

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

**NGUYỄN VĂN ĐẠI**

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC  
GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH  
QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và luật hành chính  
Mã số: 62.38.02.01**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI – 2017**

Công trình được hoàn thành tại:

**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI – VIỆN HÀN LÂM**

**KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**

Người hướng dẫn khoa học: **PGS. TS. Nguyễn Đức Minh**

Phản biện 1: **GS.TS. Phạm Hồng Thái**

Phản biện 2: **PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan**

Phản biện 3: **PGS.TS. Lê Thị Hương**

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án tiến sĩ tại Học viện khoa học xã hội – Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam vào hồi: ..... giờ, ngày..... tháng ..... năm 2017

Có thể tìm đọc luận án tại:

- Thư viện Học viện Khoa học xã hội
- Thư viện Quốc gia Việt Nam

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN  
LUẬN ÁN**

<b>TT</b>	<b>Tên các công trình nghiên cứu</b>	<b>Năm công bố</b>
1	“ <i>Cải cách hành chính nhằm thúc đẩy nhanh quá trình phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương ở Nhật Bản – bài học kinh nghiệm cho Việt Nam</i> ”, Tạp chí Nhân lực Khoa học xã hội, số 2/2016.	2016
2	“ <i>Chính sách thu hút, tạo nguồn cán bộ, công chức cấp xã ở tỉnh Nghệ An</i> ”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 7/2016.	2016
3	“ <i>Thúc đẩy tính minh bạch, quản trị tốt và chống tham nhũng của nền hành chính trong bối cảnh Hiệp định TPP sắp có hiệu lực</i> ”, Tạp chí Pháp luật và phát triển, số 3+4/2016.	2016
4	“ <i>Phân cấp quản lý nhà nước về cán bộ, công chức ở Việt Nam hiện nay</i> ”, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 3/2017	2017
5	“ <i>Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư công ở Việt Nam hiện nay</i> ”, Tạp chí pháp luật và phát triển, số 3+4/2017.	2017

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Lý thuyết về tổ chức quyền lực Nhà nước luôn là chủ đề nhận được sự quan tâm đặc biệt của các nhà khoa học và thực sự được chú trọng trong xã hội dân chủ, pháp quyền hiện nay ở Việt Nam và các quốc gia trên thế giới. Trong đó nội dung về phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền Nhà nước là bộ phận cốt lõi, có tính quyết định và sự lan toả rộng lớn.

Trong những thập kỷ qua, các quốc gia trên thế giới đã có nhiều nỗ lực trong các chương trình cải cách, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước nhằm hướng đến một xã hội phát triển thịnh vượng trong đó vai trò của Nhà nước được khẳng định. Để đạt được mục tiêu thế kỷ đó, các quốc gia đã có nhiều phương thức thực hiện khác nhau, vừa mang tính phổ quát vừa mang tính đặc thù, riêng biệt.

Ở Việt Nam, vấn đề phân cấp quản lý Nhà nước trải qua một quá trình nhận thức lâu dài, được tác động bởi nhiều yếu tố khác nhau. Sau khi Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương có hiệu lực thì vấn đề phân cấp quản lý càng được đặt ra một cách cấp thiết, việc triển khai trong thực tế những nguyên tắc phân định thẩm quyền như một trong những nỗ lực để xây dựng chính quyền kiến tạo, phục vụ, liêm chính thúc đẩy dân chủ hoá ở nước ta.

Kết quả đạt được về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương ở nước ta trong những năm qua đã phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền, khai thác các nguồn lực góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội của đất nước, phục vụ tốt hơn cho nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân. Phân cấp đã luôn đặt trong trạng thái ổn định về thể chế chính trị, kinh tế, xã hội; bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Đảng cộng sản; giữ vững được cấu trúc bộ máy chính quyền. Tuy nhiên, quá trình đổi mới phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong thời gian qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn.

Những hạn chế, bất cập trên đây do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng chủ yếu là do các nguyên nhân từ nhận thức, quan điểm về phân cấp và phân quyền trong nhà nước pháp quyền XHCN; các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán.

Từ những vấn đề cấp bách có ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn nêu trên, nghiên cứu sinh đã chọn vấn đề **“Phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”** để làm đề tài Luận án Tiến sĩ Luật học của mình.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án**

**2.1. Mục đích nghiên cứu:** Khái quát hóa, luận giải khoa học các vấn đề lý luận về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Các vấn đề lý luận này được khái quát hóa dựa trên thành tựu khoa học về các lý thuyết tổ chức quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam. Trên cơ sở phương pháp luận khoa học đó, tác giả sẽ tập trung phân tích, nhận xét, đánh giá thực tiễn phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Từ thực trạng đó, luận án tập trung phân tích phương hướng và đề xuất các giải pháp phù hợp.

**2.1. Nhiệm vụ nghiên cứu:** Để đạt mục đích trên, luận án có nhiệm vụ:

*Thứ nhất*, xác định cơ sở lý luận của phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, bao gồm quan niệm khoa học về tổ chức hành chính - lãnh thổ, về phân chia quyền lực nhà nước theo chiều dọc; về đặc trưng của các mô hình phân cấp, trong đó chủ đạo là phân cấp về kinh tế, phân cấp về tổ chức, bộ máy và các dạng thức, lĩnh vực phân cấp khác.

*Thứ hai*, xác định được các yếu tố cơ bản của phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương, chính quyền địa phương; tìm hiểu về một số mô hình phân cấp quản lý trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam.

*Thứ ba*, trên cơ sở các kết quả phân tích lý luận và đánh giá thực trạng phân cấp quản lý hành chính, hiện trạng địa vị pháp lý của chính quyền địa phương, đề xuất phương hướng và các giải pháp đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân cấp.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

**3.1. Đối tượng nghiên cứu:** Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận, thực trạng, giải pháp về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam. Đối tượng nghiên cứu trung tâm của luận án là hai nhóm nội dung chính của phân cấp quản lý hành chính nhà nước: (1) Phân cấp về thẩm quyền (các lĩnh vực cụ thể của phân cấp quản lý hành chính nhà nước) và (2) phân cấp về điều kiện

thực hiện thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

**3.2. Phạm vi nghiên cứu:** Với thực tiễn về tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta gồm có ba cấp (tỉnh, huyện và xã), luận án sẽ tiếp cận để nghiên cứu toàn bộ quá trình phân cấp của chính quyền trung ương với các cấp của chính quyền địa phương, trong đó rõ nét nhất là phân cấp cho cấp tỉnh. Quá trình phân cấp giữa cấp tỉnh với các cấp huyện và xã không thuộc đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án.

Phạm vi nghiên cứu của luận án cũng không hướng đến nội dung về tự quản địa phương với ý nghĩa là một vấn đề nghiên cứu độc lập. Bên cạnh đó quản lý hành chính nhà nước có nội hàm và phạm vi rất rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau về chính trị, kinh tế, xã hội.

#### **4. Phương pháp nghiên cứu của luận án**

Luận án được thực hiện trên cơ sở các quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, các quan điểm, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật. Lý luận về quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước trong đó vấn đề phân cấp, phân nhiệm, kiểm soát quyền lực nhà nước; vị trí, chức năng của các cấp chính quyền nhà nước ở trung ương và địa phương là nội dung cốt lõi gắn liền với công cuộc cải cách nền hành chính.

Lý luận về xây dựng nền hành chính hiện đại trong nhà nước pháp quyền; Lý luận về quyền con người, quyền công dân tiếp cận dưới góc độ đa ngành và liên ngành.

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

*Thứ nhất*, góp phần làm sáng tỏ thêm một số khái niệm mà từ trước đến nay còn có khá nhiều quan điểm, nhận thức khác nhau như: Phân cấp, phân cấp quản lý hành chính nhà nước, chính quyền trung ương, chính quyền địa phương. Làm rõ được các yếu tố cấu thành của phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, đồng thời gợi mở một số bài học kinh nghiệm từ các mô hình phân cấp điển hình trên thế giới cho Việt Nam.

*Thứ hai*, đánh giá một cách khách quan, trung thực, có tính thời sự về những kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế về phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam trong những năm vừa qua.

*Thứ ba*, các nhóm giải pháp mà luận án đưa ra có tính mới, chưa được đề cập đầy đủ trong các công trình nghiên cứu khác.

## **6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án**

**Về ý nghĩa khoa học:** Luận án là một công trình nghiên cứu nghiêm túc, có nhiều cố gắng và kỳ vọng của tác giả, kết quả nghiên cứu sẽ đóng góp những giá trị nhất định cho khoa học xã hội nói chung và khoa học pháp lý nói riêng ở nước ta hiện nay. Việc xác định địa vị pháp lý của các cấp chính quyền trên cơ sở làm rõ mối quan hệ phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương là cách tiếp cận đặc trưng và hiện đại của khoa học pháp lý. Vì vậy, về mặt lý luận, có thể coi đây là đóng góp mới cho Lý luận về nhà nước và pháp luật.

**Về ý nghĩa thực tiễn:** Việc nghiên cứu về phân cấp quản lý hành chính nhà nước trên cơ sở cách tiếp cận của khoa học Luật Hiến pháp và Luật hành chính sẽ đóng góp một cách thiết thực cho nhiệm vụ mà Đảng và Nhà nước đã đề ra. Đồng thời, kết quả nghiên cứu của Luận án sẽ góp phần vào việc tổng kết chương trình cải cách bộ máy nhà nước Việt Nam trong hơn 30 năm đổi mới toàn diện đất nước vừa qua, đồng thời kết quả nghiên cứu của luận án sẽ tiếp tục gợi mở các phương hướng, giải pháp mới cho nhà nước trong thời gian tới.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, phụ lục, danh mục tài liệu tham khảo, luận án được thiết kế thành 4 chương với các nội dung sau:

**Chương 1:** Tổng quan về tình hình nghiên cứu

**Chương 2:** Những vấn đề lý luận về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương

**Chương 3:** Thực trạng về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

**Chương 4:** Phương hướng, giải pháp bảo đảm phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam.

### **Chương 1**

#### **TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU**

##### **1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN NỘI DUNG LUẬN ÁN**

Trong quá trình nghiên cứu trước hết, tác giả đã tìm hiểu các công trình nghiên cứu khoa học cấp nhà nước, các đề tài và dự án cấp bộ, các chuyên khảo, bài viết, luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ về tổ chức quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền; về chính quyền địa phương; về phân

cấp quản lý hành chính nhà nước. Những nghiên cứu đó được phân chia thành các nhóm sau đây:

### **1.1.1. Tình hình nghiên cứu các vấn đề lý luận về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương**

*Thứ nhất*, về khái niệm phân cấp, phân cấp quản lý hành chính nhà nước và các khái niệm có liên quan, có thể kể đến một số công trình nghiên cứu tiêu biểu như: GS.TS. Phạm Hồng Thái, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung và TS. Nguyễn Ngọc Chí (đồng chủ biên) trong cuốn sách “*Phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam thực trạng và triển vọng*”, (2011) (479 trang) [102]; TS. Nguyễn Văn Cương (chủ biên) trong cuốn sách chuyên khảo “*Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*” (2015) (340 trang) [2]; (Sách dịch từ cuốn: Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries). “*Phân cấp ở Đông Á để tăng cường hiệu lực cho chính quyền địa phương*” của Ngân hàng Thế giới, (2005) [132]; ...

Các công trình nghiên cứu trên đã tiếp cận để luận giải chuyên sâu nội hàm của các khái niệm liên quan đến phân cấp quản lý hành chính nhà nước. Theo đó, chúng ta nhận thấy tính phức tạp, đa dạng trong nhận thức lý luận về các vấn đề liên quan đến nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước. Nội hàm của các khái niệm phân cấp, phân quyền, quản lý hành chính nhà nước và những khái niệm có liên quan đang còn nhiều cách tiếp cận và luận giải khác nhau.

*Thứ hai*, về quan niệm đối với chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và vấn đề phân cấp thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương, có thể kể đến các nguồn tài liệu, công trình nghiên cứu như: *Hiến pháp năm 2013* [39]; *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 1958* [42]; *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015* [43]; PGS.TS. Hoàng Thế Liên (chủ biên) trong cuốn sách “*Hiến pháp năm 2013 những điểm mới mang tính đột phá*”, (2015) [55]; GS.TS. Nguyễn Đăng Dung và TS. Đặng Minh Tuấn (đồng chủ biên) trong cuốn “*Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam*” (2014) [12]; Albert P. Blaustein và Jay A. Sigler trong cuốn sách “*Các bản Hiến pháp làm nên lịch sử*”, (2013) [123]; TS. Nguyễn Sĩ Dũng, trong bài viết “*Các mô hình chính quyền địa phương và sự phân chia chức năng, nhiệm vụ*”, (2010) [13].



Trên cơ sở đó, chúng ta nhận thấy, khái niệm “chính quyền trung ương” và “chính quyền địa phương” được sử dụng không phổ biến trong các văn bản của Đảng, pháp luật của nhà nước cũng như trong khoa học chính trị - pháp lý ở nước ta. Trên thực tế thì chúng ta hay nói là “cơ quan nhà nước ở Trung ương” mà ít khi sử dụng thuật ngữ “chính quyền trung ương” vì khái niệm này thường phải được đặt trong mối quan hệ với khái niệm “chính quyền địa phương”.

**Thứ ba**, về quan niệm “quản lý hành chính nhà nước” và phân biệt quản lý hành chính nhà nước với các loại quản lý khác của nhà nước, có thể kể đến các công trình nghiên cứu tiêu biểu sau: PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt trong cuốn “*Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*”, (2013) [117]; Giáo trình “*Luật hành chính Việt Nam*”, Trường Đại học Luật Hà Nội của TS. Trần Minh Hương (chủ biên) (2014) [82]; PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt trong bài viết “*Bàn về thuật ngữ quản lý hành chính nhà nước*” (2007) [120]; ThS. Vũ Công Giao trong bài viết “*Decentralization – một số vấn đề lý luận và thực tiễn trên Thế giới*” (2010) [24]. Với những cách tiếp cận và luận giải khác nhau, nhìn chung các tác giả ở Việt Nam đều cho rằng quản lý hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành của quản lý nhà nước (hay quản lý hành chính nhà nước là quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp). Trong khi đó các tác giả nước ngoài lại không có sự phân biệt về hai thuật ngữ này. Vì thế, luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu để làm rõ tính lý luận về các yếu tố cơ bản của phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam.

**Thứ tư**, về kinh nghiệm quốc tế đối với vấn đề phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa trung ương và địa phương có thể kể đến các công trình nghiên cứu sau: ThS. Vũ Công Giao, “*Decentralization – một số vấn đề lý luận và thực tiễn trên Thế giới*”, (2010) [24]; ThS. Lê Văn Hòa trong bài viết “*Phân cấp quản lý hành chính ở Đan Mạch*” [35]; ThS. Lê Toàn Thắng bài viết, “*Kinh nghiệm phân cấp quản lý ngân sách của một số quốc gia trên thế giới*”, (2011) [107];

Các công trình trên đã tiếp cận để nghiên cứu về tổ chức bộ máy nhà nước, về phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước ở nhiều quốc gia khác nhau theo các mô hình tổ chức đặc trưng. Theo đó, có các mô hình phân cấp quản lý nhà nước điển hình trên thế giới như: Mô hình “Xô viết”; mô hình ở các nước Châu Âu; mô hình ở các nước Đông Á sẽ có nhiều gợi mở cho Việt Nam để xây dựng, hoàn thiện lý thuyết khoa học về phân cấp

quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong thời gian hiện nay.

### **1.1.2. Tình hình nghiên cứu thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

Đã có rất nhiều công trình khoa học, với nhiều cấp độ khác nhau, của nhiều tác giả trong và ngoài nước nghiên cứu về vấn đề phân cấp, phân quyền, địa vị pháp lý của các cấp chính quyền nhà nước ở Việt Nam trong thời gian vừa qua. Với phương pháp đa ngành và liên ngành, các công trình nghiên cứu đó chủ yếu tiếp cận hoặc có tính khái quát chung về phân cấp, phân quyền trong các lĩnh vực quản lý nhà nước (lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp) hoặc chỉ tiếp cận một lĩnh vực rất nhỏ về quản lý hành chính nhà nước. Dưới đây, chúng tôi đề cập đến một số công trình nghiên cứu tiêu biểu, có liên quan về thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam nhìn nhận ở tính khái quát chung và ở các lĩnh vực quản lý hành chính cụ thể.

*Thứ nhất, khái quát chung về tình hình nghiên cứu thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam có thể kể đến các công trình sau: TS. Nguyễn Văn Cương (chủ biên) trong cuốn “Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay”, (2015) [2]; TS. Hoàng Thị Ngân, trong bài viết “Thực trạng và xu hướng phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam”, (2010) [76]; PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, trong bài viết “Phân cấp quản lý trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương”, (2005) [119]; ThS. Trần Thị Diệu Oanh, trong bài viết “Một số vấn đề về phân cấp quản lý cho chính quyền Đô thị”, (2011) [86].*

Nội dung của các công trình nghiên cứu trên đã phần nào làm rõ được thực trạng về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở nước ta. Tuy vậy, kết quả khảo sát nghiên cứu và những đánh giá, kết luận của các tác giả phần nhiều không còn mang tính thời sự và đã được khắc phục từ thực tiễn tổ chức nhà nước ở nước ta trong những năm gần đây đặc biệt là khi Hiến pháp 2013 và các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước đã được ban hành. Luận án sẽ kế thừa và phát triển những kết quả nghiên cứu này để đảm bảo giá trị thực tiễn, tính thời sự và khoa học và tính mới.

*Thứ hai, tình hình nghiên cứu về thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa trung ương và địa phương trong một số lĩnh vực cụ thể ở Việt Nam hiện nay, có thể kể đến các công trình sau: CIEM (Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương) với công trình nghiên cứu “Phân cấp quản lý vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ở Việt Nam – chính sách và thực hiện ở địa phương”, (2008) [127]; PGS.TS. Lê Chi Mai, “Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam” [23]; PGS. TS. Phạm Duy Nghĩa, trong bài viết “Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp”, [77].*

Trong nội dung của các công trình này, các tác giả chỉ rõ thêm về thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở các mức độ khác nhau khi tiếp cận trong các lĩnh vực cụ thể của quản lý hành chính. Khi triển khai trong chương 3 (phần thực trạng), để đảm bảo tính logic khoa học xuyên suốt luận án, chúng tôi sẽ lồng ghép các lĩnh vực cụ thể của quản lý hành chính trong nội dung phần kết quả đạt được và những hạn chế, tồn tại để phân tích.

### **1.1.3. Tình hình nghiên cứu phương hướng, giải pháp phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam**

*Thứ nhất, các công trình nghiên cứu về nhóm giải pháp chúng, như: TS. Nguyễn Văn Cương (chủ biên) trong cuốn sách “Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay” (sách chuyên khảo), (2015) (340 trang) [2]; PGS.TS. Nguyễn Minh Phương, trong bài viết “Hoàn thiện cơ chế phân quyền, phân cấp quản lý đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước”, [97]; ThS. Nguyễn Đức Mạnh, bài viết “Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng”, (2012) [61].*

*Thứ hai, các công trình nghiên cứu về nhóm giải pháp trong các lĩnh vực, như: PGS. TS. Vũ Thư, trong bài viết “Về xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương nước ta”, (2004) [111]; TS. Hoàng Mai, trong bài viết “Sửa đổi Hiến pháp năm 1992 nhằm đẩy mạnh phân cấp giữa chính quyền Trung ương và địa phương tại Việt Nam”, (2012) [60]; TS. Vũ Đức Đán, trong bài viết “Vai trò của phân cấp quản lý nhà nước trong cải cách hành chính ở nước ta hiện nay”.*

Có thể nhận thấy, các công trình nghiên cứu trên đây, các tác giả đã xây dựng được phương hướng, giải pháp phân cấp quản lý hành chính nhà

nước ở các lĩnh vực nhất định; nhiều nhóm giải pháp hiện không còn mang tính thời sự và cũng không còn phù hợp nữa.

## **1.2. NHẬN XÉT CHUNG VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CÁC VẤN ĐỀ SẼ TIẾP TỤC ĐƯỢC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN**

### **1.2.1. Nhận xét chung về tình hình nghiên cứu**

*Thứ nhất*, quan niệm về nội hàm của một số khái niệm hiện nay chưa được thống nhất. Hầu hết các tác giả ở Việt Nam đều sử dụng phổ biến thuật ngữ “Phân định thẩm quyền” và “Phân cấp quản lý”. Tài liệu nước ngoài thì chủ yếu sử dụng thuật ngữ “Decentralization” (tiếng Anh) hoặc “Deconcentration” (tiếng Pháp) theo đúng nghĩa của từ là phi tập trung, mà theo cách hiểu của Tây Âu có nghĩa là phân quyền. Bên cạnh đó việc sử dụng khái niệm “quản lý hành chính nhà nước” hiện nay cũng còn nhiều quan niệm khác nhau. Thậm chí nhiều tác giả còn nhất thể một số khái niệm liên quan đến các vấn đề này.

*Thứ hai*, nhiều vấn đề lý luận còn “bỏ ngỏ”, nhận thức, quan điểm còn khác nhau về lý thuyết tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Nhận thức về vấn đề phân cấp, phân quyền, tự quản và địa vị pháp lý của chính quyền địa phương hiện nay là chưa rõ ràng, nhiều vấn đề có tính khoa học thì chúng ta vẫn cho rằng là nhạy cảm, không có những trao đổi thẳng thắn, khách quan hơn vì mục đích xây dựng và phát triển bền vững.

*Thứ ba*, các nhà khoa học khi đánh giá về thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở nước ta chủ yếu mang tính khái quát, hàn lâm.

*Thứ tư*, các công trình nghiên cứu đã hệ thống rất nhiều các nhóm giải pháp, kiến nghị vừa có tính định hướng vừa có tính thực tiễn nhằm đẩy mạnh hơn nữa tính phân cấp quản lý nhà nước giữa chính quyền Trung ương và địa phương trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

### **1.2.2. Những vấn đề còn đặt ra mà luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu**

*Một là*, xác định cơ sở lý luận của phân cấp quản lý, bao gồm quan niệm khoa học về tổ chức hành chính - lãnh thổ, về đặc trưng của các mô hình phân cấp, trong đó chủ đạo là phân cấp thẩm quyền và phân cấp về điều kiện thực hiện thẩm quyền.

*Hai là, xác định nội hàm pháp lý và đặc trưng nhận diện của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương để từ đó chỉ rõ mối liên hệ về mặt tổ chức, thực thi thẩm quyền của các cấp chính quyền này ở Việt Nam.*

*Ba là, nghiên cứu thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương ở nước ta hiện nay.*

### **1.3. GIẢI THIẾT NGHIÊN CỨU VÀ CÂU HỎI NGHIÊN CỨU**

#### **1.3.1. Giải thuyết nghiên cứu**

Hiện nay, những vấn đề lý luận về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương chưa được nghiên cứu một cách toàn diện, thấu đáo, do đó dẫn đến việc thể chế hóa các nội dung này trong pháp luật còn có những hạn chế. Cần có sự nghiên cứu toàn diện hơn, trên cơ sở đó đưa ra những luận cứ khoa học, các giải pháp khả thi.

Mặc dù pháp luật hiện hành đã có quy định về phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tuy nhiên hiệu quả của nó vẫn chưa đáp ứng được mong đợi, còn nhiều bất cập, hạn chế. Vì vậy, cần phải xác định đâu là những nguyên nhân của tình trạng này để từ đó có những định hướng và giải pháp khắc phục, hoàn thiện hiệu quả trong thời gian tới đây ở nước ta.

Hiện nay, các chủ thuyết, phương hướng về phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước ở nước ta chưa được đề cập một cách đầy đủ dựa trên những luận cứ khoa học.

#### **1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu (khung phân tích để làm rõ lý thuyết)**

(1) Vấn đề phân cấp và phân cấp quản lý hành chính nhà nước được hiểu như thế nào? Phân cấp quản lý, phân quyền “decentralization” có sự tương đồng và khác biệt nào với “phân cấp quản lý hành chính nhà nước”?

(2) Làm rõ các thiết chế “chính quyền trung ương” và “chính quyền địa phương” trong tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay trên cơ sở Hiến pháp và các Luật tổ chức nhà nước?

(3) Quản lý hành chính nhà nước là gì? Có sự phân biệt nào giữa quản lý hành chính nhà nước với các loại quản lý khác của nhà nước?

(4) Vấn đề phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương được thiết kế dựa trên triết lý nào (tính tất yếu của phân cấp)? Bài học kinh nghiệm ở các nước trên thế giới?

(5) Đánh giá thực trạng về những kết quả đạt được và những tồn tại, yếu kém trong quá trình này ở nước ta hiện nay? ...

## Chương 2

# NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

## 2.1. QUAN NIỆM VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

### 2.1.1. Quan niệm về chính quyền trung ương và chính quyền địa phương

#### 2.1.1.1. *Quan niệm về chính quyền trung ương*

*Chính quyền trung ương là cấp tổ chức chính quyền nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, được thành lập dựa trên ý chí, nguyện vọng của người dân; tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật nhằm thiết lập quyền lực thống nhất, tối cao trên toàn bộ phạm vi lãnh thổ; hoạch định và tổ chức thực thi chính sách quốc gia vì lợi ích chung của nhân dân và dân tộc Việt Nam.*

#### **Chính quyền trung ương ở nước ta có những đặc điểm cơ bản sau:**

*Thứ nhất*, chính quyền trung ương là một hệ thống các cơ quan nhà nước được sắp xếp theo chiều ngang, có vị trí, tính chất đặc biệt trong bộ máy nhà nước.

*Thứ hai*, chính quyền trung ương ở nước ta luôn xác lập chức năng, quyền hạn cao nhất trong việc thực thi quyền lực chung của bộ máy nhà nước và phổ quát trên toàn bộ phạm vi lãnh thổ

*Thứ ba*, các cơ quan ở chính quyền trung ương Việt Nam được thành lập trực tiếp hay gián tiếp dựa trên ý chí của cử tri cả nước thông qua người đại biểu của mình.

*Thứ tư*, việc thực thi quyền lực của các cơ quan ở chính quyền trung ương được thực hiện theo nguyên tắc tập trung, thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

#### 2.1.1.2. *Quan niệm về chính quyền địa phương*

*Chính quyền địa phương là một bộ phận hợp thành, gắn bó hữu cơ, thống nhất với chính quyền Nhà nước được tổ chức ở các đơn vị hành chính lãnh thổ, hình thành bởi nhu cầu quản lý xã hội do Nhân dân địa phương đặt ra nhằm để thực hiện các nhiệm vụ công vụ phục vụ lợi ích của Nhân dân địa phương, đặt dưới sự chuẩn ý, kiểm soát, kết nối và hỗ trợ của chính quyền trung ương.*

### ***Chính quyền địa phương có những đặc điểm chủ yếu sau đây:***

*Thứ nhất*, chính quyền địa phương được thành lập, tổ chức và hoạt động ở các cấp đơn vị hành chính lãnh thổ.

*Thứ hai*, chính quyền địa phương được hình thành bởi ý chí của cư dân ở địa phương.

*Thứ ba*, chính quyền địa phương là cơ quan nhà nước ở địa phương.

*Thứ tư*, tính phù thuộc và tính độc lập của chính quyền địa phương trong bộ máy Nhà nước.

### **2.1.2. Quan niệm về phân cấp và phân cấp quản lý hành chính nhà nước**

#### ***2.1.2.1. Quan niệm về phân cấp***

Trên cả phương diện lý luận và thực tiễn, phân cấp là thuật ngữ khá phức tạp, không dễ gì có được một nhận thức thống nhất. Trong các nguồn tài liệu, công trình nghiên cứu ở Việt Nam cũng như ở nước ngoài, khái niệm phân cấp được tiếp cận, nhận thức dưới nhiều góc độ khác nhau.

*Theo quan điểm của tác giả*, bản chất của phân quyền theo chiều dọc và phân cấp cũng có những điểm tương đồng và gần gũi với nhau. Theo đó, có thể hiểu: *“Phân cấp là việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp chính quyền nhà nước ở Trung ương và địa phương, trong đó chủ yếu là sự phân định về thẩm quyền quản lý nhà nước và phân định về điều kiện bảo đảm thực hiện thẩm quyền đó. Phân cấp không đồng nhất với phân quyền, phân công hay chuyển giao quyền lực nhà nước”*.

#### ***2.1.2.2. Quan niệm về phân cấp quản lý hành chính nhà nước***

*Về khái niệm “quản lý hành chính nhà nước”:*

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các chủ thể trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước (Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các cấp) thực hiện nhằm thực thi chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, ổn định, phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích chung của cộng đồng.

*Về khái niệm “Phân cấp quản lý hành chính nhà nước”:*

“Phân cấp quản lý hành chính nhà nước là việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp chính quyền nhà nước giữa chính quyền trung ương và các cấp của chính quyền địa phương, trong đó chủ yếu được thiết lập bởi cơ quan hành chính trong việc thực hiện quyền hành pháp trên các lĩnh vực

khác nhau nhằm để đảm bảo cho chính quyền vận hành hiệu quả, hiệu lực, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân, thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, dựa trên nền tảng của thể chế chính trị, nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước và cấu trúc của bộ máy chính quyền”.

### **2.1.3. Đặc điểm của phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương**

*Thứ nhất*, phân cấp đang trở thành một xu hướng chung của cách thức tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước

*Thứ hai*, phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước không chỉ diễn ra trong khu vực công, nhà nước mà còn diễn ra với các chủ thể khác.

*Thứ ba*, phân cấp chịu tác động của nhiều yếu tố hay phân cấp là một hiện tượng vĩ mô.

*Thứ tư*, phân cấp quản lý hành chính nhà nước là một yêu cầu tất yếu trong phương thức quản trị của nhà nước hiện đại (hay phân cấp là đòi hỏi của nền dân chủ - pháp quyền).

*Thứ năm*, phân cấp quản lý hành chính nhà nước tồn tại trong đó sự tác động hai mặt đối lập.

## **2.2. CÁC YẾU TỐ CƠ BẢN CỦA PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

### **2.2.1. Nội dung phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương**

#### **2.2.1.1. Phân cấp các hoạt động hay công việc quản lý nhà nước trong các lĩnh vực quản lý khác nhau (phân cấp thẩm quyền)**

*Thứ nhất, phân cấp thẩm quyền trong quản lý kinh tế:* Quản lý nhà nước về ngân sách, về đầu tư công, về các loại hình doanh nghiệp nhà nước, vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ...

*Thứ hai, phân cấp thẩm quyền trong quản lý các vấn đề xã hội:* Các lĩnh vực xã hội chiếm một phần quan trọng trong nội dung quản lý nhà nước nói chung.

*Thứ ba, phân cấp thẩm quyền trong quản lý tài nguyên, môi trường:* Xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của các cấp trong quản lý các nguồn tài nguyên, khoáng sản.

#### **2.2.1.2. Phân cấp các điều kiện bảo đảm thực hiện thẩm quyền**



*Thứ nhất, phân cấp trong tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước:* Xác định thẩm quyền của các cấp trong việc quyết định thành lập mới, giải thể hay sáp nhập các cơ quan nhà nước.

*Thứ hai, phân cấp quản lý nhân sự của các cơ quan nhà nước:* Xác định rõ thẩm quyền các cơ quan nhà nước trong tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, quyết định chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức nhà nước nói chung.

*Thứ ba, phân cấp về quản lý hoạt động chi tiêu ngân sách.* Trước hết cần phải nhận thức rằng nếu như ngân sách là nội dung của phân cấp thẩm quyền thì quản lý việc chi tiêu ngân sách lại là một bộ phận của phân cấp điều kiện thực thi thẩm quyền.

### **2.2.2. Thể chế phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương**

Theo quan điểm của tác giả, phân cấp quản lý hành chính nhà nước được thực hiện với ba hình thức cơ bản sau: *Thứ nhất*, thông qua chủ trương, đường lối, nội dung lãnh đạo của Đảng cầm quyền thể hiện dưới các hình thức văn bản như: Cương lĩnh, Văn kiện, Nghị quyết chính trị. *Thứ hai*, thông qua các loại văn bản quy phạm pháp luật do các cấp chính quyền nhà nước ban hành. *Thứ ba*, thông qua các loại văn bản cá biệt, văn bản hành chính của các cấp chính quyền nhà nước.

### **2.2.3. Mục đích, ý nghĩa của phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương**

*Thứ nhất*, phân cấp hợp lý góp phần làm thay đổi nhận thức về bản chất, chức năng của nhà nước hiện nay.

*Thứ hai*, phân cấp là điều kiện và động lực để các cấp chính quyền thúc đẩy, bảo đảm hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước.

*Thứ ba*, phân cấp là cơ sở để chính quyền địa phương mở rộng thẩm quyền quản lý nhà nước của mình.

*Thứ tư*, phân cấp để thúc đẩy sự phát triển dân chủ thông qua việc cung cấp những cơ hội tốt hơn để người dân tham gia tích cực và trực tiếp hơn vào các quá trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước các cấp...

## **2.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

Theo tác giả, trong điều kiện thực tiễn của nước ta hiện nay, có 4 yếu tố chính, cơ bản nhất tác động đến phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương sau đây:

*Thứ nhất*, năng lực, chất lượng của nền hành chính. *Thứ hai*, tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị. *Thứ ba*, sự tham gia và ủng hộ của người dân.. *Thứ tư*, những yếu tố tác động khác, như: Văn hóa, lịch sử, tập quán, truyền thống hay sự phát triển của khoa học công nghệ, quá trình hội nhập quốc tế.

## **2.4. MỘT SỐ MÔ HÌNH PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM**

### **2.3.1. Một số mô hình phân cấp quản lý hành chính nhà nước trên thế giới**

Trong phạm vi nghiên cứu, luận án đã tìm hiểu để phân tích một số mô hình phân cấp quản lý nhà nước điển hình trên thế giới, bao gồm: Mô hình “Xô viết”, mô hình ở các nước Châu Âu, mô hình ở các nước Đông Á.

### **2.3.2. Một số gợi mở cho Việt Nam từ các mô hình phân cấp quản lý nhà nước trên thế giới**

*Thứ nhất*, cần thiết phải phân cấp mạnh hơn cho chính quyền địa phương đạt đến tính chất của một chính quyền địa phương tự quản, những Trung ương luôn đề cao vai trò kiểm soát, và thực tế là phải kiểm soát rất tốt chính quyền địa phương. *Thứ hai*, cần phát huy khả năng kiểm soát quyền lực hành pháp bằng quyền lực tư pháp. *Thứ ba*, phân cấp phải đảm bảo về mặt thể chế, quyền lập pháp không thể thu hẹp đến mức một kết quả phân cấp trở nên trống rỗng. *Thứ tư*, đề cao tính chịu trách nhiệm của chính quyền, phải quan tâm hiệu quả của phân cấp đối với các lĩnh vực đặc biệt quan trọng. *Thứ năm*, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn liền với cải cách mạnh mẽ nền hành chính nhà nước.

## **Chương 3**

# **THỰC TRẠNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

## **3.1. THỂ CHẾ PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

### **3.1.1. Chính sách của Đảng về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương ở Việt Nam hiện nay**

Văn kiện Đại hội XII của Đảng (tháng 1 năm 2016) đã định rõ: “Hoàn thiện cơ chế phân cấp, bảo đảm thống nhất, thông suốt trong lãnh đạo, quản lý, điều hành từ Trung ương đến cơ sở. Xây dựng không gian phát triển kinh tế thống nhất trên cả nước, trong từng vùng theo nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ. Phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý kinh tế, xã hội giữa Trung ương và địa phương, bảo đảm sự tập trung thống nhất quản lý của Trung ương và phát huy tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương. Hoàn thiện cơ chế phân cấp đầu tư, ngân sách, bảo đảm quản lý thống nhất về quy hoạch và phát triển và cân đối nguồn lực.

### **3.1.2. Pháp luật về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

*Thứ nhất*, Hiến pháp và các đạo luật tổ chức bộ máy nhà nước về phân cấp quản lý hành chính Nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

*Thứ hai*, phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong các đạo luật chuyên ngành

## **3.2. CHỦ THỂ, NỘI DUNG, MỤC ĐÍCH PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG MỘT SỐ LĨNH VỰC Ở VIỆT NAM**

### **3.2.1. Chủ thể phân cấp quản lý hành chính nhà nước của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

#### **3.2.1.1. Tổ chức bộ máy và thẩm quyền của chính quyền trung ương**

Như đã phân tích ở trên chính quyền trung ương đặt trong phạm vi tiếp cận theo nghĩa hẹp, không bao hàm trong đó chế định Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Chủ tịch nước. Khi gắn chính quyền trung ương với hoạt động quản lý hành chính nhà nước, thực chất chỉ có Chính phủ (cơ quan hành chính nhà nước cao nhất). Tuy nhiên, ở nghĩa tương đối, Quốc hội sẽ tham gia gián tiếp vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước thông qua việc thực hiện chức năng xây dựng luật, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao. Nói cách khác, ở chính quyền trung ương, Quốc hội giữ vai trò hoạch định chính sách quản lý.

#### **3.2.1.2. Tổ chức bộ máy và thẩm quyền của chính quyền địa phương**

Thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương phù thuộc vào những yếu tố đặc thù về thể chế chính trị, cấu trúc của bộ máy nhà nước. Ở Việt Nam, thẩm quyền của chính quyền địa phương một

phần do chính quyền trung ương chuyển giao, phần còn lại do chính người dân ở địa phương trao cho. Dù có nguồn gốc xuất phát từ đâu thì thẩm quyền đó cũng đều hướng đến lợi ích của người dân, lợi ích chung của cộng đồng, quốc gia, dân tộc. Vì thế tính hợp pháp và hợp lý chính là các tiêu chuẩn hàng đầu để đánh giá hiệu quả thực thi thẩm quyền của chính quyền địa phương.

### **3.2.2. Nội dung phân cấp quản lý hành chính nhà nước của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

Nghị quyết số 21/NQ-CP của Chính phủ ngày 21 tháng 3 năm 2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND cấp tỉnh cũng đã chỉ rõ các lĩnh vực cần tập trung phân cấp quản lý nhà nước trong giai đoạn 2016-2020 bao gồm: Quản lý ngân sách nhà nước; quản lý các doanh nghiệp nhà nước và vốn đầu tư vào doanh nghiệp; quản lý đầu tư công; quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; quản lý đất đai.

#### ***3.2.2.1. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước về ngân sách***

Phân cấp quản lý nhà nước về ngân sách không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối để mỗi cấp chính quyền chủ động thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình, mà còn là động lực khuyến khích mỗi cấp chính quyền và cư dân ở địa phương tích cực khai thác tiềm năng của mình để phát triển địa phương.

#### ***3.2.2.2. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước về đầu tư công***

Kể từ khi đổi mới cho đến nay, Chính phủ ta luôn chủ trương đẩy mạnh phân cấp về quản lý đầu tư công cho chính quyền địa phương. Chính sách phân cấp đầu tư công được thể hiện trong nhiều văn bản pháp quy khác nhau, như Luật đầu tư công năm 2012, Luật đầu tư năm 2014, Luật xây dựng, Luật đấu thầu ...

#### ***3.2.2.3. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước về tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức***

Trong thời gian gần đây, nước ta đã có nhiều động thái đẩy mạnh phân cấp quản lý tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức (nhất là đối với quản lý cán bộ, công chức) từ Trung ương đến địa phương.

Sau khi Chính phủ ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (đến nay được thay thế bởi Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21 tháng 3 năm 2016) và bộ Chính trị ban hành Quyết định số 67/QĐ-TW ngày 4-7-2007 quy định về phân cấp

quản lý cán bộ, trong đó xác định rõ các đối tượng cán bộ, công chức chịu sự quản lý của các cấp ủy Đảng, nhiều Bộ, ngành và địa phương đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định vấn đề phân cấp nói chung và phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước nói riêng.

#### ***3.2.2.4. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước về doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp***

Có thể nhận thấy về quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn của nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp hiện nay có sự tham gia của quá nhiều các chủ thể với sự chồng chéo, trùng lặp về mặt thẩm quyền. Mức độ phân cấp của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương còn rất hạn chế, dè dặt. Điều này đã dẫn đến hiệu quả quản lý nhà nước thấp, chính quyền địa phương không khẳng định vai trò và khả năng quản lý nhà nước của mình.

#### ***3.2.2.5. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước về đất đai***

Ở nước ta hiện nay, Quốc hội ban hành pháp luật về đất đai, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước; Chính phủ có thẩm quyền quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và quy hoạch,; thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước. Ở chính quyền địa phương: HĐND các cấp thực hiện quyền giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương; UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai và quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền.

#### ***3.2.3. Mục đích phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay***

Để có được những căn cứ thực tiễn cho việc đề xuất giải pháp bảo đảm hiệu quả phân cấp quản lý hành chính Nhà nước ở Việt Nam thì cần thiết phải làm rõ thực trạng về mục đích đạt được của quá trình này ở nước ta hiện nay.

*Thứ nhất, thay đổi nhận thức về bản chất, chức năng của Nhà nước.*

*Thứ hai, về hiệu quả hoạt động của các cấp chính quyền trong quản lý hành chính Nhà nước.*

### **3.3. YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

#### ***3.3.1. Về năng lực nền hành chính của chính quyền địa phương***

Trong chương trình tổng thể về cải cách bộ máy Nhà nước hiện nay ở nước ta, Đảng và Nhà nước rất chú trọng đến cải cách nền hành chính, trong đó vấn đề về nâng cao năng lực của nền hành chính nhằm đáp ứng nhiệm vụ, yêu cầu mới đặt ra luôn là nội dung trọng tâm, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

### ***3.3.2. Về tổ chức hoạt động của hệ thống chính trị, sự tham gia ủng hộ của người dân và các yếu tố tác động khác***

Hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị và mức độ ủng hộ của người dân có ý nghĩa tác động trực tiếp đến kết quả của quá trình phân cấp quản lý hành chính Nhà nước. Thực trạng tổ chức, hoạt động của hệ thống chính trị và sự ủng hộ của người dân ở nước ta hiện nay đã có sự tác động hai mặt đến toàn bộ quá trình cải cách nền hành chính trong đó có vấn đề phân cấp quản lý.

## **3.4. Đánh giá thực trạng phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

### ***3.4.1. Những kết quả đạt được trong phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam***

*Thứ nhất*, Phân cấp nhưng luôn bảo đảm sự ổn định về thể chế chính trị và cấu trúc bộ máy nhà nước

*Thứ hai*, Phân cấp đã tăng thêm thẩm quyền cho chính quyền địa phương, tạo môi trường, cơ hội tốt hơn cho chính quyền địa phương phát triển kinh tế - xã hội

*Thứ ba*, Phân cấp đã tăng thêm tính minh bạch của bộ máy chính quyền và trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với nhân dân

### ***3.4.2. Những tồn tại, hạn chế trong phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và địa phương ở Việt Nam***

*Thứ nhất*, Thiếu hụt cơ sở pháp lý và những điều kiện bảo đảm cho quá trình phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương.

*Thứ hai*, Sự chồng chéo, mâu thuẫn trong việc thực thi thẩm quyền của các cấp chính quyền trung ương và địa phương

*Thứ ba*, Chính quyền trung ương chưa sẵn sàng chuyển giao nhiều quyền lực hơn cho chính quyền địa phương

*Thứ tư*, Thực trạng lạm quyền, “xé rào” của chính quyền địa phương và khả năng kiểm soát còn hạn chế của chính quyền trung ương

### **3.4.3. Một số nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

Những hạn chế, bất cập về phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở nước ta xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau về nhận thức, quan điểm đến thể chế và các điều kiện, yêu cầu bảo đảm thực hiện quá trình phân cấp.

*Thứ nhất*, ảnh hưởng của mô hình tập trung quan liêu, cơ chế hành chính – mệnh lệnh vẫn còn tồn tại. *Thứ hai*, xuất phát từ nhận thức và quyết tâm chính trị của cả hệ thống chính trị. *Thứ ba*, thiếu về cơ sở pháp lý và cơ sở khoa học của quá trình phân cấp. *Thứ tư*, chưa có sự đồng bộ giữa phân cấp về thẩm quyền và phân cấp về điều kiện thực hiện thẩm quyền.

## **Chương 4**

### **PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM**

#### **4.1. PHƯƠNG HƯỚNG BẢO ĐẢM PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM**

Phân cấp quản lý hành chính nhà nước là một nội dung công việc được thực hiện lâu dài, gắn liền với các giai đoạn xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, vừa có tính kế thừa vừa có tính đổi mới. Hơn nữa kết quả của quá trình này có sự tác động trực tiếp, sâu rộng đến toàn bộ hiệu quả, hiệu lực hoạt động của bộ máy chính quyền, thành quả phát triển kinh tế - xã hội của cả dân tộc. Vì vậy, quá trình đó phải được thực hiện dựa trên nội dung các phương hướng cơ bản, nhất quán của Đảng và Nhà nước ta.

*Thứ nhất*, cần phải xác định rõ mục tiêu, xu hướng về phân cấp quản lý hành chính ở nước ta

*Thứ hai*, quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất

*Thứ ba*, phải bảo đảm tương ứng giữa phân cấp thẩm quyền với phân cấp điều kiện thực hiện thẩm quyền

*Thứ tư*, phân cấp phải được đặt trong những định hướng, nguyên tắc chung của quá trình cải cách nền hành chính nhà nước

*Thứ năm*, phải có quá trình tổng kết, đánh giá một cách toàn diện, sâu rộng, khách quan về kết quả của quá trình phân cấp ở nước ta

## **4.2. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM**

### **4.2.1. Nhóm giải pháp về nhận thức, quyết tâm chính trị đối với phân cấp quản lý hành chính Nhà nước ở Việt Nam**

*Thứ nhất*, cần phải có nhận thức đầy đủ, khoa học và có quyết tâm chính trị về phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở nước ta.

*Thứ hai*, cần phải nhận thức rõ nội dung công việc, mức độ phân cấp.

*Thứ ba*, cần thay đổi nhận thức về quản trị công của nền hành chính Nhà nước.

### **4.2.2. Nhóm giải pháp về hoàn thiện thể chế phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam**

#### **4.2.2.1. Xác định rõ mục đích, yêu cầu hoàn thiện thể chế phân cấp**

Trên cơ sở đó, việc hoàn thiện thể chế về phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương cần tập trung vào những yêu cầu sau đây:

*Thứ nhất*, trong việc xây dựng hệ thống các danh mục công việc cần phân cấp cho các chính quyền địa phương phải quan tâm vấn đề thực tế đang rất bức xúc, nhưng chưa được đề cập trong các văn bản pháp luật.

*Thứ hai*, phân biệt sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn để thực hiện phân cấp phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình địa phương.

*Thứ ba*, trước yêu cầu cải cách hành chính nhà nước ngày càng toàn diện, đi vào chiều sâu các mặt, nhất là điều chỉnh lại vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm quản lý Nhà nước của Chính phủ và giữa các cấp hành chính cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp để thông qua đó, chuyển giao dần những loại công việc mà Chính phủ, các Bộ, ngành đang làm cho chính quyền địa phương thực hiện.

#### **4.2.2.2. Hoàn thiện pháp luật về cơ cấu lại mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương đảm bảo hiệu quả quá trình phân cấp**

Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương cần được xác định thông qua các nhóm công việc cụ thể khi thiết lập phân cấp:

*Thứ nhất*, nhóm các nhiệm vụ, công việc thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước Trung ương.

*Thứ hai*, nhóm các nhiệm vụ thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Trung ương, nhưng được tổ chức thực hiện thông qua cơ chế phối hợp với các cấp chính quyền địa phương.



*Thứ ba*, nhóm các nhiệm vụ, thẩm quyền gắn liền với nhiệm vụ và nhu cầu quản lý của các địa phương, giải quyết các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi địa phương, lâu nay do các cơ quan Trung ương thực hiện nay được phân cấp cho chính quyền địa phương.

*Thứ tư*, nhóm các nhiệm vụ, thẩm quyền hoàn toàn thuộc về cơ cấu chính quyền địa phương, do chính các cấp chính quyền địa phương thực hiện trong khuôn khổ của chế độ tự quản địa phương.

#### ***4.2.2.3. Thể chế hóa nguyên tắc “tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện thẩm quyền của mình”***

Hiến pháp năm 2013 (trong Chương IX - chế định về Chính quyền địa phương) và trong Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, đã thể hiện rõ tư duy về đẩy mạnh hơn nữa phân cấp thẩm quyền quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương: *“Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên... Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”* [103].

#### ***4.2.2.4. Hoàn thiện pháp luật về các hình thức phối kết hợp giữa Trung ương và địa phương trong quản lý hành chính nhà nước***

*Thứ nhất*, cần phải đảm bảo hơn nữa quyền quyết định của người dân trong việc hình thành chính quyền địa phương.

*Thứ hai*, cần phải phân định lĩnh vực thuộc thẩm quyền quyết định của chính quyền địa phương, Trung ương; giữa các cấp chính quyền địa phương.

*Thứ ba*, rút ra bài học kinh nghiệm từ các nước về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực tổ chức bộ máy, Việt Nam cần phải gắn chặt vấn đề phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy cán bộ, công chức, viên chức trong nội dung của chương trình cải cách nền hành chính hiện nay.

*Thứ tư*, bên cạnh sự nhận thức, cần phải có quyết tâm chính trị cao trong thực hiện phân cấp thẩm quyền quản lý ở Việt Nam hiện nay.

### **4.2.3. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện phân cấp quản lý hành chính giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam**

#### ***4.2.3.1. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng và bảo đảm các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước***

Vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước, đối với toàn bộ hệ thống chính trị đã trở thành một nguyên tắc Hiến định ở nước ta. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng là điều kiện tiên quyết cho mọi quá trình cải cách, xây dựng hoàn thiện bộ máy nhà nước ta hiện nay. Ở nhà nước ta hiện nay, bộ máy nhà nước từ chính quyền trung ương đến địa phương được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc cơ bản như: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; tập trung – dân chủ; quyền lực nhà nước là thống nhất, tập trung nhưng có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất, toàn diện của Đảng .v.v...

#### ***4.2.3.2. Nâng cao năng lực nền hành chính và bảo đảm gắn kết trách nhiệm của chính quyền để thực thi hiệu quả quá trình phân cấp***

Việc nâng cao năng lực của nền hành chính cần tập trung vào các yếu tố cụ thể của nền hành chính.

*Thứ nhất*, hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính

*Thứ hai*, nâng cao chất lượng, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hành chính

*Thứ ba*, đảm bảo về mặt tài chính và cơ sở vật chất, kỹ thuật cho tổ chức, hoạt động của nền hành chính

#### ***4.2.3.3. Giải pháp về quy hoạch tổng thể địa giới hành chính, ứng dụng hiệu quả tiện ích của khoa học công nghệ trong phân cấp quản lý hành chính***

Phân cấp cho chính quyền địa phương chỉ có thể đạt được hiệu quả khi địa phương thực sự hội đủ các điều kiện thuận lợi, thoả mãn các yêu cầu của việc thực hiện thẩm quyền. Ngoài yếu tố về năng lực, về nhận thức, quyết tâm, cơ chế thực hiện thì quy mô hành chính của chính quyền địa phương là yếu tố quan trọng, ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của quá trình này ở nước ta hiện nay.

#### ***4.2.4. Nhóm giải pháp về tăng cường kiểm soát, thanh tra, kiểm tra đối với phân cấp quản lý hành chính giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam***

##### ***4.2.4.1. Tăng cường khả năng kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương trong việc thực thi quyền hành được phân cấp***

Cần bảo đảm quản lý thống nhất của các cơ quan nhà nước Trung ương về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kiểm tra trong việc

phân cấp thẩm quyền. Cần triệt để tuân thủ yêu cầu cấp nào làm tốt hơn và hiệu quả nhất việc nào thì giao cho cấp đó thực hiện. Tinh thần chung, cấp trên chỉ làm những việc mà cấp dưới không thể làm được hoặc nếu làm thì không hiệu quả.

#### ***4.2.4.2. Tăng cường khả năng kiểm soát của quyền lực tư pháp đối với quá trình phân cấp quản lý hành chính giữa chính quyền trung ương và địa phương***

Nhà nước pháp quyền là một trong những thành tựu lớn của xã hội loài người về việc tổ chức, vận hành quyền lực chính trị trong xã hội có giai cấp. Những ý tưởng về nhà nước pháp quyền đã có từ lâu trong lịch sử nhân loại và được các nhà khoa học chính trị, luật học nghiên cứu từ nhiều phương diện khác nhau. Xét về bản chất có thể hiểu: Nhà nước pháp quyền là một trật tự tổ chức quyền lực chính trị ở đó pháp luật có vị trí thượng tôn, quyền con người, quyền công dân được bảo đảm ở mức độ cao nhất, quyền lực nhà nước được kiểm soát bởi Hiến pháp và pháp luật.

### **KẾT LUẬN**

Nhận thức các vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước luôn là một đối tượng nghiên cứu có ý nghĩa quan trọng trong nhận thức chung của khoa học xã hội ở Việt Nam cũng như ở các quốc gia trên thế giới hiện nay. Luận án kết lại với những nội dung chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, luận giải được các vấn đề lý luận chuyên sâu về quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền; về mối quan hệ quyền lực giữa các cấp chính quyền nhà nước ở trung ương và địa phương. Luận án tìm hiểu về một số mô hình phân cấp quản lý nhà nước điển hình trên thế giới để qua đó gợi mở các bài học kinh nghiệm có thể vận dụng linh hoạt cho Việt Nam.

*Thứ hai*, luận án đã làm rõ được thực trạng về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay. Trong phần thực trạng, luận án đã khái quát được chính sách của Đảng và của Nhà nước về vấn đề phân cấp, thực trạng phân cấp quản lý nhà nước trong một số lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước như: Phân cấp về tài chính, ngân sách; phân cấp về quản lý đầu tư công,...

*Thứ ba*, phần định hướng, giải pháp đảm bảo hiệu quả phân cấp quản lý, luận án đã trình bày một cách hệ thống các nhóm giải pháp chính, có tính cấp thiết nhất để thúc đẩy hiệu quả phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam trong thời gian tới đây.