

KIỂM SOÁT VÀ CÂN BẰNG QUYỀN LỰC TRONG HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NHẬT BẢN VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM ⁽¹⁾

TRƯƠNG HỒ HẢI *

ÂU THỊ TÂM MINH **

Tóm tắt: Trải qua các cuộc cải cách hành chính, các chương trình thí điểm, cho đến nay, Việt Nam dường như vẫn đang loay hoay đi tìm một mô hình chính quyền địa phương phù hợp. Thực tế là, cách thức tổ chức và cơ chế kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính quyền địa phương Việt Nam còn nhiều điểm bất cập, làm suy giảm hiệu lực quản lý và ảnh hưởng đến việc thực hành dân chủ. Trong khi đó, Nhật Bản, quốc gia châu Á với cùng cấu trúc nhà nước đơn nhất và chia sẻ nhiều điểm chung với Việt Nam về văn hoá, chính trị-xã hội, đã thành công trong việc cải cách và thiết lập nên bộ máy chính quyền địa phương mạnh mẽ, hiệu quả; đặc biệt, cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực giữa cơ quan đại diện và người đứng đầu hành chính địa phương chứa đựng những giá trị gợi mở cho Việt Nam. Bài viết phân tích cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực trong hệ thống chính quyền địa phương Nhật Bản; so sánh với tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam; đề xuất một số phương hướng cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Từ khoá: Cải cách hành chính; chính quyền địa phương; cân bằng quyền lực; kiểm soát.

Nhận bài: 10/3/2020

Hoàn thành biên tập: 30/6/2020

Duyệt đăng: 30/8/2020

THE CONTROL AND BALANCE OF POWERS WITHIN JAPANESE LOCAL GOVERNMENT AND EXPERIENCE FOR VIETNAM

Abstract: Despite a lot of efforts in public administrative reforms and pilot programs, Vietnam is still struggling to find out an appropriate model of local government. In practice, the structure and power control mechanism in the local government system of Vietnam has shown many shortcomings, weakening the management effectiveness and undermining the practice of democracy. Meanwhile, Japan, the same Asian unitary country that shares the common socio-political culture with Vietnam, has successfully established a strong and effective system of local government. In particular, its mechanism of power control and balance between the representative agency and the head of local administration implies certain values for Vietnam. This paper analyzes the mechanism of power control and balance in the Japanese local government system; makes comparisons with Vietnamese local government; and thereby suggests some recommendations for reforming the comparable system in Vietnam.

Keywords: Public administrative reforms; local government; power balance; control

Received: Mar 10th, 2020; Editing completed: June 30th, 2020; Accepted for publication: Aug 30th, 2020

* Phó giáo sư, tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, E-mail: haith@hcma.vn

** Thạc sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, E-mail: attm91@gmail.com

(1). Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài “Bảo vệ quyền con người bằng cơ chế bảo hiến trong nhà nước pháp quyền: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam” (mã số 505.01-2018.03) do Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) tài trợ.

1. Kiểm soát và cân bằng quyền lực trong hệ thống chính quyền địa phương tại Nhật Bản

Kiểm soát và cân bằng quyền lực (checks and balances) vốn là khái niệm gắn liền với mô hình “tam quyền phân lập”, ở đó mỗi nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) độc lập với nhau nhưng luôn có sự kiểm soát lẫn nhau, đảm bảo để không một nhánh nào trở nên quá mạnh, tạo nên sự cân bằng giữa các nhánh quyền lực nhà nước. Dù ở Việt Nam, “tam quyền phân lập” không phải là nguyên tắc cơ bản của tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước⁽²⁾ nhưng những giá trị của nó vẫn có tính tham khảo đối với Việt Nam, bởi kiểm soát quyền lực là một trong những vấn đề cốt lõi đối với bất kỳ nhà nước và chế độ chính trị nào nhằm đảm bảo hiệu quả hoạt động và ngăn ngừa, loại bỏ nguy cơ lạm quyền, lộng quyền của cơ quan, nhân viên nhà nước, những người nắm giữ quyền lực nhà nước. Kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp địa phương càng quan trọng, bởi chính thông qua chính quyền địa phương mà chủ trương, chính sách, các chức năng của nhà nước được thực hiện và đi vào cuộc sống của người dân. Nhật Bản cũng không phải là quốc gia thực hiện “tam quyền phân lập” một cách triệt để và cứng nhắc mà có sự vận dụng mềm dẻo đối với cơ chế kiểm soát và cân bằng này.

(2). Trần Hậu Thành, *Nhập khẩu thuyết “tam quyền phân lập” hay là bài cổ súy bất ổn chính trị, xung đột quyền lực*, <http://tuyengiao.vn/nghien-cuu/nhap-khau-thuyet-tam-quyen-phan-lap-hay-la-bai-co-xuy-bat-on-chinh-tri-xung-dot-quyen-luc-123886>, truy cập 12/5/2020.

Hệ thống chính quyền địa phương ngày nay của Nhật Bản gồm 2 cấp là cấp tỉnh và cấp cơ sở (bao gồm các thành phố, thị trấn và làng, được xem là các đô thị tự quản). Trải qua ba lần sáp nhập đơn vị hành chính cơ sở lớn (cuộc sáp nhập lớn lần thứ nhất dưới thời Meiji, lần hai dưới thời Showa, và lần ba dưới thời Heisei), số lượng đơn vị hành chính cơ sở ở Nhật đã giảm mạnh từ hơn 70,000 đơn vị vào năm 1888 xuống chỉ còn 1718 đơn vị. Trong khi đó, số lượng tỉnh vẫn duy trì là 47 tỉnh từ năm 1888 đến nay.⁽³⁾ Các tỉnh và các đơn vị hành chính cơ sở có tổ chức và hoạt động tương đối độc lập chứ không có quan hệ thứ bậc. Nguyên tắc tự quản địa phương được ghi nhận và đảm bảo bởi Hiến pháp Nhật Bản.

Mô hình chính quyền địa phương ở Nhật Bản được gọi là mô hình đại diện kép hay lưỡng đại diện, theo đó, người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương (thống đốc ở tỉnh, thị trưởng đối với các đơn vị hành chính cơ sở) và hội đồng địa phương đều do người dân trực tiếp bầu ra cho nhiệm kỳ 4 năm. Các thống đốc, thị trưởng có quyền bổ nhiệm các phó thống đốc, phó thị trưởng, thành viên của các uỷ ban hành chính với sự phê chuẩn của hội đồng địa phương. Thủ trưởng của các phòng, ban trong cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương do thống đốc, thị trưởng trực tiếp bổ nhiệm. Thống đốc, thị trưởng cũng như các công chức hành chính khác không được phép kiêm nhiệm làm đại biểu quốc hội hay đại biểu hội đồng địa phương. Hội đồng địa phương là cơ quan đại

(3). CLAIR, *Local government in Japan 2016*, 2017, tr. 3 - 4, <http://www.clair.or.jp>, truy cập 12/5/2020.

diện, có quyền phê chuẩn ngân sách và ban hành các văn bản quản lí, điều hành công việc tại địa phương. Tùy thuộc quy mô dân số, số lượng đại biểu dao động từ 40 đến 120 đối với hội đồng tỉnh (Tokyo là đô thị đặc biệt với 130 đại biểu), từ 26 đến 96 đối với các thành phố và từ 12 đến 26 đối với thị trấn và làng.⁽⁴⁾

Về mối quan hệ giữa người đứng đầu hành chính địa phương và hội đồng địa phương, tổ chức chính quyền địa phương Nhật Bản mang đặc điểm của mô hình Tổng thống, “*hoạt động trên nguyên tắc phân chia quyền lực và kiểm soát từ bên trong để đảm bảo một nền quản trị địa phương dân chủ*”.⁽⁵⁾ Do đó, cả người đứng đầu hành chính địa phương và hội đồng đều có phương tiện để ban hành và thực hiện những sáng kiến chính sách đồng thời tạo ra sự cân bằng và kiểm soát quyền lực.

1.1. Những thẩm quyền quan trọng của người đứng đầu chính quyền địa phương

Các thống đốc, thị trưởng có quyền ban hành các văn bản pháp quy, trình dự luật cho hội đồng địa phương, chuẩn bị và thực thi ngân sách địa phương, chỉ đạo việc thu thuế, phí. Về quyền trình dự luật, dù các đại biểu hội đồng địa phương cũng có quyền trình dự luật nhưng trong thực tế quyền này thường được sử dụng chủ yếu bởi người đứng đầu chính quyền địa phương.⁽⁶⁾ Đặc biệt, các

thống đốc, thị trưởng có quyền lực mạnh mẽ trong mối quan hệ kiểm soát và cân bằng đối với hội đồng địa phương, bao gồm quyền phủ quyết, quyền tự quyết và quyền giải tán hội đồng địa phương.

- Quyền phủ quyết: Thống đốc, thị trưởng có quyền từ chối nghị quyết do hội đồng địa phương thông qua và yêu cầu hội đồng xem xét lại, sửa đổi hoặc huỷ bỏ nghị quyết do hội đồng ban hành. Tuy nhiên, nếu có ít nhất 2/3 đại biểu hội đồng bỏ phiếu tán thành nghị quyết thì nghị quyết sẽ vẫn được thông qua và không thể bị phủ quyết lần 2. Trong lịch sử, quyền phủ quyết không thường xuyên được sử dụng nhưng nó vẫn là thẩm quyền quan trọng. Trong thực tế, khi các thống đốc, thị trưởng sử dụng quyền phủ quyết, họ có tỉ lệ thành công cao hơn hội đồng.⁽⁷⁾

- Quyền tự quyết: Đây là quyền của các thống đốc, thị trưởng trong việc thực hiện những thẩm quyền vốn thường được thực hiện bởi hội đồng địa phương, đặc biệt trong trường hợp không thể triệu tập hội đồng, hội đồng không thể tổ chức phiên họp hoặc hội đồng chuyển giao một số vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của mình cho người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm phó thống đốc, phó thị trưởng không thuộc phạm vi quyền tự quyết của thống đốc, thị trưởng. Khi hội đồng không phê chuẩn quyết định đơn phương của thống đốc, thị trưởng, thống đốc, thị trưởng phải báo cáo giải trình với hội đồng. Chủ tịch hội đồng địa phương triệu tập phiên họp bất

(4). Điều 91 Luật Tự quản địa phương Nhật Bản năm 1947.

(5). CLAIR, *An outline of local government in Japan*, 2013, <https://www.gdrc.org/uem/observatory/logov-japan.pdf>, truy cập 12/5/2020.

(6). Kimura Shunsuke, “A multilayered check-and-balance system: Trends of a dual representative system

in Japanese local administration, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, số 42/2014, tr. 33.

(7). Kimura Shunsuke, *ltdđ*, tr. 41 - 42.

thường nếu như người đứng đầu hành chính không triệu tập phiên họp trong 20 ngày.⁽⁸⁾

- Quyền giải tán hội đồng địa phương khi bị bỏ phiếu bất tín nhiệm: Trong trường hợp xảy ra bất đồng hay xung đột sâu sắc giữa thống đốc, thị trưởng với hội đồng địa phương, hội đồng có thể tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với người đứng đầu hành chính. Nếu nghị quyết bất tín nhiệm được thông qua, thống đốc, thị trưởng có nguy cơ bị bãi miễn. Tuy nhiên, các thống đốc, thị trưởng lại được trao quyền giải tán hội đồng địa phương để vô hiệu hoá việc bỏ phiếu bất tín nhiệm. Tại phiên họp đầu tiên của hội đồng được triệu tập sau khi hội đồng cũ bị giải tán, nếu như hội đồng một lần nữa bỏ phiếu bất tín nhiệm, thống đốc, thị trưởng chắc chắn bị bãi miễn.

1.2. Những thẩm quyền quan trọng của hội đồng địa phương

Hội đồng địa phương có quyền ban hành, sửa đổi, bãi bỏ nghị quyết, văn bản luật tại địa phương. Hội đồng thông qua ngân sách, quyết định việc thu các loại thuế, phí tại địa phương, phê duyệt hợp đồng, phê duyệt việc sử dụng và quản lý tài sản công, phê duyệt việc khởi kiện hoặc khiếu kiện hành chính. Các đại biểu hội đồng có quyền trình dự luật, dù rằng thực tế phần lớn các dự luật được trình bởi cơ quan hành chính. Ngoài ra, các hội đồng địa phương có thể đề xuất ý kiến bằng văn bản tới Quốc hội hoặc các cơ quan chính phủ về những vấn đề liên quan đến lợi ích chung của địa phương mình.⁽⁹⁾ Xét về mặt kiểm soát quyền lực, có

thể nói các hội đồng địa phương có những thẩm quyền quan trọng để có thể gây áp lực hoặc ảnh hưởng lên người đứng đầu hành chính, hay nói cách khác, đảm bảo thể kiểm soát - cân bằng quyền lực với nhánh hành pháp, thông qua quyền kiểm tra, điều tra và quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm, cụ thể:

- Quyền kiểm tra, điều tra: Hội đồng địa phương có quyền kiểm tra bất kì văn bản, tài liệu nào của cơ quan hành chính liên quan đến các vấn đề của địa phương và yêu cầu các cơ quan hành chính trình báo cáo hành chính hoặc báo cáo tài chính. Hội đồng cũng có quyền điều tra các vấn đề thuộc thẩm quyền quản lý tại địa phương, yêu cầu sự hiện diện, lấy lời khai làm chứng hay trình báo cáo.

- Quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với người đứng đầu hệ thống hành chính địa phương: Việc bỏ phiếu bất tín nhiệm đòi hỏi 2/3 tổng số đại biểu hội đồng trở lên có mặt tại phiên họp bỏ phiếu và ít nhất 3/4 số đại biểu có mặt tán thành việc bỏ phiếu bất tín nhiệm. Nghị quyết bất tín nhiệm có thể khiến thống đốc, thị trưởng bị bãi miễn hoặc chính hội đồng địa phương bị giải tán. Trong trường hợp hội đồng bị giải tán, hội đồng mới được bầu ra nếu vẫn bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với thống đốc, thị trưởng thì thống đốc, thị trưởng đương nhiên bị bãi miễn. Cần lưu ý rằng nghị quyết bất tín nhiệm là “*vũ khí cuối cùng của hội đồng để giải quyết xung đột với nhánh hành pháp*”.⁽¹⁰⁾

(8). Kimura Shunsuke, tldd, tr. 48.

(9). Điều 99 Luật Tự quản địa phương Nhật Bản năm 1947.

(10). Kurt Steiner, *Local government in Japan*, Stanford University Press, California, 1965, dẫn theo Kimura Shunsuke, tldd, tr. 31.

Nhìn chung, các biện pháp thực hiện thẩm quyền của người đứng đầu hành chính địa phương khá hiệu quả và nổi trội trong hệ thống chính quyền địa phương hiện tại của Nhật Bản.⁽¹¹⁾ Mặc dù vậy, hội đồng địa phương thực sự đóng vai trò quan trọng trong cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực với nhánh hành pháp. Thực tế là, xung đột giữa nhánh hành pháp, đứng đầu là thống đốc, thị trưởng và hội đồng địa phương gần đây có xu hướng gia tăng ở Nhật Bản. Mục đích cuối cùng là hướng tới việc thực hiện hiệu quả chức năng quản trị địa phương, phục vụ tốt nhất đời sống của nhân dân.

2. Kiểm soát và cân bằng quyền lực tại địa phương trong tương quan so sánh giữa Nhật Bản và Việt Nam

Khi xem xét việc phân chia thẩm quyền và mối quan hệ giữa cơ quan hành chính địa phương và cơ quan đại diện, có thể thấy tổ chức chính quyền địa phương Nhật Bản và Việt Nam có nhiều nét khác biệt. Vấn đề nền tảng tạo nên sự khác biệt ấy nằm ở nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Ở Nhật Bản, chính quyền địa phương được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tự quản địa phương, theo đó, chính quyền trung ương, tỉnh và cơ sở hoạt động tương đối độc lập, chịu trách nhiệm trực tiếp trước nhân dân; quyền lực và trách nhiệm cá nhân được quy định rõ ràng. Đặc biệt, sự căng thẳng “lành mạnh” giữa người đứng đầu chính quyền và hội đồng địa phương được đón nhận một cách tích cực. Hội đồng địa phương tỏ ra là công cụ hữu hiệu trong giám sát cơ quan hành chính và

đưa ra sáng kiến chính sách của riêng mình. Trong khi đó, hệ thống hành chính Việt Nam được tổ chức theo cấu trúc thứ bậc trên nguyên tắc tập trung dân chủ; theo đó, cơ quan hành chính (ủy ban nhân dân - UBND) chịu trách nhiệm kép trước cơ quan đại diện cùng cấp (hội đồng nhân dân - HĐND cùng cấp) và trước cơ quan hành chính cấp trên (UBND cấp trên). Cơ chế lãnh đạo và ra quyết định tập thể, sự phân chia chức năng, thẩm quyền chưa rõ ràng, cùng với sự thiếu vắng của cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, dễ dẫn đến hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm, lạm dụng quyền lực, tệ quan liêu và tham nhũng.⁽¹²⁾

Ở Nhật Bản, người đứng đầu chính quyền địa phương (thống đốc, thị trưởng) được bầu trực tiếp bởi người dân; trong khi ở Việt Nam, chủ tịch UBND được bầu gián tiếp bởi cơ quan đại diện (HĐND). Đặc biệt, chủ tịch UBND ở nước ta được bầu ra ở kì họp đầu tiên của HĐND trong số các đại biểu HĐND. Trong khi đó, thống đốc, thị trưởng ở Nhật Bản không được phép đồng thời kiêm nhiệm chức danh đại biểu hội đồng địa phương. Điều này là nhằm đảm bảo mối quan hệ độc lập giữa hội đồng và cơ quan hành chính, từ đó tạo điều kiện cho sự giám sát lẫn nhau một cách khách quan giữa hai cơ quan này.

Hội đồng địa phương (cơ quan đại diện) ở Nhật Bản và Việt Nam cũng có một số khác biệt cơ bản. Ở Nhật Bản, đại biểu hội đồng địa phương không được phép đồng thời là đại biểu Quốc hội, đại biểu của hội đồng

(11). Kimura Shunsuke, tldd, tr. 49.

(12). Phan Thị Lan Hương, *Reforming local government in Vietnam - Lesson learned from Japan*, Luận án tiến sĩ Luật học, Đại học Nagoya, 2012, tr. 6.

khác hoặc công chức của cơ quan hành chính. Quy định này nhằm đảm bảo tính độc lập, sự trung lập của các đại biểu dân cử, giúp hội đồng địa phương trở thành thiết chế khách quan và hiệu quả trong giám sát cơ quan hành chính. Hội đồng địa phương Nhật Bản cũng có thể ban hành văn bản luật và đặt ra mức thuế riêng của địa phương; đặc biệt là xem xét ban hành nghị quyết hoặc văn bản luật theo kiến nghị của người dân qua những cơ chế cụ thể. Trái lại, ở Việt Nam, HĐND không có quyền lập pháp và định ra mức thuế riêng. Đại biểu HĐND thường kiêm nhiệm những chức vụ khác, nhiều người đồng thời là đại biểu HĐND các cấp hoặc làm việc trong cơ quan hành chính. Đại biểu HĐND lắng nghe ý kiến của người dân nhưng lại không có cơ chế để trực tiếp giải quyết những vấn đề mà người dân đưa ra. Điều này vô hình trung khiến hoạt động của HĐND và đại biểu HĐND trở nên hình thức.

Quan trọng hơn, Nhật Bản đã thiết lập được cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực thông qua các thẩm quyền cụ thể được trao cho người đứng đầu chính quyền cũng như hội đồng địa phương. Tại Nhật Bản, hội đồng địa phương có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm nhằm bãi miễn người đứng đầu địa phương. Ngược lại, thống đốc, thị trưởng có thể giải tán hội đồng địa phương khi bị hội đồng bỏ phiếu bất tín nhiệm. Thống đốc, thị trưởng cũng có quyền phủ quyết đối với nghị quyết do hội đồng địa phương ban hành. Còn ở Việt Nam, HĐND có thể lấy phiếu tín nhiệm đối với chủ tịch UBND nhưng chưa có cơ chế chính thức để giải quyết kết quả lấy phiếu này. Chủ tịch UBND không có

quyền phủ quyết đối với HĐND, cũng không thể giải tán HĐND (chỉ HĐND cấp trên mới có thẩm quyền giải tán HĐND cấp dưới).

3. Phương hướng cải cách mô hình chính quyền địa phương Việt Nam từ kinh nghiệm của Nhật Bản

Đặt mô hình tổ chức chính quyền địa phương Nhật Bản và Việt Nam trong tương quan so sánh cho thấy một số vấn đề đặt ra và đây cũng có thể xem là những giá trị gợi mở cho Việt Nam trong việc xem xét cải cách tổ chức chính quyền địa phương hiện nay:

- Về nguyên tắc tự trị địa phương: Tự trị địa phương đã trở thành nguyên tắc phổ biến ở nhiều quốc gia, là xu hướng của nền quản trị dân chủ và hiện đại, ở đó các địa phương được trao quyền chủ động cùng những thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng, phù hợp trong việc thực hiện quản lý nhà nước tại địa phương.

- Về cách thức lựa chọn người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương: không chỉ riêng ở Nhật Bản mà ở nhiều quốc gia khác, người đứng đầu hành pháp địa phương được bầu trực tiếp bởi người dân, nhờ đó nâng cao trách nhiệm trực tiếp của lãnh đạo địa phương trước nhân dân.

- Về vai trò và trách nhiệm cá nhân: Người đứng đầu hành pháp địa phương có vai trò then chốt và trách nhiệm cá nhân rõ ràng với tư cách là người đứng đầu địa phương. Họ có những công cụ mạnh mẽ để thực thi quyết sách nhưng luôn phải chịu trách nhiệm rõ ràng cho những quyết định của mình và chịu sự giám sát của dân qua cơ chế cụ thể.

- Về vai trò của cơ quan đại diện ở địa phương: Cơ quan đại diện do dân bầu ra là

thiết chế tồn tại song hành với cơ quan hành chính địa phương ở hầu khắp các quốc gia, là một kênh đảm bảo dân chủ và kiểm soát quyền lực quan trọng ở địa phương. Hiếm có quốc gia nào mà ở một cấp hành chính cụ thể lại thiếu vắng cơ quan đại diện do dân bầu. Làm thế nào để đảm bảo vai trò thực sự của cơ quan đại diện trong hệ thống chính quyền địa phương là vấn đề then chốt.

Trên cơ sở xem xét, phân tích những vấn đề có tính lí luận, đồng thời tham khảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương Nhật Bản, đặc biệt là về cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực giữa thiết chế hành pháp và thiết chế đại diện tại địa phương, có thể đề xuất một số phương hướng cải cách chính quyền địa phương Việt Nam như sau:

Thứ nhất, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, tiến tới xác lập quy chế tự quản địa phương tại Việt Nam

Trong khi nguyên tắc tự quản địa phương đã trở nên phổ biến ở nhiều quốc gia, xuất phát từ yêu cầu của một nền quản trị hiện đại, trước thực tế hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam đang bộc lộ nhiều vấn đề, một số nghiên cứu ở Việt Nam đã đề cập tự quản địa phương như một khía cạnh của cải cách chính quyền địa phương và nhấn mạnh nhu cầu giảm thiểu sự can thiệp từ phía trung ương cùng với việc củng cố nguồn lực tài chính, thẩm quyền về ngân sách của các địa phương.⁽¹³⁾

Tuy nhiên, quan trọng hơn và mang tính cốt lõi hơn chính là việc thiết kế tổ chức bộ máy với sự phân cấp nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền hợp lí và những cơ chế cụ thể để hiện thực hoá nó. Quy định về mối quan hệ phụ thuộc của cơ quan cấp dưới vào cơ quan cấp trên có thể được xem xét loại bỏ, thậm chí ngay cả việc phê chuẩn của Chủ tịch UBND cấp trên đối với kết quả bầu cử UBND cấp dưới, của Thủ tướng Chính phủ đối với kết quả bầu cử UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, việc làm rõ cơ chế cho phép người dân bãi miễn chủ tịch UBND hoặc đại biểu HĐND là rất cần thiết. Chỉ có như vậy, tính tự chủ, trách nhiệm và những giá trị dân chủ trực tiếp ở cơ sở mới thực sự được đảm bảo.

Thứ hai, xem xét phương án bầu cử trực tiếp chủ tịch UBND

Để xây dựng hệ thống chính quyền địa phương tự chủ, trách nhiệm, một trong những phương hướng cần được tính tới là áp dụng cơ chế người dân trực tiếp bầu ra người đứng đầu hành pháp địa phương như Nhật Bản cũng như nhiều nước trên thế giới. Hiện nay, ở Việt Nam, chủ tịch UBND với tư cách là người đứng đầu hành chính địa phương chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính cấp trên. Như vậy, người đứng đầu hành pháp địa phương không chịu trách nhiệm trực tiếp trước người dân mà chỉ chịu trách nhiệm gián tiếp thông qua HĐND. Việc bầu cử trực tiếp chức danh chủ tịch

(13). Bùi Xuân Đức, “Tự quản địa phương: vấn đề nhận thức và vận dụng ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 01/2007, tr. 10 - 16; Nguyễn Minh Phương, *Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam*.

Hội thảo: Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lí luận và thực tiễn, Ninh Thuận, ngày 06/4/2013; Thái Vĩnh Thắng, *Tăng cường vai trò tự quản của chính quyền địa phương*, <http://www.nhandan.com.vn/quoituan/thoi-su-chinh-tri/item/324602-.html>, truy cập 10/02/2020.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

UBND sẽ giúp nâng cao tính độc lập và trách nhiệm của người đứng đầu hành pháp địa phương, từ đó xây dựng hệ thống chính quyền địa phương dân chủ và trách nhiệm, tăng cường sự minh bạch và lòng tin của người dân vào chính quyền địa phương.⁽¹⁴⁾

Thứ ba, đổi mới cơ chế hoạt động của UBND, trong đó nhấn mạnh trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu

Đổi mới cơ chế hoạt động của UBND có vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND. Cơ chế làm việc hiện tại của UBND vẫn đặc trưng bởi cơ chế lãnh đạo và ra quyết định tập thể, vốn được xem như yếu tố dân chủ nhằm đảm bảo tất cả các thành viên có thể đóng góp ý kiến và tham gia vào quá trình ra quyết định. Tuy nhiên, cơ chế tập thể tỏ ra không hiệu quả khi không thể xác định rõ ràng ai phải chịu trách nhiệm cho những quyết sách sai lầm. Nó cũng ảnh hưởng tới khả năng ứng phó của chính quyền trong việc xử lý kịp thời các vấn đề của địa phương do UBND họp mỗi tháng một lần và quyết định được ban hành khi có quá 1/2 thành viên tán thành.⁽¹⁵⁾ Vì vậy, cần thiết phải nhấn mạnh và làm rõ trách nhiệm cá nhân nhằm nâng cao khả năng ứng phó và tính trách nhiệm của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, nên chăng xem xét quy định quyền của chủ tịch UBND trong phản biện các nghị quyết của HĐND, thậm chí xa hơn là quyền phủ quyết

và giải tán HĐND trong những trường hợp nhất định.

Thứ tư, củng cố vai trò của HĐND trong hệ thống chính quyền địa phương

Ở Việt Nam hiện nay, HĐND các cấp có vai trò, chức năng, quyền hạn chưa thật rõ ràng; HĐND thiếu tính độc lập tương đối trong hoạt động của mình nên hiệu lực, hiệu quả chưa cao và nhiều khi còn mang tính hình thức. Theo quy định của Hiến pháp, HĐND có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương và thực hiện vai trò giám sát đối với UBND. Tuy nhiên, trong thực tế, HĐND không thể hiện được sức ảnh hưởng của mình. Dù rằng sự phê duyệt của HĐND là yêu cầu bắt buộc song nhiều khi chỉ mang tính hình thức. Ngoài ra, HĐND còn phụ thuộc vào cơ quan hành chính cấp trên bởi UBND cấp trên có quyền hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện các quy định ban hành bởi các cơ quan nhà nước cấp trên của HĐND. Thẩm quyền ra quyết sách của HĐND rất hạn chế bởi HĐND không thể ban hành văn bản điều chỉnh những vấn đề mới chưa được quy định bởi các cơ quan nhà nước cấp trên.

HĐND không thể thực hiện chức năng giám sát một cách hiệu quả bởi một số nguyên nhân: có sự trùng lặp về nhân sự giữa HĐND và UBND bởi chủ tịch UBND và một số công chức làm việc trong khối cơ quan hành chính cũng đồng thời là thành viên của HĐND; sự phân định chức năng chưa rõ ràng giữa HĐND và UBND cũng làm suy giảm vai trò giám sát của HĐND; một số đại biểu HĐND không chuyên trách, thiếu trách nhiệm cũng như kỹ năng để thực hiện nhiệm vụ của mình. Về cơ chế hoạt

(14). Phan Thị Lan Hương, “Kinh nghiệm cải cách của Nhật Bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10/2012, tr. 57 - 61.

(15). Điều 123 Luật Tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam năm 2015.

động, HĐND họp thường kì mỗi năm hai lần và qua các cuộc tiếp xúc cử tri. Các đại biểu có nhiệm vụ lắng nghe và trả lời các câu hỏi của người dân nhưng lại không có thẩm quyền và cơ chế để trực tiếp giải quyết những vấn đề mà người dân đặt ra bởi thẩm quyền giải quyết những vấn đề cụ thể của địa phương thuộc về UBND. HĐND chỉ có quyền kiểm tra báo cáo của UBND cùng cấp và vì vậy không có nhiều thực quyền và sức ảnh hưởng trong thực tế.

Trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam, cần thiết phải củng cố vai trò của HĐND với tư cách cơ quan đại diện ở địa phương, từ đó đảm bảo một kênh quan trọng để chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước dân. Để nâng cao năng lực của HĐND trong giám sát UBND, những quy định về điều kiện đại biểu HĐND và cơ chế hiện thực hoá quyền giám sát trong thực tế cần được điều chỉnh, sửa đổi. Chúng ta có thể xem xét việc đại biểu HĐND không nên đồng thời làm việc trong các cơ quan hành chính. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy pháp luật cần đảm bảo một mối quan hệ tương đối độc lập giữa HĐND và UBND. Việc định nghĩa lại địa vị pháp lí của đại biểu HĐND sẽ giúp họ thực thi nhiệm vụ một cách khách quan, tránh sự can thiệp hoặc xung đột về lợi ích. Ngoài ra, cần thiết phải tăng cường số đại biểu chuyên trách cho các HĐND.

Quan trọng hơn, HĐND cần phải được trao những thẩm quyền cụ thể để thực hiện chức năng giám sát. Pháp luật hiện hành quy định UBND chịu sự giám sát của cả HĐND cùng cấp và UBND cấp trên. Cơ chế giám sát song trùng với việc phân định thẩm quyền giám sát chưa rõ ràng giữa HĐND

cùng cấp và UBND cấp trên khiến HĐND khó có thể thực hiện chức năng giám sát của mình, nhất là trong một hệ thống mà tính thứ bậc nổi trội. Mặc dù theo quy định, HĐND có quyền bãi miễn chủ tịch UBND nhưng đây chỉ là một thủ tục nhằm chính thức hoá quyết định của cơ quan hành chính cấp trên. Như vậy, người đứng đầu hành chính địa phương chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên thay vì cơ quan đại diện do dân bầu ra. Do đó, nên chăng pháp luật cần củng cố quyền giám sát độc quyền của HĐND đối với UBND cũng như chủ tịch UBND. Tương tự như Nhật Bản, HĐND ở Việt Nam cần thiết được trao một thẩm quyền mạnh mẽ hơn để có thể quyết định bãi miễn chủ tịch UBND. Cụ thể, có thể coi bãi miễn như một cơ chế để xử lí kết quả lấy phiếu tín nhiệm. Một cơ chế rõ ràng cho phép HĐND bãi miễn chủ tịch UBND trong trường hợp vị chủ tịch này nhận được mức tín nhiệm thấp nên được quy định bởi luật.

Mặt khác, việc cải cách bầu cử và củng cố quyền quyết sách của HĐND sẽ giúp nâng cao vai trò đại diện của HĐND ở Việt Nam. Việc này được thể hiện ở một hệ thống bầu cử mở hơn, với việc tăng cơ hội cho các ứng cử viên tự ứng cử hoặc do một nhóm dân cư đề cử. Đặc biệt, cần có cơ chế cụ thể để HĐND tiếp thu và xử lí thắc mắc, kiến nghị của người dân. HĐND cũng có thể có quyền đưa ra các sáng kiến chính sách, thông qua việc ban hành các nghị quyết, đặc biệt là khi có yêu cầu, nguyện vọng từ phía người dân. Chỉ có như vậy, HĐND mới có thể trở thành một kênh đại diện mạnh mẽ và hiệu quả hơn cho ý chí, nguyện vọng và quyền lợi của người dân; đồng thời tạo ra được mối

quan hệ cân bằng hơn giữa cơ quan hành chính và cơ quan đại diện sẽ được tạo ra, góp phần thúc đẩy dân chủ, tính minh bạch và trách nhiệm ở địa phương.

Chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo cung cấp dịch vụ công, thúc đẩy dân chủ và sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước và xã hội. Có thể thấy, hệ thống chính quyền địa phương hiện tại ở Việt Nam có một số hạn chế, làm suy giảm hiệu lực quản lý nhà nước và ảnh hưởng đến việc thực hành dân chủ. Do đó, rà soát, xem xét lại hành lang pháp lý, cơ chế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là cần thiết nhằm hướng tới đổi mới, xây dựng hệ thống chính quyền địa phương hiệu quả và trách nhiệm. Giống như Việt Nam, Nhật Bản là một nhà nước đơn nhất và từng duy trì một bộ máy nhà nước tập quyền cao độ song Nhật Bản đã tiến hành cải cách mạnh mẽ để đem đến những thay đổi sâu sắc trong tổ chức và thiết kế bộ máy nhà nước, xây dựng nên một hệ thống chính quyền địa phương mạnh mẽ như hiện nay. Kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc đảm bảo và thực hiện nguyên tắc tự quản địa phương, trong thiết kế cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực tại địa phương do đó hàm chứa những giá trị tham khảo cho Việt Nam. Trong đó, những vấn đề cốt lõi nằm ở cách thức hình thành quyền lực, cơ sở của trách nhiệm, cách thức giám sát chính quyền, sự phân chia quyền hạn và trách nhiệm rõ ràng, hợp lý giữa các cơ quan. Bầu cử trực tiếp chủ tịch UBND, nhấn mạnh trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, củng cố vai trò đại diện thực sự của HĐND và thúc đẩy tự quản địa phương là những phương hướng

cần hướng tới trong công cuộc tìm tòi, cải cách mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Xuân Đức, “Tự quản địa phương: vấn đề nhận thức và vận dụng ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 01/2007.
2. CLAIR, *An outline of local government in Japan*, 2013, <https://www.gdrc.org/uem/observatory/logov-japan.pdf>
3. CLAIR, *Local government in Japan 2016*, 2017, http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/jichi-en_1.pdf
4. Kimura Shunsuke, “A multilayered check-and-balance system: Trends of a dual representative system in Japanese local administration”, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, số 42/2014.
5. Nguyễn Minh Phương, *Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam*. Hội thảo Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Ninh Thuận, ngày 06/4/2013.
6. Phan Thị Lan Hương, *Reforming local government in Vietnam - Lesson learned from Japan*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Đại học Nagoya, 2012.
7. Phan Thị Lan Hương, “Kinh nghiệm cải cách của Nhật Bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10/2012.
8. Thái Vĩnh Thắng, *Tăng cường vai trò tự quản của chính quyền địa phương*, <http://www.nhandan.com.vn/cuoituan/tho-i-su-chinh-tri/item/324602-.html>