

NHỮNG LUẬN ĐIỂM CHO VIỆC TIẾP NHẬN, ÁP DỤNG MÔ HÌNH TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Thiện Trí*

Tóm tắt: Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình nào là một trong những vấn đề chính trị được quan tâm hàng đầu ở nước ta hiện nay. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Hiến pháp 2013 có nhiều quy định mang tính “cơ hội” cho việc đổi mới chính quyền địa phương và cần thiết có Luật về chính quyền địa phương phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Bài viết này giới thiệu về mô hình tự quản địa phương hiện đang được áp dụng rất phổ biến ở các nước trên thế giới và chỉ ra những cơ sở cho kết luận rằng Việt Nam cần đổi mới chính quyền địa phương theo mô hình tự quản.

Abstract: Determining a suitable model for the organization and operation of local government is one of the most interested issues in our country nowadays. This is more essential in the context that the Constitution of 2013 has provisions which may lead to the reform of local government and the requirement for a Law on Local Government compatible with the spirit of the Constitution. This article introduces local self-government models commonly applied in countries around the world and points out the basis for a conclusion that Vietnam should reform local government according to self-government models.

1. Giới thiệu về tự quản địa phương

Nhiều quốc gia trên thế giới đã sử dụng các tổ chức tự quản địa phương ở các cấp chính quyền khác nhau, đặc biệt là các nước tư bản phương Tây, nơi các thiết chế về tự do, dân chủ, bình đẳng được khai sinh và phát triển khá sớm. Sự phát triển của tự quản địa phương và những giá trị của nó đã không còn bó hẹp trong phạm vi một quốc gia mà cả cộng đồng châu Âu phải thừa nhận. Nhận thức rằng, xây dựng một cơ sở pháp lý rõ ràng, vững chắc cho chính quyền địa phương là cần thiết, vì vậy, năm 1985, Hội đồng châu Âu đã thông qua Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương (HCTQĐPEC) như là một hiệp ước châu Âu. Hiến chương được đa số các nước thành viên Cộng đồng châu Âu (EC) ký và công nhận, nên nó mang tính bắt buộc đối

với tất cả các nước thành viên của EC. HCTQĐPEC nêu định nghĩa về tự quản địa phương như sau:

“Tự quản địa phương được hiểu là quyền và khả năng thực sự của cơ quan tự quản địa phương được quyết định và quản lý một phần lớn các công việc xã hội, trong khuôn khổ pháp luật và phải chịu trách nhiệm nhằm phục vụ lợi ích của dân cư địa phương”¹.

Việc thông qua HCTQĐPEC như là sức ép khiến Liên hợp quốc cho khởi thảo Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương, trong đó đưa ra định nghĩa về tự quản địa phương như sau: “Chính quyền tự quản địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương, trong giới hạn của luật pháp điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi

* ThS., Giảng viên Khoa Luật Hành chính, Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Hiến chương châu Âu về chính quyền tự quản địa phương, Hội đồng châu Âu 1985.

ích của nhân dân địa phương"².

Qua các định nghĩa trên có thể khẳng định, tự quản địa phương là hình thức phân quyền triệt để nhất từ trung ương xuống địa phương, tự quản địa phương không phải là sự thoát ly khỏi nhà nước, bất cứ tổ chức nào cũng đều nằm trong sự tác động thống nhất của quyền lực nhà nước. Thực chất của tự quản địa phương chính là việc phân định hợp lý các công việc mang tính nhà nước ở địa phương giữa cơ quan nhà nước trung ương và địa phương, giải quyết thỏa đáng mối quan hệ giữa trung ương và địa phương mặc dù việc giải quyết mối quan hệ này là vấn đề rất khó khăn³...

2. Những luận điểm cho việc áp dụng chế độ tự quản địa phương ở nước ta

Ở Việt Nam, qua nhiều chính sách đổi mới về chính quyền địa phương, Nhà nước đã có cái nhìn "thoáng" hơn với chế độ tự quản địa phương, không cho rằng nó chỉ có thể áp dụng được ở một Nhà nước đa đảng như các nước tư bản phương Tây. Theo đó, một số chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước cũng bắt đầu có sự hướng đến mô hình tổ chức này.

Từ lý luận đến thực tiễn, theo chúng tôi những luận điểm sau là cơ sở cho việc tiếp nhận và áp dụng mô hình tự quản địa phương ở Việt Nam trong thời gian tới:

Thứ nhất, tính phổ biến của chế độ tự quản địa phương. Tự quản địa phương ngày nay không còn là một mô hình để các nước nghiên cứu, học hỏi mà nó đã phát triển ở nhiều quốc gia, là một đòi hỏi bức thiết của các nước cần xây dựng một nền dân chủ thực sự. Việt Nam đang trên đường phát

triển, mở rộng quan hệ kinh tế, văn hóa, ngoại giao,... nên "Việt Nam cũng sẽ không thể nằm ngoài quỹ đạo chung đó, bởi lẽ Việt Nam đã cam kết và trên thực tế đang chủ động và tích cực tham gia vào quá trình hội nhập khu vực và quốc tế, mà ở đó mẫu số chung của phân chia quyền lực theo chiều dọc là xu hướng tự quản địa phương. Thêm vào đó cần thấy rằng, khi các cấp chính quyền địa phương và cơ sở có vai trò lớn hơn thì đó cũng là một yếu tố quan trọng để giữ gìn chủ quyền quốc gia khi chính quyền trung ương lâm vào tình trạng "khó xử" trong quan hệ quốc tế"⁴.

Thực vậy, từ những nước phát triển như Mỹ, Anh, Pháp, Đức, Nhật Bản⁵ đến những nước ít phát triển hơn như Hàn Quốc⁶, Philippin⁷, Trung Quốc⁸, Liên bang Nga⁹ hay những nước chậm phát triển như Slovenia¹⁰, Jalandha¹¹, hoặc những quốc gia bất ổn về chính trị như Pakixtan, Bangladesh¹² đều áp dụng chế độ tự quản

⁴ Nguyễn Như Phát, "Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước châu Á – Thái Bình Dương", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2002.

⁵ Xem thêm: Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nxb. Thế giới, 2004; Viện Khoa học tổ chức Nhà nước, *Giới thiệu tổ chức bộ máy chính quyền xã ở một số nước trên thế giới*, Hà Nội, tháng 8 năm 2000; Nguyễn Sĩ Dũng, "Mô hình chính quyền địa phương ở các nước trên thế giới", Hội thảo "Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn", Ninh Thuận, 06/04/2913.

⁶ Nguyễn Như Phát, "Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước châu Á – Thái Bình Dương", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2002.

⁷ Rolando A.Suarez, *Administrative law*, Rex Bookstore, 2001, tr. 251 – 263.

⁸ Nguyễn Như Phát, "Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước châu Á – Thái Bình Dương", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2002.

⁹ Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Nga, 1985.

¹⁰ www.slovenia.si/...ovenia/state/local-self-governmen...

¹¹ http://jalandhar.nic.in/html/govt_offices_local_local_self_govt.htm

² Nguyễn Như Phát, Lê Minh Thông, *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia 2002.

³ David J. Mccarthy, *Local governmental law*, West, 2003, tr. 20 - 23.

cho chính quyền địa phương của họ. Điều này dường như là tất yếu mà không còn là sự lựa chọn nữa khi các vấn đề về dân chủ, quyền con người ngày càng được thế giới quan tâm. Khi vấn đề dân chủ, quyền con người đang được đặt lên hàng đầu thì không quốc gia nào lại bàn xem có nên và cần thiết xây dựng chế độ tự quản cho chính quyền địa phương hay không, bởi đặt ra điều đó tức đang chống lại một cơ chế bảo đảm dân chủ và quyền con người một cách hiệu quả nhất.

Thứ hai, những bất cập của mô hình tổ chức chính quyền tập trung ở nước ta hiện nay. Với mô hình chính quyền địa phương theo nguyên tắc tập trung, dân chủ đang áp dụng từ thời bao cấp, có chăng một vài đổi mới nửa vời mang tên “phân cấp quản lý” cho thấy sự mất ổn định trong đời sống chính trị, xã hội nước ta. Thay vào nỗi lo của sự đói nghèo, thất học là nỗi sợ đói với tệ nạn xã hội, nạn tham nhũng, cửa quyền, sự phá vỡ truyền thống dân tộc, sự phân biệt giàu nghèo, sự chênh lệch giữa nông thôn và thành thị và nỗi lo về nạn “xé rào” ở các địa phương, đe dọa Nhà nước pháp quyền.

Xét về chính trị, nếu cứ giữ nguyên mô hình tập trung, dân chủ như hiện nay, chính những hạn chế của cơ chế hiện tại sẽ gây nên sự phản cảm từ phía người dân vì họ chính là nạn nhân của mô hình quản lý nặng tính tập trung quan liêu này. Khi người dân không được đích thân sử dụng quyền lực của mình để làm chủ đời sống như quyết định các vấn đề địa phương, lựa chọn bộ máy địa phương, chống tham nhũng, thì những quyền khác mà Nhà nước cam kết như quyền trưng cầu ý dân, quyền tham gia quản lý nhà nước, quyền tố cáo, quyền chống tham nhũng, quyền được thông tin...

chỉ là những thứ xa xỉ mà thôi. Ngoài ra, xét về tổ chức quyền lực nhà nước, không phải cứ theo cơ chế tập trung thì quyền lực mới đảm bảo thống nhất, một minh chứng cho điều này là vào thời phong kiến ở nước ta, giai đoạn chế độ tự trị làng xã phát triển mạnh cũng là thời của triều đại phong kiến trung ương tập quyền chuyên chế nhất (thời nhà Nguyễn). Cơ chế tự quản không đồng nghĩa với việc sinh ra phân tán quyền lực, vì quyền lực nhà nước vốn là thống nhất và thuộc về nhân dân¹³.

Nhu cầu được “tự quản” của các địa phương được thể hiện rõ qua các sự kiện diễn hình trên thực tế trong khoảng hơn hai thập niên vừa qua. Đầu tiên phải kể đến việc ban hành “Quy chế dân chủ cơ sở” có nguồn gốc là do tình trạng mất dân chủ ở cơ sở (xã, thôn) ở một số địa phương. Rồi đến hiện tượng “xé rào” của rất nhiều tỉnh, thành trong việc ban hành các quy định về khuyến khích đầu tư, thực hiện chính sách thuế, thậm chí cả về xử lý vi phạm hành chính,... mà người ta chỉ có thể liệt kê vào hiện tượng “ban hành văn bản không hợp pháp”¹⁴ và xử lý như đối với văn bản trái pháp luật. Vụ việc gây nhiều tranh cãi

¹³ Theo PGS.TS. Lê Minh Thông thì “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi nâng cao vai trò tự quản và vai trò kiểm soát quyền lực của các thiết chế tổ chức trong xã hội dân sự ở mỗi đơn vị hành chính – lãnh thổ địa phương. Quan điểm “nhà nước nhỏ - xã hội lớn” trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền không bao hàm ý nghĩa làm suy yếu vai trò, vị trí của Nhà nước mà ngược lại luôn bao hàm mục tiêu xây dựng một bộ máy nhà nước vừa gọn nhẹ, vừa mạnh mẽ, có hiệu lực cao và mục tiêu tăng cường sức mạnh và các ưu thế của các thiết chế xã hội dân sự”, xem thêm: Lê Minh Thông, *Chính quyền địa phương trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2006, tr.323.

¹⁴ Ví dụ: Ngày 27/6/2003, UBND TP. Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 106/2003/QĐ-UB về áp dụng một số biện pháp xử phạt vi phạm hành chính

¹² <http://www.thenews.com.pk/Todays-News-9-197212-Local-self-government>

trong dư luận hơn cả là vụ thu hồi đất ở huyện Tiên Lãng, Hải Phòng¹⁵ và quy định về cấm nhập cư của Hội đồng nhân dân (HĐND) Thành phố Đà Nẵng năm 2011¹⁶. Những sự việc này cho thấy, muốn củng cố niềm tin của người dân vào Đảng, chính quyền thì cần đổi mới toàn diện nguyên tắc “tập trung, dân chủ”¹⁷.

trong lĩnh vực an toàn giao thông tại thành phố. Quyết định này cũng đưa ra biện pháp giam giữ xe (Điều 3) có thời hạn từ 20 ngày đến 60 ngày với những trường hợp vi phạm; hay Quyết định số 114/2004/QĐ-UB, ngày 23/4/2004) quy định "Người đứng đầu doanh nghiệp, đơn vị, hiệu trưởng các trường học, nếu không thực hiện đúng cam kết về việc tiếp nhận người hồi gia vào làm việc và học tập, thì tùy theo mức độ vi phạm sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính" trong khi Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính 2002 không quy định UBND các cấp được quy định về vi phạm hành chính; hoặc năm 2009, UBND TP. Hà Nội ban hành Quyết định số 58/2009 quy định nếu có diện tích đất dưới 30m² sẽ không được tách thửa và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, điều này hoàn toàn không có quy định trong Luật Đất đai và các nghị định của Chính phủ; kể đến UBND tỉnh Đồng Nai năm 2010 đã ban hành quyết định quy định phụ cấp tăng thêm cho cán bộ quản lý, giáo viên, nhân viên mà không có căn cứ pháp lý và cũng không đúng thẩm quyền,... và rất nhiều văn bản khác ở các địa phương được ban hành không đúng thẩm quyền.

¹⁵ UBND Huyện Tiên Lãng ban hành Quyết định số 3756/2008/QĐ-UBND ngày 17/10/2008 quy định việc “Thu hồi diện tích đất bãi bồi, ven sông ven biển đã hết thời hạn giao...” là không phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 67, khoản 10 Điều 38 và Điều 80 Luật Đất đai.

¹⁶ HĐND TP. Đà Nẵng ban hành Nghị quyết số 23/2011/NQ-HĐND ngày 23/12/2011, có hiệu lực trong năm 2012 về cấm nhập cư tại hai quận nội thị Thanh Khê và Hải Châu. Lý do ra đời của Nghị quyết 23 theo giải thích của chính quyền TP. Đà Nẵng là xuất phát từ tình hình thực tế những năm qua, một bộ phận lớn dân nhập cư là người không nghề nghiệp, không nhà cửa, không có chỗ ở ổn định hoặc có tiền án, tiền sự, làm cho sức chịu đựng của hạ tầng giao thông, y tế, giáo dục bị quá tải. Quy định này hoàn toàn trái với Luật Cư trú.

¹⁷ Xem: Trương Đắc Linh, *Những bất cập từ vụ cưỡng chế thu hồi đất ở Tiên Lãng và vấn đề sửa đổi*

Sự kiện đánh dấu nhu cầu “tự chủ” của các địa phương là việc Tp. Hồ Chí Minh trình Chính phủ xin quy chế riêng, nhưng cuối cùng chỉ là Nghị định số 93/NĐ-CP/2001 ngày 12 tháng 12 năm 2001 về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Tp. Hồ Chí Minh, điều đáng nói là quy chế riêng của Nghị định số 93/2001 cũng không hơn các tỉnh, thành khác là bao nhiêu. Tiếp đến là việc Thành phố này trình Chính phủ, Bộ Chính trị mô hình chính quyền đô thị và xin tổ chức thí điểm, nội dung chủ yếu của mô hình đó cũng gần với tư tưởng về phân quyền - trao nhiều quyền chủ động cho chính quyền đô thị và thực hiện chế độ thủ trưởng đối với cơ quan hành chính. Sau đó là Thành ủy Đà Nẵng đề ra chủ trương xin tổ chức thí điểm dân bầu trực tiếp Chủ tịch UBND thành phố; Chủ tịch UBND thành phố bổ nhiệm Chủ tịch UBND quận, huyện; Chủ tịch UBND quận, huyện bổ nhiệm Chủ tịch UBND cấp xã. Cùng thời gian đó đã thực hiện việc Mặt trận tổ quốc cấp xã bỏ phiếu tín nhiệm các thành viên UBND cấp xã, nhưng qua thực hiện thấy nhiều tính hình thức, nên có nơi đã mạnh dạn tổ chức để nhân dân cấp xã trực tiếp bỏ phiếu tín nhiệm, như ở Quảng Ninh.

Thực tiễn cho thấy, những trường hợp “xé rào” phần lớn là do đòi hỏi bức thiết của địa phương, bởi những quy định như nhau về các lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch, đất đai, đầu tư, vi phạm hành chính... cho tất cả các địa phương sẽ gây nên những bất cập, không phù hợp với nhu cầu quản lý ở mỗi địa phương. Hiện nay chúng ta đã thừa nhận kinh tế thị trường, Nhà nước không còn thu tóm và tổng quản toàn bộ tài nguyên quốc gia, định kế hoạch và định giá sản phẩm,

Hiến pháp, pháp luật về chính quyền địa phương, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1/2012, tr. 3-12.

chúng ta đã cho phép các địa phương thực hiện các chính sách cụ thể để thu hút đầu tư. Giữa các tỉnh, thành đã có ý thức trong việc cạnh tranh với nhau trong phát triển. Tuy trung ương khuyến khích cạnh tranh, nhưng trung ương không tạo ra cơ chế để các địa phương chủ động, sáng tạo. Những sáng kiến của địa phương không được hoan nghênh, mà trái lại bị ràng buộc bởi nguyên tắc tập trung nên bị quy kết vào hành vi “xé rào”¹⁸. Thực tế cũng cho thấy, mỗi địa phương đều có một nhu cầu được phát triển riêng và không nên bị kìm hãm vì cơ chế “xin – cho”, “ban phát”. Một xã hội có sự ganh đua giữa các địa phương là điều cần thiết, khi mỗi người dân, mỗi gia đình, mỗi làng xã và mỗi tỉnh, thành giàu mạnh thì đương nhiên quốc gia sẽ giàu mạnh. Điều này là một lý do nữa để không nên giữ quan hệ trực thuộc giữa trung ương và địa phương như hiện nay.

Thứ ba, Việt Nam có truyền thống tự quản làng xã, đã từng được áp dụng một thời gian dài, tuy có mặt trái, nhưng những ưu điểm của nó là điều không thể phủ nhận. Một đặc điểm nổi bật nhất của các triều đại phong kiến là quyền lực nhà vua là tuyệt đối “tập trung thống thuộc” và muốn phát triển theo xu hướng chuyên chế bằng nhiều hình thức khác nhau, nhưng quyền lực tối cao đó vẫn bị hạn chế nhất định bởi chế độ xã, thôn tự trị. Trong hầu hết các triều đại phong kiến Việt Nam, dù là triều đại chuyên chế tập quyền nhất như triều Nguyễn nhưng vẫn thừa nhận và tôn trọng sự tồn tại của chế độ tự trị làng xã. Các triều đại phong kiến nước ta nhìn chung không chối bỏ chế độ xã thôn tự trị, mà còn khai thác những thế mạnh của chế độ này để nâng cao hiệu quả quản lý ở

nông thôn, biết kết hợp hợp lý, đúng đắn các mối quan hệ trong hệ thống quản lý: hành chính và tự trị, luật pháp và tục lệ, chính trị và xã hội¹⁹. Vì những lý do khác nhau mà chúng ta đã không tiếp tục duy trì chế độ tự trị này, nay đã đến lúc cần xem xét lại.

Thứ tư, về chính sách, pháp luật. Văn kiện đầu tiên đề cập đến việc đổi mới chính quyền địa phương là Báo cáo chính trị tại Đại hội lần thứ VII của Đảng, báo cáo đã nhấn mạnh: “*Xác định lại chức năng, nhiệm vụ của cấp tỉnh, huyện và xã để sắp xếp lại tổ chức mỗi cấp*”. Sau đó Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII lại tiếp tục khẳng định: “*Làm cho bộ máy tinh gọn, bảo đảm hiệu lực từ Chính phủ đến chính quyền địa phương, cơ sở; đồng thời phát huy tính chủ động, năng động của chính quyền địa phương, cơ sở; xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương; kiện toàn bộ máy cấp huyện và cơ sở đủ sức quản lý, giải quyết kịp thời, đúng thẩm quyền*”. Hai kỳ Đại hội Đảng trôi qua, chúng ta cũng chưa khẳng định được gì nhiều về định hướng đổi mới mặc dù đã thấy rõ những khó khăn, bất cập của mô hình chính quyền địa phương hiện tại. Đến Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII, xu hướng đổi mới được khẳng định rõ thông qua việc xác định: “*Cần phân cấp đúng mức và rành mạch trách nhiệm và thẩm quyền hành chính, nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy chính quyền địa phương phát huy tính chủ động*”.

Vào những thập niên 90 của thế kỷ XX, quá trình hội nhập và phát triển cùng với sự đô thị hóa nông thôn khiến cho nhiều địa phương rơi vào tình trạng “xé rào”, một cảnh báo về sự rạn nứt của nguyên tắc tập

¹⁸ Phạm Duy Nghĩa, “*Từ Nhà nước toàn trị tới tự quản địa phương: cuộc chạy đua từ Nghệ An*”, Tạp chí Hiến kế lập pháp, số 7/2005.

¹⁹ Nguyễn Minh Tuấn, *Tổ chức chính quyền thời kỳ phong kiến ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, 2006, tr. 134.

quyền xã hội chủ nghĩa. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã chỉ rõ: “*Phân cấp rành mạch cả nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện cho chính quyền cấp cơ sở trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ đê điều, thủy nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hóa phục vụ cho nhân dân trong xã, phường, thị trấn. Chính quyền cấp cơ sở được cấp trên ủy quyền thực hiện trên địa bàn việc thu một số loại thuế, quản lý tài nguyên, thực hiện chính sách xã hội bằng kinh phí ngân sách, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh...*”. Những phác thảo ban đầu về mô hình chính quyền địa phương tự quản, phân quyền đã được Đảng xây dựng nên, một nền móng cơ sở cho việc phát huy xu hướng này.

Cùng với chủ trương đó, Nghị quyết Đại hội X của Đảng cũng tiếp tục nhấn mạnh: “*Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo*”. Theo đó, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X về “*Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước*” đã ghi rõ: “*Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt rõ sự khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị*”; “*Xác định cấp đô thị có HĐND là: HĐND thành phố trực thuộc trung ương, HĐND thành phố thuộc tỉnh, thị xã. Tại quận, phường có UBND là đại diện của cơ quan hành chính cấp trên đặt tại địa bàn để thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên. Ở nông thôn, HĐND có ở tỉnh và xã. Tại huyện có UBND là đại diện của cơ quan hành chính cấp trên đặt tại địa bàn để thực*

hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên.

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng định hướng đổi mới tổ chức quyền địa phương theo hướng: “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định về tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo*”²⁰.

Với những chủ trương ban đầu của Đảng, Nhà nước đã có định hướng rõ ràng hơn trong việc lựa chọn một hướng đi đúng cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, phải thẳng thắn thừa nhận rằng sau hơn 20 năm đổi mới mà vẫn còn “lúng túng, chưa đủ rõ”²¹ trong việc phân định tổ chức về chức năng, nhiệm vụ giữa chính quyền ở nông thôn, đô thị và hải đảo là quá chậm trễ. Sự lúng túng, chưa đủ rõ đã thể hiện ở những quyết định không nhất quán của Đảng ta trong các chính sách đổi mới.

Theo đó, một số văn bản pháp luật đã được ban hành theo hướng phân cấp mạnh mẽ cho địa phương về các nguồn lực, đẩy mạnh phân quyền, như: Pháp lệnh Thủ đô 1999, Nghị định số 93/NĐ-CP của Chính phủ năm 2001 về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Tp. Hồ Chí Minh; Nghị quyết số 45/NQ-UBTVQH của Ủy ban Thường

²⁰ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011, tr. 251.

²¹ Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước (Nghị quyết số 17-NQ-TU, ngày 01/8/2007), tr. 1.

vụ Quốc hội ngày 20/2/1998 về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, Nghị định số 124/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Tp. Hồ Chí Minh; Nghị định số 123/NĐ-CP ngày 18/5/2004 quy định về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội; Nghị quyết của Chính phủ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các luật như: Luật Ngân sách, Đầu tư, Đất đai. Kế đó, cuối tháng 5/2006, Bộ Nội vụ đã trình Chính phủ đề án dân bầu Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn và Tp. Hồ Chí Minh cũng đã trình dự án về xây dựng chính quyền đô thị, sau đó là việc thí điểm thực hiện bỏ HĐND quận, huyện, phường... Bên cạnh đó là các kế hoạch về xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Đề án tin học hoá quản lý hành chính nhằm phát triển một nền hành chính phục vụ, phát huy tính chủ động của địa phương, xã hội hóa một số lĩnh vực. Đặc biệt, cuối năm 2010, Đề án 30 được tổng kết với một cơ sở dữ liệu về thủ tục hành chính được công bố trên toàn thế giới, góp phần nâng cao hiệu quả cho công tác quản lý nhà nước ở địa phương và quan trọng hơn là cải thiện đáng kể vấn đề xâm phạm quyền con người từ thủ tục hành chính. Trên cơ sở phân cấp cho địa phương, chính quyền trung ương cũng xác định rõ sẽ tập trung vào việc giải quyết những công việc mang tính chất vĩ mô, hoạch định chính sách, xây dựng hành lang pháp lý để địa phương thể hiện sự chủ động của mình, chuyển từ vai trò “người cầm chèo sang người cầm lái”²².

Đặc biệt, Hiến pháp 2013 đã có những quy định mới về tổ chức chính quyền địa phương, theo đó “*Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 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; Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên...*”²³. Như vậy, theo Hiến pháp 2013, việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình nào vẫn chưa được quy định, chứng tỏ đó là một cơ hội lớn cho việc áp dụng chế độ tự quản địa phương ở nước ta khi Luật về Chính quyền địa phương triển khai Hiến pháp 2013 được ban hành.

3. Kết luận

Việc lựa chọn mô hình chính quyền địa phương nào phụ thuộc vào điều kiện chính trị, lịch sử và nhận thức của mỗi Nhà nước. Không có mô hình chính quyền địa phương nào là lý tưởng ngay cả đó là mô hình chính quyền địa phương tự quản²⁴. Tuy nhiên, so

(Xem tiếp trang 24)

của Chính phủ”, Nxb. Chính trị quốc gia, 1997, tr.55 - 90.

²³ Điều 111, 112 Hiến pháp 2013.

²⁴ Bên cạnh những giá trị thì tự quản địa phương cũng có hạn chế nhất định. Đó là tâm lý “tự quản” dẫn đến sự co cụm của các cơ quan tự quản, tâm lý thờ ơ của dân cư địa phương trước những vấn đề chung của cả nước hay vấn đề của địa phương khác. Đặc biệt là trong trường hợp năng lực tự quản của các địa phương phát triển đến mức không cần đến sự hỗ trợ của trung ương hay các địa phương khác thì ngoài tâm lý thờ ơ đó là sự phân biệt khá lớn giữa các dân cư ở các địa phương tự quản với nhau, dù cùng là công dân của một Nhà nước hay của một bang nhưng lại nhận được các phúc lợi và các dịch vụ ở các mức độ khác nhau.

²² Devit Auxbot và Tet Gheblo, “*Đổi mới hoạt động*

4. Bản thân các cơ quan nhà nước khi tham gia ký kết hợp đồng PPP, cần đặc biệt lưu ý tới các điều ước quốc tế mà quốc gia mình đã ký kết và cần trọng trong việc sử dụng các chuyên gia pháp lý để đánh giá đúng mức các rủi ro pháp lý có thể phát sinh.

5. Muốn làm cho PPP trở nên hấp dẫn, huy động được vốn tư nhân vào sự nghiệp phát triển hạ tầng, dịch vụ công ở Việt Nam, các nhà lập pháp phải tìm cách loại trừ, giảm bớt các rủi ro nêu trên.

(Tiếp theo trang 9 – Những luận điểm cho việc ...)

với các kiểu chính quyền địa phương đã và đang áp dụng trên thế giới như tập quyền, tản quyền, phân cấp quản lý, phân quyền thì tự quản địa phương là mô hình ưu việt nhất, điều đó được chứng minh bằng tính quốc tế cũng như những giá trị về dân chủ, quyền con người mà chính quyền tự quản địa phương mang lại ở nhiều nước tiên tiến trên thế giới.

Cần khẳng định rằng tự quản địa phương không đồng nghĩa với thoát ly và tự trị, quyền lực nhà nước vốn là thống nhất và thuộc về nhân dân, và tự quản địa phương là cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước chứ không phải là cách phân chia quyền lực nhà nước.

(Tiếp theo trang 14 – Hoàn thiện các quy định về ...)

cần ưu tiên cho việc khiếu nại để cơ quan, người có thẩm quyền sửa chữa sai sót của mình. Tuy nhiên, quy định này đã tạo ra sự thiếu thống nhất trong các quy định pháp luật về các loại khiếu kiện hành chính khi các loại khiếu kiện khác lại không cần phải khiếu nại trước khi khởi kiện. Quy định này còn gây khó khăn cho công dân trong việc tiến hành các thủ tục để khởi kiện vụ án hành chính. Do đó, để tạo sự đồng bộ trong việc áp dụng pháp luật, thiết nghĩ Luật TTHC và Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân

hiện hành cần phải có sự điều chỉnh theo hướng cho phép công dân được quyền khởi kiện ngay vụ án hành chính mà không buộc khiếu nại trước khi khởi kiện.

Có thể thấy, khiếu kiện danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân đã được Luật TTHC quy định cụ thể hơn so với các văn bản pháp luật tố tụng trước đây. Tuy nhiên, một số quy định còn chưa rõ ràng, đầy đủ dẫn đến việc áp dụng trong thực tiễn phát sinh những vướng mắc, do vậy cần sớm được hoàn thiện.