

QUAN ĐIỂM CỦA CHỦ TỊCH HỒ CHÍ MINH VỀ XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN TÙNG LÂM (*)

Tóm tắt: Trong tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng nhà nước, chính quyền địa phương có vị trí, vai trò là hạt nhân, là nền tảng trong hệ thống tổ chức nhà nước. Chủ tịch Hồ Chí Minh có nhiều sáng tạo về nội dung, hình thức, biện pháp về xây dựng chính quyền địa phương. Bài viết nêu lên những quan điểm cơ bản trong tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chính quyền địa phương và việc vận dụng quan điểm đó vào xây dựng chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; Hồ Chí Minh; quan điểm; xây dựng.

Abstract: In Ho Chi Minh ideology about the development of the state, local government holds the key and central role as the foundation of the organizational system of the state. President Ho Chi Minh introduced many innovative ways in terms of contents, forms, and methods, in the development of local governments. This article presents fundamental viewpoints in Ho Chi Minh ideology about the development of local governments and the application of such viewpoints in the development of local governments in our country at present.

Keywords: Local governments; Ho Chi Minh; viewpoints; development.

Ngày nhận bài: 20/9/2018 Ngày biên tập: 19/10/2018 Ngày duyệt đăng: 17/12/2018

1. Tầm quan trọng và mô hình tổ chức của chính quyền ở địa phương

Ngay từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan tâm tới việc xây dựng chính quyền các cấp, đặc biệt là chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương nằm trong hệ thống chính quyền nhà nước được tổ chức chặt chẽ và thống nhất từ Trung ương đến cơ sở, bao gồm các cấp xã, huyện, tỉnh. Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng “cấp xã là nền tảng của hành chính, cấp xã làm được thì mọi việc đều xong xuôi”⁽¹⁾. Cấp xã là cấp gần dân, hiểu dân nhất, quan hệ đến mọi mặt đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Cơ sở làng, xã chính là nơi thể hiện trình độ, năng lực làm chủ của nhân dân trong việc xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Đối với việc tổ chức thiết lập bộ máy chính quyền địa phương các cấp, đặc biệt là cấp xã, Chủ tịch Hồ Chí Minh chủ trương xây dựng một bộ máy vừa mang tính dân chủ nhân dân vừa mang tính tự quản trong việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Để có được một bộ máy điều hành, quản lý hiệu lực, hiệu quả, Người

đã có chỉ dẫn về “cách tổ chức các ủy ban nhân dân” của chế độ mới. Người viết: “Ủy ban nhân dân (làng, huyện, tỉnh, thành phố) là hình thức Chính phủ trong các địa phương sau khi khởi nghĩa thắng lợi”⁽²⁾. Trong bài “*Chính phủ là công bộc của dân*”, Người tiếp tục khẳng định: “Các Ủy ban nhân dân làng, phủ là hình thức Chính phủ địa phương”⁽³⁾... Đây là một bộ phận trong cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Chính quyền địa phương từ làng, xã, huyện, phủ, tỉnh, thành phố là tổ chức hành chính nhà nước ở mỗi cấp; là hình thức chính phủ của nhân dân ở địa phương đó. Trên cơ sở xác lập và quy định rõ ràng vị trí sẽ bảo đảm cho chính quyền địa phương thực hiện quyền hạn và trách nhiệm trên hai phương diện: *một là*, chính quyền thực hiện vai trò, trách nhiệm quản lý nhà nước ở địa phương cơ sở, bảo đảm thực thi các mệnh lệnh hành chính, các chế định của cơ quan nhà nước ở Trung ương; *hai là*, chính quyền địa phương do nhân dân bầu ra, là người đại diện cho tâm tư nguyện vọng của nhân dân, có trách nhiệm thực hiện ý chí, quyền lợi của nhân dân.

Điều 1 Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức các Hội đồng nhân dân và Ủy ban

(*) Đại học Chính trị, Bộ Quốc phòng

hành chính đã nêu: chính quyền nhân dân địa phương trong nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà sẽ đặt hai thứ cơ quan là Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân do nhân dân bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu, là cơ quan thay mặt nhân dân, được nhân dân uỷ quyền. Ủy ban hành chính do các Hội đồng nhân dân bầu ra là cơ quan hành chính vừa thay mặt cho nhân dân vừa đại diện cho Chính phủ để điều hành quản lý nhà nước, quản lý xã hội trong phạm vi lãnh thổ hành chính do mình phụ trách.

Cùng với việc xác định tầm quan trọng của chính quyền địa phương là việc xác định cách thức tổ chức chính quyền, tức là tổ chức hành chính nhà nước ở địa phương. Chủ tịch Hồ Chí Minh không áp dụng mô hình xô viết vào các cơ quan, đơn vị sản xuất... mà tiếp thu có chọn lọc mô hình các nước có nền hành chính lâu đời để vận dụng vào điều kiện, đặc điểm lịch sử, xã hội Việt Nam; quyết định lựa chọn mô hình bầu cử theo các địa bàn dân cư, tổ chức chính quyền địa phương theo các đơn vị hành chính lãnh thổ. Như vậy, Người đã sớm xác định rõ ràng cả về vị trí, phương thức và mô hình tổ chức của chính quyền địa phương. Với tầm tư duy sáng tạo đó, sau khi giành được độc lập, thành lập nhà nước kiểu mới, hệ thống tổ chức chính quyền địa phương đã hình thành thành bộ máy gọn nhẹ, thống nhất, ổn định.

Trong tổ chức chính quyền địa phương, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã phân biệt mô hình tổ chức chính quyền ở nông thôn với chính quyền ở đô thị. Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 quy định: *về cách tổ chức*: cấp xã và cấp tỉnh có đầy đủ hai cơ quan là Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Riêng cấp huyện và cấp kỳ chỉ có Ủy ban hành chính, không tổ chức Hội đồng nhân dân. Đây là tư duy độc đáo mang tính khoa học, thể hiện được tính dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong việc hình thành các thiết chế về tổ chức của chính quyền địa phương, vừa đảm bảo hiệu lực quản lý, vừa đảm bảo tính khả thi cao. *Về quyền hạn và phân công, cách làm việc*: ở mỗi cấp đều được xác định hết sức cụ thể, rõ ràng về thẩm quyền và trách nhiệm, cách thức tổ chức, hoạt động của từng cơ quan.

Ngày 21/12/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành Sắc lệnh số 77 về "Tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố". Sắc lệnh nêu rõ các nội dung phân biệt giữa tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương nông thôn và chính quyền địa phương thành thị. Điều 2 của Sắc lệnh số 77 xác định: "Cách tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã cũng y như cách tổ chức chính quyền xã đã xác định trong Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945". Điều 3 Sắc lệnh số 77 ghi rõ: "Ở mỗi thành phố sẽ đặt ba thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân thành phố, Ủy ban hành chính thành phố và Ủy ban hành chính khu phố... Hội đồng nhân dân thành phố do nhân dân thành phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu, là cơ quan thay mặt cho nhân dân thành phố. Ủy ban hành chính thành phố do Hội đồng nhân dân thành phố bầu ra, vừa thay mặt cho nhân dân thành phố vừa thay mặt cho Chính phủ. Ủy ban hành chính khu phố do dân khu phố bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu là cơ quan vừa thay mặt cho dân khu phố vừa thay mặt cho Chính phủ"⁽⁴⁾.

Thành phố trực thuộc Trung ương có hai cấp hành chính là thành phố và khu phố. Cấp khu phố không tổ chức Hội đồng nhân dân mà chỉ có Ủy ban hành chính. Tuy có nét tương đồng với cấp huyện là không có Hội đồng nhân dân nhưng Ủy ban hành chính huyện do uỷ viên Hội đồng nhân dân các xã bầu, còn Ủy ban hành chính khu phố do cử tri khu phố trực tiếp bầu ra. Ngoài ra, quy định bỏ phiếu tín nhiệm Ủy ban hành chính khu phố khi có 2/5 cử tri yêu cầu phúc quyết Ủy ban hành chính, thể thức ứng cử, bầu cử ở địa bàn đô thị cũng có những điểm khác với địa bàn nông thôn.

2. Xây dựng tổ chức bộ máy gọn nhẹ, khoa học để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý

Để quản lý, điều hành các hoạt động của bộ máy nhà nước bảo đảm chất lượng, theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, phải xây dựng được tổ chức bộ máy chính quyền gọn nhẹ, khoa học. Người đã nghiên cứu và kế thừa có chọn lọc các mô hình thiết chế nhà nước của một số nước trên thế giới, đồng thời vận dụng sáng tạo trong điều kiện đặc điểm lịch

sử, phong tục, tập quán của Việt Nam để xây dựng một thiết chế phù hợp với bản chất của nhà nước dân chủ. Trong bài “*Cách tổ chức các Ủy ban nhân dân*” đăng trên báo Cứu quốc số 40 ngày 11/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nêu cách thức tổ chức nhân sự của Ủy ban nhân dân (làng, huyện, tỉnh, thành phố) gồm từ 5 đến 7 người với các công việc rõ ràng như sau:

“Ủy ban có từ 5 đến 7 người phải cử ra:

1) Một Chủ tịch, đứng đầu Ủy ban, có nhiệm vụ đốc suất, cử soát các Ủy viên khác, liên lạc với các cấp bộ trên và các tổ chức trong địa phương, chiêu tập và điều khiển các cuộc họp.

2) Một Phó Chủ tịch, giúp đỡ và thay Chủ tịch khi anh này bận hay đi vắng.

3) Một Thư ký giữ sổ sách, làm biên bản trong các cuộc hội họp.

4) Một Ủy viên phụ trách chính trị có nhiệm vụ thành lập toà án dân chúng trừng trị những kẻ phạm tội, trái luật, do thám, tiều trửu Việt gian. Tuyên truyền hay huấn luyện chính trị cho nhân dân, làm cho họ đoàn kết chặt chẽ xung quanh Chính phủ.

5) Một Ủy viên phụ trách kinh tế tài chính, có nhiệm vụ:

- Giữ và dùng quỹ địa phương, quyền tiền, thu thuế lợi tức lũy tiến, v.v.; - Khuếch trương nền kinh tế địa phương; nâng cao trình độ nông nghiệp, công nghiệp, thương nghiệp;

- Cải thiện đời sống cho nhân dân.

6) Một Ủy viên phụ trách quân sự, có nhiệm vụ:

- Đốc suất tự vệ giữ vững an toàn cho nhân dân;

- Võ trang và huấn luyện quân sự cho nhân dân; động viên họ lên trường tranh đấu du kích chống xâm lược.

7) Một Ủy viên phụ trách xã hội, có nhiệm vụ:

- Tổ chức và giám đốc các cơ quan y tế, vệ sinh, cứu tế, bài trừ hủ tục, v.v...

- Tổ chức và điều khiển những cuộc giải trí công cộng, du lịch, ca kịch, chiếu bóng, hội hè, kỷ niệm;

- Tổ chức và trông coi công cuộc giáo dục nhân dân: mở trường học, chống nạn mù chữ, mở thư viện, v.v...

Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Thư ký có thể kiêm phụ trách hoặc kinh tế, tài chính, hoặc tuyên truyền huấn luyện, hoặc quân sự, hoặc xã hội.

Họp Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Thư ký thành Ban thường vụ để chỉ huy công tác hằng ngày⁽⁶⁾.

Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng, cần phải phát huy tinh thần tự động của các cán bộ trong Ủy ban nhân dân. “Nhiều ủy viên trong các Ủy ban, đã được phân công rõ ràng, đã nhận phụ trách một việc nhất định, không biết xoay sở nghĩ cách thực hành công tác của mình cho có hiệu quả, lại nhất nhất điều gì cũng chỉ đòi hỏi chủ tịch hay thượng cấp, không biết tự quyết, tự định cái gì, như vậy làm sao công tác phát triển được. Có mắt ta phải trông, có óc ta phải nghĩ, có tay ta phải làm chứ... Nói tóm lại, các nhân viên trong các Ủy ban nhân dân phải rèn cho có một tinh thần tự động mạnh mẽ, nhưng phải bỏ tính cái gì cũng tự tiện...”⁽⁶⁾. Người nhắc nhở, chỉ ra cách chia công việc cho khéo léo, tổ chức trong các ủy ban sao cho khoa học, cán bộ làm việc phải có tinh thần tự chủ, có ý thức cao, cần phải làm việc một cách có phương pháp khoa học, không trông chờ ỷ lại người khác, có như vậy hoạt động của các cơ quan nhà nước mới có hiệu quả.

Sắc lệnh số 63 còn quy định cách tổ chức ở mỗi Ủy ban hành chính các cấp, ấn định cấp xã gồm có 5 ủy viên chính thức (01 chủ tịch, 01 phó chủ tịch, 01 thư ký, 01 thủ quỹ và 01 ủy viên) và 02 ủy viên dự khuyết; cấp huyện gồm 03 ủy viên chính thức (01 chủ tịch, 01 phó chủ tịch, 01 thư ký) và 02 ủy viên dự khuyết; cấp tỉnh gồm 03 ủy viên chính thức (01 chủ tịch, 01 phó chủ tịch, 01 thư ký) và 02 ủy viên dự khuyết.

Cơ cấu nhân sự Ủy ban hành chính các cấp đã thể hiện sự tinh gọn, vị trí, chức năng nhiệm vụ của mỗi chức danh rất rõ ràng, cụ thể và các vị trí của các chức danh có thể kiêm nhiệm. Trên cơ sở của những chỉ dẫn đó, cách thức tổ chức cũng như về chức năng, nhiệm vụ được thể hiện cụ thể trong những quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 và những văn bản pháp luật trong quá trình lãnh đạo cách mạng Việt Nam của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

3. Bố trí sử dụng, xây dựng chế độ trách nhiệm, tư cách, phẩm chất đạo đức của cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền địa phương

Khi nói về trách nhiệm của cán bộ, công chức đối với nhà nước, đối với nhân dân, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặt vấn đề một cách giản dị mà sâu sắc trong tác phẩm "Sửa đổi lối làm việc". Người cho rằng, "Nếu chúng ta hỏi cán bộ: "Việc đó, làm cho ai? Đối với ai phụ trách?", chắc số đông cán bộ sẽ trả lời: "Làm cho Chính phủ hoặc Đảng, phụ trách trước cấp trên". Câu trả lời đó chỉ đúng một nửa. Nếu chúng ta lại hỏi: "Chính phủ và Đảng vì ai mà làm việc đó? Và phụ trách với ai?" thì e nhiều cán bộ không trả lời được. Chính phủ và Đảng chỉ mưu giải phóng cho nhân dân, vì thế, bất kỳ việc gì cũng vì lợi ích của nhân dân mà làm và chịu trách nhiệm trước nhân dân"⁽⁷⁾. Đó chính là tinh thần trách nhiệm làm việc của cán bộ, cần phải nhận thức hết sức sâu sắc trước thái độ làm việc của mình.

Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, phẩm chất, bản lĩnh và trình độ chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ, công chức cũng là nhân tố quan trọng tạo nên chất lượng tổ chức bộ máy nói chung và ở địa phương nói riêng, vì cán bộ là nhân tố quan trọng nhất của tổ chức. Do đó, cần phải tăng cường xây dựng đội ngũ cán bộ ở cơ sở cả về năng lực và phẩm chất, cần "kiện toàn tổ chức và lối làm việc; nâng cao tính tổ chức, tính kỷ luật và đạo đức cách mạng của toàn thể cán bộ và đảng viên"⁽⁸⁾. Trong "Thư gửi các đồng chí tỉnh nhà", Chủ tịch Hồ Chí Minh dành phần lớn những lời tâm tình chỉ bảo về sửa chữa những khuyết điểm trên các phương diện để đưa sự nghiệp kiến quốc tiến lên. Người chỉ ra những khuyết điểm lớn ở địa phương là khuyh hướng chật hẹp và bao biện, lạm dụng hình phạt, kỷ luật không nghiêm, hủ hóa... Người chỉ rõ, những khuyết điểm trên làm ảnh hưởng rất lớn đến tư tưởng nhân dân và khối đại đoàn kết toàn dân, do đó cần phải chỉnh đốn lại.

Một trong những vấn đề mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt chú ý là phương pháp luận trong bố trí sử dụng cán bộ. Theo Người, bố trí

sử dụng cán bộ cần tuân thủ nguyên tắc: "Tài to ta dùng làm việc to, tài nhỏ ta cất làm việc nhỏ, ai có năng lực về việc gì, ta đặt ngay vào việc ấy"⁽⁹⁾. Người đã tiên lượng được những khó khăn, phức tạp của công tác tổ chức, do đó Người kỳ vọng làm sao cấp ủy, cơ quan tổ chức cán bộ phải bố trí đúng người, đúng việc, đúng với sở trường, sở đoản của cán bộ. Người chỉ dẫn: "Công việc có việc khó việc dễ, việc nặng việc nhẹ. Phải phân phối thế nào cho người đúng với việc, việc đúng với người, và ai cũng có công việc, cũng phấn khởi lao động"⁽¹⁰⁾. Qua theo dõi và tổng kết thực tiễn, Người đã phát hiện có những trường hợp bố trí sử dụng cán bộ không đúng với tiêu chuẩn, năng lực của cán bộ, ví dụ người nói giỏi lại cho vào việc chỉ cần khéo chân tay, người viết giỏi lại cho làm việc về lao động thì nhất định không thể nào thành công được.

Đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương các cấp là vấn đề lớn liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, do đó việc cải cách tổ chức bộ máy phải được nghiên cứu một cách khoa học, cụ thể, đòi hỏi phải nhận thức đầy đủ và nghiêm túc trên cơ sở nguyên lý của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng nhà nước kiểu mới cũng như các quan điểm của Đảng ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân./.

Ghi chú:

(1),(7) Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 5, Nxb CTQG, H.2011, tr.460, tr.285.

(2),(3),(5),(6),(9) Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 4, Nxb CTQG, H.2011, tr.12, tr.21, tr.12-13, tr.44, tr.43.

(4) Văn phòng Quốc hội, Chủ tịch Hồ Chí Minh với Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Nxb CTQG, H.1995, tr.233.

(8) Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 9, Nxb CTQG, H.2011, tr.362.

(10) Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 13, Nxb CTQG, H.2011, tr.123.