

# CHỈ DẪN CỦA HỒ CHÍ MINH VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

TS PHAN HỮU TÍCH\*  
TRẦN ĐÌNH THẮNG\*\*

**C**hủ tịch Hồ Chí Minh là kiến trúc sư, là người sáng lập của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và cũng là người đã xác lập các định chế về chính quyền địa phương một cách đúng đắn, sáng tạo. Tư tưởng chỉ đạo của Người về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc, còn nguyên giá trị cho tới ngày nay.

## 1- Về vị trí của chính quyền địa phương

Chưa đầy 10 ngày sau Lễ tuyên bố độc lập, Hồ Chí Minh đã chỉ dẫn về “Cách tổ chức các ủy ban nhân dân”<sup>1</sup> của chế độ mới. Người viết: “Ủy ban nhân dân (làng, huyện, tỉnh, thành phố) là hình thức Chính phủ trong các địa phương, sau khi khởi nghĩa thắng lợi”<sup>2</sup>. Sau đó một tuần, trong bài “Chính phủ là công bộc của dân”, Người khẳng định: “Các Ủy ban nhân dân làng, phủ là hình thức Chính phủ địa phương”<sup>3</sup>... Đây là một bộ phận trong cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Chính quyền địa phương từ làng (xã, huyện, phủ), tỉnh, thành phố là tổ chức hành chính nhà nước của mỗi cấp; là hình thức Chính phủ của nhân dân địa phương đó. Xác lập rõ vị trí sẽ bảo đảm cho chính quyền địa phương thực thi quyền hạn và trách nhiệm trên hai phương diện.

Một là, chính quyền thực hiện vai trò, trách nhiệm quản lý nhà nước ở địa phương, bảo đảm thực thi các mệnh lệnh hành chính, các chế định của Nhà nước Trung ương.

Hai là, chính quyền do dân bầu ra, đại diện cho

tâm tư, nguyện vọng của dân, có trách nhiệm thực hiện ý chí, quyền lợi của nhân dân.

Tại Điều 1 của Sắc lệnh số 63 ngày 22-11-1945 về tổ chức các Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC), một trong những sắc lệnh đầu tiên của Chủ tịch Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ban hành về chính quyền địa phương, đã ghi: chính quyền nhân dân địa phương trong nước Việt Nam sẽ đặt hai thứ cơ quan: HĐND và UBHC.

HĐND do dân bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu, là cơ quan thay mặt cho dân.

UBHC do các HĐND bầu ra là cơ quan hành chính vừa thay mặt cho dân vừa đại diện cho Chính phủ<sup>4</sup>.

Cùng với sự xác định vị trí, vai trò của chính quyền địa phương là việc xác định cách tổ chức chính quyền - tổ chức hành chính nhà nước ở địa phương. Mặc dù học tập, nghiên cứu ở nước Nga nhiều năm, nhưng Hồ Chí Minh không áp dụng mô hình xôviết ở các cơ quan, đơn vị sản xuất, công tác như xôviết nhà máy, xôviết nông trường... mà Hồ Chí Minh đã tiếp thu có chọn lọc mô hình của các nước có nền hành chính lâu đời, vận dụng vào điều kiện, đặc điểm lịch sử, xã hội Việt Nam, quyết định lựa chọn mô hình bầu cử theo các địa bàn dân cư, tổ chức chính quyền địa phương theo các đơn vị hành chính. Như vậy, Hồ Chí Minh đã xác định rất sớm và rõ ràng cả về vị trí, phương thức xây dựng và mô hình tổ chức của chính quyền địa phương.

## 2- Phân biệt mô hình tổ chức chính quyền nông thôn với chính quyền đô thị

\* Ban bảo vệ chính trị nội bộ Trung ương

\*\* NCS Học viện chính trị quân sự

Sắc lệnh số 63 ngày 22-11-1945 về tổ chức các HĐND và UBHC quy định cách tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở các tỉnh, địa bàn nông thôn.

*Về cách tổ chức:* Cấp xã và cấp tỉnh có đầy đủ hai cơ quan là HĐND và UBHC. Riêng cấp huyện và cấp kỳ chỉ có UBHC, không tổ chức HĐND.

*Về quyền hạn và phân công, cách làm việc:* Mỗi cấp đều được xác định rất cụ thể, rõ ràng về thẩm quyền và trách nhiệm, cách thức tổ chức, hoạt động.

Tiếp đó, ngày 21-12-1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành Sắc lệnh số 77 về “tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố”<sup>5</sup>, phân biệt rõ ràng giữa tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương nông thôn và thành thị.

Điều 2 của Sắc lệnh số 77 xác định: “Cách tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã cũng y như cách tổ chức chính quyền xã đã xác định trong Sắc lệnh số 63 ngày 22-11-1945”. Điều 3 của Sắc lệnh ghi: “...ở mỗi thành phố sẽ đặt ba thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân thành phố, Ủy ban hành chính thành phố và Ủy ban hành chính khu phố... Hội đồng nhân dân thành phố do nhân dân thành phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu, là cơ quan thay mặt cho nhân dân thành phố. Ủy ban hành chính thành phố do Hội đồng nhân dân thành phố bầu ra, vừa thay mặt cho nhân dân thành phố vừa thay mặt cho Chính phủ. Ủy ban hành chính khu phố do dân khu phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu là cơ quan vừa thay mặt cho dân khu phố, vừa thay mặt cho Chính phủ”<sup>6</sup>.

Ở thành phố trực thuộc Trung ương chỉ có 2 cấp hành chính là thành phố và khu phố. Cấp khu phố không có HĐND, chỉ có UBHC. Tuy có nét tương đồng với cấp huyện, nhưng UBHC huyện do ủy viên HĐND các xã bầu; UBHC khu phố do cử tri khu phố trực tiếp bầu ra.

Đặt chế định bỏ phiếu tín nhiệm UBHC khu phố khi có 2/5 cử tri yêu cầu phúc quyết UBHC... Thề thức ứng cử, bầu cử ở địa bàn đô thị cũng khác với nông thôn.

Sự phân biệt rõ ràng mô hình tổ chức bộ máy và công tác quản lý ở đô thị với nông thôn thể hiện rõ sự am tường về tổ chức hành chính nhà nước của Hồ Chí Minh.

### 3- Những chỉ dẫn về tổ chức bộ máy gọn nhẹ, khoa học nhằm mang lại hiệu lực, hiệu quả quản lý

Trong bài “Cách tổ chức các ủy ban nhân dân” đăng trên báo *Cứu quốc* ngày 11-9-1945, Hồ Chí Minh giới thiệu cơ cấu tổ chức nhân sự ủy ban nhân dân (UBND) (làng, huyện, tỉnh, thành phố) có từ 5 đến 7 người.

1- Một chủ tịch, đứng đầu ủy ban có nhiệm vụ đề xuất, cử soát các ủy viên khác, liên lạc với các cấp trên và các tổ chức địa phương, triệu tập và điều khiển các cuộc họp.

2- Một phó chủ tịch, giúp đỡ và thay chủ tịch khi chủ tịch bận hay đi vắng.

3- Một thư ký giữ sổ sách, làm biên bản các cuộc họp.

4- Một ủy viên phụ trách chính trị có nhiệm vụ thành lập tòa án dân chúng trừng trị những kẻ phạm tội, trái luật, do thám, Việt gian.

5- Một ủy viên phụ trách kinh tế, tài chính...

6- Một ủy viên phụ trách quân sự...

7- Một ủy viên phụ trách xã hội...

Chủ tịch, phó chủ tịch và thư ký có thể kiêm phụ trách hoặc kinh tế, tài chính hoặc tuyên truyền huấn luyện, hoặc quân sự, xã hội...<sup>7</sup>.

Trong hai ngày liên tiếp, Hồ Chí Minh có bài viết trên báo *Cứu quốc* chỉ dẫn về tổ chức, hoạt động của các UBND. Đó là bài “Thiếu óc tổ chức, một khuyết điểm lớn của ủy ban nhân dân” (báo *Cứu quốc* ra ngày 4-10-1945); bài “Tinh thần tự động trong ủy ban nhân dân” (báo *Cứu quốc* ra ngày 5-10-1945)<sup>8</sup>. Nói về hạn chế trong tổ chức của UBND, Người chỉ rõ một khuyết điểm lớn của phần đông các UBND là bệnh lộn xộn, thiếu tổ chức. Người nhắc nhở cách chia công việc cho khéo, có kế hoạch và cần phải tổng kết rút kinh nghiệm. Cán bộ chăm chỉ làm việc chưa đủ, cần phải biết làm việc cho có phương pháp.

Sắc lệnh số 63 quy định cách tổ chức UBHC các cấp, ấn định: Mỗi xã đặt một UBHC gồm có 5 ủy viên chính thức (1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch, 1 thư ký, 1 thủ quỹ và 1 ủy viên) và 2 ủy viên dự khuyết. Mỗi huyện đặt một UBHC gồm có 3 ủy viên chính thức (1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch, 1 thư ký) và 2 ủy viên dự khuyết. Mỗi tỉnh đặt một UBHC gồm có 3 ủy viên chính thức (1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch, 1 thư ký) và 2 ủy viên dự khuyết.

Cơ cấu nhân sự UBHC các cấp gọn nhẹ, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của mỗi chức danh rất rõ ràng, cụ thể và các vị trí, chức danh có thể kiêm nhiệm. Những chỉ dẫn đó soi sáng cho việc tiếp tục nghiên cứu, thiết kế bộ máy tổ chức UBND các cấp nói riêng và bộ máy của hệ thống chính trị các cấp hiện nay nói chung.

**4-Xây dựng chế độ trách nhiệm, tư cách, phẩm chất của cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền địa phương**

Trong “Thư gửi các đồng chí tỉnh nhà”, Hồ Chí Minh dành phần lớn những lời tâm tình chỉ bảo về “sửa đổi những khuyết điểm trên các phương diện” để đưa sự nghiệp kiến quốc tiến lên. Người chỉ ra những khuyết điểm lớn ở địa phương là: Khuynh hướng chật hẹp và bao biện; Lạm dụng hình phạt; Kỷ luật không nghiêm; Hủ hóa... Người chỉ rõ, những khuyết điểm trên làm ảnh hưởng rất lớn đến tư tưởng nhân dân và khối đoàn kết toàn dân, do đó cần phải chỉnh đốn lại.

Trong bài viết “Bỏ cách làm tiền ấy đi” trên báo *Cứu quốc* ngày 17-10-1945, Người phê phán những biểu hiện tiêu cực và cảnh báo: “Bán ngôi thứ làm cho óc người ta đen tối thêm!”<sup>9</sup>.

Trong “Thư gửi ủy ban nhân dân các kỳ, tỉnh, huyện và làng”, Người chỉ ra những lỗi lầm nặng nề mà chính quyền các cấp phải sớm sửa chữa:

“1. *Trái phép*. - Những kẻ Việt gian phản quốc, chúng có rõ ràng thì phải trừng trị đã đành, không ai trách được.

Nhưng cũng có lúc vì tư thù, tư oán mà bắt bớ và tịch thu làm cho dân oán thán.

2. *Cậy thế*. - Cậy thế mình ở trong ban này ban nọ, rồi ngang tàng, phóng túng, muốn sao được vậy, coi khinh dư luận, không nghĩ đến dân. Quên rằng dân bầu mình ra là để làm cho dân, chứ không phải để cậy thế với dân.

3. *Hủ hóa*. - Ăn muốn cho ngon, mặc muốn cho đẹp, càng ngày càng xa xỉ, càng ngày càng lãng mạn, thờ hời tiền bạc ấy ở đâu ra?

Thậm chí lấy của công dùng vào việc tư, quên cả thanh liêm, đạo đức. Ông ủy viên đi xe hơi, rồi bà ủy viên, cho đến các cô các cậu ủy viên, cũng dùng xe hơi của công. Thờ hời những phao phí đó ai phải chịu?

4. *Tư túng*. - Kéo bè, kéo cánh, bà con bạn hữu mình, không tài năng gì cũng kéo vào chức này chức nọ. Người có tài có đức, nhưng không vừa lòng mình thì đẩy ra ngoài...

5. *Chia rẽ*. - Bệnh vực lớp này, chống lại lớp khác, không biết làm cho các tầng lớp nhân nhượng lẫn nhau, hòa thuận với nhau... Quên rằng lúc này ta phải toàn dân đoàn kết, không chia già trẻ, giàu nghèo để giữ nền độc lập, chống kẻ thù chung.

6. *Kiêu ngạo*. - Tưởng mình ở trong cơ quan Chính phủ là thần thánh rồi. Coi khinh dân gian, nói phô, cứ chỉ lúc nào cũng vác mặt “quan cách mạng” lên. Không biết rằng, thái độ kiêu ngạo đó sẽ làm mất lòng tin cậy của dân, sẽ hại đến oai tín của Chính phủ!<sup>10</sup>

Người nhắc nhở chúng ta không sợ sai lầm, nhưng đã nhận biết sai lầm thì phải ra sức sửa chữa.

Những chỉ dẫn sâu sắc, toàn diện của Hồ Chí Minh về xây dựng, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trên đây thực sự có ý nghĩa to lớn, soi sáng cho chúng ta trong quá trình xây dựng, phát huy vị trí, vai trò của chính quyền địa phương trong công cuộc đổi mới, CNH, HĐH đất nước.

1, 2, 3, 8, 9, 10. *Hồ Chí Minh Toàn tập*, CTQG, H, 1995, T.4, tr.13, 13, 22, 40, 54, 57-58

4, 5, 6, 7. Xem: Văn phòng Quốc hội: *Chỉ tịch Hồ Chí Minh với Quốc hội và Hội đồng nhân dân*, CTQG, H, 1995, tr. 207-208, 233-243.