

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG

NGUYỄN VĂN CHUNG

**LÝ LUẬN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VỚI VIỆC ĐỔI MỚI
CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở ĐÀ NẴNG HIỆN NAY**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

**2013 | PDF | 110 Pages
buihuuhanh@gmail.com**

Đà Nẵng - Năm 2013

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

ĐẠI HỌC ĐÀ NẴNG

NGUYỄN VĂN CHUNG

**LÝ LUẬN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VỚI VIỆC ĐỔI MỚI
CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở ĐÀ NẴNG HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Triết học

Mã số: 60.22.80

LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS. LÊ HỮU ÁI

Đà Nẵng - Năm 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các số liệu trong luận văn là trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận văn

Nguyễn Văn Chung

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu.....	2
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	3
4. Phương pháp nghiên cứu	3
5. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn.....	3
6. Kết cấu của luận văn	4
7. Tổng quan tài liệu nghiên cứu.....	4
CHƯƠNG 1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN 9	
1.1. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN	9
1.1.1. Lược sử hình thành	9
1.1.2. Bản chất.....	15
1.2. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM20	
1.2.1. Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam.....	20
1.2.2. Đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam	26
1.3. CÁC NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM.....	30
1.3.1. Nguyên tắc mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân	30
1.3.2. Hệ thống pháp luật minh bạch, chặt chẽ và phù hợp.....	35
1.3.3. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam	37
TIÊU KẾT CHƯƠNG 1	42

CHƯƠNG 2. CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ THỰC TRẠNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG HIỆN NAY.....	43
2.1. CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG	43
2.1.1. Khái niệm.....	43
2.1.2. Đặc điểm	45
2.1.3. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cơ sở theo luật định.....	49
2.2. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG HIỆN NAY	58
2.2.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội.....	58
2.2.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp cơ sở ở thành phố Đà Nẵng	60
2.2.3. Đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở ở Đà Nẵng	70
TIÊU KẾT CHƯƠNG 2	77
CHƯƠNG 3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG HIỆN NAY.....	78
3.1. CƠ SỞ KHÁCH QUAN VÀ CÁC QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO	78
3.1.1. Cơ sở khách quan.....	78
3.1.2. Một số quan điểm chủ yếu	82
3.2. CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN.....	84
3.2.1. Một số giải pháp về đường lối, chủ trương chính sách của Đảng đối với chính quyền và đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở.....	84
3.2.2. Về tổ chức cơ quan hành chính cấp cơ sở	85

3.2.3. Thực hiện nhất thể hóa chức danh Bí thư Đảng ủy kiêm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp cơ sở	89
3.2.4. Thực hiện thí điểm: Nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp cơ sở.....	90
3.3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT.....	92
3.3.1. Đối với Quốc hội và Hội đồng nhân dân thành phố Đà Nẵng.....	92
3.3.2. Đối với Bộ Nội vụ.....	93
TIÊU KẾT CHƯƠNG 3	95
KẾT LUẬN.....	96
TÀI LIỆU THAM KHẢO	
QUYẾT ĐỊNH GIAO ĐỀ TÀI LUẬN VĂN (Bản sao)	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CQCS	: Chính quyền cơ sở
HĐND	: Hội đồng nhân dân
UBND	: Ủy ban nhân dân
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Số hiệu biểu đồ	Tên biểu đồ	Trang
2.1.	So sánh chất lượng cán bộ, công chức cơ sở ở thành phố Đà Nẵng năm 2002 so với năm 2011	72

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

1.1. Trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới đất nước của Đảng, có thể khẳng định rằng việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) của dân, do dân, vì dân là vấn đề có tính quy luật, đồng thời là yêu cầu khách quan. Tại Đại hội Đại biểu toàn quốc thứ IX, Đảng ta đã xác định:

Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật [18, tr. 48].

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền đã và đang đặt ra hàng loạt các vấn đề liên quan đến phương thức tổ chức, hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước ở Trung ương cũng như ở địa phương, cơ sở.

1.2. Chính quyền cơ sở (CQCS) là bộ phận nòng cốt của hệ thống chính trị cơ sở, là cấp quản lý hành chính thấp nhất nơi trực tiếp giải quyết công việc cụ thể của nhân dân. “Cấp xã là cấp gần dân nhất, là nền tảng của hành chính. Cấp xã làm được việc thì mọi việc đều xong xuôi” [37, tr. 371]. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQCS đã có những thay đổi nhất định, nhưng trong thực tế tổ chức và hoạt động còn nhiều hạn chế chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới hiện nay: Cơ cấu mang tính hình thức, hoạt động kém hiệu quả; nhiều quy định của CQCS còn trái với Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước và vi phạm quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân. Tất cả những điều đó không phù hợp với quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền

của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

1.3. Thành phố Đà Nẵng có vị trí trọng yếu cả về kinh tế - xã hội và quốc phòng - an ninh; đóng vai trò là hạt nhân tăng trưởng, tạo động lực thúc đẩy phát triển cho cả khu vực miền Trung và Tây Nguyên. Thành phố Đà Nẵng cũng là một trong số ít những địa phương trong cả nước đã có nhiều việc làm đột phá về kinh tế - xã hội, thu hút nguồn nhân lực, đổi mới hệ thống chính trị từ địa phương xuống cơ sở. Tuy nhiên, so với yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, cải cách hành chính, xây dựng chính quyền đô thị, phù hợp với sự phát triển có tính đặc thù của một đô thị lớn đang đặt ra những yêu cầu có tính cấp thiết trong việc đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền thành phố cũng như CQCS phù hợp với sự phát triển kinh tế, xã hội của thành phố như mục tiêu, phương hướng mà văn kiện Đại hội Đại biểu lần thứ XX Đảng bộ thành phố Đà Nẵng đã khẳng định: "...Nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý, điều hành của chính quyền cơ sở" [21, tr.125].

Xuất phát từ những vấn đề nói trên, chúng tôi chọn đề tài: "*Lý luận về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với việc đổi mới chính quyền cơ sở ở Đà Nẵng hiện nay*" làm luận văn thạc sĩ triết học.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Trên cơ sở lý luận về nhà nước pháp quyền, từ thực trạng tổ chức, hoạt động của bộ máy CQCS ở thành phố Đà Nẵng, luận văn chỉ ra những nguyên tắc và xây dựng các giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCS ở thành phố Đà Nẵng trong giai đoạn hiện nay.

2.2. Để thực hiện mục tiêu trên, nhiệm vụ của luận văn là:

- Phân tích những đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN).
- Phân tích thực trạng tổ chức, hoạt động của CQCS ở thành phố Đà Nẵng hiện nay.

- Đề ra các giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của CQCS

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu: Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam với việc đổi mới CQCS ở thành phố Đà Nẵng.

3.2. Phạm vi nghiên cứu:

- Về không gian: CQCS (11 Hội đồng nhân dân xã, 56 ủy ban nhân dân phường) ở thành phố Đà Nẵng.

- Về thời gian:

+ Các số liệu phục vụ đánh giá thực trạng CQCS ở thành phố Đà Nẵng nêu ra trong luận văn được sử dụng từ năm 2009 đến nay, có sự so sánh đánh giá so với trước đây.

+ Phần định hướng và các giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCS ở thành phố Đà Nẵng dựa trên các quan điểm của Đảng, pháp luật hiện hành của Nhà nước.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy vật lịch sử, các quan điểm của Đảng về tổ chức, hoạt động của nhà nước. Ngoài ra luận văn còn sử dụng các phương pháp cụ thể như: Phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp quy nạp diễn dịch, phương pháp so sánh, trừu tượng.

5. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

- Về lý luận: Luận văn khái quát lý luận chung về nhà nước pháp quyền và chính quyền địa phương, trong đó có CQCS.

- Về thực tiễn:

+ Luận văn là tài liệu tham khảo cho việc tổ chức, hoạt động của bộ máy CQCS phù hợp với công cuộc cải cách hành chính xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN hiện nay.

+ Luận văn còn là tài liệu tham khảo cho cán bộ, công chức cơ sở trong việc tìm hiểu các quan điểm của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong tổ chức và hoạt động của CQCS.

6. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục Tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương 8 tiết.

7. Tổng quan tài liệu nghiên cứu

Vấn đề về Nhà nước pháp quyền XHCN và CQCS đã có rất nhiều các công trình nghiên cứu khoa học, từ tài liệu luận văn thạc sĩ, tiến sĩ đến các bài báo khoa học, sách chuyên khảo, đề tài khoa học cấp nhà nước. Các công trình nghiên cứu về nhà nước pháp quyền và xây dựng Nhà nước Pháp quyền Việt Nam tập trung giải quyết những vấn đề nhận thức luận về nhà nước pháp quyền như: Nguyên tắc, điều kiện, mô hình nước pháp quyền trong điều kiện hoàn cảnh đặc thù của nước ta hiện nay.

7.1 Vấn đề lý luận về nước pháp quyền đã được các nhà nghiên cứu đề cập trong một số công trình có liên quan như sau:

- Dưới hình thức các công trình nghiên cứu, sách chuyên khảo có một số công trình sau:

Đề tài KX04.01 “Cơ sở lý luận và thực tiễn về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân vì dân” Chủ nhiệm đề tài Nguyễn Duy Quý; Đề tài KX04.09 “Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức đáp ứng đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân do dân vì dân” của Thang Văn Phúc; Đề tài KX04-02 “Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân giai đoạn 2001 – 2010” do Đào Trí Úc làm chủ nhiệm; Đề tài KX 04 - 04 “Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong Nhà nước

pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân” do tác giả Trần Ngọc Đường làm chủ nhiệm.

Nhiều công trình nghiên cứu có tính chất khái quát lý luận về Nhà nước pháp quyền và thực tiễn xây dựng nước pháp quyền XHCN của dân do dân vì dân như: “Một số vấn đề hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (2001) Lê Minh Thông (chủ biên) “Nhà nước pháp quyền” (2002) do tác giả Josef Thesing biên tập; “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” (2005) của Trần Hậu Thành chủ biên, Nxb Lý luận chính trị; “Xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân” (2005) của tác giả Nguyễn Trọng Thóc, Nxb Chính trị quốc gia; “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới” (2006) của các tác giả Lê Hữu Nghĩa và Nguyễn Văn Yếu (đồng chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia; “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Lý luận và thực tiễn” (2010) của tác giả Nguyễn Văn Mạnh, Nxb Chính trị quốc gia; “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân lý luận và thực tiễn” (2010) của các tác giả Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia Hà Nội. Những kết quả và thành tựu nghiên cứu đó được các tác giả thể hiện thành nhóm các vấn đề sau:

Một là, đổi mới kinh tế - chính trị và những đòi hỏi khách quan tất yếu đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

Hai là, chức năng, nhiệm vụ và đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Ba là, tổ chức nhà nước, các quan hệ lập pháp, hành pháp và tư pháp. Phương thức tổ chức hoạt động, kiểm tra giám sát với quyền lực nhà nước.

Bốn là, dân chủ và nhà nước, chế độ dân chủ và chế độ nhà nước. Quan

hệ giữa Đảng - Nhà nước - Nhân dân đấu tranh chống quan lưu, tham nhũng.

Năm là, các yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội cùng với những thời cơ và thách thức của thế giới hiện tại qui định và chi phối quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền.

Các bài báo khoa học đăng trên các tạp chí khoa học liên quan đến vấn đề lý luận, thực tiễn về Nhà nước pháp quyền XHCN như: “Quán triệt quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh về nhân dân làm chủ đất nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN” của Lê Duy Chương (Lý luận chính trị, số 6, 2002), “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng trong điều kiện nước ta hiện nay” của Nguyễn Duy Quý (Triết học, số 10, 2002), “Quá trình phát triển lý luận của Đảng ta về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” của Lê Tuấn Huy (Lý luận chính trị, số 8, 2003), “ Tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” (Nhà nước và Pháp luật, số 3, 2004) và “ Tư tưởng của các tác gia kinh điển Mác - Lênin về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” (Lý luận chính trị, số 4, 2004) của Hoàng Văn Hào, “ Vận dụng tư tưởng pháp quyền của C.Mác trong xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân ở nước ta hiện nay” của Nguyễn Văn Mạnh (Nhà nước và Pháp luật, số 10, 2004); “Một số tư tưởng cơ bản của C.Mác và Ph.Ăngghen về nhà nước” của Trần Ngọc Liêu (Triết học, số 8, 2004), “Xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân”, Tạp chí Cộng sản, số 12/2004. “ Sự hình thành và phát triển quan điểm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Đảng ta trong thời kỳ đổi mới” của Trần Thái Dương (Nhà nước và Pháp luật, số 2, 2005), “Về một số nét đặc thù của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam” của Phạm Văn Đức (Triết học, số 9, 2005), “Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về Nhà nước pháp quyền và những vấn đề đặt ra ở nước ta hiện nay” của Nguyễn Đình Tường (Triết học, số 11, 2005),

“ Tư tưởng pháp trị của Hàn Phi ” của Nguyễn Tài Đông (Triết học, số 12, 2006), “ Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật - nhiệm vụ trọng tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ” của Trần Ngọc Đường (Nhà nước và Pháp luật, số 7, 2007).

+ Liên quan đến đề tài này còn có một số luận văn, luận án như: Luận văn “ Nhà nước pháp quyền trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam ” (Luận văn thạc sĩ của Nguyễn Thị Lê Thu, chuyên ngành Triết học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2008). Luận văn này đã làm rõ những vấn đề lí luận chung về nhà nước pháp quyền và sự hình thành nhà nước pháp quyền trong lịch sử; làm rõ nhà nước pháp quyền XHCN và vai trò của nó trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam; phân tích thực trạng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam thời gian qua; Đề ra một số giải pháp nhằm góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

“ Tư tưởng về nhà nước pháp quyền trong triết học Tây Âu thế kỉ XII – XVIII ” (Luận văn thạc sĩ của Nguyễn Thị Tươi, chuyên ngành Triết học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn - Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2010); Luận văn đã khái quát một cách có hệ thống những tư tưởng về nhà nước pháp quyền trong triết học Tây Âu thế kỉ XVII - XVIII, cũng như bước ngoặt mà nó tạo ra trong lịch sử triết học chính trị Thế giới.

“ Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay: một số vấn đề lí luận và thực tiễn ” (Luận văn thạc sĩ của Nguyễn Thị Phương Quỳnh, chuyên ngành triết học Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2007). Luận văn đã giới thiệu một số vấn đề lí luận chung về nhà nước pháp quyền và Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam; khảo sát thực tiễn quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam từ năm 2001 tới nay.

7.2. Các vấn đề liên quan đến hệ thống chính quyền và CQCS đã được các nhà nghiên cứu đề cập trong một số công trình có liên quan như sau: Lê Minh Thông, Nguyễn Như Phát (đồng chủ biên), (2002), “Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”, Nxb Chính trị quốc gia Hà Nội Phùng Văn Tửu, (1996), “Hội đồng Nhân dân và Ủy ban nhân dân theo Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân”, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội Nguyễn Đăng Dung, (1998) “Hội đồng Nhân dân trong hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước”, Nxb Pháp lý; Vũ Đức Đán, (1996), “Chính quyền Nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trong địa bàn thành phố”, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Đoàn Trọng Truyền (2006), “Cải cách hành chính và công cuộc xây dựng nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, Nxb Tư pháp Hà Nội.

Một số luận văn chuyên ngành luật có liên quan đến vấn đề này có các luận văn: “Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở nước ta hiện nay” (qua ví dụ tỉnh Hà Nam) (Luận văn Thạc sĩ ngành: Lý luận và lịch sử Nhà nước và Pháp luật của Nguyễn Thị Ngọc Diễm, năm 2010); Luận văn: “Tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (Luận văn thạc sĩ ngành: Lý luận và lịch sử Nhà nước và Pháp luật của Bùi Thị Hải, năm 2008)

Hầu hết các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp và gián tiếp đến lý luận nhà nước pháp quyền và CQCS đã được chúng tôi nêu ra ở phần Danh mục tài liệu tham khảo của luận văn này. Các kết quả nghiên cứu của các tác giả là tiền đề quan trọng để chúng tôi phân tích, vận dụng trong việc nghiên cứu đề tài: “*Lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với việc đổi mới chính quyền cơ sở ở Đà Nẵng hiện nay*”.

CHƯƠNG 1

LÝ LUẬN CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1.1. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

1.1.1. Lược sử hình thành

Tư tưởng triết học về nhà nước và pháp quyền đã được nêu lên ngay trong thời cổ đại ở cả phương Đông và phương Tây, bắt đầu từ đó nó từng bước phát triển và dần dần được hoàn thiện.

Nhà triết học Xôlông (638-559 TCN) là người đầu tiên nêu ý tưởng về nhà nước pháp quyền khi ông chủ trương cải cách nhà nước bằng việc đề cao vai trò của pháp luật. Theo ông: “Chỉ có pháp luật mới thiết lập được trật tự và tạo nên sự thống nhất” [29, tr. 48]. Nhà nước và pháp luật là hai công cụ để thực hiện dân chủ, tự do và công bằng, “hãy kết hợp sức mạnh (quyền lực nhà nước) với pháp luật” [29, tr. 48].

Platon (427-374 TCN) cho rằng: Tinh thần thượng tôn pháp luật phải là nguyên tắc, bản thân nhà nước và các nhân viên nhà nước phải tôn trọng pháp luật; nhà nước sẽ suy vong nếu pháp luật không còn hiệu lực hoặc chi phụ thuộc vào chính quyền; ngược lại, nhà nước sẽ hồi sinh nếu có sự ngự trị của pháp luật và những nhà chức trách coi trọng nguyên tắc thượng tôn pháp luật.

Nhà triết học Hy Lạp cổ đại Arixtôt (384-322 TCN) đã nhấn mạnh pháp luật thống trị tất cả. “Nhà nước nào cũng phải có cơ quan làm ra luật, cơ quan thực thi pháp luật và toà án” [66, tr. 7].

Xixêrôn (106-43 TCN) đã đưa ra quan niệm mới về nhà nước, coi nhà nước là “một cộng đồng pháp lý”, “một cộng đồng được liên kết với nhau bằng sự nhất trí về pháp luật và quyền lợi chung” và ông đề xuất nguyên tắc: Sự phục tùng pháp luật là bắt buộc đối với tất cả mọi người.

Trong thời Cận đại, các nhà tư tưởng, chính trị và pháp lý cũng thường quan tâm, bàn luận về nhà nước pháp quyền, G.Lóccơ (1632-1704) nhà triết học duy vật người Anh đã phát triển quan điểm pháp quyền thành một thể giới quan pháp lý mới, khẳng định mạnh mẽ những tư tưởng nhân đạo, các nguyên tắc tự do và bình đẳng của tất cả mọi người đồng thời thừa nhận rằng, các quyền con người không thể bị tước đoạt, cần tìm tòi những cơ cấu, hình thức và công cụ chống lại một cách không khoan nhượng sự tiềm ẩn quyền lực chính trị công khai và tình trạng vô trách nhiệm của quyền lực đó đối với cá nhân và xã hội.

Môngtécxkiơ (1869-755) trong tác phẩm “Tinh thần pháp luật” đã đề ra lí thuyết phân chia quyền lực, một trong những nội dung chủ yếu của nhà nước pháp quyền tư sản. Môngtécxkiơ cho rằng trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền lực là: Quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp [43, tr.100-101]. Ba thứ quyền này phải được tổ chức sao cho chúng có tính độc lập và kiểm chế lẫn nhau, bởi vì: Khi mà quyền lập pháp và quyền hành pháp nhập lại trong tay một người hay một viện Nguyên lão, thì sẽ không còn gì là tự do nữa; vì chính người đó hay viện ấy chỉ đặt ra luật độc tài để thi hành một cách độc tài. Nếu quyền tư pháp nhập với quyền lập pháp thì người ta sẽ độc đoán... Quan toà sẽ là người đặt ra luật. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền hành pháp thì quan toà sẽ có cả sức mạnh của kẻ đàn áp. Nếu một người, một tổ chức, hoặc của quý tộc hoặc của dân chúng nắm luôn cả ba thứ quyền lực nói trên thì tất cả sẽ mất hết. Cùng với lí thuyết về phân chia quyền lực, Môngtécxkiơ cũng bổ sung thêm những quan điểm lí luận quan trọng về quyền tự do chính trị, về giải quyết vấn đề công bằng và bảo đảm tính tối cao của pháp luật.

Sự kiểm soát quyền lực nhà nước không đến từ một chủ thể bên ngoài, mà chính là sự kiểm soát tự thân của quyền lực nhà nước, tự quyền lực kiểm

soát quyền lực, tự nhà nước kiểm soát nhà nước. Nhân dân trực tiếp nói lên tiếng nói tối hậu của mình trong việc định hình cụ thể một chính quyền, nhưng gián tiếp thực hiện quyền cai quản cũng như quyền kiểm soát thông qua những định chế được bầu. Quyền lực tối thượng là thuộc về nhân dân. Tư tưởng về sự phân quyền và mối tương quan giữa người dân và nhà nước của Môngtécxkiơ đã trở thành một nội dung cơ bản của học thuyết nhà nước pháp quyền tư sản.

Thuyết “Khế ước xã hội” của G.G. Rút xô (1712 - 1788) mang đến những quan điểm sâu sắc hơn. “Khế ước xã hội” có thể hiểu là pháp luật và bộ máy nhà nước do dân tạo ra. Khi nhà nước vi phạm “khế ước xã hội” đã thỏa thuận thì nhân dân có quyền thay thế bằng nhà nước mới. Nhân dân thực hiện chủ quyền của mình thông qua việc ủy quyền cho các đại biểu của mình trong bộ máy nhà nước. Theo ông, quyền lực tối cao là cái không thể từ bỏ được, vì nó là sự thể hiện ý chí chung và không thể phân chia được, vì bản thân nó là kết quả của sự tổng hợp. “Khế ước xã hội” tạo ra hình thức chính trị có tổ chức của xã hội. Quyền lực dựa trên ý chí nhân dân, nhân dân là thực thể có chủ quyền. Chỉ có nhân dân mới có quyền lập pháp chân chính. Pháp luật chỉ có giá trị, khi nó bảo đảm tác dụng như nhau đối với tất cả mọi người và không một sự vi phạm nào mà không bị trừng phạt bởi luật pháp. Yêu cầu hàng đầu của một đạo luật không phải là hạn chế người dân, mà là hạn chế người cầm quyền.

Ph.V.G. Hêgen (1775-1831) cho rằng, con người tự do và các tổ chức tự do chỉ hình thành trong một quá trình lịch sử, ở đó họ tự tạo ra mình với tính cách là một thực thể tinh thần, tạo ra thế giới tự do của mình, tạo ra nhà nước và pháp luật. Theo Hêgen, pháp luật là tư tưởng tự do, còn nhà nước cũng chính là pháp luật, là pháp luật cụ thể có nội dung phong phú và do đó là toàn bộ hệ thống quy phạm pháp lý (một hệ thống bao hàm việc thừa nhận các

quyền cá nhân, quyền gia đình và quyền xã hội). Ông đặt nhà nước trên đỉnh cao nhất, trên cả xã hội công dân và cá nhân, đó là thứ luật pháp ở đỉnh chóp của một hình nón pháp luật. Hêgen đã thần thánh hóa nhà nước và coi như là sự du ngoạn của tinh thần tuyệt đối trên trái đất. Ông ca ngợi nhà nước pháp quyền, yêu cầu các quyền cá nhân cùng xã hội phải phụ thuộc và phục tùng nhà nước. Nhưng nhà nước không như một bộ máy bạo lực, mà là một thứ pháp luật cao hơn và đầy đủ hơn luật gia đình, luật xã hội công dân (toàn bộ hệ thống pháp luật). Hêgen cho rằng, ý thức về tự do phát triển đầy đủ nhất trong chính thể quân chủ lập hiến dựa trên cơ sở của nguyên tắc phân quyền, bởi sự phân quyền trong nhà nước sẽ đảm bảo tự do công cộng. Ông coi pháp quyền là tồn tại hiện có của ý chí tự do, nhưng nó có quá trình phát triển trải qua nhiều cấp độ và mỗi cấp độ có hình thức riêng, mà khởi điểm là ý chí tự do. Nhìn chung, tư tưởng của Hêgen về nhà nước pháp quyền có ý chống lại sự lạm quyền, chuyên chế, chống dùng vũ lực và bạo lực phi pháp.

Tư tưởng về nhà nước và pháp quyền phương Đông cũng xuất hiện khá sớm, nhất là ở Trung Hoa cổ đại tiêu biểu có: Quán Trọng (khoảng thế kỷ VI TCN) là người đầu tiên bàn về pháp luật và lấy nó để quản lý đất nước. Ông chủ trương cần phải công bố pháp luật rộng rãi cho dân chúng, cần phải dạy cho dân biết rõ luật pháp thì mới thi hành được và khi thi hành phải giữ lòng tin với dân. Bàn về phép trị nước, Quán Trọng đề cao Luật, Hình, Lệnh và Chính. Luật là để định danh phận cho mọi người mà vì thế dân không tranh, Lệnh là để cho dân biết việc mà làm, Hình là để trừng phạt những kẻ làm trái luật và lệnh đã ban, Chính là sửa cho dân theo đường ngay, lẽ phải.

Tư tưởng pháp trị được phát triển phong phú hơn bởi ba nhà tư tưởng Trung Hoa thời Chiến quốc là Thận Đáo, Thân Bất Hại và Thương Ương, với việc hướng trọng vào mỗi chủ trương tương ứng về Thế, Thuật và Pháp. Những tư tưởng này được Hàn Phi Tử (khoảng 280 - 233) kế thừa và xây

dựng thành hệ thống mà nội dung trung tâm là sử dụng pháp luật để trị nước.

Hàn Phi cho rằng, việc xác lập và duy trì trật tự kỷ cương của xã hội không thể dùng “nhân trị” mà phải dùng đến “pháp trị”. Theo ông, duy trì hiệu lực của pháp luật thì không những giữ được trật tự chính trị bình thường, mà còn thu được những hiệu quả lớn, cho nên làm cho pháp luật “không hỏng nát” mới là tiền đề và mục đích tối cao của chính trị. Hàn Phi yêu cầu phải biên soạn pháp luật thành sách và đặt ở nơi công đường để nói rõ cùng trăm họ, nên bậc minh chúa khi nói về luật pháp thì mọi kẻ hèn kém trong nước không ai không nghe thấy. Từ đó, ông chủ trương thực thi một thứ pháp luật thành văn được công bố, áp dụng như nhau đối với mọi người, vượt ra ngoài sự khác biệt về địa vị và tình thân sơ.

Hàn Phi nhận định rằng, nếu có Pháp tốt nhưng quan lại không gìn giữ mà làm cho rối loạn hoặc tô vẽ thành điều sai trái, thì cần có cái để nhận biết, đó chính là Thuật. Ông chỉ rõ: Chi có Pháp nhưng không có Thuật để biết rõ người ngay kẻ gian và dù Pháp có được chăm tô vẽ hay giải thích thế nào mà người làm chúa không có Thuật thì bên dưới dễ làm việc sai trái, vì thế Thuật đối với người làm chúa là cái phải có để điều khiển bề tôi.

Cùng với việc đề cao pháp luật, Hàn Phi cho rằng, xã hội luôn biến đổi nên người cầm quyền phải dựa vào nhu cầu khách quan đương thời và xu thế của thời đại mà lập ra chế độ mới. Tư tưởng “pháp trị” của Hàn Phi rất thực tế và khác với “nhân trị” của Nho gia, nên không phải ngẫu nhiên mà học thuyết của ông được sử dụng rộng rãi cuối thời Chiến quốc và điều đó đã đáp ứng được yêu cầu về một quốc gia tập quyền thống nhất Trung Hoa lúc đó.

Tư tưởng về nhà nước và pháp quyền ở Trung Hoa cổ đại mà tiêu biểu là học thuyết “pháp trị” của Hàn Phi Từ đã có tác dụng lớn trong việc thống nhất đất nước và thiết lập một trật tự xã hội theo mô hình chế độ quân chủ phong kiến trung ương tập quyền của phương Đông.

Như vậy, tư tưởng về nhà nước và pháp quyền được bắt đầu từ thời cổ đại, ở phương Tây hay phương Đông. Nhưng đến thời cận đại được các học giả phương Tây hoàn thiện và xây dựng nên học thuyết về nhà nước pháp quyền tư sản. Dù lập trường triết học và giai cấp khác nhau, nhưng các nhà tư tưởng phương Tây đã trực tiếp hoặc gián tiếp đề cao pháp luật. Chủ trương nhà nước phải sử dụng luật pháp để quản lý xã hội, hẳn nhiên trong đó bản thân nhà nước cũng phải tuân theo pháp luật. Khẳng định sự cần thiết phải xây dựng nhà nước pháp quyền dựa trên những nguyên tắc:

Một là, thực hiện chế độ trách nhiệm về nghĩa vụ và quyền lợi trong quan hệ qua lại giữa nhà nước với công dân.

Hai là, các quyền tự do cơ bản, các quyền về danh dự và nhân phẩm, về lợi ích hợp pháp của công dân, phải được ghi nhận và bảo đảm bằng hiến pháp và pháp luật.

Ba là, mọi quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân; nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước vừa trực tiếp vừa gián tiếp.

Bốn là, pháp luật giữ vị trí cao nhất và mọi quan hệ xã hội phải được điều chỉnh bằng pháp luật.

Năm là, tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc phân chia quyền lực.

Có thể nói tư tưởng nhà nước và pháp quyền phương Tây đã đạt được những giá trị tích cực không thể phủ nhận. Trong đó, có những giá trị mang tính toàn nhân loại, cần được nhìn nhận khách quan và có thể vận dụng những yếu tố hợp lý vào việc xây dựng nhà nước pháp quyền hiện đại.

Hiện nay khái niệm nhà nước pháp quyền đã trở thành một vấn đề lý luận và thực tiễn ở nhiều quốc gia. Đã có nhiều cách tiếp cận, nhận thức khác nhau: Cái gì là cốt lõi của nhà nước pháp quyền? Là tổ chức - phân công quyền lực nhà nước? Hay là yêu cầu phục tùng pháp luật, là đảm bảo dân chủ? Có nhiều quan niệm lại nhấn mạnh đến sự thừa nhận và bảo vệ các

quyền tự do của con người, tính tối cao của pháp luật trong nhà nước pháp quyền. Nhiều ý kiến lại cho rằng điều cốt lõi nhất của nhà nước pháp quyền là phương diện kinh tế, là sự khẳng định quyền tự do và dân chủ kinh doanh trong lĩnh vực sản xuất và tiêu dùng. Nhiều nhà nghiên cứu khoa học cho rằng, khái niệm nhà nước pháp quyền có nội hàm rộng lớn, bao gồm các thành tố cấu thành cơ bản có mối liên hệ biện chứng, thống nhất hữu cơ, tác động lẫn nhau, vừa là cơ sở vừa là điều kiện, động lực của nhau. Đó là nhà nước - pháp luật - xã hội công dân và nền dân chủ.

1.1.2. Bản chất

Theo quan điểm chủ nghĩa Mác - Lênin, *nhà nước trước hết là một cơ quan quyền lực công cộng. Cùng với hệ thống các qui định pháp luật của nó được lập ra nhằm thay thế cơ quan tự quản công xã trong việc tổ chức xã hội, khi lịch sử xã hội chuyển sang giai đoạn phân chia con người thành các giai cấp. Chính phân công lao động cùng với sở hữu tư nhân đã dẫn đến phân chia xã hội thành các giai cấp đối kháng nhau về lợi ích và cùng với điều này, là sự xuất hiện nhà nước và pháp quyền*

Ở các cộng đồng nguyên thủy, tương ứng với những quan hệ huyết thống và hôn nhân là cơ quan tự quản công xã thực hành việc tổ chức xã hội. Ở các xã hội có giai cấp, thiết chế thực hành việc tổ chức xã hội trên những đối kháng giai cấp chính là bộ máy nhà nước và tương ứng bộ máy này là hệ thống pháp luật do nó lập ra dùng làm phương tiện để quản lý, điều hành xã hội.

Như vậy, sự xuất hiện và tồn tại của nhà nước cùng với pháp quyền của nó là một tất yếu lịch sử, nhằm đáp ứng yêu cầu khách quan của việc tổ chức xã hội, quản lý và điều hành xã hội, trong điều kiện xã hội chuyển sang giai đoạn phân chia giai cấp và đấu tranh giai cấp. Trong xã hội có giai cấp, không có bộ máy nhà nước cùng với pháp quyền của nó, thì xã hội sẽ không được tổ chức và do đó cũng không được duy trì, quản lý và điều hành.

Song nhà nước cùng với pháp quyền chỉ tồn tại trong xã hội có giai cấp và do đó, chúng có nguồn gốc và bản chất giai cấp. Đây là bộ máy quyền lực và hệ thống pháp luật mà một hay một số giai cấp dùng để thống trị các giai cấp khác; thông thường đó là bộ máy quyền lực và hệ thống pháp luật của giai cấp mạnh nhất trong kinh tế.

Mác và Ăngghen chỉ rõ "... Nhà nước là hình thức mà các cá nhân thuộc một giai cấp thống trị dùng để thực hiện lợi ích chung của họ và là hình thức dưới đó toàn bộ xã hội công dân của một thời đại biểu hiện một cách tập trung" [10, tr. 90].

Chính phân công lao động và phân chia giai cấp ngày càng phát triển làm cho chức năng tổ chức xã hội đã không còn thực hiện được bởi toàn thể cộng đồng, mà từng bước giao phó cho giai cấp mạnh nhất trong số đó và vì thế nhà nước xuất hiện. Kể từ khi xuất hiện thì nhà nước thực sự trở thành công cụ để giai cấp này thống trị và bóc lột toàn thể nhân dân. Lênin chỉ rõ: Theo Mác, nhà nước là một cơ quan thống trị của giai cấp, là một cơ quan áp bức của một giai cấp này đối với một giai cấp khác; đó là sự kiện lập ra một "trật tự", trật tự này hợp pháp hóa và củng cố sự áp bức kia bằng cách làm dịu xung đột giai cấp.

Tuy nhiên, cuộc đấu tranh của hai giai cấp đối diện trong trường hợp cân bằng thì có thể nhà nước sẽ giữ được thế độc lập nhất định nào đó và cũng có trường hợp nhà nước đi vào thoả hiệp tạm thời về lợi ích với một số giai cấp nhằm tập trung sức mạnh để chống lại một giai cấp khác. Như nhà nước quân chủ tập quyền ở châu Âu trước cách mạng tư sản, tuy vẫn là công cụ bạo lực trong tay giai cấp phong kiến, nhưng giai cấp tư sản đã có vai trò quan trọng trong hệ thống các cơ quan quyền lực của nó. Song đó chỉ là những trường hợp ngoại lệ, cuối cùng thì quyền lực nhà nước cũng sẽ tập trung về tay một giai cấp vì chính sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung và cuộc đấu tranh

giai cấp nói riêng sẽ phá vỡ sự cân bằng đó.

Tương tự như nhà nước, pháp quyền cũng mang bản chất giai cấp; trên thực tế, nhà nước và pháp quyền bao giờ cũng gắn chặt với nhau về phương diện phản ánh lợi ích giai cấp. Pháp quyền với hệ thống các định chế của nó nhân danh nhà nước, là sự thể chế hóa ý chí của giai cấp thống trị, là ý chí của giai cấp thống trị “được đề lên thành luật pháp” [5, tr. 619]. Trong khi thiết lập bộ máy quyền lực nhà nước, giai cấp thống trị còn thông qua đó để ban hành hệ thống pháp luật nhằm thực hiện chức năng quản lý và điều hành xã hội, sao cho lợi ích của nó được đảm bảo và thể hiện tập trung sức mạnh kinh tế của nó.

Cũng cần thấy rằng, pháp quyền nhà nước với bản chất giai cấp của nó có mục đích bảo vệ lợi ích chung của toàn bộ giai cấp thống trị, chứ không vì lợi ích riêng của bất kỳ cá nhân nào thuộc giai cấp đó. Cho nên có trường hợp, pháp quyền phải hy sinh lợi ích riêng của một cá nhân để bảo toàn lợi ích chung của cả giai cấp thống trị. Hơn nữa, vì nhân danh xã hội và phản ánh so sánh lực lượng trong cuộc đấu tranh giai cấp, cho nên pháp quyền cũng có sự độc lập tương đối với giai cấp thống trị.

Để thực hiện các nhiệm vụ giai cấp như bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị, nhà nước và pháp quyền nào cũng thực hiện các nhiệm vụ có ý nghĩa toàn xã hội, như phát triển kinh tế, văn hóa, khoa học - kỹ thuật, duy trì trật tự xã hội và khi thực hiện các nhiệm vụ này, nhà nước cùng với pháp quyền có thể đem lại lợi ích cho nhiều giai cấp; trong đó có cả các giai cấp bị trị. Điều này giải thích vì sao nhà nước cũng như pháp quyền có tư cách và mang danh xã hội. Tuy nhiên, khi thực hiện các nhiệm vụ đó, nhà nước và pháp quyền không có mục đích tự thân, mà bao giờ cũng căn bản xuất phát từ những nhu cầu và những đòi hỏi về lợi ích về kinh tế của giai cấp thống trị. Ăn ghen nhận xét: “... nhà nước, nói chung, chỉ là sự phản ánh

dưới hình thức tập trung của những nhu cầu kinh tế của giai cấp thống trị trong sản xuất” [8, tr. 442].

Chủ nghĩa Mác còn làm rõ bản chất đặc thù của các kiểu nhà nước và pháp quyền trong lịch sử: Nhà nước thời cổ đại được thiết lập trên cơ sở chế độ chiếm hữu nô lệ, là công cụ và là nền chuyên chính giai cấp chủ nô, mọi quyền lực thuộc về giai cấp chủ nô và pháp luật nhà nước coi nô lệ chỉ như công cụ biết nói. Nhà nước thời phong kiến được thiết lập trên cơ sở chế độ chiếm hữu ruộng đất của địa chủ và quý tộc phong kiến, mọi quyền lực đều thuộc về các lãnh chúa phong kiến, do vậy lãnh chúa phong kiến là pháp quyền.

Nhà nước tư sản được tổ chức dưới nhiều hình thức khác nhau, nhưng về thực chất thì đều là nền chuyên chính của giai cấp tư sản. Trong nhà nước tư sản, dân chủ và tự do được tuyên truyền rộng rãi. Theo Lênin thì pháp luật bảo vệ mọi người như nhau; nó bảo vệ những người có của chống lại sự xâm phạm của cái khối lớn những người không có của, không có gì cả ngoài hai cánh tay, và dần dần bị bản cùng hóa, bị phá sản và biến thành vô sản.

Nền dân chủ vô sản với tư cách là một nền dân chủ cao hơn về chất so với dân chủ tư sản cũng chỉ ra đời và hoàn thiện khi biết kế thừa, phát triển toàn bộ những giá trị mà nhân loại đã sáng tạo ra, đặc biệt là những giá trị dân chủ đạt được trong chủ nghĩa tư bản.

Sau khi một giai cấp giành được chính quyền, cũng tức là giành được quyền tổ chức xã hội thành nhà nước theo ý chí và lợi ích của mình, quá trình tổ chức nhà nước và pháp quyền của giai cấp đó bao gồm những hoạt động chủ yếu sau đây:

Một là, xác lập hoặc tái xác lập chủ quyền nhà nước về lãnh thổ và dân cư. Đây là động thái đầu tiên của việc tổ chức nhà nước, còn về thực chất là khẳng định tính thống nhất và tính toàn vẹn về quyền làm chủ của nhà nước đối với một lãnh thổ và dân cư gắn liền với lãnh thổ đó. Về hình thức là sự

khẳng định quyền làm chủ của một cộng đồng dân cư đối với lãnh thổ.

Hai là, phân chia và quản lý dân cư theo lãnh thổ.

Ba là, tổ chức bộ máy chính quyền theo yêu cầu triển khai quyền lực công cộng từ trung ương đến tận các địa phương. Đây là động thái quan trọng nhất của việc tổ chức nhà nước và pháp quyền. Lenin đã khẳng định điều đó khi nhận định rằng: Cái căn bản nhất trong lĩnh vực chính trị..., là việc tổ chức chính quyền. Nếu không phân chia và quản lý dân cư theo lãnh thổ thì một giai cấp dù có khả năng vươn lên thống trị trong chính trị vẫn không thiết lập được chính quyền phù hợp với đòi hỏi về lợi ích và theo ý chí của nó, cũng vì thế quyền thống trị chính trị của nó chưa thể được triển khai trên thực tế.

Bốn là, ban hành hệ thống chính sách, các quy định pháp luật (gồm cả công pháp và tư pháp) cho việc tổ chức và vận hành bộ máy chính quyền, quản lý dân cư và lãnh thổ, thiết lập trật tự xã hội. Có thể gọi hoạt động này, là ban hành pháp quyền (hệ thống các định chế, nhất là hiến pháp, tiêu biểu cho quyền lực của một nhà nước, cho bản chất của một chế độ chính trị). Các chính sách và qui định pháp luật, trước hết do bộ máy các cơ quan công quyền ban hành, vì thế chúng có nghĩa nhà nước và nhân danh xã hội. Nhưng tổ chức nhà nước luôn phụ thuộc vào bộ máy chính quyền, thành thử hệ thống các chính sách, các qui định pháp luật của nhà nước lại có thực chất là sự thể chế hóa ý chí chính trị và tư tưởng pháp quyền của giai cấp thống trị, đảm bảo cho bộ máy chính quyền hoạt động mà không trái với lợi ích của giai cấp thống trị. Cũng vì vậy, những biện pháp mà cơ quan công quyền thường áp dụng khi thực thi chính sách và pháp luật nhà nước bao giờ cũng chứa đựng yếu tố cưỡng bức, áp đặt. Tuy nhiên, việc ban hành các chính sách và qui định pháp luật, còn có tác dụng phổ biến là duy trì trật tự và an ninh xã hội, đảm bảo tính thống nhất toàn xã hội của bộ máy chính quyền, đảm bảo tính toàn vẹn về chủ quyền của nhà nước đối với lãnh thổ và dân cư.

1.2. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1.2.1. Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam

Nhận thức lý luận của Đảng ta về Nhà nước pháp quyền XHCN của dân do dân, vì dân bắt nguồn từ quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật XHCN. Đồng thời gắn liền với quá trình lịch sử đấu tranh lâu dài của dân tộc và ở giai đoạn hiện nay là công cuộc đổi mới toàn diện mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Từ Đại hội toàn quốc lần thứ VII đến nay là thời kỳ tập trung nhất của sự phát triển các quan điểm và đường lối của Đảng ta về Nhà nước pháp quyền XHCN.

Khái niệm nhà nước pháp quyền Việt Nam đến năm 1994 đã chính thức được công nhận trong Văn kiện hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ (Khóa VII của Đảng Cộng sản Việt Nam)

Trong giai đoạn trước Đại hội lần thứ VII:

Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định nhất quán Nhà nước ta là nhà nước chuyên chính vô sản. Hiến pháp 1959 đã khẳng định nhà nước ta là nhà nước dân chủ nhân dân.

Năm 1976 đất nước thống nhất về mặt nhà nước, nhà nước và pháp luật, Đại hội Đảng lần thứ IV, V, VI đều khẳng định Nhà nước ta là nhà nước chuyên chính vô sản của nhân dân lao động thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa. Do đặc điểm của cách mạng Việt Nam là cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân nên “chuyên chính vô sản” ở Việt Nam cũng có những đặc điểm khác so với các nước xã hội chủ nghĩa khác.

Đảng Cộng sản Việt Nam chủ trương xây dựng nhà nước ngày càng đảm bảo đầy đủ quyền dân chủ của công dân.

Đại hội IV, V của Đảng khẳng định xây dựng chế độ làm chủ tập thể xã hội chủ nghĩa của nhân dân lao động. Đại hội VI tiếp tục phát triển quan điểm làm chủ tập thể và coi đây là bản chất của chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa và

cần được thể hiện trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đảng Cộng sản Việt Nam luôn luôn chủ trương tổ chức một nhà nước quản lý xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật. “Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Trong điều kiện Đảng cầm quyền, mọi cán bộ bất cứ ở cương vị nào, đều phải sống và làm việc theo pháp luật, gương mẫu trong việc tôn trọng pháp luật” [14, tr. 17].

Đường lối đổi mới của Đảng từ Đại hội VI đã đặt ra chủ trương phải “cải cách lớn” bộ máy nhà nước, tăng cường nghiên cứu các vấn đề lý luận về nhà nước, pháp luật vai trò của nhà nước...

Toàn bộ những vấn đề đó đã được phản ánh trong tác phẩm “Xây dựng nhà nước của nhân dân - thành tựu, kinh nghiệm, đổi mới” của nguyên Tổng bí thư Đỗ Mười. Tổng bí thư đã chỉ rõ Đảng Cộng sản Việt Nam cần phải xây dựng một nhà nước mà toàn bộ tổ chức, hoạt động của nó dựa trên cơ sở pháp luật, tuân thủ pháp luật, đồng thời thực hiện chức năng quản lý xã hội bằng pháp luật.

Giai đoạn từ Đại hội lần thứ VII đến Đại hội lần thứ IX. Giai đoạn này Đảng ta đã tìm tòi nghiên cứu mô hình Nhà nước pháp quyền XHCN phù hợp với điều kiện nước ta. Nhận thức đó được tiếp cận ở những điểm sau đây: Xây dựng nhà nước pháp quyền là mục tiêu cần hướng tới của xã hội văn minh, gắn liền với quyền dân chủ của nhân dân; Hiến pháp và pháp luật giữ vị trí tối thượng, nhà nước chịu sự ràng buộc của chính pháp luật do nhà nước đặt ra. Trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân, phân công và kiểm soát giữa các nhánh quyền lực; nhà nước pháp quyền là một phương thức tổ chức, thực hiện quyền lực.

Tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII (1991) Đảng ta đã nêu rõ:

Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước theo phương hướng nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân. Nhà nước quản lý xã hội

bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng; tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện thống nhất quyền lực nhưng phân công, phân cấp rành mạch: Bộ máy tinh gọn nhẹ và hoạt động có chất lượng trên cơ sở áp dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật, quản lý [16, tr. 44].

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội cũng khẳng định:

Toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị nước ta trong giai đoạn mới là nhằm xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân. Dân chủ gắn liền với công bằng xã hội phải được thực hiện trong thực tế cuộc sống trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thông qua hoạt động của nhà nước do dân cử ra và bằng các hình thức dân chủ trực tiếp. Dân chủ đi đôi với kỷ luật, kỷ cương phải được thể chế hóa bằng pháp luật và được pháp luật bảo đảm. Nhà nước định ra các đạo luật nhằm xác định các quyền công dân và quyền con người, quyền đi đôi với nghĩa vụ và trách nhiệm. Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, dưới sự phân công rành mạch ba quyền đó [16, tr. 19-20].

Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ (Khóa VII) đã chính thức đưa vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền XHVN ở Việt Nam vào văn kiện Đại hội Đảng. “Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của nhân dân” với nội dung chủ yếu là:

Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền Việt Nam, đó là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước

phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước pháp quyền Việt Nam được xây dựng trên cơ sở, tăng cường mở rộng khối đại đoàn kết toàn dân lấy liên minh giữa giai cấp công nhân với nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng ta lãnh đạo [17, tr. 58].

Tại Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII (hội nghị chuyên đề về nhà nước) đã đưa ra Nghị quyết “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong tâm là cải cách một bước nền hành chính nhà nước”

Năm quan điểm cơ bản đã được Hội nghị đưa ra: Xây dựng Nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng do Đảng Cộng sản lãnh đạo, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức xã hội chủ nghĩa. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII (1996) tiếp tục khẳng định lại 5 quan điểm và các nhiệm vụ xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước mà Đảng ta đã nêu trước đó.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ Ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) về phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh đã khẳng định

rằng: Chúng ta đã từng bước phát triển hệ thống quan điểm, nguyên tắc cơ bản về Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân. Đồng thời nhấn mạnh ba yêu cầu:

Một là, tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan và cán bộ công chức nhà nước.

Hai là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; cán bộ công chức Nhà nước thật sự là công bộc, tận tụy phục vụ nhân dân.

Ba là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; xây dựng và hoàn thiện nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng phù hợp với đặc điểm, tính chất của cơ quan nhà nước ở từng cấp, chú trọng sự lãnh đạo của tổ chức đảng đối với việc kiểm kê, kiểm soát trong quản lý kinh tế, tài chính. Nghị quyết nhấn mạnh: Ba yêu cầu trên quan hệ chặt chẽ với nhau, dựa trên nền tảng chung là xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, thực hiện đại đoàn kết dân tộc mà nòng cốt là liên minh công nhân, nông dân và trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX (tháng 4/2002) và Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (tháng 4/2006) đã tiếp tục khẳng định nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực đều thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Đại hội XI (tháng 1/2011) đã làm sâu sắc thêm nhận thức về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và khẳng định: Tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, bảo đảm nhà nước ta thực

sự là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân do Đảng lãnh đạo, thực hiện tốt chức năng quản lý kinh tế, quản lý xã hội, giải quyết đúng mối quan hệ giữa nhà nước với các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, với nhân dân, với thị trường.

Quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền của Đảng ta đã được chính thức thể hiện hóa tại Điều 2 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 (bổ sung sửa đổi năm 2001) “Nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân” [13].

Có thể khái quát lý luận của Đảng ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam ở những quan điểm chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, bản chất của Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân.

Thứ hai, bộ máy nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Thứ ba, bảo đảm quyền con người quyền công dân, khẳng định và thực hiện trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân, tăng cường dân chủ xã hội chủ nghĩa, giữ gìn kỷ cương, kỷ luật, tiếp tục thể chế hóa bằng pháp luật, chủ trương dân chủ hóa mọi mặt của đời sống xã hội.

Thứ tư, xác định trách nhiệm đầy đủ của nhà nước trong việc thực hiện các cam kết quốc tế trong quá trình hội nhập.

Thứ năm, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước.

Để có được nhân thức này là một quá trình tìm tòi, nghiên cứu có thể thấy nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là một tất yếu lịch sử. Nhưng không dập khuôn, máy móc giáo điều mà là sự vận dụng

sáng tạo có chọn lọc những giá trị nhân văn tiến bộ của học thuyết nhà nước pháp quyền của nhân loại vào điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

1.2.2. Đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Từ học thuyết về nhà nước pháp quyền và kinh nghiệm từ thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền của các nước đối với Việt Nam đã được Đảng Cộng sản Việt Nam tiếp thu, chọn lọc, đặc biệt là từ những kinh nghiệm xây dựng nhà nước từ 1945 đến nay, có thể khái quát một số đặc trưng cơ bản của NNPQHHCN Việt Nam như sau:

Đặc trưng thứ nhất: Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân. Tư tưởng về một nhà nước của dân, do dân, vì dân đã được Hiến pháp đầu tiên của chính thể dân chủ cộng hoà ở nước ta. Hiến pháp 1946 đã xác định: Xây dựng một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Đặc điểm này của Nhà nước ta tiếp tục được khẳng định trong các bản Hiến pháp 1959, 1980 và 1992. Có thể khẳng định rằng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân không chỉ là sự khẳng định một nguyên tắc cơ bản được Hiến pháp mặc định mà còn khẳng định sự cần thiết phải lập ra cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lực thực sự của dân.

Đặc trưng thứ hai: Trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp. Có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước. Đại hội Đảng lần thứ VII (năm 1991), cùng với “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội”, quan điểm về sự tồn tại của ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp và sự phân công, phối hợp giữa ba phạm vi quyền lực này của nhà nước được khẳng định. Đến hội

ng nghị Trung ương lần thứ Tám (khoá VII) (năm 1995) quan niệm của Đảng về ba quyền được tiếp tục bổ sung: Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nghị quyết đại hội XI và Cương lĩnh xây dựng đất nước (sửa đổi, bổ sung năm 2011) đều có bổ sung quan tâm vấn đề kiểm soát quyền lực trong cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta. Theo đó nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được hoàn thiện một bước quan trọng.

Đặc trưng thứ ba: Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thừa nhận vị trí tối thượng của Hiến pháp và luật trong đời sống xã hội; tổ chức và hoạt động của nhà nước thực hiện trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật. Trong nhà nước pháp quyền ý chí của nhân dân và sự lựa chọn chính trị được xác lập tập trung đầy đủ và cao nhất bằng Hiến pháp. Chính vì lẽ đó Hiến pháp được coi là đạo luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất, quy định chế độ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Sự hiện diện của Hiến pháp là điều kiện quan trọng nhất bảo đảm sự ổn định xã hội và sự an toàn của người dân. Những quan điểm lớn, những nội dung cơ bản của Hiến pháp là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc duy trì quyền lực nhà nước, cho sự làm chủ của nhân dân. Đó chính là nền tảng có tính chất hiến định để xem xét, đánh giá sự hợp hiến hay không hợp hiến của các đạo luật, cũng như các quyết sách khác của Nhà nước và của cả tính chất chính trị, tính chất xã hội.

Đặc trưng thứ tư: Trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân là mối quan hệ chủ đạo trong xã hội thể hiện vai trò của một nhà nước phục vụ, đồng thời thể hiện trách nhiệm của công dân trước nhà nước và xã hội. Pháp luật ở bất kỳ một quốc gia nào cũng là đại lượng chung nhất cái có tính bắt buộc

chung cho cả xã hội, tuy nhiên không vì thế mà không phân biệt các lợi ích xã hội, không còn không gian cho các lợi ích khác nhau trong xã hội. Nhà nước ra đời xuất phát từ xã hội, sự tồn tại của nhà nước và vai trò của nhà nước trong xã hội là khách quan. Nhà nước pháp quyền XHCN phải nâng cao chất lượng phục vụ và điều chỉnh xã hội. Dân chủ hóa hoạt động quản lý giữa nhà nước với các tổ chức, các phong trào xã hội và công dân. Trách nhiệm qua lại này là một biểu hiện của sự hạn chế lạm quyền từ phía nhà nước và sự tự do vô chính phủ từ phía công dân. Đồng thời thông qua pháp luật mà các cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm bảo đảm dân chủ và công bằng xã hội. Về phần công dân phải thể hiện trách nhiệm của mình trong việc thực hiện pháp luật, tích cực trong đời sống chính trị, chịu trách nhiệm pháp lý về những hành vi của mình.

Đặc trưng thứ năm: Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam gắn với một xã hội dân sự (xã hội công dân) định hướng xã hội chủ nghĩa. Ở nước ta hiện nay nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự được xác định là ba cột trụ chính cho việc xây dựng và phát triển xã hội dân chủ. Nhà nước pháp quyền XHCN được đánh giá là phương thức tổ chức quyền lực hợp lý, có điều kiện phát huy đầy đủ tính ưu việt của chế độ xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta đang xây dựng, có khả năng tạo môi trường và điều kiện cần thiết để người dân thực sự làm chủ đất nước, làm chủ xã hội. Nhà nước pháp quyền XHCN là phương thức tổ chức và vận hành quyền lực của nhân dân dưới hai hình thức chủ yếu là nhà nước và pháp luật theo nguyên tắc dân chủ nhằm bảo đảm các quyền và tự do của công dân.

Nhà nước pháp quyền là 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. Hiện nay các tổ chức xã hội dân sự đã phát triển khá mạnh mẽ kể từ những năm 1990 sau khi

Đảng ta thực hiện chính sách đổi mới với trọng tâm là dân chủ hoá mọi mặt của đời sống kinh tế, xã hội và xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ công. Hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự có nhiều đóng góp tích cực trong việc cổ kết và động viên các thành viên trong xã hội cùng với nhà nước thực hiện có hiệu quả một số định hướng lớn của đất nước trong một số lĩnh vực quan trọng như xoá đói giảm nghèo, xoá mù chữ ...

Tuy nhiên, xã hội dân sự ở nước ta có cơ cấu rộng nhưng không sâu, người dân thường là thành viên một tổ chức nào đó của xã hội dân sự (Phụ nữ, Thanh niên...) nhưng tính tự nguyện còn thấp. Môi trường để xã hội dân sự hoạt động đã được thúc đẩy nhưng còn chưa thực sự khích lệ, phát huy sự tham gia của xã hội dân sự. Ngoài ra, do truyền thống nhiều năm chống giặc ngoại xâm, nên tổ chức xã hội dân sự còn mang màu sắc đoàn thể cách mạng, được hỗ trợ một cách đặc biệt từ phía chính quyền và có xu hướng bị hành chính nhất là ở cấp CQCS, vì vậy tính độc lập chưa cao. Năng lực và tính khách quan trong phân biện xã hội đối với chủ trương, chính sách và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và đội ngũ công chức hành chính chưa cao. Định hướng đầy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN đòi hỏi việc xây dựng và phát triển xã hội dân sự cần phải vượt qua những rào cản về nhận thức, có sự phân biệt rạch ròi giữa các tổ chức xã hội dân sự hiện đại với các tổ chức đoàn thể cách mạng truyền thống, loại bỏ tư duy coi các tổ chức xã hội dân sự là “cánh tay nối dài” của chính quyền, tiếp tục khắc phục tàn dư của tâm lý bao cấp, hành chính hoá còn khá nặng nề đối với các tổ chức xã hội dân sự hiện nay. Đặc biệt là ở cấp CQCS. Do đó, hệ thống chính trị phải đổi mới quan hệ và phương thức tác động của mình lên xã hội dân sự; tạo điều kiện để xã hội dân sự hình thành và phát triển.

Đặc trưng thứ sáu: Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh và có thiện chí các cam kết quốc tế. Đảng, Nhà nước thực hiện đường lối đối ngoại độc lập tự chủ, hòa bình, hợp tác và phát triển,

đa phương hóa, đa dạng hóa với tinh thần “Việt Nam là bạn, đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, tham gia tích cực vào tiến trình hợp tác quốc tế và khu vực” [19, tr. 38].

Đặc trưng thứ bảy: Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là Nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Sự lãnh đạo của Đảng đối với sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân đã được khẳng định là một tất yếu lịch sử và tất yếu khách quan, mà còn là ở chỗ sự lãnh đạo đó còn có cơ sở đạo lý sâu sắc và cơ sở pháp lý vững vàng.

Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng đường lối, quan điểm, các nghị quyết, lãnh đạo thể chế hóa, cụ thể hóa thành Hiến pháp, pháp luật, kế hoạch, các chương trình công tác lớn của Nhà nước; bố trí đúng cán bộ và thường xuyên kiểm tra việc tổ chức thực hiện. Đảng lãnh đạo nhưng không bao biện, làm thay Nhà nước; trái lại, phát huy mạnh mẽ vai trò chủ động, sáng tạo của Nhà nước trong quản lý đất nước và xã hội [19, tr. 138].

Đối với nhà nước, sự lãnh đạo của Đảng là lãnh đạo chính trị, quyết định phương hướng chính trị của nhà nước, bảo đảm cho nhà nước thực sự là tổ chức thực hiện quyền lực của nhân dân, thực sự của dân, do dân và vì dân, để thực hiện thành công công cuộc đổi mới đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước triển khai tổ chức thực hiện các nghị quyết, chủ trương của Đảng bằng các hoạt động quản lý nhà nước, tổ chức tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội trên tất cả các lĩnh vực: Kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại...

1.3. CÁC NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1.3.1. Nguyên tắc mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân

Lịch sử đấu tranh dựng nước và giữ nước của dân tộc ta đã đúc rút ra những bài học kinh nghiệm chứng minh cho sức mạnh quyền lực của nhân

dân: “Chở thuyền cũng là dân, lật thuyền cũng là dân”, “Gốc có vững cây mới bền, xây lâu thắng lợi trên nền nhân dân”(Hồ Chí Minh). Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: “Chúng ta phải hiểu rằng, các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng, đều là công bộc của dân, nghĩa là để gánh việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân” [37, tr. 56].

Sau gần 70 năm xây dựng và trưởng thành, Nhà nước ta đã ghi nhận quyền con người vào các văn bản pháp lý quan trọng và thực hiện trong thực tế. Tuy vậy, trong hoàn cảnh đất nước có chiến tranh và sau đó là duy trì quá lâu cơ chế kinh tế tập trung bao cấp nên quyền lực của nhân dân còn bị hạn chế. Mọi quan hệ nhà nước và công dân thì quyền lực nhà nước bị tuyệt đối hoá, công dân chỉ có nghĩa vụ chấp hành; trong mối quan hệ giữa cá nhân và tập thể thì cá nhân con người bị hoà tan trong tập thể... nhiều quyền cơ bản của con người đã không được quan tâm phát huy đúng mức, không phát huy được khả năng sáng tạo của con người. Những quyền cơ bản của công dân như quyền về kinh tế không được coi trọng nên không tạo ra đủ những tiền đề để công dân thực hiện các quyền khác như quyền về chính trị, về văn hoá xã hội.

Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã khẳng định: “Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 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”. Đây là nguyên tắc bảo đảm cho việc tổ chức và phân công quyền lực nhà nước thực sự trở thành nhà nước kiểu mới, nhà nước nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Đặt cơ sở pháp lý cho việc xây dựng nhà nước pháp quyền trong thời kỳ đẩy mạnh công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế.

Xây dựng nhà nước pháp quyền đảm bảo mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân ở Việt Nam hiện nay chính là đảm bảo cho nhân dân là chủ

thể của quyền lực, mọi hoạt động của nhà nước đều phải chịu sự kiểm tra, giám sát của nhân dân. Tăng quyền lực của nhân dân nhưng không phá vỡ tổ chức, quyền lực nhà nước. Xử lý tốt mối quan hệ giữa công dân với nhà nước, công dân với xã hội, hỗ trợ nhau cùng phát triển.

Hiện nay sau gần 30 năm đổi mới, nhận thức “quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” cũng đổi mới và ngày càng đầy đủ, sâu sắc thêm trong các văn bản pháp lý. Đảng, Nhà nước ta đã bổ sung Hiến pháp hai lần; sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội, luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ba lần... Dù qua những lần sửa đổi, bổ sung này chưa thể đạt tới sự hoàn thiện nhưng mục tiêu đi tới không gì khác đó là mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân.

Quyền lực nhà nước được nhân dân sử dụng theo hai cách là trực tiếp và gián tiếp. Nhưng trên thực tế thì hình thức gián tiếp thông qua những cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân và do chính nhân dân trực tiếp bầu ra được thực hiện tốt hơn trong thực tế. Để nhân dân tham gia trực tiếp một cách sâu rộng và tích cực hơn vào việc góp ý, bàn bạc các chủ trương, chính sách, pháp luật của nhà nước, quyết định những vấn đề chung,... Thực tế hiện nay những vấn đề lớn của đất nước đều được quyết định bởi Quốc hội (dân chủ gián tiếp) vẫn mang tính chủ quan của các cơ quan nhà nước. Hình thức dân chủ trực tiếp chưa được phát huy, do đó vẫn có hiện tượng chính sách chưa phản ánh đúng đòi hỏi của nhân dân. Vì vậy, có phát huy được hình thức dân chủ trực tiếp thì nguyên tắc mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân mới trở nên đầy đủ.

Thực tế đang đặt ra là bộ máy nhà nước từ Trung ương xuống cơ sở tổ chức như thế nào để đảm bảo mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân thì đòi hỏi phải đồng thời với đổi mới và hoàn thiện cơ chế để nhân dân sử

dụng quyền lực nhà nước của mình một cách đầy đủ thì phải xây dựng cơ chế giám sát của nhân dân đối với tính hợp hiến trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước; đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả; ban hành văn bản luật quy định về quyền đóng góp ý kiến của nhân dân đối với các vấn đề của đất nước.

- Trong việc thực hiện quyền con người, bảo vệ quyền con người trong nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay cũng cần được xây dựng trên cơ sở kế thừa hợp lý những giá trị đã đạt được về quyền con người trong lịch sử và thực tế ở các nước phát triển để từ đó hoàn thiện nội dung về thực hiện quyền con người trong Nhà nước pháp quyền XHCN.

Xây dựng, cải cách bộ máy nhà nước theo hướng phục vụ lợi ích nhân dân, mở rộng không ngừng quyền lực của nhân dân được xem là hướng đi chủ yếu trong xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay. Đó là xây dựng hệ thống pháp luật, chính sách... Như thế nào để vừa phản ánh được nguyện vọng của nhân dân và phải được thực tiễn chấp nhận; đổi mới bộ máy sao cho việc kiểm tra, giám sát của nhân dân thuận lợi hơn; hoạt động của các cơ quan công quyền, của cán bộ nhà nước đều phải gắn liền với việc phục vụ thiết thực lợi ích của nhân dân, coi lợi ích của nhân dân là mục tiêu cao nhất. Đồng thời, phải tuyên truyền, vận động, giáo dục nhằm nâng cao trình độ dân trí để nhân dân có thể tham gia vào việc xây dựng đường lối, chính sách, pháp luật, biết phát huy quyền làm chủ, quyền lực của mình và quản lý nhà nước, xã hội.

Về thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa được Đảng ta coi là mục tiêu, là động lực của công cuộc đổi mới đất nước. Trong quá trình thực hiện mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” thì nhiệm vụ phát huy dân chủ XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN là không thể tách rời nhau. Có thể nói, dân chủ XHCN là nội dung trung tâm của Nhà nước pháp quyền XHCN. Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp

quyền XHCN cũng đồng thời là quá trình thực hiện triệt để nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Phát huy dân chủ sẽ trở thành một nhân tố bảo đảm thành công của công cuộc đổi mới đất nước. Tiến trình đổi mới không thể tách rời việc phát huy dân chủ nhằm thúc đẩy đổi mới trên các lĩnh vực của đời sống chính trị, xã hội, đổi mới kinh tế, tạo điều kiện giải phóng sức sản xuất, tạo cơ sở pháp lý cho mọi người phát huy khả năng của mình để sản xuất kinh doanh. Mặt khác, thực hiện dân chủ trong Đảng, trong các cơ quan nhà nước, các đoàn thể nhân dân, trong xã hội sẽ tạo ra không khí cởi mở, thẳng thắn đấu tranh khắc phục những sai trái, tiêu cực, lệch lạc, quan liêu... Đấu tranh chống những khuynh hướng dân chủ cực đoan. Có như vậy nước ta mới thực hiện thành công công cuộc đổi mới đất nước.

Đảng ta nhận thức đầy đủ mối quan hệ giữa đổi mới kinh tế và đổi mới chính trị. Chính trị là nhân tố có tác động quan trọng, định hướng cho sự phát triển nói chung do đó, dân chủ hoá trong hệ thống chính trị sẽ góp phần quan trọng cho năng lực lãnh đạo và quản lý của nhà nước trở nên hiệu quả hơn.

Quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN không thể tách rời quá trình đấu tranh chống lại tình trạng tha hoá của một bộ phận cán bộ nhà nước nhằm từng bước làm trong sạch bộ máy, củng cố lòng tin của nhân dân. Chính tình trạng tha hoá về đạo đức, lối sống của một bộ phận cán bộ, đảng viên đã cản trở tiến trình thực hiện dân chủ và làm suy yếu sức mạnh của bộ máy nhà nước.

Nhà nước pháp quyền Việt Nam phải trở thành công cụ thực hiện ngày càng tốt hơn quyền lực của nhân dân. Mỗi bước phát triển của Nhà nước pháp quyền XHCN đều là một sự mở rộng nền dân chủ XHCN. Mặt khác, nền dân chủ XHCN chỉ được thực hiện đầy đủ khi nó được đảm bảo bởi Nhà nước pháp quyền XHCN

Đại hội X, Đảng ta xác định:

Xây dựng một xã hội dân chủ, trong đó cán bộ, đảng viên và công chức phải thực sự là công bộc của nhân dân. Xác định các hình thức tổ chức và có cơ chế để nhân dân thực hiện quyền dân chủ trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội. Đề cao trách nhiệm của các tổ chức Đảng, Nhà nước đối với nhân dân [19, tr. 125].

Như vậy có thể thấy rằng, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam có thể tùy vào từng giai đoạn và yêu cầu phát triển của đất nước mà tập trung ở những nội dung khác nhau nhưng xuyên suốt toàn bộ nhà nước pháp quyền đó phải là nguyên tắc thực hiện triệt để dân chủ XHCN.

1.3.2. Hệ thống pháp luật minh bạch, chặt chẽ và phù hợp

Một hệ thống pháp luật đồng bộ hoàn thiện và minh bạch phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được xem là một nguyên tắc trung tâm của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Đây là đòi hỏi mang tính khách quan xuất phát từ chính sự phát triển kinh tế - xã hội và xu thế phát triển của nhân loại cụ thể như sau:

Xuất phát từ những đòi hỏi của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN mà hệ thống pháp luật phải được đổi mới nhằm phù hợp với các đòi hỏi của các quan hệ kinh tế mới. Tuy nhiên, do sự chuẩn bị chưa tốt về nhiều mặt mà chủ yếu là về mặt pháp lý cho nên một số quan hệ kinh tế đó phát triển vượt ra khỏi sự kiểm soát của nhà nước, gây tác động xấu tới sự phát triển nói chung.

Xây dựng hệ thống pháp luật tương ứng với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN sẽ tạo ra nền tảng pháp lý cho nền kinh tế còn là một điều kiện để tranh thủ những thời cơ, thuận lợi về vốn, khoa học, công nghệ trong bối cảnh quốc tế mới nhằm đẩy nhanh tốc độ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Xuất phát từ chính đòi hỏi phát huy dân chủ, xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân trong Nhà nước pháp quyền XHCN do đó hệ thống pháp luật sẽ là sự thể chế hoá các quan điểm của Đảng về dân chủ, về quyền lực thuộc về nhân dân. Pháp luật trở thành cơ sở đảm bảo cho sự dân chủ hoá bộ máy nhà nước và hoạt động của bộ máy nhà nước thực hướng về nhân dân, tạo các điều kiện thuận lợi để nhân dân trực tiếp quyết định các vấn đề của đất nước và giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước.

Việc tuân thủ pháp luật bao giờ cũng thể hiện quan hệ hai chiều:

Một là, đối với cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước phải tuyệt đối gương mẫu, chấp hành đầy đủ pháp luật và các quy định riêng. Để làm tốt điều này đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch, công khai và đặc biệt là tính tự giác của chủ thể. Bản thân chủ thể phải nhận thức sâu sắc việc thực thi pháp luật của mình là sự thể hiện đầy đủ nhất trách nhiệm của mình trước nhân dân.

Hai là, đối với nhân dân thì trình độ dân trí, ý thức công dân là hết sức quan trọng. Pháp luật không thể thể hiện được ý chí của nhân dân khi trình độ dân trí còn thấp, một bộ phận chưa có đầy đủ ý thức công dân, chưa nhận thức rõ trách nhiệm của mình đối với cộng đồng, đất nước.

Sự minh bạch của pháp luật là yếu tố rất quan trọng trong nhà nước pháp quyền. Một số giá trị dân chủ, các quyền cơ bản của con người được ghi nhận về mặt pháp lý và đây là cơ sở cho cuộc đấu tranh của nhân dân đòi hỏi tự do, dân chủ, các quyền con người không chỉ là những tuyên bố mà phải được thực hiện trên thực tế. Thực hiện điều này, mà quyền khiếu nại, tố cáo của công dân mới được đảm bảo.

Việc ghi nhận về mặt pháp lý các quyền con người như quyền được sống, học tập, làm việc, quyền tự do, dân chủ, ... Và thể hiện rõ trong các văn bản pháp quy bảo đảm các giá trị của con người như nhân phẩm, danh dự, sức

khoẻ, ... Là rất cần thiết nhưng điều quan trọng hơn là các giá trị đó cần được pháp luật bảo vệ. Đặc biệt trong nền kinh tế thị trường khi mà nhiều giá trị đạo đức đã phải nhường chỗ cho lợi ích kinh tế thì nhà nước càng phải sử dụng pháp luật một cách có hiệu quả để tạo lập sự an toàn cho nhân dân.

1.3.3. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

Sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố đảm bảo mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam và cũng là nền tảng chính trị vững chắc cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Đây là đặc trưng cũng là nguyên tắc cơ bản nhất trong hệ thống các nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền.

Trong Di chúc, Chủ tịch Hồ Chí Minh căn dặn: Đảng ta là một đảng cầm quyền. Mỗi đảng viên và cán bộ phải thực sự thấm nhuần đạo đức cách mạng, thực sự cần kiệm liêm chính, chí công vô tư. Phải giữ gìn Đảng ta thật trong sạch, phải xứng đáng là người lãnh đạo, là người đầy tớ thật trung thành của nhân dân. Có thể nói đây là tư tưởng là chỉ dẫn có ý nghĩa quan trọng đối với Đảng ta trong điều kiện là một Đảng cầm quyền, lãnh đạo công cuộc đổi mới và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Pháp luật là công cụ để nhà nước quản lý xã hội nhằm tạo lập những thói quen, nếp sống của con người, điều chỉnh các quan hệ xã hội theo trật tự và ý chí của nhà nước. Đảng không thể thay thế pháp luật nhưng nếu không có sự lãnh đạo, tổ chức của Đảng thì pháp luật cũng không thể đi vào cuộc sống và được thực hiện một cách nghiêm minh. Đảng ta đã và đang thực hiện đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, xem nhà nước là cơ quan đại diện cho ý chí và quyền lực của nhân dân, mọi hoạt động của nhà nước đều tuân theo nguyện vọng và ý chí của nhân dân. Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nhằm làm cho sự lãnh đạo đó phù hợp với tiến trình đổi mới kinh tế, đổi mới bộ máy Nhà nước, hội nhập quốc tế. Vì vậy, sự lãnh đạo của

Đảng phải được đặt trong tổng thể đổi mới cả hệ thống chính trị.

Một đặc điểm nổi bật điển hình trong bộ máy nhà nước ta đó là đảng viên trở thành bộ phận của nhà nước, trực tiếp quản lý xã hội vì vậy đối với Đảng thì phương thức lãnh đạo phải phù hợp với đặc điểm tổ chức của mỗi bộ phận trong bộ máy nhà nước. Lãnh đạo Quốc hội phải khác với lãnh đạo Chính phủ, lãnh đạo Tòa án phải khác với lãnh đạo Quốc hội, lãnh đạo quân đội phải khác với lãnh đạo kinh tế, lãnh đạo doanh nghiệp,...

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, bằng nhiều hình thức tổ chức và biện pháp thích hợp, Đảng lãnh đạo và thông qua các lực lượng như Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn, Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ,... thực hiện những thoả thuận xã hội, giảm bớt những mâu thuẫn về quyền lợi, giảm bớt sự đối trọng giữa các tầng lớp, giữa nhân dân với nhà nước, làm cho hoạt động quản lý của nhà nước có hiệu lực, hiệu quả hơn, đẩy mạnh tiến trình dân chủ và sự công bằng, bình đẳng.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN cần tập trung vào các nội dung sau:

Thứ nhất, sự lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền thể hiện ở việc các quan điểm, chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng được thể chế hoá thành pháp luật, chính sách của nhà nước và nhà nước trực tiếp tổ chức thực hiện.

Thứ hai, Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, trực tiếp nắm và quyết định vấn đề cán bộ từ khâu hoạch định đường lối, chính sách, đến khâu bố trí cán bộ chủ chốt trong các cơ quan nhà nước và phát huy trách nhiệm của các cơ quan tham mưu, cơ quan nhà nước trong quá trình chuẩn bị

Thứ ba, đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của các tổ chức cơ sở Đảng và các cơ quan nhà nước đảm bảo mọi cán bộ đảng

viên, công chức, cơ quan nhà nước đều hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Như vậy, sự lãnh đạo của Đảng trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền được thể hiện trên các lĩnh vực chính trị, tư tưởng, tổ chức - cán bộ, kiểm tra. Sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng sẽ đảm bảo cho nhà nước phát triển đúng hướng, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, tạo điều kiện để xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, Chính phủ, cơ quan Tư pháp được thể hiện trên những vấn đề cơ bản như sau:

Đối với Quốc hội. Đảng đề ra đường lối, chủ trương, Quốc hội thể chế hoá đường lối chủ trương đó bằng các văn bản pháp luật, pháp lệnh, các nghị quyết về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại và chỉ đạo Chính phủ thi hành.

Đối với Chính phủ. Đảng quản lý trực tiếp các tổ chức đảng và đảng viên trong bộ máy Chính phủ. Đảng lãnh đạo Chính phủ bằng các quyết định của tập thể và định hướng vĩ mô.

Đối với các cơ quan Tư pháp phương thức lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với đặc điểm về tổ chức và hoạt động của ngành. Trong nhà nước pháp quyền, sự độc lập trong hoạt động tư pháp, nhất là tố tụng, xét xử được đề cao vì vậy Đảng không can thiệp vào công tác xét xử, không chỉ thị, quyết định về tội danh, mức hình phạt nhằm bảo đảm tính độc lập của toà án trong quá trình xét xử. Đối mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan tư pháp chính là bảo đảm cho các cơ quan này làm đúng chức năng, nhiệm vụ bảo vệ luật pháp, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, trừng trị các hành vi vi phạm pháp luật.

Như vậy có thể khẳng định rằng, lý luận về Nhà nước pháp quyền XHCN là vấn đề còn phải tiếp tục nghiên cứu, bổ sung. Tuy nhiên, nguyên tắc Đảng

lãnh đạo đối với toàn bộ công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam là một tất yếu nhằm đảm bảo được định hướng chính trị và các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng được thể hiện trong hệ thống pháp luật, trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, v.v.. nhằm giữ vững định hướng XHCN trong từng bước phát triển của nhà nước pháp quyền.

Trong tiến trình phát triển của lịch sử nhân loại, quyền lực nhà nước luôn gắn liền với địa vị của giai cấp thống trị. Cho đến nay, lịch sử đã cho thấy có hai hình thức tổ chức quyền lực nhà nước chủ yếu, đó là tập quyền và phân quyền. Tuy nhiên, ở mỗi giai đoạn lịch sử, mỗi kiểu nhà nước, mỗi chế độ xã hội thì tập quyền hay phân quyền lại được thực hiện hết sức đa dạng, và gần như không có một khuôn mẫu chung nào về tổ chức quyền lực nhà nước. Đối với Việt Nam, đang tiến hành xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện vừa xây dựng, thể nghiệm vừa phải tìm tòi lý luận phù hợp thì việc trở lại nghiên cứu và đánh giá khách quan các hình thức tổ chức quyền lực trong lịch sử để tìm ra những yếu tố hợp lý có thể vận dụng vào công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam là một tất yếu.

Trong nhà nước pháp quyền ở phương Tây nguyên tắc phân quyền được xem là một yếu tố bắt buộc. Theo đó, sự cần thiết phải thực hiện phân quyền được giải thích là do: đặc quyền của nhà nước pháp quyền là chức năng kiểm tra cho nên bất kỳ sự phân công lao động nào trong bộ máy nhà nước cũng phải dựa trên nguyên tắc phân quyền để dễ dàng cho việc kiểm tra và trong việc phân quyền thì tính chất đặc thù của mỗi quyền lại có thể trở thành nguy cơ đe dọa các quyền khác, đe dọa công dân cho nên cần thiết phải kiểm chế quyền lực lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước. Việc phân biệt các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp bao hàm cơ chế tổ chức - pháp lý của sự tác động qua lại, đối trọng lẫn nhau, kiểm chế lẫn nhau của các quyền đó

nhằm mục tiêu sao cho mỗi quyền đều nắm chắc quyền hạn của mình đồng thời có vị trí độc lập với các quyền khác.

Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về sự phân quyền trong nhà nước pháp quyền. Có quan điểm cho, rằng sự thể hiện về mặt tổ chức tính chất pháp quyền của nhà nước là tiền đề cần thiết để củng cố pháp chế và tôn trọng tính tối cao của luật, không có sự phân quyền thì không thể có nhà nước pháp quyền và các đạo luật pháp quyền. Có quan điểm cho rằng, trong nhà nước thì quyền lực bao giờ cũng thuộc về tay giai cấp thống trị vì vậy không thể thực hiện phân quyền cũng như chia xẻ quyền lực. Có loại ý kiến coi sự bác bỏ phân quyền của Mác với tính cách là thuyết trái với quyền lực thực tại của quyền lực nhà nước. Cũng có ý kiến xem việc áp dụng phân quyền hay không phụ thuộc nhiều vào đặc điểm dân tộc, truyền thống của từng nước chứ không có một mô hình phân quyền chung cho mọi nước.

Trong quá trình đổi mới, một mặt, Đảng và Nhà nước ta khẳng định quyền lực nhà nước là thống nhất, mặt khác lại có sự kế thừa những nhân tố tiến bộ trong tổ chức và phân công quyền lực nhà nước của nhân loại, là một bước tiến về nhận thức lý luận của Đảng ta. Đây là nguyên tắc chỉ đạo hoạt động thực tiễn về tổ chức và phân công quyền lực nhà nước trong bộ máy nhà nước trong tiến trình đổi mới. Điều này là phù hợp với bản chất của một nhà nước kiểu mới, nhà nước của dân, do dân, vì dân, mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân. Đây cũng là nguyên tắc nhằm giữ vững bản chất, phòng ngừa nguy cơ làm biến dạng bản chất kiểu mới của nhà nước ta và làm chệch hướng xã hội chủ nghĩa.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 1

Chương 1 đã trình bày khái quát và có sự chọn lọc lý luận chung về nhà nước pháp quyền, Nhà nước pháp quyền XHCN. Nhà nước pháp quyền đang trong giai đoạn tìm tòi, thử nghiệm nhưng yêu cầu của đất nước thì không cho phép chỉ dừng lại ở nghiên cứu tìm tòi lý luận và cũng không chấp nhận sự sao chép, áp dụng máy móc lý luận, không chấp nhận một sự “tạm thời” nào đó về một hình thức tổ chức quyền lực nhà nước. Do đó cần thiết trở lại những vấn đề có tính nguyên tắc nhưng không phải là những nguyên tắc giáo điều, kinh viện mà là những nguyên tắc sáng tạo dựa trên nền tảng là chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Đảm bảo được sự kế thừa biện chứng những yếu tố hợp lý của nhân loại về nhà nước pháp quyền, phù hợp với thực tiễn đổi mới đất nước và bối cảnh quốc tế mới, đảm bảo được mục tiêu xây dựng đất nước.

Cùng với sự phát triển chung của đất nước, lý luận về nhà nước pháp quyền cũng sẽ dần hoàn thiện và sẽ có thêm những nguyên tắc mới song những nguyên tắc trên được xem là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng và hoàn thiện lý luận về nhà nước pháp quyền trong thời kỳ đổi mới, là cơ sở để xây dựng nhà nước, xây dựng chính quyền từ Trung ương xuống địa phương theo những nguyên tắc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

CHƯƠNG 2

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ THỰC TRẠNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG HIỆN NAY

2.1. CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

2.1.1. Khái niệm

Thuật ngữ “chính quyền địa phương” được sử dụng phổ biến trong các văn kiện của Đảng, các văn bản pháp luật của nhà nước, các sách, báo cáo chính trị, pháp lý tuy nhiên chưa có một văn bản, tài liệu nào giải thích rõ và đầy đủ về khái niệm chính quyền địa phương, về cơ cấu tổ chức, mối quan hệ hay cơ chế hoạt động của các bộ phận cấu thành.

Hiểu theo nghĩa rộng thì *chính quyền địa phương bao gồm tất cả các cơ quan nhà nước đóng trên địa bàn mà hoạt động của nó có tác động đến các quá trình kinh tế - xã hội trong phạm vi lãnh thổ đó*. Như vậy, theo cách hiểu này thì chính quyền địa phương bao gồm HĐND và các Ban của HĐND các cấp, UBND và các cơ quan chuyên môn của UBND các cấp, các cơ quan quản lý của Trung ương đóng tại địa phương, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm soát nhân dân địa phương...

Hiểu theo nghĩa hẹp: “Chính quyền địa phương chỉ bao gồm HĐND, UBND các cấp cùng các Ban của HĐND và các cơ quan chuyên môn của UBND. Tòa án nhân dân, Viện kiểm soát nhân dân các địa phương, các cơ quan quản lý khác của trung ương đóng tại địa phương” [42, tr. 38-39].

Dù được thành lập, hoạt động và đóng trên địa bàn lãnh thổ địa phương; nhưng về nguyên tắc được tổ chức và hoạt động tương đối độc lập với chính quyền địa phương nên không trực thuộc chính quyền địa phương mà trực thuộc chính quyền Trung ương.

Trong hai quan niệm trên, tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu hay cách tiếp cận vấn đề lý luận hoặc thực tiễn mà người ta sẽ xem xét chính quyền địa phương theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp. Trong phạm vi luận văn này, tác giả chỉ tiếp cận thuật ngữ “chính quyền địa phương” nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng theo nghĩa hẹp, bao gồm HĐND và UBND.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, chính quyền địa phương bao gồm ba cấp là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

Tính đến ngày 31.12.2011 nước ta có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh (trong đó có 58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương); 698 đơn vị hành chính cấp huyện (trong đó có 548 huyện, 47 quận, 48 thị xã và 55 thành phố trực thuộc tỉnh) 11. 121 đơn vị hành chính cấp xã (trong đó có 9. 050 xã, 1.448 phường và 623 thị trấn) [42, tr. 39].

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001), Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, tất cả các đơn vị hành chính nêu trên đều được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh, đều có tổ chức HĐND và UBND.

Ngày 15 tháng 11 năm 2008, tài kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XII đã ban hành nghị quyết số: 28/2008/NQ-QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số:724/2008/NQ-UBTVQH12 về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Như vậy đến nay trên địa bàn cả nước có 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đang thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường.

CQCS trong hệ thống chính quyền địa phương hiện nay là cấp chính quyền thấp nhất trong hệ thống chính quyền 4 cấp hoàn chỉnh: Trung ương,

tin, huyện, xã. CQCS là nơi trực tiếp thực hiện nhiệm vụ cụ thể quản lý hành chính nhà nước trên tất cả các lĩnh vực chính trị, an ninh, quốc phòng, kinh tế, văn hóa, xã hội ở cơ sở, đảm bảo các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đi vào cuộc sống, nâng cao mọi mặt đời sống của nhân dân. Sự trong sạch vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả của CQCS đóng vai trò rất quan trọng trong toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công phục vụ nhân dân.

Từ những phân tích trên đây, có thể nêu khái quát về CQCS bao gồm HĐND và UBND là cấp thấp nhất trong hệ thống chính quyền 4 cấp ở Việt Nam, thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương, có chức năng thay mặt nhân dân địa phương, căn cứ vào nguyện vọng của nhân dân địa phương, quyết định và tổ chức thực hiện những vấn đề có liên quan đến phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng và đời sống của nhân dân địa phương, theo Hiến pháp, pháp luật và các mệnh lệnh, quyết định của cấp trên.

2.1.2. Đặc điểm

Trong lịch sử phát triển Nhà nước ở nước ta, thời phong kiến, có đặc điểm nổi bật là có không ít các đơn vị hành chính (như lộ, phủ, châu...). Nhưng không có chính quyền địa phương, các đơn vị hành chính đều do chính quyền trung ương thành lập và đại diện cho chính quyền trung ương. Các quan chức đều do vua bổ nhiệm và điều cai trị theo mệnh lệnh của vua Chính quyền địa phương không đại diện cho vua, mà đại diện cho cư dân địa phương. Tính độc lập, tự trị, tự quản cao, song sự tự trị vẫn nằm trong sự cai quản trực thuộc của triều đình. Sự tồn tại của tổ chức CQCS là một nhu cầu thiết yếu được các triều đại phong kiến, thực dân đế quốc, quan tâm, duy trì đảm bảo cho CQCS đủ mạnh để thực thi và triển khai các chủ trương, chính sách cai trị nhằm bảo vệ chế độ đương thời. CQCS khá gọn nhẹ, việc quản lý làng xã tập trung vào một đầu mối thể hiện qua các chức danh, được chọn đặt

từ trong dân, không nằm trong hệ thống quan chức của triều đình.

Từ sau Cách mạng tháng Tám 1945 đến nay, CQCS là một bộ phận của chính quyền địa phương nói chung nằm trong hệ thống hành chính thống nhất của cả nước bao gồm hai thành tố trung ương và địa phương. Ngoại trừ giai đoạn 1945-1959, còn lại mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói chung, CQCS nói riêng là cánh tay nối dài của nhà nước, các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo. Cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền là bản sao của chính quyền cấp trên. Ở cấp trên có cơ cấu tổ chức nào và các hình thức hoạt động nào ở cấp dưới cũng có cơ cấu và hình thức đó (đặc biệt là ở cấp nào cũng có HĐND, do dân trực tiếp bầu ra). Các cấp chính quyền đều được tổ chức giống nhau. Ưu điểm của mô hình này là bảo đảm tính thống nhất cao phù hợp với điều kiện thời chiến song lại chưa phát huy được tính năng động, sáng tạo của địa phương một cách thực sự trong nền kinh tế thị trường, và yêu cầu xây dựng NNQPXHCN hiện nay. Quan hệ Trung ương và địa phương, giữa địa phương với địa phương không rõ ràng, nặng về cơ chế cấp- phát, xin - cho.

CQCS bao gồm: HĐND và UBND, HĐND quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế, xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước. HĐND cấp cơ sở thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND cấp cơ sở; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, cán bộ công chức và của công dân ở địa phương.

UBND cấp cơ sở chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn

bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế, xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách xã hội khác trên địa bàn. UBND cấp cơ sở thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chi đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương tới cơ sở. Cũng như các cấp chính quyền cấp trên CQCS được đặt dưới sự lãnh đạo chặt chẽ của các cấp ủy Đảng cấp trên và cấp ủy Đảng cơ sở, điều này đã được Hiến pháp quy định.

CQCS có HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và UBND do HĐND bầu ra là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Vì thế, CQCS là cấp trực tiếp thực hiện nhiệm vụ cụ thể về quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng ở cơ sở, là cầu nối trực tiếp giữa nhà nước và nhân dân, xử lý trực tiếp, kịp thời những yêu cầu hàng ngày của nhân dân.

CQCS khác với chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện: Tổ chức bộ máy CQCS chỉ bao gồm cơ quan quyền lực nhà nước là HĐND là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân ở địa phương. CQCS không có các cơ quan tư pháp: Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân.

CQCS là nơi trực tiếp tiếp xúc với nhân dân; cán bộ CQCS là những người hàng ngày trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến mọi quyền lợi và nghĩa vụ của nhân dân đảm bảo theo đúng đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, các văn bản pháp luật của cấp trên. UBND còn có trách nhiệm rất nặng nề phải quản lý mọi mặt đời sống của nhân dân địa phương cho nên trong hoạt động mang nhiều tính chất hành chính địa phương.

Trong hoạt động của CQCS giữa HĐND và UBND khó tách biệt nhau về các lĩnh vực thẩm quyền và UBND có ưu thế vượt trội, CQCS được coi là

một cấp chính quyền hoàn chỉnh, bao quát toàn diện đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng ở địa bàn cơ sở. Nội dung các nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND nhìn chung là giống nhau, chỉ khác ở chỗ: HĐND quyết định biện pháp, còn UBND tổ chức thực hiện. Trong khi đó, tổ chức bộ máy của HĐND không đủ sức hoạt động độc lập mà chủ yếu dựa vào bộ máy của UBND để soạn thảo các nghị quyết. HĐND cấp cơ sở có Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND. Với cơ cấu tổ chức như trên, các ban của HĐND cấp tỉnh và cấp huyện có khả năng soạn thảo các nghị quyết, thực hiện chức năng quyết định các biện pháp, chủ trương về các vấn đề thuộc thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện. Trong khi đó, ở cấp cơ sở, do không có bộ máy giúp việc, đại biểu HĐND lại kiêm nhiệm, việc chuẩn bị các kỳ họp hoàn toàn dựa vào bộ máy của UBND và mỗi năm chỉ họp từ 3 - 4 lần. Trong điều kiện đó, hoạt động của UBND sẽ có ưu thế vượt trội hơn, dễ lấn át HĐND, UBND dễ lâm vào tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi".

Các đơn vị hành chính cơ sở, được hình thành trên nền tảng những địa điểm quần cư, nó liên kết dân cư trong một khối liên hoàn thống nhất. Mọi vấn đề của địa phương đều liên quan chặt chẽ với nhau và cần phải được giải quyết trên cơ sở kết hợp hài hòa các lợi ích: nhà nước, dân cư và giữa dân cư với nhau. Chính quyền ở đây không chỉ là cơ quan cai trị - quản lý mà còn là cơ quan thể hiện lợi ích chung của dân cư, và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, thậm chí UBND cơ sở trong nhiều trường hợp còn phải kiêm nhiệm luôn cả chức năng tư pháp (xét xử, hòa giải).

Một đặc điểm của CQCS hiện nay nữa là giữa CQCS ở đô thị và nông thôn, có sự khác nhau. Về vai trò, vị trí phường nằm trong đô thị, là những trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, xã hội, là hạt nhân và động lực thúc đẩy sự phát triển của quốc gia, của vùng, của tỉnh. Trong khi đó xã, thị trấn là các khu vực nông thôn gắn nhiều với sản xuất nông nghiệp và các hoạt động

kinh tế nông nghiệp. Về kinh tế, kinh tế nông thôn là đơn ngành và chủ yếu là nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp còn kinh tế đô thị là đa ngành, chủ yếu là phi nông nghiệp, tập trung các lĩnh vực công nghiệp, thương mại và dịch vụ ... tốc độ phát triển cao, tập trung nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước.

Về dân cư, dân cư nông thôn đơn giản thuần nhất, gắn kết với nhau từ lâu đời có tính truyền thống. Dân cư đô thị rất đa dạng và phức tạp, thành phần không thuần nhất... Cuộc sống của người dân nông thôn có lối sống, văn hóa làng, xã cấu kết cộng đồng cao và có điều kiện kinh tế đặc thù riêng. Trong khi đó người dân ở đô thị hoàn toàn phụ thuộc vào thị trường thông qua mua bán.

Cơ sở hạ tầng ở đô thị phức tạp gấp nhiều lần so với ở nông thôn nhất là về giao thông, cấp thoát nước và vệ sinh môi trường. Cơ sở hạ tầng đô thị là những mạng lưới hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, đòi hỏi phải có sự quản lý tập trung thống nhất cao, không thể phân tán, cắt khúc.

Trong quản lý, ở đô thị nội dung quản lý phức tạp, gồm rất nhiều mặt, nhiều mối quan hệ mà ở nông thôn không có hoặc không là vấn đề lớn, căng thẳng. Về địa giới hành chính: ở nông thôn, xã, thị trấn, địa giới hành chính trùng với các địa giới khác, nhất là địa giới về kinh tế. Trong khi đó ở đô thị, địa giới hành chính chỉ có ý nghĩa trong quản lý hành chính nhà nước, mọi lĩnh vực, hoạt động khác không có sự phân biệt địa giới hành chính.

2.1.3. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cơ sở theo luật định

Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND

Về tổ chức HĐND cấp cơ sở có Thường trực HĐND gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch. Số lượng đại biểu Hội đồng từ 15 đến 35 đại biểu tùy theo điều kiện địa lý, xã hội và dân số của từng địa phương. Nhiệm kỳ là 5 năm. Chủ

tịch HĐND không giữ chức vụ đó quá hai nhiệm kỳ liên tục.

Nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND

Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước [24, tr. 68].

Trong lĩnh vực kinh tế, HĐND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định biện pháp thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm; kế hoạch sử dụng lao động công ích hàng năm; biện pháp thực hiện chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công và chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cây trồng, vật nuôi theo quy hoạch chung. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương và điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật; giám sát việc thực hiện ngân sách đã được HĐND quyết định; quyết định biện pháp quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại nhằm phục vụ các nhu cầu công ích của địa phương. Quyết định biện pháp xây dựng và phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác, kinh tế hộ gia đình ở địa phương. Quyết định biện pháp quản lý, sử dụng và bảo vệ nguồn nước, các công trình thủy lợi theo phân cấp của cấp trên; biện pháp phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt, bảo vệ rừng, tu bổ và bảo vệ đê điều ở địa phương; quyết định biện pháp thực hiện xây dựng, tu sửa đường giao thông, cầu, cống trong xã và các cơ sở hạ tầng khác ở địa phương. Quyết định biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, chống buôn lậu và gian lận

thương mại.

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội và đời sống, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, bảo vệ tài nguyên môi trường, HĐND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: Quyết định biện pháp bảo đảm các điều kiện cần thiết để trẻ em vào học tiểu học đúng độ tuổi, hoàn thành chương trình phổ cập giáo dục tiểu học; tổ chức các trường mầm non; thực hiện bổ túc văn hoá và xoá mù chữ cho những người trong độ tuổi. Quyết định biện pháp giáo dục, chăm sóc thanh niên, thiếu niên, nhi đồng; xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, giáo dục truyền thống đạo đức tốt đẹp; giữ gìn thuần phong mỹ tục của dân tộc; ngăn chặn việc truyền bá văn hoá phẩm phản động, đồi trụy, bài trừ mê tín, hủ tục, phòng, chống các tệ nạn xã hội ở địa phương; Quyết định biện pháp phát triển hoạt động văn hoá, văn nghệ, thể dục thể thao; hướng dẫn tổ chức các lễ hội cổ truyền, bảo vệ và phát huy giá trị các di tích lịch sử - văn hoá và danh lam thắng cảnh ở địa phương theo quy định của pháp luật. Quyết định việc xây dựng, tu sửa trường lớp, công trình văn hoá thuộc địa phương quản lý; quyết định biện pháp bảo đảm giữ gìn vệ sinh, xử lý rác thải, phòng, chống dịch bệnh, biện pháp bảo vệ môi trường trong phạm vi quản lý; biện pháp thực hiện chương trình y tế cơ sở, chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách, chế độ đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước, thực hiện công tác cứu trợ xã hội và vận động nhân dân giúp đỡ gia đình khó khăn, người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; biện pháp thực hiện xoá đói, giảm nghèo.

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, HĐND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn: quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự; xây dựng lực lượng dân quân, tự vệ và quốc phòng toàn dân; thực hiện nhiệm vụ hậu cần tại chỗ; thực hiện chính sách hậu phương

quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương. Quyết định biện pháp bảo đảm giữ gìn an ninh, trật tự công cộng, an toàn xã hội; phòng, chống cháy, nổ; đấu tranh phòng ngừa, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác trên địa bàn.

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, HĐND quyết định biện pháp thực hiện chính sách dân tộc, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào các dân tộc thiểu số; bảo đảm thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc, tăng cường đoàn kết toàn dân và tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các dân tộc ở địa phương. Quyết định biện pháp thực hiện chính sách tôn giáo, bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân địa phương theo quy định của pháp luật.

Trong lĩnh vực thi hành pháp luật HĐND quyết định biện pháp bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của mình ở địa phương. Quyết định biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; quyết định biện pháp bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước; bảo hộ tài sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương. Quyết định biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân theo quy định của pháp luật. Trong việc xây dựng chính quyền HĐND có quyền

Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thành viên khác của Ủy ban nhân dân cùng cấp; bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân và chấp nhận việc đại biểu Hội đồng nhân dân xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu theo quy định của pháp luật; bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu; Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định, chỉ thị trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp; thông qua đề án thành lập mới, nhập, chia và

điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương để đề nghị cấp trên xem xét, quyết định [32, tr. 15].

Tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp cơ sở

Về tổ chức UBND do HĐND bầu ra gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch UBND là đại biểu HĐND. Các thành viên khác của UBND không nhất thiết phải là đại biểu HĐND. UBND có nhiệm kỳ 5 năm. Chủ tịch UBND ở mỗi đơn vị hành chính không giữ chức vụ đó quá hai nhiệm kỳ liên tục. Số lượng thành viên của UBND cấp cơ sở có từ 3 đến 5 thành viên và mỗi tháng họp ít nhất một lần, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND được Hiến pháp quy định những nét cơ bản tại Điều 123 là: UBND do HĐND bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND. Và được Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định cụ thể.

Trong lĩnh vực kinh tế, UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn: Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm trình HĐND thông qua để trình cấp trên phê duyệt; tổ chức thực hiện kế hoạch đó; lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phương án phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết và lập quyết toán ngân sách địa phương trình HĐND cùng cấp quyết định và báo cáo UBND, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp. Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương, phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp trên trong việc quản lý ngân sách nhà nước trên địa bàn xã, thị trấn và báo cáo về ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật. Quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại phục vụ các nhu cầu công ích ở địa phương; xây dựng và quản lý các công trình công cộng, đường giao thông, trụ sở, trường học, trạm y tế, công trình điện, nước

theo quy định của pháp luật; huy động sự đóng góp của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trên nguyên tắc dân chủ, tự nguyện. Việc quản lý các khoản đóng góp này phải công khai, có kiểm tra, kiểm soát và bảo đảm sử dụng đúng mục đích, đúng chế độ theo quy định của pháp luật.

Trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và tiểu thủ công nghiệp, UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: Tổ chức và hướng dẫn việc thực hiện các chương trình, kế hoạch, đề án khuyến khích phát triển và ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ để phát triển sản xuất và hướng dẫn nông dân chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cây trồng, vật nuôi trong sản xuất theo quy hoạch, kế hoạch chung và phòng trừ các bệnh dịch đối với cây trồng và vật nuôi; tổ chức việc xây dựng các công trình thủy lợi nhỏ; thực hiện việc tu bổ, bảo vệ đê điều, bảo vệ rừng; phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt; ngăn chặn kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ đê điều, bảo vệ rừng tại địa phương; quản lý, kiểm tra, bảo vệ việc sử dụng nguồn nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật; tổ chức, hướng dẫn việc khai thác và phát triển các ngành, nghề truyền thống ở địa phương và tổ chức ứng dụng tiến bộ về khoa học, công nghệ để phát triển các ngành, nghề mới.

Trong lĩnh vực xây dựng, giao thông vận tải, UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: Tổ chức thực hiện việc xây dựng, tu sửa đường giao thông trong địa phương theo phân cấp. Quản lý việc xây dựng, cấp giấy phép xây dựng nhà ở riêng lẻ ở điểm dân cư nông thôn theo quy định của pháp luật, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về xây dựng và xử lý vi phạm pháp luật theo thẩm quyền do pháp luật quy định. Tổ chức việc bảo vệ, kiểm tra, xử lý các hành vi xâm phạm đường giao thông và các công trình cơ sở hạ tầng khác ở địa phương theo quy định của pháp luật; huy động sự đóng góp tự

nguyện của nhân dân để xây dựng đường giao thông, cầu, cống trong xã theo quy định của pháp luật.

Trong lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá và thể dục thể thao, UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: thực hiện kế hoạch phát triển sự nghiệp giáo dục ở địa phương; phối hợp với trường học huy động trẻ em vào lớp một đúng độ tuổi; tổ chức thực hiện các lớp bổ túc văn hoá, thực hiện xoá mù chữ cho những người trong độ tuổi. Tổ chức xây dựng và quản lý, kiểm tra hoạt động của nhà trẻ, lớp mẫu giáo, trường mầm non ở địa phương; phối hợp với UBND cấp trên quản lý trường tiểu học, trường trung học cơ sở trên địa bàn. Tổ chức thực hiện các chương trình y tế cơ sở, dân số, kế hoạch hoá gia đình được giao; vận động nhân dân giữ gìn vệ sinh; phòng, chống các dịch bệnh; xây dựng phong trào và tổ chức các hoạt động văn hoá, thể dục thể thao; tổ chức các lễ hội cổ truyền, bảo vệ và phát huy giá trị của các di tích lịch sử - văn hoá và danh lam thắng cảnh ở địa phương theo quy định của pháp luật; thực hiện chính sách, chế độ đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sỹ, những người và gia đình có công với nước theo quy định của pháp luật. Tổ chức các hoạt động từ thiện, nhân đạo; vận động nhân dân giúp đỡ các gia đình khó khăn, người già cô đơn, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; tổ chức các hình thức nuôi dưỡng, chăm sóc các đối tượng chính sách ở địa phương theo quy định của pháp luật; quản lý, bảo vệ, tu bổ nghĩa trang liệt sỹ; quy hoạch, quản lý nghĩa địa ở địa phương.

Trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và thi hành pháp luật ở địa phương, UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn: Tổ chức tuyên truyền, giáo dục xây dựng quốc phòng toàn dân, xây dựng làng xã chiến đấu trong khu vực phòng thủ địa phương; thực hiện công tác nghĩa vụ quân sự và tuyển quân theo kế hoạch; đăng ký, quản lý quân nhân dự bị động viên; tổ chức thực hiện việc xây dựng, huấn luyện, sử dụng lực lượng

dân quân tự vệ ở địa phương. Thực hiện các biện pháp bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội; xây dựng phong trào quần chúng bảo vệ an ninh Tổ quốc vững mạnh; thực hiện biện pháp phòng ngừa và chống tội phạm, các tệ nạn xã hội và các hành vi vi phạm pháp luật khác ở địa phương. Quản lý hộ khẩu; tổ chức việc đăng ký tạm trú, quản lý việc đi lại của người nước ngoài ở địa phương.

Trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, UBND có nhiệm vụ tổ chức, hướng dẫn và bảo đảm thực hiện chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo; quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân ở địa phương theo quy định của pháp luật.

Trong việc thi hành pháp luật, UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: Tổ chức tuyên truyền, giáo dục pháp luật; giải quyết các vi phạm pháp luật và tranh chấp nhỏ trong nhân dân theo quy định của pháp luật; tổ chức tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân theo thẩm quyền; tổ chức thực hiện hoặc phối hợp với các cơ quan chức năng trong việc thi hành án theo quy định của pháp luật; tổ chức thực hiện các quyết định về xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật.

Tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của CQCS nơi thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND

Về tổ chức, UBND phường nơi không tổ chức HĐND được Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12, quy định, gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên do Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Cơ cấu thành viên UBND phường nơi không tổ chức HĐND do Chính phủ quy định. UBND phường nơi không tổ chức HĐND thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề được quy định như sau: Quy chế làm việc, chương trình hoạt động hàng năm và thông qua báo cáo của UBND trước khi trình UBND cấp trên. Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; dự toán, quyết toán ngân

sách hàng năm và quỹ dự trữ của cấp mình; đầu tư, xây dựng các công trình trọng điểm; huy động nhân lực, tài chính để giải quyết các vấn đề cấp bách của địa phương theo quy định của pháp luật và phân cấp UBND cấp trên; Các chủ trương, biện pháp để phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương; Các vấn đề khác theo đề nghị của Chủ tịch UBND cùng cấp.

UBND phường nơi không tổ chức HĐND mỗi tháng họp ít nhất một lần. Các quyết định của UBND phải được quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành. Trường hợp ý kiến đồng ý và không đồng ý bằng nhau thì quyết định theo bên có ý kiến của Chủ tịch UBND.

Chủ tịch UBND phường nơi không tổ chức HĐND là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước UBND cấp trên về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND. Phó Chủ tịch và Ủy viên UBND phường thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo Quy chế làm việc và sự phân công của Chủ tịch UBND; chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước Chủ tịch UBND cùng cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; cùng với Chủ tịch và các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về những vấn đề UBND quyết định.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND nơi thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND được Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12, quy định theo những nhiệm vụ quyền hạn của UBND xã, thị trấn như đã trình bày trên như có một số quy định khác như sau: UBND xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm trình UBND cấp trên trực tiếp phê duyệt; tổ chức thực hiện kế hoạch sau khi được phê duyệt (trước đây khi còn tổ chức HĐND kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm được trình lên HĐND quyết định); UBND lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương, báo cáo UBND cấp trên trực tiếp quyết định. Đối với phường thuộc thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì báo cáo UBND cấp trên trực

tiếp để trình HĐND quyết định. Căn cứ vào dự toán ngân sách được giao, quyết định cụ thể dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết, quyết định các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện ngân sách và báo cáo UBND cấp trên trực tiếp kết quả phân bổ và giao dự toán ngân sách địa phương. Lập quyết toán thu, chi ngân sách địa phương báo cáo UBND cấp trên trực tiếp phê duyệt. Đối với phường thuộc thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì báo cáo UBND trên trực tiếp để trình HĐND phê chuẩn.

Tổ chức thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị, xây dựng nếp sống văn minh đô thị, phòng, chống các tệ nạn xã hội, giữ gìn trật tự vệ sinh, sạch đẹp khu phố, lòng đường, lề đường, trật tự công cộng và cảnh quan đô thị trên địa bàn. Phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp thành lập tổ bầu cử đại biểu Quốc hội, tổ bầu cử đại biểu HĐND; tổ chức thực hiện việc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND theo quy định của pháp luật.

2.2. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG HIỆN NAY

2.2.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội

Về điều kiện tự nhiên: Thành phố Đà Nẵng có diện tích tự nhiên 1.255,53 km², chiếm gần 0,4% diện tích cả nước; trong đó các quận nội thành chiếm hơn 213,05 km². Được tách ra thành đơn vị độc lập, trực thuộc Trung ương từ năm 1997 và là Đô thị loại I cấp quốc gia, phía Đông giáp với Biển Đông, phía Nam giáp tỉnh Quảng Nam, phía Tây giáp tỉnh Thừa Thiên - Huế và tỉnh Quảng Nam, phía Bắc giáp tỉnh Thừa Thiên - Huế. Nằm trên trục giao thông Bắc - Nam về đường bộ, đường sắt, đường biển và đường hàng không. Trong phạm vi khu vực và quốc tế, là một trong những cửa ngõ quan trọng ra

biển của Tây Nguyên và các nước Đông Nam Á lục địa

Đặc điểm kinh tế, xã hội: Đà Nẵng sau hơn 38 năm giải phóng và hơn 15 năm trở thành thành phố trực thuộc Trung ương, kinh tế thành phố đã có sự phát triển nhanh và khá vững chắc “tổng sản phẩm nội địa (GDP) ước tăng bình quân 11%/năm. GDP bình quân đầu người năm 2010 ước đạt 33,2 triệu đồng (2.015 USD) gấp 2,2 lần so với năm 2005 bằng 1,6 lần mức bình quân cả nước”. [21, tr. 47] Trong những năm qua, Đà Nẵng đạt được nhiều thành tựu phát triển kinh tế - xã hội, đời sống tinh thần của nhân dân từng bước được cải thiện. Toàn thành phố hiện có 56 phường, xã, 08 quận, huyện (6 quận và 2 huyện) với diện tích 1.256,44 km², dân số hơn 867.000 người (mật độ dân số 690 người/km²). Dân cư sinh sống tại khu vực nội thị chiếm 86,7 % tổng dân số toàn thành phố - đây là tỷ lệ cao nhất trong cả nước...“Tỷ lệ dân số sống ở nội thành chiếm gần 90 % cao nhất so với các thành phố khác trong cả nước” [59, tr. 61]. Đà Nẵng có nguồn nhân lực dồi dào, lực lượng lao động chiếm 48,84 % dân số, Đà Nẵng còn là trung tâm giáo dục của miền Trung.

Hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật được đầu tư đồng bộ, tạo điều kiện cho phát triển dịch vụ và sản xuất, đồng thời, đáp ứng tiêu chuẩn, quy chuẩn về xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, thuận lợi trong việc phát triển các loại hình giao thông vận tải: Đường bộ, đường sắt, đường biển và đường hàng không.

Các vấn đề an sinh xã hội, môi trường cũng luôn được thành phố quan tâm. Hàng năm, thành phố giải quyết được việc làm trên hai vạn lao động, đã tập trung thực hiện hiệu quả chương trình “thành phố 5 không” với mục tiêu: Không còn hộ đói, không có người mù chữ trong độ tuổi, không có giết người để cướp của, không có người lang thang xin ăn, không có người nghiện ma túy trong cộng đồng; Chương trình “thành phố 3 có” với các mục tiêu: Có nhà ở, có việc làm và nếp sống văn minh đô thị. Bên cạnh đó, xác định mục tiêu phát triển bền vững là phải đảm bảo cả phát triển kinh tế, công bằng xã hội và

bảo vệ môi trường, thành phố đang xúc tiến triển khai các nội dung của Đề án “Thành phố môi trường”, phấn đấu xây dựng Đà Nẵng trở thành thành phố môi trường...

Việc thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2010 - 2015 sẽ là tiền đề để định hướng phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020, tiếp tục xây dựng thành phố Đà Nẵng thành trung tâm phát triển của miền Trung và cả nước, một trong những thành phố đầu tàu trong công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá, tham gia tích cực trong hội nhập kinh tế quốc tế.

Tất cả các điều kiện kinh tế - xã hội trên chính là những yếu tố tiền đề để xây dựng thành phố Đà Nẵng trở thành một trong những đô thị lớn của cả nước, Đà Nẵng phấn đấu trở thành một trong những địa phương đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá và cơ bản trở thành thành phố công nghiệp trước năm 2020 theo định hướng về chủ trương và cơ chế, chính sách của Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 16/10/2003 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa - hiện đại hóa.

Có được những thành quả trên là do chính sách thông thoáng của thành phố, do chủ trương phát triển kết cấu hạ tầng vững mạnh để tạo lập môi trường đầu tư thích hợp đối với các nhà đầu tư. Nhiều công trình trọng điểm, công trình công cộng, văn hoá, y tế, giáo dục, giao thông, thương mại, hạ tầng kỹ thuật đô thị, các khu tái định cư đã hoàn thành đưa vào sử dụng phục vụ tốt cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của thành phố.

2.2.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp cơ sở ở thành phố Đà Nẵng

- Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân

Thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15-11-2008 của Quốc hội, 45 phường của thành phố Đà Nẵng được chọn làm thí điểm thực hiện không

tổ chức HĐND. Như vậy từ năm 2009 đến nay thành phố Đà Nẵng chỉ còn lại 11 xã thuộc huyện Hòa Vang còn tổ chức HĐND (gồm các xã Hoà Bắc, Hoà Ninh, Hoà Phú, Hoà Phong, Hoà Phước, Hoà Châu, Hoà Tiến, Hoà Nhơn, Hoà Khương, Hoà Sơn, Hoà Liên) Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND được pháp luật quy định, tổ chức bộ máy HĐND cấp cơ sở thành phố Đà Nẵng được sắp xếp theo quy định của pháp luật. HĐND có Thường trực HĐND gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND. Đại biểu HĐND cấp cơ sở từ 25 đến 35 đại biểu.

Hoạt động của Thường trực HĐND cấp cơ sở: Thường trực HĐND đã tổ chức thực hiện chức năng và nhiệm vụ của cơ quan quyền lực nhà nước ở cấp cơ sở theo Luật Tổ chức HĐND và UBND, nhiều chủ trương, quyết sách do HĐND thông qua đã nhận được sự đồng tình, hưởng ứng của đông đảo nhân dân, góp phần từng bước nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của người dân địa phương; thực hiện vai trò đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, phối hợp cùng với Ban Thường trực ủy ban Mặt trận cơ sở tổ chức tốt công tác tiếp xúc cử tri, tạo điều kiện thuận lợi cho đại biểu HĐND thành phố, đại biểu Quốc hội tiếp thu, tổng hợp và chuyển tải các ý kiến, kiến nghị chính đáng của cử tri. Công tác chuẩn bị và tổ chức kỳ họp HĐND được thực hiện đúng trình tự, thủ tục theo quy định. “Một số xã tập trung chuẩn bị cho kỳ họp khá tốt, tổ chức điều hành khá linh hoạt, sáng tạo đã góp phần từng bước nâng cao chất lượng kỳ họp HĐND” [50].

Trong hoạt động giám sát, khảo sát của HĐND: Nội dung giám sát của HĐND thường là những vấn đề cụ thể ở địa phương, như tình hình thực hiện thu, chi ngân sách; quyết toán ngân sách, thực hiện quy chế dân chủ cơ sở; việc bình xét, xây dựng nhà ở hộ nghèo, các chính sách về phát triển kinh tế xã hội các công trình xây dựng... Thông qua các hoạt động giám sát, HĐND đã giúp UBND, các ngành hoàn thành tốt chỉ tiêu, nhiệm vụ theo Nghị quyết

của HĐND, cũng như chỉ tiêu, nhiệm vụ cấp trên giao. Mặt khác, thông qua hoạt động giám sát còn giúp đại biểu HĐND nhận thức đầy đủ hơn về trách nhiệm của mình trước cử tri, có thêm thông tin để tham gia thảo luận, quyết định các chủ trương, chính sách thuộc thẩm quyền của HĐND cấp cơ sở. Các hoạt động giám sát được Thường trực HĐND xây dựng kế hoạch hoạt động giám sát, phối hợp với ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các ban, ngành liên quan tiến hành các cuộc giám sát. “Nổi bật có một số HĐND xã đã tiến hành các cuộc giám sát chuyên đề; qua kiểm tra, giám sát, thường trực HĐND xã đã chỉ ra một số hạn chế, yếu kém cần khắc phục” [50]. Sau mỗi cuộc giám sát, thường trực HĐND xã đã kịp thời tổng hợp, thống nhất đánh giá từng chương trình và có thông báo, kết luận; đề xuất, kiến nghị UBND cùng cấp và các đơn vị được giám sát chỉ đạo khắc phục, giải quyết những tồn tại ngay tại cơ sở, thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở.

Tuy nhiên trong hoạt động giám sát của HĐND cấp cơ sở vẫn chưa được tiến hành thường xuyên, có lúc, có nơi còn lúng túng về phương pháp, mang tính hình thức, chất lượng, hiệu quả giám sát còn chắp; còn nhầm lẫn giữa chức năng giám sát của HĐND với việc giám sát của Ban giám sát cộng đồng và chức năng giám sát của Ủy ban mặt trận Tổ quốc cùng cấp ...

Hoạt động của HĐND và đại biểu HĐND: Đại biểu HĐND phổ biến các nghị quyết của HĐND, trước và sau mỗi kỳ họp, phối hợp với UBND, Ủy ban Mặt trận tổ chức cho các đại biểu tiếp xúc cử tri ở nơi mình ứng cử và tại nơi cư trú. Các kiến nghị của cử tri được đại biểu tổng hợp, đề nghị các ngành liên quan trả lời, giải quyết theo luật định; sau đó có kiểm tra, giám sát việc thực hiện.

Trong hoạt động của mình, HĐND đã có nhiều đổi mới, dân chủ trong các kỳ họp tiếp tục được phát huy, tính hình thức trong hoạt động giảm dần; chất lượng các kỳ họp HĐND được nâng lên.

Một số xã còn tổ chức truyền thanh trực tiếp kỳ họp, được đông đảo nhân dân quan tâm, theo dõi. Việc xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND có chất lượng hơn, các nghị quyết đề ra bảo đảm đúng luật và cơ bản phù hợp với thực tế; chất lượng và hiệu quả của hoạt động giám sát từng bước được nâng lên. [50]

Tuy nhiên, hoạt động của HĐND cấp cơ sở vẫn còn những khó khăn, đó là: Nhiều vấn đề đã được quy định trong Luật Tổ chức HĐND và UBND nhưng khi triển khai gặp nhiều khó khăn, vướng mắc như hoạt động giám sát. Pháp luật hiện hành chưa có văn bản mang tính pháp lý cao quy định cụ thể về hoạt động giám sát của HĐND cấp cơ sở dẫn đến cách thức tổ chức và hiệu quả hoạt động còn mang tính hình thức. Hoạt động giám sát còn hạn chế, chỉ dừng lại ở việc phân tích, kiểm điểm tình hình mà chưa đưa các hoạt động chất vấn, giám sát việc thực hiện nhiệm vụ của UBND.

Thường trực HĐND xã chưa nhận thức đầy đủ về vai trò, vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp cơ sở; chưa thật sự xuất phát từ yêu cầu công việc để bố trí con người. Công việc của HĐND cấp cơ sở chủ yếu do đồng chí Phó chủ tịch HĐND điều hành và trực tiếp tổ chức thực hiện. HĐND các xã chưa có bộ phận giúp việc, cán bộ phụ trách công tác Văn phòng UBND xã thường chỉ có 01 người, hầu hết thời gian dành phục vụ hoạt động của UBND dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Trình độ, năng lực của nhiều đại biểu HĐND còn hạn chế, chưa chuyên nghiệp, chưa đáp ứng yêu cầu của công tác với tính chất khá phức tạp. Trong cơ cấu đại biểu HĐND có nhiều đại biểu là thành viên của UBND, ủy ban Mặt trận, các đoàn thể chính trị - xã hội cùng cấp, chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, tập trung cho công tác chuyên môn nên không có nhiều thời gian cho nhiệm vụ của đại biểu. Gây khó khăn khi tham gia hoạt động giám sát, nhất là đối với một số lĩnh vực giám sát đòi hỏi phải có chuyên môn sâu như: Thu chi

ngân sách, xây dựng cơ bản,... Thông tin phục vụ cho hoạt động của đại biểu HĐND còn rất thiếu.

Trình độ, năng lực, kỹ năng hoạt động còn hạn chế, chưa chuyên nghiệp, chưa đáp ứng yêu cầu của công tác với tính chất khá phức tạp. Trong cơ cấu đại biểu HĐND có nhiều đại biểu là thành viên của UBND, ủy ban Mặt trận, các đoàn thể chính trị - xã hội cùng cấp, chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, tập trung cho công tác chuyên môn nên không có nhiều thời gian cho nhiệm vụ của đại biểu.

Do thí điểm không tổ chức HĐND huyện nên việc chỉ đạo, hướng dẫn, phối hợp hoạt động của HĐND được giao cho UBND huyện, nhưng đến nay do thiếu các quy định của pháp luật hướng dẫn nên việc thực hiện vẫn còn lúng túng, nhất là trong công tác thẩm tra, kiểm tra, giám sát.

Thường trực HĐND các xã cũng không dễ dàng xin ý kiến chỉ đạo trực tiếp của Thường trực HĐND thành phố; theo quy định, thường trực HĐND xã có 02 người (chủ tịch, phó chủ tịch), không có các ban của hội đồng, chủ tịch HĐND thường là bí thư hoặc phó bí thư đảng ủy kiêm nhiệm. Do đó, hoạt động của thường trực HĐND xã chủ yếu chỉ do phó chủ tịch chuyên trách đảm nhiệm, bộ máy giúp việc là công chức văn phòng - thống kê và phần lớn chỉ có 01 người, do vậy thực tế hoạt động còn gặp nhiều khó khăn [50].

Mặc dù còn nhiều hạn chế trong tổ chức và hoạt động của HĐND cấp cơ sở tại 11 xã ở huyện Hòa Vang nhưng những kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong những năm qua có vai trò quan trọng. HĐND đã thay mặt nhân dân quyết định những vấn đề quan trọng ở cơ sở, thể hiện qua các nghị quyết của HĐND phản ánh kịp thời những vấn đề bức

xúc trong hoạt động kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời thường xuyên giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND đề ra với nhiều hình thức thiết thực, hiệu quả.

- Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân

+ Về cơ cấu tổ chức: Do những đặc điểm về vị trí địa lý, là thành phố trực thuộc Trung ương có mức độ đô thị cao nhất là ở nội thành. Vì vậy, cơ cấu tổ chức, số lượng các Phó chủ tịch và thành viên UBND cấp cơ sở không giống như ở nhiều địa phương khác mà căn cứ vào tình hình kinh tế xã hội, vào đặc điểm địa lý, dân cư để có sự bố trí, sắp xếp phù hợp với các quy định của pháp luật. UBND cấp cơ sở tại thành phố Đà Nẵng được tổ chức theo đúng quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01 tháng 4 năm 2004 quy định số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu thành viên UBND các cấp, Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12. Các quy định hiện hành về cán bộ, công chức ở cơ sở, thành phố đã quy định cụ thể về chế độ, chính sách đối với cán bộ, chuyên trách, công chức cơ sở, quy chế tuyển dụng, tập sự, điều động, miễn nhiệm, cho thôi việc. Tổ chức bộ máy tại cơ sở gồm các chức danh công chức: cán bộ chuyên trách; công chức phường, xã; (Trưởng Công an, Chỉ huy trưởng Quân sự; Văn phòng - thống kê; Địa chính - Xây dựng - Đô thị và môi trường hoặc Địa chính - Nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã); Tài chính - Kế toán; Tư pháp - Hộ tịch; Văn hoá - xã hội) và cán bộ không chuyên trách.

Về số lượng: Cán bộ, công chức cơ sở loại 1 không quá 25 người; cán bộ, công chức cấp cơ sở loại 2 không quá 23 người; Đà Nẵng không có đơn vị hành chính cơ sở loại 3.

+ Hoạt động của Ủy ban nhân dân

Hoạt động của tập thể UBND: Trước đây UBND cơ sở (UBND phường) do HĐND cùng cấp bầu và là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành

chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và UBND cấp trên trực tiếp. Hiện nay khi thực hiện không tổ chức HĐND cấp cơ sở UBND là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc và chịu trách nhiệm trước UBND cấp trên trực tiếp. Tập thể UBND hoạt động theo quy chế làm việc cá nhân Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và ủy viên UBND hoạt động theo quy định trình tự, thủ tục giải quyết công việc của UBND; chế độ thông tin báo cáo, hội họp, tiếp khách. Do đó, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tập thể UBND đảm bảo thẩm quyền, trách nhiệm của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác. UBND có quan hệ mật thiết hơn với cấp ủy Đảng, Ủy ban Mặt trận, các đoàn thể cùng cấp và cán bộ tổ dân phố trong việc giám sát xây dựng chính quyền. Các chủ trương được thông báo kịp thời cho các cấp ủy chi bộ, tổ trưởng tổ dân phố. Đối với tập thể và các thành viên ủy ban và của các chức danh chuyên môn được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Tình hình thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở và cải cách hành chính
Việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở (nay là Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn) được tổ chức thực hiện tại cơ sở, tuyên truyền, phổ biến các nội dung của Pháp lệnh đến nhân dân bằng nhiều hình thức như: Niêm yết công khai tại trụ sở UBND; phổ biến trên hệ thống đài truyền thanh; thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri; in sao, cấp phát tóm tắt nội dung Pháp lệnh hoặc lồng ghép trong các buổi sinh hoạt tổ dân phố, thôn ... Công khai các chủ trương, chính sách, các văn bản của Đảng, Nhà nước có liên quan mật thiết đến quyền lợi của công dân, những thông tin về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, chính sách giải toả, đền bù của địa phương, các khoản thu đóng góp của nhân dân, các công trình công cộng thuộc vốn Nhà nước và nhân dân cùng đóng góp. Việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn; bầu, bãi nhiệm thành viên ban giám sát đầu tư cộng đồng, ban thanh tra nhân dân, quy ước, hương ước đều được CQCS đưa ra

nhân dân bàn bạc, biểu quyết. Nhân dân được bàn, tham gia ý kiến để cấp có thẩm quyền quyết định, chủ yếu bao gồm: Việc xây dựng quy ước, hương ước, dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch kế hoạch sử dụng đất, xây dựng khu tái định cư... Được thực hiện thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội, HĐND các cấp, họp tổ dân phố, thôn hoặc qua hòm thư góp ý. “Tính đến ngày 31-12-2011, có 1.899/2.268 tổ dân phố, thôn đã xây dựng được quy ước văn hóa (chiếm 83,7%). Trong đó, có 1.859/1.899 quy ước được phê duyệt (chiếm 97,9%), nhiều địa phương còn tổ chức triển khai việc xây dựng hương ước trong các tộc họ” [50].

CQCS có sự phân công cán bộ phụ trách từng khu dân cư để theo dõi, nắm tình hình, đôn đốc, hướng dẫn thực hiện dân chủ ở cơ sở; duy trì thường xuyên chế độ thông tin, báo cáo, giao ban nắm tình hình, triển khai nhiệm vụ giữa các ngành, các cấp để kịp thời giải quyết những kiến nghị, những vấn đề bức xúc của nhân dân. Qua đó nhân dân nhận thức về quyền hạn và nghĩa vụ của công dân trong việc tham gia xây dựng, kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước; xây dựng nếp sống văn hoá, văn minh đô thị.

Trong hoạt động cải cách hành chính, CQCS đã thực hiện công khai hóa các hoạt động công vụ, niêm yết công khai tại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước có liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của công dân để nhân dân nắm bắt thực hiện trong giao dịch hành chính theo cơ chế “Một cửa”, “Một cửa liên thông”, “Một cửa điện tử”. Niêm yết hòm thư góp ý, số điện thoại đường dây nóng của chủ tịch UBND các quận, huyện, chủ tịch UBND cấp cơ sở để tiếp nhận những đơn, thư phản ánh của tổ chức và công dân về thái độ phục vụ, hành vi những nhiễu của cán bộ, công chức cơ sở.

Về quan hệ làm việc giữa UBND với Đảng ủy, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị xã hội. Mỗi quan hệ làm việc giữa Đảng ủy với UBND là

mối quan hệ chỉ đạo thông qua Nghị quyết của Ban Chấp hành Đảng bộ cơ sở đối với UBND, UBND chịu trách nhiệm thực hiện, quản lý, điều hành. Mối quan hệ này cũng đang đặt ra khi thực hiện thí điểm nhất thể hóa chức danh Bí thư Đảng ủy đồng thời là chủ tịch UBND ở 1 số Đảng bộ, chính quyền cơ sở. Theo chủ trương của Bộ Chính trị về việc thực hiện thí điểm bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch UBND ở cấp xã và địa phương không tổ chức HĐND. Có 14/56 địa phương được chọn thí điểm chủ trương bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch UBND thực hiện chủ trương này bước đầu đã có tác dụng củng cố chặt chẽ hơn mối quan hệ phối hợp giữa đảng ủy, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể. “Việc thực hiện chủ trương này còn tạo ra sự thống nhất giữa lãnh đạo và điều hành, giảm bớt một số khâu trung gian như báo cáo, xin ý kiến, chờ chủ trương” [1, tr. 4]. Phát huy trách nhiệm của người đứng đầu, kết hợp được cả hai nhiệm vụ lãnh đạo và quản lý điều hành. Công tác chỉ đạo của Đảng ủy đối với UBND được thuận lợi hơn, khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, né tránh hoặc chòng chéo trong quản lý, tình trạng thiếu thống nhất giữa bí thư và chủ tịch do phong cách lãnh đạo khác nhau, do đó tránh được tình trạng Đảng ủy ra nghị quyết nhưng UBND chậm triển khai.

Với vai trò vừa đứng đầu cấp ủy vừa đứng đầu UBND, đồng chí bí thư - chủ tịch có điều kiện nắm chắc hơn hoạt động của cả hệ thống chính trị, vừa kịp thời chỉ đạo xây dựng nghị quyết, đề ra các chủ trương sát với tình hình thực tiễn vừa có thể chủ động xử lý nhanh chóng những vướng mắc, phát sinh, lệch lạc trong quá trình tổ chức thực hiện.

Trong mối quan hệ giữa UBND và Ủy ban Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội là quan hệ phối hợp thông qua các cuộc họp liên tịch, họp UBND định kỳ như hội nghị sơ kết, tổng kết. Ủy ban mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội tham gia xây dựng chính quyền, phản ánh ý kiến, kiến nghị của cử

tri cho UBND giải quyết.

Một số hoạt động của UBND

Trong quản lý đất đai, xây dựng, đô thị, môi trường: CQCS thực hiện công tác giải tỏa đất đai, quản lý danh giới mốc giới hành chính, quản lý thửa đất, quản lý trật tự xây dựng (xây dựng đúng phép, trái phép) quản lý đô thị như điện chiếu sáng, cây xanh đô thị, cầu, cống, trật tự an toàn giao thông, thực hiện quản lý về môi trường: Phát động nhân dân làm vệ sinh môi trường, hưởng ứng các phong trào “Ngày thứ Bảy - Chủ nhật Xanh - Sạch - Đẹp” trong địa bàn khu dân cư, các chiến dịch ra quân làm vệ sinh môi trường.

Trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục: CQCS có vai trò quan trọng trong việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, của chính quyền thành phố, thực hiện nhiều chủ trương gắn phát triển kinh tế với giải quyết các vấn đề xã hội được thực hiện có kết quả. Công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về xây dựng, phát triển văn hóa được CQCS thực hiện trong nhân dân. Công tác xây dựng đời sống văn hóa ở cơ sở và phòng trào “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá ở khu dân cư” được triển khai thực hiện trong nhân dân. Nhiều mô hình xây dựng cụm dân cư, khu dân cư không có tội phạm ma túy và tệ nạn xã hội. Mạng lưới trường lớp được quy hoạch, mở rộng cơ sở vật chất kỹ thuật, trang thiết bị trường học được quan tâm thực hiện. Công tác xóa đói giảm nghèo được CQCS quan tâm đặc biệt. Các đối tượng chính sách, đối tượng xã hội được CQCS chăm sóc chu đáo. Nhiều chính sách an sinh xã hội mang đậm tính nhân văn được CQCS triển khai thực hiện góp phần quan trọng vào các mục tiêu Chương trình “thành phố 5 không”, “thành phố 3 có” của thành phố.

Trong lĩnh vực bảo đảm an ninh quốc phòng: Công tác giáo dục quốc phòng toàn dân được CQCS thực hiện sâu rộng, nhiệm vụ quốc phòng địa phương. Công tác gọi thanh niên nhập ngũ, đăng ký, quản lý lực lượng dự bị

động viên, dân quân tự vệ, công tác hậu phương quân đội được thực hiện. CQCS duy trì hoạt động của lực lượng dân quân Thường trực, thực hiện công tác tuần tra ở địa bàn khu dân cư.

Trong quản lý thu - chi ngân sách và quản lý tài chính: Trong hoạt động thu - chi ngân sách của UBND cấp cơ sở thành phố Đà Nẵng được thực hiện theo quy định hiện hành của pháp luật. Công tác lập quyết định, phân bổ và giao dự toán ngân sách đối với cấp cơ sở do UBND cấp cơ sở thực hiện và trình UBND cấp quận, huyện quyết định, phê chuẩn theo đúng nội dung định mức phê duyệt. Tuy nhiên trong cơ chế hiện nay ở thành phố Đà Nẵng không tổ chức HĐND cấp cơ sở ở 45 phường nhưng UBND vẫn là cấp cấp ngân sách, đây đang là vấn đề cần được quan tâm đánh giá cho phù hợp, không chỉ ở Đà Nẵng mà còn đối với các địa phương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND cấp cơ sở hiện nay.

2.2.3. Đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở ở Đà Nẵng

Đối với Đại biểu HĐND (11 xã ở huyện Hòa Vang) Nhiệm kỳ 2011 – 2015 (tính đến năm 2012). Tổng số Đại biểu 315 người trong đó:

Giới tính giới tính: Nam 231 người chiếm 73%. Về độ tuổi: Dưới 35 tuổi: 8,9%, đại biểu từ 35 đến 50: 71,1%, đại biểu trên 50 tuổi: 20%. Dân tộc: Kinh 96,8%, dân tộc khác: 2,2%. Tôn giáo: 5,1%. Đảng viên chiếm 79,0%

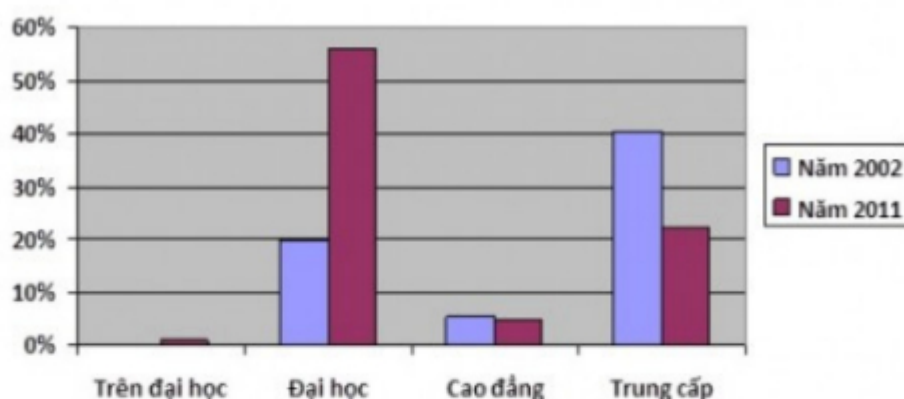
Về trình độ học vấn: Tiểu học: 1,0%, trung học cơ sở 22,5 % trung học phổ thông 74,3%. Trình độ chuyên môn: Sơ cấp: 15,2%, trung cấp 22,5%, đại học 45,4, sau đại học 0,6%. Trình độ lý luận chính trị: Sơ cấp 27%, trung cấp 43,2%, cao cấp 5,7%. Trình độ quản lý nhà nước: Sơ cấp 8,6%, trung cấp 32,7%, đại học 6,0%. Trình độ tin học: Sơ cấp 29,5%, trung cấp 5,1%, đại học 1,3%. Trình độ ngoại ngữ: Trình độ A: 16,8%, trình độ B 12,4%, đại học 0,3% [65].

Cán bộ chủ chốt của HĐND và UBND, tính đến cuối năm 2012, cán bộ chủ chốt của HĐND và UBND cơ sở ở Đà Nẵng (gồm 4 chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND) là 187 người (22 Chủ tịch, phó Chủ tịch HĐND, 165 Chủ tịch, phó chủ tịch UBND) cụ thể là: Trong 11 Chủ tịch HĐND cấp cơ sở có 3 Người kiêm bí thư Đảng ủy, 8 người kiêm Phó Bí thư Đảng ủy. Về giới tính: nam 10 Người, nữ 1 người. Về trình độ chuyên môn nghiệp vụ: Trung cấp, cao đẳng: 14 người đại học 173 (39 người đại học chính quy công lập). Thạc sỹ 2 người.

Công chức chuyên môn UBND, tổng số: 641 người, trình độ chuyên môn: Trung cấp: 195 người; cao đẳng: 41 người, đại học: 356; sơ cấp: 17, còn lại chưa qua đào tạo: 33, tỷ lệ nữ 229/641 người. Trình độ lý luận chính trị: cao cấp: 12 người, trung cấp: 336 người, chưa qua đào tạo: 262 người; đã đào tạo bồi dưỡng về quản lý nhà nước 341 người, nhiều công chức chuyên môn biết nói và sử dụng ngoại ngữ, đa số cán bộ chuyên môn sử dụng tốt công nghệ thông tin, các phần mềm quản lý công.

Về chất lượng của cán bộ, công chức ở cơ sở: Nếu như năm 2009, cán bộ, công chức xã trình độ chuyên môn đại học có 19,2%, cao đẳng, trung cấp 34,9%, trình độ tin học 56,3% thì đến năm 2012 đã tăng lên đáng kể: đại học 36,4%, cao đẳng, trung cấp 32,4%, tin học cơ sở 65,6%.

Nếu so sánh chất lượng cán bộ, công chức ở cơ sở năm 2002 so với năm 2011, có thể thấy qua biểu đồ về một số tiêu chí về trình độ đào tạo như sau:



Biểu đồ 2.1. So sánh chất lượng cán bộ, công chức cơ sở

ở thành phố Đà Nẵng năm 2002 so với năm 2011

Nguồn: Sở nội vụ thành phố Đà Nẵng [68].

Một số nhận xét về tổ chức, hoạt động của CQCS và đội ngũ cán bộ công chức ở cơ sở

Với việc phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của CQCS ở Đà Nẵng như trên đã chỉ rõ những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó, cụ thể là:

Ưu điểm: Tổ chức, hoạt động và đội ngũ cán bộ CQCS ở thành phố Đà Nẵng có nhiều đổi mới đột phá phù hợp với những yêu cầu, nhiệm vụ trong công cuộc đổi mới, xây dựng NNQPXHCN phát huy được vai trò, vị trí trong việc thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, pháp luật của Nhà nước ở cơ sở, góp phần thúc đẩy kinh tế xã hội ở địa phương, phát huy quyền làm chủ của nhân dân và giải quyết được những vấn đề mà thực tiễn đòi hỏi.

CQCS cùng đội ngũ cán bộ công chức của nó đã nhận thức rõ hơn vai trò trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Việc thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở đã tạo ra những động lực mới thúc đẩy công cuộc cải cách hành chính, cũng như phong cách làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức. 11 HĐND cấp cơ sở ở huyện Hòa Vang đã có những

hoạt động nhất định khẳng định vai trò của mình, chất lượng các kỳ họp, nghị quyết của HĐND đã được nâng lên, công tác giám sát được tăng cường ngày càng coi trọng việc chất vấn, kiến nghị của đại biểu, của cử tri. “Năm 2012 trong tổng số 11 HĐND cơ sở có 10 cơ quan HĐND hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, 1 cơ quan HĐND hoàn thành tốt nhiệm vụ” [50].

Đội ngũ cán bộ trẻ có trình độ đã qua đào tạo cơ bản được tuyển dụng, đào tạo, bổ sung vào làm cán bộ chuyên trách, công chức chuyên môn. Cùng với sự phát triển của đất nước nói chung theo quy định của Trung ương, thành phố đã có nhiều chế độ, chính sách mạnh mẽ và khác biệt. Từ năm 1999, UBND thành phố đã ban hành chính sách thu hút nguồn nhân lực, trong đó thu hút sinh viên tốt nghiệp đại học chính quy loại khá về cơ sở nhằm từng bước chuẩn hóa, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Tính đến nay, thành phố đã tiếp nhận và bố trí công tác tại cơ sở 237 sinh viên tốt nghiệp đại học loại khá, giỏi và học viên Đề án 89 (134 học viên) với nhiều chế độ, chính sách ưu tiên. Điều này đã tạo động lực khuyến khích động viên cán bộ yên tâm công tác hơn ở cấp cơ sở.

UBND cấp cơ sở, về cơ bản đã thực hiện có hiệu quả hơn chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương, bộ máy giúp việc của UBND được kiện toàn, củng cố theo hướng tiêu chuẩn hóa các chức danh chuyên môn và phát huy tác dụng, khắc phục, hạn chế và những biểu hiện quan liêu, tham nhũng, lãng phí... Trong hoạt động của UBND nơi không tổ chức HĐND (45 phường) đã chủ động hơn trong công tác, không phải thông qua HĐND khi quyết định các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mà chỉ trình lên cấp trên UBND quận quyết định. “Năm 2012 trong tổng số 56 UBND cấp cơ sở có 30 cơ quan UBND hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, 25 cơ quan UBND hoàn thành tốt nhiệm vụ, 1 cơ quan UBND hoàn thành nhiệm vụ” [50]. Đội ngũ cán bộ công chức cấp cơ sở ở Đà Nẵng được đảm bảo đủ

về số lượng tăng về chất lượng.

Chủ trương thực hiện thí điểm chủ trương bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch ủy ban nhân dân cấp cơ sở góp phần làm cho bộ máy hành chính được tinh gọn, củng cố chặt chẽ hơn mối quan hệ phối hợp giữa đảng ủy, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể. Việc thực hiện chủ trương này còn tạo ra sự thống nhất giữa lãnh đạo và điều hành, giảm bớt một số khâu trung gian như báo cáo, xin ý kiến, chờ chủ trương.

Chủ trương mới đề cao quyền hạn, phát huy tối đa trách nhiệm của người đứng đầu, kết hợp được cả hai nhiệm vụ lãnh đạo và quản lý điều hành. Công tác chỉ đạo của đảng ủy đối với UBND cùng cấp được thuận lợi hơn, khắc phục được tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, né tránh hoặc chông chéo trong quản lý, tình trạng thiếu thống nhất giữa bí thư và chủ tịch do phong cách lãnh đạo khác nhau, do đó tránh được tình trạng đảng ủy ra nghị quyết nhưng UBND chậm triển khai [1, tr. 3].

Một số hạn chế: Trong hoạt động của CQCS còn có nhiều biểu hiện, xu hướng chuyển giao công việc của chính quyền cho tổ dân phố, thôn, CQCS ở một số nơi đôi lúc trở thành một chính quyền cấp trung gian xa dân. HĐND cấp cơ sở được trao khá nhiều quyền quyết định tuy nhiên cơ quan dân cử này vẫn chưa thể khẳng định được vị trí của mình trong hoạt động thực tiễn. Việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ cơ bản của HĐND cấp cơ sở vẫn còn nhiều hạn chế. Sự phối hợp hoạt động của HĐND với Ủy ban Mặt trận tổ quốc và các cơ quan hữu quan đôi khi còn chưa kịp thời nhất là hiện nay không còn HĐND ở huyện Hòa Vang. “Hội đồng nhân dân cấp cơ sở gặp không ít khó khăn do không có sự chỉ đạo, hướng dẫn trực tiếp của cấp trên nhất là trong công tác kiểm tra giám sát” [64, tr. 15].

UBND xã chủ yếu tập trung giải quyết những công việc mang tính chất

sự vụ, nhiệm vụ bàn và giải quyết kế hoạch phát triển kinh tế xã hội các biện pháp thực hiện nghị quyết của HĐND chưa cao. UBND hoạt động còn chưa có tính chuyên nghiệp, hoạt động cải cách hành chính mặc dù đã có nhiều tiến bộ so với các địa phương khác nhưng vẫn còn những biểu hiện cần phải được chấn chỉnh như: Tinh thần làm việc phục vụ nhân dân của một bộ phận cán bộ công chức chuyên môn còn chưa tận tình, trách nhiệm, thái độ làm việc còn cục bộ, thiên vị chưa đáp ứng được những phẩm chất của cán bộ chuyên nghiệp.

Việc thực hiện thí điểm mô hình Bí thư Đảng ủy đồng thời là Chủ tịch UBND ở cơ sở (14/56 xã, phường) bên cạnh những ưu điểm cũng tồn tại những hạn chế

Đồng chí bí thư đồng thời là chủ tịch phải đảm nhiệm cùng lúc hai nhiệm vụ quan trọng: Vừa tập trung lãnh đạo, chỉ đạo công tác xây dựng đảng vừa điều hành công việc của chính quyền, khối lượng công việc rất lớn nên đôi lúc quá tải, dễ dẫn đến tình trạng giải quyết công việc chưa kịp thời, thiếu sâu sát trong công việc hoặc ngược lại, rơi vào giải quyết sự vụ, thiếu sự tập trung trên một số lĩnh vực trọng tâm [1, tr. 4].

Nguyên nhân của những hạn chế trên

Về nhận thức, quan điểm chưa tạo ra sự nhất trí cao và xác định đúng vai trò, vị trí quan trọng của CQCS.

Phương thức thực hiện chức năng lãnh đạo của Đảng đối với CQCS, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân còn nhiều hạn chế.

Chế độ chính sách đối với cán bộ cấp cơ sở tuy đã có nhiều chuyển biến nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, không ổn định, thiếu nhất quán và không tương xứng với vị trí vai trò của CQCS làm hạn chế tính chủ động dẫn đến tâm lý tự ti trong một bộ phận cán bộ công chức. Do một thời gian dài cán bộ công chức

cơ sở chưa được nhìn nhận như một nghề nghiệp ổn định, có tính chuyên nghiệp mà chỉ là một công việc bán thời gian.

Trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ cơ sở còn nhiều bất cập, mặc dù đã được trẻ hóa nhưng chất lượng vẫn chưa xứng tầm với nhiệm vụ, chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra, nhất là về năng lực tổ chức thực hiện, quản lý điều hành. Đội ngũ cán bộ kế cận, dự nguồn còn mỏng, một số vị trí cán bộ chủ chốt ở cơ sở còn yếu, có nơi còn hụt hẫng cán bộ lãnh đạo, quản lý.

Những biểu hiện trên đều thể hiện trong tổ chức và hoạt động của CQCS không chỉ ở Đà Nẵng mà đây còn là tình trạng chung ở tất cả các địa phương khác trong cả nước, do vậy cần phải có phương hướng nhằm cải cách triệt để tổ chức và hoạt động của CQCS phải tìm ra được mô hình phù hợp với hệ thống CQCS của ở nước ta cũng như ở từng địa phương theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền và những đòi hỏi cấp thiết của tình hình hiện nay.

TIỂU KẾT CHƯƠNG 2

Từ nhận thức chung (mang tính chất khái niệm) về chính quyền địa phương và những đặc điểm của CQCS; tác giả đã trình bày khái quát về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của CQCS theo quy định của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Qua việc khái quát những đặc điểm cơ bản về điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội Đà Nẵng; tác giả tập trung phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của CQCS ở Đà Nẵng: Thực trạng tổ chức, hoạt động của HĐND, UBND, tình hình đội ngũ cán bộ công chức của CQCS từ đó đưa ra những nhận xét về ưu điểm và những hạn chế trong việc tổ chức, hoạt động của chính quyền và đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở ở thành phố Đà Nẵng hiện nay. Nội dung trình bày ở chương 2 là cơ sở thực tiễn quan trọng để tác giả đưa ra một số giải pháp, kiến nghị ở chương 3 của luận văn này.

CHƯƠNG 3
MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI
TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN
CƠ SỞ Ở THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG HIỆN NAY

3.1. CƠ SỞ KHÁCH QUAN VÀ CÁC QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO

3.1.1. Cơ sở khách quan

Yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, việc thừa nhận và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chuyển từ một nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa, quan liêu, bao cấp với tư tưởng pháp luật còn hạn chế, nhân dân và xã hội nói chung ít có nhu cầu sử dụng pháp luật. Khi đất nước chuyển sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi khách quan, bức thiết của các quan hệ kinh tế và bảo vệ các quan hệ kinh tế, người dân và xã hội ngày càng có nhu cầu về dân chủ, pháp luật để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Điều này đã được Hiến pháp năm 1992 khẳng định: “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa” [24, tr.19].

Trong cơ chế kinh tế thị trường, định hướng XHCN, mọi tiềm năng của đất nước được khơi dậy, nhưng cơ chế thị trường cũng có những mặt trái. Không phải không có những đơn vị kinh tế ở các thành phần lợi dụng quyền tự do kinh doanh, chạy theo lợi nhuận, trốn thuế, bóc lột người lao động, gây ô nhiễm môi trường. Có người chỉ đòi quyền lợi mà không quan tâm nghĩa vụ đối với tổ chức và nhân dân.

Yêu cầu đổi mới CQCS theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân và xây dựng chính quyền đô thị đối với một đô thị lớn trực thuộc trung ương. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, chuyển dần từ nền hành chính truyền thống - hành chính cai quản sang nền hành chính phục vụ. Nhân dân với tư cách là khách hàng của nền hành

chính, càng đặt ra những đòi hỏi phải đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền các cấp trong đó có CQCS. Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX đã xác định rõ phải đổi mới và nâng cao hiệu lực của CQCS ở ba vấn đề chủ yếu và bức xúc là: Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của CQCS; bảo đảm thực quyền của HĐND; nâng cao hiệu lực của cơ quan hành chính. Văn kiện Đại hội Đại biểu lần thứ XX Đảng bộ thành phố Đà Nẵng cũng chỉ rõ:

Nâng cao hiệu lực hiệu quả, chỉ đạo điều hành và năng lực ban hành chính sách, văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân các cấp; cụ thể hóa kịp thời nghị quyết của cấp ủy và Hội đồng nhân dân; bảo đảm tính thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước, từng bước hình thành bộ máy nhà nước theo hướng chính quyền đô thị, tập trung và chuyên môn hóa một số lĩnh vực về quản lý đô thị. [31, tr. 125].

Việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị đã được đề cập tại một số văn bản pháp lý của Đảng và Nhà nước. Năm 2007, thành phố Đà Nẵng là một trong các địa phương được giao nghiên cứu nhưng đến nay cũng mới được áp dụng mô hình thí điểm là không tổ chức HĐND cấp quận, huyện, phường. Cùng với 10 địa phương trong cả nước, qua thời gian hoạt động mô hình này đã đạt được nhiều kết quả khả quan là cơ sở ban đầu cần được tổng kết đánh giá.

Việc hình thành và xây dựng chính quyền đô thị là vấn đề cấp thiết trong tình hình hiện nay của các đô thị Việt Nam nói chung thành phố Đà Nẵng nói riêng và phù hợp với yêu cầu thời kỳ hội nhập quốc tế, chắc chắn mô hình chính quyền đô thị sẽ được hình thành phát triển trong thời gian không xa.

Yêu cầu xây dựng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường kỷ luật, trật tự kỷ cương xã hội ở cơ sở. Văn kiện Đại hội IX của Đảng chỉ rõ quan điểm cơ bản về việc phát huy dân chủ: “Thực hiện tốt quy chế dân chủ

mở rộng trực tiếp dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham ra quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng luật trung cầu dân ý” [18, tr. 134].

Hiện nay quy chế dân chủ cơ sở được thực hiện, tuy nhiên ở một số nơi, dân chủ vẫn bị vi phạm, hoặc dân chủ cực đoan, hình thức. Người dân chưa thực sự mặn mà với CQCS, người dân chưa được đóng vai trò chủ nhân thực sự đối với chính quyền. Thành quả dân chủ trong quan hệ giữa chính quyền và người dân chưa rõ ràng. Nguyên nhân là do một bộ phận cán bộ cơ sở hạn chế về trình độ, quan liêu, xa dân, không am hiểu thực tế và không nắm vững nguyên tắc thực thi dân chủ, nên giải quyết nhiều vấn đề xâm phạm đến lợi ích chính đáng của người dân, một bộ phận cán bộ vi phạm kỷ cương, pháp luật để cho kẻ xấu lợi dụng. Hậu quả là gây tổn thất về kinh tế và có tác hại xấu về mặt xã hội.

Xuất phát từ chính những tồn tại trong tổ chức, hoạt động của CQCS hiện nay đó là:

Những tồn tại, vướng mắc về quy định của pháp luật hiện hành đối với CQCS:

Chủ trương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND bên cạnh những kết quả đã đạt được trong tổ chức, hoạt động của CQCS. Nhưng vẫn còn nhiều ý kiến chưa đồng tình. Bỏ HĐND cấp cơ sở thì ai sẽ là người đại diện cho nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, ai giám sát CQCS ? Mặc dù pháp luật hiện hành đã có sự điều chỉnh nhiệm vụ này đối với các địa phương thực hiện thí điểm, nhưng lại chưa có hướng dẫn cụ thể và còn nhiều điều bất cập. Trong khi đó Điều 6 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân” Điều 6 của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 cũng quy định: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng các hình thức dân

chủ trực tiếp, dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và thông qua các cơ quan khác của nhà nước”, điều này cũng có nghĩa là có nhiều việc nhân dân không thực hiện quyền làm chủ của mình mà thông qua người đại diện.

Hoạt động của HĐND cơ sở ở huyện Hòa Vang còn nhiều hạn chế, hoạt động còn cần chừng. Nguyên nhân do các cấp tổ chức thiếu cơ chế hoạt động và chưa hội đủ các điều kiện cần thiết để HĐND cấp cơ sở phát huy vai trò, chức năng của mình.

Những hạn chế về năng lực điều hành, quản lý, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức CQCS hiện nay.

Những hạn chế của chế độ làm việc tập thể của UBND các cấp:

Cơ chế tập thể UBND và trách nhiệm của Chủ tịch UBND, của các thành viên UBND chưa rõ ràng, cụ thể do vậy hạn chế việc phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm cá nhân, dẫn đến tình trạng đùn đẩy cho trách nhiệm chung của tập thể hoặc hợp thức hoá những quyết định cá nhân của người đứng đầu dưới danh nghĩa ý kiến quyết định của tập thể UBND; cơ cấu thành viên UBND còn mang nặng tính hình thức và không phát huy được vai trò. Trong khi đó, yêu cầu quản lý đô thị phải có cơ chế quản lý nhanh nhạy, kịp thời, dứt khoát.

Năng lực quản lý, điều hành của CQCS ở một số nơi còn hạn chế, nhất là việc cụ thể hóa các chủ trương, nghị quyết của Đảng vào tình hình thực tế ở địa phương. Công tác quản lý điều hành của CQCS trên một số lĩnh vực còn buông lỏng, kỷ cương không nghiêm nhất là trong quản lý đô thị.

Trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ CQCS còn nhiều bất cập.

Mối quan hệ công tác giữa chính quyền, các ngành, giữa cấp quận, huyện với cơ sở vẫn còn nhiều bất cập, chế độ hội họp còn nhiều, chất lượng chưa cao.

Chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức cơ sở còn bất hợp lý, nhất là chế độ chính sách đối với người hoạt động không chuyên trách chưa phù

hợp so với cán bộ chuyên trách, công chức. Tuy cùng có trình độ chuyên môn nghiệp vụ như nhau, nhưng người hoạt động không chuyên trách chỉ được hưởng phụ cấp mà không được xếp lương theo ngạch bậc, nên chưa khuyến khích và tạo sự đồng thuận chung trong toàn thể cán bộ, công chức cơ sở khi thực hiện nhiệm vụ của địa phương.

3.1.2. Một số quan điểm chủ yếu

Một là, cần xuất phát từ các quan điểm, tư tưởng chỉ đạo việc xây dựng và hoàn thiện chính quyền địa phương nói chung, CQCS nói riêng, đã được khẳng định trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng. Việc cải cách chính quyền địa phương, cơ sở phải đảm bảo tính nguyên tắc dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 (khóa X) về đẩy mạnh cải cách hành chính nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước khẳng định: “Cải cách hành chính là một khâu quan trọng trong sự nghiệp đổi mới”. Nghị quyết cũng đã nêu ra 10 nhóm giải pháp lớn trong việc cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Một trong những nội dung của những giải pháp đó là: Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt rõ chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị: Đối với chính quyền nông thôn không tổ chức HĐND ở huyện, đối với chính quyền đô thị: Cấp đô thị có HĐND là thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã. Không tổ chức HĐND ở quận và phường”.

Nghị quyết cũng chỉ rõ việc tổ chức thực hiện: “... Sau khi có Nghị quyết sẽ tổ chức làm thí điểm, sau đó Quốc hội sửa Hiến pháp và các luật liên quan thì sẽ triển khai thực hiện đại trà”. Sau hơn 3 năm thực hiện thí điểm ở 10 địa phương và bước đầu đầu đã tổng kết, đánh giá và đây là cơ sở lý luận, thực tiễn đánh giá kết quả cuối cùng của việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở cơ sở.

Hai là, nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nói chung,

CQCS nói riêng cần phải trên cơ sở kế thừa những kinh nghiệm lịch sử tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong lịch sử, đặc biệt từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay.

Ba là, việc phân quyền giữa trung ương và địa phương, cơ sở cần được tiến hành theo pháp luật nhằm bảo đảm một sự kiểm chế quyền lực.

Bốn là, chính quyền các cấp nên được tổ chức đa dạng các mô hình. Từ sau năm 1945 chính quyền địa phương của nước ta được tổ chức theo chế độ tập quyền, trên nguyên tắc tập trung dân chủ. Nhưng ngày nay còn có mô hình chính quyền địa phương tự quản thể hiện yếu tố dân chủ và hiệu quả, có những ưu thế riêng, tuy nhiên để tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản, phải hình thành quan niệm mới về cách thức điều chỉnh pháp luật bảo đảm để mỗi cấp chính quyền địa phương, cơ sở hoạt động trên cơ sở luật theo nguyên tắc nhà nước pháp quyền, quan niệm mới về bầu cử, về dân chủ ở địa phương, về phát huy vai trò của báo chí, về kiểm tra, giám sát của nhà nước và xã hội, ngăn ngừa cát cứ địa phương.

Năm là, cần thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương; giữa cơ quan chính quyền địa phương với các cơ quan nhà nước cấp trên.

Sáu là, đổi mới quan điểm nhận thức về CQCS trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước.

Bảy là, tiếp tục khẳng định cả trong nhận thức và quan điểm, cả trong các quy định của pháp luật, CQCS phải được tổ chức và hoạt động đúng với vai trò chức năng của cấp CQCS, không tự biến mình thành cấp trung gian, đùn đẩy công việc, trách nhiệm xuống các trường thôn, tổ trưởng dân phố như bấy lâu nay các cấp CQCS vẫn làm.

3.2. CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN

3.2.1. Một số giải pháp về đường lối, chủ trương chính sách của Đảng đối với chính quyền và đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở

- Sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố quan trọng đảm bảo thực hiện thắng lợi định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền. Đây là yêu cầu mang tính nguyên tắc. Do vậy cấp ủy đảng cơ sở phải tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng đối với CQCS nhất là hiện nay chính quyền cơ sở ở thành phố Đà Nẵng không còn HĐND ở 45 phường. Cấp ủy Đảng cơ sở đề ra nghị quyết chung lãnh đạo hàng năm và trong từng nhiệm kỳ đối với chính quyền, tránh tình trạng cấp ủy đảng can thiệp, làm thay công việc của chính quyền. Tiếp tục lãnh đạo thực hiện các mục tiêu đề ra, thực hiện tốt việc đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở gắn với thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 (khoá XI) về “Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay” và Chỉ thị số 03-CT/TW của Bộ Chính trị về đẩy mạnh việc học tập và làm theo tấm gương đạo đức Hồ Chí Minh. Phát huy dân chủ, tăng cường kỷ cương, pháp luật, xây dựng đoàn kết thống nhất trong từng cấp ủy Đảng, chính quyền. Tăng cường hơn nữa sự lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với chính quyền. Phân công cấp ủy viên, cán bộ, đảng viên tham gia các vị trí chủ chốt trong hệ thống chính trị. Xây dựng thực lực chính trị ở cơ sở vững mạnh, đặc biệt là xây dựng lực lượng nòng cốt, cốt cán ở cơ sở thật sự hiệu quả, chất lượng. Lãnh đạo thực hiện tốt Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, các chính sách dân tộc, tôn giáo của Đảng và Nhà nước; phát huy quyền làm chủ, quyền kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với CQCS, tạo sự đồng thuận trong cộng đồng dân cư.

- Tiếp tục nâng cao chất lượng tuyển dụng, quản lý, sử dụng hiệu quả đội ngũ công chức. Thực hiện việc thi tuyển đối với lãnh đạo CQCS cũng như các chức danh công chức chuyên môn một cách công khai, cạnh tranh, một chức

đanh có nhiều người thi tuyển và phải được thông báo công khai. Tuyển dụng đúng đối tượng đảm bảo tiêu chuẩn đối với từng chức danh, xây dựng đội ngũ công chức theo hướng chuyên nghiệp là một trong những nhân tố quan trọng, tạo môi trường làm việc thuận lợi, chuyên nghiệp, có sự cạnh tranh cao. Thúc đẩy động lực công tác của mỗi cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu quản lý hành chính trên địa bàn đô thị. Cán bộ công chức CQCS phải được đào tạo theo một quy trình chặt chẽ, có cơ chế phát huy tiềm lực của đội ngũ cán bộ, công chức. Cần có sự xác lập chế độ trách nhiệm đối với công chức CQCS. Xác lập các quy định về chế độ trách nhiệm đối với công chức cơ sở, cụ thể hóa các thẩm quyền của công chức; xây dựng các tiêu chí công việc, đánh giá nhiệm vụ hàng năm để tăng tinh thần, trách nhiệm trong công việc được giao.

- Thường xuyên và tăng cường công tác đánh giá, xem xét cán bộ, khen thưởng thỏa đáng những cán bộ gương mẫu, có nhiều đóng góp với địa phương, kiên quyết đưa ra khỏi bộ máy CQCS những người không đủ tiêu chuẩn, thực hiện trong sạch bộ máy ở cấp cơ sở.

- Tiếp tục xây dựng thực hiện mô hình tự quản ở thôn, tổ dân phố, và chủ trương tổ chức tổ dân phố có quy mô từ 20 đến 40 hộ gia đình khi không tổ chức HĐND phường nhằm đẩy mạnh việc thực hiện dân chủ ở cơ sở. Các vấn đề về lợi ích của người dân có liên quan đến lợi ích của cộng đồng, của cả đô thị sẽ được cử tri phản ánh ở tổ dân phố (qua thôn trưởng, tổ trưởng tổ dân phố, trưởng ban công tác Mặt trận....) hoặc phản ánh trực tiếp qua các kỳ họp tiếp xúc cử tri với Đại biểu Quốc hội, HĐND thành phố và sẽ được giải quyết ở HĐND thành phố. Còn những vấn đề cụ thể liên quan đến đời sống dân sinh trong địa bàn thì sẽ được giải quyết theo hình thức dân chủ trực tiếp qua cơ chế sinh hoạt của tổ dân phố, thôn, xóm tự quản.

3.2.2. Về tổ chức cơ quan hành chính cấp cơ sở

Về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND: Do chuyển đổi sang cơ chế bỏ

nhiệm, chịu trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch phường trước Chủ tịch quận nên thực chất nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân phường phụ thuộc chủ yếu vào quyết định của người đứng đầu; Chủ tịch UBND và các Phó Chủ tịch thảo luận tập thể để quyết định các vấn đề sau: Các nội dung chức năng, nhiệm vụ do HĐND chuyển giao. Các nội dung theo thẩm quyền theo pháp luật hiện hành.

Chủ tịch UBND: Chủ tịch UBND có trách nhiệm triển khai các quyết định quản lý cụ thể đến với các đối tượng quản lý tại địa bàn khu dân cư của đô thị. Chủ tịch UBND là người đứng đầu cơ quan hành chính cấp cơ sở, giúp việc có các Phó Chủ tịch UBND. Phù hợp với tinh thần của Nghị quyết số 17-NQ/TW, Chủ tịch UBND được Chủ tịch quận bổ nhiệm, luân chuyển, điều động giữa các địa phương, để phát huy năng lực quản lý, điều hành; hạn chế tình trạng cục bộ địa phương (một trong những nguyên nhân dẫn đến việc chia cắt trong quản lý tại đô thị).

Chủ tịch UBND chịu trách nhiệm cá nhân trước Chủ tịch quận trong việc đại diện thực hiện chức năng quản lý, điều hành tại cơ sở. Đồng thời, với cơ chế linh hoạt trong việc điều động, luân chuyển, Chủ tịch UBND cấp cơ sở có thể không phải là người địa phương

Về nhiệm vụ, quyền hạn: Với vai trò là người đứng đầu cơ quan hành chính ở cơ sở, Chủ tịch UBND có nhiệm vụ tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện Hiến pháp, Luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền Trung ương, Nghị quyết của HĐND thành phố về những vấn đề chung của thành phố và các vấn đề cụ thể ở từng phường; sự chỉ đạo điều hành của UBND thành phố, các cơ quan chuyên môn trực thuộc và UBND quận nhằm đảm bảo thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng an ninh và thực hiện các chính sách khác trên phạm vi địa bàn quản lý. Chủ tịch UBND hoạt động theo nguyên tắc chịu trách

nhiệm cá nhân về các quyết định của mình trước cơ quan nhà nước cấp trên về quản lý, điều hành kinh tế - xã hội và tính thống nhất về quản lý hành chính trên địa bàn đô thị.

Chủ tịch phường có thẩm quyền cá nhân trong việc quyết định về các biện pháp lãnh đạo công tác của UBND về: Điều hành, phối hợp và kiểm tra, đôn đốc việc tổ chức triển khai các chủ trương, quyết định, quy hoạch, kế hoạch của cơ quan có thẩm quyền cấp trên phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội của địa phương.

Áp dụng các biện pháp nhằm cải tiến lề lối làm việc; quản lý và điều hành bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả; ngăn ngừa và đấu tranh chống các biểu hiện quan liêu, vô trách nhiệm, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí và các biểu hiện tiêu cực khác của cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính địa phương;

Chỉ đạo việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở; tiếp dân, xét và giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của nhân dân theo quy định của pháp luật.

Triệu tập và chủ tọa các phiên họp.

Quản lý đội ngũ công chức theo thẩm quyền phân cấp.

Chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, cháy, nổ, dịch bệnh, an ninh, trật tự; tổ chức và quản lý đời sống dân cư trên địa bàn.

Các nhiệm vụ, quyền hạn khác được Chủ tịch quận ủy quyền.

Hoạt động của Chủ tịch UBND chịu sự giám sát của HĐND thành phố thông qua các Tổ đại biểu HĐND thành phố (theo quy chế giám sát của HĐND thành phố), cơ chế kiểm tra của Chủ tịch quận và cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền, cơ chế giám sát của các cơ quan Đảng, đoàn thể.

Tổ chức và hướng dẫn việc thực hiện các chương trình, kế hoạch, đề án khuyến khích phát triển và ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ để phát

triển sản xuất và kinh doanh; phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt; ngăn chặn kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, bảo vệ rừng tại địa phương; quản lý, kiểm tra, bảo vệ việc sử dụng nguồn nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

Quản lý việc xây dựng, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về xây dựng và xử lý vi phạm pháp luật theo thẩm quyền do pháp luật quy định; tổ chức việc bảo vệ, kiểm tra, xử lý các hành vi xâm phạm đường giao thông và các công trình cơ sở hạ tầng khác ở địa phương theo quy định của pháp luật.

Phó Chủ tịch UBND: Phó Chủ tịch phường có nhiệm vụ giúp việc cho Chủ tịch UBND thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định và sự phân công của Chủ tịch

Chủ tịch phường giới thiệu để Chủ tịch quận quyết định bổ nhiệm Phó Chủ tịch phường. Số lượng Phó Chủ tịch phường: Để thống nhất trong chỉ đạo, điều hành và việc quản lý nhà nước tại địa bàn khi đã được tổ chức đội ngũ công chức giúp việc có tính chuyên nghiệp, bố trí không quá 02 Phó Chủ tịch UBND để giúp việc cho Chủ tịch trong công tác điều hành, quản lý.

Đổi mới cơ cấu thành phần Ủy viên UBND: Theo quy định hiện hành UBND (phường) có 5 thành viên, số lượng thành viên UBND có giảm so với trước đây. Thực tế không nhất thiết phải có số lượng thành viên đông như vậy. Cần thu gọn hơn nữa số lượng, cơ cấu, thành phần của UBND cấp cơ sở (phường). Theo chúng tôi nên xem xét lại quy định lại hai chức danh Ủy viên UBND phụ trách về quân sự và công an vì đây là hai chức danh thuộc ngành dọc mang tính đặc thù. Đặc biệt đối với thành phố Đà Nẵng có diện tích đô thị không lớn, mức độ tập trung dân cư tương đối đông.

Bộ máy chuyên môn giúp việc bao gồm các công chức thừa hành (công chức chuyên môn nghiệp vụ)

Tổ chức phụ trách phân công theo các lĩnh vực sau: Quản lý đô thị; Kinh

tế; Văn hoá - Xã hội; Tư pháp - Hộ tịch.

Công chức giúp việc và thực thi các nhiệm vụ khác: Tổng hợp, tài chính kế toán, văn thư, lưu trữ, quản trị hành chính...

Bộ phận dịch vụ hành chính công: Chịu trách nhiệm tiếp nhận, giải quyết mọi yêu cầu của công dân và tổ chức về các giao dịch hành chính công thuộc thẩm quyền của CQCS theo cơ chế “một cửa” “một cửa liên thông”.

Việc phân công nhiệm vụ cụ thể được UBND chủ động bố trí theo quy định của cấp có thẩm quyền.

Đối với các chức danh cán bộ không chuyên trách hiện nay: Không cơ cấu các chức danh cán bộ không chuyên trách thuộc khối chính quyền theo quy định hiện hành của Nghị định số 92/2009/NĐ-CP của Chính phủ. Việc tổ chức các chức danh cán bộ không chuyên trách công tác Đảng, Mặt trận, các đoàn thể và các lực lượng quản lý theo ngành dọc (Công an, Chỉ huy quân sự, thuế) thực hiện theo quy định riêng của các cơ quan quản lý theo ngành dọc).

3.2.3. Thực hiện nhất thể hóa chức danh Bí thư Đảng uỷ kiêm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp cơ sở

Sau gần bốn năm thực hiện thí điểm chủ trương nhất thể hóa chức danh Bí thư Đảng uỷ kiêm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp cơ sở tại 14/56 xã, phường. Đây là chủ trương nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước và trách nhiệm của người đứng đầu. Tuy đây là cách làm mới, chưa được quy định trong Điều lệ Đảng cũng như Luật Tổ chức HĐND và UBND nhưng phù hợp với chủ trương cải cách hành chính, tinh giản bộ máy, tạo được tinh thần phấn chấn, tin tưởng và đồng thuận của các cấp ủy đảng ở cơ sở cũng như trong nhân dân.

Theo chúng tôi chủ trương này là biện pháp phát huy và đề cao quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu, kết hợp được cả hai nhiệm vụ lãnh đạo và quản lý điều hành ở cơ sở. Công tác chỉ đạo của Đảng ủy cơ sở đối với

UBND được thuận lợi hơn, khắc phục được tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, né tránh hoặc chông chéo trong quản lý, sự thiếu thống nhất giữa bí thư và chủ tịch do do những nguyên nhân chủ quan khác, tránh được tình trạng Đảng ủy ra nghị quyết nhưng UBND chậm triển khai. Thực hiện tốt chủ trương này là thực hiện nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

3.2.4. Thực hiện thí điểm: Nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp cơ sở

Việc mở rộng và phát huy dân chủ và dân chủ trực tiếp là yêu cầu khách quan, quyết định đến việc xây dựng nhà nước pháp quyền của dân do dân, vì dân, là xu hướng khách quan của tiến bộ xã hội trên thế giới. Hiện nay trong cơ chế hoạt động tập thể kiểu ủy ban là một nguyên nhân quan trọng hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý đồng thời lại là chỗ dựa cho những biểu hiện thiếu trách nhiệm, tiêu cực, quan liêu... Trong bộ máy hành chính, nhất là đối với người đứng đầu. Chủ trương để nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch UBND cấp cơ sở đã được Đảng đặt ra từ lâu qua các kỳ đại hội.

Để tiến tới thực hiện chính quyền đô thị trong tương lai thì việc thực hiện thí điểm này có ý nghĩa quan trọng. Một cộng đồng dân cư có thể quyết định việc chọn lựa ra người đứng đầu thông qua lá phiếu bầu của mình và trao quyền hành thực sự cho người đó để thực hiện những chính sách có lợi cho cộng đồng dân cư, đó là tiền đề của một chính quyền đô thị thực sự. Tất nhiên, người đứng đầu đó phải được giám sát bởi chính người dân, tránh việc chuyên quyền, tham nhũng, bè phái... Sau nhiệm kỳ, người dân lại xem xét có nên bầu cho người đó nữa không?

Về pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND, do dân bầu trực tiếp. Thực hiện cơ chế nhân dân bầu trực tiếp Chủ tịch UBND cơ sở là cơ chế bầu người đứng đầu cơ quan hành chính cơ sở, không thông qua HĐND như

quy định của Hiến pháp và Luật hiện hành.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch do cử tri bầu trực tiếp nên được nghiên cứu thay đổi trên cơ sở tôn trọng, phát huy tối đa trí tuệ cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính để quản lý có hiệu quả, đáp ứng phát triển kinh tế xã hội nhanh, nhạy.

Các nguồn và cách thức giới thiệu người ứng cử Chủ tịch, để mở rộng dân chủ trực tiếp trong việc lựa chọn, giới thiệu người ứng cử Chủ tịch UBND cấp cơ sở ở, theo quan điểm của chúng tôi, các nguồn và cách thức giới thiệu người ứng cử Chủ tịch, gồm: Thường trực HĐND (ở địa phương còn tổ chức HĐND) và UBND, tổ chức hội nghị giới thiệu 01 người ra ứng cử chức Chủ tịch UBND. Thôn, tổ chức Hội nghị cử tri trong thôn, tổ dân phố để giới thiệu 1 người của thôn, ra ứng cử Chủ tịch. Người tự ứng cử sau khi đối chiếu với các tiêu chuẩn của Chủ tịch xã, được quyền tự ứng cử Chủ tịch xã.

Quy trình bầu cử trực tiếp Chủ tịch UBND cấp cơ sở. Theo chúng tôi, không nên thông qua Hội nghị hiệp thương giống như bầu đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Trong trường hợp số lượng người ứng cử nhiều và bảo đảm đầy đủ các tiêu chuẩn luật định thì cứ đưa ra để nhân dân toàn xã bỏ phiếu lựa chọn. Trong lần bầu đầu tiên, nếu không có ai đạt trên 50% số cử tri thì chọn hai người có số phiếu bầu cao nhất để nhân dân bầu lần hai. Ai cao phiếu hơn sẽ là người trúng cử.

Về miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, được nhân dân bầu trực tiếp. Việc miễn nhiệm áp dụng với những trường hợp như vì lý do sức khỏe, hoàn cảnh gia đình hoặc vì lý do khác không thể tiếp tục đảm nhiệm chức vụ người đứng đầu UBND cấp cơ sở. Thực hiện việc lấy phiếu tín nhiệm hàng năm hoặc 2 năm một lần đối với Chủ tịch UBND để đánh giá mức độ tín nhiệm và mức độ hoàn thành nhiệm vụ hay không? Tránh tình trạng vi phạm quyền làm chủ

của nhân dân, tham nhũng, lãng phí, vi phạm pháp luật hoặc không còn được nhân dân tín nhiệm thì có thể bị bãi nhiệm.

3.3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT

3.3.1. Đối với Quốc hội và Hội đồng nhân dân thành phố Đà Nẵng

- Cho phép thành phố Đà Nẵng được có cơ chế riêng: Không tổ chức HĐND ở 11 xã còn lại của huyện Hòa Vang. Vì hiện nay thành phố Đà Nẵng chỉ có 11 HĐND xã chiếm không đến 20% trong tổng số các phường, xã của thành phố (11/56 phường, xã). Đa số các xã mang tính chất đô thị rất rõ nét. Cấu trúc địa lý, cơ sở hạ tầng, hệ thống giao thông, thông tin liên lạc của thành phố Đà Nẵng từ trung tâm thành phố đến xã tương đối hoàn chỉnh nên việc chỉ đạo điều hành đến tận các xã có nhiều thuận lợi. Trong điều kiện đô thị hóa nhanh như hiện nay, trong tương lai gần, cộng đồng dân cư theo sẽ có nhiều biến động theo quy hoạch của thành phố (chuyển thành các phường). Đây cũng là một trong những nội dung của Đề án mô hình tổ chức chính quyền đô thị mà thành phố Đà Nẵng xây dựng và được sự đồng thuận, thống nhất cao, kể cả của huyện Hòa Vang và 11 xã thuộc huyện khi chính thức thực hiện chủ trương thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo chủ trương chung của Đảng và Nhà nước.

- Về cơ chế quản lý tài chính, khi không tổ chức HĐND ở cơ sở, CQCS không nên là cấp ngân sách như hiện nay, mà chỉ thực hiện dự toán ngân sách. Bởi lẽ khi không tổ chức HĐND cơ sở mà lại giao cho chính quyền đó được tự mình quyết định lập dự toán, phân bổ, thực hiện và quyết toán ngân sách địa phương trong khi chưa tạo ra được một cơ chế kiểm tra, giám sát hữu hiệu thì sẽ vi phạm nguyên tắc quản lý ngân sách đây là điều chưa hợp lý.

- Cần có hướng dẫn và quy định cụ thể cơ quan thực hiện nhiệm vụ giám sát UBND cấp cơ sở bằng công cụ giám sát nào và quy trình giám sát ra sao, đồng thời sớm ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể cơ chế giám sát của

Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp cơ sở để Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể phát huy tốt vai trò, chức năng giám sát trong điều kiện không tổ chức HĐND nhất là việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở.

- Qua thực tiễn thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND và thực hiện thí điểm chủ trương bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch ủy ban nhân dân cấp cơ sở ở Đà Nẵng nói riêng và các địa phương khác nói chung. Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổng kết, đánh giá và sớm thực hiện rộng chủ trương này nhất là đối với cấp cơ ở các thành phố, đô thị lớn trực thuộc trung ương vì CQCS không phải là nơi hoạch định chính sách, mà là cấp thừa hành.

- Bỏ một số quy định về việc trực thuộc của CQCS đối với chính quyền cấp trên. Mọi cấp chính quyền tự nhiên đều bình đẳng và trực thuộc pháp luật, chịu hoàn toàn trách nhiệm trước pháp luật điều này sẽ tránh được sự bảo trợ của chính quyền cấp trên. Trong những trường hợp CQCS làm sai những quy định của pháp luật, trái với chức năng, quyền hạn được pháp luật quy định của cấp mình thì phải được xét xử từ các cơ quan thi hành pháp luật, tòa án hành chính. Thực hiện được điều này sẽ bỏ được thói quen lâu nay CQCS thường ít chịu trách nhiệm trước pháp luật vì cho rằng CQCS chịu trách nhiệm trước cấp trên theo cơ chế tập trung.

- HĐND thành phố cần có quy chế hoạt động cụ thể đối với tổ Đại biểu chuyên trách HĐND thành phố phụ trách các quận, huyện và cơ sở, có nơi làm việc cụ thể công khai để tiếp công dân, có lịch làm việc hàng tháng, hàng quý nhằm tăng cường hoạt động của HĐND thành phố, Đại biểu HĐND hạn chế kiêm nhiệm để có điều kiện gần dân, giải quyết các vấn đề bức xúc của nhân dân.

3.3.2. Đối với Bộ Nội vụ

- Phải có chế độ chính sách hợp lý đối với cán bộ công chức cấp cơ sở. Việc áp dụng mức phụ cấp hằng tháng quá thấp (hệ số 1,0 mức lương tối

thiếu) không thu hút được người có năng lực, có phẩm chất đạo đức tham gia đảm nhận các chức danh những người hoạt động không chuyên trách ở cơ sở và gây tâm lý tự ty, thiếu gắn bó, thiếu trách nhiệm trong công việc dẫn đến hiệu quả công tác thấp.

- Về số lượng các chức danh không chuyên trách ở cơ sở như hiện nay là khá lớn và nhiệm vụ tương ứng với các chức danh tương đối dàn trải, không phù hợp với chủ trương tinh gọn bộ máy. Đề nghị giảm bớt số lượng những người hoạt động không chuyên trách bằng cách ghép các chức danh, lĩnh vực phụ trách phù hợp.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 3

Từ cơ sở lý luận chung về nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, yêu cầu và quan điểm đổi mới CQCS ở Đà Nẵng trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, thực hiện chính quyền đô thị, tác giả đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm đổi mới tổ chức, hoạt động của CQCS. Các giải pháp đưa ra có sự liên hệ chặt chẽ đến cơ sở lý luận trong chương 1, thực trạng tổ chức và hoạt động của CQCS ở Đà Nẵng và những yêu cầu đặt ra trong việc đổi mới CQCS ở Đà Nẵng hiện nay trong chương 2. Tác giả đặc biệt nhấn mạnh đến các "giải pháp đổi mới CQCS về mặt tổ chức, cơ chế, chính sách đối với CQCS và đội ngũ cán bộ công chức. Đồng thời đưa ra một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức, cơ chế hoạt động của CQCS ở Đà Nẵng phù hợp với sự phát triển của thành phố theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

KẾT LUẬN

Là một địa phương giàu truyền thống yêu nước, đi đầu trong kháng chiến chống ngoại xâm và trong công cuộc đổi mới ngày nay. Chính quyền và nhân dân thành phố Đà Nẵng với tinh thần cần cù, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm đang từng ngày, từng giờ thực hiện quyết tâm xây dựng Thành phố trở thành đô thị Trung tâm của miền Trung và Tây Nguyên, một thành phố “đáng sống”. Để thực hiện thành công mục tiêu đó chính quyền thành phố nói chung CQCS nói riêng có vai trò quan trọng quyết định vì CQCS là trung tâm của hệ thống chính trị cấp cơ sở, là nền tảng cơ sở của chính quyền địa phương trong Nhà nước pháp quyền XHCN, là chỗ dựa của Đảng, Nhà nước để thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

Nghiên cứu đề tài: *"Lý luận về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với việc đổi mới chính quyền cơ sở ở Đà Nẵng hiện nay"* Sau quá trình nghiên cứu tài liệu, số liệu, có sự liên hệ với thực tế, luận văn đã tập trung giải quyết những vấn đề sau:

1. Khái quát những nội dung cơ bản về lý luận Nhà nước pháp quyền XHCN

2. Phân tích các đặc điểm của CQCS trong hệ thống chính quyền địa phương; thực trạng tổ chức, hoạt động của CQCS ở Đà Nẵng. Đánh giá những ưu, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong tổ chức và hoạt động của CQCS. Từ đó, có sự liên hệ, vận dụng lý luận Nhà nước pháp quyền XHCN nhằm đổi mới CQCS ở Đà Nẵng theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

3. Một vài phương hướng, giải pháp, kiến nghị nêu ra trong luận văn nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của CQCS mặc dù đã được tác giả tìm hiểu, suy nghĩ qua thực tiễn nghiên cứu, song chắc chắn không tránh khỏi những hạn chế tác giả hy vọng sẽ nhận được sự góp ý, phản biện chân thành, quý báu để đề tài luận văn được hoàn thiện hơn, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của CQCS ở thành phố Đà Nẵng hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Ban Tổ chức Thành ủy Đà Nẵng (2012), *Báo cáo kết quả thực hiện thí điểm chủ trương bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch ủy ban nhân dân ở cấp xã và địa phương không tổ chức hội đồng nhân dân*, Đà Nẵng.
- [2] Trịnh Duy Biên (2009), “Chính quyền địa phương trong Nhà nước Pháp quyền”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, Số (5)2009.
- [3] Nguyễn Mạnh Bình (2009), “Về quan hệ quyền lực của nhân dân với quyền lực Nhà nước”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số (5) 2009.
- [4] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 3, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [5] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 4, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [6] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 6, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [7] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 19, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [8] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 20, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [9] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 21, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [10] C.Mác - Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 22, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [11] Nguyễn Đăng Dung (1998), *Hội đồng Nhân dân trong hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước*, Nxb Pháp lý.
- [12] Đoàn Văn Dũng (2012), “Xây dựng cơ chế giám sát đối với ủy ban nhân dân quận, huyện trong điều kiện không tổ chức hội đồng nhân dân cùng cấp”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, Số (2) 2012.

- [13] Nguyễn Sĩ Dũng (2012) “Chính quyền địa phương”, *Tạp chí tia sáng*, Số (12) 2012.
- [14] Đảng Cộng sản Việt Nam (1987), *Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
- [15] Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật Hà Nội.
- [16] Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự thật Hà Nội.
- [17] Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Văn kiện Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII*, Hà Nội.
- [18] Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [19] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb, Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [20] Đảng Cộng sản Việt Nam (2010), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb, Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [21] Đảng bộ thành phố Đà Nẵng (2010), *Văn kiện Đại hội Đại biểu lần thứ XX*, Đà Nẵng.
- [22] Vũ Đức Đán (1996), *Chính quyền Nhà nước cấp thành phố trực thuộc Trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước trong địa bàn thành phố*, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
- [23] Hoàng Văn Hào, (2003), “Vấn đề dân chủ và đặc trưng của mô hình tổng thể Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, Số 2/2003.
- [24] Quốc hội (2008), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

- [25] Lê Quốc Hùng (2004), *Thống nhất phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
- [26] Phan Văn Hưng (2011), “Tổ chức và hoạt động của ủy ban nhân dân phường trong bối cảnh đổi mới mô hình chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, Số (10) 2011.
- [27] Lê Thiên Hương (2011) “Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân xã từ thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện”, *Tạp chí lý luận chính trị*, Số (8) 2011.
- [28] Chu Văn Hương (2012), “Phân cấp, phân quyền và vấn đề thực thi quyền lực Nhà nước ở địa phương: thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, Số (2) 2012.
- [29] Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội (1995), *Giáo trình lịch sử các học thuyết chính trị*, Hà Nội.
- [30] V.L. Lênin (2004), *Nhà nước và cách mạng* (tái bản), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
- [31] V.L. Lênin (2005), *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [32] Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân Ủy ban nhân dân (2008), Nxb Lao động.
- [33] Lê Xuân Lựu (2004), “Xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân”, *Tạp chí Cộng sản*, Số 12/2004.
- [34] Nguyễn Văn Mạnh (2012), “Một số ý kiến sửa đổi bổ sung chương IX Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân hiến pháp nước ta”, *Tạp chí lý luận chính trị*, Số (4) 2012.
- [35] Nguyễn Văn Mạnh (2010), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [36] Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập*, tập 4, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [37] Hồ Chí Minh (1995), *Toàn tập*, tập 5, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

- [38] Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập 6*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [39] Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập 7*, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [40] Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập*, tập 11, Nxb Chính quốc gia, Hà Nội
- [41] Nguyễn Đức Minh (2009), “Về tổ chức ngân sách ở các địa phương thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân”, *Tạp chí Nhà nước Pháp luật*, Số (5)2009.
- [42] Hồ Kỳ Minh, Nguyễn Thị Hạ Vy, Trần Đại Lâm (2012), “Mô hình tổ chức chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với chính quyền Trung ương”, *Tạp chí Phát triển Kinh tế - Xã hội Đà Nẵng*, Số 35/2012.
- [43] Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
- [44] Lê Hữu Nghĩa, Nguyễn Văn Yếu (đồng chủ biên) (2006), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [45] Lê Văn Quang, Văn Đức Thanh (2003), *Quan hệ giữa nhà nước và xã hội dân sự Việt Nam - Lịch sử và hiện tại*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [46] Hoàng Thị Kim Quế (2002), “Nhận diện Nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu Pháp luật*, Số 1/2002.
- [47] Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên) (2010), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [48] Nguyễn Duy Quý (1992), Vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta”, *Tạp chí Cộng sản*, Số 4/1992.
- [49] Lê Minh Tâm, (1992), “ Tư tưởng Nhà nước pháp quyền và khái niệm Nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Luật học*, Số 2/2002.
- [50] Thành ủy Đà Nẵng (2012), *Báo cáo tổng kết thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 khoá X và Nghị quyết Trung ương 5 khoá IX*, Đà Nẵng.

- [51] Trần Hậu Thành (chủ biên) (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
- [52] Văn Tất Thu (2009), “Vị trí, vai trò của chính quyền địa phương trong hệ thống các cơ quan Nhà nước”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số (10) 2009.
- [53] Vũ Thư (2009), “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương ở nước ta”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp Luật*, Số 4/2009.
- [54] Nguyễn Trọng Thóc (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [55] Phùng Văn Tửu (1996), *Hội đồng Nhân dân và Ủy ban nhân dân theo Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [56] Lê Minh Thông (2010), “Về mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương trong cơ chế tổ chức và thực hiện quyền lực Nhà nước”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*. Số 5/2010.
- [57] Lê Minh Thông (chủ biên) (2001), *Một số vấn đề hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [58] Đoàn Trọng Truyền (2006), *Cải cách hành chính và công cuộc xây dựng nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp Hà Nội.
- [59] Võ Công Trí (2010), “Thành công của Đà Nẵng trong công cuộc đổi mới”, *Tạp chí lý luận chính trị*, Số 7/2010.
- [60] Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2008), *Nghị quyết Về thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.

- [61] Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2009), *Nghị quyết về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.
- [62] Ủy ban thường vụ quốc hội (2009), *Nghị quyết điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và qui định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của ủy ban nhân dân huyện, quận, phường nơi không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, Hà Nội.
- [63] Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2010), *Báo cáo đánh giá tình hình tổ chức, hoạt động của UBND các cấp từ đầu nhiệm kỳ 2004 - 2011 đến nay và phương hướng Nhiệm vụ, giải pháp đến hết nhiệm kỳ*, Đà Nẵng.
- [64] Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2012), *Báo cáo về tình hình thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường tại thành phố Đà Nẵng*, Đà Nẵng.
- [65] Ủy ban nhân dân huyện Hòa Vang (2011), *Thống kê cơ cấu, chất lượng đại biểu Hội đồng nhân dân xã nhiệm kỳ 2011 - 2015*, Hòa Vang.
- [66] Viện Thông tin Khoa học xã hội (1992), *Thuyết "Tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại"*, Hà Nội.
- [67] Josef Thesing (2002), *Nhà nước pháp quyền*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [68] <http://noivu.danang.gov.vn/noivu/index.php/vi/tin-tuc-hoat-dong/xay-dung-chinh-quyen/2377-nhin-lai-10-nam-xay-dung-doi-ngu-can-bo-cong-chuc-chinh-quyen-co-so>, Truy cập ngày 20 tháng 5 năm 2013.

