

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

-----★-----

TRẦN CÔNG DŨNG

**HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: **Luật Hiến pháp và Luật Hành chính**

Mã số: **62 38 01 02**

LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

PGS.TS BÙI XUÂN ĐỨC

Hà Nội, năm 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tác giả. Các kết quả và số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, đã được các cơ quan chức năng công bố. Những nội dung, luận điểm của luận án chưa được công bố trong bất cứ công trình nghiên cứu độc lập nào. /.

Tác giả luận án

Trần Công Dũng

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu	3
3. Phương pháp nghiên cứu.....	3
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	5
5. Đóng góp mới về khoa học của luận án.....	6
6. Kết cấu của luận án	7
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	8
1.1. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài của luận án	8
1.2. Sự kế thừa và phát triển những vấn đề nghiên cứu	25
1.3. Cơ sở lý luận và giả thuyết nghiên cứu.....	27
1.4. Hướng nghiên cứu của luận án	28
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG	30
2.1. Khái niệm, vị trí, tính chất của các cơ quan chính quyền địa phương	30
2.2. Chức năng của các cơ quan chính quyền địa phương	41
2.3. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan chính quyền địa phương	49
2.4. Các tiêu chí đánh giá về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương.....	60
Kết luận Chương 2	63
Chương 3. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	65
3.1. Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương Việt Nam trong lịch sử	65
3.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật hiện hành.....	75
3.3. Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp theo quy định của pháp luật hiện hành.....	85

3.4. Đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay	91
Kết luận Chương 3	114
Chương 4. YÊU CẦU, PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	115
4.1. Yêu cầu hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay	115
4.2. Phương hướng hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay	117
4.3. Giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay	122
4.3.1. <i>Tiếp tục luật hóa sự phân định thẩm quyền đối với các cơ quan chính quyền địa phương</i>	122
4.3.2. <i>Xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt</i>	125
4.3.3. <i>Hoàn thiện cơ chế kiểm soát của xã hội đối với các cơ quan chính quyền địa phương</i>	129
4.3.4. <i>Tiếp tục xây dựng một mô hình các cơ quan chính quyền địa phương đô thị năng động theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013</i>	131
4.3.5. <i>Tiếp tục xây dựng một thiết chế Hội đồng nhân dân phát huy sức mạnh dân chủ</i>	134
4.3.6. <i>Tiếp tục hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp</i> ...	142
Kết luận Chương 4	146
KẾT LUẬN VÀ HƯỚNG TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU.....	147
CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ	150
DANH MỤC CÁC CÂU HỎI PHÒNG VẤN CHUYÊN GIA	151
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	153

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Xã hội chủ nghĩa:	XHCN
Chính quyền địa phương:	CQĐP
Hội đồng nhân dân:	HĐND
Ủy ban nhân dân:	UBND
Ủy ban hành chính	UBHC
Ủy ban kháng chiến	UBKC
Ủy ban Thường vụ Quốc hội:	UBTVQH

MỞ ĐẦU

Đề tài luận án của nghiên cứu sinh đã được Hiệu trưởng Trường Đại học luật Hà Nội ra Quyết định số 49/QĐ-ĐHLHN-SĐH ngày 10 tháng 01 năm 2012 về việc phê duyệt đề tài, cử cán bộ hướng dẫn nghiên cứu sinh Khóa XVII (2011-2015). Theo Quyết định, đề tài của luận án thuộc chuyên ngành Luật Hiến pháp (mã số 62 38 10 01) nay đã được điều chỉnh thành chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính (mã số 62 38 01 02).

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong mọi quốc gia, vấn đề phân định, phối hợp và kiểm soát quyền lực ở tất cả các cơ quan của bộ máy nhà nước phải luôn được thực hiện một cách rõ ràng, hợp lý. Việc phân định, phối hợp và kiểm soát quyền lực đó càng đặc biệt quan trọng hơn nữa đối với hệ thống cơ quan chính quyền địa phương bởi mọi chủ trương, đường lối của đảng cầm quyền, chính sách, pháp luật của Nhà nước và các quyền tự do, dân chủ của công dân đều được trực tiếp thực thi ở hệ thống cơ quan này. Do vậy, trong tất cả các cuộc cải cách hiến pháp, pháp luật, cải cách hành chính của mọi quốc gia, tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP luôn là vấn đề rất hệ trọng,

Hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương luôn được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm trong quá trình xây dựng và vận hành bộ máy nhà nước. Cương lĩnh Xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng đã khẳng định: “*Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, có sự **phân công phân cấp**, đồng thời **đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất** của Trung ương*”. Đây là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức bộ máy nhà nước của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Riêng về hệ thống các cơ quan CQĐP, trong Kết luận về tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và những nội dung cơ bản về sửa đổi Hiến pháp năm 1992 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI đã nêu một cách cụ thể: *Tiếp tục nghiên cứu, đề xuất phương án quy định về đơn vị hành chính lãnh thổ, cấp hành chính và tổ chức chính quyền địa phương; quy định những vấn đề có tính nguyên tắc về phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương; bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy vai trò, trách nhiệm của địa phương.*

Tinh thần này đã được Hiến pháp năm 2013 thể chế hóa. Hiến pháp năm 2013 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 với những điểm sửa đổi quan trọng ở Chương IX – chương Chính quyền địa phương. Chế định CQĐP đã được Hiến pháp mới quy định với những nội dung mang tính khái quát, có nội hàm rộng hơn, thuận lợi cho việc xây dựng ở Việt Nam một hệ thống các cơ quan CQĐP dân chủ, năng động.

Tuy nhiên, Ngày 19/6/2015, Luật Tổ chức CQĐP đã được Quốc hội Khóa XIII, Kỳ họp thứ 9 thông qua. Tinh thần của Luật là chấm dứt các hoạt động thí điểm không tổ chức HĐND ở các đơn vị huyện, quận và phường, tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP cơ bản trở lại đúng với mô hình của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 ở tất cả các cấp đơn vị hành chính. Điều này thể hiện sự thận trọng của các nhà lập pháp Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, nhưng qua đó cũng phản ánh một thực trạng lúng túng, thiếu nhất quán trong vấn đề nhìn nhận, đánh giá về chính quyền địa phương. Những vướng mắc lý luận này khiến cho một số nội dung quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trong Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 chưa thực sự thuyết phục.

Hơn nữa, Luật tổ chức CQĐP hiện nay vẫn chỉ là một đạo luật khung, còn nhiều vấn đề tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP phải được tiếp tục làm rõ, quy định cụ thể bằng các đạo luật chuyên ngành và các văn bản dưới luật. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã định hướng cho việc xây dựng bộ máy CQĐP hiện nay là: “Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của CQĐP gắn kết hữu cơ với đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị – xã hội ở các cấp”, “Hoàn thiện các mô hình tổ chức CQĐP phù hợp với đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt theo luật định”

Việc đổi mới, hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trên thực tiễn luôn là một quá trình phức tạp, phụ thuộc vào nhiều điều kiện và yếu tố xã hội, đặc biệt là quyết tâm chính trị của đảng cầm quyền và sự đồng thuận xã hội. Thế nhưng, đây vẫn luôn là xu thế phát triển tất yếu của mọi nền hành chính hiện đại. Và, những tri thức khoa học, trong đó có tri thức khoa học luật hiến pháp sẽ dẫn đường cho quá trình chọn lựa cũng như chuẩn bị các điều kiện để xây dựng ở Việt Nam một hệ thống các cơ quan CQĐP hoàn thiện. Từ lý do trên, nghiên cứu sinh chọn vấn đề “*Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*” làm đề tài nghiên cứu cho luận án tiến sĩ luật học của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1- Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở nhận thức về những tính chất, chức năng nhiệm vụ, nguyên lý tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP, từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam, mục đích nghiên cứu của luận án là xác định phương hướng và đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của thiết chế này ở Việt Nam hiện nay.

2.2- Nhiệm vụ nghiên cứu

Từ mục đích đặt ra như trên, luận án tập trung vào các nhiệm vụ chính sau đây:

- *Thứ nhất*, Luận án phải nghiên cứu những vấn đề lý luận như: vị trí, vai trò chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan CQĐP trong bộ máy nhà nước và nguyên lý xây dựng cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của hệ thống cơ quan CQĐP trên cơ sở tham khảo các mô hình CQĐP trên thế giới. Luận án xác định những tiêu chí cơ bản làm cơ sở cho việc phân tích, đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam.

- *Thứ hai*, Luận án phải phân tích, đánh giá thực tiễn tổ chức, hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam trong một quá trình lịch sử phát triển và trong giai đoạn hiện nay, để rút ra các nhận xét về những thành tựu đạt được cũng như những hạn chế, bất cập của thiết chế này, đồng thời chỉ rõ nguyên nhân của những hạn chế, bất cập ấy.

- *Thứ ba*, Trên cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam, luận án xác định những yêu cầu và phương hướng để hoàn thiện thiết chế này.

- *Thứ tư*, Đề xuất giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1- Các phương pháp chung

Để thực hiện đề tài nghiên cứu, luận án sử dụng các loại phương pháp như sau:

- *Phương pháp tiếp cận hệ thống, tiếp cận liên ngành*: Đây là nhóm các phương pháp được sử dụng phổ biến trong nghiên cứu khoa học xã hội và nhân văn được vận

dụng trong nghiên cứu luật học (phương pháp tiếp cận của chuyên ngành Luật hiến pháp, Luật hành chính, Lý luận nhà nước và pháp luật...) để giải quyết vấn đề nghiên cứu của luận án: nghiên cứu một thiết chế trong hệ thống bộ máy nhà nước – các cơ quan CQĐP.

- *Phương pháp nghiên cứu gián tiếp*: Phương pháp được tiến hành thông qua tổng hợp và phân tích tư liệu, số liệu nhất là các số liệu sơ cấp, thông qua việc so sánh các vấn đề nghiên cứu giữa các đối tượng được chọn lựa.

- *Phương pháp nghiên cứu trực tiếp*: Thông qua việc tiếp xúc và trao đổi trực tiếp với các nhà nghiên cứu, những người phụ trách và nghiên cứu lĩnh vực chính trị, pháp luật (trên cơ sở tham khảo các tác phẩm của họ) để thu nhận những thông tin, đặc biệt là các quan điểm, lập luận có giá trị cho luận án.

3.2- Các phương pháp nghiên cứu cụ thể

Để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như sau:

- *Các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh và trừu tượng hóa* được sử dụng trong quá trình xây khái niệm, vị trí, chức năng của CQĐP, phân tích và chứng minh về cơ cấu tổ chức của CQĐP, luận giải những tiêu chí làm cơ sở đánh giá cũng như xây dựng nên các cơ quan CQĐP. Ngoài ra, phương pháp phân tích, tổng hợp còn được sử dụng khi phân tích, tổng hợp số liệu thống kê để chứng minh những hạn chế, bất cập trong thực tiễn hoạt động của HĐND và UBND (Chương 3). Ngoài ra, phương pháp này còn được sử dụng để nâng cao tính khoa học, tính thuyết phục của các giải pháp khoa học đã đề xuất.

- *Phương pháp so sánh luật* được sử dụng trong quá trình làm rõ những ưu và nhược điểm của các nguyên tắc, các mô hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP trên thế giới cũng như Việt Nam (So sánh quy định của Hiến pháp và pháp luật về tổ chức CQĐP của một số nước và Việt Nam qua các thời kỳ). Phương pháp này cũng được vận dụng trong việc xây dựng cơ sở khoa học cho các giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam.

- *Phương pháp mô tả và phân tích quy phạm* chủ yếu được sử dụng trong quá trình làm rõ những quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan CQĐP, chỉ rõ những hạn chế của pháp luật trong việc phân định thẩm quyền của chính

quyền trung ương và CQĐP, những hạn chế trong việc tổ chức thực hiện, kiểm soát chức năng, nhiệm vụ của CQĐP...

- *Phương pháp chuyên gia:* Do điều kiện nghiên cứu, phương pháp chuyên gia được luận án sử dụng với các chuyên gia trong nước. Nhóm thứ nhất là các chuyên gia nghiên cứu hiến pháp học có các công trình nghiên cứu về CQĐP: GS. TS Nguyễn Đăng Dung, GS.TS Thái Vĩnh Thắng, PGS.TS Trương Đắc Linh, PGS.TS Nguyễn Cửu Việt ... và PGS.TS Bùi Xuân Đức (người hướng dẫn khoa học đối với Luận án này). Nhóm thứ hai gồm các nhà nghiên cứu đồng thời là nhà hoạt động thực tiễn: Ông Đặng Đình Luyện (nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội), TS Thang Văn Phúc (nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ). Việc tiếp cận, khai thác thông tin đã được thực hiện qua các cuộc phỏng vấn trực tiếp, ghi chép ý kiến phát biểu, tham luận của các chuyên gia này ở các cuộc Hội thảo, trên cơ sở tham chiếu các công trình nghiên cứu đã công bố của họ.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1- Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề khoa học luật hiến pháp về tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam hiện nay. Do vậy, các nội dung cơ bản mà luận án tập trung nghiên cứu là:

- Bản chất, nguyên lý và thực trạng tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam – những cơ quan trực tiếp tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật, thực hiện ý chí và nguyện vọng của Nhân dân địa phương.

- Yêu cầu của xã hội, quan điểm đường lối của Đảng và những định hướng của Nhà nước để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP.

4.2- Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi không gian: Thực tiễn ở Việt Nam.

- Phạm vi thời gian: Luận án khảo sát thực tiễn tổ chức và hoạt động của các cơ quan CQĐP ở Việt Nam từ năm 1992 đến nay.

Ngoài ra, trong quá trình nghiên cứu, tùy từng nội dung, luận án tham khảo, so sánh, đối chiếu với những quan điểm, tư tưởng của các học giả, nhà nghiên cứu luật học