

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM: QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ VẤN ĐỀ ĐỔI MỚI

*Trương Đắc Linh**

Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà đã chấm dứt chế độ quân chủ phong kiến hàng nghìn năm, đồng thời xoá bỏ chế độ thuộc địa của chủ nghĩa thực dân đế quốc kéo dài gần 100 năm trên đất nước ta. 60 năm qua, cùng với việc xây dựng, kiện toàn và đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước ở Trung ương, Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm vấn đề tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Nhân kỷ niệm 60 năm ngày thành lập nước CHXHCN Việt Nam, việc nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển và đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta là vấn đề cần thiết và có ý nghĩa.

1. Tổ chức chính quyền địa phương theo Sắc lệnh số 63, Sắc lệnh số 77 năm 1945 và Hiến pháp năm 1946

Ở nước ta, chính quyền địa phương của Nhà nước kiểu mới được thành lập trong cuộc đấu tranh cách mạng của quần chúng vũ trang giành chính quyền trong cuộc Cách mạng tháng Tám 1945. Các *ủy ban giải phóng* ra đời trong cuộc đấu tranh cách mạng, khởi nghĩa giành chính quyền ở các huyện, các làng là hình thức chính quyền “tiền Chính phủ” của nhân dân các địa phương khi ta chưa giành được chính quyền trong cả nước. Cách mạng tháng Tám 1945 thành công, các *ủy ban giải phóng* đã trở thành các *ủy ban nhân dân* là tổ chức chính quyền tiền thân của các Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân sau này. Để xây dựng ngay cơ sở pháp lý cho tổ chức chính quyền địa phương, chỉ vài tháng sau khi đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chủ tịch Hồ Chí

Minh đã ký hai Sắc lệnh đầu tiên về tổ chức chính quyền địa phương là:

- Sắc lệnh số 63 ngày 22 tháng 11 năm 1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính xã, huyện, tỉnh, kỳ.

- Sắc lệnh số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính thành phố, khu phố.

Theo hai Sắc lệnh này, chính quyền địa phương ở nước ta được tổ chức ở 4 cấp: cấp kỳ – cấp tỉnh, thành phố – cấp huyện, khu phố – cấp xã.

Nhưng trong 4 cấp chính quyền địa phương nói trên chỉ có cấp tỉnh và cấp xã ở địa bàn nông thôn, cấp thành phố ở địa bàn đô thị được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC). Còn cấp kỳ và cấp huyện chỉ là cấp trung gian; ở kỳ, huyện và khu phố chỉ tổ chức UBHC, không có HĐND.

Chính quyền cấp kỳ: cấp kỳ được xem là cấp chính quyền trung gian giữa Chính phủ với các cấp chính quyền địa phương. Ở cấp này chỉ có UBHC do đại biểu HĐND các tỉnh và thành phố trong kỳ bầu ra. UBHC kỳ gồm 5 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó Chủ tịch, 1 Thư ký và 2 ủy viên) và 2 ủy viên dự khuyết. UBHC kỳ có nhiệm vụ chủ yếu là: thi hành các mệnh lệnh của Chính phủ; kiểm soát các UBHC và HĐND cấp dưới; ra lệnh điều động quân đội trong những trường hợp tối khẩn cấp để bảo vệ đất nước... (Điều 90, Điều 84 Sắc lệnh số 63).

Chính quyền cấp tỉnh là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có HĐND và UBHC.

Hội đồng nhân dân tỉnh có từ 20 đến 30 đại biểu chính thức và một số đại biểu dự khuyết tương đương với mỗi đơn vị bầu cử. HĐND tỉnh có quyền quyết nghị về tất cả các vấn đề thuộc phạm vi tỉnh mình nhưng không được trái với chỉ thị của các cấp trên (Điều 80 SL 63).

* TS Luật học, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Ủy ban hành chính tỉnh do HĐND tỉnh bầu trong số các đại biểu HĐND tỉnh. UBHC tỉnh gồm 3 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó Chủ tịch, 1 Thư ký) và 2 ủy viên dự khuyết.

UBHC tỉnh có trách nhiệm thi hành các mệnh lệnh của cấp trên, thi hành các nghị quyết của HĐND tỉnh sau khi đã được cấp trên chuẩn y, chỉ huy các công việc hành chính cấp dưới (Điều 88 Sắc lệnh 63).

Chính quyền cấp huyện được xác định là cấp trung gian. Ở huyện chỉ tổ chức UBHC. UBHC huyện do đại biểu của HĐND các xã trong huyện bầu ra, gồm: 1 Chủ tịch, 1 Phó Chủ tịch, 1 Thư ký và 2 ủy viên dự khuyết. UBHC huyện có nhiệm vụ thi hành và kiểm soát sự thi hành mệnh lệnh của cấp trên, kiểm soát HĐND và UBHC các xã trong huyện; giải quyết các công việc trong phạm vi huyện và điều khiển đội cảnh binh đặt ở huyện để lo việc tuần phòng và trị an ở huyện (Điều 78 Sắc lệnh 63).

Chính quyền cấp xã được xác định là cấp chính quyền cơ sở có cả HĐND và UBHC.

Hội đồng nhân dân xã do cử tri trong xã bầu có từ 15 đến 25 hội viên và có từ 5 đến 7 Hội viên dự khuyết. HĐND xã có quyền quyết định những vấn đề ở xã, nhưng có những vấn đề phải được UBHC cấp huyện hoặc UBHC cấp tỉnh chuẩn y (Điều 70 Sắc lệnh 63).

Ủy ban hành chính xã do HĐND xã bầu trong số các Hội viên HĐND xã. UBHC xã gồm: 5 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó Chủ tịch, 1 Thư ký, 1 Thủ quỹ và 1 ủy viên) và 2 ủy viên dự khuyết. Nhiệm vụ của UBHC xã là: thi hành các mệnh lệnh của cấp trên, thực hiện nghị quyết của HĐND xã; triệu tập các kỳ họp HĐND xã; giải quyết các công việc trong xã ...

Khác với tỉnh, *tổ chức chính quyền thành phố* theo Sắc lệnh số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945 gồm hai cấp là cấp thành phố và khu phố. Nhưng chỉ cấp thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có HĐND và UBHC, còn khu phố chỉ có UBHC. Riêng thành phố Đà Lạt không

có HĐND và UBHC thành phố mà chỉ có UBHC khu phố (Điều 3, Điều 4 Sắc lệnh 77).

HĐND thành phố do nhân dân bầu, gồm 20 Hội viên chính thức và 4 Hội viên dự khuyết. HĐND thành phố có quyền quyết định mọi vấn đề của thành phố, nhưng có những quyết định của HĐND thành phố phải được UBHC kỳ hoặc Chính phủ chuẩn y trước khi thi hành (Điều 17 và Điều 18 Sắc lệnh 77).

UBHC thành phố là cơ quan do HĐND thành phố bầu trong số các Hội viên HĐND thành phố. UBHC thành phố gồm 3 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó Chủ tịch, 1 Thư ký) và 2 ủy viên dự khuyết. Riêng UBHC thành phố Hà Nội và thành phố Sài Gòn - Chợ Lớn có 5 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 2 Phó Chủ tịch, 2 Thư ký) và 3 ủy viên dự khuyết.

Còn *UBHC khu phố* do cử tri trong khu phố trực tiếp bầu. UBHC khu phố gồm 3 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó Chủ tịch, 1 Thư ký) và 2 ủy viên dự khuyết. Riêng UBHC khu phố ở Hà Nội có 5 ủy viên chính thức và 2 ủy viên dự khuyết.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của UBHC thành phố và khu phố cũng như UBHC các cấp khác, đều là những cơ quan hành chính ở thành phố và khu phố, có trách nhiệm thi hành mệnh lệnh cấp trên, thi hành nghị quyết HĐND thành phố, giải quyết các công việc trên địa bàn thành phố.

Ngày 9 tháng 11 năm 1946, Quốc hội chính thức thông qua bản Hiến pháp đầu tiên, đặt cơ sở vững chắc cho việc tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta. Mặc dù Điều 2 Hiến pháp 1946 khẳng định: "*Đất nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung Nam Bắc không thể phân chia*", nhưng về phương diện hành chính, theo Hiến pháp năm 1946 nước ta vẫn gồm ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, thành phố; mỗi tỉnh chia thành huyện, thành phố chia thành khu phố; mỗi huyện chia thành xã. Tổ chức chính quyền ở mỗi cấp hành chính nói trên về cơ bản vẫn như hai Sắc lệnh năm 1945 đã quy định (Điều 58 - Điều 61 Hiến pháp năm 1946).

Khi cuộc kháng chiến toàn quốc bùng nổ, chúng ta không có điều kiện ban hành một đạo luật để quy định chi tiết tổ chức HĐND và

UBHC như Điều 62 Hiến pháp năm 1946 quy định, nên tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vẫn chủ yếu theo hai Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945. Nhưng để phù hợp với điều kiện kháng chiến, Chính phủ đã ban hành hàng chục sắc lệnh sửa đổi, bổ sung Sắc lệnh 63 và Sắc lệnh 77 cho phù hợp với điều kiện kháng chiến.

Trong suốt 9 năm kháng chiến chống thực dân Pháp các cơ quan chính quyền địa phương cả ở vùng tự do cũng như vùng địch tạm chiếm đã giữ vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mệnh lệnh, chỉ thị của Chính phủ, tổ chức nhân dân thực hiện nhiệm vụ kháng chiến, làm nhiệm vụ hậu phương đối với tiền tuyến, chăm lo đời sống nhân dân, vận động nhân dân đóng góp sức người, sức của cho cuộc kháng chiến đến thắng lợi mà đỉnh cao là chiến dịch Điện Biên Phủ.

Hòa bình lập lại trên miền Bắc, Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 004/SL ngày 20.7.1957 về bầu cử HĐND và UBHC các cấp. Ngày 31.5.1958 Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã ban bố Luật số 110-SL/L về tổ chức chính quyền địa phương (được Quốc hội thông qua tại khóa họp thứ VIII).

Nhưng sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp 1959, năm 1962 Quốc hội thông qua Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp đã đánh dấu một giai đoạn mới về tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta.

Nghiên cứu tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn này cho thấy:

Một là, để tổ chức chính quyền địa phương, Đảng và Chính phủ đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặc biệt quan tâm đến việc *xây dựng cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương*. Bắt đầu là 2 Sắc lệnh số 63 và số 77 năm 1945 về tổ chức HĐND và UBHC các cấp. Khi xây dựng và thông qua Hiến pháp năm 1946, những vấn đề quan trọng về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ, về tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương ở mỗi cấp đã được quy định rõ trong một chương riêng với 6 điều (Chương V từ Điều 57 đến Điều 62) trên tổng số 7 chương 70 điều của Hiến pháp năm 1946.

Hai là, Hiến pháp năm 1946 và các văn bản pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương được ban hành trước và sau khi có Hiến pháp năm 1946 đều quy định về một loại đơn vị hành chính với tên gọi khác nhau (Kỳ rồi Bộ hoặc khu hay liên khu) có tính chất vùng, miễn và thiết lập ở đó một cơ quan hành chính chính là UBHC hoặc UBKCHC gọn nhẹ nhưng có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, rõ ràng, đại diện cho Chính phủ, - "cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc" để kịp thời chỉ đạo và kiểm soát được hoạt động của các cấp chính quyền địa phương, bảo đảm thông suốt nền hành chính thống nhất từ trung ương đến địa phương.

Ba là, ngay từ những ngày đầu mới giành được chính quyền, chúng ta đã *phân biệt rõ sự khác nhau trong việc quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở vùng nông thôn với quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị*. Vì vậy, Chính phủ đã ban hành 2 Sắc lệnh riêng để quy định về hai mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn (xã, huyện, tỉnh theo Sắc lệnh số 63) và mô hình tổ chức chính quyền ở đô thị (thành phố, khu phố theo Sắc lệnh số 77) là khác nhau.

Bốn là, trong cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương, cả các quy định của pháp luật cũng như thực tiễn hoạt động của HĐND và UBHC, nhất là trong thời kỳ kháng chiến (1946 - 1954) *vị trí, vai trò và thẩm quyền của UBHC các cấp được tăng cường, để cao hơn HĐND*. HĐND các cấp đặt dưới sự giám sát tương đối chặt chẽ và toàn diện cả về tổ chức, cả về hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên (cơ quan hành chính cấp trên chuẩn y kết quả bầu UBHC cấp dưới, chuẩn y các nghị quyết HĐND cấp dưới về nhiều vấn đề...). Sự giám sát này được xem như sự *giám hộ hành chính* do các cơ quan hành chính cấp trên thực hiện với tư cách người đại diện cho Chính phủ bảo đảm cho nền hành chính hoạt động thống nhất và thông suốt và nhằm xây dựng và thực hiện "một chính quyền mạnh mẽ của nhân dân", nhưng chính quyền đó vẫn là "chính quyền sáng suốt của nhân dân". Vì HĐND các cấp có quyền quyết định về mọi vấn đề của địa

phương nếu không trái với mệnh lệnh của cấp trên, tất cả UBHC các cấp đều do HĐND cùng cấp hoặc các HĐND cấp dưới bầu ra, riêng UBHC khu phố còn do cử tri trực tiếp bầu ra.

Năm là, cơ cấu tổ chức HĐND và UBHC các cấp gọn nhẹ. HĐND chỉ từ 15 đến 25 hội viên đối với cấp xã, hoặc 20 đến 30 hội viên đối với cấp tỉnh. UBHC các cấp có số thành viên không nhiều, nhiều nhất là 5 thành viên, số Phó Chủ tịch chỉ có 1, trừ UBHC thành phố Hà Nội là 2 Phó Chủ tịch.

Sáu là, Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 có sự phân định rõ HĐND và UBHC của từng cấp, đối với mỗi cấp, mỗi loại cơ quan đều có những mục riêng để quy định về: cách tổ chức, quyền hạn, cách làm việc. Những quy định về tổ chức quyền hạn và cách làm việc nói trên rất rõ ràng, chặt chẽ, cụ thể và dễ hiểu. Ví dụ: khi UBHC cấp dưới trình nghị quyết của HĐND cấp mình lên UBHC cấp trên để chuẩn y theo quy định, sau thời gian nhất định (5 ngày đối với UBHC huyện và 15 ngày đối với UBHC kỳ) UBHC cấp trên phải chuẩn y hoặc phủ quyết. Nếu phủ quyết hoặc sửa đổi phải nói rõ nguyên nhân cho cấp dưới. Nếu quá thời hạn theo quy định không có văn bản trả lời thì cấp dưới có quyền thi hành.

2. Tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962

Theo quy định của Điều 78 và Điều 79 Hiến pháp 1959, các đơn vị hành chính nước ta gồm: Nước chia thành tỉnh, khu tự trị¹, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố trực thuộc trung ương chia thành khu phố. Ở mỗi đơn vị hành chính nói trên đều tổ chức HĐND và UBHC. UBHC cấp nào do HĐND cấp đó bầu ra.

Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962 quy định: "Các thành phố có thể chia thành khu phố ở nội thành và huyện ở ngoại thành", "Các đơn vị hành chính kể trên đều có

HĐND và UBHC" (Điều 1 Luật Tổ chức HĐND và UBHC năm 1962).

Từ năm 1974 theo Quyết định số 78-CP ngày 10.4.1974 của Hội đồng Chính phủ các khu phố của thành phố Hà Nội và Hải Phòng được chia ra nhiều khu nhỏ gọi là tiểu khu, với quy mô từ 2.000 đến 5.000 nhân khẩu.

Ở mỗi tiểu khu thành lập một cơ quan đại diện của UBHC khu phố gọi là Ban đại diện hành chính tiểu khu là tổ chức mang tính tự quản của nhân dân tiểu khu, không phải là một cấp chính quyền.

Khác với trước đây, Hiến pháp 1959 và Luật năm 1962 xác định: "Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương". Còn UBHC được xác định là "cơ quan chấp hành của HĐND, đồng thời là cơ quan hành chính của Nhà nước ở địa phương" (Điều 80 và Điều 87 Hiến pháp; Điều 2 và Điều 3 Luật năm 1962). Những quy định hiến pháp đánh dấu xu hướng tổ chức chính quyền địa phương bắt đầu theo và chịu ảnh hưởng của mô hình tổ chức chính quyền Xô viết địa phương, thể hiện rõ nguyên tắc tập quyền XHCN, đề cao vị trí và vai trò của HĐND trước UBHC cùng cấp và trong hệ thống các cơ quan Nhà nước nói chung. Bằng những quy định này, HĐND không còn đơn thuần là các "cơ quan thay mặt cho nhân dân địa phương" mà nó còn là cơ quan quyền lực Nhà nước, thay mặt cho Nhà nước ở địa phương.

Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở giai đoạn này được điều chỉnh bằng một đạo luật, - Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962, như tên gọi của nó là văn bản pháp lý duy nhất quy định tổ chức chính quyền địa phương ở cả tỉnh cũng như thành phố trực thuộc trung ương. Để phân biệt quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở nông thôn (tỉnh, huyện ngoại thành) với quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị (thành phố, khu phố), Luật năm 1962 một mặt quy định những nhiệm vụ, quyền hạn chung của HĐND và UBHC các cấp, mặt khác có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBHC thành phố, khu phố (Điều 46 và Điều 47 của Luật).

¹ Năm 1975, hai khu tự trị Việt Bắc và Tây Bắc được bãi bỏ theo Nghị quyết của Quốc hội ngày 27/12/1975.

Luật Tổ chức HĐND và UBHC năm 1962 cũng xác định rõ hơn mối quan hệ giữa HĐND với UBHC cùng cấp, giữa HĐND cấp dưới với các cơ quan hành chính cấp trên theo hướng đề cao vị trí và vai trò của HĐND. Ví dụ: HĐND có quyền sửa đổi, bãi bỏ những quyết định không thích đáng của UBHC cấp mình và cả những quyết định không thích đáng của UBHC cấp dưới trực tiếp (Điều 6 Luật); UBHC chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với HĐND cấp mình; UBHC cấp trên chỉ có quyền đình chỉ những nghị quyết không thích đáng của HĐND cấp dưới trực tiếp, còn quyền bãi bỏ những nghị quyết này thuộc thẩm quyền của HĐND cấp trên trực tiếp.

Thực hiện chủ trương phân cấp cho chính quyền địa phương, bảo đảm quyền chủ động và tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương, Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962 đã hạn chế, thu hẹp những vấn đề chính quyền cấp trên phê chuẩn những quyết định của chính quyền cấp dưới. Chỉ những vấn đề quan trọng có ý nghĩa lớn đối với lợi ích chung của Nhà nước, của nhân dân mới đòi hỏi sự phê chuẩn của chính quyền cấp trên (như: UBHC cấp trên phê chuẩn kết quả bầu UBHC cấp dưới, nghị quyết HĐND giải tán HĐND cấp dưới trực tiếp...).

Giai đoạn này tổ chức HĐND và UBHC theo xu hướng tăng cường số lượng các đại biểu HĐND và các thành viên UBHC với quan niệm càng nhiều đại biểu của nhân dân tham gia chính quyền càng thể hiện chính quyền dân chủ. Vì vậy, số đại biểu HĐND các cấp tăng lên nhiều so với trước đây (HĐND cấp xã từ 20 đến 40 đại biểu, cấp huyện từ 30 đến 50 đại biểu, cấp tỉnh từ 50 đến 120 đại biểu). Số thành viên UBHC các cấp cũng tăng (cấp xã: 5 - 9 người, cấp huyện: 7 - 9 người; cấp tỉnh: 9 - 15 người).

Nghiên cứu tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta giai đoạn này cần nhấn mạnh rằng: đây là giai đoạn miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, tiến hành đồng thời hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng và bảo vệ miền Bắc xã hội chủ nghĩa và chi viện sức người, sức của cho sự nghiệp giải phóng miền Nam, thống

nhất Tổ quốc.

Nhất là từ ngày 05.8.1964, đế quốc Mỹ mở rộng chiến tranh bằng không quân đánh phá miền Bắc, tiến hành cuộc chiến tranh xâm lược cực kỳ khốc liệt và man rợ đối với nước ta, các cơ quan chính quyền địa phương đã tổ chức và vận động nhân dân thực hiện khẩu hiệu: "Tất cả cho tiền tuyến, tất cả để chiến thắng giặc Mỹ xâm lược", đã phát động phong trào thi đua "Mỗi người làm việc bằng hai", phong trào "Thanh niên ba sẵn sàng, phụ nữ ba đảm đang"... đã góp phần rất quan trọng cho thắng lợi của cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước, mà đỉnh cao là Chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử năm 1975, giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất Tổ quốc.

3. Tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi)

Sau ngày 30.4.1975 miền Nam được hoàn toàn giải phóng, nước ta được thống nhất sau hơn 30 năm chia cắt. Để thực hiện thống nhất nước nhà về mặt Nhà nước, ngày 25.4.1976 cử tri cả nước tiến hành tổng quyền cử bầu ra Quốc hội chung của nước. Quốc hội đã quyết định vấn đề xây dựng và ban hành một bản Hiến pháp mới cho Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thống nhất.

Trong quá trình soạn thảo Hiến pháp 1980, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương nói chung, nhất là chính quyền thành phố nói riêng được đặt ra thảo luận nhiều lần. Thành phố trực thuộc trung ương tổ chức mấy cấp chính quyền? Tên gọi mỗi cấp là gì?

Vì khi đó ở nội thành Hà Nội, Hải Phòng có 2 cấp chính quyền hoàn chỉnh: cấp thành phố và cấp khu phố, có HĐND và UBND. Dưới cấp khu là tiểu khu, ban đại diện tiểu khu không phải là cơ quan chính quyền.

Ở nội thành thành phố Hồ Chí Minh có 3 cấp chính quyền hoàn chỉnh: Thành phố - Quận - phường, có HĐND và UBND.

Để thống nhất tổ chức chính quyền ở các thành phố trực thuộc trung ương trong cả nước, Hiến pháp 1980 đã quy định: các thành phố

trực thuộc trung ương tổ chức 3 cấp chính quyền hoàn chỉnh, có HĐND và UBND; ở nội thành các cấp lấy tên gọi thống nhất là: thành phố, quận, phường.

Trên cơ sở Hiến pháp 1980, ngày 30.6.1983 Quốc hội thông qua Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp.

Hiến pháp 1980 và Luật năm 1983 xác định: "HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương", còn "UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương". Như vậy, vị trí và tính chất pháp lý của HĐND và UBND vẫn xác định như Hiến pháp 1959 và Luật 1962 trước đây, nhưng nhiệm vụ, quyền hạn, lĩnh vực hoạt động của HĐND và UBND theo quy định của Luật năm 1983 đã được mở rộng rất nhiều ở các lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực kinh tế. *Chức năng tổ chức quản lý kinh tế trở thành chức năng cơ bản của chính quyền địa phương*, nhằm đáp ứng chủ trương phân vùng kinh tế, đảm bảo đời sống vật chất, văn hóa của nhân dân địa phương.

Ngày 30.6.1989, Quốc hội ra nghị quyết sửa đổi một số điều Hiến pháp năm 1980, quy định thành lập thường trực HĐND từ cấp huyện và tương đương trở lên để tách chức năng thường trực HĐND khỏi UBND, cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương.

Trên cơ sở sửa đổi Hiến pháp, cũng tại kỳ họp này, ngày 30.6.1989 Quốc hội thông qua Luật Tổ chức HĐND và UBND (sửa đổi). Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989, thường trực UBND các cấp bị bãi bỏ, những nhiệm vụ, quyền hạn UBND, theo quy định của Luật phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số tại phiên họp của toàn thể UBND.

Luật năm 1989 quy định việc thành lập thường trực HĐND từ cấp huyện trở lên. Thường trực HĐND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thư ký HĐND, do HĐND bầu trong số các đại biểu HĐND. Thường trực HĐND được thành lập để chuyên chăm lo bảo đảm hoạt động công tác của HĐND (xem: Điều 26 Luật

Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 (sửa đổi)).

Hiến pháp 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983, cũng như Luật năm 1989 (sửa đổi) sau này đều thể hiện rõ chủ trương tăng cường và đề cao vị trí, vai trò của HĐND các cấp, nhấn mạnh tính quyền lực Nhà nước của HĐND. Điều này không chỉ thể hiện trong việc xác định vị trí, tính chất "HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương" như trước đây, mà còn thể hiện ở việc mở rộng nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong việc "quyết định các chủ trương biện pháp nhằm xây dựng và phát triển địa phương về mọi mặt", cũng như việc thành lập cơ quan thường trực của HĐND từ cấp huyện trở lên để chuyên bảo đảm hoạt động công tác của HĐND, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND – cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương.

Quán triệt quan điểm chỉ đạo của Đảng về "quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động", được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 1980, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 (sửa đổi năm 1989) đều có những quy định nhằm *tăng cường chế độ làm việc tập thể của các cơ quan chính quyền địa phương*. Theo quy định của Hiến pháp và Luật, để phát huy trí tuệ của tập thể UBND, về nguyên tắc mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND đều phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số². Những quy định này của Hiến pháp và Luật không phù hợp với tính chất hoạt động của UBND các cấp, các cơ quan chấp hành và điều hành đòi hỏi hoạt động phải khẩn trương, nhạy bén trong việc xử lý, giải quyết những vấn đề nảy sinh ở địa phương, đồng thời không xác định rõ được vai trò và trách nhiệm của Chủ tịch UBND cũng như các thành viên của UBND các cấp.

UBND các cấp về nguyên tắc nằm trong mối quan hệ "song trùng trực thuộc", nhưng

² Chế độ làm việc tập thể được áp dụng không chỉ với UBND các cấp, cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương, mà còn cả với Hội đồng Bộ trưởng, cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở trung ương.

theo Hiến pháp 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi) thiên về mối quan hệ theo chiều ngang, tức là với HĐND cùng cấp. UBND cấp trên, cũng như Chính phủ không có quyền tác động trực tiếp, kể cả trong trường hợp UBND cấp này, Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND cấp này vi phạm pháp luật, không thực hiện mệnh lệnh, chỉ thị của cấp trên. Chỉ có HĐND cùng cấp có quyền bãi miễn UBND, nhưng HĐND vì những lý do khách quan và chủ quan không thực quyền, hoạt động còn hình thức nên trên thực tế rất ít khi thực hiện quyền này. Đây chính là một trong những nguyên nhân làm cản trở sự quản lý thống nhất và thông suốt của hệ thống các cơ quan hành chính Nhà nước, hiệu lực quản lý và kỷ luật trong quản lý Nhà nước không được bảo đảm ở nước ta trong giai đoạn này.

Khác với Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945 cũng như Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp năm 1962, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi) không những không có những quy định riêng về tổ chức chính quyền ở tỉnh và chính quyền ở thành phố mà còn không có sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp. Mặc dù theo Điều 17 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 (sửa đổi), Quốc hội giao cho Hội đồng Nhà nước quy định "Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND mỗi cấp", nhưng suốt từ năm 1989 đến năm 1994, khi Quốc hội thông qua Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994, Hội đồng Nhà nước vẫn chưa quy định. Đây chính là một trong những nguyên nhân gây khó khăn cho HĐND và UBND các cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Việc giải quyết mối quan hệ giữa HĐND và UBND mỗi cấp được đánh dấu bằng việc lần đầu tiên quy định thành lập cơ quan thường trực của HĐND trong cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương để tách chức năng thường trực HĐND khỏi UBND vốn là cơ quan chấp hành và hành chính của HĐND cùng cấp, HĐND "thoát khỏi sự đỡ đầu", phụ thuộc về phương diện tổ chức đối với UBND. Nhưng việc giải quyết này là "nửa vời", không triệt để

vì ở cấp xã, phường, thị trấn vẫn không có bộ phận thường trực riêng của mình³.

Một số hạn chế của các quy định Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và năm 1989 (sửa đổi) được Hiến pháp năm 1992 và các Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 khắc phục.

4. Tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 hiện hành

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) là Hiến pháp thể chế hoá đường lối đổi mới do Đảng đề xướng và lãnh đạo đã tạo ra một bước cải cách quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm giải quyết các nhiệm vụ của quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế-xã hội từ tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng XHCN. Nhưng khác với tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương có sự đổi mới mạnh mẽ so với Hiến pháp năm 1980, mô hình tổ chức các cấp chính quyền địa phương theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 hiện hành về cơ bản không có sự thay đổi nhiều so với giai đoạn trước công cuộc đổi mới.

Theo số liệu thống kê các đơn vị hành chính của nước ta (tính đến ngày 31/12/2004), cả nước có 64 đơn vị hành chính cấp tỉnh (trong đó có 5 thành phố trực thuộc trung ương); 662 đơn vị cấp huyện (trong đó có: 536 huyện, 42 quận, 25 thành phố thuộc tỉnh, 59 thị xã); 10.776 đơn vị cấp xã (trong đó có: 9012 xã, 1181 phường và 583 thị trấn)⁴.

Theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 hiện hành, tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều được xác định là

³ Xem thêm: Trương Đắc Linh, *Một số ý kiến về vấn đề thành lập cơ quan thường trực hội đồng nhân dân*. Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1 năm 1989, tr. 29-34.

⁴ <http://www.gso.gov.vn/default.aspx>

cấp chính quyền hoàn chỉnh, đều tổ chức HĐND và UBND.

HĐND vẫn được xác định là “cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương” (Điều 119 Hiến pháp, Điều 1 Luật). Còn UBND vẫn được xác định do HĐND cùng cấp bầu ra, “là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương” (Điều 123 Hiến pháp, Điều 2 Luật).

Nhưng khác với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 (sửa đổi), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 quy định HĐND xã, phường, thị trấn cũng có Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND và đến Luật năm 2003 quy định cho HĐND cả 3 cấp đều thành lập Thường trực HĐND.

Thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát huy dân chủ, đẩy mạnh phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương, các văn bản pháp luật liên quan đến chính quyền địa phương được ban hành những năm vừa qua đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chính quyền địa phương ở mỗi cấp, như Pháp lệnh của UBTV Quốc hội ngày 3-7-1996 về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND mỗi cấp đối với mỗi lĩnh vực tương ứng...

Để bảo đảm kết hợp với việc phát huy trí tuệ của tập thể UBND trong việc quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương, đồng thời tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu UBND các cấp, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và Luật năm 2003 hiện hành quy định cụ thể những vấn đề nhất thiết phải thảo luận tập thể, quyết định theo đa số tại phiên họp của UBND, những vấn đề khác Chủ tịch UBND có toàn quyền quyết định, hoặc phân công các Phó Chủ tịch, các thành viên khác của UBND thực hiện và phải chịu trách nhiệm về các quyết định này.

Để lãnh đạo UBND các cấp, bảo đảm sự quản lý Nhà nước thống nhất từ trung ương đến cơ sở, theo quy định của Luật Tổ chức Chính

phủ, Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; còn Chủ tịch UBND có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp...

Thực hiện chương trình cải cách hành chính, tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương cũng đã được kiện toàn, sắp xếp lại và đổi mới. Để tổ chức hợp lý các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và phân cấp cho chính quyền địa phương về vấn đề này, ngày 29-9-2004 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 171/NĐ-CP quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và Nghị định số 172/NĐ-CP quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện. Hiện nay, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh từ 38 đến 40 đã giảm còn 20-24 đầu mối, cấp huyện từ 20 đến 27 xuống còn 10-15 đầu mối.

Ngoài Hiến pháp và Luật Tổ chức HĐND và UBND hiện hành, những năm gần đây Quốc hội, Chính phủ đã ban hành các văn bản pháp luật để đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương về ngân sách, về tổ chức bộ máy hành chính và quản lý biên chế, cũng như các lĩnh vực quản lý khác ở địa phương...

5. Một số vấn đề về đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta trong giai đoạn hiện nay

60 năm qua, cùng với sự lớn mạnh của Nhà nước CHXHCN Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng, chính quyền địa phương cũng không ngừng được củng cố và kiện toàn, đáp ứng kịp thời yêu cầu cách mạng của mỗi thời kỳ, bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân và đã có những đóng góp to lớn vào sự nghiệp chung của đất nước, của dân tộc.

Tuy nhiên, trước nhu cầu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nhằm thực hiện quyền làm chủ của nhân ở địa phương, phát huy quyền chủ động, năng động, sáng tạo và tăng cường trách nhiệm của địa phương và cơ sở trong cơ chế chế quản lý mới, thực hiện nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền, chúng tôi xin nêu một số bất cập về lý luận và thực tiễn tổ

chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, nhu cầu và hướng đổi mới.

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của nước ta hiện nay được tổ chức theo nguyên tắc nào trong các mối quan hệ: giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau, giữa UBND với HĐND cùng cấp và với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên (đối với cấp tỉnh là với Chính phủ) vẫn chưa được giải quyết về lý luận và thực tiễn. Theo Điều 6 Hiến pháp hiện hành nước ta xác định thì tất cả các cơ quan nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Nhưng các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức HĐND và UBND lại thể hiện rõ tính tập trung về trung ương, về cấp trên. Thực tế là trung ương và cấp trên không thể nắm, không thể quản được địa phương. Còn địa phương và cấp dưới cũng không có được quyền chủ động, phát huy sự sáng tạo, năng động trong việc giải quyết kịp thời những vấn đề bức xúc của mình nên phải "xé rào" như một số địa phương đã làm trong thời gian vừa qua. Cần nghiên cứu để giải quyết triệt để vấn đề này.

- Việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ ở nước ta những năm vừa qua chưa được giải quyết thoả đáng về lý luận và thực tế. Vì thế nên mới có chuyện khi thì ở ạt nhập tỉnh (năm 1980 cả nước có 36 tỉnh, ba thành phố trực thuộc trung ương và một đặc khu Vũng Tàu-Côn Đảo) để rồi sau đó lần lượt chia tách tỉnh trả lại gần như trước khi nhập tỉnh. Việc xác định vị trí, tính chất và vai trò của từng loại đơn vị hành chính cũng là vấn đề rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức hợp lý các cấp chính quyền địa phương. Cuối những năm 70 đến giữa những năm 80 chúng ta đã có chủ trương không đúng khi xác định huyện là địa bàn chiến lược nên đã ban hành một loạt văn bản về xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện, trong khi đơn vị hành chính này một thời gian dài chỉ là "cấp trung gian". Do không xác định đúng các đơn vị hành chính nên chúng ta không giải quyết được vấn đề tổ chức mấy cấp chính quyền ở tỉnh, mấy cấp ở thành phố, cấp nào có HĐND còn cấp nào chỉ

có UBND. Đây là vấn đề được thảo luận nhiều từ khi soạn thảo Hiến pháp năm 1992 đến nay vẫn chưa giải quyết xong (Khác với 3 bản Hiến pháp trước đây, chỉ có Hiến pháp năm 1992 không quy định về vấn đề rất quan trọng này mà giành cho Luật quy định, theo tôi là rất không nên).

Cần nghiên cứu, quy định thêm một cấp đơn vị hành chính có tính chất *vùng* hoặc *miền* gồm một số tỉnh, thành phố để tổ chức bộ máy hành chính gọn nhẹ nhưng có thẩm quyền cụ thể, đại diện cho Chính phủ để kịp thời chỉ đạo và kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương. Cấp đơn vị hành chính này ở nước ta trước đây đã từng có là cấp Kỳ thời Pháp thuộc và thời kỳ đầu sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, cấp Bộ theo Hiến pháp năm 1946, cấp Chiến khu và sau đó là Liên khu thời kỳ kháng chiến chống Pháp. Trên thế giới, ở các nhà nước đơn nhất cũng có đơn vị hành chính này, như Pháp, Italia... cũng có đơn vị hành chính vùng, có chính quyền cấp vùng để đại diện cho Chính phủ⁵.

- Cần nghiên cứu và giải quyết dứt điểm mô hình tổ chức chính quyền ở địa bàn nông thôn và đô thị, chứ không thể tổ chức như nhau trong khi giữa 2 địa bàn này có nhiều khác nhau về điều kiện kinh tế, địa lý, dân cư, kết cấu hạ tầng, nhất là thành phố trực thuộc trung ương còn có vị trí, vai trò của một trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học... có ảnh hưởng đối với cả một vùng, cũng như đối với cả nước.

Trước đây, trong quá trình thảo luận về Dự thảo Hiến pháp năm 1992, cũng như thảo luận sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp (năm 2001), có nhiều ý kiến rất khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền địa phương các cấp nói chung, thành phố trực thuộc trung ương nói riêng. Khái quát lại có 4 loại ý kiến, kiến nghị về vấn đề này là:

⁵ Ở nước ta, Văn phòng Chính phủ có Văn phòng II, Văn phòng của các bộ cũng có Văn phòng II đặt tại TP. Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, địa vị pháp lý của các văn phòng này chưa được xác định rõ.

Loại ý kiến thứ nhất: đề nghị giữ mô hình tổ chức HĐND ở 3 cấp như hiện nay. Vì ở cấp hành chính nào cũng cần có HĐND để đại diện cho nhân dân ở cấp đó, HĐND ở 3 cấp đã ổn định qua nhiều năm, đã hoạt động tương đối hiệu quả, không nên làm xáo trộn lớn về tổ chức HĐND.

Loại ý kiến thứ hai: đề nghị chỉ tổ chức HĐND ở hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã. Vì HĐND cấp tỉnh có nhiệm vụ, quyền hạn quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, chính quyền cấp tỉnh có vai trò quản lý toàn diện các lĩnh vực kinh tế-xã hội trên địa bàn. HĐND cấp xã là cấp cơ sở, gần bó trực tiếp với nhân dân, phản ánh tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, quan tâm chăm lo đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân ở cơ sở. Bộ HĐND ở cấp huyện nhìn chung không ảnh hưởng đến quản lý Nhà nước, tạo điều kiện có thể tăng số lượng đại biểu cho HĐND cấp tỉnh và cấp xã.

Loại ý kiến thứ ba: đề nghị giữ mô hình tổ chức HĐND ở tỉnh, huyện và xã; nhưng bỏ HĐND ở quận, phường thuộc thành phố trực thuộc trung ương; bỏ HĐND các phường thuộc thị xã và thành phố thuộc tỉnh.

Loại ý kiến thứ tư: đề nghị chỉ tổ chức HĐND ở hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã; riêng thành phố trực thuộc trung ương chỉ tổ chức HĐND ở một cấp là cấp thành phố⁶.

Cần phải nghiên cứu tổ chức các cấp chính quyền địa phương sao cho phù hợp với tính đa dạng của các địa phương, phản ánh được các đặc điểm và điều kiện đặc thù của địa phương nhằm phát huy tính chủ động, năng động, các tiềm năng của địa phương. Tổ chức chính quyền ở các đô thị cần phải được xem xét riêng biệt sao cho phù hợp và bảo đảm phát triển có kế hoạch, đồng đều, thống

nất trong một đô thị, chứ không thể quản lý theo kiểu chia tách, cắt khúc như lâu nay⁷.

- Vấn đề phân cấp chúng ta đã đề ra, đã ban hành một số văn bản pháp luật về vấn đề này. Nhưng những quy định này còn chung chung, không cụ thể, không rõ ràng, không nhất quán và còn tản mạn. Nên chăng cần nghiên cứu và ban hành một đạo luật chung hay một bộ luật chung về phân cấp quản lý giữa trung ương với cấp tỉnh, giữa cấp tỉnh với cấp huyện và cấp xã đối với từng lĩnh vực một cách đầy đủ và triệt để. Để tăng cường tính chủ động, năng động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương, của mỗi tỉnh, thành phố cần phải phân định rõ và đầy đủ thẩm quyền cho địa phương, cho cấp dưới. Thực hiện nguyên tắc mà chúng ta đã từng đề ra từ lâu nhưng không thực hiện đúng là: *việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp, làm thay cấp dưới.*

- Xu hướng chung của các nhà nước dân chủ trên thế giới hiện nay là tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản. Liên minh Châu Âu năm 1985 đã thông qua Công ước về tự quản địa phương, nên đối với những nước mới muốn xin gia nhập Liên minh Châu Âu thì một trong những điều kiện đòi hỏi là phải tham gia Công ước này. Hiện nay Liên hợp quốc đang tiến tới xây dựng và thông qua Hiến chương quốc tế về tự quản địa phương. Vì vậy, chúng ta cần nghiên cứu tiếp thu những kinh nghiệm hay của tổ chức tự quản địa phương, những điều kiện và khả năng có thể áp dụng được ở nước ta để hướng tới đổi mới một cách cơ bản tổ chức chính quyền địa phương trong giai đoạn mới.

⁶ Xem: Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Về những vấn đề cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước* (Tờ trình số 310/UBTVQH10), Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa X, ngày 18/05/2001, tr.9-10.

⁷ Xem: Ngô Huy Anh, "Thấy gì qua thảo luận sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, tháng 7 năm 2001, tr.6-8.