

Nguyên tắc tập trung dân chủ và việc phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương ở Việt Nam

Vũ Thư^(*)

Tóm tắt: Bài viết trình bày khái quát về nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam; đồng thời làm rõ việc phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương theo nguyên tắc tập trung dân chủ hiện nay.

Từ khóa: Nguyên tắc tập trung dân chủ, Phân quyền, Phân cấp, Chính quyền địa phương Việt Nam

Abstract: The paper presents an overview of the principles of democratic centralism in the organization and operation of local government in Vietnam. It also indicates that the local government decentralization therein follows these contemporary principles.

Keywords: Principles of Democratic Centralism, Decentralization, Local Government of Vietnam

1. Khái quát về nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam

Tập trung dân chủ là nguyên tắc do Lenin đề xướng từ Hội nghị I của những người Bôn-sê-vich năm 1905. Nguyên tắc này được hình thành trên cơ sở chế độ dân chủ - giá trị mà nhân loại đã đạt được trong quá trình phát triển lịch sử. “Bản chất của chế độ tập trung dân chủ là sự kết hợp chặt chẽ hài hòa giữa sự thống nhất, sự lãnh đạo, chỉ đạo, tính nhất quán về mục tiêu với tính phong phú, đa dạng muôn hình muôn vẻ các hình thức, phương pháp, bước đi để thực hiện sự lãnh đạo thống nhất và nhằm thực hiện những mục tiêu chung”

(Dẫn theo: Phan Xuân Sơn, 2010). Về sau, nguyên tắc tập trung dân chủ được ghi nhận trong Điều lệ Đảng Cộng sản Liên Xô và Điều lệ của Quốc tế Cộng sản, trở thành nguyên tắc có tính đặc thù trong hệ thống chính trị các nước xã hội chủ nghĩa, hiện nay là các nước xã hội chủ nghĩa, trong đó có Việt Nam.

Nguyên tắc tập trung dân chủ là sự kết hợp giữa hai yếu tố đối lập nhau là “tập trung” và “dân chủ”. Vì xét về ngữ nghĩa thì tập trung không hàm chứa dân chủ; và ngược lại, dân chủ không hàm chứa tập trung. Cơ sở thực tiễn của việc kết hợp chúng để hình thành nguyên tắc này là trong mỗi tổ chức của xã hội lớn hay nhỏ tập trung luôn chứa đựng khả năng dẫn đến tập trung quan liêu, lạm quyền. Và, dân chủ có thể dẫn đến tình trạng vô chính phủ. Như vậy, nguyên tắc tập trung dân chủ có

^(*) PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: vuthu2006@yahoo.com.vn

mục đích kim hãm, hạn chế những khiếm khuyết luôn có trong thực tế của tập trung và của dân chủ.

Trong nguyên tắc tập trung dân chủ, điều đặc biệt quan trọng cần thấy là tập trung và dân chủ không phải là các yếu tố đồng đẳng. Tập trung làm trụ cột, là chính, đây là chủ nghĩa tập trung, tập trung gắn với dân chủ¹, trên nền tảng chế độ dân chủ hay chính xác hơn là dân chủ xã hội chủ nghĩa. Tập trung dân chủ là nguyên tắc có tính đặc thù trong tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa. Nó ngược với quan niệm ở các nước phương Tây, chỉ thừa nhận dân chủ trong nền chính trị. Họ cho rằng ở các nước XHCN, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong hệ thống chính trị là cách để các đảng cộng sản thu tóm quyền lãnh đạo xã hội và chi phối quyền lực chính trị. Ở Việt Nam, sau cuộc kháng chiến chống Pháp, nguyên tắc tập trung dân chủ đã trở thành nguyên tắc hiến định. Điều 4 Hiến pháp năm 1959 ghi: “Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và các cơ quan nhà nước khác đều thực hành nguyên tắc tập trung dân chủ”². Quy định này tiếp tục được ghi nhận trong Điều 6 Hiến pháp năm 1980³ và năm 1992⁴. Trong Hiến pháp năm 2013, tại khoản 1 Điều 8 cũng ghi rõ: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến

pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”⁵.

Đối với chính quyền địa phương, nguyên tắc kể trên được ghi nhận tạo khoản 1 Điều 5 của lập pháp Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi). Theo mô hình chung có tính truyền thống, chính quyền địa phương có hai loại cơ quan là Hội đồng nhân dân (HĐND là do nhân dân địa phương bầu ra, đại diện cho mình thực hiện quyền làm chủ ở địa phương và Ủy ban nhân dân (UBND) - cơ quan do HĐND bầu ra - là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và là cơ quan chấp hành của HĐND. Nhìn tổng quát, chính quyền địa phương tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Tuy nhiên, mỗi loại cơ quan có những thể hiện riêng. Đối với HĐND, nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện tập trung và rõ rệt trong quy định tại Điều 6 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958: “Trong phạm vi địa phương và trong phạm vi quyền hạn của mình, căn cứ vào nhiệm vụ chung của Nhà nước và nhu cầu của địa phương, Hội đồng nhân dân lãnh đạo các ngành công tác, các mặt sinh hoạt, và quyết định tất cả công việc nhà nước trong phạm vi địa phương được quyền quản lý, dưới sự lãnh đạo tập trung và thống nhất của Trung ương”⁶. Ở đây, một mặt HĐND có những nhiệm vụ, quyền hạn quyết định các công việc của địa phương, mặt khác đặt dưới sự lãnh đạo tập trung và thống nhất của trung ương. Đối với UBND, hay

¹ Trong tiếng Nga, tập trung dân chủ chế độ được viết là “демократический централизм”, trong đó tập trung là danh từ, dân chủ là tính từ.

² Xem: <http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-luocdo.aspx?ItemID=889>, truy cập ngày 15/10/2020.

³ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=1536, truy cập ngày 15/10/2020.

⁴ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=22335, truy cập ngày 15/10/2020.

⁵ Xem: https://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%200php%20lut/view_detail.aspx?itemid=28814, truy cập ngày 15/10/2020.

⁶ Xem: http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=14&mode=detail&document_id=2442, truy cập ngày 15/10/2020.

tên gọi khác: Ủy ban hành chính...) là cơ quan do HĐND bầu ra, sự thể hiện nguyên tắc tập trung dân chủ chủ yếu ở chỗ UBND một mặt là cơ quan do HĐND bầu ra, có nhiệm vụ chấp hành các quyết định của cơ quan này trong quản lý các công việc ở địa phương; mặt khác, UBND lại chịu sự lãnh đạo của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, cao nhất là Chính phủ.

Kể từ Hiến pháp năm 1959, với sự ghi nhận nguyên tắc tập trung dân chủ, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được thực hiện theo văn bản luật có giá trị pháp lý cao nhất này. Thực tế cho thấy, ngay khi Chính phủ Lâm thời được thành lập cuối năm 1945, Chính phủ đã ban hành hai văn bản pháp luật quan trọng về chính quyền địa phương, đó là: Sắc lệnh số 63-SL ngày 22/11/1945 về tổ chức chính quyền địa phương nói chung và cho vùng nông thôn¹ và Sắc lệnh số 77-SL ngày 21/12/1945 tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị². Sẽ không đúng khi nhận định rằng trong các sắc lệnh này, chính quyền địa phương được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền hay theo mô hình tự quản. Chẳng hạn Điều 66 Sắc lệnh số 63-SL quy định: “Hội đồng nhân dân hàng xã có quyền quyết nghị về tất cả các vấn đề thuộc trong phạm vi xã mình. Những quyết nghị của Hội đồng nhân dân hàng xã không được trái với chỉ thị của các cấp trên”. Trong quy định này, xét về mặt hình thức có thể nói, chính quyền xã có những quyền hạn rộng rãi, được tự quyết hầu khắp

mọi vấn đề của địa phương. Tuy nhiên, điều này chưa đề cập gì về quyền tự quyết, tự quản của chính quyền địa phương. Vì, tự quản không có nghĩa là quyết định mọi vấn đề ở địa phương không có, không cần pháp luật. Mặt khác, khi tìm hiểu và lý giải tại sao phạm vi quyết định dành cho chính quyền cấp xã lại lớn như vậy, chúng tôi thấy rằng, là vì chính quyền được thành lập vào tháng 8/1945 sau cuộc Cách mạng tháng Tám, ra mắt quốc dân vào ngày 2/9/1945. Trong thời gian gấp gáp, cũng như mọi chính quyền khác giành được sau cuộc cách mạng, Chính phủ Lâm thời Việt Nam lúc bấy giờ chưa thể kịp ban hành được pháp luật mới thay thế pháp luật của chế độ cũ. Sau cuộc Cách mạng, vừa phải giữ độc lập, vừa kiến quốc lại phải có những thay đổi cách mạng đối với các quan hệ xã hội dưới chế độ thực dân, phong kiến thì việc xây dựng pháp luật về chính quyền địa phương chỉ trong vòng hai, ba tháng là điều không thể. Nói cách khác, với chính quyền vừa mới thành lập, chưa thể có pháp luật điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương một cách cụ thể. Chính vì vậy, pháp luật đã có quy định mở về thẩm quyền của chính quyền cấp xã (và cả các cấp chính quyền địa phương khác). Tuy nhiên, cũng trong Sắc lệnh số 63-SL, chính quyền cấp xã phải chịu sự ràng buộc chặt chẽ của cấp trên thể hiện rõ rệt trong quy định về quyết nghị của HĐND.

Trong các văn bản pháp luật vừa nêu, có thể thấy, nguyên tắc tập trung dân chủ của chính quyền địa phương thể hiện rất rõ. Lấy ví dụ đối với chính quyền cấp xã. Trong đó có các quy định dân chủ như “Nếu một phần ba (1/3) số hội viên Hội đồng nhân dân xã yêu cầu phúc quyết Ủy ban hành chính xã thì Ủy ban hành chính xã phải triệu tập ngay Hội đồng nhân dân xã để bỏ phiếu tín nhiệm”

¹ Xem: <https://m.thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Sac-lenh-63-SL-to-chuc-Hoi-dong-nhan-dan-Uy-ban-hanh-chinh-35912.aspx>, truy cập ngày 15/10/2020

² Xem: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Sac-lenh-77-to-chuc-chinh-quyen-nhan-dan-thi-xa-thanh-pho-35926.aspx>, truy cập ngày 15/10/2020

(Điều 18). Nhưng tính tập trung cũng thể hiện nổi trội. Trong Sắc lệnh số 63-SL có các quy định như: Ủy ban hành chính cấp huyện - cơ quan hành chính - có quyền thủ tiêu quyết nghị của HĐND cấp xã và cảnh cáo Hội đồng (Điều thứ 8); Ủy ban hành chính cấp xã bầu xong phải được Ủy ban hành chính tỉnh chuẩn y rồi mới được nhậm chức (Điều thứ 16), khi Ủy ban hành chính xã không tuân lệnh cấp trên thì Ủy ban hành chính huyện yêu cầu HĐND xã can thiệp. Nếu HĐND giải quyết không xong thì Ủy ban hành chính huyện có thể xin Ủy ban hành chính tỉnh giải tán Ủy ban hành chính xã (Điều thứ 19)... Xem xét các quy định này của pháp luật về tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương có thể thấy nguyên tắc tập trung dân chủ rất rõ. Nó không những không phải là chính quyền tự quản mà còn là chính quyền mà tập trung rất cao so với dân chủ.

Ngày 9/11/1946, Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam mới đã được Quốc hội thông qua. Bản Hiến pháp do bối cảnh khi đó không được công bố. Quốc hội giao cho Ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ căn cứ vào tinh thần của bản Hiến pháp để áp dụng. Trong bản Hiến pháp, các nhà làm luật không xác định nguyên tắc tập trung dân chủ và các quy định về tổ chức chính quyền địa phương trên thực tế cũng không được áp dụng. Vì vậy, trong cuộc kháng chiến chống Pháp, chính quyền địa phương Việt Nam được tổ chức và hoạt động trên thực tế theo Sắc lệnh số 63-SL và Sắc lệnh số 77-SL, trong đó nguyên tắc tập trung dân chủ đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Sau khi cuộc kháng chiến chống Pháp thắng lợi, trước khi bản Hiến pháp năm 1959 ghi nhận nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, ngày 29/4/1958, Quốc hội đã thông qua Luật Tổ chức chính

quyền địa phương. Luật này tuy không xác định nguyên tắc tập trung dân chủ, nhưng nội dung, tinh thần của nguyên tắc được thể hiện rất rõ đối với chính quyền địa phương. Điều 6 của Luật đã được trích dẫn ở trên là sự thể hiện có tính điển hình của nguyên tắc này.

Về mặt lý luận và thực tiễn, nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam cho thấy cần chú ý đáp ứng các yêu cầu quan trọng sau đây:

- Bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước trong nhà nước đơn nhất. Trong Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, sự thống nhất của quyền lực nhà nước, sự thống nhất trong tổ chức và hoạt động của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là yêu cầu có tính chất cốt lõi.

- Dân chủ trong tổ chức bộ máy nhà nước. Dân chủ không nên hiểu chỉ là cho chính quyền địa phương, trong các thể hiện cụ thể. Xét về bản chất, đó là dân chủ cho cộng đồng dân cư ở địa phương;

- Nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương. Xét cho cùng, tổ chức ra bộ máy chính quyền địa phương không phải chỉ là vấn đề tổ chức quyền lực, quản lý ở địa phương. Phân cấp, phân quyền còn có yếu tố quan trọng là tổ chức khoa học hoạt động quản lý và cung ứng dịch vụ công để đạt được hiệu quả cao nhất;

- Bảo đảm sự kiểm tra, giám sát đối với chính quyền địa phương. Tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương cấp dưới là xu hướng trong đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, cải cách hành chính hiện nay. Nhưng, đồng thời sự kiểm tra, giám sát nhà nước và xã hội cần bảo đảm để chính quyền địa phương thực hiện quản lý và cung ứng dịch vụ công hợp pháp và hiệu quả.

2. Phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương theo nguyên tắc tập trung dân chủ hiện nay

Tập trung dân chủ là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương Việt Nam. Nội dung, tinh thần cơ bản của nguyên tắc không thay đổi, nhưng những thể hiện của nó trong thực tiễn với bối cảnh, điều kiện cụ thể lại có thể có những thay đổi. Theo đó, nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương không bất biến, nó được thay đổi phù hợp với từng hoàn cảnh của giai đoạn phát triển xã hội nhất định.

Về tổ chức bộ máy, nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện chung đối với chính quyền địa phương theo quy định tại Điều 5 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương và thể hiện với đặc điểm riêng ở mỗi cơ quan. Chẳng hạn, đối với UBND một cấp, tập trung dân chủ thể hiện ở chỗ một mặt cơ quan này chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, mặt khác là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, được đề đạt, tham gia, góp ý với các quyết định của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên... Tuy nhiên, tập trung dân chủ thể hiện trong phân cấp, phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương mới là tâm điểm chú ý hiện nay.

Nửa sau những năm 60 của thế kỷ XX, ngay trong hoàn cảnh chiến tranh chống Mỹ, miền Nam là chiến trường khốc liệt, miền Bắc cũng trong thời kỳ chống chiến tranh phá hoại bằng không quân và hải quân và tiến hành cách mạng xã hội chủ nghĩa, ngày 20/5/1968, Chính phủ đã có bản báo cáo trình bày trước Quốc hội khóa III, kỳ họp thứ 4 liên quan đến phân cấp quản lý. Trong Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trong đó có đoạn xác định: “Trước mắt, chúng ta đang xúc tiến thực hiện phân cấp quản lý kinh tế, trước

nhất là phân cấp giữa Trung ương và cấp tỉnh, thành phố, nhằm quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ đi đôi với mở rộng quyền hạn và trách nhiệm của địa phương, phát huy mọi khả năng của địa phương để thúc đẩy việc xây dựng và phát triển kinh tế địa phương với sự giúp đỡ tích cực của Trung ương. Chủ trương phân cấp quản lý, cùng với chủ trương đẩy mạnh phát triển kinh tế địa phương, vừa là đòi hỏi cấp bách của chiến tranh chống Mỹ, cứu nước, vừa là chính sách có ý nghĩa và tầm quan trọng rất cơ bản và lâu dài đối với toàn bộ công cuộc phát triển nền kinh tế quốc dân và xây dựng đất nước chúng ta sau này”¹. Nội dung này cho thấy, vấn đề phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh đã được nhận thức với tầm nhìn dài hạn, chiến lược từ hơn 50 năm nay, ngay trong khuôn khổ nguyên tắc tập trung dân chủ. Báo cáo xác định rõ rằng “phân cấp giữa Trung ương và cấp tỉnh, thành phố, nhằm quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ đi đôi với mở rộng quyền hạn và trách nhiệm của địa phương, phát huy mọi khả năng của địa phương”.

Hiện nay, do ảnh hưởng ngày càng sâu rộng của cơ chế thị trường, của tốc độ phát triển kinh tế và đi cùng với nó là những thay đổi ngày càng sâu sắc với quy mô ngày càng lớn về mặt chính trị - xã hội, do quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế..., chúng ta dễ nhận thấy rằng trong khuôn khổ của mô hình chính quyền địa phương tập trung dân chủ truyền thống, bộ máy chính quyền địa phương đang chuyển đổi, vận động theo hướng *giảm yếu tố tập trung và tăng yếu tố dân chủ*. Việc phân cấp quản lý được tiến hành theo tinh thần

¹ Xem: <http://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=836>, truy cập ngày 15/10/2020.

đã được Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 (khoá VIII) xác định là “việc nào do cấp nào sát với thực tế hơn thì giao cho cấp đó”. Năm 2011, trong Báo cáo Tổng kết thực hiện Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và Chương trình Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, Chính phủ đã có nhận xét khái quát như sau: “Phân cấp Trung ương - địa phương khá mạnh và toàn diện, nhưng điều kiện để thực hiện về tài chính, con người, cơ sở vật chất chưa được chú trọng đầu tư đồng bộ nên làm hạn chế tác dụng của sự phân cấp. Công tác phân cấp và kiểm tra, giám sát của bộ, ngành Trung ương đối với các địa phương còn bị hạn chế, có lĩnh vực còn buông lỏng, không phát hiện được sai sót nên đã phát sinh phức tạp trong việc đầu tư tràn lan, ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội”¹. Một số văn bản pháp luật đáng chú ý đã được ban hành như: Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27/3/2001 của Chính phủ giao cho cấp tỉnh quyền quyết định về cơ cấu, tổ chức bộ máy hành chính cấp huyện, Luật Ngân sách trao quyền cho HĐND cấp tỉnh phân bổ ngân sách địa phương, Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19/6/2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp, Luật Thủ đô năm 2012, v.v...

Năm 2015, trên cơ sở quy định tại Điều 112 Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương được ban hành đã đánh dấu bước quan trọng trong lập pháp Việt Nam với sự minh định khái niệm phân cấp (hay phân cấp quản lý) và đặc biệt là

sự bổ sung vào pháp luật khái niệm phân quyền trong các điều từ 11 đến 13. Theo đó, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo hình thức phân quyền, phân cấp. Phân quyền, phân cấp được xác định với các dấu hiệu cơ bản:

a) Phân quyền:

- Nhiệm vụ, quyền hạn phải được quy định trong các luật;

- Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm hay là có chủ quyền đối với các nhiệm vụ, quyền hạn đó;

- Chính quyền địa phương chỉ bị cơ quan nhà nước cấp trên có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn;

- Chính quyền địa phương được bảo đảm các nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và tuân theo các quy định khác về quản lý nhà nước...

b) Phân cấp:

- Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương có được là do cơ quan nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương cấp trên giao thực hiện một cách liên tục, thường xuyên;

- Nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp;

- Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp.

¹ Xem: *Tổng kết 10 năm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010*, <http://baohinhphu.vn/Utilities/PrintView.aspx?distributionid=73771>, truy cập ngày 15/10/2020.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc tập trung dân chủ và về phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, theo xu hướng phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền có tính quy luật, Nhà nước đã có những bước đi quan trọng trong việc thực hiện phân cấp quản lý. Đó là Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về *phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 24/4/2017 của Chính phủ quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh, v.v... Nhưng bên cạnh quy định về phân cấp, phân quyền, phương diện tập trung của nguyên tắc tập trung dân chủ vẫn được tiếp tục khẳng định và làm rõ. Luật Tổ chức chính quyền địa phương (khoản 1 Điều 5) tiếp tục ghi nhận nguyên tắc hàng đầu là tập trung dân chủ trong Hiến pháp năm 2013. Tập trung vẫn là yếu tố chủ đạo trong nguyên tắc.

Tại khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên”. Với quy định này, tính tập trung trong việc thực hiện Hiến pháp, pháp luật, chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên chưa thể hiện hết được khía cạnh tập trung trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Tính tập trung của nguyên tắc cần xem xét chủ yếu trong mối liên hệ với việc chính quyền địa phương thực hiện chức năng chủ yếu của chính quyền là quản lý nhà nước và bảo đảm cung ứng dịch vụ công ở địa phương.

Trong các hoạt động bình thường này của chính quyền địa phương, pháp luật xác định rõ quan hệ trên dưới trong hệ thống cơ quan hành chính. Trong đó, người đứng đầu Chính phủ, UBND cấp trên có quyền *lãnh đạo, chỉ đạo* đối với hoạt động của UBND cấp dưới. Cụ thể là Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia (Điều 98 của Hiến pháp); lãnh đạo, chỉ đạo Chủ tịch UBND cấp tỉnh thực hiện các quy định của pháp luật và các chương trình, kế hoạch, chiến lược của Chính phủ trên các lĩnh vực quản lý kinh tế, văn hóa, xã hội và quốc phòng, an ninh (điểm đ, khoản 1 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ). Đối với chính quyền nông thôn, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có nhiệm vụ quyền hạn lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ tỉnh đến cơ sở, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính; chỉ đạo công tác cải cách hành chính, cải cách công vụ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước ở địa phương; chỉ đạo Chủ tịch UBND cấp huyện (các khoản 4, 7 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương). Chủ tịch UBND huyện lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ huyện đến cơ sở, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính; chỉ đạo công tác cải cách hành chính và cải cách công vụ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước ở địa phương; chỉ đạo Chủ tịch UBND cấp xã; ủy quyền cho Phó Chủ tịch UBND huyện hoặc người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền của Chủ tịch UBND huyện (các khoản 4 và

6 Điều 29 Luật Tổ chức chính quyền địa phương). Đối với chính quyền đô thị cũng có các quy định tương tự như vậy.

Phân tích các quy định trên, có thể thấy pháp luật có xu hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, hay có thể nói, trong nguyên tắc tập trung dân chủ đang có xu hướng dân chủ tăng lên và tập trung giảm đi một cách tương đối. Đó chính là quá trình phi tập trung hoá. Xem xét toàn bộ quy định về nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương thấy có những vấn đề dưới đây liên quan đến nhận thức cũng như thực tiễn điều chỉnh và thực hiện pháp luật như sau:

Một là, về mô hình chính quyền địa phương.

Đối với chính quyền địa phương tự quản, không có yếu tố “tập trung”. Chính quyền tự quản có chủ quyền với các nhiệm vụ, quyền hạn được luật quy định theo sự phân quyền. Chính quyền cấp cao hơn không được can dự vào quyền này mà chỉ được kiểm tra, giám sát về tính hợp pháp.

Tập trung dân chủ là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương Việt Nam. Nó không phải là chính quyền địa phương tự quản, nhưng theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nó lại có các nhiệm vụ, quyền hạn theo phân quyền. Phân quyền theo Điều 12 của Luật thì không khác gì với phân quyền trong quan niệm về chính quyền địa phương tự quản. Nhưng cũng từ đây có thể thấy, giữa nguyên tắc tập trung dân chủ và quy định về phân quyền dường như có chút mâu thuẫn. Quy định tại khoản 2 Điều 12: “Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền” hàm ý các nhiệm vụ, quyền hạn này không thể bị cấp trên can dự vào việc thực hiện chúng, trừ khi cũng theo khoản 3 Điều 12, cơ quan

nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương¹. Tuy nhiên, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên theo quy định lại lãnh đạo, chỉ đạo đối với cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới và người đứng đầu cơ quan chính phủ, UBND cấp tỉnh, cấp huyện còn phải chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ cấp của mình đến cấp cơ sở, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính. Mặt khác, cũng không có sự minh định rõ ràng nào trong pháp luật về giới hạn sự can thiệp của cơ quan hành chính cấp trên vào nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính cấp dưới.

¹ Xem xét quan hệ giữa cụm từ “tự chủ, tự chịu trách nhiệm” với từ “tự quản” vấn đề chủ yếu là tương quan “tự quản” với “tự chủ”. Vì trong tiếng Việt, “tự chịu trách nhiệm” được hiểu là sự bảo đảm làm tốt hay sự ràng buộc với việc được giao mà làm không tốt, làm trái thì phải chịu hậu quả bản thân nó gắn liền, logic với “tự chủ”. Với “tự chủ”, từ này được hiểu là tự điều hành, quản lý không bị ai chỉ phối, không dễ bị hoàn cảnh chi phối; còn tự quản là tự mình trông coi, quản lý, không cần có ai điều khiển (Xem: Viện Ngôn ngữ học, 2002: 1020, 1075, 1077). Điểm chung là sự thống nhất của hai khái niệm “tự chủ” và “tự quản” là tự mình quản lý, không có sự tác động từ bên ngoài. Đây chính là cơ sở để Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) hiện nay khi xác định thẩm quyền của chính quyền địa phương tại Điều 12 đã sử dụng các khái niệm *phân quyền* gắn với các thuộc tính trong phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương là: quy định trong luật, chính quyền địa phương *tự chủ, tự chịu trách nhiệm* (không bị kiểm tra, giám sát, can thiệp ngoài tính hợp hiến, hợp pháp). Các thuộc tính này có quan niệm về tự quản địa phương trong Hiến chương châu Âu về tự quản địa phương năm 1985, nhưng không có trong quy định tại Điều 13 về *phân cấp* cho chính quyền địa phương; theo đó, phân cấp không được quy định trong luật, không có tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Cho nên, mô hình chính quyền địa phương Việt Nam về thực chất là mô hình được tạo lập theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Trong nguyên tắc tập trung dân chủ, chính quyền trung ương, chính quyền cấp trên có thể chi phối, kiểm soát mạnh chính quyền cấp dưới. Và để tránh tập trung quá mức làm hạn chế dân chủ cũng như hạn chế hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp dưới, pháp luật đã bổ sung bằng các quy định phân cấp, phân quyền cho chính quyền cấp dưới.

Chính quyền địa phương tự quản và trong chừng mực nhất định là việc xác định các nhiệm vụ, quyền hạn qua phân cấp, phân quyền đều đưa lại lợi ích cơ bản trên 5 điểm sau đây:

1/ Nâng cao tính tự chủ, sáng tạo, do đó nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý;

2/ Làm cho sự quan tâm của chính quyền địa phương đến lợi ích của người dân cụ thể, rõ ràng và gắn bó hơn;

3/ Thực hiện sự phân công lao động hợp lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương;

4/ Xây dựng chính quyền địa phương đa dạng cả về tổ chức và hoạt động phù hợp với các điều kiện thực tế của mỗi địa phương;

5/ Nâng cao sự quan tâm và tham gia quản lý, giám sát của người dân đối với các hoạt động của chính quyền địa phương, kể cả vấn đề pháp chế và hiệu quả hoạt động của chính quyền.

Chính quyền địa phương Việt Nam là mô hình có tính đặc thù với nguyên tắc tổ chức và hoạt động là tập trung dân chủ. Nhưng đã đến lúc cần phải xem xét việc tạo lập mô hình chính quyền địa phương có tính tự quản. Đây là xu hướng chung, có tính phổ quát của thế giới. Các nước phát triển, tiên tiến đều tổ chức chính quyền địa phương

theo mô hình này. Các nước châu Âu (kể cả Nga), các nước phát triển như Mỹ, Canada, Úc, Nhật Bản... đều tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc phân quyền để hình thành chính quyền địa phương tự quản... Ở Việt Nam, điều thấy rõ là chúng ta đã và đang trong quá trình phi tập trung hóa thể hiện qua yêu cầu về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương. Đó chính là quá trình chính quyền địa phương được tổ chức tiệm cận với chính quyền địa phương tự quản. Cần xem xét giá trị thực tiễn của chính quyền địa phương tự quản một cách nghiêm túc, khoa học và có lựa chọn chính trị đúng đắn.

Hai là, vấn đề phân cấp, phân quyền. Hiến pháp 2013, khoản 1 Điều 51 đã khẳng định có tính nguyên tắc: “Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước...”.

Năm 2014, Bộ Nội vụ đã tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Về vấn đề phân cấp, Báo cáo tổng kết chỉ rõ:

a) Chính phủ và các bộ, ngành trung ương đã tăng cường phân cấp đối với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Chính phủ ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về *đẩy mạnh phân cấp giữa Chính phủ, các bộ, ngành trung ương với chính quyền cấp tỉnh* trên các lĩnh vực.

b) Trên cơ sở Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ kể trên, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiến hành phân cấp quản lý cho UBND cấp huyện, cấp xã. Những lĩnh vực ưu tiên, trọng tâm thực hiện phân cấp được UBND chú trọng là đầu tư xây dựng; tài chính ngân sách, đất đai, tài nguyên, quản lý đô thị, tổ chức cán bộ, quản lý giáo dục và y

tế. Hầu hết các UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiến hành phân cấp cho UBND cấp huyện phê duyệt các dự án đầu tư dưới 5 tỷ đồng...

UBND cấp tỉnh ở hầu hết các địa phương đã ban hành các quyết định quy định về phân cấp quản lý cán bộ công chức trên địa bàn. Nhiều tỉnh, thành phố đã phân cấp cho Giám đốc Sở bổ nhiệm Trưởng, Phó phòng cấp Sở và tương đương; Chủ tịch UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bổ nhiệm Trưởng, Phó phòng thuộc UBND; UBND cấp huyện của nhiều địa phương đã phân cấp cho xã, phường, thị trấn một số khoản thu hưởng tỷ lệ phần trăm như: thuế giá trị gia tăng; thuế thu nhập doanh nghiệp thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh; thuế tài nguyên; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh... Nhiều địa phương đã thực hiện phân cấp cho UBND cấp xã làm chủ đầu tư các dự án có giá trị đầu tư đến 2 tỉ đồng (Bộ Nội vụ, 2014: 19-20).

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương được ban hành năm 2015 trong đó có các quy định về phân cấp, phân quyền như đã trình bày. Cụ thể hóa quy định luật này và Luật Tổ chức Chính phủ, ngày 21/3/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đây là văn bản rất quan trọng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trên cơ sở thực hiện phân cấp hợp lý, rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang Bộ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy tính chủ động, trách nhiệm, tinh thần sáng tạo của chính quyền địa phương.

Nghị quyết cũng đã xác định các nguyên tắc phân cấp quản lý. Các lĩnh vực cần tập trung phân cấp quản lý trong giai đoạn 2016-2020... Ngoài ra, còn phải kể đến một số văn bản pháp luật như: Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 24/4/2017 của Chính phủ quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh. Đặc biệt, cuối năm 2017, Quốc hội Khóa XIV, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Nghị quyết số 54/2017/QH14 “về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh”...

Nhìn chung, việc thực hiện phân cấp, phân quyền đem lại lợi ích cho cả Trung ương và địa phương, ngày càng được mở rộng trên các lĩnh vực, sâu về mức độ, đã nhận được phản ứng tích cực từ các địa phương. Tuy nhiên, còn không ít vấn đề đặt ra. Năm 2017, Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ đã hoàn thành Báo cáo tổng hợp kết quả *Dự án Điều tra đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương*. Đây là Dự án có thể nói có quy mô lớn nhất hiện nay, bao phủ toàn diện các mặt quản lý ở địa phương xem xét về phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương. Báo cáo cho thấy có sự phân cấp mạnh mẽ của Trung ương cho địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên, bất cứ lĩnh vực nào cũng thấy có rất nhiều vấn đề đặt ra qua điều tra và theo ý kiến của các địa phương (Trần Văn Ngợi, 2017).

Năm 2019, trong Báo cáo số 1219/BC-BNV Tổng kết 3 năm thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 23/3/2019, Bộ Nội vụ cũng đã có một số nhận xét như sau: “Một số nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã chưa được quy định rõ...” và “...Việc phân công, phân cấp, phân quyền giữa các

ngành, các cấp... chưa hợp lý, mạnh mẽ, đồng bộ”.

Tóm lại, những trình bày trên cho thấy phân cấp, phân quyền là công việc được tiến hành mạnh ở Việt Nam trong hàng chục năm đổi mới. Quá trình phân cấp, phân quyền đã đưa lại những kết quả tích cực, nhưng vẫn có nhiều khiếm khuyết. Vì vậy, tuy phân cấp, phân quyền là quá trình không phải làm một lần là xong nhưng cũng cần có giải pháp căn bản. Với thực tế phân cấp, phân quyền hiện nay, có một số vấn đề cần xem xét, xử lý như sau:

Một là phân quyền là khái niệm được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nhưng đâu là nhiệm vụ, quyền hạn theo hình thức phân quyền thì hiện nay hầu như pháp luật không thể minh định được. Phân quyền có chế độ khác với phân cấp trong quan hệ trên dưới giữa các cấp chính quyền. Có lẽ do thói quen từ khi Nhà nước Việt Nam mới ra đời đến nay mà cán bộ, công chức địa phương hầu như chưa đặt ra vấn đề này. Cần ở đây một sự giải thích chính thức phân quyền cho mỗi cấp đó là các nhiệm vụ, quyền hạn nào?

Hai là mặc dù phân cấp, phân quyền không thể chỉ là việc làm một lần, bởi công việc này phụ thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố khách quan, chủ quan khác, nói cách khác, phân cấp, phân quyền có tính “động”, nhưng có thể thực hiện việc phân cấp, phân quyền một cách căn bản, tính “động” chỉ là các biến động nhỏ cần sửa đổi, bổ sung. Trạng thái phân cấp, phân quyền này có thể thấy ổn định ở nhiều nước phát triển và đang phát triển. Chúng ta chưa đạt tới trạng thái đó, vẫn còn trong tình trạng đòi hỏi phân cấp, phân quyền “mạnh mẽ”.

Để đạt được sự phân cấp, phân quyền ổn định giữa Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa

phương, cần triển khai mạnh công việc này một cách toàn diện và mức độ hợp lý các lĩnh vực quản lý và cung ứng dịch vụ công. Trên cơ sở nhận thức lý luận và xuất phát từ thực tiễn, cần nghiên cứu xây dựng các tiêu chí, điều kiện phân cấp, phân quyền. Từ đó xây dựng chương trình, kế hoạch, nhiệm vụ và trách nhiệm của các cấp, ngành, lộ trình cụ thể và tổ chức thực hiện trong phân cấp, phân quyền. Cần tạo được một mặt bằng phân cấp, phân quyền tương đối hoàn chỉnh giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, sự phân cấp, phân quyền tiếp theo chỉ là sự hoàn chỉnh, cá biệt hoặc khi xuất hiện vấn đề mới.

Ba là về vấn đề dân chủ. Tập trung dân chủ, như đã trình bày, không phải chỉ liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương mà còn là vấn đề dân chủ đối với cộng đồng dân cư địa phương. Nó thể hiện chủ yếu ở quan hệ và vai trò của người dân địa phương đối với chính quyền. Nếu quan sát có thể thấy trong quan hệ giữa người dân với chính quyền chưa có được quan hệ thân thiện, sự tham gia vào việc tổ chức và hoạt động chính quyền cũng như giám sát chính quyền còn nhiều hạn chế. Vấn đề chủ yếu ở đây có thể là trong quan niệm về dân chủ. Không thể chỉ nhận thức tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, phát huy vai trò của nhân dân, đứng trên lập trường nhân dân để giải quyết các vấn đề của chính quyền là đủ. Cần xem nhân dân là một thực thể hiện hữu với sức mạnh độc lập, quan điểm về dân chủ phải được thể hiện trong các hoạt động cụ thể của người dân, không chỉ tôn trọng mà còn phải bảo đảm tính chủ động của người dân, bảo vệ quyền được tham gia của người dân vào các hoạt động của chính quyền, gỡ bỏ quan niệm dân trí thấp để hạn chế dân chủ...

Nếu đổi mới tư duy về dân chủ, sẽ có thể tạo ra những cách làm mới với việc tôn trọng, đề cao và đổi mới dân chủ thể hiện trong bầu cử chính quyền, sự tham gia của cử tri vào các hoạt động của HĐND; tiếng nói của người dân đối với chính quyền, khả năng giám sát hết sức hiệu quả của người dân đối với cán bộ, công chức địa phương, khả năng xây dựng và thực hiện quyền trung cầu dân ý ở cấp địa phương... Về phía chính quyền, dân chủ tạo ra nguồn lực cũng như kiểm soát đối với chính quyền, nâng cao chất lượng nhân sự, bảo đảm chính quyền lành mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả...

Bốn là vấn đề kiểm soát chính quyền địa phương. Kiểm tra, giám sát đối với chính quyền địa phương có các cơ chế nhà nước và xã hội khác nhau. Ở đây, trong khuôn khổ của nguyên tắc tập trung dân chủ cần đề cập vấn đề bảo đảm được sự kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương và cả giữa các cấp chính quyền địa phương. Những bất cập trong kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên đối với các cấp chính quyền địa phương là tình trạng thiếu kiểm soát của Trung ương cũng như năng lực tự kiểm soát của chính quyền địa phương qua các vụ việc vi phạm khá điển hình (Xem thêm: Hữu Công, 2020; Nguyễn Hưng, 2020; Lê Quân; 2019; Thái Bình, 2019).

Để thực hiện tốt sự kiểm soát của trung ương đối với chính quyền địa phương, cần tiến hành một số giải pháp quan trọng về nhận thức, hoàn thiện và cơ chế thực thi pháp luật. Ở đây, đặt ra một số vấn đề sau:

- Cần xem kiểm soát chính quyền địa phương là một bộ phận cấu thành của nguyên tắc tập trung dân chủ. Trong đó, phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương, các cấp chính quyền địa phương phải được kiểm soát việc thực hiện quyền lực, các hoạt động của chính quyền.

- *Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp nhiều hơn cho chính quyền địa phương* là phù hợp với xu hướng về tự quản, tự chủ địa phương, đồng thời để Chính phủ và các bộ tập trung hơn vào quản lý, điều hành vĩ mô và năng động giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng. Đồng thời, nó còn có ý nghĩa trong việc thay đổi tính chất và thu hẹp mức độ kiểm soát của chính quyền trung ương, nhờ đó sự kiểm soát chính quyền địa phương trở nên rõ ràng, giảm đáng kể độ phức tạp và nâng cao hiệu quả.

- *Hoàn thiện cơ chế kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương.* Kiểm soát của chính quyền trung ương chủ yếu là Quốc hội và Chính phủ, nhưng Chính phủ là cơ quan kiểm soát có tính chất trực tiếp và thường xuyên nhất. Vì vậy, cần thiết tăng cường kiểm soát của Chính phủ đối với chính quyền địa phương. Ở các nước, kiểm soát của chính phủ đối với chính quyền địa phương thực hiện theo nhiều cách. Ở Việt Nam, Chính phủ là cơ quan có tầm quan trọng đặc biệt trong việc kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương bao gồm cả HĐND và UBND; các bộ, cơ quan ngang Bộ cũng có thẩm quyền và trách nhiệm theo dõi việc thi hành pháp luật ở địa phương¹. Trên thực tế, với 63 tỉnh, thành và rất nhiều hoạt động khác nhau ở địa phương, kiểm soát của chính quyền trung ương tỏ ra chưa hiệu quả. Trong hoàn thiện cơ chế kiểm soát đối với chính quyền địa phương, ngoài tăng cường năng lực kiểm soát của Chính phủ, từng Bộ, ngành, nên chăng tính đến khả năng thành lập cơ quan đại diện của Chính phủ tại địa phương? Hoặc có quy chế phối hợp công tác giữa các bộ, ngành trong kiểm soát chính quyền địa phương?...

¹ Xem: Khoản 5 Điều 96 và khoản 1 Điều 99 của Hiến pháp năm 2013.

- *Thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo của chính quyền địa phương.* Có rất nhiều kênh để chính quyền Trung ương theo dõi, nắm bắt thông tin về chính quyền địa phương, nhưng các báo cáo từ đầu mối là chính quyền cấp tỉnh đặc biệt quan trọng. Thực tế cho thấy không ít sự kiện quan trọng xảy ra ở địa phương mà Trung ương không biết hoặc biết muộn là do các báo cáo của địa phương không có hoặc có không đầy đủ các tin tức đó. Đây là một trong những điểm yếu trong chế độ báo cáo của địa phương đối với Trung ương hiện nay ở Việt Nam cần phải được cải thiện.

Yêu cầu đối với các bản báo cáo là phải phản ánh được trung thực, toàn diện, đầy đủ, chính xác và kịp thời các vấn đề mà Trung ương cần và phải được biết. Các báo cáo cung cấp thông tin, có vai trò đặc biệt trong quản lý, điều hành của Chính phủ bên cạnh nhiều kênh thông tin khác. Vì vậy, cần gắn nội dung thông tin và các yêu cầu khác của các báo cáo với trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh, có chế độ bảo đảm tính chuyên nghiệp của các báo cáo.

- Tăng cường vai trò, trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu trong bộ máy chính quyền địa phương. Riêng đối với UBND các cấp Việt Nam, các thành viên có được vị trí trong Ủy ban là từ chế độ bầu cử. Cơ chế này đảm bảo được tính tập trung, tập thể (về mặt hình thức) của cơ quan đại diện nhân dân trong việc bầu ra cơ quan chấp hành (UBND). Tuy nhiên, mô hình này lại hạn chế vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương mỗi cấp trong việc tổ chức bộ máy giúp việc, phục vụ cho công tác điều hành hoạt động của người đứng đầu (hầu hết các nước trên thế giới là thực hiện bổ nhiệm trong bộ máy hành chính cả Trung ương và địa phương). Vì vậy, việc nghiên cứu cách thức thiết lập

bộ máy hành chính địa phương từ bầu cử sang thực hiện cơ chế bổ nhiệm cần thiết được nghiên cứu (Bộ Nội vụ, 2014: 29).

- Hoàn thiện các quy định về hệ kiểm soát chính quyền địa phương. Không chỉ với chính quyền địa phương mà với cả bộ máy nhà nước hiện nay, vấn đề đặc biệt nổi lên là kiểm soát quyền lực nhà nước. Các quy định về kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương hiện nay tản mạn trong các văn bản luật và dưới luật khác nhau. Để quan hệ này có tầm xứng đáng và thực hiện có trật tự, nghiêm chỉnh, nên chăng xây dựng văn bản luật điều chỉnh những vấn đề cơ bản về mối quan hệ kiểm soát của chính quyền trung ương, chính quyền cấp trên đối với chính quyền địa phương. Từ thực tiễn kiểm soát địa phương ở Việt Nam và nghiên cứu kinh nghiệm các nước, văn bản này có thể đưa ra quy định việc xử lý có tính chế tài đối với địa phương liên quan đến ngân sách - tài chính, thậm chí có thể xem xét cả vấn đề phạt tiền, chuyển giao một số thẩm quyền của cơ quan địa phương cho đại diện cơ quan chính phủ tại địa phương... (Nguyễn Thị Thu Vân, 2017) bên cạnh các chế tài đã có như giải tán HĐND, bãi miễn đại biểu HĐND, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND... □

Tài liệu tham khảo

1. Hữu Công (2020), *TP HCM thu hồi thêm 6 lô đất ở Thủ Thiêm*, <https://vnexpress.net/tp-hcm-thu-hoi-them-6-lo-dat-o-thu-thiem-4135024.html>, truy cập ngày 15/9/2020
2. Thái Bình (2019), *Chỉ rõ dấu hiệu vi phạm xuất xứ, lừa dối người tiêu dùng, trốn thuế của Asanzo*, <https://haiquanonline.com.vn/chi-ro-dau-hieu-vi-pham-xuat-xu-lua-doi-nguoi-tieu-dung-tron-thue-cua-asanzo-114130.html>, truy cập ngày 15/9/2020.

3. Nguyễn Văn Giang (2020), “Phủ nhận, xuyên tạc nguyên tắc tập trung dân chủ - thủ đoạn quen thuộc của các thế lực thù địch nhằm làm suy yếu sức mạnh Đảng Cộng sản”, *Tạp chí Cộng sản* (điện tử), ngày 31/01.
4. Trần Văn Ngợi (2017), *Báo cáo Tổng hợp kết quả Dự án “Điều tra đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương”*, do TS. Trần Văn Ngợi, Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước chủ nhiệm, Bộ Nội vụ chủ trì, Hà Nội, tr. 45-142.
5. Nguyễn Hưng (2020), *Khu đất giá 4.800 tỷ đồng, Vũ “nhôm” mua chỉ 87 tỷ đồng*, <http://cand.com.vn/Phap-luat/Khu-dat-gia-4-800-ty-dong-nhung-thanh-pho-ban-cho-Phan-Van-Anh-Vu-chi-87-ty-dong-576785/>, truy cập ngày 15/9/2020.
6. Nguyễn Minh Tuấn (2016), *Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong Đảng theo quan điểm của V.I.Lênin*, Trang tin của Học viện Báo chí và Tuyên truyền (điện tử), ngày 02/8.
7. Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng.
8. Bộ Nội vụ (2014), *Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003*.
9. Lê Quân (2019), *Cưỡng chế phá dỡ công trình xây dựng trên đất rừng Sóc Sơn*, <https://thanhnien.vn/thoi-su/cuong-che-pha-do-cong-trinh-xay-dung-tren-dat-rung-soc-son-1075174.html>, truy cập ngày 15/9/2020.
10. Phan Xuân Sơn (2010), *Quan điểm của V.I.Lê-nin về chế độ dân chủ và nguyên tắc tập trung dân chủ*, *Tạp chí Tuyên giáo* (điện tử), ngày 13/4/2010.
11. Nguyễn Thị Thu Vân (2017), *Kiểm soát của Trung ương đối với chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới*, <https://caicachhanhchinh.gov.vn/uploads/News/2474/attachs/vi.bai%2017.doc>, truy cập ngày 15/10/2020.

(tiếp theo trang 45)

2. Cục Thương mại điện tử và Kinh tế số (2020), *Thương mại điện tử Việt Nam 2020*, <http://idea.gov.vn/file/5a4d2670-f7fc-4914-8e4b-d09d3b6bde83>, truy cập ngày 01/5/2020.
3. Dictionary.com (2020), *E-Commerce*, <https://www.dictionary.com/browse/e-commerce?s=t>, truy cập ngày 01/5/2020.
4. Euromonitor (2020), *Cơ sở dữ liệu thị trường Passport*, <https://www.euromonitor.com/>
5. EVBN (2018), *E-Commerce industry in Vietnam*, EU-Vietnam Business Network, <http://www.ukabc.org.uk/wp-content/uploads/2018/09/EVBN-Report-E-commerce-Final-Update-180622.pdf>, truy cập ngày 01/3/2020.
6. *Market Business News* (2020), “What is E-commerce? Definition and examples”, <https://marketbusinessnews.com/financial-glossary/e-commerce/>, truy cập ngày 01/5/2020.
7. Q&Me (2019), *Vietnam EC Market 2018*, Asia Plus Inc, <https://qandme.net/en/report/vietnam-ec-market-2018.html>, truy cập ngày 01/3/2020.
8. Statista (2019), *E-Commerce in Vietnam*, <http://www.statista.com/>
9. VECOM (2018), *Báo cáo chỉ số thương mại điện tử 2019*, <https://www.vecom.vn/tai-lieu/bao-caochi-thuong-mai-dien-tu-viet-nam-2019>, truy cập ngày 01/3/2020.