

BÀN VỀ CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN ĐĂNG DUNG *

Xây dựng bộ máy hành chính tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, các cấp chính quyền là nhiệm vụ quan trọng, cấp thiết trong công cuộc cải cách hành chính ở nước ta hiện nay. Bài viết này tập trung vào một số nội dung chủ yếu đối với việc cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương.

1 - Tâm quan trọng của chính quyền địa phương trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước

Trong lịch sử tư tưởng - chính trị của thế giới và mỗi quốc gia đã có nhiều bàn luận về công việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Việc tổ chức bộ máy nhà nước không những được diễn ra ở cấp trung ương, mà còn ở các cấp độ địa phương. Việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước có thể chia thành 2 bộ phận: *thứ nhất*, bộ máy nhà nước ở trung ương, *thứ hai*, bộ máy nhà nước ở địa phương. Hai bộ phận cấu thành này có tầm quan trọng và chức năng khác nhau, không thể lấy bộ phận này thay cho bộ phận kia. Nhưng điều cần khẳng định, so với bộ máy chính quyền trung ương, bộ máy chính quyền địa phương không những chiếm tỷ trọng rất lớn cả về con người lẫn việc thu chi ngân khố của nhà nước, mà về nguyên tắc, chính quyền địa phương bao giờ cũng sát nhân dân hơn, có điều kiện phục vụ trực tiếp nhân dân một cách tốt hơn.

Vì lẽ đó, cải cách bộ máy nhà nước không thể không tiến hành ở chính quyền địa phương. Việc cải cách chính quyền địa phương, so với việc cải cách chính quyền trung ương có nhiều ưu thế thuận lợi vì ít nhất là khó có khả năng làm đảo lộn chế độ chính trị, mà một sự đảo lộn chính trị không thể là tiền đề của sự phát triển xã hội.

Khái niệm chính quyền địa phương trong khoa học pháp lý cũng như các khoa học khác của Việt Nam vẫn chưa được thống nhất. Ở *nghĩa rộng*, tất cả các cơ quan nhà nước đóng trên lãnh thổ địa phương, mà hoạt động của chúng có tác động trong phạm vi lãnh thổ địa phương đều được gọi là bộ phận cấu thành chính quyền nhà nước ở địa phương. Vì vậy, ngoài Hội đồng nhân dân các cấp cùng các ủy ban nhân dân, còn các cơ quan quản lý khác của trung ương, viện kiểm sát, tòa án địa phương đều được gọi là

* PGS, TS, Đại học Quốc gia Hà Nội

những bộ phận cấu thành của chính quyền địa phương. Nhưng ở *nghĩa hẹp*, chính quyền địa phương chỉ gồm có hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân và các ban, ngành của ủy ban nhân dân. Các tòa án, viện kiểm sát về nguyên tắc tổ chức hoạt động là độc lập, chỉ tuân theo pháp luật nên không trực thuộc địa phương mà trực thuộc trung ương, cho dù địa bàn hoạt động nằm trên lãnh thổ địa phương.

So với chính quyền nhà nước ở trung ương, việc nghiên cứu chính quyền địa phương có phần lỏng lẻo và không sâu sắc, bởi nhiều lý do khác nhau. *Thứ nhất*, chính quyền địa phương những năm trước đây phụ thuộc vào chính quyền trung ương, cách thức tổ chức và hoạt động nhiều khi mô phỏng lại chính quyền trung ương. *Thứ hai*, trong những thế kỷ trước đây, nhất là ở thế kỷ XX, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương không thể nổi cộm bằng vấn đề trung ương, bởi lẽ những vấn đề quốc gia, vấn đề dân tộc được đặt lên hàng đầu. Nhưng bước sang thế kỷ XXI, cùng với ảnh hưởng của toàn cầu hóa và khu vực hóa, vấn đề địa phương lại nổi lên một cách cấp thiết. *Thứ ba*, độ phức tạp của chính quyền địa phương là cao hơn, vì chúng có quá nhiều tầng nấc trong một quốc gia. Vì vậy, việc nghiên cứu cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương là một vấn đề rất cấp thiết, một phần tất yếu và quan trọng của công cuộc cải cách hành chính hiện nay.

2 - Nội dung của công cuộc cải cách tập trung vào một số nội dung chủ yếu sau

Trước hết, về mặt nhận thức, phải gạt bỏ tất cả hay chỉ ít về cơ bản những nhận thức

thể hiện tư duy bao cấp của chúng ta về chính quyền địa phương. Phải nhận thức rõ rằng, những tư duy cũ của cơ chế tập trung, bao cấp không chỉ có ở 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. Hay nói một cách khác, những quy định về 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. Lĩnh vực tổ chức và hoạt động nhà nước cũng là hình thức biểu hiện của cơ chế tập trung, bao cấp. Nếu so sánh bằng một cặp phạm trù triết học, nội dung và hình thức, thì chính các quy định của pháp luật về cơ cấu, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước là các hình thức chứa đựng nội dung bao cấp.

So với bộ máy của chính quyền trung ương, việc tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương thể hiện cơ chế bao cấp rõ nhất và nhiều nhất. Vì sự bao cấp và tập trung chỉ có thể diễn ra từ trung ương xuống địa phương, chứ không bao giờ có sự bao cấp và tập trung theo chiều ngược lại.

Sự giản đơn và tập trung, bao cấp có thể được thể hiện bằng một loạt những biểu hiện sau đây:

- Chính quyền nhà nước ở Việt Nam được chia thành bốn cấp (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.

- Việc tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa những 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. Hiện nay, không có một văn bản pháp luật nào dành riêng cho chính quyền địa phương thuộc những vùng này. Mặc dù đã có Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội 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.

- 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, 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. Chẳng hạn như 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. Hiện nay, cách tổ chức của chính quyền địa phương rập khuôn y như các cơ quan ở trung ương. Quan hệ trung ương và địa phương không rõ ràng, thiếu thủ tục làm việc, nặng về cơ chế "cấp phát, xin cho". Quan hệ giữa hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân với tỉnh ủy không rõ ràng, thiếu các quy chế chặt phối kết hợp giữa các thiết chế quyền lực của địa phương.

Ngân sách của tỉnh phải chi trả lương, nhưng lại không có quyền thu thuế, hay có quyền nhưng rất hạn chế, thường phải xin trợ cấp của ngân sách trung ương.

- Đầu mối tổ chức các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân các cấp còn nặng nề. Việc tổ chức rập khuôn và tương ứng với các bộ, ngành trung ương. Ở trung ương có bộ, ngành nào thì ở địa 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 giống nhau, mặc dù đặc điểm, tính chất và yêu cầu quản lý ở mỗi địa phương khác nhau.

- Không 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 chỉ dựa vào pháp luật, không coi pháp luật là cơ sở pháp lý hoạt động của mình.

- Hệ thống chính quyền hiện nay được đặt dưới sự lãnh đạo chặt chẽ của các cấp ủy. Điều này được Hiến pháp quy định và xã hội thừa nhận.

- Việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo quy định hiện nay còn thể hiện ở sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, hạn chế sự chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, 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.

- Việc tổ chức chính quyền địa phương những năm trước đây nhập một loạt các đơn vị hành chính để có dân số và đất đai với quy mô lớn không phù hợp với trình độ quản lý

của chúng ta, làm cho nhiều đơn vị hành chính hoạt động kém hiệu quả.

Thứ hai, chính quyền các cấp được tổ chức đa dạng các mô hình. Trước hết là phân biệt giữa các vùng nông thôn với thành thị - các đơn vị hành chính được tổ chức theo nguyên tắc cộng đồng dân cư, tiếp đến phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo - các đơn vị hành chính được tổ chức theo cộng đồng lãnh thổ. Từ đó, hình thành chính quyền cấp cơ sở hoàn chỉnh trực tiếp từ nhân dân cho các đơn vị hành chính tự nhiên này, mục tiêu 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 chủ yếu là theo nhu cầu quản lý của Nhà nước.

Cơ sở cơ bản nhất của việc hình thành chính quyền nhà nước ở địa phương là các đơn vị hành chính. Các đơn vị hành chính này được hình thành từ cộng đồng lãnh thổ và cộng đồng dân cư. Có khi đơn vị hành chính được hình thành từ hai yếu tố, hoặc có khi chỉ cần một yếu tố. Tuy nhiên, giữa chúng có liên hệ mật thiết với nhau tạo thành các đơn vị hành chính tự nhiên gồm: thôn, làng, bản, ấp; thị xã, thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Theo tiêu chí cộng đồng dân cư, các đơn vị hành chính được phân chia thành đơn vị hành chính nông thôn và đơn vị hành chính thành thị (thành phố). Sự quản lý hai loại đơn vị hành chính này cơ bản giống nhau, chỉ khác nhau về số lượng và chất lượng công việc. Vì vậy, việc tổ chức chính quyền địa phương giữa chúng phải có sự khác nhau. Cần phải có sự phân biệt chính quyền của đơn vị hành chính tự nhiên và của đơn vị hành chính nhân tạo. Sự khác nhau giữa

chúng là, những đơn vị hành chính tự nhiên 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 có cơ cấu do nhân dân trực tiếp bầu ra, có nhiệm vụ phải tính đến quyền lợi của nhân dân khi thực hiện các nhiệm vụ quản lý các công việc của địa phương, mà cơ sở là do cộng đồng lãnh thổ và cộng đồng cư dân chặt chẽ tạo nên.

Các 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 Nhà nước thừa nhận và tìm ra các phương án tối ưu có lợi cho việc quản lý. Ví dụ, các nhà nước phong kiến Việt Nam và nhà nước thuộc địa của thực dân Pháp đều thừa nhận sự tồn tại làng/xã Việt Nam trước đây. Tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền tự nhiên này trước hết có tính đến ý chí của cộng đồng dân cư và cộng đồng lãnh thổ hợp thành. Đơn vị hành chính tự nhiên hiện nay của nước ta gồm có: thôn, bản, ấp; thị trấn, thị xã, thành phố, kể cả các thành phố trực thuộc Trung ương đến các thành phố thuộc tỉnh. 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 chỉ là cấp trung gian nhằm mục đích chuyển tải, hoặc thực hiện các quyết định của chính quyền cấp trên. Các cấp chính quyền cơ sở như thôn, làng, bản, ấp hay những thành phố trực thuộc Trung ương đều phải trực thuộc cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của pháp luật (tức Trung ương), mà không có một cấp trên nào khác. Các chính quyền địa phương được hình thành phải chịu 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 bị xét xử theo các thủ tục tố tụng của toà án. Nhà nước trung ương nên phân quyền và phân ngân sách cho địa phương để chính quyền địa phương chủ động trong việc tổ chức hoạt động.

Thứ ba, việc phân quyền giữa trung ương và địa phương cần được tiến hành theo pháp luật nhằm bảo đảm 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

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 các vấn đề có tính chất đáp ứng các nhu cầu nội bộ của cộng đồng dân cư như: giáo dục, văn hóa, 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 Hội đồng nhân dân 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 cơ chế áp đặt sang cơ chế dân chủ hợp tác ở cơ sở, xây dựng thôn, xã tự quản. Ấn Độ thực hiện chủ trương phi tập trung hóa, chuyển ngân sách, chuyển quyền quyết định nhiều việc về các Hội đồng nhân dân huyện, xã. Thụy Điển cũng đang cố gắng xây dựng chính quyền cơ sở - cấp huyện tự quản, tự quyết định nhiều việc ở địa phương.⁽¹⁾

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 hóa. 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 thật rõ ràng từ cơ sở. Từ đó xây dựng bộ máy chính quyền bầu cán bộ lãnh đạo quản lý cơ sở theo ý kiến và quyết định của dân. Qua đó, xây dựng một xã hội công dân tích cực và tăng niềm tin chính trị của đa số vào chế độ hiện hành. Kinh tế chưa phát triển, Nhà nước không đủ lực về ngân sách và kinh phí để khơi dậy hoạt động chủ động từng cơ sở, do đó phải huy động nguồn lực xã hội từ cơ sở.

Điều đặc biệt đáng quan tâm là việc giao quyền chủ động cho Hội đồng nhân dân cấp cơ sở quyết định các vấn đề ở cơ sở là cần thiết trong điều kiện Việt Nam đang xây dựng Nhà nước pháp quyền. Về nguyên tắc, Nhà nước pháp quyền là một nhà nước can thiệp rất ít vào đời sống của nhân dân. Nhà nước pháp quyền chỉ định ra các chính sách phát triển quốc gia ở tầm vĩ mô còn giao quyền tự chủ cho các cấp cơ sở, phát huy quyền chủ động sáng tạo của nhân dân. Nhà nước pháp quyền phải cho nhân dân tự do phát triển phù hợp với đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước ở tầm vĩ mô.

(1) Xem: *Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr 381

Thôn, bản là một bộ phận của chính quyền cấp xã được phân công thực hiện một số chức năng nhiệm vụ thích hợp. Gần đây, việc nhân dân bầu trực tiếp trưởng thôn, trưởng ấp, trưởng bản là sự thể hiện về quyền dân chủ trực tiếp, tạo ra động lực mới trong xã hội, được đông đảo nhân dân hưởng ứng, hoan nghênh.

Trong điều kiện hiện nay, cơ cấu dân cư thôn, ấp, bản, đã thay đổi, dân trí được nâng cao, vị trí làng, thôn, ấp, bản cũng thay đổi, có nơi như là cấp cơ sở thực hiện dân chủ trực tiếp của nhân dân. Có ý kiến cho rằng cấp xã được coi như là cấp trung gian⁽²⁾. Đây có lẽ không phải là một dấu hiệu tốt. Vấn đề chính là nhiều chính quyền cơ sở ở nông thôn tự biến mình thành cấp trung gian, đẩy việc xuống cho cho các trưởng thôn, bản. Điều này làm cho các trưởng thôn, bản phải làm quá nhiều việc vốn là của chính quyền cấp cơ sở. Cần nhận thức rằng về mặt pháp lý, hiện nay thôn, ấp, bản không phải là một đơn vị hành chính lãnh thổ, không phải là một cấp chính quyền mà chỉ là đơn vị tự cư mang tính truyền thống, tự nhiên, một đơn vị tự quản, là nơi thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân. Do đó, cần khắc phục xu hướng chuyển giao chức năng của chính quyền cơ sở cho thôn, ấp, bản. Các thiết chế của thôn, ấp, bản là các thiết chế dân chủ trực tiếp chứ không phải là đại diện cho chính quyền cơ sở, trưởng thôn không phải là cánh tay nối dài của chủ tịch xã.

Việc chuyển giao nói trên phản ánh xu hướng địa phương hóa hiện nay. Đối mặt với xu hướng này, phương thức xử lý vấn đề không phải là chuyển giao công việc của chính quyền cấp xã cho các thôn, bản, ấp như theo cách mà các ủy ban nhân dân xã

vẫn làm trong khi thôn, ấp, bản không phải là cấp chính quyền. Cần phải đặt cơ sở pháp lý khác hơn cho các thôn, ấp, bản, biến các thôn, ấp, bản, thành cấp chính quyền cơ sở, đồng thời giảm các cấp chính quyền trung gian ở bên trên. Hội đồng nhân dân cấp cơ sở phải nên là ở cấp thôn.

Hiến pháp Việt Nam đã đặt một cơ sở hiến định cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền. Do đó, việc hoàn thiện các thiết chế nhà nước hiện nay phải được đặt trong quỹ đạo của Nhà nước pháp quyền. Nhà nước pháp quyền là một hình thức tiến bộ của nhân loại để thực hiện dân chủ. Hoàn thiện Hội đồng nhân dân cấp xã/làng vì sự nghiệp phát triển dân chủ ở cơ sở có ý nghĩa to lớn đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Trong Nhà nước pháp quyền, chính quyền địa phương nói chung, Hội đồng nhân dân cấp xã/làng nói riêng phải có những tiêu chí nhất định: Hội đồng nhân dân xã vừa là cơ quan quyền lực nhà nước, vừa là cơ quan mang tính tự quản của nhân dân địa phương, phải có một sự phân công hợp lý bằng một đạo luật giữa quyền của trung ương và địa phương, cần phân cấp mạnh cho Hội đồng nhân dân cấp xã theo đúng xu hướng địa phương hóa đang diễn ra phổ biến hiện nay, cần một cơ chế giám sát hiệu quả và chịu trách nhiệm trước cơ quan tài phán của Hội đồng nhân dân cấp xã. Chính những tiêu chí này sẽ làm cho Hội đồng nhân dân phát huy tốt hơn vai trò của mình trong sự phát triển dân chủ ở cơ sở vì sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. □

(2) Xem: *Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay*, Sđd, tr 211