIII tiếp tục khẳng định: “*Chính phủ và bộ máy hành*

chính nhà nước thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội, quốc phòng an ninh và đối ngoại theo đúng chức năng phù hợp với cơ chế mới”; “phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ”. Quan điểm về phân cấp lại tiếp tục khẳng định trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, X và XI, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 đến 2010, nhiều văn bản Luật, pháp lệnh, nghị định đã thể chế hóa quan điểm phân cấp thông qua việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền.

Theo tinh thần, nội dung các văn bản nói trên về phân cấp quản lý và phân tích sự điều chỉnh của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước được quy định trong Hiến pháp, các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước và một số Luật chuyên ngành có thể nhận thấy trong đó đều chứa đựng sự phân công nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp của quản lý nhà nước, từ đó có thể nhận thấy: *Phân cấp thực chất là việc phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính. Nhìn từ chế độ quản lý thì bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn do mình nắm giữ cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục bằng phương thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoặc bằng cách chuyển cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể bằng các quyết định hành chính.*

Với cách hiểu như vậy, thì bản chất của phân cấp là phân quyền theo chiều dọc tương ứng với quan niệm về phân quyền ở các nước.

Nội dung của phân cấp là trao cho mỗi cấp chính quyền, mỗi khâu trong bộ máy những nhiệm vụ, quyền hạn giải quyết những công việc nhất định. Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước thể hiện qua các quyền và trách nhiệm:

- Quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước, hoặc quyền cung ứng các dịch vụ hành chính công, dịch vụ công trong các lĩnh vực, quy mô

nhất định theo nguyên tắc các công việc được trao “trộn gói” cho từng cấp quản lý, có nghĩa việc của cấp này sẽ không thuộc quyền của cấp khác. Tuy vậy, trong một số trường hợp thì công việc của cấp này đồng thời cũng là công việc chung của cấp khác.

- Quyền về ngân sách, tài chính độc lập với cấp khác để thực hiện các quyền, trách nhiệm được trao.

- Quyền về tổ chức, nhân sự để đảm bảo việc thực hiện các nhiệm vụ, công việc quản lý hoặc cung ứng các dịch vụ hành chính công, dịch vụ công.

Như vậy, phân cấp ở nước ta thực chất là trao cho từng cấp hành chính - lãnh thổ những quyền tự quyết định, tự quản lý những công việc cụ thể nhất định trên các lĩnh vực. Các cấp chính quyền có những nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực của mình tùy theo khả năng thực tế của địa phương để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Nhiệm vụ, quyền hạn tự quyết đó được thực hiện thông qua các pháp nhân công quyền là: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân. Nhưng hoạt động của chính quyền địa phương đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương, hoạt động của chính quyền cấp dưới chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên.

Vấn đề phân quyền và phân cấp không phải là vấn đề hoàn toàn mới lạ ở nước ta cả về lý luận nhận thức và thực tiễn, đã có nhiều hội thảo, diễn đàn khoa học bàn luận về vấn đề này. Về thực tiễn nhìn một cách khách quan việc phân cấp trong quản lý đối với các ngành, lĩnh vực ở nước ta cũng đã được tiến hành với những mức độ khác nhau, trên những lĩnh vực nhất định ngay từ những năm tháng chiến tranh và trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nhưng chủ yếu là quản lý, điều hành đất nước theo nguyên tắc tập trung.

Ngày nay trước những yêu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phân cấp trong quản lý nhà nước lại được đặt ra và hướng tới mục tiêu:

- Phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền Nhà nước;

- Bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương.

Phân cấp trong quản lý nhà nước dựa trên cơ sở những quan điểm, nguyên tắc:

- Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quan điểm này một mặt thể hiện sự thống nhất quyền lực nhà nước ở khía cạnh chính trị, xã hội của vấn đề, đồng thời thể hiện khía cạnh phân quyền theo chiều ngang (lập pháp, hành pháp và tư pháp), sự phân cấp (phân quyền theo chiều dọc giữa các cấp chính quyền). Việc thực hiện nguyên tắc này nhằm bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra, đồng thời phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

- Tuân thủ nguyên tắc kết hợp quản lý theo lãnh thổ và quản lý theo ngành, trong quản lý ngày nay yếu tố lãnh thổ phải được tôn trọng, đề cao hơn yếu tố ngành, điều đó đòi hỏi phải phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang bộ với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp tỉnh đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ.

- Bảo đảm hiệu quả của quản lý nhà nước. Hiệu quả của quản lý nhà nước là hiệu quả tổng hợp - hiệu quả kinh tế - xã hội. Do đó, trong phân cấp phải tôn trọng nguyên tắc này, điều này đòi hỏi cần phải phân cấp theo quan lý việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và

nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện, phân cấp phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp.

- Phân cấp phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, đơn vị hành chính - lãnh thổ, với đô thị, nông thôn, với xu thế mở cửa, hội nhập khu vực, quốc tế.

- Phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức nhân sự và các điều kiện cần thiết khác, phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan.

- Bảo đảm đầy đủ quyền, các phương tiện để thực hiện phân cấp và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp trong việc quyết định, thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính, đồng thời phát huy quyền làm chủ của nhân dân tham gia quyết định các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, tham gia quản lý nhà nước.

- Phân cấp phải được thực hiện trên cơ sở một hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật đồng bộ, thống nhất, gắn với đổi mới cơ chế và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền, của các đơn vị cơ sở.

- Đối với những vấn đề đã phân cấp, chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện, các bộ ngành trung ương có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn và kiểm tra, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật hoặc trái với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực thì xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cáo với Thủ tướng Chính phủ xem xét.

Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ ngày 30 tháng 6 năm 2004 Về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh đã được ban hành, trong đó có nhận xét:

- Chính phủ đã có nhiều giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới phân cấp giữa trung ương và

địa phương. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, quyết định dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, phân bổ và điều hành ngân sách địa phương, quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp, quản lý các hoạt động sự nghiệp và quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức.

Những kết quả đạt được về phân cấp những năm vừa qua đã phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, khai thác các nguồn lực góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ tốt hơn cho nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân.

Tuy vậy, quá trình phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp vừa qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý:

Phân cấp nhưng chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ, kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm, chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Tình trạng này xảy ra trong thực tiễn ở một số địa phương, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý đất đai.

Chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước. Chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân cấp.

- Phân cấp nhiệm vụ cho cấp dưới, nhưng chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và nhu cầu cụ thể của mình.

- Một số nội dung phân cấp đã được pháp luật quy định nhưng chậm được triển khai thực

hiện hoặc thực hiện không triệt để. Mặt khác, các quy định phân cấp hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn.

Những hạn chế, bất cập trên đây do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng chủ yếu là do các nguyên nhân: nhận thức, quan điểm về các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán, lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán, mật tập trung, khó điều hành. Trong tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện, chưa chú trọng đến tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới.

Nhận định này vẫn còn nguyên giá trị của nó tới ngày nay, mặc dù việc phân cấp quản lý trên nhiều lĩnh vực đã được pháp luật quy định rõ ràng và đầy đủ, khoa học và phù hợp với thực tiễn hơn.

Để tiếp tục đổi mới trong phân cấp và thực hiện phân cấp có hiệu quả hơn cần phải:

Một là, đổi mới nhận thức về phân cấp

Về nhận thức cần phải ý thức được rằng: không một quốc gia được gọi là phát triển mà ở đó không có sự phân quyền, phân cấp mạnh mẽ. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, mở rộng quyền dân chủ, hội nhập và mở cửa ở nước ta hiện nay cần coi phân cấp là phương thức hữu hiệu nhất để giải phóng mọi tiềm năng, kể cả tiềm năng con người để phục vụ cho phát triển đất nước, các vùng, miền và các cộng đồng lãnh thổ dân cư địa phương.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện thể chế về phân cấp

Để thực hiện được quan điểm phân cấp trong giai đoạn mới cần phải tiếp tục hoàn thiện thể chế, pháp luật trên cơ sở quan điểm: không nên quan niệm tập trung là xấu, phân cấp là tốt hay ngược lại. Điều quan trọng là đúng đắn,

khoa học lĩnh vực nào cần được quản lý tập trung, lĩnh vực nào cần được phân cấp mạnh mẽ. Các cơ quan nhà nước ở Trung ương tập trung ban hành chính sách, thể chế, kiểm tra việc thực hiện chính sách, thể chế chỉ cần tập trung quản lý, giải quyết những vấn đề có tính chiến lược, ý nghĩa quốc gia, dân tộc; còn lại phải phân cấp cho địa phương. Chính quyền địa phương trực tiếp giải quyết những vấn đề cụ thể có ý nghĩa địa phương, trực tiếp cung ứng các dịch vụ hành chính công, tổ chức cung ứng các dịch vụ công cho công dân, tổ chức. Đồng thời phải có quan điểm mới về xây dựng và ban hành pháp luật về phân cấp trên cơ sở nguyên tắc quy định rành mạch về từng loại việc cả quản lý lẫn cung ứng dịch vụ công cho từng cấp hành chính, những việc thuộc trung ương làm thì không trùng với việc của địa phương; việc của từng cấp cũng không thể trùng nhau. Điều này có nghĩa là phải quy định cụ thể từng loại việc thuộc từng cấp quản lý: loại việc thuộc Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, loại việc thuộc chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; loại việc thuộc chính quyền cấp huyện; loại việc thuộc chính quyền cấp xã và những loại việc nào đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa các cấp, các ngành để thực hiện.

Ba là, tiếp tục cải cách thủ tục hành chính

Trong quản lý điều hành nền hành chính nhà nước, giải quyết các công việc nhà nước, công việc của công dân, thủ tục hành chính có ý nghĩa, vai trò đặc biệt quan trọng. Thủ tục hành chính là phương thức để đưa các quy định thể chế vào đời sống nhà nước, đời sống xã hội. Do đó, đi đôi với việc phân cấp quản lý phải đồng thời tiến hành cải cách thủ tục hành chính theo hướng “một cửa” và một “cửa liên thông” ở tất cả các cấp, các ngành để giải quyết các công việc một cách đơn giản, nhanh chóng, kịp thời phục vụ mọi yêu cầu của phát triển.

Bốn là, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính nhà nước

Cán bộ, công chức hành chính nhà nước là những người trực tiếp thực hiện mọi chủ trương, chính sách, pháp luật về phân cấp quản lý. Cán bộ, công chức là khâu quyết định của

mọi thành công. Vì vậy, để nâng cao chất lượng của cán bộ, công chức, đặc biệt là cán bộ, công chức các cấp chính quyền địa phương cần thay đổi phương thức đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính chuyển từ việc đào tạo cung cấp tri thức, chuyên môn nghiệp vụ sang hướng nâng cao năng lực cho cán bộ, công chức với các nội dung: nâng cao tri thức, kỹ năng và ứng xử của cán bộ, công chức.

Năm là, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra và nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước

Kiểm tra, thanh tra là chức năng thiết yếu của quản lý, ở đâu có quản lý, thì ở đó có kiểm tra, thanh tra. Kiểm tra, thanh tra là một giai đoạn trong chu trình quản lý. Vì vậy, để bảo đảm sự quản lý thống nhất, điều chỉnh, bổ sung kịp thời chính sách, pháp luật về phân cấp trong quản lý, phát hiện kịp thời những vướng mắc, sai phạm trong thực hiện phân cấp, cần phải tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra trong hành chính. Đi đôi với kiểm tra, thanh tra phải nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước và xử lý nghiêm những trường hợp sai phạm và khắc phục những hậu quả do sai phạm trong thực hiện phân cấp tạo nên.

Sáu là, nâng cao hiệu quả của phân cấp trong quản lý nhà nước

Hiệu quả của quản lý nhà nước không đơn giản như hiệu quả kinh tế trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh, để xác định hiệu quả của phân cấp quản lý, của quản lý nhà nước phải dựa vào hiệu quả của cả nền kinh tế, sự tăng trưởng kinh tế và việc giải quyết các vấn đề xã hội chung của cả nước và sự phát triển bền vững về kinh tế - xã hội ở từng địa phương, vì vậy khi phân cấp phải tính toán một cách toàn diện, khoa học về lợi ích kinh tế, lợi ích xã hội của phân cấp trước mắt và lâu dài.

Phân cấp là một quá trình phức tạp, chứa đựng những mâu thuẫn thống nhất của quá trình phát triển, vừa thể hiện, phản ánh quá trình phát triển dân chủ xã hội, nhưng đồng thời trong bản thân nó cũng chứa đựng tâm lý cục bộ địa phương, cục bộ ngành có thể làm phá vỡ sự quản lý thống nhất của Chính phủ, chính quyền

cấp tỉnh. Nhưng không vì những biểu hiện đó mà không tăng cường phân cấp.

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, kinh tế thị trường, hội nhập và mở cửa, phân cấp trong quản lý nhà nước vừa là phương thức trong quản lý, đồng thời là động lực cho việc khai thác các tiềm năng, sự sáng tạo, trách nhiệm của chính quyền các cấp cho sự phát triển kinh tế - xã hội.

Để phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, giữa chính quyền địa phương các cấp nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm

vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy nhà nước, bảo đảm sự quản lý thống nhất và thông suốt của Chính phủ, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương.

Tài liệu tham khảo

- [1] *Thuật ngữ hành chính*, Viện Nghiên cứu Khoa học hành chính, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2009.
- [2] *Pháp luật hành chính Cộng hòa Pháp*, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2007.
- [3] *Lý thuyết quản lý nhà nước*, NXB Omega, M. 2004 (tiếng Nga).

Devolution and decentralization of state management - Some theoretical - practical and legal problems

Pham Hong Thai

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Currently, the use of devolution method has become popular in developed, democracy countries, also is one of principles of the rule of law. Thus, for more new perspective and assessment the role and utility of devolution and decentralization of state management, this article discussed the devolution and decentralization in terms of methodology, its legal problems, and relationship between state structure forms with the state delegation and decentralization in Vietnam today.