

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐINH NGỌC THẮNG

**ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
VÀ HOÀN THIỆN NỀN DÂN CHỦ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS NGUYỄN THỊ VIỆT HƯƠNG

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng. Các kết luận khoa học của luận án chưa từng được công bố trên bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

ĐINH NGỌC THẮNG

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	9
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước liên quan đến đề tài	9
1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến đề tài	25
1.3. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu đề tài và phạm vi vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu của đề tài	27
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN NỀN DÂN CHỦ Ở VIỆT NAM	30
2.1. Quan niệm về dân chủ và xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam	30
2.2. Hội đồng nhân dân - thiết chế dân chủ ở địa phương	40
2.3. Một số mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trên thế giới và những gợi mở cho Việt Nam	60
Chương 3: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM	75
3.1. Quá trình hình thành và phát triển của Hội đồng nhân dân ở Việt Nam	75
3.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân theo pháp luật Việt Nam hiện nay	96
3.3. Ưu điểm và bất cập trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay	120
Chương 4: NHU CẦU, QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN NỀN DÂN CHỦ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	128
4.1. Nhu cầu khách quan đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay	128
4.2. Các quan điểm đổi mới tổ chức, hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay	132
4.3. Các giải pháp bảo đảm đổi mới tổ chức, hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay	139
KẾT LUẬN	171
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ	173
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	174

NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

1. ASEAN : Các quốc gia Đông Nam Á
2. DCTT : Dân chủ trực tiếp
3. HĐND : Hội đồng nhân dân
4. LLSX : Lực lượng sản xuất
5. NN PQ : Nhà nước pháp quyền
6. UBND : Ủy ban nhân dân
7. UBHC : Ủy ban hành chính
8. XHCN : Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

1.1. Xét về bản chất, dân chủ và pháp quyền có mối quan hệ biện chứng chặt chẽ với nhau. Có thể khẳng định Dân chủ Xã hội chủ nghĩa (XHCHN) là một hình thức chính trị - nhà nước của xã hội, thừa nhận quyền tự do, bình đẳng của công dân, thừa nhận nhân dân là chủ thể của quyền lực. Chính vì vậy, dân chủ vừa là mục tiêu vừa là động lực cho sự phát triển của công cuộc đổi mới đất nước. Dân chủ luôn luôn là mục tiêu lớn của cách mạng Việt Nam và dân chủ hóa là con đường để hiện thực hóa mục tiêu đó. Tuy nhiên, mở rộng dân chủ và quá trình dân chủ hóa phải được thực hiện trên một nền tảng pháp luật vững chắc và một cơ chế hoạt động hợp lý, có hiệu quả từ phía nhà nước. Xây dựng một Nhà nước pháp quyền XHCHN vững mạnh chính là một biện pháp quan trọng nhằm khắc phục những hạn chế của chế độ dân chủ trước đây, góp phần tiếp tục đẩy mạnh quá trình dân chủ hóa và đáp ứng tốt hơn đòi hỏi tất yếu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCHN.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI Đảng Cộng sản Việt Nam họp từ ngày 12 tháng 01 năm 2011 đến ngày 19 tháng 1 năm 2011 đã tiếp tục khẳng định mục tiêu xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực. Từ mục tiêu này, Đảng ta khẳng định Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Nhà nước phục vụ nhân dân, gắn bó mật thiết với nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân; có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và

trùng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm, lạm quyền, xâm phạm quyền dân chủ của công dân; giữ nghiêm kỷ cương xã hội, nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân.

1.2. Sắc lệnh tổ chức và hoạt động của HĐND và ủy ban Hành chính (UBHC) (số 63/SL ngày 22-11-1945) do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký là văn bản pháp luật đầu tiên đặt nền móng cho việc tổ chức, hoạt động của HĐND các cấp. Trải qua các giai đoạn lịch sử, thiết chế HĐND đã không ngừng được hoàn thiện, đóng một vai trò hết sức quan trọng trong bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Tuy nhiên, trong những năm qua, do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan nên trong thực tế hoạt động của HĐND ở nhiều địa phương vẫn còn mang tính hình thức chưa phát huy một cách có hiệu quả vị trí, vai trò của mình.

1.3. Cải cách hành chính nhà nước đặt ra yêu cầu cấp thiết là cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và nông thôn. Quá trình cải cách hành chính ở nước ta thời gian qua đã đạt được một số kết quả tích cực, song trên thực tế vẫn còn nhiều hạn chế, vướng mắc về thể chế, tổ chức bộ máy, con người và hiệu quả quản lý. Việc tiếp tục đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở cả trung ương và địa phương, phân biệt chính quyền đô thị và nông thôn đang là đòi hỏi bức thiết hiện nay. Nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội bền vững của các địa phương trong những năm tiếp theo đòi hỏi phải tiếp tục xây dựng và hoàn thiện chính quyền địa phương, đáp ứng các yêu cầu, chuẩn mực của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế.

1.4. Hiện nay, Quốc hội giao cho Chính phủ thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường với mục đích qua thí điểm sẽ

tổng kết, đánh giá và xem xét để có chủ trương sửa đổi Hiến pháp, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Trong điều kiện thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân, đơn vị hành chính huyện, quận, phường chỉ còn Ủy ban nhân dân, với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Việc nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường là yêu cầu bức thiết, góp phần kiến nghị đổi mới đồng bộ bộ máy chính quyền địa phương khi việc thí điểm đạt kết quả và triển khai trên diện rộng.

Mặt khác, để có căn cứ sửa đổi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, việc nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường khi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân là việc làm cần thiết.

1.5. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được phân cấp. Phát huy vai trò giám sát của hội đồng nhân dân..., là đòi hỏi khách quan trong quá trình xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam (cụ thể là đảm bảo ngày càng tốt hơn quyền làm chủ của người dân tại cơ sở)

Từ những lý do trình bày ở trên, việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay là rất cần thiết nhằm góp phần tiếp tục hoàn thiện quy định về tổ chức và hoạt động của HĐND, đáp ứng những yêu cầu mà thực tiễn đang đặt ra cho công tác nghiên cứu lý luận về tổ chức và hoạt động của HĐND ở Việt Nam.

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án sẽ tập trung nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam dưới góc độ lý luận và lịch sử Nhà nước và Pháp luật.

2.2. Phạm vi nghiên cứu

- Trình bày một cách có hệ thống các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của HĐND nhằm xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam trong các văn bản pháp luật, các công trình nghiên cứu và trong thực tiễn.

- Trình bày những quan điểm lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về xây dựng chính quyền địa phương (trong đó tập trung vào việc đánh giá thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường), rút ra những yếu tố hợp lý góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận và thực tiễn về đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ của luận án

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận án là xác định những căn cứ lý luận và thực tiễn làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay, góp phần thực hiện thắng lợi công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm rõ khái niệm dân chủ và quá trình xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam.

- Làm rõ khái niệm, vị trí, vai trò, chức năng của HĐND trong bộ máy nhà nước và vai trò của HĐND trong việc đảm bảo quyền làm chủ của người dân.

- Khái quát lịch sử phát triển, thực trạng về mô hình tổ chức và hoạt động của HĐND ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay và xác định những vấn đề hạn chế cần giải quyết nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam.

- Phân tích mô hình tổ chức chính quyền địa phương của một số quốc gia trên thế giới để rút ra những kinh nghiệm có thể vận dụng vào việc xây dựng mô hình tổ chức HĐND ở Việt Nam.

- Xác định quan điểm, định hướng và đề xuất các giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam.

4. Phương pháp nghiên cứu đề tài

4.1. Phương pháp luận

Luận án được thực hiện trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các học thuyết chính trị về nhà nước và pháp luật trên thế giới; các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam về đổi mới bộ máy nhà nước nói chung và Hội đồng nhân dân nói riêng; về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của HĐND trong bộ máy nhà nước. Luận án cũng được nghiên cứu trên cơ sở lý luận về xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam, trên cơ sở nghiên cứu Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác, trước hết là Luật tổ chức HĐND và UBND; những vấn đề rút ra từ việc sơ kết thực tiễn thi hành Nghị quyết của Quốc hội về việc thí điểm không tổ chức HĐND ở một số huyện, quận, phường; những quy định khác về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp.

4.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Trên cơ sở phương pháp luận của triết học Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

- Phương pháp phân tích tài liệu: Phương pháp này được sử dụng để phân tích các tài liệu thu thập được trên cơ sở đó có những đánh giá khoa học về những ưu điểm, hạn chế của các vấn đề nghiên cứu.

- Phương pháp chuyên gia: Phương pháp này được sử dụng để thu thập thông tin và ý kiến từ các chuyên gia, các nhà khoa học trong và ngoài nước liên quan đến vấn đề tổ chức, hoạt động của HĐND và đổi mới tổ chức, hoạt động của thiết chế này trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam thông qua các cuộc trao đổi trực tiếp hoặc gián tiếp qua các phương tiện thông tin hiện đại.

- Phương pháp thống kê: Bằng phương pháp này, tác giả thu thập được các số liệu thống kê cần thiết phục vụ cho việc đưa ra các luận chứng khoa học của mình.

- Phương pháp tổng hợp: Phương pháp này được sử dụng để tổng hợp các số liệu, tri thức có được từ việc phân tích tài liệu, chuyên gia... nhằm đưa ra những luận giải, nhận xét của tác giả về các vấn đề nghiên cứu.

- Phương pháp so sánh: Phương pháp này được sử dụng để so sánh các vấn đề nghiên cứu trong nước tại từng thời điểm hoặc để so sánh với các vấn đề nghiên cứu ở nước ngoài. Từ đó, rút ra bài học và lựa chọn những yếu tố hợp lý, phù hợp để áp dụng trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam.

5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án

Đây là công trình chuyên khảo đầu tiên nghiên cứu một cách toàn diện, hệ thống vấn đề về đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam. Bởi vậy, luận án có những điểm mới sau đây:

- Luận án có cách tiếp cận về HĐND theo lát cắt dựa vào đặc điểm của nền dân chủ và yêu cầu xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ ở Việt Nam, qua đó phát hiện những vấn đề bất cập đang đặt ra cần phải có nhận thức mới, quan điểm mới trong tổ chức và hoạt động của HĐND phù hợp với điều kiện đất nước trong thời kỳ đổi mới;

- Đưa ra quan niệm về dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, từ đó khái quát về những yêu cầu đảm bảo dân chủ trong tổ chức và hoạt động của HĐND;

- Phân tích, đánh giá về thực tiễn thực hiện chủ trương thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Từ đó, đưa ra những nhận xét về ưu điểm, hạn chế của chủ trương này;