

KINH NGHIỆM XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI – NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆC XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Lê Thanh Huyền*, Lê Văn Hiếu

Trường Đại học Khoa học – ĐH Thái Nguyên

TÓM TẮT

Xây dựng chính quyền địa phương được đảng cầm quyền và chính phủ ở tất cả các nước trên thế giới quan tâm thực hiện, chính vì vậy đã có nhiều công trình, bài viết nghiên cứu ở những mức độ, phạm vi khác nhau. Trên cơ sở đó, bài viết nhằm làm rõ kinh nghiệm xây dựng chính quyền địa phương ở một số nước phát triển trên thế giới, từ đó góp phần xây dựng chính quyền địa phương ở Việt Nam tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả (trong đó khẳng định được vai trò quan trọng của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân); thực sự là chính quyền do dân bầu ra, của dân và vì dân. Bài viết sử dụng phương pháp thống kê, phân tích và so sánh. Trên cơ sở nghiên cứu tổ chức chính quyền địa phương ở Vương quốc Anh và Bắc Ailen, Ấn Độ, Trung Quốc, Italia, Thụy Điển, nghiên cứu chỉ ra sự khác biệt của mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam so với một số nước trên thế giới, đó là: Nếu như chính quyền địa phương ở một số nước trên thực hiện những nhiệm vụ riêng cho từng cấp thì ở Việt Nam, các cấp chính quyền đều thực hiện nhiệm vụ theo luật định, có sự phân cấp, phụ thuộc từ cấp trên xuống cấp dưới. Chính quyền địa phương ở Việt Nam gồm hai cơ quan, đó là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất từ trung ương tới địa phương khác so với một số nước được tổ chức theo hình thức tự quản. Kết quả nghiên cứu có ý nghĩa lý luận và thực tiễn quan trọng trong xây dựng chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: *Xây dựng chính quyền địa phương; đảng cầm quyền; chính phủ; Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân.*

Ngày nhận bài: 08/10/2020; Ngày hoàn thiện: 05/12/2020; Ngày đăng: 09/12/2020

EXPERIENCE IN BUILDING UP LOCAL GOVERNMENTS OF SOME COUNTRIES IN THE WORLD – VALUABLE SUGGESTIONS TO BUILD UP LOCAL GOVERNMENT IN VIETNAM

Le Thanh Huyen*, Le Van Hieu

TNU - University of Sciences

ABSTRACT

Building up a local government is an issue of major concern to the Parties and Governments of all countries in the world; therefore, there have been a variety of research works and articles at different levels and scopes. On that basis, the article aims to clarify the experience of building up local governments in some developed countries in the world, thereby contributing to the efficient operation of the local government in Vietnam (which affirms the important role of the People's Councils and the People's Committees); which is truly a government of the people, by the people and for the people. The article uses the statistics, analysis and comparison method. Based on the study of local government organizations in the UK and Northern Ireland, Indonesia, China, Italy, and Sweden, the study shows the difference of the local government model in Viet Nam compared to some countries around the world. If local governments in some of the above countries perform their own tasks for each level, in Viet Nam, all levels of government will perform the tasks according to the law, decentralization, and dependence from upper level to lower level. A local government in Viet Nam consists of two bodies, namely, the People's Council and the People's Committee which are organized according to the principle of democratic centralization, unification from the central to local levels, differing from those in some countries organized in the form of self-governance. The research results currently have important theoretical and practical implications in building up the provincial government in Vietnam.

Keywords: *Building local government; ruling Party; Government; People's Councils; People's Committees.*

Received: 08/10/2020; Revised: 05/12/2020; Published: 09/12/2020

* Corresponding author. Email: Huyenlt@tnu.edu.vn

1. Mở đầu

Hệ thống chính trị Việt Nam gồm có Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội, thực hiện theo cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ. Quyền lực Nhà nước ta vừa có sự thống nhất, vừa có sự phân công, phân nhiệm giữa ba quyền: Quyền lập pháp (Quốc hội), quyền hành pháp (Chính phủ và chính quyền địa phương) và quyền tư pháp (cơ quan tư pháp, xét xử). Từ đó cho thấy chính quyền nhà nước đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc thực hiện quyền hành pháp. Trong bài viết “Bàn về cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương” đã khẳng định: “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” [1]. Bài viết đã khẳng định được tầm quan trọng của chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, tuy nhiên chưa hướng tới việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam. Tiếp đến bài viết “Tổ chức sắp xếp lại tổ chức hành chính nhà nước hiện nay - một số vấn đề” cũng đã chỉ ra những gợi mở hay trong xây dựng chính quyền địa phương, nhất là hướng tới xây dựng mô hình tự quản ở địa phương sao cho phù hợp với tình hình thực tế “Phần lớn nhà nước hiện đại được tổ chức

theo nguyên tắc phân quyền và điều đó được vận dụng trong việc tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp Trung ương. Còn ở cấp địa phương, chính quyền được tổ chức theo mô hình tự quản. Các đơn vị hành chính lãnh thổ được tổ chức theo nhiều cấp khác nhau, với các tên gọi khác nhau, căn cứ vào sự khác nhau về mật độ dân cư, địa lý... hay đặc điểm kinh tế - xã hội. Với mô hình này, khả năng phát huy sự tự chủ, năng động của địa phương là rất cao nếu cơ quan nhà nước ở Trung ương đáp ứng được những đòi hỏi chung về khả năng kiến tạo và quản lý vĩ mô” [2]. Trong một nghiên cứu khác “Tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt” với mục đích phát triển kinh tế - xã hội nhanh, mạnh nhưng đồng thời phải có vị trí địa lý, kinh tế mạng tính chiến lược và có nhiều tiềm năng phát triển cùng với đó là bộ máy tổ chức chính quyền tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Bài viết nhấn mạnh “Chính quyền địa phương ở đặc khu thuộc tỉnh theo hướng tổ chức một cấp chính quyền địa phương. Theo hướng này thì chính quyền địa phương đặc khu sẽ không tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, mà chỉ cần tổ chức cơ quan hành chính đặc khu” [3]. Ở Việt Nam có cấp chính quyền Trung ương và địa phương (tỉnh, huyện, xã), trong đó chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng và hiện chưa có nghiên cứu nào thực sự thấu đáo về vấn đề nêu trên, bởi chính quyền địa phương là cấp gần dân nhất, trực tiếp giải quyết bức xúc, tâm tư và nguyện vọng của người dân... Tuy nhiên kết quả đánh giá những chỉ số này của nhiều tỉnh chưa thực sự tốt, chủ yếu được thực hiện tốt ở một số tỉnh, thành phố lớn như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Quảng Ninh, Hải Phòng... Hơn nữa ở nước ta từ năm 2005 trở đi, để đánh giá mức độ hiệu quả của hoạt động điều hành chính sách kinh tế của chính quyền cấp tỉnh, Việt Nam đã áp dụng 2 chỉ số là chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh - PCI (Provincial Competitiveness Index) và chỉ số cải cách

hành chính (PAR INDEX). Bộ máy chính quyền địa phương cấp tỉnh chưa được tổ chức theo mô hình phù hợp; địa vị pháp lý chưa được rõ ràng, chính điều đó dẫn đến tình trạng chồng chéo chức vụ; quyền tự chủ và tự quản của hội đồng nhân dân (HĐND) và hiệu quả hoạt động của uỷ ban nhân dân (UBND) còn nhiều bất cập; đội ngũ cán bộ, công chức ở nhiều tỉnh, thành phố chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế.... Chính vì lẽ đó làm thế nào để nâng cao hoạt động của chính quyền địa phương đang là vấn đề cần được bàn luận, trong đó kinh nghiệm xây dựng chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới sẽ là những gợi mở quan trọng để xây dựng chính quyền địa phương ở Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, đường lối đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam; các quan điểm xây dựng Nhà nước và pháp luật Việt Nam. Bên cạnh đó, tác giả sử dụng các phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp lịch sử - cụ thể để làm rõ bản chất của vấn đề.

3. Kết quả và bàn luận

Ở Việt Nam, thuật ngữ “Chính quyền địa phương” được sử dụng ngay khi thành lập chính quyền nhân dân sau thắng lợi Cách mạng tháng Tám năm 1945. Hiện nay, tại Việt Nam, chính quyền địa phương gồm có ba cấp: Chính quyền cấp tỉnh (bao gồm các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương); chính quyền cấp huyện; chính quyền cấp xã. Trong khoa học pháp lý có nhiều quan niệm, cách tiếp cận khác nhau về chính quyền địa phương: (1) Chính quyền địa phương là khái niệm dùng chung để chỉ tất cả các cơ quan nhà nước (mang quyền lực nhà nước) đóng trên địa bàn địa phương; (2) Chính quyền địa phương gồm hai phân hệ cơ quan: cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương - HĐND và cơ quan hành

chính nhà nước ở địa phương – UBND; (3) Chính quyền địa phương bao gồm 4 phân hệ: cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (HĐND các cấp), cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (UBND các cấp), cơ quan tư pháp (Toà án nhân dân các cấp) và cơ quan kiểm sát (Viện kiểm sát nhân dân các cấp) [4].

Theo quy định tại Điều 58 Hiến pháp năm 1946, chính quyền địa phương gồm có bốn cấp: cấp bộ; cấp tỉnh, thành phố; cấp huyện - thị xã - khu phố và cấp xã. Tuy nhiên, trong bốn cấp chính quyền địa phương, chỉ có chính quyền cấp xã, cấp tỉnh và chính quyền cấp thành phố, thị xã được xác định là cấp chính quyền địa phương cơ bản và hoàn chỉnh. Còn cấp bộ và cấp huyện chỉ là cấp trung gian, đại diện cho chính quyền cấp trên trong mối quan hệ với chính quyền cấp dưới [5]. Ở cấp chính quyền hoàn chỉnh có đầy đủ cơ quan đại diện cho dân và cơ quan thực hiện quyền hành chính nhà nước.

Theo Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính (UBHC) các cấp năm 1962, các đơn vị hành chính Việt Nam gồm: *thứ nhất*, tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương; *thứ hai*, tỉnh chia thành huyện, thị xã, thành phố; *thứ ba*, 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 ấy bầu ra. Trong thời kì trên ngoài chính quyền cấp tỉnh có khu tự trị, các khu tự trị được thành lập do điều kiện khách quan, xuất phát từ hoàn cảnh chiến tranh lúc đó.

Theo quy định tại Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983, sửa đổi năm 1989, thì chính quyền Việt Nam gồm ba cấp gồm: *thứ nhất*, tỉnh thành phố trực thuộc trung ương; *thứ hai*, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh; *thứ ba*, xã, phường, thị trấn. Tất cả các đơn vị hành chính này đều được coi là các đơn vị hành chính cơ bản, đều là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có cả HĐND và UBND ở mỗi đơn vị hành chính.

Tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003, về cơ bản, vẫn có cơ cấu giống với tổ chức chính quyền theo Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983, sửa đổi năm 1989. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) không quy định loại đơn vị hành chính tương đương với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, không xác định đơn vị hành chính cơ bản, tổ chức cấp chính quyền hoàn chỉnh như Hiến pháp năm 1980 [5].

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, HĐND tỉnh là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa bàn tỉnh, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân bầu ra. UBND tỉnh do HĐND tỉnh bầu ra và là cơ quan chấp hành của HĐND tỉnh, cơ quan hành chính nhà nước ở cấp tỉnh. Hiến pháp năm 2013 đã “mở đường” cho việc đổi mới chính quyền địa phương theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII “Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý hành chính ở nông thôn...” [6] và Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng với yêu cầu “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương bảo đảm phục vụ tốt nhất người dân, doanh nghiệp. Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội đối với chính quyền các cấp... Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy phù hợp đối với chính quyền đô thị, hải đảo” [7]. Nhìn chung qua các bản Hiến pháp và Luật tổ chức Chính quyền địa phương, chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam trải qua các giai đoạn đều là chính quyền hoàn chỉnh (bao gồm HĐND, UBND) 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. Từ đó cho thấy, chính quyền địa phương cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) có 2 vai trò cơ bản: *Một là*, chính quyền địa phương cấp tỉnh là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước thống nhất, thay

mặt nhà nước tổ chức quyền lực, thực thi nhiệm vụ quản lý trên lãnh thổ địa phương. *Hai là*, chính quyền địa phương là cơ quan do nhân dân địa phương lập ra bằng con đường trực tiếp hay gián tiếp để thực hiện các nhiệm vụ ở địa phương và phục vụ nhu cầu của nhân dân địa phương trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, pháp luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Qua việc nghiên cứu các quy định của pháp luật và qua thực trạng hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh thông qua hoạt động của HĐND và UBND có thể rút ra một số đặc trưng về chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam như sau:

Một là, chính quyền cấp tỉnh đại diện cho quyền lực nhà nước và đại diện cho ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân trên địa bàn;

Hai là, tính độc lập, tự chủ, tự quản của bộ máy chính quyền cấp tỉnh;

Ba là, hiệu lực, hiệu quả thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước và khả năng điều hành, kiểm soát, phối hợp hoạt động với các cơ quan nhà nước trên địa bàn và thuộc thẩm quyền quản lý.

Nhìn rộng ra trên thế giới mỗi nước có mô hình tổ chức chính quyền khác nhau, điều đó tùy thuộc vào thể chế chính trị, hình thức cấu trúc nhà nước và các điều kiện địa chính trị - địa kinh tế, văn hoá - xã hội của từng nước, từng khu vực, tuy nhiên chính quyền nào cũng đều phục vụ cho đảng cầm quyền và nhà nước đang tồn tại. Chẳng hạn như ở Liên hiệp Vương Quốc Anh và Bắc Ailen, chính quyền địa phương chia làm 3 cấp: Tỉnh (county); quận, huyện (district, borough); xã (Parish). Trong đó chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm về giáo dục, phòng cháy; tình lộ; thư viện, công an; giải trí; nghệ thuật; bảo tàng; kế hoạch hoá; chuẩn mực kinh doanh; dịch vụ chôn rác thải; công viên cho thanh niên; dịch vụ xã hội [8]. Qua đó ta thấy cấp tỉnh thực hiện những nhiệm vụ rất cụ thể, rõ ràng nhằm phục vụ đời sống người dân được tốt hơn.

Tại Ấn Độ được chia thành 4 cấp: Tỉnh (thành phố); huyện (thành phố thuộc tỉnh); xã

(thị trấn); làng (phường). Chính quyền hoạt động dựa trên nguyên tắc phân quyền, tản quyền và cùng quản lý; đặc biệt là chính quyền địa phương cấp tỉnh nhận thi hành các nhiệm vụ cụ thể cho chính quyền địa phương cấp huyện, qua đó cũng dễ dàng kiểm soát và đánh giá hiệu quả công việc [8]. Ở Trung Quốc việc phân chia đơn vị hành chính phụ thuộc vào truyền thống lịch sử mà không có sự tính toán đến quy mô lãnh thổ, dân số, chính vì vậy các tỉnh có quy mô rất lớn như một quốc gia. Chính quyền địa phương được tổ chức thành 4 cấp (tỉnh – khu – huyện – hương). Trung Quốc có 34 chính quyền cấp tỉnh, bao gồm 23 tỉnh, 5 khu tự trị - nơi có nhiều cư dân thiểu số (Tây Tạng, Tân Cương, Nội Mông, Ninh Hạ và Quảng Tây) sinh sống; 4 đô thị trực thuộc chính quyền Trung ương (Bắc Kinh, Thượng Hải, Thiên Tân và Trùng Khánh); và 02 Đặc khu Hành chính (Hong Kông và Ma Cao). Chức năng chính của chính quyền địa phương ở Trung Quốc là quản lý kinh tế khu vực thuộc thẩm quyền của mình, bao gồm: xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của khu vực cũng như kế hoạch trung và dài hạn cho phát triển kinh tế, kế hoạch năm, các biện pháp phát triển nguồn lực, chuyển giao công nghệ, nhập khẩu công nghệ và vốn; giải quyết mâu thuẫn kinh tế quan trọng giữa các ngành và giữa các ngành với các vùng và các trung gian quan hệ kinh tế; tổ chức và phối hợp sản xuất, lưu thông; thực thi pháp luật và các quy định kinh tế; bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ; cung cấp cơ sở hạ tầng các điều kiện và dịch vụ cơ bản cho phát triển kinh tế [9]. Các cấp đều thành lập Đại biểu nhân dân do nhân dân trực tiếp bầu ra, Chính phủ nhân dân do Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp bầu ra. Chính phủ nhân dân các cấp ở địa phương là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chính điều đó tạo nên cơ chế “song trùng trực thuộc” [8].

Nhà nước Italia được phân chia thành 4 cấp chính quyền: Chính phủ trung ương, vùng, tỉnh, xã (commune), nhà nước trung ương phân chia quyền lực cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương các cấp

chịu trách nhiệm hoàn toàn về các mặt: Lao động và việc làm, giao thông; y tế; trường học; nhà ở và các dịch vụ xã hội khác. Tính địa phương ngày càng có xu hướng thể hiện rõ chức năng của mình qua việc có quyền quyết định nhiều vấn đề liên quan [8].

Chính quyền địa phương ở Thụy Điển gồm cấp hạt (tỉnh) và công xã (quận, huyện). Nhiệm vụ quản lý nhà nước ở cấp tỉnh được các trưởng hạt – thống đốc (hoặc thủ hiến) và chính quyền cấp tỉnh – các Ban điều hành hạt thực hiện. Còn việc tự quản ở công xã (quận – thành thị, huyện – nông thôn), các công xã có nhiệm vụ chăm lo hệ thống trường học, phục vụ xã hội, chăm sóc người già và trẻ em... Hội đồng tỉnh thực hiện các nhiệm vụ y tế, giao thông trong vùng, kế hoạch hoá giao thông [10]... điều đó cho thấy mỗi cấp chính quyền ở Thụy Điển có nhiệm vụ nhất định trong phạm vi quyền hạn của mình.

Qua việc nghiên cứu xây dựng chính quyền địa phương trên thế giới đã thấy được một số điểm sau: *Một là*, chính quyền địa phương vừa đảm bảo thống nhất của quốc gia, vừa nhằm đảm bảo thực hiện tốt nhất quyền lợi của dân cư địa phương, nhằm phục vụ tốt những nhu cầu và lợi ích của người dân sống trong khu vực quản lý. *Hai là*, mỗi nước có mô hình tổ chức chính quyền địa phương khác nhau, vì thế không có một mô hình chung thống nhất cho chính quyền địa phương nói chung. *Ba là*, tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới có xu hướng phân cấp, phân quyền là tiền đề cho sự hình thành chính quyền địa phương tự quản ngày càng phát triển hiện nay; đề cao tính đại diện của chính quyền trung ương, nhất là cấp tỉnh với vai trò là cấp trung gian giữa Trung ương và địa phương; thực hiện phân quyền mạnh cho địa phương, đồng thời tăng cường sự giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Mô hình chính quyền địa phương tự quản là mô hình phổ biến ở nhiều nước trên thế giới hiện nay. *Bốn là*, một số nước trên thế giới, nông thôn được tách biệt khỏi đô thị nên trong một cấp đơn vị hành chính lãnh thổ thường không có sự đan xen giữa tính chất nông thôn và đô thị. Vì vậy, mô hình tổ chức chính quyền nông

thôn có những nét khác biệt nhất định so với chính quyền đô thị.

Từ những kinh nghiệm có ý nghĩa trên là những gợi mở quan trọng để xây dựng chính quyền địa phương trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay. Việt Nam cần hoàn thiện mô hình bộ máy chính quyền đa dạng, phù hợp với chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn ở cấp tỉnh. Chính quyền địa phương các cấp phải thực sự phải là nơi để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, đồng thời phát huy tính tự chủ, thực hiện giám sát cơ quan cấp dưới trong việc thực hiện thống nhất quyền lực nhà nước tại địa phương.

Ở mỗi cấp chính quyền nước ta hiện nay nên có đầy đủ các cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính (UBND); có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng; cơ cấu tổ chức bộ máy và nhân sự để triển khai thực hiện nhiệm vụ. Cấp hành chính trung gian không có HĐND, không có tư cách pháp nhân, chỉ có cơ quan hành chính nhằm thực hiện các chức năng do chính quyền cấp trên giao. Căn cứ vào sơ đồ trên ở những cấp chính quyền (huyện, quận, phường) không tổ chức HĐND sẽ nảy sinh một số vấn đề bất cập: Việc không tổ chức HĐND thì thiếu đi cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của quần chúng nhân dân; UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, nhưng việc không tổ chức HĐND thì UBND huyện, quận, phường sẽ chịu trách nhiệm trước cơ quan nào? Hay chịu trách nhiệm trực tiếp với người dân? Mặc dù có chịu trách nhiệm trực tiếp với người dân, nhưng người dân không có cơ quan đại diện của mình thì cũng không bảo đảm được tính dân chủ, khách quan. Tại chính quyền cấp tỉnh và xã được tổ chức chính quyền đầy đủ nhằm đảm bảo tính dân chủ và tính đại diện, nhất là ở cấp xã là cấp trực tiếp thực hiện mọi chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; cấp xã là cấp gần dân nhất, có như vậy mới đảm bảo được chính quyền của dân, do dân, vì dân.

Kể từ năm 1945 đến nay, chính quyền địa phương Việt Nam được tổ chức theo chế độ tập quyền, cụ thể hơn là theo nguyên tắc tập trung dân chủ, đảm bảo nguyên tắc thống nhất

từ Trung ương đến địa phương. Tuy nhiên cần phải tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Chính quyền địa phương là nơi đầu tiên thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng mà còn là cấp có đủ điều kiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm tổ chức, thực hiện phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

4. Kết luận

Chính quyền địa phương ở Việt Nam có vị trí, vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện mọi chủ trương, đường lối của Đảng; chính sách và pháp luật của Nhà nước. Kết quả nghiên cứu cho thấy, chính quyền địa phương ở nước ta nhất thiết phải có HĐND – cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và UBND – cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nhằm bảo đảm thực hiện tính đại diện cho quần chúng và phục vụ nhu cầu chính đáng của người dân. Mặt khác, từ việc nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng chính quyền địa phương trên thế giới cần tham khảo kinh nghiệm xây dựng chính quyền tự quản như ở một số nước và ngày càng có xu hướng phát triển trong giai đoạn hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO/ REFERENCES

- [1]. D. D. Nguyen, "Discussing the reform of local state government," The e-Communist Magazine, October 5, 2007. [Online]. Available: <http://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/Quyen-cu/-/2018/2941/ban-on-the-government-of-the-country-province-phuong.aspx>. [Accessed Oct. 5, 2020].
- [2]. T. T. Nguyen, "Organizing the current state administrative organization - some issues", Ministry of Home Affairs, September 4, 2019. [Online]. Available: <https://www.moha.gov.vn/catalog/to-wish-to-copy-to-to-celebrate-country-now-a-to-dat-to-40943..> [Accessed Oct. 05, 2020].
- [3]. A. T. Tran, "The organization of local government in the special administrative - economic unit", *Journal of Political Theory*, no.11, p.95, 2017.
- [4]. General Statistics Office, *Viet Nam 20 years of renovation and development 1986 - 2005*. Statistics Publishing House, 2006, p.105.

-
- [5]. N. P. Nguyen (editor), *Some basic theoretical and practical issues about the current amendment of the Vietnamese Constitution*. Social Science Publishing House, Ha Noi, 2013, p. 203.
- [6]. Communist Party of Vietnam, *Document of the 7th National Congress of Delegates*. The Truth Publishing House, Ha Noi, 1991, p. 55.
- [7]. Communist Party of Vietnam, *Document of the XII National Congress of Delegates*. National Politics Publishing House, Ha Noi, 2016, p. 311.
- [8]. Center for Scientific Research and Information under the Government Commission for Organization and Personnel, *About the administrative organizational model of some countries in the world*. National Politics Publishing House, Ha Noi, 1994.
- [9]. T. M. C. Tran, "Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Study, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific", 2014. [Online]. Available: <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/china/china.html>. [Accessed Oct. 20, 2020].
- [10]. V. T. Le, and V. T. Nguyen (co-editor), *Political institutions with some experience of the world*. Political - Administrative Publishing House, Ha Noi, 2013, p. 207.