# **MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI MỞ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM**

*Hoàng Thị Quyên*

# **1. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới**

*1.2. Mô hình tổ chức chính quyền tại Anh*

Tại Anh, chính quyền địa phương là hội đồng địa phương do cử tri bầu ra; Hội đồng địa phương làm cả chức năng của Hội đồng nhân dân lẫn chức năng của Uỷ ban nhân dân. Rất nhiều học giả gọi chính quyền địa phương ở Anh là “nhà nước của các ban” hay “điều hành bằng các ban” [12, tr.104]. Bởi vì, các hội đồng địa phương này thường thành lập rất nhiều uỷ ban của mình để quản lý và điều hành công việc. Và các uỷ ban xem xét mọi vấn đề của địa phương và đưa ra các kiến nghị để hội đồng thông qua thành quyết định.

Pháp luật Anh quy định rõ rệt đặc điểm của mô hình chính quyền địa phương là 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, 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. Trong trường hợp có mâu thuẫn, tranh chấp hoặc có hiện tượng vi phạm pháp luật sẽ chịu sự phân giải của toà án. Đây là mô hình dân chủ hơn cả, chính quyền địa phương có khả năng và điều kiện phát huy được quyền chủ động của mình, không có sự bảo trợ nào của chính quyền cấp trên, cũng như của cả chính quyền trung ương. Trong trường hợp gặp khó khăn về tài chính, chính quyền địa phương được sự trợ giúp của chính quyền trung ương. một khi đã nhận sự trợ giúp về mặt kinh tế của trung ương, ít nhiều chính quyền địa phương phải chịu sự chỉ đạo của chính quyền trung ương. Trong trường hợp không chịu sự chỉ đạo của trung ương, thì lẽ đương nhiên các khoản viện trợ kinh phí sẽ bị giảm bớt, thậm chí là cắt hẳn. Điều đặc biệt ở chính quyền địa phương ở Anh là có nơi chỉ có các cơ quan đại diện, mà không có cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện các quyết định do cơ quan đại diện ban hành kiểu như ủy ban nhân dân của Việt Nam.

*1.2. Mô hình chính quyền địa phương tập quyền tại Pháp và Đức*

Là hai quốc gia điển hình cho mô hình tổ chức chính quyền địa phương tập quyền, Pháp và Đức mang đặc trưng là chính quyền địa phương bị song trùng giám sát của đại diện chính quyền trung ương và của chính quyền cấp trên.

Đây là một mô hình phức tạp nhưng lại được Pháp trọng áp dụng. Mô hình này được hình thành, phát triển từ chế độ quân chủ chuyên chế. Thuở ban đầu của chế độ phong kiến, chính quyền địa phương chỉ là các quan cai trị do Nhà Vua cử về địa phương nhằm mục đích thực hiện hay giám sát sự thực hiện các quyết định của Nhà Vua. Về sau, với sự đấu tranh dân chủ, các lãnh đạo địa phương có được một số 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 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. Đại diện của Bộ nội vụ giám sát về mặt hành chính, đại diện của các Bộ khác giám sát về mặt chuyên môn. Và các dịch vụ ở địa phương cơ ban do các Bộ cung cấp. [6, tr.6]

Mô hình chính quyền địa phương ở Đức có đặc điểm giống của nước Pháp nhưng không có cơ quan đại diện của chính quyền cấp trên xuống giám sát chính quyền cấp dưới. Đây là một mô hình phụ trợ lãnh thổ, trong đó chính quyền liên bang phụ thuộc vào chính quyền bang, chính quyền bang phụ thuộc vào chính quyền địa phương trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ cho dân. Phân chia quyên lực theo nguyên tắc: những gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm nhưng gì mà địa phương làm không tốt hơn. Phân chia rất rõ trách nhiệm của từng cấp, cấp này làm thì cấp kia không làm. Và như vậy mỗi cấp có tính chủ động; đồng thời được phân nhiệm vụ thì cũng được phân bô ngân sách, có nguồn thu bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình… [6, tr.7] Và như vậy thì Chính quyền địa phương ở Đức chia thành năm cấp, 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. Trong đó, Regierungsbezirke là cấp không có cơ quan đại diện. Hiện nay, ngoài Đức thì còn một quốc quốc gia cũng triển khai theo mô hình tổ chức này như các quốc gia Bắc Âu, và khá gần với Việt Nam là Nhật Bản.

*1.3. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Trung Quốc*

Trung quốc, Việt Nam, Cuba và một số nước châu Phi là những quốc gia tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình Xô Viết. Nguyên tắc của hệ thống này là song trùng trực thuộc. Các cơ quan nhà nước trực thuộc các cơ quan cấp trên theo chiều dọc và trực thuộc uỷ ban chấp hành theo chiêu ngang. Đã có cấp chính quyên thì phải có hội đồng. Mô hình này không có sự phân chia theo cấp mà tất cả các cấp chính quyên là bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất. Hội đồng nhân dân được coi là cơ quan quyền lực, nhưng quyền lực thực tế thường mằn trong tay các Uỷ ban chấp hành.

Trung Quốc chính thức có 34 chính quyền cấp tỉnh, bao gồm 23 tỉnh, 5 khu tự trị - nơi có nhiều cư dân thiểu số (Tây Tạng, Tân Cương, Nội Mông, Ninh Hạ và Quảng Tây) sinh sống; 4 đô thị trực thuộc chính quyền Trung ương (Bắc Kinh, Thượng Hải, Thiên Tân và Trùng Khánh); và 02 Đặc khu Hành chính (Hong Kong và Macau). Chức năng chính của chính quyền địa phương ở Trung Quốc là quản lý kinh tế khu vực thuộc thẩm quyền của mình. Sau khi cải cách hệ thống kinh tế trong năm 1978, chính quyền địa phương đã tham gia xây dựng kinh tế và ngày càng đóng vai trò quan trọng trong ngành công nghiệp nông thôn. Chính quyền địa phương trực tiếp can thiệp vào nền kinh tế và đóng một vai trò hàng đầu bằng cách cung cấp một loạt các điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, bao gồm việc chuyển giao các chức năng của chính phủ để giúp sự phát triển của các ngành công nghiệp nông thôn, xác định các dự án cho các doanh nghiệp, giải quyết vấn đề thiếu nhân sự đặc biệt cho các doanh nghiệp, cung cấp bảo lãnh tín dụng cho việc quản lý của doanh nghiệp mắc nợ, cải thiện cơ sở hạ tầng, mở cửa thị trường ở nước ngoài, thành lập các nhóm doanh nghiệp và phát triển nền kinh tế quy mô. Ngoài việc quản lý nền kinh tế, chính quyền địa phương có các chức năng như: văn hóa và giáo dục; phát triển và xây dựng nông thôn, thành thị; tài chính và thuế; an sinh xã hội và trật tự công cộng; các vấn đề sức khỏe y tế và các chức năng khác. [10, tr3-8]

Nền kinh tế kế hoạch Trung Quốc đang thay đổi, hướng tới một nền kinh tế định hướng thị trường, đồng thời việc cải cách hệ thống chính trị sẽ thay đổi tổ chức chính phủ theo hướng tạo thuận lợi cho sự phát triển của một nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Các chức năng của chính quyền địa phương sẽ chuyển từ việc can thiệp sang hướng bồi dưỡng thị trường và đảm bảo hoạt động bình thường của thị trường. Mô hình sự kết hợp của chính quyền địa phương và các doanh nghiệp ở khu vực. Tuy nhiên, về lâu dài, mô hình kết hợp chính quyền địa phương với các doanh nghiệp là không phù hợp với kinh tế thị trường, vì nó sẽ dẫn đến sự suy yếu các chức năng của chính quyền địa phương và có thể gây ra sự can thiệp mù quáng của chính quyền địa phương đối với các doanh nghiệp nông thôn. Rõ ràng, chính quyền địa phương và các doanh nghiệp phải tách rời nhau. Có nghĩa là, chính quyền địa phương phải giải thoát từ các hoạt động kinh tế vi mô và thay đổi để điều tiết vĩ mô và phát triển xã hội[8].

# **2. Một số nhận xét, đánh giá về mô hình tổ chức chính quyền địa phương qua tìm hiểu từ các nước trên thế giới**

Mọi nhà nước trong quá khứ và hiện tại đều có sự quan hệ với địa phương thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước trung ương và các cơ quan nhà nước ở địa phương. Tùy theo tính chất phức tạp về lãnh thổ và dân cư mà các nhà nước có thể tổ chức chính quyền địa phương thành hai cấp hoặc ba cấp hoặc hơn thế. Mối quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương với trung ương cũng rất khác nhau. Trong một nền kinh tế tập trung cũng như cách thức quản lý của nhà nước trên cơ sở tập quyền, các cấp chính quyền địa phương chỉ là những cơ quan phụ thuộc vào sự điều khiển của cấp trên. Trong một nhà nước dân chủ và nhất là của một nền kinh tế thị trường, sự trực thuộc vào chính quyền cấp trên của các cơ quan chính quyền địa phương cấp dưới càng giảm bớt, càng ngày càng tăng thêm tính chất tự quản tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Từng cấp chính quyền phải tự chịu trách nhiệm về những hoạt động của mình. Mối quan hệ trên dưới bằng cách hướng dẫn, chỉ đạo, ra lệnh sẽ được thay dần bằng pháp luật, và thậm chí bằng các hợp đồng quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các bên.

Trên nguyên tắc, nhà nước pháp quyền là nhà nước mà quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là không có sự bảo trợ. Nhà nước pháp quyền là nhà nước mà các chủ thể quản lý phải chịu trách nhiệm. Không có một chủ thể nào trong nhà nước pháp quyền lại phải chịu trách nhiệm cho một chủ thể khác và ngược lại, cũng không thể có một một chủ thể nào trong nhà nước pháp quyền lại nhờ một chủ thể khác chịu trách nhiệm thay mình. Các địa phương, chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm về những tổ chức và hoạt động của mình theo quy định đúng của pháp luật, đành rằng pháp luật ở đây phải là pháp luật của nhà nước pháp quyền. Những biểu hiện mối quan hệ trên dưới, báo cáo của chính quyền cấp dưới đối với cấp trên; hướng dẫn của cấp trên đối với cấp dưới trong mô hình của nhà nước pháp quyền là không cần thiết, không tồn tại.

Xét về mặt tổ chức, chính quyền địa phương nên là tự quản. Cấp dưới có quyền của cấp dưới, cấp trên có quyền của cấp trên và được ghi nhận trong luật. Cấp dưới chỉ thực hiện quyết định của cấp trên trong những trường hợp pháp luật quy định và kèm theo các điều kiện về cung cấp nguồn kinh phí và chịu sự chỉ đạo. Chính quyền, dù là ở cấp trên hay ở cấp dưới, thì đều phải theo luật mà thực hiện. Đó có thể xem là sự thể hiện trực tiếp nhất quan niệm nhà nước pháp quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước. Tất nhiên, đây cũng là một trong những cơ sở cho việc xác định về sự tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền nhà nước ở địa phương cũng như của nhân dân địa phương.

Tổ chức chính quyền như vậy, có thể sẽ dẫn tới việc nhân dân địa phương tổ chức chính quyền địa phương theo ý chí của họ, từ đó, có các cách tổ chức chính quyền địa phương đa dạng. Những giới hạn của việc lựa chọn cách tổ chức chính quyền địa phương nào sẽ được ghi nhận trong luật, nhưng quan trọng hơn là tổ chức chính quyền địa phương có khả năng phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân và quản lý bảo đảm việc phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Người dân địa phương sẽ quyết định nên tổ chức chính quyền như thế nào.

Qua nghiên cứu cho thấy, tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới rất đa dạng. Dù theo mô hình nào thì chính quyền địa phương ở các nước luôn có sự phân biệt giữa chính quyền tự quản với chính quyền đại diện; giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Đối với chính quyền tự quản, chính quyền trung ương công nhận và trao quyền tự quản trong những phạm vi và mức độ khác nhau cho các địa phương. chính quyền địa phương tự quản có hội đồng do dân bầu để quyết định các công việc thuộc thẩm quyền.

Cách tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình này không phân biệt thứ bậc cấp trên, cấp dưới. Sự khác nhau của tổ chức chính quyền địa phương là ở quy mô, loại hình cũng như chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định. Các tổ chức chính quyền địa phương độc lập với nhau về hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn lãnh thổ địa phương. Luật sẽ quy định cho mỗi loại chính quyền địa phương có những chức năng, nhiệm vụ cụ thể cùng những tiêu chí phân loại riêng cho mỗi loại chính quyền địa phương.

Bên cạnh chính quyền địa phương tự quản là chính quyền đại diện của Trung ương tại địa phương. Ở Pháp, tất cả các tỉnh đều có Tỉnh trưởng do Hội đồng tỉnh bầu cử và ở dưới quyền kiểm soát của Tỉnh trưởng. Tỉnh trưởng do Nhà nước Trung ương bổ nhiệm có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Ngoài ra, ở một số nước còn có những đơn vị hành chính đặc thù, được hình thành để tiện cho việc quản lý về hành chính trên một lĩnh vực nào đó, chẳng hạn như khu bầu cử, khu trường học, khu thu thuế... Những đơn vị hành chính đó không có cơ quan đại diện do dân bầu mà chỉ cần có cơ quan hành chính để thực hiện chức năng quản lý. Các đơn vị hành chính này có thể thực hiện nhiệm vụ được giao trên địa bàn của nhiều đơn vị hành chính tự quản nhưng không phải là đơn vị hành chính cấp trên đối với các đơn vị hành chính tự quản đó.

Đối với đô thị, ở nhiều quốc gia tổ chức chính quyền theo mô hình 1 cấp, có hội đồng và cơ quan hành chính đô thị, đứng đầu là Thị trưởng hoặc chức danh tương tự do Hội đồng hoặc do người dân bầu trực tiếp. Ở bên dưới, chỉ có các cơ quan đại diện cho chính quyền đô thị thực hiện chức năng quản lý, không phải là một cấp chính quyền. Do đặc thù của quản lý đô thị đòi hỏi nhanh nhạy, tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực cao; đồng thời, nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân trong quản lý nhà nước tại đô thị nên cơ quan hành chính của chính quyền đô thị đều áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính với các chức danh thống đốc, tỉnh trưởng, thị trưởng… tương ứng với từng cấp hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính có nhiệm vụ tổ chức thực hiện các nghị quyết của cơ quan đại diện nhân dân, đồng thời tổ chức chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện luật pháp, chính sách của nhà nước và các quyết định, chỉ thị hành chính của các cơ quan hành chính cấp trên.

# **3. Bài học kinh nghiệm rút ra và những gợi mở trong xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương tại Việt Nam**

Đổi mới chính quyền địa phương trong bối cảnh hiện nay là nhu cầu rất cấp thiết để nâng cao năng lực quản lý của nhà nước nói chung và của các chính quyền địa phương, nhất là trong bối cảnh quyền tự do kinh doanh, các quyền tự do, dân chủ của xã hội ngày càng được đề cao. Trên cơ sở tìm hiểu các mô hình tổ chức của các nước trên thế giới và xuất phát từ đòi hỏi thực tiễn về cải cách tổ chức cính quyền địa phương tại Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện những nội dung sau:

*Thứ nhất*, đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương Trong thời kỳ tập trung quan liêu bao cấp, chính quyền địa phương với tính chất là một chỉnh thể thống nhất ít được đề cập. Đến thời kỳ đổi mới, vai trò của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp ngày càng được nâng cao và là bộ phận không thể thiếu của một cấp chính quyền. Luật Chính quyền địa phương năm 2015 ra đời là một minh chứng rõ nét cho những thay đổi trong nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương. Cùng với quá trình phát triển và hoàn thiện của bộ máy nhà nước Việt Nam trong thời kỳ đổi mới, chính quyền địa phương đang ngày càng khẳng định mạnh mẽ hơn vị trí, vai trò và tính độc lập tương đối của mình. Sự ra đời của các chỉ số về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI; chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh PAPI; chỉ số cải cách hành chính PAR INDEX… là những minh chứng quan trọng cho quá trình đổi mới này. [11, tr.8]

Việt Nam có thể tham khảo, học hỏi mô hình tổ chức của Đức theo nguyên tắc: *“Những gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm nhưng gì mà địa phương làm không tốt hơn”*. Như vậy, với thay đổi trong nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương hiện nay, có thể hiểu chính quyền địa phương là một bộ phận của bộ máy nhà nước, có tính độc lập tương đối trong quan hệ với chính quyền trung ương, được tổ chức để thực thi những chức năng, nhiệm vụ nhất định của quản lý nhà nước trên một đơn vị hành chính lãnh thổ, bằng những nguồn lực được phân cấp hay chuyển giao theo quy định của pháp luật.

*Thứ hai*, hoàn thiện các mô hình chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Việc gần như rập khuôn bộ máy chính quyền địa phương ở tất cả các đơn vị hành chính lãnh thổ hiện nay đã và đang là nguyên nhân quan trọng gây ra tính cồng kềnh, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả của chính quyền địa phương. Như, Nhà nước Trung Quốc bổ nhiệm có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Ngoài ra, ở một số nước còn có những đơn vị hành chính đặc thù, được hình thành để tiện cho việc quản lý về hành chính trên một lĩnh vực nào đó, chẳng hạn như khu bầu cử, khu trường học, khu thu thuế… Đây là những kinh nghiệm rất đáng hỏi hỏi và kế thừa.

Về vấn đề này, Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương (khóa XII) về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã nhận định về tình hình hiện tại: “Chưa phân định thật rõ tính đặc thù của chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo”. Thực tiễn ở nhiều địa phương trong thời gian qua, nhất là các đô thị lớn, các mô hình chính quyền địa phương đã bộc lộ nhiều bất cập. Đồng thời, xuất phát từ nhu cầu phát triển của địa phương, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đã xây dựng và trình Đề án xây dựng chính quyền đô thị ở địa phương. Năm 2018, Bộ Chính trị tiếp tục cho chủ trương để Hà Nội xây dựng và thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị. Ngoài ra, nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã có ý kiến về những bất cập trong việc thiếu cơ chế để các địa phương tự chủ trong tổ chức các cơ quan chuyên môn, nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động. Mô hình chính quyền đặc khu hành chính - kinh tế đặc biệt đã được đề xuất và đang trong quá trình thảo luận, thông qua. Thực tiễn trên cùng với quá trình thảo luận xung quanh các mô hình chính quyền địa phương cho thấy, nhận thức về nhu cầu hoàn thiện các mô hình chính quyền địa phương đã tương đối rõ ràng. Nhưng sự bứt phá về tư duy để chấp nhận sự khác biệt giữa các mô hình còn gặp nhiều rào cản. Việc tổ chức thí điểm các mô hình tổ chức chính quyền địa phương mới là cần thiết, nhưng cần có những tổng kết kịp thời và triệt để về lý luận và thực tiễn. [4, tr.76-77]

*Thứ ba*, nâng cao năng lực tự chủ cho chính quyền địa phương trong việc tổ chức bộ máy và quyết định nhân sự. Xét về mặt tổ chức, chính quyền địa phương nên là tự quản. Cấp dưới có quyền của cấp dưới, cấp trên có quyền của cấp trên và được ghi nhận trong luật. Cấp dưới chỉ thực hiện quyết định của cấp trên trong những trường hợp pháp luật quy định và kèm theo các điều kiện về cung cấp nguồn kinh phí và chịu sự chỉ đạo. Như vậy quá trình đổi mới, năng lực tự chủ của chính quyền địa phương phải ngày càng được nâng cao, thì vấn đề đang được đặt ra là làm thế nào để chính quyền địa phương phát huy tối đa được năng lực của mình, nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước. Trong khi bộ máy chính quyền địa phương quá cồng kềnh, biên chế công chức lớn, làm tăng chi thường xuyên, nhưng hoạt động lại kém hiệu quả. Theo Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa XII) về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả chủ trương: Đẩy mạnh phân cấp giữa trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương; thay đổi phương thức giao kinh phí dựa trên tổ chức và biên chế hiện nay; tăng quyền chủ động cho các địa phương trong tổ chức các cơ quan chuyên môn. Đây là một chủ trương đúng đắn và rất cần thiết phải được tổ chức nghiên cứu, triển khai một cách khoa học trong thực tiễn với sự lãnh đạo, chỉ đạo nhất quán, thường xuyên của Đảng. [3, tr.4-10]

*Thứ tư*, giải quyết mối quan hệ giữa thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Thứ nhất, về vấn đề thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân đứng đầu trong các cơ quan hành chính nhà nước: Theo Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, để bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước, cần quy trách nhiệm cá nhân người đứng đầu trong các cơ quan hành chính nhà nước. Nghị quyết này cũng chủ trương phân định rõ và mở rộng phạm vi thẩm quyền của cá nhân người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước như quyền được đề xuất nhân sự cấp phó… Trong đó, có vấn đề quy trách nhiệm cá nhân Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp đối với các vấn đề xảy ra ở địa phương. Khi đó, thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp phải được mở rộng một cách tương xứng. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp phải có đủ thẩm quyền để chủ động điều hành các hoạt động mà mình phải chịu trách nhiệm. Vậy nên, khi thiết lập bộ máy hành chính của đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt, hầu hết các quan điểm đưa ra đều chủ trương tạo điều kiện để Trưởng khu hành chính - kinh tế đặc biệt chủ động quyết định các vấn đề trong phạm vi quản lý của đặc khu. Đã có quan điểm đề xuất, mô hình này sau khi được triển khai ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt sẽ được rút kinh nghiệm và áp dụng rộng rãi trong các mô hình chính quyền địa phương. Tuy nhiên, cũng còn rất nhiều quan điểm thể hiện sự e ngại khi thẩm quyền trao cho người đứng đầu Ủy ban nhân dân các cấp quá lớn sẽ khó kiểm soát. Thứ hai, thực hiện nguyên tắc “một cơ quan thực hiện nhiều việc và một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính”[4, tr.46], thì việc sát nhập một số các cơ quan chuyên môn, trong đó có việc sát nhập Sở Tài chính và Sở Kế hoạch và Đầu tư là cần thiết. Tuy nhiên, bên cạnh quan điểm ủng hộ sát nhập để bảo đảm sự thông suốt, tinh gọn của bộ máy hành chính, thì nhiều quan điểm cũng lo ngại về vấn đề sẽ xuất hiện một tổ chức có quá nhiều quyền và khó kiểm soát. Như vậy, nhu cầu tăng thẩm quyền cho các chủ thể quản lý hành chính nhà nước trong nhiều trường hợp đã và đang được đặt ra như một giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Nhưng quản lý hành chính nhà nước là hoạt động vốn dễ nảy sinh lạm quyền, nên nguyên tắc quyền tương xứng với trách nhiệm phải luôn được đề cao. Việc quy trách nhiệm sẽ khó thực hiện nếu việc trao quyền không tương xứng với trách nhiệm. Trái lại, nếu trao nhiều quyền nhưng cơ chế trách nhiệm không tương xứng thì sẽ không thể kiểm soát được quyền, dẫn đến tình trạng lạm quyền. Vì vậy, trong bối cảnh hiện nay, tâm lý e ngại trên là hoàn toàn có lý. Khi mà, nhiều cơ chế trách nhiệm đã được chỉ ra trong các Văn kiện của Đảng, như Hội đồng nhân dân lấy phiếu tín nhiệm với người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước, lấy phiếu tín nhiệm người đứng đầu Ủy ban nhân dân các cấp[5], xác định rõ trách nhiệm cá nhân người đứng đầu, thí điểm dân bầu trực tiếp người đứng đầu Ủy ban nhân dân các cấp [6, tr.7]… Nhưng việc thực hiện còn nhiều khó khăn, một phần cũng là do, thẩm quyền của người đứng đầu còn chưa được phân định rõ. Người đứng đầu chưa được trao đủ thẩm quyền để chủ động giải quyết các công việc được thuộc thẩm quyền. Trong khi, chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền tạo sự chủ động cho các cấp, các cơ quan trong quản lý hành chính nhà nước đã rất được quan tâm trong đường lối lãnh đạo của Đảng trong thời gian qua và nay lại tiếp tục được nhấn mạnh trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị. Vì vậy, việc đẩy mạnh công tác lãnh đạo, chỉ đạo, triển khai đồng bộ các chủ trương trên với tư duy quyền hạn phải tương xứng với trách nhiệm trong quản lý hành chính nhà nước sẽ là điều kiện tiên quyết giải quyết vấn đề đặt ra.

# **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

**1**. Trâm Anh, *Đà Nẵng - điểm sáng cải cách hành chính*,[**https://baodanang.vn/channel/5399/201810/da-nang-diem-sang-cai-cach-hanh-chinh-3117629/**](https://baodanang.vn/channel/5399/201810/da-nang-diem-sang-cai-cach-hanh-chinh-3117629/)**,** đăng tải ngày 01/10/2018.

**2.** TS. Lê Thị Hoài Ân - TS. Đinh Ngọc Thắng, *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, Hà Nội, tr.1-9

**3.** TS. Bùi Thị Hải - Học viện Hành chính Quốc gia, *Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và những vấn đề đặt ra trong bối cảnh xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, Hà Nội, tr.4-10.

**4.** Nghiêm Xuân Hùng (2016), *Thực hiện thủ tục hành chính của Ủy ban nhân dân phường - Qua thực tiễn phường Trần Phú, quận Hoàng Mai, thành phố Hà Nội*, Luận án Tiến sĩ, Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

**5.** Phan Đức Hiếu - Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2018), *Cải cách thủ tục hành chính: Khoảng trống giữa quyết tâm và kết quả*, Tạp chí cộng sản đăng ngày 2/4/2018, tr.1-6.

**6.** Phạm Thị Phương Nga, *Về phân cấp CQĐP tại Cộng hòa Liên bang Đức*; Tạp chí Quản lý Nhà nước, tr.6-7.

**7**. Nguyễn Phúc Sơn (2014), *Cải cách thủ tục hành chính – thông qua thực tiễn tỉnh Nam định*, Luận văn Thạc sĩ, Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

**8**. Quốc Thái (2018), *Cải cách hành chính tại Đà Nẵng: Nhiều cách làm mới*, Tạp chí tổ chức Nhà nước, Hà Nội, tr.1-4.

**9.** Nguyễn Thị Phương Thảo, *Kinh nghiệm về tổ chức chính quyền địa phương của một số nước trên thế giới,* [*http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201410/kinh-nghiem-ve-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-295932/*](http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201410/kinh-nghiem-ve-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-295932/)*, đăng tải ngày 15/10/2014.*

**10**. Nguyễn Quốc Toản (2014), *Các động lực mới đẩy mạnh cải cách kinh tế và hội nhập quốc tế hướng tới sự phát triển bền vững của đất nước*, Tạp chí Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương, tr.1-8.

**11**. Th.S Nguyễn Cảnh Toàn (2015), *Cải cách thủ tục hành chính: Nhìn từ góc độ thể chế*, Tạp chí Tài chính số 8 kỳ 1-2015, tr.1-9.

**12.** G. Barabasev, *The Elements of Political Science*, By Alfred de Grazia Copyright 1959 by Princeton, New Jersey. p. 624