

MẤY VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CHO CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA

VŨ THU

1. Khái quát về phân cấp quản lý

Ngày nay, đối với các nước đang phát triển, phân cấp quản lý đã trở thành vấn đề mang tính chiến lược, gắn liền với hiệu quả của quản lý nhà nước. Bởi lẽ, xuất phát điểm đặt vấn đề phân cấp quản lý của hầu hết các nước này là từ chế độ tập trung quản lý có từ lâu đời chuyển sang chế độ quản lý mới, dân chủ hơn. Trong phạm vi mỗi quốc gia, để tăng trưởng kinh tế và giải quyết có hiệu quả các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội... thì phải tiến hành việc phân cấp quản lý nhằm tăng cường hiệu quả quản lý vĩ mô của Trung ương, đồng thời, tăng cường tính chủ động trong quản lý của chính quyền địa phương trên phạm vi lãnh thổ. Từ đó, sẽ không quá, nếu người ta “đặt cược” việc đánh giá thực chất và thành quả của một cuộc cải cách hành chính vào tính chất và mức độ phân cấp quản lý.

Phân cấp quản lý là vấn đề không mới trong pháp luật Việt Nam, nhưng về mặt lý thuyết, nó vẫn chưa được nghiên cứu sâu sắc, đầy đủ và hệ thống. Đây chắc chắn là đề tài sẽ còn nhiều bàn luận. Ở đây, xin chỉ nêu mấy nét về hiện tượng này.

Phân cấp quản lý được tiếp cận theo nhiều cách khác nhau. Trong một cách tiếp cận, căn cứ vào mục đích phân cấp, người ta phân ra bốn hình thức, đó là: phân cấp chính trị, phân cấp không gian, phân cấp thị trường và phân cấp hành chính. Mỗi hình thức phân cấp có nội hàm riêng, nhưng nằm trong mối quan hệ tương tác⁽¹⁾. Trong số các hình thức phân cấp đó, hình thức đáng chú ý nhất là phân cấp hành chính và đây là hình thức được đề cập trong bài viết.

* PGS. TS. Viện Nhà nước và Pháp luật.

Nội dung cơ bản của phân cấp hành chính là sự phân bố các chức năng, quyền hạn và trách nhiệm theo trật tự thứ bậc và chức năng giữa các cơ quan chính quyền Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Đây là quan niệm chung về phân cấp quản lý hành chính đã được thừa nhận chung trong sách báo về quản lý⁽²⁾. Về cơ bản, các nhà nghiên cứu về quản lý hành chính và Luật Hành chính nước ta hiểu về phân cấp quản lý hay quản lý hành chính là như vậy. Phân cấp quản lý bao giờ cũng là phân cấp theo chiều dọc. Tuy nhiên, trong quan niệm về phân cấp quản lý ở nước ta, trên diễn đàn về quản lý hoặc pháp lý, cũng có quan điểm cho rằng phân cấp quản lý có thể chia thành phân cấp theo chiều dọc và phân cấp quản lý theo chiều ngang. Quan điểm này chứa đựng yếu tố không hợp lý. Trong mối liên hệ với phân cấp quản lý thì "cấp" được hiểu sát nghĩa là loại, hạng trong một hệ thống (xếp theo trình độ cao thấp, trên dưới, v.v.). Như thế, không nên quan niệm có phân cấp quản lý theo chiều ngang (ví dụ: giữa các bộ...) mà chỉ có phân cấp quản lý theo chiều dọc (giữa các cơ quan trên dưới...). Đành rằng có thể vì thực hiện sự phân cấp theo chiều dọc mà "liên luy" đến việc xác định, sắp xếp lại nhiệm vụ của các cơ quan thuộc mỗi cấp hành chính, tức là phải xử lý vấn đề theo chiều ngang. Nhưng đó chỉ nên xem thuần túy là sự phân công nào đấy mà thôi.

Phân cấp quản lý là khái niệm thường được phân biệt hoặc được xem là thái cực trái ngược với tập trung. Cách hiểu một chiều phân cấp là phi tập trung có thể xem là đúng trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước. Nhưng nếu nói ngược lại: phi tập trung có nghĩa là phân cấp thì lại không hoàn toàn đúng. Bởi lẽ, không tập trung quản lý không có nghĩa là chỉ là phân cấp quản lý cho cơ quan nhà nước cấp dưới. Có thể nêu ví dụ, hiện nay chúng ta đang thực hiện xã hội hoá nhiều công việc của Nhà nước (giáo dục, y tế, môi trường...), nghĩa là trao các việc này cho xã hội, Nhà nước không trực tiếp thực hiện mà chỉ quản lý.

Cho đến nay, nội dung cơ bản của phân cấp quản lý đã được nhận thức đúng. Phân cấp quản lý về cơ bản là phân cấp chức năng, quyền hạn, trách nhiệm quản lý giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương trong quan hệ trên dưới, cao thấp. Các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý này được phân bố giữa các cấp chính quyền nhằm để mỗi cấp thực hiện việc quản lý các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng... sao cho sát thực và có hiệu quả. Tuy nhiên, để thực hiện được sự phân cấp đó, phải kèm theo các phân cấp nội dung khác. Đó là phân cấp về tổ chức bộ máy, về quản lý cán bộ, công chức, về tài chính công. Nếu phân cấp quản lý về quyền hạn, trách nhiệm mà không phân cấp về tổ chức bộ máy thì có thể sẽ dẫn đến tình trạng xác lập các chủ thể quản lý mà không tính đến đối tượng quản lý. Bộ máy chính quyền địa phương phải được tổ chức phù hợp với chức năng, quyền hạn được giao cũng như tình hình thực tế thực hiện các chức năng, quyền hạn đó. Chẳng hạn, đối với các cơ quan

chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, việc thành lập các cơ quan này không thể áp dụng thống nhất cho mỗi tỉnh hoặc mỗi huyện trong cả nước được. Mỗi địa phương theo chức năng, quyền hạn và căn cứ vào điều kiện quản lý cụ thể của mình mà thiết lập số lượng các cơ quan phù hợp. Việc chính quyền Trung ương áp đặt cụ thể tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương khó tạo ra bộ máy thích hợp và năng động. Nó hạn chế sáng tạo của địa phương và không thích hợp với các điều kiện ngày nay.

Phân cấp quản lý cũng liên quan chặt với phân cấp về quản lý cán bộ, công chức bao gồm các việc tuyển dụng, sắp xếp, bố trí cán bộ... Đây là đòi hỏi đương nhiên của việc phân cấp chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy quản lý. Việc lựa chọn cán bộ, công chức không thể do Trung ương, cấp trên ấn từ trên xuống một cách quan liêu, bất chấp đòi hỏi của thực tế địa phương. Tiếp nữa, để bộ máy chính quyền địa phương có thể vận hành được thì cần đến sự phân cấp về tài chính công để duy trì hoạt động của bộ máy chính quyền cũng như tiến hành các hoạt động quản lý trên địa bàn. Không có nguồn tài chính có tính độc lập tương đối thì cái gọi là phân cấp nhiệm vụ quản lý, phân cấp về tổ chức bộ máy quản lý, phân cấp về cán bộ, công chức sẽ chỉ là hình thức hoặc rất hạn chế. Có thể nêu một ví dụ khá sát với điều kiện ở nước ta. Tại Nhật Bản, cho dù luật xác định quyền tự trị cho chính quyền địa phương, nhưng do Trung ương vẫn nắm quyền kiểm soát, chỉ phối chỉ tiêu của địa phương nên trên thực tế, đó chỉ là sự phân cấp được nhận xét là 30%.

Tóm lại, xét về cơ cấu, phân cấp quản lý một cách đầy đủ và triệt để đòi hỏi phải thực hiện phân cấp trên bốn mặt trên, trong đó, trung tâm và mục đích hướng tới là để cơ quan được phân cấp có được sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm về công việc quản lý của mình. Đó là sự phân cấp theo một nghĩa nhất định là sự phân cấp đồng bộ.

Mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương trong việc phân cấp quản lý được xác định gồm hai dạng thức là: tản quyền, phân quyền. Tản quyền, đó là việc Trung ương thực hiện các nhiệm vụ cụ thể ở địa phương thông qua các cơ cấu của mình đặt tại địa phương. Trong dạng thức tản quyền, mặc dù công việc quản lý được thực hiện tại địa phương, nhưng về nguyên tắc, có thể xem đó là hoạt động quản lý của Trung ương hay nói cách khác, công việc được thực hiện ở địa phương dựa vào quyền lực pháp lý của Trung ương. Phân quyền (không hiểu theo nghĩa học thuyết phân quyền) là sự chuyển giao quyền hạn, từ Trung ương xuống cho địa phương theo một quy chế pháp lý nhất định. Phân quyền được thực hiện trong các Nhà nước liên bang và trong cả các Nhà nước đơn nhất. Trong chừng mực nào đấy, có thể nói chủ thể được phân quyền là chủ thể có chủ quyền. Khi đã phân quyền thì về nguyên tắc, Trung ương không thể tùy tiện xâm phạm vào quyền đã phân bởi pháp luật. Sự vi phạm có thể dẫn đến sự khiếu nại hoặc kiện tụng ra Tòa. Cấp trên có thể kiểm tra, xem xét về tính hợp pháp trong hoạt động quản lý của bên dưới nhưng không thể xem xét về tính hợp lý của hoạt động đó.

Khi nghiên cứu về phân cấp quản lý ở nước ta, không thể không chú ý đến quan niệm chính thống về sự thống nhất của quyền lực nhà nước và đặt trong mối quan hệ với nguyên tắc tập trung dân chủ.

Có thể hiểu nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất theo nghĩa là thống nhất quyền lực nhà nước trong sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nhưng, quyền lực nhà nước là thống nhất cũng có thể hiểu theo nghĩa là bảo đảm sự thống nhất quyền lực từ Trung ương đến địa phương, trong toàn quốc gia. Nghĩa thứ hai của quyền lực nhà nước là thống nhất mới liên quan đến vấn đề phân cấp. Hiện nay, đối với nhiều nước phân cấp liên quan có thể là biểu hiện của sự nhượng bộ của Trung ương trong việc thực hiện quyền hành chính và quyết định các vấn đề quan trọng vì lý do tôn giáo hoặc dân tộc... Nhưng phân cấp quản lý cũng có thể là sự thể hiện là điều không tránh khỏi hoặc là mong muốn của việc nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước. Trước chiến tranh thế giới thứ hai, Nhật Bản là nước thực hiện quản lý theo cơ chế tập trung. Sau chiến tranh, với sự phát triển mạnh mẽ của công nghiệp, đô thị..., họ đã phải thực hiện việc xác lập quyền tự quản cho địa phương. Đây là một ví dụ về đòi hỏi của phát triển mà dẫn đến phân cấp quản lý mạnh. Ở nước ta, việc phân cấp quản lý cũng đang được tiến hành xuất phát từ một tình hình tương tự như vậy. Một vấn đề có tính nguyên tắc trong phân cấp quản lý đã được Đảng và Nhà nước ta xác định, đó là: việc nào do cấp nào sát với thực tế hơn thì giao cho cấp đó (Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 (khoá VIII)). Chúng ta đã đặt vấn đề hiệu quả quản lý của Nhà nước làm tiêu chí hàng đầu cho việc phân cấp. Phân cấp quản lý không có nghĩa là phân chia, phân tán quyền lực, mà chỉ là tổ chức quyền lực theo cách bảo đảm hiệu quả quản lý. Quyền lực nhà nước vẫn là thống nhất, nhưng là thống nhất theo cách khác.

Phân cấp quản lý còn phải được xem xét trong tương quan với nguyên tắc tập trung dân chủ. Tập trung dân chủ là nguyên tắc thường được gắn với các nước có chế độ xã hội chủ nghĩa, ở đó, hệ thống chính trị nói chung, hệ thống bộ máy nhà nước nói riêng được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) ở nước ta đã ghi nhận rằng: “Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ” (Điều 6). Một trong những biểu hiện của nguyên tắc này là quy định tại Điều 7 của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2003 như sau: “Ủy ban nhân dân cấp dưới chịu sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân cấp trên. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo của Chính phủ”. Nguyên tắc tập trung dân chủ hiểu sát nghĩa thì đó không phải gì khác hơn là chủ nghĩa tập trung trên cơ sở dân chủ. Xét về mặt ngữ nghĩa thì có vẻ như phân cấp quản lý không thích hợp với nguyên tắc này, nó liên hệ với phần “dân chủ” hơn là “tập trung”. Trên thực tế, chúng ta vẫn đang đẩy mạnh phân cấp quản lý từ Trung ương cho địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Như vậy thì có mâu thuẫn chăng? Một mặt,

chúng ta phải thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, mặt khác, lại phải phân cấp quản lý để tăng cường hiệu quả quản lý. Chúng tôi cho rằng, trong khuôn khổ của nguyên tắc tập trung dân chủ, có sự chỉ đạo của cấp trên đối với cấp dưới (sự chỉ đạo này về nguyên tắc không thể có đối với chính quyền địa phương tự quản) vẫn có thể thực hiện được việc phân cấp quản lý. Nhiều nước đang thực hiện được điều đó, cho dù mức độ phân cấp cho địa phương không thể so với phân cấp quản lý cho chính quyền ở các địa phương tự quản, chẳng hạn, ở châu Âu theo Hiến chương châu Âu về tự quản địa phương.

Một trong những vấn đề có tính lý luận cần tính đến là xem xét tương quan giữa các thuật ngữ “phân cấp quản lý” và thuật ngữ “tự quản địa phương” hoặc “chính quyền địa phương tự quản”. Có nhận xét rằng, không phải mọi sự phân cấp nào cũng sẽ dẫn đến sự tự quản địa phương. Muốn việc “phân cấp” đạt đến sự “tự quản” thì cần các yếu tố cơ bản, trong đó rất quan trọng là: 1. Cơ quan tự quản địa phương phải được giao các quyền và trách nhiệm cũng như có khả năng thực tế để quản lý một bộ phận đáng kể các công việc và hoạt động quan trọng ở địa phương trong giới hạn của luật; 2. Trong giới hạn của luật cũng như trong phạm vi thẩm quyền có quyền quyết định một cách tự do và tự chủ các công việc ở địa phương; 3. Sự kiểm tra của cơ quan chính quyền cao hơn đối với hoạt động của cơ quan tự quản địa phương, trên nguyên tắc, chỉ trong mục đích bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, không bao gồm việc xem xét tính hợp lý.

Với các tiêu chí cơ bản về chính quyền địa phương như trên thì phân cấp quản lý cho địa phương không phải luôn đồng nhất với tự quản địa phương. Chỉ khi phân cấp quản lý cho địa phương đạt đến một chất lượng nào đấy mới có thể tới được chính quyền địa phương tự quản. Cũng có thể nói, tự quản địa phương là trình độ cao nhất của phân cấp quản lý.

Nhưng phân cấp quản lý không thể là vấn đề tùy tiện mà phải tính đến nhiều yếu tố khác nhau như năng lực thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của địa phương, từng cấp chính quyền địa phương liên quan đến số lượng và trình độ cán bộ, công chức, khả năng thiết lập bộ máy hành chính và quản lý cán bộ, công chức được phân cấp, khả năng kiểm soát của cấp trên đối với cấp dưới, sự tham gia, cơ chế kiểm tra, giám sát của người dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương, v.v. Mỗi quốc gia khi đặt vấn đề phân cấp quản lý đều phải xem xét trên nhiều vấn đề. Chẳng hạn vào những năm 70-80 của thế kỷ trước, để giảm việc tập trung đăng ký xe máy vào Công an cấp tỉnh, ngành công an đã thử nghiệm chuyển việc đăng ký xe máy cho Công an cấp huyện. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân quan trọng là cấp trên đã không kiểm soát tốt được việc cấp giấy đăng ký xe máy của cấp dưới, nên lại phải chuyển trả từ Công an cấp huyện lên Công an cấp tỉnh.

2. Thực tiễn và xu hướng phân cấp quản lý

Tổ chức chính quyền địa phương nước ta, tuy có những thay đổi ít nhiều, nhưng về cơ bản gồm ba cấp chính quyền là tỉnh, huyện, xã. Mỗi cấp chính quyền địa phương đều có hai loại cơ quan là hội đồng (Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính chấp hành (Ủy ban nhân dân, Ủy ban hành chính...). Trong đó, cơ quan hành chính cùng cấp là cơ quan trực thuộc cơ quan Hội đồng. Hãy điểm qua những nét lớn trong phân cấp chính quyền địa phương theo các luật về tổ chức chính quyền địa phương nước ta.

Trong thời kỳ 1945 – 1954, Sắc luật 63-SL ngày 23 tháng 11 năm 1945 và trong Sắc luật số 77-SL ngày 21 tháng 12 năm 1945, tổ chức thành bốn cấp, trong đó, cấp kỳ và cấp huyện không có Hội đồng nhân dân. Về hình thức có vẻ các sắc luật trao cho Hội đồng nhân dân các cấp quyền hạn, trách nhiệm quản lý rất rộng rãi. Ví dụ, Hội đồng nhân dân có quyền quyết định về tất cả các vấn đề trong phạm vi địa bàn, với yêu cầu không được trái với chỉ thị của các cấp trên. Tuy nhiên, cần thấy, trong điều kiện kháng chiến khi đó, việc quản lý các mặt của đời sống không nhiều và chưa có mấy quy định pháp luật. Việc sử dụng pháp luật chế độ cũ lại phải theo ý thức cách mạng. Vì thế, để không bó tay chính quyền, cần có quyết định như vậy. Nếu chỉ so sánh đơn giản quy định trên về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân sẽ thấy chúng khá giống với quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan tự quản địa phương hiện nay ở các nước phát triển. Nhưng hãy chú ý rằng, mặc dù có quy định thoáng cho Hội đồng nhân dân như vậy, nhưng lại có một hệ thống kiểm soát ngặt nghèo đối với các quyết định của Hội đồng nhân dân địa phương. Ví dụ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân phải được kiểm soát trước khi thực hiện bởi cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Nó có thể bị huỷ bỏ, yêu cầu sửa chữa. Có những quyết nghị của Hội đồng nhân dân còn phải chuẩn y rồi mới được thi hành. Còn đối với cơ quan hành chính địa phương các cấp, cơ quan này với quy định về nhiệm vụ kiểm soát chặt chẽ của cơ quan hành chính cấp trên đối với cấp dưới và quy định về trách nhiệm thi hành các mệnh lệnh của cấp trên thì rõ ràng là nó tựa hồ như cơ quan có quan hệ trong hệ thống theo lối tản quyền.

Như thế, có thể nhận xét rằng, trong thời kỳ kháng chiến chống Pháp, vấn đề phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương hầu như không được đặt ra. Bộ máy chính quyền được tổ chức mang nhiều tính chất tập trung quân sự. Tất nhiên, đây đó cũng có sự phân cấp, chẳng hạn, theo quy định trong Sắc lệnh số 103-SL ngày 5 tháng 6 năm 1950 thì phạm vi thẩm quyền của chính quyền địa phương đối với các cơ quan chuyên môn hoạt động ở địa phương rộng hơn, Sắc lệnh số 14-SL ngày 2 tháng 1 năm 1948, quy định cấp xã được tự chủ về tài chính. Nhưng sự phân cấp này là không dựa trên căn bản.

Vào ngày 29 tháng 4 năm 1958, Quốc hội đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Theo Luật này thì sự tác động của Trung ương đến địa phương và chính quyền địa phương cấp trên với chính quyền cấp dưới cũng rất chặt, khó có chỗ “thở” cho cấp dưới. Những nghị quyết của Hội đồng nhân dân

và Ủy ban hành chính cấp dưới có thể bị sửa đổi hoặc huỷ bỏ bởi Hội đồng nhân dân cấp trên. Ủy ban hành chính cấp trên có quyền sửa đổi hoặc huỷ bỏ các quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp dưới. Như thế đủ thấy quan hệ trên dưới đối với chính quyền địa phương là quan hệ đường như có sự bảo hộ của cấp trên, cũng mang màu sắc tản quyền. Một quyết định bị xem xét cả về tính hợp pháp và về tính hợp lý.

Năm 1959, với việc Quốc hội thông qua bản Hiến pháp sửa đổi, đồng thời Nhà nước cũng thông qua Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp ngày 27 tháng 10 năm 1962. Trong văn bản này, những vấn đề quan trọng trong nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp đã được quy định. Điều 6 của Luật quy định: “Hội đồng nhân dân có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban hành chính cấp mình; có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và những quyết định không thích đáng của Ủy ban hành chính cấp dưới trực tiếp”. Điều 8 quy định: “Ủy ban hành chính cấp trên có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban hành chính cấp dưới”. Với các quy định này, mối quan hệ kiểm soát đối với chính quyền địa phương các cấp cũng giống như Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 1958 kể trên. Tuy nhiên, trong giai đoạn này cũng có những văn bản về phân cấp quan trọng như: Nghị định số 94-CP ngày 27/8/1962 ban hành những quy định về phân cấp quản lý kinh tế và văn hoá cho Ủy ban Hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đây có lẽ là văn bản pháp luật đầu tiên thể hiện rõ rệt quan điểm coi phân cấp quản lý là vấn đề lớn; Nghị quyết số 29-CP ngày 15/2/1968 về vị trí kinh tế của cấp tỉnh, thành phố và những nguyên tắc, nội dung chính của việc phân cấp quản lý kinh tế cho cấp này.

Sau khi nước nhà thống nhất, cùng xây dựng chủ nghĩa xã hội, cùng với việc ban hành Hiến pháp 1980, Nhà nước đã lần lượt thông qua các Luật về Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân vào các năm 1983 và 1989. Vấn đề phân cấp đã được chú ý ngay trong các quy định của Luật (xem Điều 8 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 1983). Trong các Luật này về đại thể, các quy định về mối quan hệ kiểm soát đối với chính quyền địa phương vẫn như Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính 1962 trên cả hai phương diện hợp pháp và hợp lý. Theo đó, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp dưới có thể bị huỷ bỏ hoặc sửa đổi bởi Hội đồng nhân dân hoặc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Giai đoạn này vấn đề phân cấp được đặt ra khá quyết liệt bởi sự thúc bách của tình hình khủng hoảng kinh tế – xã hội biểu hiện trong những khó khăn, bất ổn của đời sống xã hội. Ở đây, có thể kể đến việc Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) đã ban hành Nghị quyết số 56-HĐBT ngày 7/6/1983 về những nhiệm vụ cấp bách trong phân cấp quản lý kinh tế, Nghị quyết 134-HĐBT về phân cấp quản lý lương thực ngày 6/10/1984... Trong Nghị quyết số 56-HĐBT, Hội

đồng Bộ trưởng đã nêu quan điểm: phải mạnh dạn giao cho các địa phương quyền hạn và trách nhiệm về các mặt cơ cấu kinh tế, cơ chế quản lý và tổ chức bộ máy quản lý, các cấp tỉnh, huyện, xã đều có trách nhiệm và quyền hạn quản lý và xây dựng địa phương về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng theo sự phân công của Trung ương phân cấp mạnh mẽ cho địa phương, mở rộng quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của địa phương trên các mặt kế hoạch, ngân sách, vật tư, lao động, cán bộ, tổ chức, v.v.

Trong giai đoạn đổi mới, Hiến pháp 1992 đã được Quốc hội thông qua. Trên cơ sở Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã được thông qua vào ngày 21/6/1994. Tiếp theo Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh về Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996. Bắt đầu từ đây, vấn đề phân cấp đã được đặt ra mạnh mẽ hơn. Chẳng hạn, theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có quyền thiết lập các cơ quan chuyên môn theo khung quy định của Chính phủ, Luật Ngân sách đã giao cho các cấp chính quyền địa phương mức độ tự chủ cao về ngân sách – tài chính... Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 tuy chưa thật rõ ràng và bao quát được toàn bộ các vấn đề thuộc phân cấp quản lý, nhưng đã thể hiện rõ rệt tinh thần phân cấp bằng các quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp.

Khi cải cách bước vào một giai đoạn mới, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 được ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ trong nội dung của cải cách, phân cấp quản lý được xác định là một vấn đề quan trọng. Trong đó, xác định một trong những mục tiêu cụ thể là đến năm 2005, về cơ bản xác định xong và thực hiện được các quy định mới về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Những lý do chủ yếu dẫn đến đòi hỏi phân cấp mạnh trong hệ thống là:

1. Sự tăng lên và độ phức tạp của công việc quản lý nhà nước tại địa phương mà sự tác động trực tiếp của Trung ương xuống địa phương trở nên không sát thực, hoạt động quản lý nhà nước do đó nói chung là kém hiệu quả. Nguyên nhân chủ yếu ở đây là sự phát triển nền kinh tế thị trường ngày càng mở rộng và đi vào chiều sâu, đồng thời là quá trình đô thị hoá ngày càng mạnh mẽ.

2. Phân cấp quản lý để Chính phủ có thể giải quyết các vấn đề lớn, có tầm vĩ mô như: vạch ra chính sách, pháp luật, quy hoạch, kế hoạch, kiểm tra... mà không phải sa đà vào các việc vụn vặt. Tức là thực hiện một sự phân công lao động hợp lý. Nhờ đó, hiệu quả làm việc của bộ máy hành chính tốt hơn.

3. Phân cấp là đòi hỏi của dân chủ. Mở rộng quyền của địa phương trong việc quyết định và quản lý các công việc trên địa bàn không chỉ làm hoạt

động của bộ máy chính quyền địa phương trở nên năng động, tích cực hơn, khắc phục tình trạng trông chờ, ỷ lại; mà còn là đòi hỏi về tăng cường sự kiểm soát của người dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương cũng như mở rộng khả năng để công dân tham gia vào các hoạt động của chính quyền địa phương.

Trong Chương trình hành động cụ thể, Chính phủ đã giao cho Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ thực hiện Chương trình nghiên cứu xác định vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước. Và, ngày 11/6/2003, trong Quyết định số 121/2003/ QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình nghiên cứu vừa nêu. Vài năm trở lại đây, Chính phủ đã đòi hỏi các Bộ, ngành đẩy mạnh việc phân cấp cho địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương, nhưng công việc này diễn ra rất chậm và kết quả thấp. Một trong những lý do trực tiếp của tình hình này là vụ việc Bộ, ngành chưa muốn phân cấp cho địa phương và cả lý do về khả năng và sự chuẩn bị tiếp nhận sự phân cấp của các cấp chính quyền địa phương. Và như chúng ta biết, đến nay đã là năm 2009, nhưng chưa thể thực hiện được mục tiêu phân cấp quản lý như Chương trình tổng thể đã xác định là đến năm 2005, “về cơ bản xác định xong và thực hiện các quy định mới về phân cấp”.

Nếu quan sát quá trình cải cách hành chính nói chung ở nước ta, trong đó có phân cấp quản lý thì có nhận xét rằng, quá trình này thiếu sự *bứt phá* trong khi đòi hỏi về tăng trưởng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội, bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, mở rộng dân chủ và hội nhập kinh tế quốc tế đang đặt ra rất nhiều vấn đề cấp bách.

Để đẩy nhanh và mạnh tốc độ phân cấp quản lý (tất nhiên, cần đến sự thận trọng và tính đầy đủ các điều kiện cần thiết), xin rất lưu ý mấy vấn đề:

1. Xác định lại vị trí, tính chất, vai trò, các mối quan hệ, năng lực các mặt của chính quyền địa phương nói chung, mỗi cấp chính quyền địa phương nói riêng trong hệ thống bộ máy. Đây là việc làm đầu tiên có tính chất quyết định trong việc phân cấp như thế nào.

2. Có quyết tâm chính trị cao trong cải cách hành chính nói chung, phân cấp quản lý nói riêng. Kinh nghiệm cải cách hành chính ở các nước, kể cả các nước phát triển như Pháp, Đức cũng như ở nước ta đã chỉ ra rằng sự vận hành cải cách chỉ có thể tốt và có kết quả tốt nếu có điều kiện tiên quyết là quyết tâm chính trị của những người lãnh đạo cải cách. Hiện nay, chúng ta đang thiếu yếu tố đặc biệt quan trọng này. Phân cấp quản lý chỉ có nhiều triển vọng nếu lãnh đạo các bộ ngành ở Trung ương nhận thức đúng và có ý chí quyết tâm thực hiện. Thiếu yếu tố chủ quan này thì không thể khởi động được các việc cải cách. Cần có cơ chế để loại bỏ những ai thiếu yếu tố “quyết tâm chính trị” đó.

3. Đi liền với quyết tâm chính trị là vấn đề tổ chức và chỉ đạo chặt chẽ quá trình phân cấp một cách khoa học và có kỷ luật cao. Kinh nghiệm thực hiện Đề án 112 trong Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 cho thấy, do nguyên nhân là thiếu một sự chỉ đạo khoa học và có hiệu lực nên việc tin học hoá trong hệ thống hành chính nhà nước bị thất bại.

4. Xây dựng được hệ thống lý luận về phân cấp quản lý một cách đầy đủ, trong đó có việc nghiên cứu nghiêm túc về mô hình tự quản địa phương. Một trong những đặc điểm của quá trình cải cách hành chính ở nước ta là đi từ những thử nghiệm, tổng kết, xây dựng mô hình để nhân rộng. Nhưng càng về sau, yếu tố lý luận càng tăng dần thay vì trước đó là mò mẫm, áp dụng phương pháp thử – sai. Cho đến nay, có khá đầy đủ các tài liệu lý luận và thực tế nước ta và các nước để xây dựng hệ thống lý luận về nền hành chính và cải cách hành chính, trong đó có vấn đề phân cấp quản lý. Các vấn đề về phân cấp cần nghiên cứu gần như phải xem từ “A đến Z”: Khái niệm, bản chất, nội dung, các loại hình phân cấp, các nguyên tắc phân cấp quản lý, các điều kiện thực hiện phân cấp, các yếu tố ảnh hưởng, v.v.

5. Phân cấp quản lý cần ghi nhận trong các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao. Việc phân cấp không nên theo hình thức tự nguyện của các Bộ, ngành Trung ương, của chính quyền địa phương cấp trên mà nên thông qua việc xây dựng các văn bản pháp luật, đặc biệt là Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Tổ chức Chính phủ. Xem xét các quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hiện hành, có thể thấy, các quy định rất không rõ ràng, không thể hiểu được một cách cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong rất nhiều trường hợp. Việc ghi nhận trong pháp luật phân cấp phải có tầm nhìn có tính chiến lược, không làm thủ công, vụn vặt(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 4/2009.

¹ JM. Cohen và SB. Peterson, *Phân cấp quản lý hành chính – chiến lược cho các nước đang phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 46-48.

2. JM. Cohen và SB. Peterson, *Phân cấp quản lý hành chính – chiến lược cho các nước đang phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 46-48.