LỜI CÁM ƠN

Tôi xin gửi lời cám ơn chân thành tới PGS- TS Phạm Duy Nghĩa, người đã cổ vũ, động viên và dành nhiều công sức hướng dẫn tôi trong quá trình thực hiện luận văn này. Tôi cũng xin tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến toàn thể các giảng viên và trợ giảng của Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright đã truyền dạy kiến thức, kinh nghiệm và là những tấm gương về phong cách làm việc mẫu mực, chuyên nghiệp, sự tận tụy cho các học sinh trong đó có tôi.

Tôi cũng xin trân trọng cám ơn PGS-TS Trương Đắc Linh, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh; ông Ngô Văn Minh, Phó Đoàn đại biểu Quốc hội khóa XII của tỉnh Quảng Nam đã cho tôi nhiều ý kiến sâu sắc về lý luận cũng như thực tiễn về nội dung đề tài nghiên cứu.

Tôi xin chân thành cám ơn TTHĐND, UBND, UBMTTQVN huyện Núi Thành đã tạo điều kiện cho tôi tiếp cận số liệu, thông tin cần thiết cũng như những ý kiến phản ánh quan điểm và kinh nghiệm thực tiễn về vấn đề chính sách mà tôi nghiên cứu trong luận văn này.

Xin chân thành cám ơn những đồng nghiệp, bạn bè, và nhất là các thành viên lớp MPP2 đã cùng tôi học tập, nghiên cứu, chia sẻ kinh nghiệm giúp tôi hoàn thành chương trình học tập.

Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 4 năm 2011

Nguyễn Tri Ấn

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn này hoàn toàn do tôi thực hiện. Các phần trích, dẫn và số liệu sử dụng đều được dẫn nguồn có độ chính xác cao nhất trong phạm vi hiểu biết của tôi. Tôi viết luận văn này trên cơ sở những hiểu biết và trình bày quan điểm của cá nhân; không nhất thiết phản ánh quan điểm của Trường Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh hay Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright cũng như của các cá nhân được phỏng vấn ý kiến.

Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 4 năm 2011

Người viết

Nguyễn Tri Ấn

TÓM TẮT

Giới thiệu:

Chính sách thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) huyện, quận, phường đã và đang triển khai thực hiện tại 10 tỉnh, thành phố trên cả nước nhận được sự quan tâm của nhiều tầng lớp xã hội. Sơ kết một năm thí điểm, Bộ Nội vụ đã đánh giá rất lạc quan với chính sách này và đề xuất thực hiện trên cả nước. Tuy nhiên, quan điểm này đã vấp phải sự phản đối từ nhiều đối tượng.

Cải cách bộ máy nhà nước trong đó cải cách hệ thống chính quyền địa phương là vấn đề cấp thiết của nước ta hiện nay. Tuy nhiên, đây là vấn đề rất lớn và phức tạp, đòi hỏi phải thực hiện một cách cẩn trọng, từng bước, phân tích đầy đủ những tác động để có cơ sở pháp luật chắc chắn, mang lại lợi ích nhiều hơn chi phí, và nhất là nhận được sự đồng thuận xã hội. Luận văn này sẽ phân tích về cơ sở lý luận, thực tiễn của việc tổ chức chính quyền địa phương; quá trình phát triển của hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam; tổng quan về các nghiên cứu đề xuất và xu hướng cải cách chính quyền địa phương trên thế giới; phân tích tình huống về hoạt động của HĐND huyện Núi Thành; xem xét việc áp dụng chính sách không tổ chức HĐND đối với huyện Núi Thành có thể dẫn đến những tác động tích cực cũng như tiêu cực nào, từ đó rút ra kết luận và khuyến nghị đối với chính sách này.

Cơ sở lý luận của việc tổ chức chính quyền địa phương:

Mọi quyền lực của nhà nước cộng hòa, dân chủ thuộc về nhân dân. Chính quyền địa phương là một hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước, thực thi pháp luật từ trung ương đến địa phương; mặt khác, chính quyền địa phương còn thực hiện nhiệm vụ tự quản địa phương. Quyền lực của nhân dân được tổ chức như thế nào gắn liền với sự ủy quyền của họ cho nhà nước có thể bằng hình thức trực tiếp hay đại diện. Các hoạt động của bộ máy chính phủ phải đảm bảo đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền lực của nhân dân. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương các nước về cơ bản có hai dạng: phân quyền và tự quản. Tuy nhiên, không có một mô hình chính quyền địa phương duy nhất cho mọi quốc gia. Tùy theo trình độ phát triển, chính thể, văn hóa, lịch sử mà có các cách tổ chức chính quyền địa phương khác nhau. Mỗi nước cần giải quyết vấn đề quản trị theo cách riêng của mình, dựa vào lịch sử, văn hóa và

thể chế của chính mình. Ngay trong mỗi quốc gia, hệ thống chính quyền địa phương cũng có sự thay đổi theo thời gian.

Quá trình phát triển của hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam:

Quá trình hình thành và phát triển của hệ thống chính quyền địa phương nước ta có thể chia làm 3 giai đoạn: (1) Trước 1945, bao gồm trước thời Pháp thuộc và thời Pháp thuộc; (2) Từ 1945 đến 1975, gồm: Miền Bắc từ 1945 đến 1975 và Miền Nam từ 1954 đến1975; (3) Từ 1975 đến nay.

Hệ thống chính quyền địa phương nước ta trong thời kỳ trước 1945 và ở Miền Nam (từ 1954- 1975) bị chi phối bởi sự cai trị của các nước xâm lược, đô hộ. Hiến pháp năm 1946 là một bước ngoặt thay đổi căn bản về tư tưởng pháp lý, về quyền lực nhà nước, quyền dân chủ, quyền độc lập, tự quyết dân tộc, đồng thời cũng kế thừa lịch sử của hệ thống đơn vị hành chính lãnh thổ trước đây. Lần đầu tiên, thiết chế HĐND xuất hiện cùng với ủy ban hành chính. Từ năm 1962 đến nay, hệ thống chính quyền địa phương nước ta đi theo mô hình Xô viết. Phương thức tổ chức quyền lực nhà nước không thực hiện phân quyền, tản quyền mà thực hiện phân cấp. Nét nổi bật của hệ thống chính quyền địa phương nước ta trong lịch sử là chế độ làng, xã tự trị. Đây là điểm có nhiều nét tương đồng với mô hình công xã ở Châu Âu. Chế độ làng, xã tự trị đi liền với đơn vị hành chính tự nhiên được hình thành bởi địa lý, lịch sử, văn hóa.

Các nghiên cứu đề xuất cải cách ở Việt Nam và xu hướng thế giới

Các nhà nghiên cứu và cải cách Việt Nam có xu hướng đề xuất đi theo mô hình chính quyền địa phương kết hợp giữa phân quyền và tự quản hiện nhiều nước đang áp dụng như Nhật Bản, Hàn Quốc, một số quốc gia thuộc Cộng đồng Châu Âu. Các nhà nghiên cứu như Vũ Thư, Nguyễn Cửu Việt, Bùi Xuân Đức… đề xuất xây dựng mô hình chính quyền địa phương nước ta hiện nay nên theo xu hướng này. Mô hình chính quyền địa phương sẽ dựa trên đơn vị hành chính tự nhiên và nhân tạo. Đối với đơn vị hành chính nhân tạo thì chỉ hình thành cơ quan hành chính; đối với đơn vị hành chính tự nhiên thì vừa có cơ quan hành chính vừa có cơ quan tự quản.

Xu hướng phát triển của nền hành chính hiện đại đều nhằm vào việc khẳng định vai trò của chính quyền cơ sở và trả lại cho họ những quyền theo nguyên lý của xã hội công dân và

nhà nước pháp quyền. Trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay, các nước đều quan tâm đến việc xây dựng một hệ thống chính quyền mà theo đó, chính quyền nhà nước trung ương buộc phải khước từ một phần quyền lực để: (i) thiết lập các hệ thống quyền lực siêu quốc gia vì mục tiêu hợp tác và hội nhập, vì sự phát triển bền vững của từng quốc gia; (ii) phát triển và đề cao vai trò và vị trí của chính quyền địa phương và cơ sở trong hệ thống quyền lực nhà nước vì mục tiêu dân chủ, vì nhà nước pháp quyền và xã hội công dân.

Quan điểm về tổ chức chính quyền địa phương dựa trên nguyên tắc: "Công việc nào mà cấp chính quyền nào làm tốt, có hiệu quả thì giao cho cấp chính quyền, cơ quan đó". Tuy nhiên, vấn đề là không có một lý thuyết nào có thể đưa ra những hướng dẫn chung về mức độ phù hợp của việc phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước.

Phân tích hoạt động của HĐND huyện Núi Thành nhiệm kỳ 2004 - 2009:

Những hạn chế, yếu kém thể hiện sự hoạt động hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả của HĐND huyện Núi Thành phù hợp với nhận định chung của các nghiên cứu. Tuy nhiên, không thể nói rằng hoạt động của HĐND huyện là hoàn toàn hình thức, không hiệu lực, hiệu quả. Chức năng giám sát, vai trò đại diện ở một số góc độ thực sự có nhiều tác động tích cực trên thực tế. Nó góp phần đảm bảo quyền dân chủ của nhân dân. HĐND là nền tảng để thực hiện cơ chế giải trình; là điểm tựa cho Đảng, các tổ chức chính trị, xã hội chỉ đạo, cụ thể hóa nghị quyết lãnh đạo; là diễn đàn chính trị, dân chủ, đại diện cho tiếng nói của nhân dân.

Nguyên nhân của việc yếu kém, hạn chế của HĐND huyện một mặt là do bản thân thiết chế này; mặt khác, quan trọng hơn là do việc thiết kế, tổ chức HĐND chưa tốt. Về mặt khách quan là do nền quản trị Việt Nam không có truyền thống tự quản ở cấp huyện. Nguyên nhân quan trọng hơn cho sự yếu kém, bất cập của HĐND huyện là do các vấn đề chủ quan. Chính quyền địa phương của nước ta thực hiện theo mô hình Xô viết, kinh tế kế hoạch hóa tập trung, không phù hợp với nền kinh tế thị trường. Hệ thống pháp luật không tương ứng với vai trò, vị trí của HĐND như Hiến pháp và pháp luật quy định. Việc thiết kế, xây dựng thể chế, tổ chức, bộ máy và đại biểu HĐND chưa đảm bảo cho HĐND thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Điều kiện hoạt động của HĐND còn nhiều bất cập.

Tác động tích cực của chính sách không tổ chức HĐND đối với trường hợp huyện Núi Thành là làm cho hệ thống chính quyền cấp huyện gọn nhẹ hơn; tiết kiệm chi phí xã hội

khoảng 500 triệu đồng/ năm; giảm thiểu những hoạt động mang tính hình thức, kém hiệu quả, hiệu lực mang nặng dấu ấn quản lý kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp; giảm tầng nấc trung gian trong việc tổ chức thực hiện các chủ trương phát triển kinh tế xã hội địa phương; nâng cao vị thế, vai trò của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực thi các chính sách phát triển kinh tế, xã hội một cách đồng bộ, xác định phạm vi phát triển rộng lớn hơn, lâu dài hơn.

Tuy nhiên, việc không tổ chức HĐND huyện sẽ phát sinh nhiều tác động tiêu cực.

Thứ nhất, về chi phí xã hội. Để thay thế những công việc mà HĐND huyện đang làm có hiệu quả thì phải tăng thêm đại biểu chuyên trách HĐND tỉnh, UBMTTQVN huyện; tăng cường hoạt động tiếp xúc cử tri, giám sát, thời gian làm việc của HĐND tỉnh. Chi phí cho các hoạt động tăng thêm này bằng hoặc lớn hơn lợi ích do "bỏ" HĐND huyện.

Thứ hai, hệ thống chính trị sẽ mất đi một mắt xích quan trọng, là điểm tựa cho các quyết sách, chủ trương của Đảng đến với người dân và là diễn đàn để các tổ chức chính trị, xã hội tham gia xây dựng chính quyền. Tiếng nói của người dân sẽ đi đường vòng, xa hơn, mất nhiều thời gian và chắc chắn là hiệu quả sẽ thấp hơn.

Thứ ba, làm mất đi một kênh truyền dẫn chính sách hiệu quả khi thực hiện các chương trình phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia, của tỉnh.

Thứ tư, mất đi một cơ chế thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính, Tòa án và Viện Kiểm sát và kể cả các cơ quan Đảng, Mặt trận và các đoàn thể ở huyện.

Thứ năm, mục tiêu thông suốt bộ máy là chưa rõ ràng. Việc đánh giá HĐND huyện làm cản trở, kém thông suốt của bộ máy nhà nước là không xác đáng.

Thứ sáu, việc thành lập UBND theo hướng chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm sẽ làm giảm đi quyền dân chủ của nhân dân.

Thứ bảy, các thiết chế thay thế như đại biểu Quốc hội, HĐND tỉnh, UBMTTQVN các cấp… không thể đảm đương tốt phần việc mà HĐND huyện đang thực hiện.

Kết luận

HĐND huyện hiện nay đang có nhiều mặt hạn chế, khiếm khuyết thể hiện sự kém hiệu lực, hiệu quả trong việc thực hiện vai trò chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định bởi Hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, giải pháp chính sách không tổ chức HĐND huyện đối với

một huyện nông thôn như Núi Thành thì không phù hợp với thói quen quản trị xã hội, lợi ích mang lại không rõ ràng, và có nhiều khả năng phát sinh hệ quả tiêu cực.

Hệ thống chính quyền địa phương, ít nhất ở khu vực nông thôn, của nước ta từ xưa đến nay luôn tồn tại cấp hành chính cấp huyện. Điều này cho thấy truyền thống quản trị và sự chấp nhận của người dân về cấp chính quyền này. Hiện nay, hệ thống tổ chức Đảng, Mặt trận, các đoàn thể, các cơ quan trong hệ thống quốc gia, hệ thống luật pháp đều xây dựng dựa trên hệ thống hành chính 4 cấp. Nếu không có HĐND sẽ mất đi mắt xích quan trọng của hệ thống chính trị, giám sát quản trị xã hội.

Xét về lợi ích và chi phí thì việc không tổ chức HĐND huyện chẳng những không đem lại lợi ích gì mà còn trở nên kém hiệu quả. Những tổ chức không chính thức đại diện cho quyền lực nhân dân sẽ tăng biên chế, chi phí nhằm bổ khuyết cho các chức năng hiện đang được HĐND thực hiện.

Nếu không tổ chức HĐND huyện thì những nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND sẽ giao cho các tổ chức khác như HĐND tỉnh, UBMTTQVN huyện… sẽ không thực hiện có hiệu quả do không chính danh, không đủ nguồn lực.

Việc thực hiện trách nhiệm giải trình của UBND, Tòa án, Viện Kiểm sát cũng như các cơ quan khác trên địa bàn sẽ không thể thực hiện được hoặc ít nhất là sẽ kém hiệu lực hơn do mất đi một kênh quan trọng nhất là thông qua cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương.

Từ những phân tích trên, tác giả đề xuất một số khuyến nghị chính sách sau:

Nên duy trì HĐND huyện đối với khu vực nông thôn trong điều kiện hiện nay.

Cách hợp lý và nhận được sự đồng thuận hơn của dư luận là:

Thứ nhất, rà soát thể chế; có giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả của HĐND huyện. Các giải pháp đó là: (1) Phân quyền và trao quyền cho HĐND huyện tương xứng với địa vị pháp lý mà HĐND được Hiến pháp công nhận, thể hiện bằng chính sách, luật pháp. Những nhiệm vụ, quyền hạn thực sự là hình thức, không hiệu lực thì bỏ đi. (2) Mở rộng các thành phần xã hội tham gia vào HĐND; giảm bớt đại biểu là cán bộ, công chức. (3) Tạo điều kiện cho HĐND, TTHĐND và các đại biểu HĐND thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình. (4) Thực hành việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu một cách quy củ. (5) Nâng cao năng lực của đại biểu HĐND, của đội ngũ cán bộ cấp xã.

Thứ hai, nghiên cứu, xây dựng lộ trình cải cách hệ thống chính quyền địa phương trong chiến lược tổng thể cải cách bộ máy nhà nước. Nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước là : "Cái gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn". Đánh giá toàn diện về thực trạng hoạt động của chính quyền địa phương kể cả các tổ chức trong hệ thống chính trị. Xây dựng mô hình chính quyền địa phương phù hợp với đặc trưng Việt Nam có tiếp thu mô hình tiên tiến của các nước trên thế giới. Thiết chế HĐND sẽ được tổ chức tương thích với mô hình, đặc điểm kinh tế, địa lý, văn hóa, dân tộc… theo từng khu vực: đô thị, nông thôn, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc.

Thứ ba, thiết kế các chính sách hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương theo phương pháp mà các nước phát triển đang áp dụng để đảm bảo tính khả thi, hiệu quả.

MỤC LỤC

LỜI CÁM ƠN i
LỜI CAM ĐOAN ii
TÓM TẮT iii
MỤC LỤC ix
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT xii
DANH MỤC CÁC BẢNG xiii
DANH MỤC CÁC ĐỒ THỊ, HÌNH VẼ xiv
DANH MỤC CÁC HỘP xv
Chương 1 : GIỚI THIỆU 1
1.Bối cảnh chính sách: 1
2. Mục đích nghiên cứu: 2
3. Phạm vi nghiên cứu: 2
4. Khung phân tích: 3
5. Phương pháp nghiên cứu: 4
6. Kết cấu luận văn: 4
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN CỦA VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU 5
1. Một số khái niệm: 5
2. Nhà nước và chính thể cộng hòa: 6
3. Cơ sở lý thuyết và nguyên lý tổ chức hệ thống chính quyền địa phương: 6
3.1. Khái niệm và mô hình bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương: 6
3.2. Sự xuất hiện thiết chế đại diện, tự quản: 7
4. Quyền lực nhà nước ở Việt Nam: 8
5. Kết luận Chương 2: 9
Chương 3: QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM 11
1.Trước 1945: 11
1.1.Trước thời Pháp thuộc: 11

1.2. Thời Pháp thuộc (1884 - 1945): 11
2. Từ 1945 đến 1975: 11
2.1 Miền Bắc từ 1945 đến 1975: 11
2.2 Miền Nam từ 1954 - 1975: 12
3. Từ 1975 đến nay: 12
4. Nhận xét: 13
Chương 4: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA VÀ XU HƯỚNG CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY 15
1. Tổng quan về nghiên cứu cải cách bộ máy chính quyền địa phương: 15
2. Xu hướng cải cách chính quyền địa phương hiện nay trên thế giới: 16
Chương 5: PHÂN TÍCH HOẠT ĐỘNG CỦA HĐND HUYỆN NÚI THÀNH, TỈNH QUẢNG NAM, NHIỆM KỲ 2004 – 2009 18
1.Giới thiệu về huyện NúiThành: 18
2. Hoạt động của HĐND huyện Núi Thành nhiệm kỳ 2004 - 2009: 19
2.1.Tổ chức, nhân sự: 19
2.2. Hoạt động của HĐND huyện: 19
2.3. Đánh giá hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND theo chức năng: 20
2.4. Kinh phí hoạt động của HĐND:
2.5. Nguyên nhân làm cho HĐND hoạt động hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả: 25
3. Không tổ chức HĐND huyện sẽ nảy sinh những vấn đề nào đối với hệ thống hành chính địa phương: 26
3.1.Ước tính lợi ích xã hội khi không tổ chức HĐND huyện: 26
Theo tính toán của tác giả khoảng 500 triệu VNĐ/năm. 26
3.2. Các chức năng, nhiệm vụ của HĐND huyện sẽ được thay thế như thế nào: 26
4. Kết quả phỏng vấn các chuyên gia và các đối tượng liên quan: 29
5. Kết luận chương 5: 30
Chương 6: KẾT LUẬN, KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH 33
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 36

Phụ lục số 1: Thống kê cơ cấu, chất lượng đại biểu HĐND huyện khóa IX 40
Phụ lục số 2: Các nghị quyết của HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 - 2009 41
Phụ lục số 3: Các nghị quyết chuyên đề của HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 -2009 44
Phụ lục số 4: Lược ghi các ý kiến phỏng vấn 45
Phụ lục số 5: Ước tính chi phí xã hội của HĐND huyện Núi Thành trong một năm..... 49
Phụ lục số 6: Một số ý kiến về thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường 50
Phụ lục số 7: Kết quả tổng hợp điều tra lấy ý kiến người dân 52

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

HĐND: Hội đồng nhân dân

TTHĐND: Thường trực Hội đồng nhân dân

UBMTTQVN: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

UBND: Ủy ban nhân dân

XHCN: Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 5.1: Tỷ trọng các ngành kinh tế của huyện Núi Thành (2005 – 2009)….. trang 19

Bảng 5.2: Tốc độ tăng trưởng các ngành kinh tế (2005- 2009) ……..…..trang 19

Bảng 5.3: Kế hoạch và thực hiện thu ngân sách nhà nước huyện Núi Thành các năm 2006- 2009 ……..trang 21

Bảng 5.4: Cơ cấu ngân sách tập trung cấp huyện trong tổng nguồn đầu tư xây dựng cơ bản các năm 2007 – 2009…… trang 22

Bảng 5.5: Kinh phí hoạt động của HĐND huyện Núi Thành từ 2007 – 2009…trang 25

DANH MỤC CÁC ĐỒ THỊ, HÌNH VẼ

Hình 3.1: Sơ đồ hệ thống chính quyền địa phương nước ta hiện nay..... trang 13
Hình 5.1: Bản đồ hành chính huyện Núi Thành ……trang 18

DANH MỤC CÁC HỘP

Hộp 1.1: Trích báo cáo sơ kết thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường của Bộ Nội vụ..... trang 1

Hộp 1.2: Các tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản pháp luật..... trang 3

Hộp 2.1: Mô hình chính quyền địa phương một số nước trên thế giới..... trang 8 - 9

Chương 1 : GIỚI THIỆU

1.Bối cảnh chính sách:

Chính sách thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội đã và đang tạo ra sự quan tâm của toàn xã hội. Sau hơn một năm tổ chức thí điểm, đã có một số đánh giá tích cực của việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường **(Hộp 1.1)**; đồng thời cũng có những quan điểm cho rằng kết quả thí điểm chưa đủ sức thuyết phục để khẳng định tính khoa học và khả thi của chính sách này.

Bộ Nội vụ đánh giá lạc quan về kết quả thí điểm và cho rằng: "Với những ưu điểm của việc thí điểm, nên nhân rộng ra các địa phương trong cả nước".

Hộp 1.1. Trích báo cáo sơ kết thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường của Bộ Nội vụ:

"Tổng hợp kết quả bước 1 thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND tại 67 huyện, 32 quận, 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy, hoạt động tiếp công dân tại các huyện đã tăng 17,6% so với năm trước thí điểm, tại các quận tăng 6,3%; các phường thuộc quận tăng 11%. Số kiến nghị, đề xuất trực tiếp của nhân dân và doanh nghiệp đến UBND tăng 8,4%, đến UBND quận tăng 6%; thông qua Ủy ban Trung ương MTTQVN huyện, quận đến UBND cùng cấp tăng lần lượt là 37% và 23%. "Điều này cho thấy việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường không những không ảnh hưởng đến quyền dân chủ của người dân mà còn tạo thuận lợi hơn cho nhân dân khi tham gia quản lý Nhà nước".

Nguồn: Bảo Cầm (2010), "Giảm khiếu nại nhờ "bỏ" HĐND huyện, quận, phường", *Báo Thanh niên*, truy cập ngày 17/8/2010, tại địa chỉ: http://www.thanhnien.com.vn/News/Pages/20100816/ giam-khieu-nai-nho-bo-hdnd-huyen-quan-phuong.aspx.

Một số địa phương đồng thuận với chủ trương này như: Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng. Tuy nhiên, cũng có không ít ý kiến cho rằng, đánh giá sơ kết chưa thuyết phục cả về lý luận và thực tiễn để có thể áp dụng chính sách này trên cả nước.

Tại phiên họp thứ 34, ngày 18/9/2010 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về tổng kết bước 1 việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, hầu hết các ủy viên

đều chưa đồng tình với quan điểm đánh giá sơ kết[1] và cho rằng báo cáo sơ kết do Bộ Nội vụ trình bày đưa ra những lý lẽ "giản đơn", "một chiều".

"Đặt vấn đề bỏ HĐND về lý luận sẽ tạo ra khoảng trống quyền lực. Ngoài ra, về mặt nguyên tắc, khi giao quyền lực thì phải có cơ chế kiểm soát để tránh lạm quyền và HĐND chính là một trong những cơ chế đó. Bỏ HĐND do đó là bỏ đi một thiết chế dân chủ. Trong khi chúng ta vẫn còn chưa thiết lập đủ các cơ chế để bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân theo quy định của Hiến pháp thì việc bỏ HĐND không được xem là giải pháp hay"[2].

2. Mục đích nghiên cứu:

Việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường cho thấy sự ngập ngừng của Quốc hội trước một chính sách lớn do chưa có đủ cơ sở lý luận và thực tiễn. Đánh giá kết quả thí điểm có nhiều quan điểm trái chiều. Hơn nữa, chủ trương dù có tên gọi là "thí điểm" nhưng triển khai trên diện rộng, nên trên thực tế nó là một chính sách chứ không dừng lại ở ý nghĩa thí điểm.

Xuất phát từ bối cảnh đó, tôi nghiên cứu đề tài: "Nghiên cứu chính sách không tổ chức HĐND cấp huyện và khả năng áp dụng tại huyện Núi Thành" nhằm góp phần làm rõ hơn một số câu hỏi chính sách: Thứ nhất: hoạt động của HĐND huyện trên thực tế có hiệu lực và hiệu quả không? Thứ hai, nếu không tổ chức HĐND huyện thì có lợi ích và chi phí gì? Trọng tâm cuối cùng là trả lời câu hỏi: "Dưới góc nhìn của một địa phương nông thôn, việc không tổ chức HĐND huyện hiện nay có phải là một chính sách tốt hay không?"

3. Phạm vi nghiên cứu:

Do tính chất khác nhau về đặc điểm kinh tế, văn hóa, địa lý nên cấu trúc chính quyền giữa đô thị và nông thôn cũng có nhiều điểm khác biệt. Trong phạm vi bài viết này, tôi chỉ nghiên cứu về HĐND huyện ở các tỉnh mà không đưa đối tượng nghiên cứu là chính quyền đô thị (ví dụ ở quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là cấp tương đương với huyện). Huyện trong cả nước có nét đồng nhất về tổ chức và hoạt động nên từ tình huống này có thể rút ra được ý nghĩa về chính sách có tính đại diện cho cả nước.

---

[1] Nguyễn Vũ (2010), xem Phụ lục số 6.

[2] An Nguyên (2010).

4. Khung phân tích:

Luận văn sử dụng khung phân tích gồm lý thuyết về xây dựng cơ quan đại diện quyền lực nhân dân trong một chế độ cộng hòa có nền dân chủ đại diện, các lý thuyết về hiệu quả và lợi ích khi phân tích thể chế **(Hộp 1.2)** để giải quyết mục đích nghiên cứu. Khung phân tích cụ thể dựa trên các cơ sở sau:

Mỗi dân tộc đều có một kiểu quản trị được số đông thừa nhận. Việc lựa chọn cách thức quản trị quốc gia trước hết là do truyền thống, thói quen hình thành từ lâu đời: người Pháp có kiểu quản lý theo vùng, người Mỹ theo bang...

Hộp 1.2. Các tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản pháp luật

Tham khảo kinh nghiệm của các nước OECD, văn bản pháp luật được xem là có chất lượng tốt nếu thỏa mãn 8 tiêu chí dưới đây: 1. Phục vụ các chính sách rõ ràng đã ấn định trước; 2. Có cơ sở pháp luật, thực tiễn chắc chắn; 3. Mang lại lợi ích nhiều hơn chi phí, có tác động phân bố trên toàn xã hội, các yếu tố kinh tế, xã hội, môi trường; 4. Giảm thiểu tác động lệch lạc đến thị trường; 5. Khuyến khích cạnh tranh thông qua khuyến khích thị trường và các phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở mục tiêu đã định; 6. Ngôn ngữ thể hiện rõ ràng, đơn giản, thiết thực đối với người sử dụng; 7. Phù hợp, tương thích với các chính sách, pháp luật khác; 8. Tương thích ở mức độ tối đa đối với các nguyên tắc về khuyến khích cạnh tranh, thương mại trong pháp luật quốc gia và các điều ước quốc tế.

Nguồn: Phạm Duy Nghĩa (2020), Tập bài giảng về luật và chính sách công- Một góc nhìn từ quản trị quốc gia, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, trang 25.

Cùng với quá trình phát triển nền dân chủ, việc lựa chọn mô hình quản trị xuất phát từ hiệu quả của phương thức quản trị sao cho người dân giám sát được các đối tượng mà mình trao quyền. Dựa trên hai nguyên tắc cơ bản đó, luận văn sẽ phân tích cơ sở lý luận về tổ chức chính quyền địa phương; cách thức mà người Việt Nam tổ chức quản trị quốc gia; đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND huyện; rút những nguyên nhân; phân tích, đánh giá các vấn đề liên quan nếu không tổ chức HĐND huyện: lợi ích – chi phí? Các chức năng, nhiệm vụ của HĐND sẽ chuyển giao cho tổ chức nào đảm nhận? Khả năng thực thi, hiệu lực, hiệu quả thực hiện của các tổ chức này như thế nào? Phân tích, dự báo những tác động khác có thể xảy ra, từ đó rút ra kết luận và một số khuyến nghị chính sách. Việc đánh giá, phân tích và

khuyến nghị chính sách đối với HĐND được trình bày trong luận văn còn dựa trên cơ sở lý thuyết về *Quản lý công mới* với mô hình " Giá trị- Năng lực- Sự ủng hộ"; lý thuyết về ảnh hưởng của các nhân vật có liên quan; lý thuyết về người chủ và người đại diện; lý thuyết về tập trung và phân cấp.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Luận văn sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính; phân tích tình huống; kết hợp phỏng vấn các đối tượng liên quan và lấy ý kiến người dân.

Nguồn thông tin về cơ sở lý thuyết thu thập từ các kiến thức học tập, từ các nghiên cứu, tư liệu, báo cáo của các nhà nghiên cứu. Thông tin thực tiễn sử dụng nguồn tài liệu của HĐND, UBND, UBMTTQVN huyện Núi Thành trong nhiệm kỳ 2004 – 2009. Các đối tượng phỏng vấn trực tiếp gồm: nhà nghiên cứu, đại biểu Quốc hội, TTHĐND, UBND, UBMTTQVN huyện Núi Thành, TTHĐND xã. Ngoài ra, tác giả sử dụng phiếu điều tra để lấy ý kiến của người dân.

6. Kết cấu luận văn:

Luận văn này bao gồm 6 chương. Chương 1 giới thiệu về đề tài, bối cảnh chính sách, mục tiêu và phạm vi nghiên cứu, phương pháp, khung phân tích. Chương 2 trình bày cơ sở lý luận và thực tiễn đối với việc tổ chức chính quyền địa phương. Chương 3, trình bày tóm tắt quá trình phát triển chính quyền địa phương của nước ta. Chương 4, tổng quan một số nghiên cứu và đề xuất về việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở nước ta và một số xu hướng cải cách thể chế, cải cách chính quyền địa phương hiện nay. Chương 5 phân tích hoạt động của HĐND huyện Núi Thành trong nhiệm kỳ 2004 – 2009; các ý kiến phỏng vấn và nhận xét về ý kiến người dân. Chương 6 là kết luận và khuyến nghị chính sách.

Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN CỦA VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1. Một số khái niệm:

Trong luận văn này có một số thuật ngữ chuyên môn. Để thống nhất cách hiểu, tôi xin định nghĩa các thuật ngữ này như sau:

HĐND: là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân và cơ quan nhà nước cấp trên[3].

UBND: do HĐND bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên[4].

Tập quyền: là sự tập trung quyền hành tại cấp trung ương[5].

Tản quyền: là việc chính quyền trung ương chuyển một số quyền lực của mình cho chính quyền địa phương và bổ nhiệm các công chức địa phương đại diện cho các cơ quan trung ương sử dụng quyền hành chính, chịu trách nhiệm trước chính quyền trung ương[6].

Phân quyền: là việc chuyển giao trách nhiệm lập kế hoạch, quản lý, tạo và phân bổ nguồn lực từ chính quyền trung ương cho các bộ và các cơ quan, thiết chế khác thuộc cơ cấu tổ chức bộ máy trung ương; các cơ quan chính quyền địa phương hay các đơn vị cấp dưới trong hệ thống hành chính; các cơ quan bán tự quản hoặc các cơ quan chức năng, cơ quan cấp vùng, và có thể là cả các tổ chức tư nhân, tổ chức phi chính phủ[7].

Hiệu lực: Hiệu là có công dụng; lực là sức. Tác dụng tốt đưa đến kết quả mĩ mãn[8]. Hiệu lực hàm ý có giá trị pháp lý, mọi người phải tuân thủ (quyền lực công, có tính cưỡng chế, bắt buộc, đảm bảo thực hiện) và được tôn trọng.

Hiệu quả: Hiệu là có công dụng; quả là kết cục. Kết quả chắc chắn và rõ ràng[9]. "Hiệu quả là không có hoang phí trong cách sử dụng nguồn lực của nền kinh tế để sản xuất ra hàng hóa và dịch vụ nhằm mang lại lợi ích lớn nhất với chi phí thấp nhất"[10].

---

[3] Điều 119, Hiến pháp năm 1992.
[4] Điều 2, Luật số 11/2003/QH11.
[5] Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (1994, trang 82).
[6] Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (1994, trang 83).
[7] Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao (2010).
[8] Nguyễn Lân (2006, trang 836).
[9] Nguyễn Lân (2006, trang 837).
[10] http://www.fetp.edu.vn/edictionary/index.cfm

2. Nhà nước và chính thể cộng hòa:

Nhà nước là tổ chức chính trị của xã hội, công cụ cơ bản của quyền lực chính trị trong xã hội có giai cấp. Nhà nước nào cũng thực hiện chuyên chính nhằm bảo vệ giai cấp cầm quyền và duy trì trật tự xã hội bằng những công cụ cưỡng bức (quân đội, cảnh sát, toà án, nhà tù...). "Sự xuất hiện của nhà nước trên cơ sở một giao ước chung của cộng đồng - khế ước xã hội, sự hình thành của nhà nước là nhằm mục đích giải quyết sự xung đột giữa trạng thái tự nhiên và trạng thái chiến tranh của con người. Nhà nước xuất hiện như là kết quả từ sự đồng thuận chung của mọi người để liên kết và hợp nhất trong một cộng đồng nhằm đạt được sự an ninh lớn hơn chống lại bất cứ thứ gì không thuộc về điều đó"[11]. "Với khế ước xã hội, con người mất đi cái tự do thiên nhiên và cái quyền hạn chế được làm những điều muốn làm mà làm được; nhưng mặt khác con người thu lại quyền tự do dân sự và quyền sở hữu những cái mà anh ta có"[12].

Theo hình thức chính thể, nhà nước có ba chính thể khác nhau theo ba cách cai trị khác nhau: dân chủ, quân chủ và chuyên chế. "Chính thể dân chủ là chính thể mà dân chúng hay một bộ phận dân chúng có quyền lực tối cao. Chính thể quân chủ thì chỉ có một người cai trị những cai trị bằng luật pháp được thiết lập hẳn hoi. Trong chính thể chuyên chế thì trái lại, chỉ một người cai trị, mà không luật lệ gì hết, chỉ theo ý chí và sở thích của hắn ta mà thôi"[13].

Nguồn gốc quyền lực của chính phủ là "sự đồng thuận của những người chịu sự quản lý". Điều này có nghĩa rằng chính phủ không phải là kẻ cai trị, mà là đầy tớ hay là tay sai của các công dân; nghĩa là một chính phủ như thế không có quyền gì trừ các quyền mà các công dân ủy thác cho nó vì một mục đích cụ thể[14].

3. Cơ sở lý thuyết và nguyên lý tổ chức hệ thống chính quyền địa phương:

3.1. Khái niệm và mô hình bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương:

Việc tổ chức quyền lực nhà nước được phân định thành hai loại cơ bản: hình thức bên ngoài theo cấu trúc lãnh thổ và hình thức bên trong theo chính thể[15].

---

[11] Locke (1690).
[12] Rouseau (1762).
[13] Montesquieu (1748, trang 46).
[14] Rand (1963).
[15] Nguyễn Đăng Dung (2000, trang 35).

"Bất kỳ một nhà nước nào cũng phải tiến hành việc quản lý địa phương. Bởi một lẽ thông thường rằng, không một chính phủ của một nước nào chỉ thực hiện quyền lực nhà nước của mình ở một chỗ, nơi tọa ngự của các cơ quan nhà nước trung ương"[16].

"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 tiến hành phân chia lãnh thổ ra các đơn vị hành chính và tổ chức ra bộ máy chính quyền tại mỗi đơn vị hành chính đó. Hoạt động này nhằm đảm bảo mối quan 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 thu thuế, bắt lính, xét xử. Nói cách khác là tiến hành cai trị"[17].

Việc xác lập thể chế hành chính nhằm phân chia chức quyền giữa các cơ quan hành chính các ngành (theo chiều ngang) và các cấp (theo chiều dọc). Chính quyền địa phương là một mắt xích trong hệ thống thống nhất của bộ máy hành chính quốc gia.

3.2. Sự xuất hiện thiết chế đại diện, tự quản:

"Quá trình phát triển của nền dân chủ và nhất là từ khi chuyển sang chế độ tư bản, bộ máy chính quyền địa phương chuyển biến theo hướng ngày càng thừa nhận các quyền dân chủ của cộng đồng dân cư. Sự thừa nhận việc tự quản địa phương dẫn đến việc thiết lập bên cạnh bộ máy hành chính nhà nước các thiết chế đại diện, tư vấn và quản trị dưới hình thức hội đồng tự quản hoặc hội nghị nhân dân. Việc tự quản địa phương đảm bảo các các quyền dân chủ của nhân dân trong cộng đồng dân cư, những quyền này không nhất thiết phải ủy quyền cho nhà nước trung ương thực hiện mà nó được thiết lập trong cộng đồng dân cư theo lãnh thổ.

Hiện nay, khoa học pháp lý thế giới có rất nhiều quan điểm khác nhau về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương. Một loại quan điểm cho rằng chính quyền địa phương độc lập với trung ương và hoạt động theo pháp luật, quan điểm khác cho rằng cần thiết có sự phối hợp chặt chẽ của chính quyền trung ương, song song việc giao quyền tự chủ cho các cơ quan tự quản của địa phương để đáp ứng nhu cầu công cộng tại chỗ"[18].

---

[16] Nguyễn Đăng Dung (2003, trang 19).
[17] Bùi Xuân Đức (2007, trang 11).
[18] Nguyễn Đăng Dung (2003, trang 20).

4. Quyền lực nhà nước ở Việt Nam:

Sau khi đánh đổ thực dân Pháp, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời đánh dấu cho một nền cộng hòa, dân chủ được xác lập. "Nước ta là nước dân chủ; bao nhiêu lợi ích đều vì dân; bao nhiêu quyền hạn đều của dân; chính quyền từ xã đến chính phủ trung ương do dân cử ra… Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân"[19]. Nguyên tắc ấy là nền tảng cho việc xây dựng quyền lực nhà nước của nước ta từ nhà nước trung ương đến chính quyền địa phương." Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân…"[20].

5. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước:

Theo Samuel Humus IV, có 4 mô hình chính quyền địa phương hiện nay tồn tại trên thế giới[21] **(Hộp 2.1).**

Hộp 2.1: Mô hình chính quyền địa phương một số nước trên thế giới

- **Mô hình của Anh – Mỹ:** có đặc điểm trung ương không phải là cơ quan quản lý cấp trên đối với địa phương, không điều khiển địa phương. Các cấp chính quyền địa phương được độc lập lẫn nhau, và không có sự trực thuộc lẫn nhau. Trong phạm vi quyền hạn của mình các chính quyền đều có quyền tổ chức hoạt động chỉ phụ thuộc vào pháp luật mà không phụ thuộc vào bất cứ một sự chỉ đạo nào của cấp trên. Sự phục tùng trung ương, cũng như việc giám sát trung ương đối với địa phương chủ yếu bằng pháp luật và thông qua hoạt động xét xử của toà án.

- **Mô hình của Pháp:** có đặc điểm là chính quyền địa phương bị song trùng giám sát của đại diện chính quyền trung ương và của chính quyền cấp trên. Mô hình này được phát triển từ những năm của chế độ quân chủ chuyên chế mà hình thành nên. Ban đầu của chế độ phong kiến, chính quyền địa phương chỉ là các quan cai trị do Nhà Vua cử về địa phương chỉ nhằm mục đích thực hiện hay giám sát sự thực hiện các quyết định của Nhà Vua. Sau dần với sự đấu tranh của dân chủ, các lãnh đạo địa phương có một thẩm quyền nhất định cho việc giải quyết các công việc của địa phương, trong đó có cả các việc có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương, và cuối cùng các quan chức được cử về chỉ làm mỗi một chức năng giám sát việc thực hiện các quyết định của cấp trên và các văn bản luật của trung ương, mà không còn có quyền hành như trước đây nữa. Tại tất cả các tỉnh ở Pháp đều có những Thị trưởng do hội đồng thành phố bầu cử và ở dưới quyền kiểm soát của các tỉnh trưởng. Thị trưởng vừa chăm nom đến những quyền lợi địa phương vừa quan tâm đến những quyền lợi của trung ương.

[19] Hồ Chí Minh – Toàn tập, Tập 5, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, trang 1379.
[20] Điều 2, Hiến pháp năm 1992.
[21] Nguyễn Đăng Dung (2000, trang 39-41).

- **Mô hình của Cộng hoà Liên bang Đức:** Điểm đặc trưng nhất của mô hình của Đức là tính phân quyền. Đây là hệ thống quyền lực được phân theo nguyên tắc: cái gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn. Vấn đề quan trọng trong hệ thống của Đức là phân rất rõ trách nhiệm của từng cấp, cấp này làm thì cấp kia không làm. Và như vậy thì quyền của mỗi cấp mang tính chủ động và được phân cấp; đồng thời được phân nhiệm vụ thì cũng được phân ngân sách, tức là cấp đó sẽ có nguồn thu bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Mô hình của Đức, cũng giống như của Pháp, có 5 cấp, trong đó một cấp không có cơ quan đại diện gọi là Regierungsbezirke, ở Đức có liên bang, dưới liên bang có bang, dưới bang có Regierungsbezirke, dưới đó là Kreis (huyện) và cuối cùng là Gemeinde (xã).

- **Mô hình của Xô viết:** có đặc điểm là đã là cấp chính quyền thì phải có đầy đủ các cơ cấu, thành phần. Tức là phải có cả cơ quan quyết nghị, có cả cơ quan chấp hành và có cả cơ quan xét xử và phải đặt dưới sự lãnh đạo và trực thuộc của cơ quan dân cử. Chính quyền địa phương là một bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất, không có sự phân chia quyền lực giữa các cấp chính quyền, mà chỉ có sự phân công, phân nhiệm. Ngoài việc phải chịu sự lãnh đạo của chính quyền cấp trên, chính quyền địa phương còn chịu sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của cấp uỷ đảng địa phương.

Nguồn: Nguyễn Đăng Dung (2000), "Mô hình bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương trên thế giới", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1/2000, trang 39-41.

Ngoài ra, mô hình chính quyền địa phương của Trung Quốc, nước có đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hóa tương đồng với nước ta cũng nên được tham khảo. Tuy nhiên, theo tìm hiểu của tôi, vấn đề này chưa được nhiều tác giả đề xuất vận dụng đối với Việt Nam. Điều này có lẽ phù hợp với nhận định: Việt Nam học từ Trung Quốc về "đường đi" hơn là "mô hình"[22].

5. Kết luận Chương 2:

Mọi quyền lực của nhà nước cộng hòa, dân chủ thuộc về nhân dân. Việc khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là thành quả của quá trình đấu tranh lâu dài của nhân

[22] Dosch, Vuving (2008, trang 30).

loại[23]. Chính quyền địa phương là một hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước, thực thi pháp luật từ trung ương đến địa phương; mặt khác, chính quyền địa phương còn thực hiện nhiệm vụ tự quản địa phương. Việc tổ chức cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương xuất phát từ yêu cầu khách quan của nhân dân. Quyền lực của nhân dân được tổ chức như thế nào gắn liền với sự ủy quyền của họ cho nhà nước bằng hình thức trực tiếp hay gián tiếp. Hoạt động của bộ máy chính phủ phải đảm bảo đại diện ý chí, nguyện vọng và quyền lực của nhân dân. Việc thực hiện sự ủy quyền của nhân dân cho chính phủ đòi hỏi phải giải quyết các cơ chế hình thành cũng như trách nhiệm giải trình của chính phủ trước người dân. Nhà nước pháp quyền chỉ là trống rỗng, nếu không đủ các thiết chế khả dĩ có thể kiểm soát được chính phủ[24].

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương các nước về cơ bản có hai dạng: phân quyền và tự quản. Tuy nhiên, không có một mô hình chính quyền địa phương duy nhất cho mọi quốc gia. Tùy theo trình độ phát triển, chính thể chính trị, văn hóa, lịch sử mà có các cách tổ chức chính quyền địa phương khác nhau. Mỗi nước cần giải quyết vấn đề quản trị theo cách riêng của mình, dựa vào lịch sử, văn hóa và thể chế của chính mình[25]. Ngay trong mỗi quốc gia, hệ thống chính quyền địa phương cũng có sự thay đổi theo thời gian.

[23] Nguyễn Sỹ Dũng và đồng sự (2010, trang 4).
[24] Phạm Duy Nghĩa (2008, trang 5).
[25] Pincus (2010).

Chương 3: QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Quá trình hình thành và phát triển của tổ chức chính quyền địa phương nước ta được các học giả phân chia thành các giai đoạn gắn liền với lịch sử nhà nước của đất nước. Các nhà nghiên cứu có cách phân chia khác nhau nhưng chung quy lại có các giai đoạn cơ bản sau:

1.Trước 1945:

1.1.Trước thời Pháp thuộc:

Theo Vũ Quốc Thông, cuộc cải cách của Khúc Hạo đánh dấu cho sự hình thành hệ thống chính quyền địa phương của nước ta. Khúc Hạo (trị vì từ 907- 917) đã chia lãnh thổ nước ta thành những đơn vị hành chính gồm: lộ, phủ, châu, giáp và xã. Qua các thời: Lý (1010 - 1225), Trần (1226 - 1399), thuộc Minh (1414 -1427), Hậu Lê (1482 - 1788), thời Tây Sơn (1788 -1802), chính quyền địa phương nước ta chia thành 3 đến 4 cấp, có lúc 5 cấp. Triều Minh Mạng (1820 -1841), hệ thống hành chính địa phương gồm tỉnh, phủ, huyện, tổng và xã. Cách tổ chức hành chính địa phương sau cải cách của vua Minh Mạng được giữ nguyên cho đến năm 1884[26].

1.2. Thời Pháp thuộc (1884 - 1945):

Với chính sách chia để trị, người Pháp chia nước ta thành 3 khu vực hành chính: Bắc kỳ, Trung kỳ và Nam kỳ. Nam kỳ theo quy chế thuộc địa; Bắc kỳ và Trung kỳ đặt dưới quyền bảo hộ. Ba địa phương Trung- Nam - Bắc đều chia thành tỉnh. Ở Bắc kỳ và Trung kỳ, các tỉnh được chia thành phủ, huyện, châu; phủ, huyện, châu được chia thành tổng; tổng chia thành xã hoặc làng. Ở Nam kỳ, tỉnh được chia thành quận. Quận chia thành tổng. Tổng chia thành xã [27].

2. Từ 1945 đến 1975:

2.1 Miền Bắc từ 1945 đến 1975:

Ngay sau khi giành độc lập, thực hiện Sắc lệnh số 63-SL ngày 23/11/1945, chính quyền địa phương được tổ chức gồm hai cơ quan: HĐND và ủy ban hành chính. HĐND do nhân dân bầu ra. Ủy ban hành chính do HĐND bầu ra là cơ quan hành chính vừa thay mặt nhân dân vừa đại diện cho chính phủ. Ở hai cấp xã và tỉnh có HĐND và ủy ban hành chính; ở

[26] Vũ Quốc Thông (1968, trang 157).
[27] Thông tin được tóm lượt từ Vũ Quốc Thông (1968), *Pháp chế sử*, Tủ sách Đại học Sài Gòn.

các cấp huyện và kỳ chỉ có ủy ban hành chính. Sau Hiệp định Giơ ne vơ năm 1954, Miền Bắc nước ta tiếp tục thực hiện nền hành chính địa phương của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa.

Hiến pháp năm 1959 đã đánh dấu một sự thay đổi lớn trong hệ thống hành chính địa phương ở miền Bắc nước ta. Thực hiện Hiến pháp này, ngày 27/10/1962, Quốc hội đã thông qua Luật tổ chức HĐND và ủy ban hành chính các cấp. Các đơn vị hành chính được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khu tự trị; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Các khu tự trị chia thành tỉnh; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Các thành phố có thể chia thành khu phố ở trong thành và huyện ở ngoại thành. Các đơn vị hành chính trên đều có HĐND và ủy ban hành chính.

2.2 Miền Nam từ 1954 - 1975:

Theo Hiến pháp năm 1967 (thông qua ngày 18/3/1967), chính quyền Việt Nam cộng hòa phân ra các cấp hành chính: tỉnh, quận, xã; ngoài ra còn có 10 thị xã tự trị. Thời Đệ nhất cộng hòa (Hiến pháp 1956), hội đồng xã do tỉnh trưởng bổ nhiệm. Sang thời Đệ nhị cộng hòa, việc điều hành ở cấp xã trả lại cho địa phương. Hội đồng xã do cư dân bầu ra[28].

Chính quyền địa phương dưới chế độ Việt Nam cộng hòa thực hiện theo nguyên tắc địa phương phân quyền[29]. Nguyên tắc này được công nhận cho các cấp: xã, tỉnh, thị xã và thủ đô. Cấp quận không phải là địa phương được phân quyền. Riêng ở cấp xã, xã trưởng có thể do hội đồng xã bầu lên trong số các hội viên hội đồng xã[30].

3. Từ 1975 đến nay:

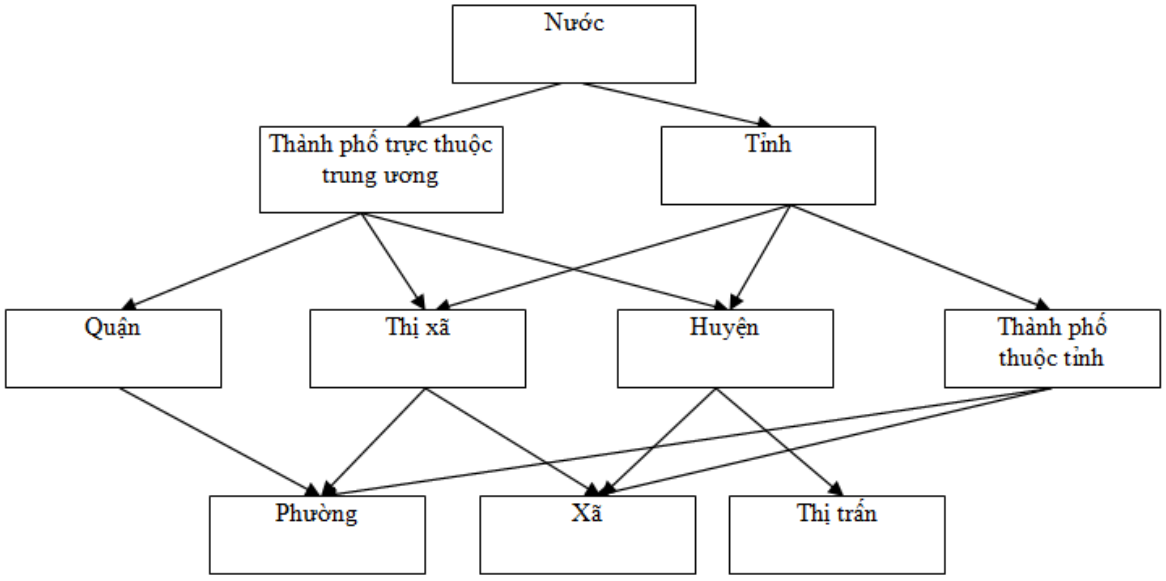
Sau khi thống nhất đất nước vào năm 1975, tại kỳ họp thứ nhất, ngày 02/7/1976, Quốc hội khóa VI đã ban hành Nghị quyết về tổ chức hoạt động của nhà nước Việt Nam khi chưa có Hiến pháp mới. Theo đó, chính quyền địa phương gồm: Tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; Huyện, khu phố, quận, thành phố và thị xã trực thuộc tỉnh; Xã và cấp tương đương. Các cấp chính quyền nói trên đều có HĐND và UBND.

---

[28] Tác giả tổng hợp thông tin từ địa chỉ: http://vi.wikipedia.org/wiki/Vi%E1%BB%87t_Nam_ %E1%BB% 99 ng _ ho%C3%A0, truy cập ngày 15/12/2010.
[29] Điều 70, Hiến pháp Việt Nam cộng hòa năm 1967.
[30] Điều 71, Hiến pháp Việt Nam cộng hòa năm 1967.

Hiện nay, hệ thống chính quyền địa phương nước ta gồm: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; huyện chia thành xã và thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập HĐND và UBND[31].

Hình 3.1: Sơ đồ hệ thống chính quyền địa phương nước ta hiện nay



Nguồn: Tác giả tự vẽ căn cứ theo Hiến pháp Nước CHXHCN Việt Nam năm 1992

4. Nhận xét:

Hệ thống chính quyền địa phương nước ta trong thời kỳ trước 1945 và ở Miền Nam (từ 1954 - 1975) bị chi phối bởi các nước xâm lược, đô hộ. Một nghìn năm Bắc thuộc, các triều đại phong kiến Trung Quốc đã áp đặt vào nước ta hệ thống chính quyền địa phương phong kiến tập quyền. Gần 100 năm đô hộ, thực dân Pháp đã lập nên hệ thống chính quyền địa phương theo kiểu Pháp nhằm mục tiêu chia để trị. Hệ thống chính quyền địa phương dưới chính quyền Việt Nam Cộng hòa có dấu hiệu được cấu trúc theo kiểu Mỹ.

[31] Điều 118, Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp năm 1946 là một bước ngoặt thay đổi căn bản về tư tưởng pháp lý, về quyền lực nhà nước, quyền dân chủ, quyền độc lập, tự quyết dân tộc, đồng thời cũng kế thừa lịch sử của hệ thống đơn vị hành chính lãnh thổ trước đây. Từ năm 1962 đến nay, hệ thống chính quyền địa phương nước ta đi theo mô hình Xô viết, tổ chức hoàn chỉnh ở tất cả mọi cấp hành chính lãnh thổ, không phân biệt đô thị, nông thôn, vùng núi, đồng bằng. Phương thức tổ chức quyền lực nhà nước không thực hiện phân quyền, tản quyền mà thực hiện phân cấp. Chính quyền địa phương hiện nay ở nước ta có một số nét mang tính tự quản "nhưng chưa phải là chính quyền tự quản theo nghĩa đầy đủ mà mới chỉ là chế độ địa phương tự quản hạn chế"[32].

Nét nổi bật của hệ thống chính quyền địa phương nước ta trong lịch sử là chế độ làng, xã tự trị. Việc chính quyền trung ương giao cho làng, xã tự trị thể hiện tôn trọng tính tự quản của các lãnh thổ tự nhiên được hình thành trong lịch sử; trao quyền dân chủ trực tiếp cho người dân. Chế độ làng, xã tự trị giúp cho nhân dân có cơ hội tham dự vào việc công, làm giản tiện công việc của nhà chức trách cấp trên, nâng cao hiệu quả quản trị nhà nước. Ngày nay, tính chất "tự nhiên" của các đơn vị hành chính tự nhiên như làng, xã ngày càng mất đi. Điều này có thể do các nguyên nhân sau: thứ nhất, do xu thế phát triển, hội nhập, giao thoa trên tất cả lĩnh vực đời sống xã hội; thứ hai, do sự chia tách đơn vị hành chính diễn ra nhanh chóng do các yêu cầu quản lý, phát triển nặng tính nhân tạo và quan trọng hơn là do đòi hỏi ngày càng cao đối với hiệu quả hành chính làm cho tính tự quản, độc lập của chính quyền địa phương bị yếu đi.

Những cuộc cải cách chính quyền địa phương trong lịch sử thường xảy ra sau những sự kiện lớn, hoặc khi có những mối đe dọa lớn đến quyền lực của chính quyền trung ương, ví dụ như cải cách của Khúc Hạo, Tây Sơn, Lê Thánh Tông, Minh Mạng, thời kỳ thuộc Minh, thuộc Pháp, sau khi nước ta giành độc lập năm 1945 và sau 1954 ở Miền Nam.

[32] Vũ Thư (2001, trang 489).

Chương 4: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA VÀ XU HƯỚNG CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY

1. Tổng quan về nghiên cứu cải cách bộ máy chính quyền địa phương:

Nghị quyết Trung ương khóa VII của Đảng đã đưa ra các quan điểm cơ bản về đổi mới bộ máy nhà nước, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của từng thiết chế quyền lực từ Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp đến chính quyền địa phương. Nhiều nhà khoa học đã có các báo cáo, nghiên cứu về cải cách bộ máy nhà nước nói chung và chính quyền địa phương nói riêng như: Đào Trí Úc, Bùi Xuân Đức, Nguyễn Cửu Việt, Nguyên Đăng Dung, Lê Minh Thông, Trương Đắc Linh, Vũ Thư, Dương Quang Tung… Các nghiên cứu này chủ yếu tập trung vào các vấn đề: làm rõ các căn cứ khách quan của nhu cầu cải cách bộ máy nhà nước; phân tích thực trạng của bộ máy nhà nước; xây dựng hệ quan điểm lý luận về mô hình tổ chức bộ máy nhà nước; đề xuất các giải pháp đổi mới các thiết chế quyền lực nhà nước. Theo đúc kết của Trương Đắc Linh[33], hiện có 4 ý kiến, kiến nghị về mô hình chính quyền địa phương đối với nước ta: 1/Giữ mô hình tổ chức HĐND ở 3 cấp như hiện nay. 2/ Tổ chức HĐND ở hai cấp tỉnh và xã. 3/ Tổ chức HĐND ở tỉnh, huyện và xã; nhưng bỏ HĐND ở quận, phường ở các thành phố trực thuộc trung ương; bỏ HĐND các phường thuộc thị xã và thành phố thuộc tỉnh. 4/Chỉ tổ chức HĐND ở hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã, riêng thành phố trực thuộc trung ương chỉ tổ chức HĐND ở một cấp là cấp thành phố.

Các nhà nghiên cứu có xu hướng đề xuất đi theo mô hình chính quyền địa phương kết hợp giữa phân quyền và tự quản hiện nhiều nước đang áp dụng như Nhật Bản, Hàn Quốc, một số quốc gia thuộc Cộng đồng Châu Âu. Các nhà nghiên cứu như Vũ Thư, Nguyễn Cửu Việt, Bùi Xuân Đức… đề xuất xây dựng mô hình chính quyền địa phương nước ta hiện nay nên theo xu hướng này.

Tuy nhiên, việc nghiên cứu về chính quyền địa phương nước ta hiện nay vẫn còn một số lĩnh vực chưa được làm rõ về lý luận và thực tiễn, thể hiện qua các tham luận tại Hội thảo "Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nước CHXHCN Việt Nam" do ông Lê Minh Thông chủ trì; đặc biệt là ý kiến các đánh giá, nhận định của Bộ trưởng

[33] Trương Đắc Linh (2003, trang 212- 213).

Bộ Nội vụ Trần Văn Tuấn trong cuốn: Hỏi và đáp về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, NXB Chính trị Quốc gia, 2009. Thứ nhất, về phân tích thực trạng, vẫn còn đánh giá phiến diện, tập trung vào những hạn chế, nhược điểm của thiết chế HĐND mà chưa phân tích đánh giá những tác động tích cực của nó. Thứ hai, các đề xuất về cải cách hệ thống chính quyền địa phương chủ yếu dựa vào mô hình của các nước mà chưa gắn với đặc điểm, điều kiện của nước ta. Thứ ba, các nghiên cứu mới dừng lại ở góc độ định tính mà chưa đánh giá mang tính định lượng đối với các đề xuất lựa chọn thực hiện một chính sách đối với cải cách bộ máy nhà nước.

Mặc dù đã có chủ trương, nghị quyết từ rất sớm nhưng kết quả cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước ta chưa được nhiều như kỳ vọng. Việc cải cách nền hành chính mới đạt được một số kết quả trên lĩnh vực như: ban hành luật, từng bước phân cấp, cải cách thủ tục hành chính theo Đề án 30[35], thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở (sau sự kiện Thái Bình năm 1996)[36].

2. Xu hướng cải cách chính quyền địa phương hiện nay trên thế giới:

"Sau chiến tranh thế giới thứ hai, ở hầu hết các nước OECD, chính phủ trở nên mở rộng và vào giữa những năm 1970, nó được mở rộng quá mức và trở nên không thể chịu đựng nổi. Kết quả là các áp lực về tài chính đã khuyến khích các cải cách diễn ra trong hai làn sóng lớn vào cuối những năm 1970. Làn sóng thứ nhất - "chính phủ nhỏ hơn" bao gồm các cải cách nhằm kiểm soát sự gia tăng chi tiêu của chính phủ. Làn sóng thứ hai - "chính phủ tốt hơn" - bao gồm các cải cách nhằm cải thiện các dịch vụ và quan hệ với công dân. Hiện nay, "làn sóng thứ ba" có thể đang diễn ra nhằm điều chỉnh các khía cạnh không được dự tính của các cuộc cải cách trước đây, cũng như để làm hài hòa với những lợi thế của việc trao quyền tự quản lớn hơn với nhu cầu duy trì sự cố kết và liêm chính trong hành chính công"[37].

"Xu hướng phát triển của nền hành chính hiện đại đều nhằm vào việc khẳng định vai trò của chính quyền cơ sở và trả lại cho họ những quyền tự quản theo nguyên lý của xã hội công dân và nhà nước pháp quyền. Trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay, các nước đều quan tâm đến việc xây dựng một hệ thống chính quyến mà theo đó, chính quyền nhà nước trung

[35] Quyết định số 30/QĐ- TTg, ngày 10 tháng 01 năm 2007 phê duyệt Đề án Đơn giản hoá Thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010.
[36] Frizen (2005, trang 104) .
[37] Campo, Sundaram (2003, trang 795).

ương buộc phải khước từ một phần quyền lực để: (i) thiết lập các hệ thống quyền lực siêu quốc gia vì mục tiêu hợp tác và hội nhập, vì sự phát triển bền vững của từng quốc gia; (ii) phát triển và đề cao vai trò và vị trí của chính quyền địa phương và cơ sở trong hệ thống quyền lực nhà nước vì mục tiêu dân chủ, vì nhà nước pháp quyền và xã hội công dân"[38] .

Nhiều nước đã tiến hành cải cách theo hướng mở rộng tự quản địa phương và ban hành Luật tự quản địa phương như: Nhật Bản (1947), Hàn Quốc (1988), Philippine (1987), hay Hiến chương về tự quản địa phương của cộng đồng châu Âu (1985). Quan điểm về tổ chức chính quyền địa phương dựa trên nguyên tắc: "Công việc nào mà cấp chính quyền nào làm tốt, có hiệu quả thì giao cho cấp chính quyền, có quan đó"[39]. Tuy nhiên, vấn đề là không có một lý thuyết nào có thể đưa ra những hướng dẫn chung về mức độ phù hợp của việc phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước.[40] Và "Không phải lúc nào phân cấp và trao quyền cũng hoàn toàn tốt"[41].

[38] Nguyễn Như Phát (2002, trang 55).
[39] Vũ Thư (2004, trang 34).
[40]Fukuyama (2004, trang 40).
[41] Ngân hàng Thế giới (2009), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010 - Các thể chế hiện đại*, trang ii.

Chương 5: PHÂN TÍCH HOẠT ĐỘNG CỦA HĐND HUYỆN NÚI THÀNH, TỈNH QUẢNG NAM, NHIỆM KỲ 2004 – 2009

1.Giới thiệu về huyện NúiThành:

Hình 5.1. Bản đồ hành chính huyện Núi Thành



Nguồn: http://www.nuithanh.gov.vn/ , truy cập ngày 10/01/2011.

Huyện HuyHNúi Thành thuộc tỉnh Quảng Nam, phía bắc giáp thành phố Tam Kỳ, phía nam giáp huyện Bình Sơn (tỉnh Quảng Ngãi), phía tây giáp huyện Bắc Trà My (Quảng Nam) và huyện Trà Bồng (Quảng Ngãi), phía Đông giáp Biển Đông. Núi Thành bao gồm 17 đơn vị hành chính cấp xã; diện tích tự nhiên là 53.303 ha; dân số tính đến ngày 31/12/2009 là 148.487 người, trong đó 76.430 nữ, với 35.182 hộ.

Bảng 5.1: Tỷ trọng các ngành kinh tế huyện Núi thành (2005 – 2009)

Khu vực kinh tế	2005	2006	2007	2008	2009
Khu vực nông, lâm, thủy sản	43.78%	34.48%	31.82%	27.15%	24.45%
Khu vực công nghiệp - xây dựng	41.01%	47.24%	50.97%	58.60%	59.78%
Khu vực dịch vụ	15.20%	18.27%	17.21%	14.25%	15.76%
Tổng cộng	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Nguồn: Chi cục Thống kê huyện Núi Thành (2010), *Số liệu Kinh tế - xã hội huyện Núi Thành 2005 – 2009.*

Bảng 5.2: Tốc độ tăng trưởng các ngành kinh tế (2005 – 2009)

TT	Khu vực kinh tế	Năm			
		2006	2007	2008	2009
I	Khu vực nông, lâm, thủy sản	14.19%	18.53%	42.00%	20.28%
II	Khu vực công nghiệp - xây dựng	25.49%	38.60%	91.32%	36.23%
III	Khu vực dịch vụ	30.92%	21.03%	37.72%	47.77%

Nguồn: Chi cục Thống kê huyện Núi Thành (2010), *Số liệu Kinh tế - xã hội huyện Núi Thành 2005 – 2009.*

2. Hoạt động của HĐND huyện Núi Thành nhiệm kỳ 2004 - 2009[42]:

2.1.Tổ chức, nhân sự[43]:

HĐND huyện Núi Thành khóa IX gồm 36 đại biểu, trong đó có 9 nữ, chiếm 25%; 31 đảng viên, chiếm 86%. Số đại biểu trong các cơ quan Đảng, nhà nước, mặt trận đoàn thể: 32 người, chiếm 89%. Thường trực HĐND huyện gồm: Chủ tịch là Bí thư Huyện ủy kiêm nhiệm; 01 Phó Chủ tịch và 01 Ủy viên Thường trực. Ban Kinh tế - Xã hội có 7 người; Ban Pháp chế có 5 người.

2.2. Hoạt động của HĐND huyện:

Từ năm 2004 – 2009, HĐND huyện Núi Thành đã tiến hành 17 kỳ họp, ban hành 67 nghị quyết[44], trong đó có 8 nghị quyết chuyên đề[45]; tổ chức 135 cuộc giám sát. Đại biểu

[42] Nhiệm kỳ này kéo dài đến năm 2011 theo Nghị quyết số 25/2008/QH 12 của Quốc hội khóa 12.
[43] Phụ lục số 1.
[44] Phụ lục số 2.
[45] Phụ lục số 3.

HĐND huyện tiến hành tiếp xúc cử tri mỗi năm ít nhất hai lần. TTHĐND, các đại biểu HĐND huyện đã tiếp nhận và chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền xử lý 52[46] đơn, thư khiếu nại, tố cáo. Ngoài ra, HĐND còn thực hiện các hoạt động khác như: giao ban UBMTQVN huyện, với HĐND cấp xã với các Ban, Tổ đại biểu HĐND huyện; phối hợp với UBMTTQVN tổ chức tiếp xúc cử tri.

2.3. Đánh giá hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND theo chức năng:

2.3.1. Chức năng quyết định:

Các quyết định của HĐND thể hiện thông qua nghị quyết thường kỳ và nghị quyết chuyên đề. Nghị quyết thường kỳ bao gồm ba nội dung chính: 1/ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng; 2/ dự toán thu- chi ngân sách;3/ danh mục đầu tư xây dựng.

Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, an ninh- quốc phòng 6 tháng, hằng năm mang hình thức của kinh tế bao cấp và hầu như không hiệu lực. Các mục tiêu về cơ cấu kinh tế, giá trị sản xuất của các ngành kinh tế không thể điều khiển được. Các giải pháp tương ứng để thực hiện các mục tiêu không khả thi do không đủ nguồn lực. Việc quyết định các chủ trương, biện pháp trên nhiều lĩnh vực theo chức năng rất mờ nhạt. Ví dụ: trong 5 năm (2005-2009), chi ngân sách cho lĩnh vực khoa học, công nghệ khoảng 58 triệu đồng, chủ yếu là tham quan, hội chợ. Không có một nghị quyết nào về lĩnh vực tôn giáo; xử lý các cơ quan, tổ chức hoạt động không đúng pháp luật; bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do HĐND bầu ra.

Quyết định dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương cũng là một nhiệm vụ bất cập, thể hiện trên cả ba lĩnh vực: dự toán thu, dự toán chi và quyết toán ngân sách. Thu ngân sách bao gồm thuế, phí và lệ phí và thu khác. Thu thuế dựa trên luật Thuế; phí, lệ phí do các cơ quan thuộc Chính phủ và HĐND tỉnh ban hành. Chi ngân sách địa phương bao gồm chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Chi thường xuyên của cấp huyện cũng được giao kế hoạch trên cơ sở dân số, đặc thù địa phương, biên chế, định mức, các chính sách, chương trình mục tiêu của nhà nước. Do vậy, kế hoạch chi thường xuyên do HĐND thông qua chỉ mang hình thức. Cơ chế hiện tại cho phép điều chỉnh dự toán theo thực tế đối với chi thường xuyên trên cơ sở vượt thu so với kế hoạch. Điều này tạo điều kiện để UBND huyện điều chỉnh bổ sung kinh phí chi thường xuyên do định mức thường rất thấp so với thực tế. Đối với chi đầu

[46] Tổng hợp của TTHĐND huyện Núi Thành.

tư phát triển, HĐND quyết định danh mục, dự toán bố trí vốn cho các công trình xây dựng trên địa bàn. Nguồn lực đầu tư bao gồm: ngân sách tập trung, chương trình mục tiêu quốc gia, khai thác quỹ đất và nguồn khác. Quyết định của HĐND thực sự có ý nghĩa đối với các công trình thuộc nguồn ngân sách tập trung của địa phương. Đối với nguồn chương trình mục tiêu quốc gia thì quyết định đầu tư thuộc cấp trên. Huyện chỉ là cấp được ủy nhiệm chi. Việc quyết định của HĐND đối với chi đầu tư phát triển thể hiện tương đối rõ nét quyền hạn của HĐND. HĐND có tiếng nói cuối cùng đối với danh mục đầu tư. Điều này cho phép định hướng đầu tư theo các mục tiêu của địa phương. Tuy nhiên việc phân cấp đầu tư cho huyện thuộc UBND tỉnh, không bị ràng buộc bởi Luật. Hằng năm, UBND tỉnh ban hành quyết định về một số chủ trương, biện pháp chủ yếu chỉ đạo, điều hành kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán thu, chi ngân sách. Việc HĐND huyện thông qua các nghị quyết chỉ là hợp thức và thực hiện chỉ đạo của UBND tỉnh, không có tiếng nói độc lập và tự quản.

Bảng 5.3: Kế hoạch và thực hiện thu ngân sách nhà nước huyện (2006 – 2009)

Đơn vị tính : triệu đồng

Năm	Tỉnh giao	HĐND huyện giao	Tăng so với tỉnh giao	Thực hiện	So sánh (%)	
					Tỉnh giao	Huyện giao
2006	42,354.00	44,856.00	5.91%	85,766.30	138.01	130.31
2007	116,900.00	127,635.00	9.18%	242,833.70	153.87	140.93
2008	203,607.00	207,698.00	2.01%	371,423.90	143.92	141.08
2009	135,074.00	138,074.00	2.22%	971,556.5	719.28	703.65

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ báo cáo quyết toán thu chi ngân sách huyện các năm 2006 - 2009

Việc chỉ đạo xây dựng các nghị quyết chuyên đề dựa vào các chương trình của tỉnh, của quốc gia. Một số đề án chuyên đề được khởi xướng từ chủ trương của Huyện ủy, của các đại biểu HĐND. Cơ quan chủ trì xây dựng là các phòng, ban của UBND huyện.

Trong lĩnh vực xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính, HĐND đã thực hiện đúng, đầy nhiệm vụ quyền hạn quy định.Về mặt hình thức, những quyết định về lĩnh vực này có hiệu lực về mặt thủ tục pháp lý.

Xét về tính hiệu quả, đối với các quyết định có hiệu lực thì tùy từng lĩnh vực, hiệu quả cũng khác nhau. Bài viết này cũng chưa có công cụ để phân tích đánh giá đo lường mức độ hiệu quả của việc thực hiện các nghị quyết của HĐND huyện. Tuy nhiên có thể nhìn nhận những mặt tích cực và hạn chế đối với các quyết định có hiệu lực như sau:

Trên lĩnh vực xây dựng cơ bản, quyết định của HĐND đã đạt được một số mặt tích cực. Thứ nhất là đã định hướng vào các mục tiêu phát triển phù hợp với các chương trình quốc gia, phản ánh được yêu cầu của đời sống và sản xuất của địa phương. Thứ hai là đảm bảo được tính dân chủ, công khai khi sử dụng nguồn lực hạn chế để phục vụ phát triển theo thứ tự ưu tiên. Đây là điểm quan trọng để đảm bảo dân chủ và sự đồng thuận xã hội. Điều này cho thấy xu thế phân cấp đầu tư của tỉnh cho huyện ngày càng mạnh và mang lại hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, quyết định đầu tư có hạn chế lớn là chưa có cơ chế, công cụ, lực lượng để thẩm định các dự án để lựa chọn các ưu tiên; không khớp nối với quy hoạch phát triển giữa các cấp, và mâu thuẫn trong mục tiêu của xã, huyện, tỉnh.

Bảng 5.4. Cơ cấu ngân sách tập trung trong đầu tư xây dựng cơ bản (2007 – 2009)

Đơn vị tính : triệu VND

Nội dung	Năm		
	2007	2008	2009
Tổng nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ bản	14.450	18.800	25.200
Nguồn đầu tư tập trung ngân sách huyện và xã	5.250	6.000	12.500

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các Báo cáo quyết toán thu,chi ngân sách huyện 2007-2009.

Do nhu cầu lớn, muốn được phê duyệt trước rồi chạy vốn sau đã làm nhiều công trình kéo dài, chậm trễ, mất mát, tăng chi phí. Quyết định danh mục đầu tư được HĐND thông qua thường theo sự chuẩn bị của UBND mà chưa có sự chủ động của HĐND. Điều này cho thấy còn bất cập giữa nhiệm vụ, quyền hạn và năng lực thực hiện.

Phương thức tổ chức thực hiện, mối quan tâm của cấp xã, nguồn lực, năng lực của các ngành chuyên môn khác nhau làm cho hiệu quả thực hiện các nghị quyết chuyên đề cũng rất khác nhau. Nhiều nghị quyết được thực hiện có hệ thống về chỉ đạo, triển khai, bố trí nguồn lực, lồng ghép các chương trình mục tiêu quốc gia, tỉnh, huyện, xã có kiểm tra, đánh giá và theo dõi nên kết quả rất tốt, như: Đề án thực hiện chuẩn quốc gia về y tế giai đoạn 2004 – 2010; Về công tác dân số, gia đình và trẻ em giai đoạn 2004 – 2010; Về công tác xã hội hóa

giáo dục giai đoạn 2005 – 2010; Xóa nhà tạm cho đối tượng chính sách giai đoạn 3; Xóa nhà tạm cho hộ nghèo. Ngược lại, một số đề án như phổ cập giáo dục bậc trung học, quy hoạch phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao đến năm 2010 thực hiện không đạt mục tiêu đề ra. Kinh phí đảm bảo cho việc thực hiện các chuyên đề phần lớn là từ các chương trình của trung ương, của tỉnh, phần của huyện không đáng kể. Trong 3 năm 2007 - 2009, ngân sách huyện không bố trí kinh phí để hỗ trợ cho các đề án theo nghị quyết chuyên đề[47]. *Đứng ở góc độ là cơ quan truyền dẫn chính sách, HĐND đã có vai trò tích cực trong việc định hướng mục tiêu, chỉ đạo tổ chức thực hiện, tập trung nguồn lực, đôn đốc, giám sát cơ quan hành chính triển khai các chủ trương của nhà nước cấp trên hơn là việc khởi xướng các chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế, văn hóa xã hội từ địa phương. Tuy nhiên, việc đầu tư nguồn lực của địa phương, đánh giá, theo dõi, giám sát, chế tài thực hiện còn nhiều hạn chế.*

Việc một số đề án chuyên đề không thực hiện có hiệu quả là do: cơ chế, nguồn lực, khả năng tổ chức thực hiện bất cập; việc giám sát của HĐND hạn chế; các giải pháp thực hiện không phù hợp. Những đề án do huyện khởi xướng thường không bố trí được kinh phí do sự bất cập giữa việc giao kế hoạch ngân sách của tỉnh cho huyện cũng như của huyện giao cho cấp xã. Khi xây dựng kế hoạch, phần chi cho các chương trình này không được tính đến. Các đề án do huyện khởi xướng thường không khả thi và mang tính hình thức. Có đề án đưa ra mục tiêu nhưng các giải pháp không phù hợp hoặc không nằm trong quyền hạn, năng lực của địa phương. Ví dụ như đề án phổ cập giáo dục bậc trung học, giải pháp là định hướng cho học sinh tốt nghiệp trung học cơ sở vào các trường dạy nghề, trung cấp; quy hoạch phát triển thể dục thể thao trong khi 11/17 xã nằm trong quy hoạch Khu kinh tế mở Chu Lai.

Trên lĩnh vực xây dựng chính quyền, các chức danh do HĐND bầu hầu như đã được quyết định bởi cấp ủy. Dù rằng, việc Đảng cầm quyền can dự trực tiếp vào việc tiến cử các chính khách của mình cho Chính phủ và chính quyền cấp địa phương cũng như Đảng can thiệp nhằm xác lập chính sách là điều đương nhiên và diễn ra ở Việt Nam cũng như ở bất kỳ quốc gia nào[48]. Nhưng phần nào đó làm mất đi hiệu quả của HĐND trong nhiệm vụ này. Nếu

[47] Báo cáo quyết toán thu chi ngân sách huyện Núi Thành các năm 2007 – 2009.
[48] Phạm Duy Nghĩa (2008, trang 4).

sự lựa chọn của Đảng là đúng đắn, thì việc HĐND thống nhất ý kiến là phù hợp. Tuy nhiên, nếu không xứng đáng thì HĐND cũng khó có thể đưa ra quyết định khác.

Tóm lại, đối với chức năng quyết định, nhiều nhiệm vụ, quyền hạn HĐND Núi Thành thực hiện mang tính hình thức, không hiệu lực. Bên cạnh đó, HĐND thực hiện có hiệu lực một số nhiệm vụ, quyền hạn trong chức năng quyết định như đầu tư xây dựng cơ bản, các nghị quyết chuyên đề, công tác xây dựng chính quyền... mặc dù hiệu quả có khác nhau.

2.3.2 Chức năng giám sát:

Chức năng giám sát của HĐND đã được thực hiện có hiệu lực thể hiện ở việc giám sát thực hiện các nghị quyết, chính sách, pháp luật của nhà nước; giải trình trách nhiệm, thực hiện các kết luận giám sát của các cơ quan hành chính, các tổ chức khác trên địa bàn. Hoạt động giám sát của HĐND đòi hỏi UBND, Tòa án, Viện Kiểm sát, các cơ quan, tổ chức khác có trách nhiệm thực thi và giải trình trách nhiệm trước HĐND. Hoạt động giám sát góp phần giúp UBND huyện nắm bắt tình hình đời sống xã hội, những yếu kém, bất cập trong công tác điều hành tổ chức bộ máy và cán bộ, qua đó có các giải pháp để kịp thời xử lý, thực hiện tốt hơn việc quản lý hành chính trên địa bàn, giải quyết nhu cầu bức xúc của người dân. Ngoài việc giám sát được tổ chức bằng hình thức tổ chức các đoàn giám sát, HĐND đã tổ chức chất vấn tại kỳ họp. Tuy nhiên hiệu quả cũng còn nhiều hạn chế. Chương trình giám sát của HĐND không toàn diện, thường chỉ tập trung vào những vấn đề nổi cộm, không bao quát hết các lĩnh vực theo thẩm quyền, chức năng. Do hạn chế về chuyên môn và năng lực nên việc đánh giá, phát hiện, kết luận các vấn đề chính sách, các sai phạm của các cơ quan chuyên môn thường hạn chế. Công tác giám sát thường dừng lại ở việc phát hiện, phản ánh mà không có biện pháp, chế tài đối với những đơn vị, cá nhân không điều chỉnh, sửa đổi. HĐND chưa lần nào có ý kiến về đề nghị xử lý các cán bộ, cơ quan làm sai phạm, thực hiện không đúng nghị quyết của HĐND; bỏ phiếu tín nhiệm, bãi nhiệm các chức danh do HĐND huyện bầu.

Tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND huyện là một trong những hoạt động có hiệu quả nhất của HĐND. Từ năm 2005 – 2009, các tổ đại biểu HĐND huyện đã tiếp xúc cử tri: 172 lượt, với tổng số cử tri tham dự là: 12.180 lượt người[49]. Trung bình mỗi kỳ họp, có từ 100 đến 150 ý kiến của cử tri do UBMTTQVN tổng hợp và gửi đến. Hoạt động tiếp xúc cử tri có kết

[49] Báo cáo tổng hợp của UBMTTQVN huyện Núi Thành

quả tích cực trong việc nắm bắt tình hình thực tiễn, tâm tư, nguyện vọng của cử tri trong việc phát triển kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng; đề xuất kiến nghị các chế độ, chính sách. Thông qua tiếp xúc cử tri, HĐND đã kiến nghị, yêu cầu các cơ quan hành chính, các doanh nghiệp, tổ chức trả lời, giải quyết, chấn chỉnh những sai trái, bất cập trong thực thi pháp luật.

Có thể nói, không ai có thể làm tốt hơn HĐND huyện trong việc đại diện cho tiếng nói cử tri về những vấn đề thuộc thẩm quyền ở huyện cũng như những vấn đề vượt thẩm quyền mà HĐND có thể phản ánh lên cấp cao hơn. Thứ nhất là chính danh; thứ hai là đại biểu sát địa bàn; thứ ba là kịp thời; thứ tư là có cơ chế, diễn đàn để phản ánh, yêu cầu giải quyết.

2.4. Kinh phí hoạt động của HĐND:

Bảng 5.5: Kinh phí hoạt động của HĐND huyện Núi Thành từ 2007-2010

Đơn vị tính: triệu VND

Nội dung	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010
Chi hoạt động HĐND	155	219	315	310
Chi lương TTHĐ chuyên trách	58,3	70	79,5	91,1
Tổng cộng	**213,3**	**288,9**	**394,5**	**401,1**

Nguồn: Báo cáo của Văn phòng HĐND và UBND huyện Núi Thành

2.5. Nguyên nhân làm cho HĐND hoạt động hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả:

Từ thực tiễn hoạt động của HĐND huyện Núi Thành, có thể rút ra một số nguyên nhân làm cho hoạt động của HĐND mang tính hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả như sau:

Thứ nhất, đó là sự không tương thích giữa địa vị pháp lý của HĐND huyện được quy định bởi Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND và UBND với các luật khác. HĐND là cơ quan quyền lực nhưng chính quyền địa phương không thực hiện phân quyền mà là phân cấp. Sự bất cập này cho thấy có sự không thống nhất trong quan điểm về chính quyền địa phương. HĐND huyện chỉ có quyền hạn theo phân cấp, tức là phụ thuộc vào cấp trên chứ không được phân quyền rõ ràng theo luật định.

Thứ hai là không có mối liên kết giữa TTHĐND huyện với cấp tỉnh, cấp xã. Việc tổ chức các hoạt động của HĐND tùy thuộc vào năng lực và trách nhiệm cá nhân của TT HĐND huyện, không có sự giám sát, kiểm soát hoạt động. Nơi nào TT HĐND có năng lực, trách nhiệm thì hoạt động hiệu quả, nơi nào yếu kém thì ngược lại.

Thứ ba là bản thân tổ chức, bộ máy của HĐND huyện cũng không đủ năng lực, điều kiện để thực thi nhiệm vụ. HĐND chỉ có 02 đại biểu chuyên trách. Bộ phận giúp việc cho HĐND là Văn phòng HĐND và UBND nhưng không có cán bộ chuyên trách. Mặt khác, cán bộ chuyên trách HĐND hầu như không được quy hoạch, đào tạo. Do đó năng lực tổ chức điều hành phối hợp nhiệm vụ của HĐND có nhiều mặt hạn chế.

Thứ tư là cơ cấu, chất lượng đại biểu HĐND bất cập. Có đến 47% đại biểu thuộc khối chính quyền. Điều này làm cho việc đánh giá, giám sát hạn chế vì đây là hình thức "vừa đá bóng vừa thổi còi". 83% đại biểu kiêm nhiệm, 100% các đại biểu thành viên các ban không chuyên trách. "Việc kiêm nhiệm gây ra quá tải, chồng chéo về chức năng đại diện, thậm chí xung đột về lợi ích"[50]. Việc thực hiện giám sát, thẩm định, đánh giá việc thực hiện nghị quyết của HĐND, tuân thủ pháp luật của UBND và các cơ quan, tổ chức là nhiệm vụ bất khả thi, làm đến đâu hay đến đó. Quan trọng hơn là đại biểu không tham gia vào HĐND một cách tự nguyện. Sẽ không có sự thôi thúc và trách nhiệm đối với các đại biểu. Sức ép từ cử tri đối với đại biểu HĐND do vậy sẽ không mạnh.

3. Không tổ chức HĐND huyện sẽ nảy sinh những vấn đề nào đối với hệ thống hành chính địa phương:

3.1.Ước tính lợi ích xã hội khi không tổ chức HĐND huyện:

Theo tính toán của tác giả[51] khoảng 500 triệu VNĐ/năm.

3.2. Các chức năng, nhiệm vụ của HĐND huyện sẽ được thay thế như thế nào:

Như đã phân tích, đối với chức năng quyết định thì nhiều lĩnh vực HĐND huyện thực hiện hình thức. Cụ thể, việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh đối với cấp huyện không có hiệu lực và hiệu quả. *Nếu HĐND không thực hiện nhiệm vụ này sẽ không có tác động gì đến hoạt động điều hành của cơ quan hành chính.*

Việc quyết định danh mục đầu tư; ban hành các nghị quyết chuyên đề để khuyến khích phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương cần phải có cách để thực hiện. Nhiệm vụ này theo hướng dẫn thí điểm được giao cho UBND huyện xây dựng và trình cấp trên trực tiếp phê chuẩn. *Giải pháp này theo tôi là không hợp lý vì ba lý do: thứ nhất, đi*

[50] Ý kiến ông Đặng Văn Khoa đại biểu HĐND thành phố Hồ Chí Minh, *Báo Thanh niên,* ngày 12/10/2010.
[51] Phụ lục số 5.

ngược với xu thế phân cấp, trao quyền; thứ hai, không sát thực tế so với cấp huyện (nếu có phương pháp thẩm định và đánh giá kinh tế, tài chính như nhau); thứ ba, bị thiên lệch do không giải quyết được việc công bằng giữa các huyện, các địa bàn, đảm bảo tính dân chủ, công khai.

Về chức năng giám sát, theo mô hình thí điểm: "Khi không tổ chức HĐND huyện, quận, phường thì cơ chế giám sát đối với tổ chức và hoạt động của UBND huyện, quận, phường được thực hiện thông qua hoạt động giám sát của đại biểu và đoàn đại biểu quốc hội, của thường trực và các ban của và đại biểu HĐND cấp tỉnh, của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân và giám sát trực tiếp của nhân dân"[52]. Để thực hiện nhiệm vụ này thì trước tiên phải tăng cường nguồn lực cho các tổ chức này. Theo đề xuất của các đơn vị thí điểm thì cần phải tăng cường số đại biểu chuyên trách cũng như khối lượng công việc của đại biểu HĐND tỉnh, UBMTTQVN cấp huyện. "Để lấp được khoảng trống về giám sát hoạt động của UBND, Tòa án và Viện Kiểm sát nhân dân cấp huyện khi không còn HĐND, cần tăng thêm số lượng đại biểu chuyên trách cho cấp tỉnh để đứng điểm tại các huyện; bố trí nơi làm việc để những đại biểu này tiếp công dân và nắm tình hình, tâm tư, nguyện vọng chính đáng của nhân dân"[53]. Chi phí cho việc thay thế này bao gồm tăng cường đại biểu HĐND tỉnh, lập văn phòng đại diện tại cấp huyện. Biên chế cho công việc này sẽ ít nhất là 2 người cho một huyện. Ngoài ra, phải tăng thêm biên chế, kinh phí cho UBMTTQVN huyện.

Về trách nhiệm giải trình của UBND huyện, nhất thiết phải tạo cơ chế để thực hiện việc kiểm tra, giám sát và nhất là phải có diễn đàn để UBND cấp huyện, các tổ chức phái sinh từ quyền lực của nhân dân ở cấp huyện như Tòa án, Viện Kiểm sát giải trình trước cử tri, thông qua HĐND tỉnh, hoặc hội nghị cấp huyện, mà ở đó có cơ quan quyền lực của nhân dân có đủ thẩm quyền yêu cầu giải trình. Bởi vì, nguyên tắc tổ chức quyền lực là trao quyền gắn liền với giải trình, giám sát. "Quyền lực rất dễ tha hóa nhưng nó chỉ tha hóa một cách tất yếu khi không bị kiểm soát"[54]. Trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ, về lý thuyết, làm cho việc tham nhũng và tìm kiếm đặc lợi khó xảy ra hơn[55]. Chi phí cho hoạt động này cũng tương

[52] Trần Văn Tuấn (2009, trang 30).
[53] La Tâm (2010).
[54] Nguyễn Minh Thuyết (2010, trang 3-4).
[55] Khan (2009, trang 3).

tự như chi phí hoạt động thường xuyên hiện nay của HĐND cấp huyện. Đây là một giải pháp thay thế không khả thi, kém hiệu quả và không phù hợp trong bối cảnh hiện nay. Thực tế thì hai cơ quan có thể đảm đương các nhiệm vụ này thay thế cho HĐND huyện là UBMTTQVN huyện và HĐND tỉnh; ngoài ra, còn có đại biểu Quốc hội. Với điều kiện như hiện nay thì việc thực hiện vai trò sẽ khó khả thi. Tỉnh Quảng Nam có 8 đại biểu Quốc hội, trong đó có 3 đại biểu của Trung ương, 5 đại biểu địa phương, trong đó có 1 đại biểu chuyên trách. Địa bàn huyện Núi Thành có 6 đại biểu HĐND tỉnh đều là đại biểu kiêm nhiệm, trong đó chỉ có 01 đại biểu ở địa phương. Các đại biểu này không thể thay thế đại biểu HĐND huyện để thực hiện chức năng giám sát và vai trò đại diện cho cử tri đối với cấp huyện được. Đối với UBMTTQ huyện Núi Thành, theo ý kiến của bà Nguyễn Thị Điệp, Chủ tịch UBMTTQVN huyện Núi Thành: "Nếu chuyển nhiệm vụ giám sát cho Mặt trận và các đoàn thể thì không thể thực hiện tốt được. Thứ nhất là không chính danh; thứ hai là chỉ kiến nghị không có tính ràng buộc; thứ ba là không đủ nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ; thứ tư là sự phụ thuộc vào nguồn kinh phí do UBND phản bổ". Sách Luận Ngữ, thiên Tử Lộ viết: "Danh bất chánh tắc ngôn bất thuận, ngôn bất thuận tắc vạn sự bất thành".

Một trong những thẩm quyền quan trọng nhất của HĐND huyện là quyền bầu và bãi nhiệm các chức danh của UBND huyện. Việc áp dụng chế độ Chủ tịch UBND tỉnh bổ nhiệm các thành viên UBND sẽ là "bước thụt lùi về dân chủ", trái với chủ trương của Đảng về phát huy dân chủ XHCN, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, không phù hợp với xu hướng chung về dân chủ của các nước trên thế giới[56].

Công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đang diễn ra mạnh mẽ. Các vấn đề về quy hoạch, xây dựng, đất đai, bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư, khiếu nại, tố cáo luôn là điểm nóng xã hội. Cấp huyện là đầu mối chính để giải quyết các vấn đề này. Do đó, nếu không có HĐND thì sẽ khó kiểm soát, giám sát, phản ánh kịp thời ý kiến của dân đối với các cơ quan hành chính.

Hoạt động của đại biểu HĐND thông qua các kỳ họp, tiếp xúc cử tri là một kênh thông tin quan trọng giữa chính quyền và người dân. Việc đảm bảo thông tin có ý nghĩa vô cùng quan trọng đảm bảo cho hoạt động quản lý nhà nước tốt hơn. "Khi người dân không biết ai là

[56] Trương Đắc Linh (2001).

người đưa ra các quyết định hành chính và đưa ra như thế nào, tiếng nói duy nhất của họ chỉ có thể là các cuộc biểu tình phản đối công khai và vô tổ chức. Và nếu không tiếp cận được thông tin về việc cung cấp dịch vụ công, người dân sẽ rút khỏi hoạt động cung cấp dịch vụ này. Tính minh bạch là một trong các nguyên tắc chủ đạo để có thể hoạt động quản lý nhà nước tốt, và thông tin là yếu tố quyết định hiệu quả hoạt động kinh tế cũng như của mối quan hệ tốt giữa người dân và chính phủ"[57].

4. Kết quả phỏng vấn các chuyên gia và các đối tượng liên quan:

Các ý kiến phỏng vấn các chuyên gia, các nhà quản lý trực tiếp liên quan đến hoạt động của HĐND huyện và điều tra một số người dân địa phương có bốn hướng sau: (1) Chuyên gia cho rằng, vấn đề mấu chốt trong việc đổi mới hệ thống chính quyền địa phương không phải là việc "bỏ" HĐND. (2) Những đại biểu dân cử nói chung, kể cả đại diện của UBMTTQVN, có ý kiến nên giữ lại HĐND. (3) Đại diện cơ quan hành chính đề nghị "bỏ". (4) Người dân thì không có ý kiến rõ ràng,"bỏ" hay không cũng được[58].

Theo PGS – TS Trương Đắc Linh: "Bỏ HĐND không phải là điểm mấu chốt của đổi mới bộ máy chính quyền nước ta. Vấn đề là đổi mới triệt để chính quyền địa phương của Việt Nam phù hợp với khu vực và thế giới".

Nhóm các đại biểu dân cử và Mặt trận cho rằng:

Thứ nhất, HĐND nói chung và HĐND huyện nói riêng hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả là đúng với thực tế. Tuy nhiên, nguyên nhân chủ yếu không phải từ tự thân thiết chế đó mà đến từ chủ quan của việc thiết kế và tạo lập nên nó.

Thứ hai, việc thiết kế thí điểm chưa được thiết kế khoa học, khách quan mà chỉ nhằm mục tiêu định trước là không tổ chức HĐND. Việc đánh giá chưa thuyết phục, logic.

Thứ ba, có nhiều hệ lụy khi không tổ chức HĐND huyện. Các tổ chức khác thay thế không tạo nên lợi ích và sẽ kém hiệu quả so với HĐND hiện hữu.

Thứ tư, việc không tổ chức HĐND huyện trong thời điểm hiện nay chưa phù hợp mà nên có giải pháp đối với những hạn chế, yếu kém do nguyên nhân chủ quan từ việc thiết kế tổ chức và tạo điều kiện cho HĐND hoạt động.

---

[57] Campo, Sundaram (2003, trang 638).
[58] Phụ lục số 4.

Cơ quan hành chính cho rằng, nếu không tồn tại HĐND huyện thì không ảnh hưởng gì.

Kết quả điều tra[59] với mẫu phỏng vấn gồm 10 câu hỏi với 150 cử tri thuộc 3 xã của huyện Núi Thành thuộc 3 khu vực: đồng bằng, miền núi và miền biển, như sau: số phiếu phát ra: 150, thu về 122. Tỷ lệ người có ý kiến đề nghị giữ nguyên là: 37% (45/122); như thí điểm là: 48% (58/122) và không có ý kiến là: 16% (19/122). Tuy nhiên, ý kiến trả lời có sự không nhất quán. Không nhất quán giữa việc hình thức lập nên UBND và không tổ chức HĐND. Trong khi số ý kiến cho rằng nên hình thành UBND như hiện nay chiếm 43% thì ý kiến đề nghị tổ chức HĐND như cũ là 37%. Hoặc, có một số ý kiến cho rằng hoạt động HĐND huyện có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất hoặc đại diện cho nguyện vọng cá nhân nhưng lại không thống nhất tổ chức HĐND huyện. Cử tri miền núi có tỷ lệ ý kiến nên tổ chức HĐND huyện cao hơn ở xã đồng bằng và miền biển. Nhìn chung, cử tri thờ ơ đối với hoạt động của HĐND cấp huyện, tỉnh, Quốc hội nhưng lại quan tâm nhiều hơn đối với HĐND cấp xã.

5. Kết luận chương 5:

Phân tích tình huống huyện Núi Thành và các minh họa, phỏng vấn có thể rút ra một số nhận xét về thực trạng hoạt động và khả năng áp dụng chính sách thí điểm không tổ chức HĐND huyện như sau:

Những hạn chế, yếu kém thể hiện sự hoạt động hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả HĐND huyện phù hợp với nhận định chung. Thể hiện rõ nét nhất là ở chức năng quyết định. Tuy nhiên, không thể nói rằng hoạt động của HĐND huyện là hoàn toàn hình thức, không hiệu lực, hiệu quả. Chức năng giám sát mặc dù có nhiều hạn chế nhưng nhiều hoạt động của HĐND có hiệu lực và hiệu quả nhất định nhất là chức năng giám sát và vai trò đại diện cho tiếng nói của cử tri. Nó góp phần đảm bảo quyền dân chủ của nhân dân. HĐND là nền tảng để thực hiện cơ chế giải trình. Kỳ họp HĐND là diễn đàn chính thức để UBND và các cơ quan liên quan giải trình trách nhiệm; là điểm tựa cho Đảng, các tổ chức chính trị, xã hội chỉ đạo, cụ thể hóa nghị quyết lãnh đạo; là diễn đàn chính trị, dân chủ, đại diện cho tiếng nói của nhân dân trong nhiều lĩnh vực, nhất là nắm bắt được ý kiến, nguyện vọng của người dân, phản ánh những sai phạm, yếu kém trong việc thực thi và chấp hành của cơ quan hành chính và các tổ chức khác trên địa bàn.

---

[59] Phụ lục số 7.

Những yếu kém, hạn chế của HĐND huyện một mặt là do bản thân thiết chế này. Nguyên nhân trước hết có lẽ là do nền quản trị Việt Nam không có truyền thống tự quản ở cấp huyện. Cấp huyện là cấp trung gian, đơn vị hành chính nhân tạo, tính tự quản không cao. Từ đó, thiết chế HĐND nhằm quyết định những vấn đề địa phương đối với cấp huyện là không phù hợp. Nhưng quan trọng hơn sự yếu kém, bất cập của HĐND huyện là do các vấn đề chủ quan của việc thiết kế tổ chức hệ thống này. Thứ nhất, mô hình chính quyền địa phương của nước ta thực hiện theo mô hình Xô viết, kế hoạch hóa tập trung, không phù hợp với nền kinh tế thị trường. Cách mà thiết chế này có mặt tại Việt Nam có lẽ là sự sao chép có tính áp đặt chủ quan. Thứ hai, hệ thống pháp luật không tương ứng với vai trò, vị trí của HĐND như Hiến pháp và pháp luật quy định. Thứ ba, việc thiết kế, xây dựng thể chế, tổ chức, bộ máy và đại biểu HĐND chưa đảm bảo cho HĐND thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Thứ tư, là điều kiện hoạt động của HĐND còn nhiều hạn chế.

Phân tích tình huống huyện Núi Thành cho thấy, việc không tổ chức HĐND huyện sẽ tạo nên một số tác động như sau:

Về mặt lợi ích: (i) làm cho hệ thống chính quyền cấp huyện gọn nhẹ hơn; (ii) tiết kiệm kinh phí hằng năm bao gồm cả chi phí hoạt động và chi phí cơ hội khoảng 500 triệu đồng; (iii) giảm thiểu những hoạt động mang tính hình thức, kém hiệu quả, hiệu lực không phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập; (iv) giảm tầng nấc trung gian trong việc thực hiện các chủ trương phát triển địa phương; (v) nâng cao vị thế, vai trò của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực thi các chính sách phát triển, xác định phạm vi phát triển rộng lớn hơn, lâu dài hơn.

Về chi phí, tác động tiêu cực:

Thứ nhất, về chi phí tài chính, kinh tế. Để đảm bảo thay thế hoạt động giám sát, tiếp xúc cử tri, đại diện của HĐND huyện cần phải tăng thêm đại biểu chuyên trách HĐND tỉnh, UBMTTQVN huyện; tăng cường hoạt động tiếp xúc cử tri, giám sát, thời gian làm việc của HĐND tỉnh. Ước tính cần thêm ít nhất mỗi huyện 2 biên chế cho cơ quan đại diện của HĐND tỉnh. Chi phí cho hoạt động tiếp xúc cử tri cũng như cũ, nghĩa là chi phí cơ hội cho hoạt động này sẽ không thay đổi. Việc tăng cường thời gian hoạt động tại kỳ họp của HĐND tỉnh cũng sẽ tốn một khoản chi phí. Xét về chi phí và lợi ích tài chính thì chính sách này không hiệu quả.

Thứ hai, hệ thống chính trị sẽ mất đi một mắt xích quan trọng, là điểm tựa cho các quyết sách, chủ trương của Đảng đến với người dân và là diễn đàn để các tổ chức chính trị, xã hội tham gia xây dựng chính quyền. Tiếng nói của người dân sẽ đi đường vòng, xa hơn, mất nhiều thời gian và chắc chắn là hiệu quả sẽ thấp hơn.

Thứ ba, làm mất đi một kênh truyền dẫn chính sách hiệu quả để thực hiện các chương trình phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia. Trong điều kiện bộ máy cấp xã còn nhiều hạn chế, yếu kém, trong khi cấp trên thì xa, rất khó cho chính sách được thực thi nghiêm túc nếu không có sự chỉ đạo, giám sát, theo dõi của cấp huyện. Mặt khác, người dân sẽ mất đi một kênh thông tin về các quyết định của chính quyền, về việc cung cấp dịch vụ công. Mối quan hệ giữa người dân và chính quyền sẽ ngày càng trở nên mờ nhạt hơn. Hơn nữa, với một địa bàn rộng, giao thông cách trở, nếu "bỏ" HĐND huyện thì các đại biểu HĐND tỉnh, Quốc hội vốn không thông thạo sẽ khó nắm bắt được thực tế, phản ánh đúng thực trạng để có tiếng nói và đề xuất các giải pháp chính sách đúng đắn, sát hợp.

Thứ tư, mục tiêu thông suốt bộ máy là chưa rõ ràng. Mỗi năm HĐND họp hai kỳ. Thời gian làm chậm lại cho việc giao kế hoạch chỉ trong vòng vài ngày để thông qua nghị quyết. Một số nhiệm vụ như bầu cử, về địa giới hành chính, quy hoạch…là cần thiết. Việc đánh giá HĐND làm cản trở, kém thông suốt của bộ máy nhà nước là không xác đáng.

Thứ năm, việc thành lập UBND theo hướng bổ nhiệm sẽ làm giảm quyền dân chủ .

Thứ sáu, phản ứng không đồng thuận của các tổ chức, đối tượng liên quan nhất là UBMTTQVN, các đại biểu dân cử. Đại biểu Quốc hội, HĐND tỉnh, UBMTTQVN các cấp…không thể đảm đương tốt phần việc mà HĐND huyện đang thực hiện.

Thứ bảy, trong khi nạn chạy chức chạy quyền còn đang là vấn đề xảy ra nhiều nơi, nhiều cấp; tình trạng tham nhũng là vấn nạn lớn của đất nước; việc thực thi trách nhiệm của các cơ quan hành chính, các cơ quan tư pháp còn tắc trách; cấp huyện là đầu mối giải quyết nhiều vấn đề bức xúc trong quá trình công nghiệp hóa, thì việc mất đi một thiết chế dân chủ, một cơ chế giải trình trách nhiệm trực tiếp thì sẽ tăng nguy cơ bất ổn xã hội.

Chương 6: KẾT LUẬN, KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Từ cơ sở lý luận, phân tích tình huống thực tiễn, ý kiến các chuyên gia, các nhà quản lý từ thực tiễn cho thấy rằng chính sách không tổ chức HĐND huyện đối với một huyện nông thôn như Núi Thành thì không khả thi về lý luận, thói quen quản trị xã hội, lợi ích, chi phí và sẽ có khả năng phát sinh nhiều hệ quả tiêu cực. Việc bãi bỏ HĐND cấp huyện có thể khiến cho sự vận hành bộ máy nhà nước không còn suôn sẻ và trở nên phản tác dụng.

Thứ nhất, chính quyền địa phương được tổ chức gắn giữa quyền lực của trung ương và quyền dân chủ của người dân theo nguyên tắc mọi quyền lực của nhà nước đều thuộc về nhân dân. Tức là, bên cạnh thể chế hành chính theo trục dọc triển khai bộ máy hành chính quốc gia còn có một thể chế đảm bảo quyền dân chủ của địa phương trong việc ủy quyền, quyết định những việc mà chính quyền trung ương hoặc cấp khác không làm tốt hơn được. Do đó, vấn đề ở chỗ là việc tổ chức HĐND huyện với tư cách là tổ chức quyền lực nhân dân có là nhu cầu khách quan hay không, và với đặc điểm, điều kiện Việt Nam thì điều đó có cần thiết hay không, hoặc có giải pháp thay thế mang lại hiệu quả hơn hay không. Không chỉ lấy lý do tiết kiệm chi phí được đo lường bằng tiền để làm cơ sở để quyết định không tổ chức HĐND.

Thứ hai, hệ thống chính quyền địa phương, ít nhất ở khu vực nông thôn, của nước ta từ xưa đến nay luôn tồn tại cấp hành chính cấp huyện. Điều này cho thấy truyền thống quản trị và sự chấp nhận của người dân về cấp chính quyền này. Đó là xét về mặt hành chính. Về mặt quản trị địa phương, mô hình quản trị của nước ta theo hình thức phân cấp và trao quyền. Xu hướng này ngày càng mạnh mẽ và đã góp phần cho việc phát triển của đất nước trong thời gian qua. Hệ thống luật pháp, về ngân sách, về đất đai, quy hoạch, xây dựng, tài nguyên… đều phân cấp theo hệ thống hành chính. Do vậy, điều cần thiết là phải có sự giám sát và tổ chức trách nhiệm giải trình trách nhiệm của các tổ chức được nhân dân ủy quyền.

Thứ ba, hệ thống tổ chức Đảng, Mặt trận, các đoàn thể, các cơ quan trong hệ thống quốc gia đều dựa trên hệ thống hành chính. Mọi cơ quan này cũng phải chịu sự giám sát của nhân dân và giải trình trách nhiệm trước nhân dân bằng cách trực tiếp hay gián tiếp. HĐND là cơ quan quyền lực nhân dân tại địa phương là trục liên kết của các mối quan hệ giữa các thiết chế này. Nếu không có HĐND sẽ mất đi mắt xích quan trọng trong giám sát quản trị xã hội.

Từ phân tích tình huống thực tế Núi Thành cho thấy một số vấn đề sau:

Thứ nhất, việc kém hiệu lực, hiệu quả của HĐND huyện là đúng nhưng không phải là tất cả. Có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn thực sự có hiệu lực, hiệu quả, nhất là thực hiện chức năng giám sát, đại diện, thực hiện giải trình trách nhiệm của các chức danh do HĐND bầu nên. Việc yếu kém của HĐND không chỉ do tự thân của thiết chế này mà chủ yếu là việc thiết kế, tổ chức và tạo điều kiện cho HĐND huyện hoạt động không tương thích với vai trò, nhiệm vụ và quyền hạn của nó được Hiến pháp công nhận.

Thứ hai, xét về lợi ích và chi phí thì việc không tổ chức HĐND huyện chẳng những không đem lại lợi ích gì mà còn trở nên kém hiệu quả. Những tổ chức không chính thức đại diện cho quyền lực nhân dân sẽ tăng biên chế, chi phí nhằm bổ khuyết cho các chức năng hiện đang được HĐND thực hiện.

Thứ ba, nếu không tổ chức HĐND huyện thì những nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND sẽ giao cho các tổ chức khác như HĐND tỉnh, UBMTTQVN huyện…sẽ không thực hiện có hiệu quả do không chính danh, không đủ nguồn lực.

Thứ tư, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của UBND, tòa án, viện kiểm sát cũng như các cơ quan khác trên địa bàn sẽ không thể thực hiện được hoặc ít nhất là sẽ kém hiệu lực hơn do mất đi một kênh quan trọng là thông qua cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương.

Thứ năm, việc thờ ơ của dân chúng với các cơ quan dân cử, đại diện không chỉ ở cấp huyện mà cả ở cấp tỉnh, Quốc hội đòi hỏi phải có giải pháp để cho các tổ chức này thực sự gắn kết với người dân.

Từ những phân tích nói trên, tác giả xin đề xuất một số khuyến nghị chính sách sau:

Thứ nhất, nên duy trì HĐND huyện đối với khu vực nông thôn trong điều kiện hiện nay. Lý do là chưa giải quyết căn bản vấn đề về lý luận về mô hình chính quyền địa phương trong điều kiện nước ta; chưa tổng kết một cách thấu đáo hoạt động của HĐND huyện từ khi ra đời đến nay. Lợi ích kinh tế của chính sách không tổ chức HĐND đối với cấp huyện không rõ ràng. Chưa có các cơ chế, thể chế thay thế một cách hiệu lực, hiệu quả, nhất là không đạt sự đồng thuận cao của nhiều đối tượng liên quan. Đây lại là vấn đề thể hiện quyền lực nhân dân nhưng chưa được lấy ý kiến rộng rãi, khoa học và phần nào mang tính áp đặt, khiên cưỡng của các nhà thiết kế chính sách thí điểm.

Thứ hai, cần thiết phải rà soát thể chế, có giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của HĐND huyện. HĐND huyện yếu kém, khiếm khuyết thì nên tìm căn nguyên "chữa trị" để nó tốt hơn hơn là đem "bỏ" nó đi. Các giải pháp đó là phân quyền và trao quyền cho HĐND tương xứng với địa vị pháp lý mà HĐND được Hiến pháp công nhận, thể hiện bằng chính sách, luật pháp. Những nhiệm vụ, quyền hạn thực sự là hình thức, không hiệu lực thì bỏ đi. Mở rộng các thành phần xã hội tham gia vào HĐND để có tiếng nói rộng rãi, đa chiều; giảm bớt đại biểu là cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính. Tạo điều kiện tốt hơn cho HĐND thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình. Thực hành việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu một cách quy củ, nề nếp. Nâng cao năng lực của đại biểu HĐND, của đội ngũ cán bộ cấp xã.

Thứ ba, nghiên cứu, xây dựng lộ trình về chiến lược cải cách hệ thống chính quyền địa phương trong chiến lược tổng thể cải cách bộ máy nhà nước. Xác định rõ nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước là: "Cái gì địa phương làm tốt thì địa phương làm; trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn". Nhà nước thực hiện hai chức năng cơ bản: (i) điều tiết thất bại của thị trường và (ii) cải thiện bình đẳng[61]. Vấn đề quan trọng là phân rõ trách nhiệm của từng cấp, cấp này làm thì cấp kia không làm. Đánh giá toàn diện về thực trạng hoạt động của chính quyền địa phương và cả hệ thống chính trị. Xây dựng mô hình chính quyền địa phương phù hợp với đặc trưng Việt Nam có tiếp thu mô hình tiên tiến của các nước trên thế giới. Thiết chế HĐND sẽ được tổ chức tương thích với mô hình, đặc điểm kinh tế, địa lý, văn hóa, dân tộc…theo từng loại hình: đô thị, nông thôn, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc.

Thứ tư, thiết kế các chính sách hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương theo cách phân tích chính sách mà các nước phát triển áp dụng để đảm bảo tính khả thi, hiệu quả.

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả gặp một số câu hỏi lớn mà bản thân chưa có điều kiện và khả năng thực hiện cần tiếp tục nghiên cứu. Những nội dung còn cần được nghiên cứu tiếp theo bao gồm: 1. Nghiên cứu mô hình chính quyền địa phương ở đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo phù hợp với đặc điểm của từng vùng và của cả nước; 2. Xác định các nội dung cụ thể có thể phân cấp, trao quyền giữa nhà nước trung ương và chính quyền địa phương.

[61] Ngân Hàng Thế Giới (1997), trích trong Fukuyama (2004, trang 5).

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tiếng Việt

1. Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Trung tâm nghiên cứu khoa học và thông tin (1994), *Về mô hình tổ chức bộ máy hành chính của các nước trên thế giới*, NXB Chính trị Quốc gia.

2. Bảo Cầm (2010), "Giảm khiếu nại nhờ "bỏ" HĐND huyện, quận, phường", *Báo Thanh niên*, truy cập ngày 17/8/2010, tại địa chỉ http://www.thanhnien. com. vn/Pages/ 20100816/giam-khieu-nai-nho-bo-hdnd-huyen-quan-phuong.aspx.

3. Campo, Salvatore Chiavo và Sundaram, Pachampet Sabhesa Aiyar (2003), *Phục vụ và duy trì: cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, NXB Chính trị Quốc gia.

4. Chi cục Thống kê huyện Núi Thành (2010), *Số liệu kinh tế - xã hội huyên Núi Thành 2005 – 2009.*

5. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao (2010) , "Decentralization - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn trên thế giới", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, truy cập ngày 15/12/2010, tại địa chỉ: http://www.nclp.org.vn/kinh_nghiem_quoc_te/decentralization-mot-so-van-111e-ly-luan-va-thuc-tien-tren-the-gioi/?searchterm=decentralization.

6. Nguyễn Đăng Dung (2000), "Mô hình bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương trên thế giới", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1/2000, trang 35.

7. Nguyễn Đăng Dung (2003),"Bàn về cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9/2003, trang 19, 20.

8. Nguyễn Sỹ Dũng và đ.t.g (2010), *Vai trò đại diện- giữ mối liên hệ huyết mạch với cử tri*.

9. Bùi Xuân Đức (2007), "Tự quản địa phương, vấn đề nhận thức và vận dụng ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1/2007, trang 11.

10. Fukuyama, Francis (2004), "Những mảng thiếu hụt của tính nhà nước", *Xây dựng nhà nước: Quản trị quốc gia và trật tự thế giới trong thế kỷ 21*; Biên dịch: Hoàng Bảo Châu Hiệu đính: Phạm Duy Nghĩa, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright niên khóa 2010 – 2012.

11. Khan, Mushtaq H. (2009), *Cải cách công tác quản trị và phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: Bài học rút ra từ Đông Á*.

12. Nguyễn Lân (2006), *Từ điển Từ và Ngữ Việt Nam*, NXBTổng hợp TP Hồ Chí Minh.

13. Trương Đắc Linh (2001), "Một số ý kiến về vị trí,vai trò của HĐND và việc thành lập UBND các cấp", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 3/2001, truy cập ngày 17/12/2010 tại địa chỉ: http://www.hcmulaw.edu.vn/hcmulaw/index.php?option=com_content&view=article&id=108:tc so3msykhdnd&catid=63:tcso3-2001&Itemid=62.

14. Trương Đắc Linh (2003), *Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật*, NXB Chính trị Quốc gia, trang 212- 213.

15. Locke, John (1690), *Khảo luận thứ hai về chính quyền – Chính quyền dân sự*, Tùng Thư, NXB Tri Thức, truy cập ngày 25/1/2011, tại địa chỉ http:// www .chungta. com/ Desktop.aspx /ChungTa-SuyNgam/Sach-Hay/Khao_luan_thu_hai_ve_chinh_quyen/

16. Montesquieu (1748), *Bàn về tinh thần pháp luật (DE L'ESPRIT DES LOIS)*. Người dịch: Hoàng Thanh Đạm, NXB Lý luận chính trị.

17. Minh Nam (2010), "Nâng cao chất lượng của hệ thống cơ quan dân cử ", *Báo Thanh niên*, truy cập ngày 14/10/2010, tại địa chỉ: http://www.thanhnien .com.vn /Pages/20101012/nang-cao-chat-luong-hoat-dong-cua-he-thong-co-quan-dan-cu.aspx.

18. Ngân hàng Thế giới (2009), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010 - Các thể chế hiện đại*.

19. Phạm Duy Nghĩa (2008), "Cải cách thể chế ở Việt Nam từ góc nhìn xác lập trách nhiệm giải trình" [Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài QGTĐ 0709], trang 5.

20. Phạm Duy Nghĩa (2010), Tập bài giảng về luật và chính sách công- Một góc nhìn từ quản trị quốc gia, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, trang 25.

21. An Nguyên (2010),"Khoảng trống", *Báo Thanh Niên*, truy cập ngày: 30/9/2010 tại địa chỉ: http://www.thanhnien.com.vn/Pages/20100920/khoang-trong.aspx.

22. Nguyễn Như Phát (2002), "Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước Châu Á – Thái Bình Dương", *Tạp Chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2002, trang 55.

23. Pincus, Jonathan R. (2010), "Quản trị", *Bài giảng môn Chính sách phát triển*, Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.

24. Quốc hội lập hiến Việt Nam cộng hòa (1967), Hiến pháp Việt Nam cộng hòa năm 1967.

25. Quốc hội Nước cộng hòa XHCN Việt Nam (1992), *Hiến pháp Nước cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992*.

26. Quốc hội Nước cộng hòa XHCN Việt Nam (2003), *Luật số 11/2003/QH11, ngày 26/11/2003 về Tổ chức HĐND và UBND.*

27. Rand, Ayn (1963), *Bản chất của Chính phủ*, Phạm Đoan Trang dịch, Nguyễn Đức Thành hiệu đính và giới thiệu, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, truy cập ngày 19/12/2010 tại địa chỉ: http://www.chungta.com/Desktop.aspx/ChungTa-SuyNgam/Nhan-Thuc/Ban_chat_cua_ chinh_phu_The_Nature_of_Government_2/.

28. Rouseau, Jean Jacques (1762), *Bàn về khế ước xã hội*, Chế bản : Đàm Thế Thái, Chu Đình Châu, Thư viện Rouseau, truy cập ngày 15/01/2011 tại địa chỉ http://www.marxists.org/vietnamese /rousseau/kheuoc/index.htm.

29. La Tâm (2010), "Lý lẽ nào thực sự thuyết phục cho việc không tổ chức HĐND cấp huyện?", *Báo Người đại biểu nhân dân*, truy cập ngày 9/9/2010, tại địa chỉ: http:// www. daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=112514.

30. Lê Minh Thông (2001), *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nước CHXHCN Việt Nam*, NXB Khoa học xã hội.

31. Vũ Quốc Thông (1968), *Pháp chế sử*, Tủ sách Đại học Sài Gòn.

32. Nguyễn Minh Thuyết (2011), "Đảng phải xứng đáng hơn với dân*", Báo Pháp luật TPHCM Xuân 2011*, trang 3-4.

33. Thủ tướng Chính phủ (2007), Quyết định số 30/QĐ- TTg ngày 10/ 01/2007 phê duyệt Đề án Đơn giản hoá Thủ tục hành chính, giai đoạn 2007-2010.

34. Vũ Thư (2001), "Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương", *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*, NXB Khoa học xã hội.

35. Vũ Thư (2004), "Về xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 06/ 2004, trang 34.

36. Trần Văn Tuấn (2009), *Hỏi và đáp về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường*, NXB Chính trị Quốc gia.

37. UBMTTQVN huyện Núi Thành (2010*), Báo cáo tổng hợp tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND huyện Núi Thành từ 2004 – 2009.*

38. UBND huyện Núi Thành (2010), *Báo cáo quyết toán thu chi ngân sách nhà nước huyện Núi Thành các năm 2006 – 2009.*

39. Viện Nghiên cứu Chủ nghĩa Mác- Lênin và Tư tưởng Hồ Chí Minh (2000), *Hồ Chí Minh toàn tập, tập 5*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

40. Nguyễn Vũ (2010), "UBTVQH cho ý kiến về báo cáo của Chính phủ tổng kết bước 1 việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường", *Báo Người Đại biểu nhân dân*, số 262, ngày 19/9/2010, trang 3.

II. Tiếng Anh:

1. Dosch, Jörn and Vuving, Alexander L. (2008), *The impact of China on governance structures in Vietnam*, DIE Research Project, pp 30.

2. Frizen, Scott (2005), "The 'misery' of implementation - Governance, institutions, and anticorruption in Vietnam", *Corruption and Good Governance in Asia*, published by Routledge, pp 104.

Phụ lục số 1: Thống kê cơ cấu, chất lượng đại biểu HĐND huyện khóa IX[62]

TT	NỘI DUNG	Tổng số	Tỷ lệ
I	**ĐỘ TUỔI**		
1	Dưới 35	6	16.67%
2	từ 35 đến 50	26	72.22%
3	Trên 50	4	11.11%
II	**CƠ CẤU KẾT HỢP**		
1	Nữ	9	25.00%
2	Dân tộc	1	2.78%
3	Tôn giáo	1	2.78%
4	Tái cử	14	38.89%
5	Đảng viên	31	86.11%
III	**Cơ cấu ngành nghề**		
1	Cán bộ - CC- VC Nhà nước	17	47.22%
2	Chuyên trách đoàn thể	8	22.22%
3	Chuyên trách Đảng	10	27.78%
4	Doanh nghiệp Nhà nước	0	0.00%
5	Doanh nghiệp ngoài quốc doanh	0	0.00%
6	Nông nghiệp	1	2.78%
7	Ngành nghề khác	0	0.00%
IV	**Trình độ học vấn**		
1	Tiểu học	1	2.78%
2	THCS	0	0.00%
3	THPT	35	97.22%
V	**Trình độ chuyên môn**		0.00%
1	Sơ cấp	4	11.11%
2	Trung cấp, cao đẳng	9	25.00%
3	Đại học	16	44.44%
4	Sau đại học	0	0.00%
VI	**Trình độ lý luận chính trị**		
	Sơ cấp	2	5.56%
	Trung cấp	12	33.33%
	Cao cấp, đại học	13	36.11%

[62] Ghi chú : Tổng số đại biểu đầu nhiệm kỳ 36 người

Phụ lục số 2: Các nghị quyết của HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 - 2009

Kỳ họp	TT	NỘI DUNG
I	1	Xác nhận tư cách đại biểu HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 - 2009
	2	Xác nhận kết quả bầu Chủ tịch HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 - 2009
	3	Xác nhận kết quả bầu cử PCT và Ủy viên thường trực HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 - 2009
	4	Xác nhận kết quả bầu cử Chủ tịch UBND huyện
	5	Xác nhận kết quả bầu cử UVUBND huyện Núi Thành
	6	Xác nhận kết quả bầu cử Trưởng ban và các thành viên các ban HĐND huyện
	7	Xác nhận kết quả bầu cử Hội thẩm nhân dân (gồm 17 người)
II	8	Về tình hình KTXH 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện kế hoạch 6 tháng cuối năm năm 2004
	9	Phê chuẩn quyết toán ngân sách huyện Núi Thành năm 2003
	10	Thực hiện một số nghị quyết chuyên đề của HĐND huyện khóa VII và khóa VIII
		1/ Về phát triển GTNT và quỹ giao thông nông thôn từ năm 1998 - 2002
		2/ Về xây dựng gia đình văn hóa, thôn văn hóa, cơ quan văn hóa giai đoạn 2000- 2005
		3/ Về đề án phát triển sự nghiệp truyền thanh cơ sở huyện Núi Thành giai đoạn 2002 - 2005
		4/ Về dự án xóa nhà ở tạm cho đối tượng chính sách giai đoạn 2 (2003- 2005)
	11	Ban hành nội quy kỳ họp HĐND huyện
	12	Chương trình hoạt động của HĐND huyện năm 2004
III	13	Ban hành quy chế hoạt động của HĐND huyện nhiệm kỳ 2004- 2009
	14	Đề án thực hiện chuẩn quốc gia về y tế giai đoạn 2004- 2010
	15	Về công tác dân số, gia đình và trẻ em giai đoạn 2004 - 2010
	16	Đánh giá kết quả thực hiện một số nghị quyết chuyên đề của HĐND huyện khóa VIII
		1/ Về phổ cập trung học cơ sở
		2/ Về chương trình mục tiêu XĐGN và giải quyết việc làm giai đoạn 2002 - 2005
		3/ Đề án xây dựng, sửa chữa, tôn tạo và nâng cấp mộ, nghĩa trang liệt sỹ giai đoạn 2002 - 2010
		4/ Phát triển kinh tế xã hội các xã vùng núi giái đoạn 2004 - 2010
		5/ Về phát triển kinh tế thủy sản huyện Núi Thành giai đoạn 2004 - 2010
		6/ Về quy trình thực hiện các chính sách hỗ trợ công tác bồi thường thiệt hại giải phóng mặt bằng trên địa bàn khu KTM Chu Lai

	17	Về việc đề nghị phân vạch địa giới hành chính xã Tam Anh thành 2 đơn vị hành chính mới
	18	Về việc đề nghị phân vạch địa giới hành chính xã Tam Mỹ thành 2 đơn vị hành chính mới
IV	19	Về nhiệm vụ KTXH- ANQP năm 2005
	20	Về dự toán thu, chi ngân sách và đầu tư XDCB năm 2005
	21	Về chương trình hoạt động của HĐND huyện năm 2005
V	22	Về công tác xã hội hóa giáo dục huyện Núi Thành giai đoạn 2005 - 2010
	23	Cho thôi làm nhiệm vụ thành viên Ban kinh tế - xã hội HĐND huyện khóa IX đối với ông Mau
	24	Xác nhận kết quả bầu cử Phó chủ tịch UBND huyện nhiệm kỳ 2004 - 2009
	25	Về xóa nhà tạm cho đối tượng chính sách giai đoạn 3
	26	Về quy hoạch phát triển sự nghiệp TDTT huyện Núi Thành đến năm 2010
VI	27	Phê chuẩn quyết toán ngân sách huyện Núi Thành năm 2004
	28	Về tình hình KTXH 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện kế hoạch 6 tháng cuối năm 2005
VII	29	Dự toán thu, chi ngân sách và đầu tư XDCB năm 2006
	30	về chương trình hoạt động của HĐND huyện năm 2006
	31	Khen thưởng hoạt động HĐND từ đầu nhiệm kỳ đến năm 2005
	32	Cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu HĐND huyện khóa IX đối với bà Đoàn Thị Mỹ Nương
	33	Về nhiệm vụ KTXH- ANQP năm 2006
	34	Về xóa nhà tạm cho hộ nghèo giai đoạn 2006 - 2010
	35	Về kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006 - 2010
VIII	36	Về nhiệm vụ quy hoạch mở rộng, nâng cấp thị trấn Núi Thành từ đô thị loại V lên đô thị loại IV
IX	37	Phổ cập giáo dục bậc trung học trên địa bàn huyện giai đoạn 2006 - 2010
	38	Quyết toán ngân sách năm 2005
	39	Về tình hình KTXH 6 tháng đầu năm và giải pháp thực hiện kế hoạch 6 tháng cuối năm 2006
X	40	Phân loại đơn vị hành chính xã, thị trấn huyện Núi Thành, tỉnh Quảng Nam
XI	41	Về việc đồng ý để ông Nguyễn Hữu Đạo thôi giữ chức Ủy viên thường trực HĐND huyện
	42	Xác nhận kết quả bầu cử Ủy viên thường trực HĐND huyện
	43	Xác nhận kết quả bầu cử Phó Trưởng ban và bầu cử bổ sung các thành viên các ban HĐND huyện
	44	Sửa đổi một số điều trong Quy chế hoạt động của HĐND huyện
	45	Về nhiệm vụ KTXH- ANQP năm 2007

	46	Về dự toán thu, chi ngân sách và đầu tư XDCB năm 2007
	47	Về Chương trình hoạt động của HĐND năm 2007
XII	48	Về phê chuẩn quyết toán ngân sách năm 2006
	49	Về tình hình KTXH 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện kế hoạch 6 tháng cuối năm 2007
XIII	50	Về nhiệm vụ KTXH- ANQP năm 2008
	51	Dự toán thu, chi ngân sách và đầu tư XDCB năm 2008
	52	Về chương trình hoạt động của HĐND huyện năm 2008
	53	Miễn nhiệm đối với ông Nguyễn Tri Ấn
	54	Phân loại đơn vị hành chính huyện Núi Thành
	55	Thông qua quy hoạch chung xây dựng khu đô thị Núi Thành
XIV	56	Về thực hiện các nghị quyết chuyên đề của HĐND huyên Núi Thành khóa VIII và khóa IX
	57	Về tình hình KTXH 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện kế hoạch 6 tháng cuối năm 2008
	58	Phê chuẩn quyết toán ngân sách năm 2007
XV	59	Nhiệm vụ KTXH năm 2009
	60	Phân bổ dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước và vốn đầu tư xây dựng cơ bản năm 2009
	61	Chương trình hoạt động của HĐND huyện năm 2009
XVI	62	Về tình hình KTXH 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ và giải pháp thực hiện kế hoạch 6 tháng cuối năm 2009
	63	Phê chuẩn quyết toán ngân sách năm 2008
XVII	64	Về nhiệm vụ KTXH - ANQP năm 2010
	65	Phân bổ dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước và vốn đầu tư xây dựng cơ bản năm 2010
	66	Chương trình hoạt động của HĐND huyện năm 2010
	67	Về phát triển giao thông nông thôn trên địa bàn huyện Núi Thành giai đoạn 2010 - 2015

Phụ lục số 3: Các nghị quyết chuyên đề của HĐND huyện nhiệm kỳ 2004 -2009

TT	Tên Nghị quyết chuyên đề	Kỳ họp	Ngày
1	Đề án thực hiện chuẩn quốc gia về y tế giai đoạn 2004- 2010	3	28/9/2004
2	Về công tác dân số, gia đình và trẻ em giai đoạn 2004 - 2010	3	28/9/2004
3	Về công tác xã hội hóa giáo dục huyện Núi Thành giai đoạn 2005 - 2010	5	20/5/2005
4	Về xóa nhà tạm cho đối tượng chính sách giai đoạn 3	5	20/5/2005
5	Về quy hoạch phát triển sự nghiệp TDTT huyện Núi Thành đến năm 2010	5	20/5/2005
6	Về xóa nhà tạm cho hộ nghèo giai đoạn 2006 - 2010	7	20/12/2005
7	Phổ cập giáo dục bậc trung học trên địa bàn huyện giai đoạn 2006 - 2010	9	26/7/2006
8	Về phát triển giao thông nông thôn giai đoạn 2010 - 2015	14	24/12/2009

Phụ lục số 4: Lược ghi các ý kiến phỏng vấn

Lược ghi ý kiến của ông Ngô Văn Minh, Ủy viên Ủy ban Pháp luật của Quốc hội khóa XII, Phó Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Quảng Nam, phỏng vấn ngày 08/01/2011

Việc không tổ chức HĐND huyện sẽ tác động liên quan đến nhiều cơ quan như Viện Kiểm sát, Tòa án, UBMTTQVN, kể cả cấp ủy ở cấp đó. Liệu đổi mới, cải cách có tính lại các cơ quan này không? Hiện nay các quy định liên quan đang tồn tại. Không tổ chức HĐND mà không tính đến thì sẽ vênh. Một vấn đề lớn khi thảo luận là quyền làm chủ của nhân dân sẽ thực hiện như thế nào. Câu hỏi lớn nhất đặt ra là tại sao không tổ chức nữa? Phải nói thực trạng hiện nay bất cập cái gì? Không hiệu lực, hiệu quả ở đâu, do đâu?

Tôi và một số đại biểu phát biểu rằng, cơ quan dân cử nói chung kể cả Quốc hội cho tới HĐND các cấp có thuộc tính là hình thức. Vấn đề là hình thức đó được thực hiện như thế nào khi nhân dân trao quyền đó. Hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả cũng do chúng ta thôi. Mà nói một cách bình dân nhất, người ta nói là: khi cần thì nói hết sức cần thiết, phải tổ chức; khi không cần thì nói hình thức, kém hiệu lực, kém hiệu quả. Nguyên nhân do đâu? Có phải do chúng ta không? Thực chất là gì? Có chuyện hình thức, kém hiệu lực, hiệu quả.

Tôi cam đoan rằng những đại biểu dân cử nói chung, kể cả Mặt trận đều yêu cầu giữ lại. Còn hỏi chính quyền thì họ nói bỏ. Hỏi dân thì họ nói sao cũng được. Sẽ có 3 luồng ý kiến khác nhau như thế. Vấn đề là anh lấy ý kiến ai. Anh không thể võ đoán nói là đa số ý kiến đồng thuận.

Người ta đọc trước kỳ họp HĐND, UBND có trách nhiệm phải trả lời. Mặt trận tập hợp ý kiến của cử tri, tham gia xây dựng chính quyền tại kỳ họp HĐND. Khi không tổ chức HĐND nữa thì thực hiện như thế nào?

Không tổ chức HĐND huyện nữa thì phải tăng số lượng đại biểu HĐND cấp tỉnh lên, và phải tăng thực sự những người chuyên trách, tăng số lượng thôi chưa đủ. Tôi nghĩ cũng chừng đó. Hồi đó thì lập luận là tiết kiệm bao nhiêu sẽ không đứng vững, không có cơ sở.

Lược ghi ý kiến phỏng vấn PGS, TS Trương Đắc Linh, Trưởng Khoa Luật Hành chính, Tổng biên tập Tạp chí Khoa học pháp lý, Đại học Luật TP HCM

Vấn đề mấu chốt không phải là tổ chức hay không tổ chức HĐND mà là ở chỗ vị trí, tính chất, chức năng của các loại đơn vị tổ chức hành chính.

Theo nghiên cứu, đơn vị hành chính của các quốc gia có hai loại: đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo. Đơn vị hành chính tự nhiên được hình thành một cách tự nhiên, dân cư tự trị, tự quản. Ở châu Âu là công xã, ở Việt Nam là làng. Ở đó có cộng đồng dân cư, thể hiện ý nguyện của thành viên, có quyền lực chung. Đây là hình thức tự quản địa phương. Ở Việt Nam là làng. Làng là một đơn vị hành chính tư nhiên cơ bản. Khi người dân gặp sự cố, họ kêu lên: " Ới làng, nước ơi!". Làng rồi mới đến nước. Làng là nơi cộng đồng dân cư giao kết, chia sẻ, ủy quyền để giúp nhau giải quyết các vấn đề chung của họ như thiên tai, nhân tai, tranh chấp xã hội… Đơn vị hành chính nhân tạo là cấp trung gian do nhu cầu phân cấp quản lý của nhà nước để thực hiện quản trị quốc gia. Ở nước ta, các đơn vị hành chính nhân tạo như kỳ, huyện, quận, phường. Ở đó không có nhu cầu bàn bạc, giải quyết những việc chung trong đơn vị hành chính đó

Bỏ HĐND không phải là điểm mấu chốt của đổi mới bộ máy chính quyền nước ta. Vấn đề là đổi mới triệt để chính quyền địa phương của Việt Nam phù hợp với khu vực và thế giới.

Ghi chép phỏng vấn ông Đinh Ngọc Hoàng, Phó Chủ tịch HĐND huyện Núi Thành

Trước hết nói về chức năng quyết định. HĐND ban hành nghị quyết phải có nghị quyết của Đảng. Vì sao HĐND phải có nghị quyết? Vì, nói về mặt phạm vi thực hiện, nghị quyết của Đảng chỉ có hiệu lực trong Đảng. Để nghị quyết cho mọi người thực hiện được thì phải thông qua HĐND. Có nhiều việc mà Đảng có nghị quyết, nhưng nếu không có nghị quyết của HĐND thì không thể thực hiện được. Nếu HĐND làm tốt chức năng giám sát sẽ giúp UBND điều hành tốt hơn. Không có chuyện HĐND thực hiện chức năng giám sát làm cản trở UBND.

Vấn đề hiệu lực của các nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của huyện?

Nếu HĐND không ra nghị quyết về những lĩnh vực này thì dân cũng làm. Điều quan trọng là Nhà nước tạo điều kiện để thực hiện. Vấn đề là định hướng, tạo điều kiện để tốt hơn.

Về giao chỉ tiêu thu ngân sách?

Việc giao chi tiêu thu ngân sách không sát với thực tế. Hầu như rất thấp. Làm như vậy các cấp đều phấn đấu vượt thu để có kinh phí chi thêm. Trước đây, dự toán xây dựng cơ bản do UBND tỉnh quyết định. Gần đây, tỉnh ủy quyền cho huyện nguồn ngân sách tập trung . HĐND chỉ quyết định phần này, còn các chương trình mục tiêu thì HĐND chỉ thông qua.

Về chức năng giám sát?

Theo định hướng chức năng này giao cho UBMTTQVN huyện. Mà UBMTTQVN cũng là một tổ chức đoàn thể, chỉ kiến nghị UBND, làm hay không làm thì tùy. Kiến nghị của HĐND thì khác. Khi HĐND đã phát hiện, kiến nghị, nếu UBND không thực hiện thì HĐND ra nghị quyết buộc UBND làm. Tính quyền lực nhà nước cao hơn. Bây giờ giao lại cho một tổ chức đoàn thể thì không thể làm được. HĐND có quyền bỏ phiếu bãi nhiệm những chức vụ mà HĐND bầu ra nếu làm không tốt.

Việc đào tạo, quy hoạch cho đội ngũ cán bộ HĐND chưa được đặt ra đúng mức. Cho nên, có ý kiến cho rằng "bí quá" đưa qua HĐND. HĐND mạnh hay không mạnh cũng tự mình ra. Ở trên không có hệ thống tổ chức, ở dưới tự mình là chính. Không có sự tác động bởi sự lãnh đạo hay ràng buộc gì cả, không áp lực gì cả.

Về đại biểu HĐND?

Đại biểu HĐND có hai việc cần xem xét. Một là đại biểu ở trong những cơ quan hành chính nhà nước. Nó liên quan đến vấn đề chức trách, nhiệm vụ của cơ quan hành chính. Đại biểu trong cơ quan hành chính nhiều làm hạn chế chức năng giám sát đối với chính mình; đại biểu không ở cơ quan nhà nước lại không có điều kiện, môi trường để có thông tin thực hiện chức trách được giao.

Về kết quả thí điểm, đánh giá thành công?

Thứ nhất, nếu cho rằng, "giải thể" HĐND huyện, quận, phường để giảm bớt biên chế thì không thuyết phục. HĐND huyện hiện nay chỉ có hai biên chế. Với hai biên chế, HĐND tạo thành cầu nối từ người dân đến xã, đến tỉnh. Bây giờ nếu như không còn mà theo hướng tập trung hết lên tỉnh thì tỉnh phải lập văn phòng HĐND tỉnh tại huyện, có biên chế, tổ chức và các thứ khác… Biên chế sẽ lớn hơn, và kinh phí sẽ lớn hơn. Một năm, đại biểu HĐND tỉnh đi được bao nhiêu xã? Thời gian đi một xã mấy ngày? Còn huyện thì chạy một buổi được mấy chỗ. UBMTTQVN huyện cũng đòi hỏi tăng biên chế,tăng kinh phí hoạt động.

Việc quán triệt chủ trương thí điểm không tổ chức HĐND đến huyện như thế nào?

Vấn đề này chưa được bàn, chưa được nghe chính thức. Quốc hội có tổ chức hội thảo cho cấp tỉnh, chứ huyện thì không có. Cấp đang được xem xét, nghiên cứu giải thể này đến bây giờ chưa nghe chính thức như thế nào và cũng chưa nghe ai trao đổi lại. Nó hoạt động từ bốn mươi mấy năm nay ra sao. Hiệu quả, không hiệu quả chỗ nào?

Có ý kiến cho rằng từ ngày thí điểm đến nay, vai trò lãnh đạo của Đảng được cụ thể hơn. Nếu cấp huyện không có cơ quan giám sát đủ điều kiện thì việc quản lý nhà nước sẽ khó khăn. Cải cách thủ tục hành chính, cái gây ách tắc chưa xong. Đội ngũ cán bộ công chức chưa thực sự là công bộc của dân. Không có HĐND thì vai trò UBND một là làm rất tốt; hoặc sẽ lạm quyền, mất dân chủ.

Văn phòng HĐND và UBND là cơ quan giúp việc cho HĐND nhưng không có biên chế. Thường trực HĐND cũng không phải là cơ quan thường trực của HĐND, không có pháp nhân, có tư cách riêng. Đây là những trở ngại lớn cho HĐND khi thực hiện chức trách, vai trò của mình.

Phụ lục số 5: Ước tính chi phí xã hội của HĐND huyện Núi Thành trong một năm

1. Chi phí hoạt động thường xuyên: Theo số liệu tổng hợp năm 2009, tổng kinh phí chi cho hoạt động của HĐND huyện Núi Thành khoảng 400 triệu đồng, bao gồm chi hoạt động của HĐND và chi lương cho hai biên chế chuyên trách HĐND.

2. Chi phí cơ hội: Bao gồm chi phí cơ hội cho hội họp (ngoài chi phục vụ kỳ họp còn chi phí của các đại biểu dự họp) và chi phí cơ hội của các cử tri tham gia tiếp xúc cử tri.

+ Chi phí cơ hội cho hội, họp:

Số kỳ họp một nhiệm kỳ: 16 kỳ họp tính đến tháng 6 năm 2009.

Tổng số ngày làm việc tại kỳ họp trong nhiệm kỳ: 27 ngày.

Số lượng trung bình các đại biểu dự mỗi kỳ họp : 120 người.

Số giờ làm việc trong các kỳ họp cả nhiệm kỳ : 27850 giờ

Chi phí cơ hội trung bình cho một giờ làm việc : 12825 đồng/giờ/đại biểu

Chi phí cơ hội cho việc các đại biểu dự họp HĐND huyện một năm bằng tổng số giờ họp trong cả nhiệm kỳ* chi phí trung bình/giờ/5 năm = 27850*12.825/5 = 71,4 triệu VNĐ/năm.

+ Chi phí cơ hội cho tiếp xúc cử tri:

Số người dự trong 5 năm= 12180/5 = 2436 lượt/năm

Chi phí cơ hội cho việc tiếp xúc cử tri một năm= số lượt người* số giờ* mức thu nhập/giờ = 2436*4 giờ* mức thu nhập giờ (lấy mức lương tối thiểu 730.000/30*8 = 3042 đồng/giờ)

= 2436*4* 3042 = 29,64 triệu

* Tổng chi phí cơ hội cho hội họp và tiếp xúc cử tri:

71,43 + 29,64 = 101,04 triệu/năm

Tổng chi phí xã hội: 400 triệu/ năm + 191,04 triệu/ năm = 501,04 triệu/ năm

Ngoài ra, việc bầu cử HĐND huyện cũng mất chi phí. Tuy nhiên, xét trong tổng thể thì cuộc bầu cử hai cấp và ba cấp chênh lệch chi phí không lớn nếu chia trung bình trong 5 năm nên trong việc tính toán chi phí này tác giả không xem xét.

Phụ lục số 6: Một số ý kiến về thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường

Báo Người Đại biểu nhân dân số 262, ngày 19/9/2010

Trưởng Ban Dân nguyện Quốc Hội, Trần Thế Vượng:

"Nghiên cứu báo cáo của Chính phủ, tôi có cảm tưởng, nếu bây giờ viết các nội dung này cho tất cả HĐND các cấp thì không có gì sai, chứ không riêng đối với những nơi thực hiện thí điểm. Vì thứ nhất tính đại diện và quyền làm chủ của nhân dân trên địa bàn huyện, quận được đảm bảo và phát huy. Chẳng lẽ không có HĐND thì các quyền này được phát huy…

Người ta rất không hài lòng ở chỗ bỏ HĐND thì mọi thứ đều tăng, giám sát tăng, kiến nghị tăng, giải quyết tốt hơn, nhanh gọn hơn… Mỗi năm đỡ được 85 tỷ đồng."

Chủ nhiệm Ủy ban Quốc phòng và An ninh Lê Quang Bình:

"Thời gian thí điểm chưa nhiều, làm tròn là một năm. Trong một năm đó, nếu đánh giá việc bỏ HĐND thì việc thực hiện quyền đại diện, quyền làm chủ của nhân dân được tăng cường ở những đơn vị thí điểm; hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước ở nơi thí điểm tốt hơn trước; tiết kiệm được ngân sách nhà nước… là chưa đủ cơ sở khoa học.

Xin phân tích một điểm hiệu lực, hiệu quả hoạt dộng của bộ máy nhà nước tốt hơn, quyền làm chủ tốt hơn khi không còn HĐND cấp huyện. Không thể đánh giá như vậy được vì như Bác Hồ nói, nước ta là nước dân chủ, có nghĩa là người dân được làm chủ. Nhưng từng người dân không tự mình làm chủ được mà thông qua lá phiếu của mình để cử ra một người là đại biểu HĐND hoặc đại biểu Quốc hội để thay mặt mình thực hiện quyền làm chủ ở cơ quan nhà nước. Bấy giờ, trong một cấp chính quyền bỏ HĐND, nhưng lại nói là được tăng cường thì tăng cường cái gì? Tăng cường ở chỗ đại biểu Quốc hội hoặc đại biểu HĐND cấp tỉnh xuống cấp huyện? Luận giải này không logic. Ở chừng mực nào đó, khi không tổ chức HĐND cấp huyện, thiết chế dân chủ có chỗ nào đó hình như lùi, chứ không phải tăng cường.

Có ý kiến cho rằng, bộ máy nhà nước hiện nay cồng kềnh, hiệu lực, hiệu quả không cao, không thông suốt, kỷ luật hành chính không nghiêm. Theo tôi, nên nghiên cứu tổng kết toàn diện hoạt động của bộ máy nhà nước. Nếu HĐND hình thức thì Mặt trận có hình thức không? Quốc hội ở chừng mực nào? Đối với đơn vị hành chính cũng thế? Với thiết chế quản

lý nhà nước như hiện nay có được không, có phải bỏ cái gì không? Bỏ HĐND nhưng UBND, Tòa án nhân dân,Viện Kiểm sát nhân dân, cả hệ thống như Mặt trận, Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu Chiến binh…vẫn để nguyên. Như thế là khập khiễng".

Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính và Ngân sách Phùng Quốc Hiến:

"Khi không tổ chức HĐND cấp huyện thì UBND cấp huyện tiếp cận với Nghị quyết của Huyện ủy như thế nào? Ngay cả vấn đề kiểm tra, không phải hoạt động nào của huyện ủy cũng sử dụng Ủy ban Kiểm tra để kiểm tra UBND mà phải thông qua ý kiến của huyện ủy. Huyện ủy truyền đạt cho HĐND và HĐND giám sát, kiểm tra UBND. Nếu bỏ HĐND làm cho sự lãnh đạo của Đảng mạnh hơn, thực hiện đúng chủ trương, đổi mới phong cách, phương thức lãnh đạo của Đảng thì cần xem xét. Còn, nếu thấy rằng, phải để HĐND để đảm bảo sự lãnh đạo tốt hơn của Đảng ở cấp huyện thì phải tính."

Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng:

"Thứ nhất, cần tiếp tục nâng cao hơn nữa, sâu sắc, toàn diện hơn nữa về vai trò, vị trí của HĐND và UBND các cấp, đặt trong yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN thật sự của dân, do dân và vì dân.

Thứ hai, tổ chức bộ máy của HĐND thật sự có năng lực, quyền lực, hiệu lực.

Thứ ba, bố trí con người. Hình như lâu nay tuy chúng ta đã coi trọng cơ quan quyền lực nhà nước, có quan đại biểu của dân nhưng chuẩn bị cán bộ cho HĐND, cụ thể là trong quy hoạch ít tính đến HĐND. Thậm chí có ý kiến cho rằng, chỗ nào khó bố trí thì đưa sang HĐND

Thứ tư, tạo điều kiện bảo đảm cho hoạt động của HĐND . Chế độ, chính sách, bộ máy giúp việc, phương tiện làm việc, chế độ thi đua – khen thưởng, lương bổng.

Thứ năm, đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy Đảng và sự phối hợp với chính quyền trong việc tạo điều kiện cho HĐND làm việc"

Phó Chủ tịch UBND Trung ương MTTQVN Nguyễn Văn Pha:

"Giám sát của Mặt trận khác với giám sát của HĐND. HĐND là cơ quan quyền lực của nhà nước, giám sát của HĐND là giám sát mang tính quyền lực nhà nước. HĐND được quyền đình chỉ, được quyền bãi bỏ, còn giám sát của Mặt trận là giám sát của một tổ chức chính trị - xã hội mang tính nhân dân. Mặt trận giám sát chỉ có quyền kiến nghị. Thực tế, trong triển khai nhiệm vụ giám sát khi không còn HĐND chúng tôi cũng lúng túng."

Phụ lục số 7: Kết quả tổng hợp điều tra lấy ý kiến người dân

TỔNG HỢP ĐIỀU TRA Ý KIẾN CỬ TRI 3 XÃ

Số lượng phiếu 150 Số phiếu thu về 122

Số câu hỏi 10

Câu 1 Vấn đề cử tri quan tâm đối với hoạt động cuả HĐND

Các kỳ họp HĐND	70
Các cuộc tiếp xúc cử tri	106
Các chủ trương phát triển kinh tế	94
Bầu cử HĐND	15
Hoạt động khác	13

Câu 2 Mức độ tham dự các cuộc tiếp xúc cử tri

	Thường xuyên	**Thỉnh thoảng**	**Không quan tâm**
Quốc hội	43	44	21
Tỉnh	54	52	7
Huyện	59	41	9
Xã	104	16	3

Câu 3 Lý do tham dự các buổi tiếp xúc cử tri

Muốn nghe chủ trương, chính sách, tình hình	110
Trình bày nguyện vọng của bà con, nhân dân	104
Trình bày nguyện vọng của gia đình, cá nhân	19
Các lý do khác	5

Câu 4 Lý do không tham dự tiếp xúc cử tri

Không có thời gian	38
Cẩm thấy không cần thiết	27
Ý kiến mình không được quan tâm	53
Ngại không phát biểu	26
Lý do khác	7

Câu 5 Đánh giá hiệu quả giải quyết cao nhất

Quốc hội	38
HĐND tỉnh	39
HĐND huyện	52
HĐND xã	90

Câu 6 Biết hay không biết việc thí điểm

Biết	Không biết	Không trả lời
99	19	4

Câu 7 Đánh giá về ảnh hưởng đối với việc giải quyết ý kiến của cử tri

Ảnh hưởng	Không ảnh hưởng
54	68

Câu 8 Đánh giá về sự ảnh hưởng của các chủ trương chính sách PTKTXH đối với công việc làm ăn

Ảnh hưởng	Không ảnh hưởng	Không biết
59	55	8

Câu 9 Lựa chọn hình thức hình thành UBND huyện

Như hiện tại	Như thí điểm	Cách khác	Không trả lời
53	49	18	2

Câu 10 Ý kiến thăm dò về không tổ chức HĐND huyện

Giữ nguyên	Không tổ chức	Không có ý kiến
45	58	19
37%	48%	16%