

TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG: VẤN ĐỀ NHẬN THỨC VÀ VẬN DỤNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Bùi Xuân Đức**

1. Đặt vấn đề

Qua hơn 20 năm đổi mới, xã hội Việt Nam đã có nhiều biến đổi. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đang tác động mạnh mẽ vào đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Việc đa dạng hóa các thành phần kinh tế, các hình thức sở hữu dẫn đến sự đa dạng hoá trong các quan hệ xã hội (tầng lớp, giai cấp, dân tộc, lãnh thổ vùng, miền...) là những yếu tố có tính chi phối, quyết định những cải cách, chuyển đổi trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương trong giai đoạn hiện nay. Trên con đường đổi mới, nước ta đang đặt cho mình nhiệm vụ xây dựng một Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự. Với quan niệm chung khá nhất quán coi xã hội dân sự là một xã hội mà trong đó có sự phát huy cao độ các cơ cấu phi Nhà nước vừa làm chức năng tổ chức cuộc sống xã hội vừa có nhiệm vụ bảo vệ cá nhân, tổ chức tránh khỏi sự can thiệp thái quá của Nhà nước thì việc thiết lập một hệ thống tự quản xã hội trong đó có tự quản địa phương là một sự tất yếu. Tự quản địa phương nói ở đây, ở nét chung nhất, là một kiểu tổ chức chính quyền ở những loại đơn vị hành chính nhất định (trước hết là thôn, làng, sau nữa là các thị trấn, thành phố) bao gồm một hệ thống các thiết chế đại diện của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân, được trao quyền thực hiện quyền lực công cộng, quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng trên cơ sở pháp luật của Nhà nước và hương ước do mình lập, chịu trách nhiệm trước pháp luật, nhưng không phải cơ quan quyền lực nhà nước, không nằm trong bộ máy nhà nước. Thực chất đây là cách tổ chức thực

hiện quyền lực nhà nước bằng hình thức phi nhà nước.

Sở dĩ như vậy là vì, với sự chuyển đổi nền kinh tế, các quan hệ ở các thị trấn, làng mạc nông thôn thay đổi đòi hỏi việc quản lý đô thị, thôn, bản cũng phải chuyển sang lối mới. Việc tiến tới áp dụng các hình thức phi nhà nước – chế độ tự quản địa phương – để tổ chức quyền lực công trong bối cảnh đa dạng các quan hệ xã hội, lãnh thổ ở cơ sở chính là một hướng lựa chọn phù hợp. Lý do là: trong điều kiện phát triển đa dạng các thành phần kinh tế, dân chủ hoá xã hội thì các mặt tích cực trong hoạt động thôn, làng như các thiết chế dân chủ hoá và văn hoá truyền thống, tín ngưỡng được đẩy mạnh, nhưng đồng thời các yếu tố tiêu cực như tranh chấp đất đai, thói gia trưởng dòng họ, các loại tệ nạn... cũng được dịp trỗi dậy. Các thể chế quản lý của Nhà nước lúc này không đủ và cũng không thể đủ để điều chỉnh các quan hệ trong một cộng đồng vốn rất đa dạng và phong phú hơn thời bao cấp. Các công cụ mới như trường thôn, hương ước – những hình thức hỗ trợ cho bộ máy quản lý làng xã và bổ sung cho pháp luật, đáp ứng nhu cầu và cách thức quản lý mới ở thôn, bản - được phục hồi trở lại và phát huy tác dụng là minh chứng cho quá trình trên. Có ý kiến cho rằng, với việc xây dựng nền sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa trước đây và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay, kết cấu xã hội tiểu nông sẽ bị phá vỡ và cơ sở để tồn tại chế độ tự quản sẽ không còn nữa. Thực tế cho thấy hoàn toàn khác: Từ khi nước ta xoá bỏ cơ chế tập trung, bao cấp, áp dụng trở lại các hình thức kinh doanh đa dạng, cùng với sự thay đổi vị trí của hộ gia đình, thì vị trí và vai trò quản lý kinh tế xã hội của làng thôn cũ - với tính cách là cộng đồng dân cư gắn kết truyền thống có thiết chế tổ chức riêng,

* PGS.TS. Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

phong tục tập quán, tín ngưỡng, tâm lý, tính cách riêng của xã hội - đã dần dần được khẳng định trở lại.

Đã đến lúc Nhà nước nên để cho chính quyền tự quản địa phương tự tổ chức đời sống của mình, không cần Nhà nước phải bao biện, làm thay tất cả. Không nên quá lo rằng nếu không phải là bộ máy quản lý nhà nước thì sẽ không đủ khả năng tổ chức cuộc sống ở địa phương. Thực tế kinh nghiệm thế giới và một số địa phương nước ta đã chứng minh ngược lại.

2. Khái niệm và các mô hình tự quản địa phương

Trước khi Nhà nước ra đời, việc “quản lý” tại các cộng đồng dân cư được thực hiện bởi các thiết chế xã hội với sự hiện diện của già làng, luật tục. Khi Nhà nước được xác lập, bên cạnh việc tổ chức các thiết chế quyền lực ở trung ương (bộ máy triều đình, quan lại, pháp luật) là việc triển khai quyền lực Nhà nước xuống các địa phương, lãnh thổ. Để tổ chức quyền lực Nhà nước tại địa phương, các Nhà nước đều tiến hành phân chia lãnh thổ ra các đơn vị hành chính và tổ chức ra bộ máy chính quyền ở tại mỗi đơn vị hành chính đó. Hoạt động này nhằm bảo đảm mối liên hệ giữa trung ương và địa phương, thực hiện chính sách của Nhà nước tại địa phương và quản lý địa phương mà chủ yếu là việc thu thuế, bắt lính, xét xử. Nói cách khác là tiến hành cai trị. Đây là hoạt động hành kỳ chính sự tức là sự cai trị, thực thi quyền lực Nhà nước ở địa phương - và bộ máy đó với cơ cấu điển hình là một dinh hành chính đứng đầu bởi một chức quan do cấp trên bổ nhiệm là *bộ máy hành chính Nhà nước ở địa phương*. Như vậy, thời kỳ đầu của tổ chức Nhà nước, nói bộ máy chính quyền địa phương (hay bộ máy quản lý địa phương) là nói tới bộ máy hành chính Nhà nước ở địa phương.

Về sau, đặc biệt là từ khi chuyển sang chế độ tư bản, bộ máy quản lý địa phương chuyển biến theo hướng ngày càng thừa nhận các quyền dân chủ của cộng đồng dân cư, đưa dần vào cơ cấu bộ máy quản lý các

hình thức quản lý dân chủ. Đó là sự thiết lập bên cạnh bộ máy hành chính nhà nước các thiết chế đại diện, tư vấn và tự quản dưới hình thức hội đồng tự quản hoặc hội nghị nhân dân. Đến giai đoạn hiện đại, nhiều nước trên thế giới đã áp dụng chế độ tự quản hoàn toàn trong tổ chức quản lý địa phương ở một số loại đơn vị hành chính, ở đó cơ quan quản lý địa phương chỉ gồm một hội đồng tự quản với bộ phận chấp hành (thị trưởng) do hội đồng bầu ra, không còn tồn tại cơ quan hành chính nhà nước nữa. Đến đây khái niệm bộ máy quản lý địa phương đã được mở rộng, không đơn thuần chỉ là bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương mà còn bao hàm hình thức *tự quản địa phương*. Ý nghĩa của tự quản địa phương, theo nhận xét của một giáo sư Nga L. Velikhốp về tự quản địa phương ở Anh (viết vào năm 1928) như sau: “*Công xã đô thị Anh, với quyền tự chủ mạnh mẽ của mình đã đạt được những thành tựu tốt nhất trong lĩnh vực xây dựng tiện nghi đô thị, và, ngược lại, không có một đô thị nào lại kém tiện nghi hơn các đô thị Nga vốn phụ thuộc hoàn toàn vào sự bao cấp của chính phủ*”¹.

Khái niệm tự quản địa phương được định nghĩa trong các văn bản pháp luật của các nước. Theo Hiến chương châu Âu về tự quản địa phương thông qua ngày 15-10-1985 thì: “*Tự quản địa phương được hiểu là quyền và khả năng thực sự của cơ quan tự quản địa phương được quy định và quản lý một phần lớn các công việc xã hội, trong khuôn khổ pháp luật và phải chịu trách nhiệm, nhằm phục vụ lợi ích của dân cư địa phương*”². Dự thảo ban đầu Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương do Trung tâm Liên hợp quốc về vấn đề con người (HABITAT) và Hiệp hội quốc tế về hợp tác

¹ Trích theo: E.M Andreieva. *Sự hình thành quyền sở hữu tự quản ở Liên bang Nga*. Nhà nước và Pháp luật, số 3/2001, tiếng Nga

² Trích theo: *Giáo trình Luật tự quản Liên bang Nga*. Chủ biên: IU. A. Dmitriep. NXB Đào tạo nghề nghiệp, M. 2000, tr. 594-599. Bản dịch tiếng Nga chính thức.

các thành phố và chính quyền địa phương (WACLAC) đưa ra tháng 5 năm 1998, định nghĩa: “*Chính quyền tự quản địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương- trong giới hạn của luật pháp- điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa phương*”³. Luật “Về những nguyên tắc chung tổ chức tự quản địa phương ở Liên bang Nga” của Liên bang Nga thông qua tháng 10 năm 2003 định nghĩa: “*Tự quản địa phương là một trong những cơ sở của chế độ Hiến pháp của Liên bang Nga được công nhận, đảm bảo và thực hiện trên toàn lãnh thổ Liên bang Nga. Tự quản địa phương ở Liên bang Nga - hình thức nhân dân thực hiện quyền lực của mình, được bảo đảm trong phạm vi do Hiến pháp liên bang, Luật của liên bang và trong một số trường hợp được Luật liên bang cho phép, Luật của các chủ thể của liên bang quy định - là việc nhân dân (dân cư) địa phương trực tiếp và (hoặc) thông qua cơ quan tự quản địa phương, quyết định một cách tự chủ và tự chịu trách nhiệm các vấn đề có ý nghĩa địa phương xuất phát từ lợi ích của nhân dân địa phương với sự tính đến các truyền thống lịch sử và các truyền thống khác của địa phương đó*”⁴.

Về mô hình tổ chức, tự quản địa phương trên thế giới có các dạng sau:

* *Mô hình Anh - Mỹ*. Mô hình chính quyền địa phương là một hội đồng tự quản do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân và chịu sự kiểm soát của Nhà nước. Hội đồng là cơ quan có toàn quyền quyết định và thực hiện các vấn đề địa phương theo qui định của pháp luật. Hội đồng có cơ quan

chấp hành của mình dưới dạng uỷ ban chấp hành hoặc cơ quan cá nhân như thị trưởng, chủ tịch. Bộ máy này thường được quy định không nằm trong bộ máy nhà nước, mà là “phi nhà nước”. Mô hình này được tổ chức tại các đơn vị hành chính cơ bản cấp thấp như làng xã, thị trấn, nơi được trao quyền tự quản hoàn toàn.

* *Mô hình châu Âu lục địa (Pháp, Italia, Phần Lan)*. Mô hình tự quản ở đây được tổ chức theo hai cấp độ: a) Cấp độ tự quản hoàn toàn với cơ quan chính quyền địa phương là một hội đồng tự quản do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân và chịu sự kiểm soát của Nhà nước. Hội đồng là cơ quan có toàn quyền quyết định và thực hiện các vấn đề địa phương theo qui định của pháp luật. Hội đồng có cơ quan chấp hành của mình dưới dạng thị trưởng, chủ tịch. Thị trưởng do hội đồng địa phương cấp cơ bản như xã, thành phố, thị xã, thị trấn chọn bầu trong số đại biểu của mình với tư cách là chủ tịch hội đồng đồng thời được trao thực hiện cả chức năng hành chính nhà nước ở địa phương. Thị trưởng là người kết hợp hai tính chất: là đại diện dân cư đồng thời là người có toàn quyền chỉ huy, điều hành hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Chính sự kết hợp hai quyền này và chế độ trách nhiệm cá nhân của thị trưởng sẽ tạo điều kiện cho cơ quan hành chính nhà nước địa phương kiểu này hoạt động có hiệu lực và hiệu quả. Thị trưởng chịu trách nhiệm trước chính quyền nhà nước cấp trên đồng thời chịu sự giám sát và báo cáo trước hội đồng bầu ra. b) Cấp độ bán tự quản với cơ quan chính quyền địa phương là một bộ máy hành chính do cấp trên bổ nhiệm (hoặc được bầu ra) kết hợp với một hội đồng tự quản do dân cư bầu ra. Ở đây vai trò chủ đạo thuộc về cơ quan hành chính, còn hội đồng tự quản chỉ đóng vai trò tư vấn, nằm dưới sự giám hộ của cơ quan hành chính và chỉ được bàn định những vấn đề thuần túy địa phương không được tham gia vào những vấn đề chung của quốc gia và các vấn đề có tính chất chính trị. Hình thức quản lý này phổ biến ở các đơn vị

³ Trích theo Bản dịch tiếng Việt lưu tại Thư viện Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

⁴ Xem: Luật Liên bang “Về các nguyên tắc chung tổ chức tự quản địa phương ở Liên bang Nga” thông qua tại Duma quốc gia ngày 16 - 9 - 2003, tại Hội đồng Liên bang ngày 24-9-2003 và Tổng thống Liên bang Nga công bố ngày 6-10-2003

hành chính "trung gian" nhưng có một số yếu tố địa chính trị, dân tộc mang lại.

* *Mô hình vùng Iberi (Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha)*. Cơ cấu chính quyền tự quản gồm một hội đồng do dân cư bầu lên. Hội đồng bầu ra cơ quan chấp hành dưới hình thức các quản trị hành chính.

Các mô hình tự quản trên đây mặc dù có tên gọi khác nhau, cơ cấu và địa vị pháp lý của mỗi bộ phận không giống nhau nhưng tựu chung lại được lập ra để thực hiện các chức năng quản lý địa phương, thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn lãnh thổ⁵, hay nói cách khác chúng được lập ra để thi hành pháp luật của Nhà nước trong việc quyết định những việc được giao ở địa phương. Về cơ cấu tổ chức, mô hình hội đồng – thị trường (chấp hành), trong đó hội đồng là cơ quan được toàn quyền quyết định các vấn đề của địa phương trên cơ sở pháp luật, thị trường là chủ tịch hội đồng, là cơ quan chấp hành của hội đồng và điểm đặc biệt nhất là chúng nằm ngoài bộ máy nhà nước (cơ quan chính quyền tự quản hoàn toàn), thì được tổ chức ở những đơn vị hành chính có tính chất cơ bản (tự nhiên) là các làng, thôn, thị trấn, thị xã và thành phố. Còn mô hình hành chính – hội đồng, ở đó cơ quan quyết định là cơ quan hành chính còn hội đồng chỉ là cơ quan đại diện, tư vấn và giám sát chịu sự chi phối của cơ quan hành chính (còn gọi là cơ quan bán tự quản), thường được tổ chức ở những đơn vị hành chính có tính chất trung gian (khu, tỉnh, huyện, tổng).

3. Tự quản địa phương ở Việt Nam trong lịch sử

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, ở nước ta, cũng giống như các nước khác trên thế giới, mô hình tự quản địa phương đã từng tồn tại và phát triển mạnh mẽ, điển hình

nhất là ở chính chính quyền cơ sở (cấp làng xã) và một mức độ nhất định ở cấp tỉnh, còn ở cấp huyện không tổ chức tự quản.

Tổ chức chính quyền tự quản ở làng xã theo lịch sử bắt đầu hình thành trong thời Hậu Lê, sang nhà Nguyễn mới phát triển mạnh mẽ. Biểu hiện đầu tiên của chế độ này là người đứng đầu - *Xã trưởng* - thay vì do cấp trên bổ nhiệm, đã được để cho dân (hình thức họp hội đồng hương thủ, người có tuổi, giám sinh, sinh đồ) trong xã bầu ra⁶. Về sau Xã trưởng được đổi gọi là *Lý trưởng*. Đến thời Pháp thuộc, việc quản lý ở xã được giao cho một hội đồng - *Hội đồng kỳ mục (Conseil de notablé)* (có lúc có nơi đổi thành Hội đồng tộc biểu (Conseil administratif communal) hoặc cùng lúc có cả hai hội đồng) đứng đầu là *Tiền chỉ* và *Thứ chỉ (Chánh hương hội và Phó hương hội* trong Hội đồng tộc biểu). Bộ phận thừa hành của hội đồng (giúp việc) là nhóm chức dịch (kỳ dịch) gồm *Lý trưởng, Phó lý, Chuồng bạ, Trương tuần, Thủ quỹ*. Ở miền Trung là *Lý trưởng, Phó lý* và nhóm Ngũ hương (Hương bộ - phụ trách hộ tịch, Hương bản - ngân sách, Hương kiểm cùng với trương tuần và tuần đình phụ trách trị an, Hương mục phụ trách xây dựng và quản lý công cộng, Hương dịch - hành chính và lễ nghi). Đây chính là điển hình của mô hình tổ chức chính quyền tự quản. Nếu như ở các đơn vị hành chính cấp trên (đơn vị hành chính trung gian) bộ máy quản lý là những Dinh hành chính với những quan chức hành chính được bổ nhiệm

⁶ Xem: *Lệ bầu đặt xã trưởng năm Quang Thuận thứ ba (1462)*, Thiên nam dư ha tập - Lê triều chiếu lệnh thiện chính, mục 60. Nhiều học giả Việt Nam cũng có quan điểm tương tự, ví dụ, Dương Kinh Quốc trong cuốn *Chính quyền thuộc địa ở Việt Nam trước Cách mạng Tháng tám 1945*, NXB Khoa học xã hội, H. 1988, cũng viết: "Chế độ tự quản (địa phương) ở Việt Nam ra đời vào cuối thế kỷ XV, sau khi Nhà nước phong kiến bãi bỏ chế độ xã quan - tức viên chức do Nhà nước điều động, bổ nhiệm và trả lương để cai trị - thay vào đó là để cho làng xã tự đứng ra điều hành các công việc nội bộ của làng xã, đồng thời phải có trách nhiệm đáp ứng những yêu cầu của trung ương về thuế khoá, quân dịch, tạp dịch" (tr.190 - 191).

⁵ Bản thân chế định "tự quản địa phương", phổ biến ở các nước tư bản, vẫn mang tính Nhà nước. Xem: M.A Kranóp. *Tự quản địa phương - tỉnh Nhà nước hay tỉnh xã hội?* Tạp chí Nhà nước và pháp luật Xô Viết. Số 10-1990, tr.81.

từ trên thì ở xã bộ máy chính quyền điển hình trước hết là sự hiện diện một cơ quan đại diện được bầu lên. Đó là các Hội đồng đại kỳ mục, Hội đồng kỳ mục, Hội đồng tộc biểu, Hội Tế, là những cơ quan có quyền quyết định các công việc trong xã. Giúp việc hội đồng là một bộ phận chức dịch (hay thừa hành) đứng đầu là Lý trưởng có nhiệm vụ tổ chức và triển khai những quyết định của hội đồng. Hai cơ cấu này gắn kết chặt chẽ với nhau, hầu như giữa chúng không có sự phân định rạch ròi. Hội đồng là cơ quan quyết định các biện pháp quản lý làng xã, tư vấn, giám sát và chỉ đạo bộ phận chức dịch thực hiện các công việc của làng xã. Bộ máy thừa hành hầu như được hội đồng lựa chọn (bầu chọn hoặc đưa ra quan viên làng xã bầu). Lý trưởng là người đứng đầu bộ máy thừa hành, cũng được coi là thành viên của hội đồng và cũng có quyền quyết định các chủ trương, biện pháp quản lý làng xã. Trong nhiều trường hợp hội đồng lại trực tiếp phân công các thành viên phụ trách trực tiếp các mặt hoạt động mà không có bộ phận chức dịch riêng (ở miền Nam). Điều đó cho thấy vai trò nổi bật của hội đồng, sự gắn kết chức năng quyết định và chức năng thừa hành trong mô hình tổ chức này, đúng với bản chất của chế độ tự quản.

Người Pháp đến Việt Nam đã đưa thêm vào chế độ tự quản ở Việt Nam hình thức tự quản ở đô thị và ở tỉnh.

Ở đô thị, mà nơi đầu tiên là Nam Kỳ thuộc Pháp, Pháp đã cho tổ chức ra các thành phố tự quản (municipalite) với mô hình bộ máy được tổ chức gần giống nhau, tức có hai cơ cấu song hành: một bộ phận hành chính và một tổ chức tư vấn hay phụ tá là các hội đồng hay uỷ ban thành phố phụ thuộc vào cấp độ của thành phố (văn bản quy định cách tổ chức từng thành phố là sắc lệnh hay nghị định cũng phụ thuộc vào đây). Giữa bộ phận hành chính và hội đồng hay uỷ ban có mối quan hệ phụ thuộc nhau: người đứng đầu bộ máy hành chính do hội đồng, uỷ ban bầu và cũng đồng thời là chủ tịch hội đồng, uỷ ban được gọi là *Đốc lý*

hay *Thị trưởng* (Maire). Có thể có hai viên Phó Đốc lý (Maire Adjoint) phụ tá. Đốc lý có mọi quyền hành như viên quan cai trị đứng đầu tiểu khu (Chủ tỉnh).

Tỉnh là cấp hành chính địa phương cao nhất⁷ (trước đây còn có tên gọi là lộ, phủ, xứ v.v.) là loại đơn vị hành chính về bản chất là thuộc loại trung gian có nhiệm vụ triển khai quyền lực của Nhà nước xuống lãnh thổ nên mô hình tổ chức ở đó chủ yếu là mô hình hành chính cai trị. Nhưng do tỉnh có một số yếu tố đặc thù lãnh thổ và truyền thống cộng đồng nên cũng đặt ra yêu cầu thể hiện và thực hiện các quyền tự quản này. Song đó chỉ là những yếu tố tự quản chứ không phải tự quản đúng nghĩa.

Biểu hiện tự quản trong tổ chức bộ máy chính quyền tỉnh là sự hình thành các hội đồng hàng tỉnh đóng vai trò là những cơ quan tư vấn, giám sát bên cạnh bộ máy hành chính. Hội đồng hàng tỉnh xuất hiện đầu tiên ở Nam Kỳ theo Nghị định của Thống đốc Nam Kỳ ngày 15-5-1882. Ở Bắc Kỳ hội đồng lần đầu tiên được xác lập với tên là Uỷ ban tư vấn hàng tỉnh được thành lập theo Nghị định ngày 12-10-1886. Ở Trung Kỳ hội đồng hàng tỉnh xuất hiện muộn hơn cả mãi tận năm 1913 theo Đạo dụ ngày 29-4-1913 và thiết lập ở mỗi tỉnh một "Hội đồng hàng tỉnh các thân hào bản xứ". Uỷ viên của hội đồng gồm có các đại biểu kỳ hào ở tổng và các viên quan như đốc phủ sứ, tri phủ, tri huyện. Chủ tịch hội đồng là viên quan đứng đầu tiểu khu. Hội đồng có chức năng tư vấn cho chính quyền, cụ thể là thảo luận và quyết nghị các vấn đề về kinh tế, tài chính, hành chính có liên quan đến địa phương. Các nghị quyết của hội đồng phải được Thống đốc chuẩn y mới được thi hành. Các thiết chế đại diện, tự quản trên thực tế không có thực quyền nhưng nó cũng đóng vai trò nhất định như "*cái áo khoác dân chủ*" và cũng góp

⁷ Đứng ra cấp chính quyền địa phương cao nhất đã từng tồn tại trong lịch sử nước ta là đạo, bộ, khu (trên cấp tỉnh) nhưng nay đã bỏ - TG

phần hạn chế bớt những hành vi nhũng lạm, độc đoán của các viên quan cai trị đầu tỉnh.

Như vậy, ở nước ta, cho đến trước mô hình chính quyền địa phương kiểu xã hội chủ nghĩa sau này thì hình thức cơ quan chính quyền địa phương kiểu hội đồng tự quản đã ra đời. Chúng có thể là một cơ quan chính quyền tự quản hoàn toàn (ở cấp làng xã) hoặc cơ quan bán tự quản chỉ làm nhiệm vụ đại diện, tư vấn và giám sát (ở cấp hành chính trung gian đặc thù là tỉnh).

Sau cách mạng tháng Tám, nước ta cũng như các Nhà nước xã hội chủ nghĩa thực hiện một cuộc cách mạng triệt để đã xoá bỏ hoàn toàn bộ máy nhà nước kiểu cũ (trong đó có chế độ tự quản địa phương) và thay thế bằng một bộ máy nhà nước hoàn toàn mới từ trung ương đến địa phương theo các nguyên tắc mà chủ nghĩa Mác-Lênin đã đề ra.

4. Vấn đề tổ chức chính quyền tự quản địa phương trong giai đoạn hiện nay

Khi tiến hành nghiên cứu về đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương trong điều kiện đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền và xã hội công dân hiện nay, nhiều ý kiến khoa học đã nhận ra tính hợp lý và tích cực của mô hình chính quyền tự quản địa phương và bắt đầu vận động cho việc thiết lập trở lại mô hình này.

Đầu tiên là quan niệm không coi Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương nữa mà chỉ còn là "*cơ quan đại biểu của nhân dân ở địa phương...*" được nêu trong Dự thảo Sửa đổi Hiến pháp năm 1980 lần thứ nhất (5-1991)⁸. Quan điểm này thể hiện sự muốn trở lại quy định của thời kỳ đầu sau cách mạng trước đây. Tiếp đến là những ý kiến của các nhà hành chính học nước ta như Nguyễn Xuân Chinh, Nguyễn Văn Mạnh, Chu Thành..., khi nói về cải cách hành chính, đã đề nghị không coi Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương mà là (hoặc chuyển gọi

là) *cơ quan tự quản địa phương*⁹. Hiến pháp năm 1992 ban hành không ghi nhận các quan điểm này và vấn đề được xếp lại. Gần đây, với việc Nhà nước ta đưa ra nhiều chính sách phát huy dân chủ ở địa phương, cơ sở, đặc biệt là khi nghiên cứu thực hiện Nghị quyết Hội nghị TW7 khoá VIII về sửa đổi Hiến pháp và các đạo luật liên quan đến bộ máy Nhà nước, nhiều ý kiến khác như của Lê Minh Thông, Nguyễn Văn Thuận, Thái Vĩnh Thắng tiếp tục nêu lại vấn đề tính chất của Hội đồng nhân dân dưới góc độ khẳng định hoặc đề nghị thừa nhận tính chất là cơ quan tự quản địa phương¹⁰. Mới đây, tại Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 5 khoá IX (3/2002) đã khẳng định vai trò của Hội đồng nhân dân ở cơ sở trong việc thực hiện các chức năng tự quản. Nghị quyết ghi rõ: "*Hội đồng nhân dân quyết định mục tiêu kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng tại cơ sở, những công việc mà xã, phường, thị trấn được phân cấp và những việc đáp ứng các yêu cầu tự quản (TG nhấn mạnh) của cộng đồng dân cư ở cơ sở*"¹¹.

Chúng tôi thấy, trong các ý kiến nêu trên toát lên một nhận thức mới về sự cần thiết tổ chức lại mô hình chính quyền địa phương trong đó có việc áp dụng mô hình chính quyền tự quản. Tuy nhiên, có một sự xem xét

⁹ Xem: Nguyễn Xuân Chinh. *Tổ chức chính quyền địa phương*. Hội thảo Quản lý hành chính quốc gia do Trường Hành chính quốc gia và Bộ Ngoại giao tổ chức tại Hà Nội, tháng 3/91; Nguyễn Văn Mạnh. *Nguyên tắc thống nhất quyền lực có phân công, phân cấp trong tổ chức và hoạt động trong bộ máy Nhà nước nước ta*. T/c Nghiên cứu lý luận, số 5/1991; Chu Thành. *Khái niệm cơ quan quyền lực Nhà nước và việc chính xác hoá lại vị trí pháp lý của Hội đồng nhân dân các cấp*. T/c Nghiên cứu lý luận số 5/1991.

¹⁰ Xem: Lê Minh Thông. *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*. T/c Nhà nước và Pháp luật, số 6/99; Nguyễn Văn Thuận. *Một số quan điểm về Hội đồng nhân dân*. Bản tin Nghiên cứu lập pháp, số 7/2000. Thái Vĩnh Thắng. *Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, phường*. T/c Nghiên cứu lập pháp số 4/2003.

¹¹ Xem: Đảng cộng sản Việt Nam. *Các Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm BCH TƯ khoá IX*. NXB Chính trị quốc gia, H., 2002, tr.90.

⁸ Quốc hội Khoá VIII, Ủy ban sửa đổi Hiến pháp. *Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1980 (5-1991)*

chưa được đầy đủ và toàn diện về mô hình này, nên có những nhầm lẫn nhất định. Theo chúng tôi, để có một nhận thức đúng đắn về vấn đề này cần có sự xem xét vấn đề một cách toàn diện, tổng thể. Trước tiên cần phải vạch ra những lý do làm cho mô hình chính quyền địa phương kiểu Hội đồng nhân dân – Ủy ban nhân dân hoạt động hình thức, thiếu hiệu quả và sau nữa có thể là tính không tương hợp của mô hình tổ chức này đối với một số loại đơn vị hành chính, để từ đó mới có những giải pháp đổi mới phù hợp về việc xây dựng lại tổ chức chính quyền địa phương trong đó có việc áp dụng kiểu tổ chức theo mô hình chính quyền tự quản ở những cấp cần thiết.

5. Thử đề xuất một mô hình tổ chức chính quyền tự quản địa phương

5.1. Xác định lãnh thổ hành chính tự quản

Việc đổi mới tổng thể mô hình tổ chức chính quyền địa phương, hiện đang đặt ra, cần tập trung trước hết vào việc nghiên cứu bố trí lại hệ thống đơn vị hành chính để trên cơ sở đó thiết lập cơ quan chính quyền tương ứng. Cách tổ chức đơn vị hành chính và cơ quan chính quyền địa phương theo cấp đã tỏ ra không hiệu quả. Cần thiết quay lại cách phân chia đơn vị hành chính theo tiêu chí đơn vị hành chính cơ bản và đơn vị hành chính trung gian như trước đây và hiện nay các nước vẫn làm. Đơn vị hành chính cơ bản là loại đơn vị hành chính lấy nền tảng là một đơn vị dân cư hình thành tự nhiên, có tính liên hoàn, gắn bó chặt chẽ với nhau, ở đó cơ quan chính quyền địa phương trước hết là người đại diện cho nhân dân địa phương (hay còn gọi là tập thể lãnh thổ) chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quyền lực nhân dân (quyền lực công) được pháp luật quy định, dưới sự giám sát và phối hợp của các thiết chế nhà nước khác. Đơn vị hành chính trung gian là những đơn vị hành chính được Nhà nước phân chia một cách nhân tạo, theo những tiêu chí nhất định nào đó, ở đó cơ quan chính quyền được lập ra trước hết là triển khai quyền lực của trung ương xuống các địa bàn

cơ sở (trung chuyển). Từ sự phân biệt hai loại đơn vị hành chính sẽ đặt nền móng cho việc tổ chức cơ quan chính quyền thích hợp ở từng đơn vị hành chính đó.

Chúng tôi cho rằng, cần bỏ cách phân loại đơn vị hành chính theo cấp mà phân theo tính chất cơ bản (đơn vị theo điểm dân cư) và trung gian (nhân tạo). Ở các đơn vị hành chính trung gian cần thiết lập bộ máy chính quyền gọn nhẹ, có chức năng chính là triển khai quyền lực nhà nước xuống các lãnh thổ. Còn ở đơn vị hành chính cơ bản phải thể hiện rõ rệt tổ chức quyền lực nhân dân, tự chủ và tự quản thông qua hình thức cơ quan đại diện.

5.2. Cơ cấu tổ chức chính quyền tự quản

Chính quyền tự quản nói ở đây là mô hình tổ chức chính quyền địa phương (thực hiện quyền lực công cộng) dưới hình thức phi nhà nước, tức không phải cơ quan quyền lực nhà nước hay hành chính nhà nước mà là những cơ quan tự quản đại diện cho ý chí nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân, thay mặt cho nhân dân quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng - những công việc mà nhà nước không cần hoặc cũng không có điều kiện thực hiện được và thực hiện một số chức năng hành chính được Nhà nước cấp trên giao. Cơ cấu tổ chức chính quyền tự quản lấy hội đồng tự quản làm nền tảng là cơ quan đại diện do dân cư địa phương bầu ra. Hội đồng lập ra bộ máy chấp hành dưới hình thức Thị trưởng, Xã trưởng – là người đứng đầu hội đồng tự quản, đồng thời chính là người đứng đầu cơ quan chấp hành của hội đồng đó. Các chức danh này do chính hội đồng bầu ra hoặc có thể để cho dân cư bầu trực tiếp.

Ở các đơn vị hành chính trung gian có một số yếu tố tự quản như tỉnh thì thành lập cơ quan bán tự quản dưới hình thức hội đồng hàng tỉnh, là cơ quan đại diện thực hiện chức năng khuyến nghị và giám sát bên cạnh bộ máy hành chính nhà nước.