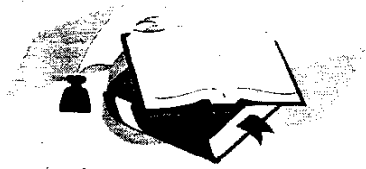


HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA.

ĐỀ TÀI : 93-98-379.



ĐỀ TÀI

TỔ CHỨC, THỂ CHẾ VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG
CỦA BỘ MÁY H.C.N.N Ở ĐỊA PHƯƠNG

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ
CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI : PGS.PTS. LÊ SĨ THIẾT

HÀ NỘI - 1995.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC HÀNH CHÍNH QUỐC GIA
2421
HÀ NỘI
CÔNG TRÌNH KINH SÁCH ĐỒ
23/01/196

M U C L U C

Trang

LỜI MỞ ĐẦU.....	1
Phần thứ nhất : CÔNG CUỘC XÂY DỰNG ĐẤT NƯỚC THEO ĐƯỜNG LỐI ĐỔI MỚI CỦA ĐẢNG CSVN VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ TỔ CHỨC, THỂ CHẾ VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.....	3
I. Đường lối đổi mới của Đảng và những nhân tố có ý nghĩa đối với việc tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương.....	3
1- Sự thay đổi chế độ kinh tế.....	4
2- Sự xoá bỏ bao cấp hưởng thụ.....	13
3- Sự thay đổi quan hệ quốc tế.....	15
4- Những thay đổi trong cách sống cộng đồng..	17
II. Tình hình tổ chức và hoạt động của bộ máy CQDP và những điều bất cập của nó so với tình hình và nhiệm vụ mới.....	22
A. Khái quát quá trình xây dựng hệ thống CQDP ở nước ta.....	22
B. Những mặt tổ chức và hoạt động của hệ thống CQDP cần được xem xét và điều chỉnh cho phù hợp với tình hình mới.....	40
1- Nhiệm vụ của CQDP được xác định chưa chuẩn.	40
2- Quy mô, số cấp CQDP không còn thích hợp...	49
3- Phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền cho từng cấp CQDP chưa rõ ràng, hợp lý.....	52
4- Địa vị pháp lý của CQDP chưa được phân định rõ ràng, nhất quán.....	55
Phần thứ hai : CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN KINH NGHIỆM CÁC NƯỚC CẦN TÍNH TỚI TRONG ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.	58
I. Nội dung của QLNN và đặc trưng cấu trúc của chúng - cơ sở để tổ chức lao động QLNN.....	59

A. Sự cần thiết phải nghiên cứu nội dung và đặc điểm cấu trúc của nhiệm vụ quản lý nhà nước khi tiến hành tổ chức quản lý nhà nước.....	59
B. Nhiệm vụ và những đặc trưng cấu trúc nhiệm vụ QLNN cần tính tới khi tổ chức.....	61
1- Nội dung đích thực của quản lý nhà nước.	61
2- Những đặc trưng của nhiệm vụ quản lý Nhà nước.....	66
C. Những kết luận rút ra từ việc nghiên cứu những đặc trưng của nhiệm vụ quản lý nhà nước.....	74
II. Tổ chức CQDP xét từ góc độ tổ chức cai trị. Quan niệm chung của các nước và cách tổ chức thực hiện của họ, cần tham khảo.....	77
1- Quan niệm về địa phương.....	78
2- Sự phân chia đơn vị hành chính.....	80
3- Xu hướng điều chỉnh cơ cấu CQDP.....	83
Phần thứ ba : PHƯƠNG HƯỚNG ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, THỂ CHẾ VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY.....	113
I. Xây dựng quan niệm rõ ràng nhất quán về CQDP.	113
II. Xây dựng lại hệ thống đơn vị hành chính.....	122
1- Sự cần thiết.....	122
2- Những khía c.nh cần xây dựng lại.....	124
3- Những căn cứ lựa chọn.....	125
4- Một số đề nghị cụ thể về điều chỉnh.....	129
III. Một số ý kiến riêng về hệ thống CQDP ở đô thị.	137
1- Vài nét khái quát về hệ thống chính quyền đô thị.....	137
2- Một số vấn đề bức xúc về chính quyền đô thị.....	140
3- Một số đề nghị cải tiến.....	142
IV. Xây dựng lại sự phân công QLNN giữa các cấp....	145
1- Nội dung vấn đề.....	145
2- Phương hướng hoàn thiện.....	146
KẾT LUẬN.....	154
PHỤ LỤC VĂN BẢN.....	155
TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH.....	167

**PHƯƠNG HƯỚNG ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, THỂ CHẾ
VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA**

LỜI MỞ ĐẦU

Công cuộc đổi mới ở nước ta, trong đó có đổi mới tổ chức và hoạt động của nhà nước nói chung, nên hành chính nhà nước (HCNN) nói riêng, được khởi đầu từ Đại hội toàn quốc lần thứ VI của Đảng cộng sản Việt Nam, đến nay đã trải qua gần 10 năm. Trong gần 10 năm đó công cuộc đổi mới đã thu được nhiều thành tựu. Riêng về nền HCNN công cuộc đổi mới cũng thu được những thành tích nhất định, tuy có phần khiêm tốn.

Chính vì vậy mà phải đẩy nhanh hơn nữa công cuộc cải cách nền HCNN. Đại hội toàn quốc lần thứ VII của Đảng cộng sản Việt Nam lại đặt vấn đề cải cách nền HCNN trong chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000, đầu 1994 Chính phủ đã ra Nghị quyết 38 về việc cải cách một bước thủ tục hành chính. Mới đầu năm 1995 Ban Chấp hành Trung ương đã có Nghị quyết 8 về cải cách một bước nền HCNN.

Để thực hiện các ý tưởng đó của Đảng và Nhà nước có hàng loạt vấn đề cụ thể về lý luận và thực tiễn, cần được nghiên cứu. Với tên gọi "Phương hướng đổi mới tổ chức, thể chế và phương thức hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương" (CQDP) đề tài này có nhiệm vụ :

- Nghiên cứu một bộ phận của nền HCNN : Bộ phận CQDP.

- Trong đó đi sâu vào ba khía cạnh của CQDP là :
Tổ chức, thể chế và phương thức hoạt động.

Tuy được giới hạn như vậy về nhiệm vụ nghiên cứu, bản chuyên đề này cũng không đề cập vấn đề CQDP như một công trình thiết kế tổ chức, hình thành thể chế, xây dựng quy chế, phương thức hoạt động cho các cấp CQDP, mà chỉ đặt cho mình nhiệm vụ :

- Nêu lên những vấn đề về tổ chức, thể chế, phương thức hoạt động của CQDP, cần được giải quyết.

- Nêu lên những nguyên tắc, những định hướng sửa đổi, giải quyết những vấn đề, đã được phát hiện ra đó.

Để thực hiện nhiệm vụ đặt ra đó, công trình này được nghiên cứu giải quyết theo trình tự sau đây :

- Nghiên cứu những nhân tố khách quan, chủ quan mới, khiến nền HCNN phải thay đổi theo, chỉ ra những mặt, những nội dung của nền HCNN hiện có, trong đó có bộ phận CQDP, cần được thay đổi cho phù hợp với điều kiện chủ quan, khách quan mới đó.

- Nghiên cứu những nguyên lý, nguyên tắc thiết kế tổ chức và lựa chọn phương thức hoạt động của bộ máy HCNN ở địa phương, lấy đó làm cơ sở khoa học cho việc thiết kế lại hệ thống bộ máy CQDP ở nước ta.

- Nêu lên những định hướng lớn cho việc giải quyết một số vấn đề đã được nhận ra ở nền CHNN hiện hành, cần giải quyết.

Với nội dung nghiên cứu như trên, chuyên đề có kết cấu tổng quát như sau :

- Lời mở đầu.

- Chương thứ nhất : Công cuộc đổi mới đất nước theo đường lối đổi mới của Đảng CSVN và những vấn đề về tổ chức, thể chế, phương thức hoạt động của bộ máy CQDP ở nước ta.

- Chương thứ hai : Cơ sở lý luận và những kinh nghiệm thực tiễn của một số nước, cần tính tới trong công cuộc đổi mới nền HCNN ở nước ta nói chung, CQDP nói riêng.

- Chương thứ ba : Phương hướng hoàn thiện tổ chức, thể chế và phương thức hoạt động của hệ thống bộ máy CQDP ở nước ta.

Dưới đây là nội dung chi tiết.

Phần thứ nhất

CÔNG CUỘC XÂY DỰNG ĐẤT NƯỚC THEO ĐƯỜNG LỐI ĐỔI MỚI CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ TỔ CHỨC, THỂ CHẾ VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.

I. ĐƯỜNG LỐI ĐỔI MỚI CỦA ĐẢNG VÀ NHỮNG NHÂN TỐ CÓ Ý NGHĨA ĐỐI VỚI VIỆC TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.

Đường lối đổi mới toàn diện xã hội ta, do Đảng CSVN đề ra, có ý nghĩa không chỉ đối với việc tổ chức bộ máy CQDP, mà còn có ý nghĩa đối với toàn bộ nền HCNN, thậm chí toàn bộ nhà nước. Tuy nhiên, do nhiệm vụ có hạn của đề tài, chúng tôi chỉ xem xét, phân tích những khía cạnh ảnh hưởng tới việc tổ chức CQDP mà thôi.

Việc bắt đầu từ nghiên cứu những đổi mới của đất

nước để đi tới những đề xuất sự đổi mới của nền HCNN nói chung, hệ thống CQĐP nói riêng, là xuất phát từ quan điểm sau đây của chúng tôi về cách giải quyết nhiệm vụ đặt ra cho đề tài: Chúng tôi coi việc tổ chức hệ thống CQĐP nói riêng, nền HCNN nói chung, là việc tổ chức quản lý nói chung. Việc tổ chức quản lý nào cũng bao gồm tổ chức khách thể và chủ thể quản lý, trong đó, tổ chức chủ thể phải phù hợp với tổ chức khách thể. Do đó, để tổ chức chủ thể phải nghiên cứu cấu trúc của khách thể. Cách tiếp cận đề tài như thế còn được giữ suốt quá trình giải quyết các chương sau của đề tài. Do đó, việc nghiên cứu đường lối đổi mới của Đảng CSVN, từ đó thấy được những nhân tố mới, có ý nghĩa chi phối tổ chức, thể chế và phương thức hoạt động của CQĐP là cần thiết và với mục đích như đã nêu.

Đại hội lần thứ VI và VII của Đảng CSVN đã đề ra đường lối đổi mới toàn diện kinh tế - xã hội Việt Nam. Nhà nước đã thể chế hoá các tư tưởng, quan điểm đó thành hàng loạt văn bản pháp lý, trong đó có Hiến pháp 1992, liên quan đến mọi lĩnh vực. Những đổi mới đó có nhiều, cả trong chủ trương, đường lối lẫn trong hiện thực cuộc sống. Dưới đây là những đổi mới có ý nghĩa đối với nền HCNN nói chung, CQĐP nói riêng.

1- Sự thay đổi về chế độ kinh tế.

Đây là nhân tố cơ bản nhất, có tác dụng sâu sắc về nhiều mặt, trực tiếp tới nền HCNN cũng như gián tiếp ảnh hưởng qua sự ảnh hưởng từ kinh tế đến các lĩnh vực khác của đời sống xã hội.

a) Trước hết, cần lưu ý một số điểm mới về chế độ kinh tế có liên quan tới vấn đề phải giải quyết của đề tài. Đó là:

- Sự đa dạng hoá về thành phần sở hữu về tư liệu sản xuất. Trong sự thay đổi chung này, điều đáng lưu ý là ở sự "phục hồi" hình thức chiếm hữu tư nhân tư bản về tư liệu sản xuất.

- Cùng với sự "đa dạng hoá về thành phần sở hữu về tư liệu sản xuất" là chế độ hoặc cơ chế quản lý mới, trong đó bản thân các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp tập thể, được mở rộng quyền chủ động sản xuất kinh doanh, hoạt động theo cơ chế thị trường. Điều đáng lưu ý ở đây là, mức độ, phạm vi, hình thức tự chủ của các loại doanh nghiệp nói trên được thực hiện thực sự hơn trước nhiều.

- Chế độ kinh tế và quản lý mới cũng định rõ yêu cầu "định hướng XHCN" đối với Nhà nước. Có nghĩa là, một mặt, chế độ kinh tế mới chủ trương một "nền sản xuất hàng hoá nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường" nhưng không được chệch hướng XHCN, cũng tức là phải được sự định hướng XHCN của Nhà nước.

b) Ý nghĩa của những thay đổi trên :

Những thay đổi trên có những ý nghĩa như sau :

- Một là, trong hoạt động kinh tế không còn sự độc nhất của kinh tế nhà nước. Trước khi có Hiến pháp 1992, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu của hầu hết các cơ sở kinh tế, không chỉ trong công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, v. v... mà cả trong nông nghiệp. Bởi vì, trong kinh tế nông nghiệp, tuy hình thức tập thể là chủ yếu, nhưng suy cho cùng toàn bộ tư liệu sản xuất chủ yếu trong nông nghiệp : đất đai, công trình thuỷ nông, máy móc nông nghiệp, v. v... là của Nhà nước.

Sự thay đổi vị thế của Nhà nước về mặt chủ sở hữu làm thay đổi căn bản vai trò, vị trí, chức năng, phương

thức và phương pháp, mà Nhà nước cần và có thể tiến hành quản lý "thế giới kinh tế" đã đổi mới đó. Sự thay đổi trên không đồng đều đối với các cấp trong hệ thống nhiều cấp CQDP. Nhưng dù có sự thay đổi không như nhau, tất cả mọi cấp đều không thể giữ nguyên được vị thế như trước trong quản lý. Những quan niệm về sự trực thuộc của kinh tế này, kinh tế kia với cấp này hay cấp nọ là không còn cơ sở nữa. Thẩm quyền can thiệp của Nhà nước vào quá trình kinh tế của tư nhân, của tư bản sẽ phải khác, không chỉ là về khoa học quản lý, với lý do "Dân chủ hay tập trung", mà là ở chỗ, Nhà nước có quyền gì mà can thiệp vào việc tư của công dân. Cũng như thế, việc kế hoạch hoá tuy vẫn cần, nhưng kế hoạch hoá để tác động vào các đối tượng quản lý như thế nào lại là vấn đề khác, không có nghĩa là vẫn có thể tiến hành như trước. Nhà nước có thể "cấm" nhân dân làm kinh tế này, kinh tế khác, nhưng Nhà nước không có lý gì để bắt nhân dân sản xuất cái này hay cái kia. Điều chỉnh bằng kế hoạch là cần. Nhưng từ đó mà cho rằng, ngày nay, do vai trò không thể phủ nhận được của kế hoạch hoá, mà Nhà nước lại vẫn "có quyền" giao nhiệm vụ sản xuất cho các ông, bà chủ tư nhân, là điều hoàn toàn vô lý.

- Hai là, số lượng chủ thể quan hệ kinh tế tăng lên gấp bội so với trước. Ở đây chúng tôi không có ý nói rằng, nền kinh tế đã phát triển và tăng trưởng, mà vì thế làm cho nền kinh tế có thêm nhiều doanh nghiệp mới ra đời. Điều muốn nói ở đây là, do đa dạng hoá thành phần sở hữu về tư liệu sản xuất nên đã "mọc" ra hàng loạt "người sản xuất hàng hoá" mới, tư nhân tư hữu, mà thời bao cấp không có. Tình hình này khá điển hình trong nông nghiệp, tiểu thương và thủ công nghiệp, xây dựng cơ bản. Ngay trong các doanh nghiệp lớn của Nhà nước cũng xuất hiện những hiện tượng quan hệ kinh tế phức tạp, không chính thống, nhưng thực sự đang tạo nên

những mạch sống ngầm trong khu vực kinh tế này.

Hiện tượng gia tăng các chủ thể quan hệ kinh tế là đáng kể đối với mọi chủ thể quản lý nhà nước. Trong bất kỳ hệ thống quản lý nào, số lượng phần tử bị quản lý cũng là một nhân tố đáng kể đối với chủ thể quản lý. Chiều hướng ảnh hưởng thông thường là, càng nhiều phần tử bị quản lý càng tăng sự phức tạp và nặng nề của công việc quản lý. Trong quản lý nhà nước, khi thực chất của quản lý nhà nước là điều chỉnh các mối quan hệ xã hội bằng quy phạm pháp luật, quy phạm đạo đức, bằng các đòn bẩy kích thích, thì sự gia tăng các phần tử bị quản lý cũng có nghĩa là gia tăng các chủ thể quan hệ xã hội. Suy ra, cũng có nghĩa là gia tăng theo cấp giai thừa các mối quan hệ xã hội, mà Nhà nước phải điều chỉnh.

Thật vậy ! Nếu trước đổi mới, trong nền kinh tế quốc dân về nông nghiệp chỉ có khoảng mười ngàn hợp tác xã nông nghiệp, tương đương với mười ngàn xã trong cả nước, vì tính chung là, HTX nông nghiệp được lập theo quy mô toàn xã, thì với "khoán 100", được phát triển hơn nữa sau Cương lĩnh Đại hội VII, số chủ thể quan hệ kinh tế nông nghiệp sẽ không còn là con số mười ngàn nữa, mà phải lên tới 5-7 triệu, ứng với số nông hộ. Chỉ riêng việc thu thuế nông nghiệp đã đủ khác trước rồi.

- Ba là, mâu thuẫn giữa các đối tượng quản lý với nhau và giữa chúng với Nhà nước đã hoàn toàn khác trước đổi mới. Chúng ta hãy lần giải điều này :

+ Trước hết là trong đời sống của "xã hội kinh tế". Trong thời bao cấp tất cả các pháp nhân kinh tế đều là các xí nghiệp của Nhà nước, hoặc coi như là của Nhà nước (các HTX nông nghiệp, thủ công nghiệp được là những cái, coi như là của Nhà nước, vì vốn Nhà nước