

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**



1996
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH**

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ

**CHẾ ĐỘ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG TRÊN THẾ GIỚI
VÀ VẤN ĐỀ ÁP DỤNG TRONG ĐỔI MỚI TỔ CHỨC
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM**

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

TP. HỒ CHÍ MINH – NĂM 2020

PHẦN MỞ ĐẦU:

1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu đề tài

Phương thức tổ chức CQĐP là nội dung hành chính – chính trị cơ bản của tất cả các quốc gia. Ở mỗi nhà nước, tùy vào điều kiện chính trị, dân cư, văn hóa, truyền thống pháp lý sẽ lựa chọn một phương thức phù hợp điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền TƯ và ĐP. Cho đến nay, có hai trường phái/ nguyên tắc đối lập nhau là tập trung và phi tập trung, tuy vậy, không có nhà nước nào chỉ áp dụng nguyên tắc tập trung hoặc phi tập trung mà luôn có sự kết hợp giữa hai nguyên tắc này theo một tỷ lệ nhất định tùy vào nhu cầu chính trị và mục tiêu quản lý trong từng giai đoạn khác nhau. Dù không mâu thuẫn, nhưng so với tập trung thì phi tập trung trong quá trình phát triển, luôn là phương thức ưu thế hơn vì tính hiệu quả cũng như những giá trị dân chủ mà nó mang lại cho nhà nước. Có nhiều hình thức phi tập trung, tùy vào mức độ, có thể chia thành các hình thức sau: tản quyền, phân quyền, ủy quyền, phân cấp quản lý, trong đó phân quyền là hình thức phi tập trung triệt để nhất, là nguyên tắc xuyên suốt của chế độ TQĐP.

Muốn hội nhập và phát triển thì mỗi quốc gia đều phải có một nguyên tắc phi tập trung phù hợp, có vị trí, vai trò là nguyên tắc chủ đạo, điều tiết mối quan hệ giữa TƯ và ĐP. Ở Việt Nam, đã có một thời gian dài nước ta áp dụng chế độ *phân cấp quản lý*, mà hiện nay quy định trong Luật tổ chức CQĐP năm 2015 (viết tắt là Luật Tổ chức CQĐP) là “*phân quyền, phân cấp, ủy quyền*” - mà về cơ bản không có sự thay đổi về chất so với phân cấp quản lý trước đây. Về bản chất, “phân cấp quản lý” hay “phân quyền, phân cấp, ủy quyền” là những phương thức được hình thành trên nền tảng của nguyên tắc tập trung dân chủ, trong đó tập trung, tập quyền là chủ đạo. Về lý luận, rõ ràng, các nguyên tắc phân định thẩm quyền này là những cách gọi né tránh và không được hình thành trên cơ sở một lý thuyết khoa học minh định. Từ đó mô hình tổ chức CQĐP Việt Nam là mô hình lai tạo, khó lý giải, đã để lại nhiều bất cập từ pháp luật đến thực tiễn kinh tế, chính trị, xã hội, đặc biệt không phù hợp cho định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Từ cơ sở lý luận, thực tiễn đó, việc nghiên cứu và làm rõ một nguyên tắc phi tập trung khác có cơ sở khoa học rõ ràng như nguyên tắc phân quyền để xây dựng, cải cách, phát triển mô hình CQĐP ở nước ta là cần thiết và cấp bách. Lý giải về tính cấp thiết của việc nghiên cứu lý luận, cơ sở khoa học của chế độ TQĐP và ứng dụng của mô hình này trong đổi mới CQĐP nước ta, tác giả tổng kết như sau:

Thứ nhất, về tính toàn cầu và tính ưu việt của mô hình TQĐP

TQĐP ngày nay đã rất phát triển ở nhiều quốc gia, từ những nước phát triển đến những nước đang phát triển vì những giá trị kinh tế, chính trị, nhân văn mà nó mang lại. Việt Nam đang trên đường phát triển, mở rộng quan hệ kinh tế, văn hóa, ngoại giao, hướng đến xây dựng nhà nước pháp quyền... nên Việt Nam cũng sẽ không thể nằm ngoài quỹ đạo chung đó, bởi lẽ Việt Nam đã cam kết và trên thực tế đang chủ động và tích cực tham gia vào quá trình hội nhập khu vực và quốc tế mà ở đó mẫu số chung của phân chia quyền lực theo chiều dọc là xu hướng TQĐP.

Thứ hai, về những hạn chế của mô hình CQĐP nước ta và nhu cầu đổi mới theo hướng tiếp thu hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP.

Do đặc thù về lịch sử và nhiều nguyên nhân khác mà Việt Nam có một thời gian dài áp dụng cơ chế quản lý tập trung. Trong điều kiện mới, việc chuyển đổi mô hình quản lý từ tập

trung sang phi tập trung là bức thiết. Dù vậy, sau nhiều lần cải cách, mô hình tổ chức CQĐP Việt Nam vẫn loay hoay trong các khái niệm “phân quyền, phân cấp, ủy quyền” thiếu sự nghiên cứu đầy đủ, căn cơ, có tính hệ thống. Xét về chính trị, những hạn chế của thể chế CQĐP hiện tại sẽ gây nên sự phản kháng từ phía người dân vì dân chủ ĐP bị xem nhẹ, nguy cơ xâm phạm quyền con người, quyền công dân. Xét về kinh tế xã hội, đó là mô hình cản trở sự phát triển của nền kinh tế và phát triển bền vững. Những hệ quả đó hoàn toàn không bảo đảm cho mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Lý luận TQĐP và thực tiễn áp dụng mô hình này ở các quốc gia cho thấy, nó là mô hình có thể hóa giải trạng thái tổ chức CQĐP nước ta và đặc biệt không xung đột với truyền thống pháp lý Việt Nam.

Từ những cấp thiết nêu trên, chúng tôi cho rằng, việc nghiên cứu thấu đáo cơ sở lý luận của chế độ TQĐP trên thế giới để có một sơ sở lý luận, thực tiễn cho việc đổi mới CQĐP Việt Nam theo xu hướng tiếp nhận những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP phù hợp với truyền thống chính trị - pháp lý nước ta là điều cần thiết. Do đó, tác giả chọn đề tài “*Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề áp dụng trong đổi mới tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam*” làm Luận án Tiến sĩ của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Nhằm lý giải sự tương thích, không mâu thuẫn của lý luận TQĐP với mục tiêu đổi mới chính trị, kinh tế xã hội nước ta;

Nhằm tìm ra giải pháp hợp lý về lý luận và thực tiễn cho việc đổi mới mô hình tổ chức CQĐP, nâng cao hiệu quả hoạt động của CQĐP, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và bảo đảm mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Một là, làm rõ lý luận về chế độ TQĐP trên thế giới và chứng minh được tính ưu việt của nó so với các nguyên tắc tổ chức CQĐP khác, đồng thời xác định được những nét đặc trưng của chế độ TQĐP có thể áp dụng được trong việc đổi mới chính quyền ĐP Việt Nam.

Hai là, làm rõ tính cấp thiết của việc đổi mới tổ chức CQĐP ở nước ta hiện nay

Ba là, chứng minh được rằng việc tiếp nhận những nội dung hợp lý của chế độ TQĐP trong việc đổi mới CQĐP hiện nay là phù hợp.

Bốn là, đề ra được những giải pháp cụ thể cho việc đổi mới tổ chức CQĐP ở Việt Nam theo hướng tiếp nhận những nội dung hợp lý của chế độ TQĐP.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Nguồn gốc ra đời, bản chất, đặc trưng, ý nghĩa, nội dung, mô hình của chế độ TQĐP. Yếu tố tự trị trong lịch sử tổ chức CQĐP Việt Nam và hiện nay, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQĐP, định hướng cải cách hành chính, mục tiêu phát triển đất nước, xu hướng đổi mới, truyền thống pháp lý.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Về phạm vi khoa học: Luận án thuộc chuyên ngành Hành chính – Hiến pháp nên phạm vi nghiên cứu chủ yếu là lý luận chính trị - pháp lý.

Về không gian: Luận án có một phần khá lớn nghiên cứu hệ thống lý luận pháp lý của chế độ TQĐP trên thế giới nên phạm vi nghiên cứu là các nước trên thế giới nói chung, trong đó tập trung vào những quốc gia có truyền thống tự quản lâu đời như: Anh, Ấn Độ, Ý, Đức... Hay những quốc gia có chế độ TQĐP phát triển mạnh hiện nay như: các nước EU, Mỹ, Singapore, Nhật Bản... Sau nghiên cứu nước ngoài, luận án tập trung nghiên cứu về thực tiễn Việt Nam.

4. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý thuyết

Để đạt được mục tiêu và kết quả nghiên cứu, Đề tài dựa vào cơ sở lý thuyết sau:

Thứ nhất, các quan điểm, học thuyết, lý luận về TQĐP; Bao gồm: lý thuyết về tập trung và phi tập trung, trực tiếp hơn là lý thuyết phân quyền, tản quyền và quan điểm về phân cấp quản lý ở Việt Nam. Những lý thuyết này đóng vai trò luận giải cơ sở lý luận và xu hướng vận động của chế độ TQĐP

Thứ hai, quan điểm, lý thuyết về dân chủ, về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, quyền con người, quyền công dân. Các lý thuyết này là cơ sở cho việc nghiên cứu giá trị cốt lõi của chế độ TQĐP và tính quy luật của chế độ này, đồng thời làm rõ sự mâu thuẫn trong mô hình tổ chức CQĐP nước ta.

Thứ ba, các nguyên tắc hiến định, các lý thuyết pháp lý về CQĐP. Các nguyên tắc, lý thuyết pháp lý dùng để luận giải cho thực trạng tổ chức CQĐP nước ta, định hướng đổi mới từ việc áp dụng hệ lý luận TQĐP.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

- *Phương pháp luận và hướng tiếp cận của đề tài nghiên cứu*

Tác giả sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác-LênNin.

Đề tài đi theo cách tiếp cận truyền thống là từ lý luận chung đến thực tiễn, từ cái chung và phạm vi rộng đến cái riêng và phạm vi hẹp, từ vấn đề nền tảng đến vấn đề cụ thể chi tiết, từ vấn đề phổ quát đến vấn đề đặc thù, riêng biệt. Về thời gian, đề tài vẫn theo cách nghiên cứu chung là từ lịch sử đến hiện tại và đề xuất giải pháp cho tương lai.

- *Các phương pháp nghiên cứu cụ thể*

Tác giả sử dụng kết hợp cả phương pháp nghiên cứu lý thuyết và nghiên cứu thực tiễn. Trong đó, phương pháp nghiên cứu lịch sử và mô hình hóa được sử dụng chủ đạo, xuyên suốt trong luận án. Tùy vào mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể ở các chương, tác giả sử dụng kết hợp thêm các phương pháp khác như:

Chương 1: Để đánh giá được tổng quan tình hình nghiên cứu, những gì đã nghiên cứu và những gì cần phát triển thêm tác giả sử dụng chủ yếu phương pháp tổng hợp, nghiên cứu so sánh.

Chương 2, 3: Sử dụng thêm phương pháp phân tích và tổng hợp lý thuyết để tổng hợp những nội dung lý luận của chế độ TQĐP. Bên cạnh đó, sử dụng phương pháp phân loại và hệ thống hóa lý thuyết, tổng kết để làm rõ những đặc trưng cơ bản của chế độ TQĐP ở nông thôn và đô thị trên thế giới.

Chương 4: Ngoài phương pháp tổng hợp lịch sử, sử dụng thêm phương pháp nghiên cứu thực tiễn, tổng kết để làm rõ thực trạng tổ chức CQĐP Việt Nam từ lịch sử đến hiện tại, kết hợp phương pháp giả thuyết, kiểm chứng để đưa ra những giải pháp cụ thể.

5. Cái mới của đề tài luận án:

Thứ nhất, phân tích, minh chứng, luận giải đầy đủ về cơ sở lý luận, cơ sở khoa học và thực tiễn của chế độ TQĐP trên thế giới; theo đó, những nội dung lý luận chuyên sâu về chế độ TQĐP được trình bày toàn diện;

Thứ hai, phác họa, giải mã, tổng kết lịch sử hình thành, phát triển và xu hướng của chế độ TQĐP trên thế giới.;

Thứ ba, xác lập về lý thuyết và thực tiễn những đặc trưng của mô hình TQĐP ở vùng đô thị và nông thôn, đặc biệt là những ứng dụng trong đổi mới CQĐP Việt Nam.

Thứ tư, phân tích và đánh giá yếu tố tự trị trong lịch sử tổ chức CQĐP Việt Nam trong lịch sử và hiện tại cũng như những kinh nghiệm có thể tiếp thu.

Thứ ba, lý giải rõ sự hòa hợp giữa những đặc trưng của chế độ TQĐP với điều kiện chính trị, kinh tế xã hội đặc thù của Việt Nam và đặt vấn đề tiếp thu những đặc trưng hợp lý của chế độ TQĐP vào đổi mới tổ chức CQĐP Việt Nam ở vùng nông thôn và đô thị. Luận giải những hiệu quả chính trị, kinh tế - xã hội có thể đạt được từ việc đổi mới CQĐP theo hướng tiếp thu hạt nhân của chế độ TQĐP

6. Cơ cấu và nội dung của luận án

Luận án được cơ cấu thành 4 chương với nội dung tóm tắt như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến đề tài

Các tài liệu nước ngoài (tiếng Anh) viết về chế độ TQĐP khá phổ biến, các nội dung lý luận về chế độ TQĐP được nhiều tác giả ở nhiều quốc gia khác nhau nghiên cứu. Liên quan trực tiếp đến luận án, các nội dung được các tác giả nước ngoài nghiên cứu được khảo sát theo vấn đề nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, về khái niệm chế độ tự quản địa phương, có tác phẩm như: Một số nghiên cứu điển hình có nội dung này như: (1) Durga Kanta Sarmah (1997), *Political Science*, new ages international limited publisher, Chương 18; (2) AL-Hossienie CA, Chowdhury MS. Islam F (2012), *Empowering Rural Women in Bangladesh: The Role of Union Parishad as a Local Self-government Body*, SUST Journal of Public Administration, 2(1) December 2009, published in August 2011, ISSN 2073-8293;

Thứ hai, về cơ sở lý thuyết của TQĐP, có tác phẩm: (1) Alper Ozmen (2014), *Notes to the concept of decentralization*, European Scientific Journal, edition vol.10, No.10; (2) Merilee S. Grindle (2007), *Going Local, decentralization democracy, and the promise of good governance*, Princeton University Press Published.

Thứ ba, về lý thuyết quyền tự nhiên của chế độ tự quản địa phương. Có tác phẩm như: (1) Tasneem Sikander (2015), *A Theoretical Framework of Local Government*, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 5, No. 6(1); (2) Thomas Linzey, Daniel E. Brannen Jr và

Elizabeth Dunne (2015), *The people's right of local, community self government*, The community Environmental Legal Defense Fund

Thứ tư, tính phi nhà nước của chế độ tự quản địa phương, được đề cập trong: Norbert Kersting, Angelika Vetter (2003), *Reforming Local Government in Europe_ Closing the Gap between Democracy and efficiency*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Thứ năm, các đặc trưng của tự quản địa phương: (1) Rodney L. Mott (1949), *Home rule for America's Cities*, American Municipal Associate; (2) Núria Bosch and José M. Durán (2008), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lesson from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing Limited

Thứ bảy, về vai trò và hạn chế của chế độ tự quản địa phương: (1) Howard Elcock (2005), *Local government - Policy and management in local authorities*, published in the Taylor & Francis e-Library; (2) Keith L Miller (2002), *Advantages and Disadvantages of local government decentralization*, a presentation to the caribbean conference on local government and decentralization, Georgetown, Guyana

Thứ tám, về mô hình chính quyền tự quản địa phương ở nông thôn và đô thị: có các tác phẩm như: (1) M. Warner & A. Hefetz (2003), *Rural and urban differences in privatization: limits to the competitive state*, Environment and Planning C: Government and Policy, vol.2; (2) Merilee S. Grindle (2007), *Going Local, decentralization democratisation, and the promise of good governance*, Princeton University Press Publis

Thứ chín, về nguyên tắc, nội dung, phạm vi của chế độ tự quản địa phương: được nghiên cứu trong: 1) Suvi Kuusi (2009), *Aspects of Local Self-Government: Tanzania, Kenya, Namibia, South Africa, Swaziland and Ghana*, ISBN 978-952-213-520-9, The Association of Finnish Local and Regional Authorities Helsinki, Finland; (2) Michael Tkacik (2008), Characteristics of Forms of Autonomy, International Journal On Minority & Group Rights 15, no. 2/3 (June 2008).

Thứ mười, về vấn đề bảo đảm, bảo và cơ chế kiểm soát tự quản địa phương: có trong tác phẩm: Eckart Hien (1993), *The Judicial interpretation of local self government* được trình bày trong cuốn sách *Conference on the European Charter of Local Self-Government*, Council of European public; (2) Local Government Denmark (2009), *The Danish self local government system*, Produced by (LGDK)

1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Với các tài liệu trong nước, luận án tổng quan theo các nội dung chính sau:

Thứ nhất, những vấn đề lý luận về các hình thức phi tập trung hóa trên thế giới và chế độ tự quản địa phương, có tác phẩm như: 1) Nguyễn Đăng Dung (2003), *Bàn về cải cách chính quyền nhà nước ở ĐP*, tạp chí NCLP số 9; (2) Nguyễn Cửu Việt (2010), *Khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền*, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học 26; (3) Bùi Xuân Đức (2007), *TQĐP – vấn đề nhận thức và vận dụng ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí NN và PL số 1

Thứ hai, về phân cấp, phân quyền ở Việt Nam; (1) Nguyễn Ngọc Chí (2010), *Phân loại tản quyền, phân cấp, phân quyền*, tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học; (2) Phạm Hồng Thái (2011), *Phân quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước – Một số khía cạnh lý luận, thực tiễn và pháp lý*, tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học

Thứ ba, về yếu tố tự quản, tự trị của chính quyền địa phương Việt Nam trước 1945. Được nghiên cứu trong: (1) Vũ Quốc Thông (1973), *Pháp chế sử Việt Nam*, Tủ sách Đại học Sài Gòn; (2) Dương Kinh Quốc (1988), *Chính quyền thuộc địa ở Việt Nam trước năm 1945*, NXB Khoa học xã hội; (3) Nguyễn Minh Tuấn (2006), *Tổ chức chính quyền thời kỳ phong kiến ở Việt Nam*, NXB Tư pháp

Thứ ba, về yếu tố tự quản, tự trị của chính quyền địa phương Việt Nam hiện nay: (1) Trương Đắc Linh và Nguyễn Cửu Việt (2011), *Sửa đổi Hiến pháp: nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý*, tạp chí Khoa học pháp lý số 3; (2) Nguyễn Văn Cường (2015), *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền TƯ và CQDP tại Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia

Thứ tư, về vấn đề phân chia đơn vị đơn vị hành chính-lãnh thổ - cơ sở cho tổ chức chính quyền địa phương: (1) Nguyễn Cửu Việt (2010), *Tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ: cơ sở của cải cách hành chính ĐP*, Tạp chí Khoa học Pháp lý số 2; (2) Phạm Hồng Thái (2010), *Một số vấn đề về phân chia đơn vị hành chính – lãnh thổ*, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, số 26; (3) Nguyễn Thị Phương (chủ biên, 2013), *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia

Thứ năm, về vấn đề đổi mới chính quyền địa phương nước ta theo hướng tiếp thu hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương phù hợp với quan điểm chính trị và truyền thống pháp lý của Việt Nam: (1) Vũ Thư (2004), *Về xu hướng phát triển của CQDP nước ta*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 9; (2) Bùi Xuân Đức (2007), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, NXB Tư Pháp; (3) Trương Đắc Linh (2014), *Những điểm mới cơ bản của Hiến pháp 2013 mở đường cho việc đổi mới tổ chức CQDP*, tạp chí Khoa học pháp lý số 1

1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

Qua khảo sát tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan trực tiếp đến nội dung nghiên cứu của luận án, tác giả có nhận xét chung rằng: **Thứ nhất, những kết quả nghiên cứu của các tác giả trong và ngoài nước mà luận án được tiếp thu và kế thừa là rất lớn.**

Với các tài liệu nước ngoài. Nhìn chung, ở nước ngoài các nghiên cứu về TQDP là rất phổ biến, có thể nói, từ các nhà nghiên cứu, các học giả, các giáo sư ở các trường đại học cho đến các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức nghiên cứu của chính phủ đều tham gia nghiên cứu và có những đánh giá, nhận định, phác thảo về chế độ TQDP. Từ tổng quan mà tác giả khảo sát được cho thấy các công trình nghiên cứu nước ngoài đã đóng góp nền tảng lý luận quan trọng nhất về chế độ TQDP, là một mảng kiến thức hiện còn rất hạn hẹp ở Việt Nam. Các nội dung lý luận cơ bản về chế độ TQDP như: khái niệm, nguồn gốc, tính chất, vai trò, nguyên tắc, mô hình, nội dung, cơ chế bảo vệ và bảo đảm chế độ TQDP... đều được nhiều tác phẩm nước ngoài phân tích, đánh giá ở những khía cạnh khác nhau, do đó đã đóng góp lớn cho việc nghiên cứu hoàn chỉnh nội dung lý luận về chế độ TQDP của luận án. Có những nội dung lý luận đắt giá về chế độ TQDP mà hiện nay thậm chí chưa được nghiên cứu chính thức ở Việt Nam đã được các tác giả nước ngoài làm rõ như: cơ sở lý thuyết của chế độ TQDP, cơ sở cho sự ra đời chế độ TQDP, sự khác nhau giữa các thuật ngữ “TQDP” và “tự trị ĐP”, cơ chế bảo đảm và bảo vệ chế độ TQDP, nguyên tắc của TQDP hay mô hình TQDP theo tính chất lãnh thổ... Do đó, với các công trình nghiên cứu nước ngoài bằng tiếng Anh mà tác giả khảo sát, luận án đã tiếp thu được nhiều quan

điểm lý luận quan trọng khi nghiên cứu lý luận về chế độ TQĐP. Đặc biệt, quan điểm đổi mới CQĐP theo mô hình tự quản tức đồng nghĩa với việc lựa chọn một mô hình CQĐP “phù hợp” với truyền thống chính trị, văn hóa, dân cư, lãnh thổ của mỗi nhà nước, thậm chí đó là sự cải cách đặc thù mà các tác giả nước ngoài thể hiện đã có giá trị tham khảo rất lớn cho việc nghiên cứu nội dung đổi mới CQĐP Việt Nam theo hướng tiếp thu những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP của luận án.

Khác với tài liệu nước ngoài được chúng tôi khai thác và sử dụng chủ yếu ở nội dung cơ sở lý luận của luận án, thì các tài liệu trong nước ngoài cung cấp những tri thức, lập luận, quan điểm khoa học còn có những kết luận, chứng minh từ thực tiễn nên về tổng thể, nguồn tài liệu trong nước có giá trị tham khảo tốt ở cả hai nội dung: lý luận và thực tiễn.

Ở nội dung lý luận, một số công trình có giá trị tham khảo tốt ở các vấn đề cơ bản như: vấn đề phi tập trung hóa và chế độ TQĐP, khái niệm về TQĐP, bản chất của phân cấp quản lý ở Việt Nam, vấn đề phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ với mô hình tổ chức CQĐP, giá trị lịch sử, truyền thống của chế độ tự trị xã thôn ở Việt Nam, cơ sở lý luận, lịch sử cho việc đổi mới CQĐP Việt Nam theo hướng tự quản hoặc tiếp thu những hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản.

Riêng các nội dung về thực tiễn pháp lý cũng như thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQĐP Việt Nam thì các tài liệu trong nước có giá trị tham khảo tốt với luận án. Những kết luận, quan điểm, đánh giá của nhiều tác giả được xem là kết luận quan trọng, xác đáng, như: kết luận về bản chất của phân cấp quản lý, thực trạng mô hình tổ chức CQĐP hiện nay, những tác động của mô hình tổ chức CQĐP hiện tại dưới góc độ hành chính, chính trị **Thứ hai**, dù có giá trị tham khảo tốt ở nội dung lý luận của luận án nhưng **các công trình nước ngoài** vẫn có những điểm cần phát triển thêm, bao gồm: (1) hệ thống lý luận và cơ sở khoa học của chế độ TQĐP, thực tiễn thực hiện trên thế giới và xu hướng phát triển của mô hình này; (2) giá trị của truyền thống pháp lý tích cực có thể phát huy của chế độ xã thôn tự trị Việt Nam thời phong kiến và khả năng kế thừa cho việc đổi mới CQĐP; (3) vai trò của phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ với tổ chức CQĐP; (4) nhu cầu đổi mới tổ chức CQĐP theo hướng phân quyền, tự quản và việc tiếp thu những đặc trưng hợp lý của chế độ TQĐP cho việc đổi mới CQĐP hiện tại; (5) những tiền đề cho việc áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP; (6) Lý giải sự hòa hợp của hạt nhân của chế độ TQĐP với truyền thống pháp lý và thể chế chính trị Việt Nam

4. Câu hỏi nghiên cứu và các giả thuyết nghiên cứu

1.4.1. Câu hỏi nghiên cứu

Để làm rõ vấn đề “Chế độ TQĐP trên thế giới và vấn đề tiếp nhận trong việc đổi mới CQĐP Việt Nam”, chúng tôi đặt ra các câu hỏi nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, nội dung lý luận và cơ sở khoa học của chế độ TQĐP là gì?

Thứ hai, vai trò và hạn chế của chế độ TQĐP?

Thứ ba, nguồn gốc hình thành và các kiểu tổ chức TQĐP theo lãnh thổ?

Thứ tư, thực trạng mô hình tổ chức CQĐP Việt Nam như thế nào và nhu cầu đổi mới?

Thứ năm, nên vận dụng như thế nào mô hình tổ chức CQĐP tự quản vào đổi mới CQĐP Việt Nam hiện nay? Những phương hướng và giải pháp cụ thể?

1.4.2. Các giả thuyết nghiên cứu

Từ câu hỏi nghiên cứu, chúng tôi đưa ra các giả thuyết nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, chế độ TQĐP là mô hình tổ chức CQĐP được hình thành từ lý thuyết phân quyền, có bản chất là phát huy tối đa dân chủ, chủ quyền nhân dân ở ĐP, phát huy cao độ tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm của CQĐP, có kỹ thuật tổ chức là sự đa dạng hóa các phương thức tổ chức CQĐP, có nguyên tắc tổ chức, có phạm vi tự quản và nội dung mang tính mở, đa dạng, linh hoạt; phù hợp với hầu hết các tính chất lãnh thổ, kiểu nhà nước và phù hợp với các thể chế chính trị khác nhau.

Thứ hai, chế độ TQĐP dù chưa phải là hoàn hảo tuyệt đối nhưng là mô hình có nhiều ưu điểm nổi bật so với mô hình tổ chức CQĐP tập quyền.

Thứ ba, chế độ TQĐP được tổ chức ở tất cả loại lãnh thổ và được chia thành hai loại chính là chế độ TQĐP vùng nông thôn và chế độ TQĐP vùng đô thị. Mỗi loại đều có những đặc trưng riêng về nguồn gốc, bộ máy, chế độ tổ chức và hoạt động.

Thứ tư, tổ chức CQĐP Việt Nam hiện nay về cơ bản vẫn là mô hình tập quyền XHCN mặc dù có yếu tố phi tập trung nhưng không đáng kể, hoạt động của CQĐP nước ta do đó không hiệu quả, ảnh hưởng tiêu cực đến quyền làm chủ của nhân dân, không phù hợp với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Do đó, việc đổi mới tổ chức CQĐP Việt Nam hiện nay là cấp bách

Thứ năm, xu hướng đổi mới CQĐP nước ta hiện nay là: áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP. Vì: một là, bản chất, các đặc trưng, giá trị của chế độ TQĐP hoàn toàn phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, không xung đột với truyền thống pháp lý Việt Nam, đó là quy luật đổi mới tất yếu của hầu hết các quốc gia theo xu thế chung; hai là, dưới góc độ truyền thống lịch sử, sự lưu dấu của chế độ xã thôn tự trị trong truyền thống, văn hóa nông thôn là một thuận lợi; ba là, về chính trị, xu hướng phát huy dân chủ, xu hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP nước ta được nêu trong các văn kiện Đại hội Đảng gần đây nhất dù không rõ nét nhưng có biểu hiện về xu hướng TQĐP.

CHƯƠNG 2: LÝ LUẬN VỀ CHẾ ĐỘ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG

2.1 Khái niệm chế độ tự quản địa phương

2.1.1. Định nghĩa tự quản địa phương

TQĐP là một kiểu, một nguyên tắc tổ chức CQĐP mà ở đó CQĐP là một bộ máy được dân cư địa phương thành lập theo quy định của pháp luật và sự kiểm soát của trung ương nhằm thực hiện chức năng hành chính – chính trị như một cấp chính quyền, được tự chủ và chịu trách nhiệm cao nhất trong việc quyết định quản lý địa phương trong phạm vi tự quản. Cho đến hiện nay, TQĐP được xem là chế độ phát huy cao nhất quyền chính trị của dân cư địa phương.

2.1.2. Cơ sở của chế độ tự quản địa phương

2.1.2.1. Phi tập trung hóa quản lý địa phương – xu hướng toàn cầu

So với tập trung, phi tập trung hóa đã trở thành xu hướng toàn cầu, là xu thế ở cả các nước phát triển và đang phát triển vì nó được xem là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước phù hợp cho một nền quản trị tốt, hiệu quả và dân chủ. Tổng kết từ quan điểm lý thuyết và thực tiễn, đa số chấp nhận các hình thức khác nhau của phi tập trung quản lý gồm: tản quyền, ủy quyền và phân quyền. Hình thức phi tập trung hóa quản lý cao nhất, tức phân quyền là cơ sở lý

luận của chế độ TQĐP, mặc dù có thể kết hợp với các hình thức phi tập trung khác nhưng nhất thiết phải có sự hiện diện mang tính cơ sở của lý thuyết phân quyền.

2.1.2.2. Phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ thành đơn vị hành chính - lãnh thổ tự nhiên và đơn vị hành chính - lãnh thổ nhân tạo là cơ sở về tổ chức chế độ tự quản địa phương

Xét về điều kiện thực tế, việc hình thành chế độ TQĐP phụ thuộc trực tiếp vào điều kiện về tính chất lãnh thổ. Chế độ TQĐP về cơ bản được hình thành từ lãnh thổ tự nhiên.

Chế độ TQĐP có thể được hình thành ngay cả ở các lãnh thổ nhân tạo đã được tự nhiên hóa chứ không chỉ có các lãnh thổ tự nhiên. Dù vậy, tính tự nhiên sẵn có trong đơn vị hành chính lãnh thổ tự nhiên sẽ ưu thế hơn các lãnh thổ nhân tạo được tự nhiên hóa vì đó là cơ sở cho việc xác lập một chế độ TQĐP đầy đủ.

2.1.3. Lý thuyết quyền tự nhiên và tính phi nhà nước của chế độ tự quản địa phương

2.1.3.1. Lý thuyết quyền tự nhiên và chế độ tự quản địa phương

Lý thuyết cho sự hình thành chế độ TQĐP chủ yếu được tổng kết và phát triển ở những nước có truyền thống TQĐP như Anh, Mỹ, Ý, Đức, Pháp. Theo đó, lý thuyết quyền tự nhiên là lý thuyết cơ bản đặt nền móng cho việc hình thành, phát triển lý luận chung về chế độ TQĐP.

2.1.3.2. Tính phi nhà nước của chế độ tự quản địa phương

TQĐP vì có cơ sở lý thuyết từ quyền tự nhiên, nên chế độ TQĐP có tính phi nhà nước. Tuy nhiên, việc khẳng định tính quyền lực nhà nước của chế độ TQĐP hiện vẫn còn tranh cãi. Theo đó, TQĐP mang tính phi nhà nước nhưng được quản lý bởi nhà nước.

2.1.4. Đặc trưng của chế độ tự quản địa phương

Một là, các ĐP có sự độc lập trong việc quyết định các vấn đề có tính chất ĐP. Tập thể ĐP trực tiếp hoặc thông qua cơ quan TQĐP của mình có quyền tự giải quyết các vấn đề riêng của ĐP, chính quyền TƯ không được can thiệp dưới mọi hình thức trừ những quyết định có nguy cơ ảnh hưởng hoặc xâm hại, cản trở quyền, lợi ích chính đáng của cư dân ĐP.

Hai là, mối quan hệ giữa chính quyền TQĐP và chính quyền TƯ là mối quan hệ độc lập, tương hỗ, chỉ có tính hành chính trong một số trường hợp nhất định

Ba là, CQĐP tự quản được thành lập với hai chức năng cơ bản là chức năng chính trị và chức năng công cộng. Chức năng chính trị đòi hỏi chính quyền TQĐP là nơi thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, chức năng công cộng đòi hỏi chính quyền TQĐP là nơi cung ứng các dịch vụ tốt nhất cho người dân.

Bốn là, các ĐP tự quản có bộ máy riêng không nằm trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước.

Năm là, các cộng đồng TQĐP có tài sản riêng, ngân sách riêng. Sáu là, chính quyền TQĐP có tư cách pháp nhân và phải chịu trách nhiệm độc lập trước nhân dân ĐP về các quyết định của mình.

2.2. Nguyên tắc, nội dung và phạm vi tự quản của chế độ tự quản địa phương

2.2.1. Nguyên tắc của chế độ tự quản địa phương

Hiến chương TQĐP quy định rằng: Nguyên tắc của chính quyền TQĐP sẽ được công nhận trong luật pháp trong nước, và ở đâu có thể thực hiện trong hiến pháp. Theo đó, nguyên tắc của TQĐP là một nội dung pháp lý, được quy định cụ thể ở các quốc gia, có thể là hiến pháp hoặc

luật. Theo đó, nguyên tắc TQĐP được tổng kết gồm hai loại: (1) *Nguyên tắc tự chủ thực thể*: là nguyên tắc có nguồn gốc từ các quốc gia châu Âu – lục địa, nổi bật là Pháp và Đức; (2) *Nguyên tắc tự chủ tại chỗ*: được giới thiệu từ Anh và Hoa Kỳ.

2.2.2. Các nội dung tự quản của chế độ tự quản địa phương

Căn cứ vào nội dung phân quyền, phần lớn các tác giả đều đồng tình rằng, nội dung TQĐP bao gồm: tự quản chính trị, tự quản hành chính và tự quản tài chính. Đó là ba nội dung mà chính quyền TU sẽ chuyển giao, thừa nhận, bảo đảm cho CQĐP khi áp dụng chế độ TQĐP. Thực chất, CQĐP ở chế độ tập trung vẫn có ba nội dung cốt lõi này, chỉ khác là mức độ tự chủ kém, đặc biệt là tự chủ chính trị và tài chính, còn tự chủ hành chính nếu có cũng rất hạn chế. Tự chủ cao nhưng ở ba nội dung này CQĐP cơ bản được xác định như sau: về mặt chính trị, vấn đề tổ chức bộ máy chính quyền được cho là cơ bản; về mặt tài chính, họ nhấn mạnh rằng các cơ quan ĐP có trách nhiệm quản lý ngân sách, tạo doanh thu và chi các tài khoản phù hợp; về mặt hành chính, chủ yếu được thể hiện ở việc phân phối trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cộng và trao cho CQĐP các nhiệm vụ gia tăng cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội.

2.2.3. Phạm vi tự quản của chế độ tự quản địa phương

Phạm vi TQĐP chính là phạm vi được tự chủ của CQĐP. Phạm vi này giải quyết vấn đề ĐP được tự chủ đến đâu, mức độ nào mà thể hiện ra bên ngoài chính là giới hạn thẩm quyền tự quyết của CQĐP

Về lý luận, phạm vi tự quản được xác lập trên cơ sở phạm vi tự quản chính trị và hành chính. Về pháp lý và thực tiễn phân quyền ở các quốc gia thì, vấn đề cần làm rõ là: phạm vi nào, loại việc nào, quyền hạn nào, chức năng nào sẽ thuộc thẩm quyền quyết định của ĐP. Phạm vi TQĐP có cơ sở lý thuyết và cơ sở pháp lý riêng của nó – một nội dung của lý thuyết TQĐP. Việc xác định phạm vi TQĐP có những cơ sở lý thuyết và pháp lý, phương pháp nhất định: *Một, cơ sở lý thuyết của phạm vi tự quản thuộc thẩm quyền ĐP* chính là lý thuyết về quyền tự nhiên của cộng đồng lãnh thổ; *Hai, cơ sở pháp lý của phạm vi TQĐP*: trước hết là hiến pháp, sau đó là các luật về CQĐP. *Ba, phương pháp được áp dụng để xác định phạm vi thẩm quyền của CQĐP trong mối quan hệ với chính quyền TU*.

2.3. Bảo đảm, bảo vệ và cơ chế kiểm soát tự quản địa phương

2.3.1. Bảo đảm, bảo vệ quyền tự quản của địa phương

Bảo đảm cho chế độ TQĐP chính là các điều kiện bên ngoài các yếu tố tạo thành, có vai trò cam kết đối với chế độ tự quản của CQĐP. Đây là điều kiện đủ cho sự hình thành và duy trì chế độ tự quản của chính quyền ĐP. Theo chúng tôi, để bảo đảm cho chế độ TQĐP, bảo đảm hiến pháp là cơ bản và cần thiết nhất, tiếp đến là bảo đảm tài chính.

Về vấn đề bảo vệ quyền tự quản của CQĐP: Tòa án là chủ thể có quyền can thiệp và giải quyết những vấn đề phát sinh trong mối quan hệ giữa chính quyền TU và ĐP.

2.3.2. Kiểm soát đối với cơ quan tự quản địa phương

Các hình thức kiểm soát của nhà nước TU đối với chính quyền TQĐP cụ thể là:

Một là, chính quyền TQĐP phải được nhà nước TU thừa nhận bằng các đạo luật cơ bản như: hiến pháp, luật TQĐP hay luật về CQĐP. *Hai là*, chính quyền TU có thể sử dụng cơ chế *giám hộ hành chính hoặc kiểm tra hành chính* đối với CQĐP; *Ba là*, giám sát của hệ thống tài

phán. **Bốn là**, giám sát chung của Viện Kiểm sát và hệ thống thanh tra của nhà nước; hoặc thông qua cơ chế thẩm định văn bản quy phạm của chính quyền TQĐP. **Năm là**, hình thức giám sát của người dân ĐP.

2.4. Vai trò và hạn chế của chế độ tự quản địa phương

2.4.1. Vai trò của chế độ tự quản địa phương

Thứ nhất, TQĐP sẽ đảm bảo thực hiện nguyên tắc “quyền lực nhân dân” trên thực tế; **Thứ hai**, tự quản địa phương là phương thức tốt nhất đáp ứng nhu cầu xây dựng một nhà nước phục vụ; **Thứ ba**, tổ chức ĐP tự quản là phương thức tổ chức chính quyền tốt nhất để “giải phóng” con người khỏi sự bóc lột và cai trị của quyền lực nhà nước. **Thứ tư**, phân quyền và TQĐP sẽ tạo ra cơ hội và môi trường cho sự hòa giải sự xung đột về lợi ích, là giải pháp cho sự tương đồng và vượt qua sự khác biệt. **Thứ năm**, tự quản địa phương là mô hình quản lý nhà nước theo lãnh thổ hiệu quả nhất.

2.4.2. Những hạn chế của chế độ tự quản địa phương

Thứ nhất, có thể dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các ĐP, gây nên sự chênh lệch lớn về mức sống giữa các vùng, miền và cũng có thể gây nên những sự hỗn loạn về chính trị đặc biệt là sự chênh lệch thấp lại nằm ở những lãnh thổ do người dân tộc thiểu số hay những nhóm tôn giáo khác biệt. **Thứ hai**, chế độ TQĐP có nguy cơ hình thành nên tâm lý “tự quản” dẫn đến sự co cụm của các cơ quan tự quản, tâm lý thờ ơ của dân cư ĐP trước những vấn đề chung của cả nước hay khó khăn của ĐP khác. **Thứ ba**, TQĐP có thể tạo ra những mâu thuẫn tạm thời giữa lợi ích cục bộ ĐP và lợi ích quốc gia; **Thứ tư**, TQĐP có thể gây nên sự tốn kém nhiều hơn về mặt chi phí trong việc cung ứng sản phẩm với số lượng lớn.

Chương 3: LỊCH SỬ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG VÀ ĐẶC TRƯNG TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG VÙNG NÔNG THÔN VÀ ĐÔ THỊ TRÊN THẾ GIỚI

3.1. Nguồn gốc hình thành và sự phát triển của chế độ tự quản địa phương

Chúng tôi khái quát sự hình thành và phát triển của chế độ TQĐP theo các mốc lịch sử cơ bản và theo nhóm nước đồng nhất về truyền thống pháp lý. Theo đó, giai đoạn cổ, trung đại cho thấy: tuy công xã là gốc rễ của TQĐP nhưng chế độ TQĐP chỉ thực sự được thừa nhận chính thức từ khi nhà nước TƯ được xác lập, trạng thái tự quản tự nhiên của công xã thuộc về quản lý xã hội thuần túy, là hình thức phát triển cao của hình thức bày đàn nguyên thủy, do đó nó chưa đủ để hình thành một chế độ độc lập trong lịch sử chính trị - pháp lý thế giới.

Giai đoạn cận hiện đại và ngày nay: là thời điểm các quốc gia có truyền thống TQĐP (Anh, Mỹ, Ý, Đức...) có những giai đoạn tập trung hóa phải vượt qua. Sau thời gian thụt lùi, các nước sau đó đều tiến hành phân quyền mạnh, hoàn thiện về cơ bản thể chế TQĐP.

Có thể nói, nếu tập trung là xu thế của thời cổ, trung đại thì TQĐP là xu thế của lịch sử cận, hiện đại. Đó là sự vận động khách quan, tự nhiên, song hành cùng xu thế phát triển chung của các học thuyết chính trị - pháp lý trên thế giới như: học thuyết về tổ chức quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước, học thuyết về quyền con người, về nhà nước pháp quyền.

3.2. Đặc trưng của tự quản địa phương ở vùng nông thôn và đô thị trên thế giới

3.2.1. Đặc trưng của tự quản địa phương ở vùng nông thôn

Thứ nhất, có sự kết hợp giữa tản quyền và phân quyền trong chế độ TQĐP ở vùng nông thôn.

Thứ hai, về tổ chức bộ máy, với mô hình CQĐP phân quyền thì bộ máy chính quyền tự quản ở vùng nông thôn theo mô hình chung, gồm hai cơ quan: cơ quan tự quản và cơ quan hành chính

Thứ ba, nguồn tài chính cho chính quyền tự quản ở vùng nông thôn được bảo đảm trước hết bằng tài chính tự có, TƯ sẽ hỗ trợ nếu cần thiết cho việc triển khai các chính sách ở ĐP.

Thứ tư, sự hiện diện của các bản Điều lệ tự quản do cộng đồng xác lập, thường gọi là các “charter” hoặc các “home rule”.

3.2.2. Đô thị hóa và đặc trưng tự quản địa phương ở đô thị

Đô thị hóa và những đặc trưng của đời sống đô thị là những yếu tố tác động tạo nên những đặc trưng của chế độ tự quản vùng đô thị.

So với chế độ TQĐP vùng nông thôn, chế độ TQĐP vùng đô thị có những đặc trưng nổi bật như sau:

Thứ nhất, về tên gọi và vị trí, tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ của chính quyền đô thị là đa dạng.

Thứ hai, sự đa dạng về cơ sở pháp lý thành lập và điều chỉnh so với chính quyền nông thôn.

Thứ ba, chính quyền đô thị có tính độc lập, tự chủ cao, nói cách khác là có mức độ tự quản cao so với chính quyền nông thôn

Thứ tư, không giống mô hình chính quyền nông thôn, các đô thị tự quản tập trung vào chức năng công cộng nhiều hơn chức năng chính trị,

Thứ năm, các đô thị tự quản mà chủ yếu là các thành phố tự quản thường có bản quy tắc riêng được áp dụng như nội quy thành phố (home rule) hay còn được gọi là Hiến chương Thành phố (Municipal Charter / City Charter) được tồn tại lâu đời.

Thứ sáu, các đô thị tự quản có sự độc lập cao về tài chính.

Những đặc trưng về mô hình TQĐP ở đô thị và nông thôn có tính ứng dụng cao trong việc nghiên cứu đổi mới tổ chức CQĐP ở các nước theo hướng đa dạng hóa, phù hợp với tính chất lãnh thổ.

Chương 4: YẾU TỐ TỰ TRỊ, TỰ QUẢN TRONG LỊCH SỬ VÀ HIỆN TẠI CỦA MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM VÀ VẤN ĐỀ ÁP DỤNG CHẾ ĐỘ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG TRONG ĐỔI MỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY

4.1. Những yếu tố tự trị trong tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam thời phong kiến

4.1.1. Khái quát lịch sử chế độ tự trị làng xã ở Việt Nam

Trước khi nước Việt Nam phong kiến được đặt dưới sự đô hộ của thực dân Pháp, tổ chức CQĐP Việt Nam có hai đặc điểm nổi bật sau:

Thứ nhất, phương pháp TƯ tản quyền đã được áp dụng ở nước ta từ rất sớm, chủ yếu nhằm bảo đảm cho công tác tổ chức cai trị của nhà vua được tốt hơn, do điều kiện khách quan về dân cư, lãnh thổ chưa chia vì mục đích dân chủ.

Thứ hai, quyền lực nhà vua là tuyệt đối “*tập trung thống thuộc*” và muốn phát triển theo xu hướng chuyên chế nhưng vẫn bị hạn chế nhất định bởi chế độ xã thôn tự trị.

4.1.2. Những yếu tố tự trị trong chế độ làng xã Việt Nam thời phong kiến

Nét đặc sắc trong tổ chức CQĐP dân chủ thời phong kiến là sự thừa nhận và bảo đảm những trạng thái cổ truyền của chế độ xã thôn tự trị. Điều đó được thể hiện qua những dấu hiệu “tự quản” của CQĐP ở đơn vị hành chính cơ bản lúc bấy giờ là làng xã:

Một là, làng/ xã nào cũng có một ban quản trị gần như biệt lập đối với quan chức cấp trên: Ban quản trị gồm hai cơ quan: một cơ quan nghị quyết và một cơ quan chấp hành; **Hai là**, xã nào cũng có tài sản riêng và có quyền tự do sử dụng và định đoạt tài sản đó một cách độc lập, chủ yếu là ruộng đất. **Ba là**, xã nào cũng có một pháp đình riêng dùng để giải quyết những tranh chấp dân sự hay những vụ hình sự nhỏ trong xã, do người có uy tín trong xã phụ trách, có thể là xã trưởng hay vị tiên chỉ (đệ nhất kỳ mục). **Bốn là**, xã nào cũng có một cơ quan tuần phòng riêng để phụ trách công việc bảo vệ an ninh trong xã. **Năm là**, các xã được tự do về phong tục tập quán và tín ngưỡng. **Sáu là**, mỗi xã có một phương thức đặc biệt trong mối quan hệ với các quan chức cấp trên.

Với những đặc trưng trên, chúng tôi đánh giá chung rằng: chế độ xã thôn tự trị ở Việt Nam trước thời Pháp thuộc đã có đầy đủ các đặc điểm của một công xã nông thôn, tương tự một kiểu thể chế TQĐP đang thịnh hành ở các nước phương tây.

4.1.3. Những giá trị lịch sử của chế độ xã thôn tự trị ở Việt Nam đối với nền hành chính – chính trị Việt Nam

Thứ nhất, chế độ tự trị làng xã đã hạn chế phần nào tính cách chuyên chế của chế độ quân chủ tuyệt đối thời phong kiến. **Thứ hai**, chế độ xã thôn tự trị đã giúp các nhà cầm quyền giải quyết một vấn đề quan trọng là thiết lập bộ máy hành chính cấp xã và làm cho bộ máy đó hoạt động nhịp nhàng, hiệu quả mà không mất nhiều công sức của triều đình. **Thứ ba**, với chế độ xã thôn tự trị, triều đình không phải lo lắng về vấn đề an ninh, trật tự của xã, không phải phái binh lính đến mỗi xã, tự mỗi xã có thể tổ chức một cách tốt nhất vấn đề này mà không cần đến sự can thiệp của nhà vua, trừ những trường hợp liên quan đến an ninh quốc gia.

4.2. Yếu tố tự quản trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam và hệ quả của nó

4.2.1. Yếu tố tự quản trong tổ chức chính quyền địa phương từ sau 1945 đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015

4.2.1.1. Yếu tố tự quản trong tổ chức chính quyền địa phương từ sau 1945 đến trước Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015

Từ sau 1945 cho đến trước khi Luật Tổ chức CQĐP 2015 được ban hành, trừ các quy định của hai Sắc lệnh 63 và 77 có tinh thần của TQĐP khá rõ dù không được nêu chính thức thì thể chế pháp lý về CQĐP nước ta sau đó về cơ bản là theo mô hình tập quyền xô viết.

4.2.1.2. Yếu tố tự quản trong tổ chức chính quyền địa phương từ Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015.

Với những quy định tiên đề và có tính mở đường trong Hiến pháp 2013, chế định “chính quyền địa phương” trong Hiến pháp kỳ vọng sẽ được đổi mới quy mô và toàn diện ở Luật Tổ

chức chính quyền địa phương 2015 (Gọi tắt là Luật 2015). Theo đó, Luật 2015 được ban hành với nhiều quy định mới so với Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003 mà theo đánh giá là có chứa đựng hạt nhân tự quản dù rất ít và phần nhiều là hình thức. Tuy nhiên, về nội dung, ba nội dung cần được đổi mới để làm thay đổi cơ bản mô hình tổ chức CQĐP là: nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa TU- ĐP, sự phân chia đơn vị hành chính – lãnh thổ thành đơn vị hành chính lãnh thổ tự nhiên và lãnh thổ nhân tạo, sự phân định chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị thì Luật 2015 về cơ bản đã không có những nội dung mang tính quyết định. Cụ thể:

Thứ nhất, về nguyên tắc phân định thẩm quyền, về bản chất chính là nguyên tắc phân cấp quản lý được áp dụng bao lâu nay và phân quyền, phân cấp hay ủy quyền đều là các mức độ, biểu hiện khác nhau của phân cấp quản lý.

Thứ hai, về tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ: tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ nước ta vẫn được thiết kế theo công thức: đơn vị hành chính lãnh thổ được phân chia theo cấp hành chính, không phân biệt lãnh thổ tự nhiên và nhân tạo.

Thứ ba, tổ chức bộ máy và nhiệm vụ quyền hạn của CQĐP vẫn theo cách quy định cũ, đó là CQĐP ở nông thôn vẫn được chọn là địa bàn chuẩn so với đô thị trong việc tổ chức CQĐP;

Như vậy, mặc dù có một vài tiến bộ so với Hiến pháp 1992 và Luật 2003 nhưng thể chế pháp lý hiện hành về tổ chức CQĐP ở nước ta chưa đủ là thể chế phù hợp cho việc xây dựng CQĐP chủ động, sáng tạo, tự chủ cần thiết để phát triển và hội nhập.

4.2.2. Hệ quả của yếu tố tự quản trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Từ Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp 2003, bây giờ là Luật Tổ chức CQĐP 2015 thì thể chế pháp lý CQĐP vẫn chưa thực sự đứng về phía ĐP, tính tự quản kém, chưa đáp ứng yêu cầu đổi mới CQĐP. Từ đặc trưng tổ chức CQĐP nặng tình tập quyền, hệ quả pháp lý được nhìn thấy rõ nhất và xuyên suốt trong tổ chức và hoạt động CQĐP thời gian qua và hiện nay là tình trạng xé rào, xin cơ chế; hệ quả chính trị tất yếu xảy ra là tình trạng lạm quyền, xa dân, xâm phạm quyền con người, quyền công dân.

4.3. Những hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương có thể tiếp nhận trong đổi mới chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

Từ tình hình thực tiễn tổ chức CQĐP ở nhiều quốc gia trên thế giới, xu hướng phát triển và những tồn tại trong quản lý nhà nước nước ta thời gian qua, vấn đề đổi mới tổ chức CQĐP được đặt ra với nhiều định hướng, giải pháp khác nhau, trong đó, đáng chú ý là giải pháp đổi mới CQĐP theo hướng áp dụng mô hình TQĐP hoặc tiếp thu những đặc điểm hợp lý của chế độ TQĐP phù hợp với đặc điểm truyền thống pháp lý của Việt Nam.

Theo đó, những hạt nhân của chế độ TQĐP được tổng kết từ lý luận và thực tiễn tổ chức CQĐP trên thế giới mà theo chúng tôi là phù hợp với điều kiện Việt Nam, có thể được vận dụng trong đổi mới CQĐP nước ta hiện nay gồm:

(1) Về lý luận mô hình tổ chức TQĐP được thể hiện về lý thuyết là nguyên tắc phân quyền là chủ đạo, có thể kết hợp với tập quyền, tản quyền trong những trường hợp nhất định;

(2) Về kỹ thuật tổ chức, TQĐP là sự đa dạng hóa tổ chức CQĐP theo lãnh thổ và sự không khuôn mẫu trong thiết kế tổ chức mô hình CQĐP;

(3) Về hiệu quả chính trị, kinh tế, xã hội của chế độ TQĐP, cho thấy là tương đồng với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ra.

(4) Về tính phù hợp sẵn có của chế độ TQĐP, đó là ưu điểm lớn, là thế mạnh để chế độ TQĐP vượt qua những rào cản và hòa nhập với truyền thống pháp lý Việt Nam.

Những giá trị chính trị, kinh tế xã hội mà những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP có thể mang lại cho Việt Nam được dự liệu là đất giá ở cả góc độ chính trị và kinh tế - xã hội.

Về chính trị, TQĐP với bản chất phi nhà nước và là mô hình được thiết kế nhằm tôn trọng, phát huy cao nhất quyền chính trị tự nhiên sẵn có của cá nhân và của cộng đồng địa phương sẽ buộc CQĐP phải được xây dựng sao cho thỏa mãn các quyền chính trị của dân cư.

Về hiệu quả kinh tế - xã hội, chế độ TQĐP với ưu điểm là tính phù hợp tự thân, phù hợp với yếu tố lãnh thổ, dân cư, văn hóa, ngành nghề... sự phù hợp đó là đòn bẩy nảy sinh những thể chế quản lý địa phương hợp lý, khai thác được thế mạnh và nguồn lực vốn có của địa phương.

4.4. Những cơ sở cho việc áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương trong đổi mới chính quyền địa phương Việt Nam hiện nay

4.4.1. Những tiền đề lịch sử, chính trị, pháp lý có ý nghĩa cho việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nước ta theo hướng áp dụng các hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương.

Về chính trị, có nhiều chủ trương, đường lối của Đảng có thể hiện quan điểm đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương và bảo đảm sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương

Về pháp lý, những quy định pháp luật có thể hiện tinh thần tự quản địa phương, gồm:

Thứ nhất, Hiến pháp 2013 với nhiều nội dung tiến bộ, có ý nghĩa mở đường, thúc đẩy đổi mới thể chế CQĐP theo hướng phân quyền.

Thứ hai, bên cạnh đó, Luật Tổ chức CQĐP 2015 có một số điểm mới tiến bộ ít nhiều thể hiện tinh thần tự quản, đã đóng góp nhất định cho xu hướng đổi mới chung

Thứ ba, sự đa dạng hóa các đơn vị hành chính lãnh thổ, trong đó đặc biệt là Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, thành phố thuộc thành phố...

Về lịch sử, truyền thống: Những kinh nghiệm của chế độ tự trị làng xã Việt Nam thời phong kiến có thể áp dụng cho cải cách chính quyền địa phương theo hướng tự quản

Trong lịch sử phong kiến Việt Nam, chế độ xã thôn tự trị đã để lại những giá trị thuộc kiến trúc thượng tầng, hình thành một nền tảng về tư duy/ quan niệm vừa có ý nghĩa lịch sử, vừa mang tính chính trị - xã hội rộng lớn. Có thể thúc đẩy cải cách CQĐP theo hướng áp dụng hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP.

4.4.2. Thực tiễn cải cách chính quyền địa phương đã và đang được thực hiện và những bài học kinh nghiệm.

Có thể nói, lịch sử CQĐP Việt Nam thời hiện đại chính là lịch sử của những đề án, kế hoạch, đề xuất về đổi mới CQĐP. Sẽ là một thiếu sót khi không có những đánh giá về những đóng góp cũng như những hạn chế của những đề án, mô hình đổi mới CQĐP thời gian qua dù có những đề án chỉ được bàn trên giấy.

**** Thứ nhất, Đề án Thí điểm bỏ HĐND quận, huyện, phường***

Kinh nghiệm từ đề án: nội dung đề án là hợp lý với xu hướng cải cách CQĐP gọn nhẹ, năng động. Tuy nhiên, vì chưa kết hợp với việc tổ chức lại hợp lý đơn vị hành chính lãnh thổ nên đề án trở nên chủ quan, máy móc, thiếu khoa học.

*** Thứ hai, Đề án Chính quyền đô thị**

Nội dung của đề án cũng chưa xuất phát từ nguyên tắc, nền tảng lý luận chung về mô hình chính quyền đô thị - một kiểu chính quyền TQĐP và cũng không lý giải mối tương quan với truyền thống pháp lý, quan điểm về CQĐP ở Việt Nam.

*** Thứ ba, mô hình cơ chế đặc thù đô thị**

So với đề án chính quyền đô thị thì cơ chế đặc thù cho các đô thị lớn không quy mô bằng và chỉ nhằm giải quyết những điểm nghẽn tạm thời về thể chế ở các đô thị lớn. Quan niệm về cơ chế đặc thù đô thị như cách hiểu, cách làm của nước ta là rất khác biệt so với thông lệ chung và quan niệm của quốc tế về cơ chế đặc thù mà lý do cơ bản là thiếu hệ lý luận dẫn đường. Do đó không tránh khỏi những khuyết điểm, mà sự bế tắc của cơ chế, sự hình thành một cuộc chạy đua xin cơ chế, tham nhũng chính sách ở các địa phương là những hệ quả tất yếu.

4.5. Những giải pháp đổi mới chính quyền địa phương ở Việt Nam theo hướng áp dụng các hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương

4.5.1. Tổ chức và phân chia lại đơn vị hành chính lãnh thổ

Thứ nhất, việc phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ thành đơn vị hành chính lãnh thổ nhân tạo và đơn vị hành chính lãnh thổ tự nhiên chính là cơ sở cho việc đổi mới CQĐP nước ta theo hướng áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP. Cụ thể, đó là tiền đề cho đa dạng hóa mô hình tổ chức CQĐP theo lãnh thổ.

Thứ hai, tổ chức lại đơn vị hành chính lãnh thổ theo hướng giảm đầu mối chính quyền địa phương. Theo đó, sáp nhập tỉnh là phương án để tránh phân tán nguồn lực, là lộ trình tiến tới mô hình quản lý vùng, vừa bảo đảm phát huy tính tự chủ ở ĐP vừa bảo đảm tính tập trung, thống nhất vĩ mô ở TU, giải quyết được câu chuyện chính sách TU tập trung cao độ nhưng ở địa phương lại manh mún, cục bộ như hiện nay.

4.5.2. Mô hình chính quyền địa phương Việt Nam theo hướng áp dụng các hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương

4.5.2.1. Mô hình chung

Thứ nhất, về lý luận, cần nghiên cứu dung nạp nguyên tắc phân quyền trong phân định thẩm quyền giữa TU và ĐP kèm theo đó là nội dung, kỹ thuật phân quyền khoa học.

Thứ hai, về tổ chức, bộ máy CQĐP. Cơ bản, CQĐP theo mô hình chung là một thực thể có quyền tự chủ cao, được tổ chức gọn nhẹ, giảm tối đa các cấp trung gian không cần thiết nhưng có thể thiết lập cấp trung gian mới cần thiết, có sự kiểm soát, giám sát và chịu trách nhiệm trước cơ quan giám sát và cư dân ĐP. Theo đó, về thể chế pháp lý, tổ chức CQĐP cần được đổi mới cơ bản như sau:

Trước hết, cần nghiên cứu áp dụng mô hình chính quyền vùng/khu trong đổi mới toàn diện mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Dưới cấp vùng là CQĐP, được phân hóa theo đô thị và nông thôn

4.5.2.2. Những giải pháp đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở vùng nông thôn

Ở các lãnh thổ nông thôn, có thể áp dụng mô hình tổ chức CQĐP hiện nay nhưng có phần gọn nhẹ hơn sau khi tổ chức lại đơn vị hành chính lãnh thổ.

Với bộ máy CQĐP ở nông thôn, cần nghiên cứu áp dụng những nội dung của Sắc lệnh số 63 năm 1945 về tổ chức CQĐP ở nông thôn. Cụ thể: (1) Cần tổ chức ở địa bàn nông thôn ba cấp hành chính, trong đó có hai cấp chính quyền hoàn chỉnh là cấp tỉnh và cấp xã. (2) Với chính quyền ở huyện, chỉ nên tổ chức cơ quan hành chính như một cấp trung gian để triển khai và thực hiện một số chính sách của chính quyền cấp tỉnh, đồng thời giúp người dân hạn chế đi lại xa xôi khi tiến hành các giao dịch liên quan đến thủ tục hành chính. (3) Nghiên cứu áp dụng chế độ TQĐP ở các xã là các lãnh thổ tự nhiên ở vùng nông thôn.

4.5.2.3. Những giải pháp đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị

Thứ nhất, cần đề cao nguyên tắc phân quyền, phát huy tối đa quyền tự quyết của CQĐP, tản quyền hoặc/và tập quyền nên là thứ yếu.

Thứ hai, tổ chức CQĐP ở đô thị là CQĐP một cấp chính quyền và hai cấp hành chính, có tổ chức bộ máy gọn nhẹ. Theo đó, chính quyền thành phố trực thuộc TƯ, chính quyền thành phố thuộc thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh, còn quận, huyện, thị xã và phường, xã, thị trấn chỉ nên tổ chức cơ quan hành chính, không tổ chức cơ quan đại diện.

(1) UBND nên được đổi tên thành Tòa thị chính, do Thị trưởng đứng đầu,

(2) Với các quận nội thành và các phường: hoạt động theo chế độ thủ trưởng, do Thị trưởng bổ nhiệm độc lập và chịu trách nhiệm trước Thị trưởng.

(3) Với các huyện ngoại thành được phát triển lên từ các huyện vùng ven thì có thể xây dựng mô hình chính quyền “bán đô thị”, ban đầu cần được tổ chức như một cấp chính quyền hoàn chỉnh do tính chất tách biệt tương đối với chính quyền thành phố, trong đó HĐND tập trung vào công tác giám sát và đại diện cư dân các khu đô thị mới.

(4) Với các thị xã, thành phố thuộc tỉnh và thành phố thuộc thành phố, áp dụng mô hình chính quyền hoàn chỉnh.

(5) Đối với thị trấn, vì là loại lãnh thổ tự nhiên nên cần xây dựng thị trấn thành một cấp chính quyền hoàn chỉnh, chịu trách nhiệm triển khai chính sách của chính quyền thành phố hoặc tỉnh và hoạt động dưới sự giám sát của cấp chính quyền này. Về lâu dài, nâng cấp các thị trấn thành các đô thị hoàn chỉnh và sẽ trở thành các đô thị vệ tinh trực thuộc chính quyền cấp thành phố.

(6) Với các khu phố ở các phường, đây là tổ chức dân cư có vai trò tự quản cộng đồng rất lớn, cần mạnh dạn đẩy mạnh vai trò tự quản của các khu phố.

4.5.2.4. Vấn đề đổi mới Đảng lãnh đạo và kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương trong điều kiện mới

Thứ nhất, về đổi mới vai trò lãnh đạo của Đảng CSVN.

(1) tiến tới nhất thể hóa các chức danh lãnh đạo của Đảng và nhà nước. Từ lý luận và thực tiễn cho thấy, với thể chế chính trị nhất nguyên, việc nhất thể hóa là cách hiệu quả để có sự nhất trí cao giữa chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, xác định được đầu mối trách nhiệm trong việc triển khai chính sách của Đảng thông qua trách nhiệm quản lý nhà nước, nâng cao vai trò và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu.

(2) Cần đổi mới vai trò lãnh đạo của Đảng trong hệ thống chính trị sao cho không làm lu mờ tính tự chủ của CQĐP và không làm hình thức hóa quyền lực chính trị của cư dân ĐP.

Thứ hai, việc đổi mới CQĐP theo hướng áp dụng những hạt nhân hợp lý của lý luận TQĐP buộc phải hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực CQĐP như một phần quan trọng của cải cách.

Theo đó, cần nghiên cứu hoàn thiện cơ chế bảo hiến, cơ chế khiếu nại, tố cáo, kiểm tra, xử lý văn bản pháp luật, khởi kiện vụ án hành chính, bồi thường nhà nước, cơ chế kiểm soát của các tổ chức xã hội ... bảo đảm các cơ chế này đủ hiệu quả trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước của CQĐP, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, giải quyết được tranh chấp giữa các CQĐP, giữa CQĐP với đại diện chính quyền trung ương.

Đặc biệt, một giải pháp quan trọng cần được tiến hành đồng thời khi chuyển từ mô hình CQĐP theo cấp hành chính sang mô hình CQĐP theo lãnh thổ. Đó là cần phải chuyển mô hình tòa án theo cấp hành chính hiện nay sang mô hình tòa án theo khu vực.

4.5.2.5. Giải pháp về chế độ bầu cử, trung cầu ý dân, tổ chức nhân sự, kỹ thuật lập pháp khi đổi mới mô hình chính quyền địa phương theo hướng áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ tự quản địa phương

Thứ nhất, cần đổi mới chế độ bầu cử, cơ chế vận hành của hệ thống bầu cử, nhất là đề cử, ứng cử, vận động bầu cử sẽ chuyển sang cơ chế cạnh tranh thực sự và hữu hiệu

Thứ hai, đổi mới pháp luật trung cầu ý dân liên quan đến thẩm quyền quyết định và phạm vi trung cầu ý dân theo hướng mở rộng phạm vi trung cầu ý dân ở cấp ĐP và quy định bổ sung thẩm quyền quyết định trung cầu ý dân cho CQĐP

Thứ ba, cần có chính sách đổi mới về nhân lực ĐP. Cần nghiên cứu áp dụng chế độ thi tuyển công chức theo nhu cầu từng cấp CQĐP, không áp dụng chế độ chỉ tiêu biên chế như hiện nay.

Thứ tư, cần bảo đảm tính thống nhất của pháp luật chuyên ngành và pháp luật CQĐP, tránh vô hiệu hóa nguyên tắc phân quyền trong pháp luật về CQĐP.

KẾT LUẬN CỦA LUẬN ÁN:

Trong lịch sử của đa số các quốc gia, phân quyền/ TQĐP luôn được bàn đến như là một sáng kiến để tăng cường hiệu suất về chính trị và kinh tế. Lịch sử của nhiều nước được đánh dấu bởi các tranh luận thậm chí là chiến tranh trong phân chia quyền lực giữa TU và ĐP. Trước khi chấp nhận rộng rãi lý luận phân quyền và TQĐP thì có không ít các quan điểm đã cố gắng ủng hộ lý luận tập trung để chống lại sự phân tán của lợi ích quốc gia. Sau đó người ta tìm thấy những lý do cho việc tăng quyền tự quyết cho CQĐP, tăng vai trò người dân trong việc tham gia lựa chọn chính quyền, tham gia việc ban hành các quyết định quản lý như là một cách để giảm áp lực cho chính quyền TU và giảm nguy cơ độc tài. Sau những luận giải, minh chứng về lý luận TQĐP và vấn đề áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ này vào đổi mới tổ chức CQĐP ở Việt Nam, luận án có những đúc kết khái quát mang tính khoa học như sau:

Thứ nhất, chế độ TQĐP là một kiểu tổ chức CQĐP có nội dung là sự tự chủ và tự chịu trách nhiệm của CQĐP, có kỹ thuật tổ chức là sự đa dạng hóa mô hình tổ chức CQĐP, do đó có tính phù hợp cao với yếu tố lãnh thổ (dân cư, truyền thống, văn hóa). Là mô hình tổ chức CQĐP

có nhiều giá trị trong việc phát huy cao nhất dân chủ địa phương, bảo đảm tốt nhất quyền con người, quyền công dân và phòng chống tham nhũng hiệu quả.

Theo đó, để bảo đảm tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm, chế độ TQĐP được hình thành từ những cơ sở vững chắc, đó là lý luận về phi tập trung, theo đó, TQĐP được hình thành từ hình thức phân quyền, ngoài ra, có thể kết hợp với tập quyền, tản quyền, ủy quyền ở các mức độ khác nhau. Cơ sở thực tiễn bảo đảm sự hình thành TQĐP là sự phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia thành đơn vị hành chính lãnh thổ tự nhiên và nhân tạo.

Bên cạnh đó, những nội dung lý luận khác đặc trưng của chế độ TQĐP đều minh chứng cho tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chế độ này. Theo đó, tự quản chính trị, tự quản tài chính là quyết định so với tự quản hành chính, TQĐP có nguyên tắc riêng, có phạm vi tự quản được quyết định bởi phạm vi trao quyền của TƯ và năng lực của CQĐP. TQĐP là mô hình phản ánh đặc trưng mối quan hệ TƯ và ĐP theo hướng phi tập trung nên sự bảo đảm, bảo vệ quyền tự quản của ĐP luôn là vấn đề bức thiết mà các ĐP quan tâm. Cùng với đó, TƯ lại đặt sự chú ý của mình đến chế độ kiểm soát đối với chính quyền TQĐP. Đây là hai nội dung vừa mang tính chính trị, vừa mang tính pháp lý và kỹ thuật nhằm bảo đảm sự cân bằng trong quan hệ giữa hai bên.

Thứ hai, sự đa dạng hóa trong tổ chức TQĐP theo lãnh thổ là nội dung mang tính kỹ thuật của chế độ TQĐP. Mô hình nông thôn hay đô thị chỉ là những mô hình mẫu, điều cần thiết là nắm được quy luật của kiểu tổ chức CQĐP theo lãnh thổ chứ không chỉ bó hẹp trong mô hình CQĐP nông thôn hay đô thị. Ở đây, cần rút ra nguyên lý rằng, sự tự quản của CQĐP dù ở đô thị hay nông thôn hay ở bất kỳ lãnh thổ nào là điểm chung cơ bản, còn tổ chức tự quản như thế nào thì tùy vào tính chất lãnh thổ mà có những biến thể để phù hợp, cần chuyển hóa những đặc trưng TQĐP ở nông thôn và đô thị vào hoàn cảnh từng quốc gia để bảo đảm được tính phù hợp, tính linh hoạt của chế độ TQĐP.

Thứ ba, TQĐP trên thế giới được ra đời từ các công xã - một hình thức sinh sống tự nhiên của các nhóm người, có mặt ở khắp nơi trên thế giới hàng nhiều thế kỷ trước khi nhà nước được xác lập. Sau lịch sử phân quyền thời trung đại, cận, hiện đại và ngày nay, có thể tổng kết rằng: dù chế độ tập trung với những thành tựu về quân sự, chính trị, kinh tế... đã để lại dấu ấn sâu sắc trong lịch sử, tạo nên nguy cơ trở dậy bất cứ lúc nào ở các quốc gia đang hiện hữu phân quyền, nhưng vượt qua những rào cản đó, phân quyền và TQĐP vẫn phát triển một cách tự nhiên, trở thành xu thế không thể đảo ngược. Điều này là hợp lý khi TQĐP được chứng minh rằng nó được hình thành từ lý thuyết về quyền tự nhiên, sự hình thành và phát triển của chế độ này là có tính quy luật, thuộc về lý lẽ tự nhiên.

Thứ tư, trước tính xu thế của chế độ TQĐP, việc nghiên cứu thấu đáo lý luận này phục vụ cho nhu cầu đổi mới tổ chức CQĐP nước ta là điều bức thiết.

Với mô hình tổ chức CQĐP nặng tính tập quyền từ sau năm 1945, dù có nhiều đổi mới nhưng không phải là đổi mới căn bản. Nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa TƯ và ĐP nước ta nhiều năm qua là thiếu minh bạch, né tránh, không được hình thành từ một lý thuyết minh định, ẩn dưới những thuật ngữ không rõ ràng như “phân cấp, phân quyền, ủy quyền”. Từ chỗ thiếu một nền tảng lý luận dẫn dắt, mô hình CQĐP Việt Nam vì thế có hình thức là hướng về địa phương nhưng nội dung thì tập quyền vẫn là chủ đạo. Hệ quả tất yếu của tổ chức CQĐP nước ta

phải đối diện và thực tế đã xảy ra chính là sự vi phạm nghiêm trọng nguyên tắc tập trung dân chủ, coi nhẹ trật tự kỷ cương trong quản lý nhà nước, xâm phạm quyền con người, quyền công dân, tham nhũng ngày càng gia tăng và khó kiểm soát. Từ bức tranh tổng thể về tổ chức CQĐP nước ta thời gian qua, rõ ràng, lý luận tập quyền và lý luận nhà nước pháp quyền XHCN là những lý luận không cùng chiều và chúng đang vận hành đối lập trong một nhà nước XHCN như Việt Nam.

Từ đó, đổi mới tổ chức CQĐP nước ta là bức thiết. Lý luận TQĐP đã cho thấy, đó là mô hình Việt Nam phải lựa chọn để hóa giải trạng thái hiện nay. Tuy nhiên, cũng từ lý luận TQĐP cho thấy, việc bê nguyên mô hình này là không khả dụng, giải pháp có tính ưu việt chính là áp dụng những hạt nhân hợp lý của chế độ TQĐP phù hợp với truyền thống pháp lý Việt Nam. Theo đó, những nội dung chìa khóa của TQĐP được lựa chọn ứng dụng trong đổi mới CQĐP Việt Nam bao gồm: (1) Về lý luận mô hình tổ chức TQĐP được thể hiện về lý thuyết là nguyên tắc phân quyền là chủ đạo, có thể kết hợp với tập quyền, tản quyền trong những trường hợp nhất định; (2) Về kỹ thuật tổ chức, TQĐP là sự đa dạng hóa tổ chức CQĐP theo lãnh thổ và sự không khuôn mẫu trong thiết kế tổ chức mô hình CQĐP; (3) Về hiệu quả chính trị, kinh tế, xã hội của chế độ TQĐP, cho thấy là tương đồng với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ra. (4) Về tính phù hợp sẵn có của chế độ TQĐP, đó là ưu điểm lớn, là thế mạnh để chế độ TQĐP vượt qua những rào cản và hòa nhập với truyền thống pháp lý Việt Nam.

Phân quyền không mâu thuẫn hay đối lập với tính đơn nhất của nhà nước vì phân quyền là một nguyên tắc thuộc về kỹ thuật tổ chức quyền lực nhà nước nhằm tránh lạm quyền và bảo đảm việc triển khai quyền lực nhà nước hiệu quả. Quyền lực nhà nước vốn luôn tập trung và thuộc về nhân dân, dù có áp dụng phương thức triển khai nào thì nó cũng không thể thuộc về người này hay người khác, tập thể này hay tập thể khác. Phân quyền và TQĐP là sản phẩm của nhân loại trong hành trình tìm kiếm những phương thức thực thi quyền lực nhà nước hiệu quả, bảo đảm một cách tốt nhất quyền con người, quyền công dân. Lý luận TQĐP, ý nghĩa chính trị, kinh tế, xã hội mà chế độ TQĐP mang lại hoàn toàn có sự đồng nhất với Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân nhà nước ta đang hướng đến. Khi vấn đề thượng tôn pháp luật và bảo đảm quyền con người, quyền công dân là hai trong nhiều tiêu chuẩn đánh giá cốt lõi về nhà nước pháp quyền XHCN thì đó cũng là hai giá trị nổi bật của chế độ TQĐP. Nếu mục đích của nhà nước ta là xây dựng Việt Nam thành nhà nước của dân, do dân, vì dân, hướng đến bảo đảm quyền con người, quyền công dân và phát triển bền vững thì việc từ chối tinh thần TQĐP trong cải cách CQĐP là điều nghịch lý.

Tập quyền ở các nhà nước nói chung và ở Việt Nam nói riêng được hình thành vì lý do chủ quyền, chính trị, kinh tế, xã hội. Khi nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội thay đổi thì việc tiếp nhận hệ thống lý luận mới phù hợp hơn là điều tất yếu. Do đó cũng đến lúc cần nhắc tiếp thu có chọn lọc tư tưởng chính trị - pháp lý chủ nghĩa Mac – Lê Nin trong điều kiện mới hơn là vận dụng nó một cách cứng nhắc. Vì vậy, thừa nhận sự tồn tại và hiện diện của pháp luật tự nhiên chính là tôn trọng quy luật của sự phát triển, cụ thể hơn trong trường hợp này là tiếp nhận lý luận TQĐP và áp dụng tinh thần cốt lõi của chế độ này ở Việt Nam nói riêng và các quốc gia chuyển đổi nói chung.
