

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

TRẦN THỊ PHƯỢNG*

Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là công cụ quan trọng để kiểm soát quyền lực, phòng, chống lạm quyền, tham nhũng và thúc đẩy phát triển xã hội. Việc tham khảo các mô hình của một số quốc gia, như: Trung Quốc, Pháp, Đức sẽ giúp cho Việt Nam tiếp tục hoàn thiện pháp luật, trong đó chú trọng đến tăng quyền tự chủ địa phương, đa dạng hóa phương thức giám sát và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp trong giai đoạn đổi mới đất nước¹.

Từ khóa: Hoạt động giám sát; kiểm soát quyền lực; cơ quan dân cử; kinh nghiệm quốc tế; Việt Nam.

Supervision of elected bodies is a crucial method of controlling power, preventing abuse and corruption, and promoting social development. Examining models from several countries, such as China, France, and Germany, provides valuable insights for Vietnam in its efforts to continue improving the legal framework, with particular emphasis on enhancing local autonomy, diversifying supervision mechanisms, and increasing the effectiveness of People's Councils at all levels during the country's renewal process.

Keywords: Supervision; power control; elected bodies; international experience; Vietnam.

NGÀY NHẬN: 16/8/2025 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/11/2025 NGÀY DUYỆT: 16/12/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.359.2025.1389>

1. Đặt vấn đề

Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) và hội nhập quốc tế, việc bảo đảm quyền lực thực sự thuộc về Nhân dân là mục tiêu xuyên suốt của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam. Một trong những công cụ quan trọng để thực hiện mục tiêu này là hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử - những thiết chế đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri; đồng thời, là “người gác cổng” bảo đảm sự minh bạch, liêm chính và hiệu quả của bộ máy nhà nước². Tại

Việt Nam, dù đã có những bước tiến quan trọng về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp, hoạt động giám sát vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế về cơ chế pháp lý, năng lực đại biểu, cũng như phương thức thực hiện³. Trước yêu cầu đổi mới và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, việc nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đang trở thành vấn đề cấp thiết.

* NCS của Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nhiều quốc gia đã xây dựng được hệ thống pháp lý và cơ chế tổ chức hoạt động giám sát của cơ quan dân cử rất đa dạng, hiệu quả. Ở Trung Quốc, các đại hội đại biểu nhân dân các cấp có quyền giám sát rộng, không chỉ đối với cơ quan hành pháp mà còn với tòa án, viện kiểm soát⁴. Tại Pháp, nguyên tắc tự quản thông qua các hội đồng dân cử được Hiến pháp bảo đảm; đồng thời, kết hợp linh hoạt giữa dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp như trưng cầu dân ý, tham khảo ý kiến nhân dân. Ở Đức, quyền tự quản địa phương được *Hiến pháp* và *Hiến chương châu Âu* về tự quản địa phương bảo vệ, với các quy định chặt chẽ về tổ chức, hoạt động và giám sát của hội đồng địa phương⁵.

Việc nghiên cứu, so sánh kinh nghiệm hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở một số nước trên thế giới không chỉ giúp nhận diện những mô hình, phương thức hiệu quả mà còn gợi mở nhiều giá trị tham khảo cho Việt Nam trong quá trình tiếp tục hoàn thiện thể chế, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát, phát huy vai trò của cơ quan dân cử trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

2. Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở một số nước trên thế giới

2.1. Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Trung Quốc

Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở pháp lý vững chắc, trong đó *Hiến pháp* của Trung Quốc đóng vai trò nền tảng. Theo quy định của *Hiến pháp*, các đại hội đại biểu nhân dân địa phương (Nhân đại địa phương) có chức năng giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp⁶. Bên cạnh đó, *Luật Tổ chức của cơ quan quyền lực và quản lý địa phương* cũng điều chỉnh các hoạt động của chính quyền địa phương, bao gồm các cấp hành chính chính thức và các đơn vị lãnh thổ trung gian như địa khu và thôn⁷.

Trung Quốc có ba cấp chính quyền địa phương cơ bản là tỉnh, huyện và xã; đồng thời,

tồn tại các cấp trung gian, như: địa khu (giữa tỉnh và huyện) và thôn (dưới xã). Mặc dù các đơn vị trung gian này không được quy định trong *Hiến pháp* nhưng *Luật Tổ chức của cơ quan quyền lực và quản lý địa phương* quy định rõ về tổ chức và hoạt động. Đơn vị thôn không phải là cấp chính quyền mà được xem như “cánh tay nối dài” của cấp xã và ở các đơn vị này được thành lập Ủy ban tự quản do nhân dân trực tiếp bầu với nhiệm kỳ 3 năm⁸.

Về cơ cấu tổ chức, Nhân đại địa phương cấp tỉnh được bầu bởi Nhân đại cấp thấp hơn trong nhiệm kỳ 5 năm, trong khi Nhân đại cấp huyện và thị trấn được bầu trực tiếp bởi cử tri trong cùng thời hạn⁹. Mỗi Nhân đại địa phương đều có Ủy ban Thường trực chịu trách nhiệm nghiên cứu, kiểm tra và soạn thảo văn bản pháp luật. Đặc biệt, các ủy viên trong Ủy ban Thường trực này không được giữ chức vụ trong các cơ quan hành pháp, tư pháp nhằm bảo đảm tính độc lập trong hoạt động giám sát.

Về quyền hạn, theo *Hiến pháp*, Nhân đại địa phương có quyền ban hành nghị quyết, giám sát và quyết định các kế hoạch phát triển kinh tế - văn hóa của địa phương. Nhân đại cấp huyện trở lên có quyền thẩm tra, xem xét và phê duyệt các báo cáo thực hiện kế hoạch; đồng thời, có thể sửa đổi hoặc bác bỏ các quyết định không phù hợp của Thường trực Nhân đại cùng cấp. Nhân đại cấp tỉnh có thẩm quyền thông qua các văn bản pháp luật phù hợp với đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hóa của địa phương nhưng không được trái với Hiến pháp và các luật liên quan; các văn bản này phải được trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét. Ngoài ra, Nhân đại địa phương còn có thẩm quyền bầu và bãi miễn các chức danh lãnh đạo, như: chủ tịch, phó chủ tịch, thị trưởng và các phó thị trưởng tương ứng ở các cấp. Mô hình tổ chức và hoạt động giám sát của cơ quan dân cử Trung Quốc thể hiện sự phân cấp rõ ràng, bảo đảm tính độc lập của các cơ quan giám sát; đồng thời, mở rộng phạm vi giám sát đến cả các cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, hoạt động này vẫn

chịu ảnh hưởng nhất định từ hệ thống chính trị đặc thù của Trung Quốc, trong đó Đảng Cộng sản giữ vai trò lãnh đạo tối cao¹⁰.

Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử tại Trung Quốc đã có những bước phát triển đáng kể, thể hiện qua việc thiết lập hệ thống pháp lý và tổ chức chặt chẽ nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực nhà nước. Hệ thống này bao gồm cả các đơn vị hành chính chính thức và các đơn vị trung gian, như địa khu, thôn, với các ủy ban tự quản được bầu trực tiếp nhằm tăng cường sự tham gia của nhân dân¹¹.

Những năm gần đây, Trung Quốc đã nhận diện những hạn chế trong việc giám sát quyền lực, đặc biệt là việc kiểm soát cán bộ, đảng viên và công chức nhà nước dẫn đến việc thành lập hệ thống Ủy ban Giám sát nhà nước vào năm 2018. Đây là một thiết chế giám sát thống nhất, toàn diện, có thẩm quyền kiểm soát việc thực thi quyền lực của cán bộ, công chức trong toàn bộ hệ thống nhà nước; đồng thời, thực hiện chức năng phòng, chống tham nhũng¹². Hệ thống này được *Hiến pháp* ghi nhận là cơ quan giám sát nhà nước có vị trí pháp lý độc lập, đại diện cho cả Đảng và Nhà nước trong việc kiểm tra kỷ luật và giám sát quyền lực. Tuy nhiên, hoạt động giám sát của cơ quan dân cử Trung Quốc vẫn còn một số hạn chế. Khung pháp luật hiện nay chưa quy định rõ tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND các cấp, dẫn đến tình trạng giám sát mang tính hình thức, giảm vai trò và vị thế của cơ quan dân cử¹³. Bên cạnh đó, sự lãnh đạo tập trung của Đảng Cộng sản Trung Quốc đối với hệ thống giám sát cũng làm hạn chế tính độc lập và khách quan của các cơ quan dân cử trong giám sát quyền lực¹⁴.

2.2. Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Pháp

Hiến pháp năm 1958 của Pháp được xem là văn bản pháp lý cao nhất quy định về tổ chức đơn vị hành chính và nguyên tắc hoạt động của các hội đồng dân cử địa phương. Cụ

thể, Điều 72 *Hiến pháp* quy định, các đơn vị hành chính lãnh thổ “hoạt động theo nguyên tắc tự quản thông qua các hội đồng dân cử”. Nguyên tắc này phản ánh sự tham gia trực tiếp của công dân với tư cách là người bầu ra các cơ quan ra quyết định, qua đó, thể hiện đặc trưng dân chủ cơ bản của các đơn vị hành chính địa phương. Ở Pháp, hệ thống hội đồng dân cử được tổ chức ở ba cấp chính: Hội đồng xã, Hội đồng tỉnh và Hội đồng vùng. Tuy nhiên, Hội đồng quản trị của các cơ quan hợp tác liên xã không được bầu theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu do không được coi là một đơn vị hành chính lãnh thổ theo quy định của Điều 72 *Hiến pháp*.

Hiến pháp đã bổ sung Điều 83-3, cho phép công dân các nước thành viên EU cư trú tại Pháp được quyền bầu cử và ứng cử vào Hội đồng xã, tuy nhiên, họ không được đảm nhiệm các chức vụ Thị trưởng, Phó thị trưởng hoặc tham gia bầu cử Thượng nghị sĩ do những quyền này gắn liền với chủ quyền quốc gia và chỉ dành cho công dân Pháp¹⁵. Các hội đồng dân cử có quyền quyết định đưa các dự thảo nghị quyết hoặc các quyết định quan trọng ra trưng cầu dân ý hoặc tham khảo ý kiến người dân địa phương. Quy trình này bao gồm việc gửi nghị quyết cho tỉnh trưởng hoặc Chủ tịch Hội đồng vùng để xem xét tính hợp pháp trong vòng một tháng, trong đó các cơ quan hành chính có thể yêu cầu tòa án hành chính xem xét lại hoặc tạm đình chỉ thực hiện. Ngoài ra, người dân còn được tham gia vào các ủy ban tư vấn do Hội đồng xã thành lập nhằm đóng góp ý kiến cho các vấn đề chung của địa phương.

Luật về chính quyền địa phương sửa đổi năm 2004 đã điều chỉnh hoạt động của Hội đồng vùng, tỉnh và xã, trong đó có sự chuyển giao thẩm quyền hành pháp từ Tỉnh trưởng sang Chủ tịch Hội đồng tỉnh. Chủ tịch Hội đồng tỉnh có vai trò quan trọng trong việc lập dự toán ngân sách và điều hành các cơ quan chuyên môn dưới sự chỉ đạo. Trong khi đó, Tỉnh trưởng vẫn giữ vai trò đại diện quyền lực nhà nước tại địa phương, chịu trách nhiệm

giám sát tính hợp pháp của các văn bản do Hội đồng tỉnh và Hội đồng xã ban hành. Đây là một cơ chế phân quyền hợp lý, vừa bảo đảm tính tự chủ của các cơ quan dân cử, vừa duy trì sự kiểm soát của Nhà nước trung ương đối với các quyết định địa phương.

Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Pháp được xây dựng trên nền tảng pháp lý vững chắc, kết hợp hài hòa giữa dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp, tạo điều kiện cho sự tham gia rộng rãi của công dân trong quản lý địa phương. Việc tổ chức hội đồng dân cử ở tất cả các cấp hành chính lãnh thổ, cùng với cơ chế trung cầu dân ý và tham khảo ý kiến nhân dân, góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý địa phương.

2.3. Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Đức

Hiến pháp năm 1949 của Đức cùng với *Hiến chương châu Âu về tự quản địa phương* (European Charter of Local Self-Government) là hai văn bản pháp lý quan trọng nhất điều chỉnh quyền tự quản và hoạt động của chính quyền địa phương tại Đức. Khoản 2 Điều 28 *Hiến pháp* Đức quy định rõ quyền tự quản địa phương được bảo vệ nghiêm ngặt, trong đó các cơ quan lập pháp không được can thiệp vào phạm vi chủ yếu của quyền tự quản địa phương; đồng thời, không được phép giải tán hoặc vô hiệu hóa chức năng của các hội đồng địa phương. Quyền tự quản này được *Hiến pháp* liên bang và *Hiến pháp* các bang bảo vệ như một quyền quyết định mang tính tự chủ và độc lập với chính quyền trung ương trong các công việc tại địa phương, bao gồm cả nhân lực và tài chính, trong khuôn khổ các quy định pháp luật hiện hành. Mỗi bang ở Đức đều ban hành quy chế riêng, quy định phạm vi hoạt động và trình tự hoạt động của các hội đồng xã, hội đồng huyện phù hợp với pháp luật liên bang và pháp luật bang. Để bảo đảm tính khách quan trong hoạt động của hội đồng xã, các quy chế này quy định nghiêm ngặt về thành phần và quyền hạn của thành viên hội đồng. Riêng ở cấp vùng - đơn vị hành

chính lãnh thổ cấp cao nhất dưới bang - hội đồng vùng được bầu trực tiếp bởi cử tri vùng và hoạt động kiêm nhiệm. Số lượng thành viên hội đồng vùng thường tương đương với số đại biểu của vùng đó trong Quốc hội bang. Hội đồng vùng họp ít nhất hai lần mỗi năm để thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng. Các công chức và viên chức chuyên nghiệp không được tham gia hội đồng vùng, tuy nhiên các chức danh như huyện trưởng, thị trưởng, trưởng thôn được quyền tham gia để bảo đảm sự bao quát và giám sát toàn diện các hoạt động tại các đơn vị hành chính mà họ đại diện.

Cơ sở pháp lý về quyền tự quản địa phương tại Đức được đánh giá là rất chặt chẽ và toàn diện, bảo đảm sự độc lập và tự chủ của các cơ quan dân cử địa phương trong phạm vi quyền hạn. Tuy nhiên, một số thách thức vẫn tồn tại, như việc cân bằng giữa quyền tự chủ địa phương và sự phối hợp với chính quyền trung ương cũng như bảo đảm sự đại diện công bằng và hiệu quả trong các hội đồng địa phương, nhất là trong bối cảnh đa dạng về quy mô và đặc điểm địa lý của các đơn vị hành chính¹⁶.

3. Giá trị tham khảo cho Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện cơ sở pháp lý và cơ chế tổ chức giám sát.

Kinh nghiệm từ Trung Quốc, Pháp và Đức cho thấy, nền tảng pháp lý vững chắc và cơ chế tổ chức rõ ràng là điều kiện tiên quyết để bảo đảm hiệu quả hoạt động giám sát của cơ quan dân cử. Ở Trung Quốc, *Hiến pháp* và *Lược định về quyền lực địa phương* quy định cụ thể quyền hạn, phạm vi giám sát và nguyên tắc hoạt động độc lập của Nhân đại các cấp. Tại Pháp và Đức, quyền tự quản địa phương được bảo vệ bởi *Hiến pháp* và các *đạo luật* chuyên biệt; đồng thời, có sự phân định rõ ràng giữa quyền hạn của các cấp chính quyền và cơ quan dân cử. Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức, hoạt động và quyền hạn giám sát của HĐND các cấp; đồng thời, cần quy

định rõ trách nhiệm giải trình của các cơ quan chịu sự giám sát và xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả giám sát.

Thứ hai, tăng cường quyền tự chủ và phân quyền cho địa phương.

Mô hình của Đức và Pháp nhấn mạnh vai trò tự chủ của chính quyền địa phương, trong đó các hội đồng dân cử được trao quyền quyết định về tổ chức bộ máy, ngân sách, nhân sự và các vấn đề phát triển địa phương trong khuôn khổ pháp luật. Việc phân quyền rõ ràng không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý mà còn tạo điều kiện để cơ quan dân cử thực hiện tốt chức năng giám sát. Việt Nam nên tiếp tục đẩy mạnh phân quyền, giao quyền tự chủ thực chất cho chính quyền địa phương, đặc biệt trong các lĩnh vực quản lý ngân sách, nhân sự và quyết định các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội; đồng thời, tăng cường vai trò giám sát của HĐND đối với các quyết định của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Thứ ba, đa dạng hóa phương thức và mở rộng phạm vi giám sát.

Các nước như Pháp và Đức không chỉ dừng lại ở giám sát hành chính mà còn mở rộng sang giám sát tư pháp, tài chính và các lĩnh vực chuyên môn khác. Pháp kết hợp giữa dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp thông qua trưng cầu dân ý, tham khảo ý kiến Nhân dân, thành lập các Ủy ban tư vấn để người dân tham gia vào quá trình giám sát. Do đó, Việt Nam cần đa dạng hóa các hình thức giám sát, kết hợp giữa giám sát trực tiếp, chất vấn, điều trần, khảo sát thực địa, giám sát chuyên đề và lấy ý kiến rộng rãi từ cử tri, cộng đồng. Đặc biệt, nên nghiên cứu áp dụng các hình thức dân chủ trực tiếp như trưng cầu ý kiến nhân dân về các vấn đề quan trọng ở địa phương.

4. Kết luận

Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là yếu tố then chốt trong việc kiểm soát quyền lực và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Kinh nghiệm từ các quốc gia, như: Đức, Pháp và Trung Quốc cho thấy, sự cần thiết của một hệ thống pháp lý rõ ràng, cơ chế tổ chức chặt

chẽ và sự tham gia rộng rãi của người dân. Việt Nam có thể học hỏi các mô hình phân quyền, đa dạng hóa phương thức giám sát và nâng cao năng lực đại biểu dân cử để phát huy vai trò giám sát của HĐND các cấp, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN hiệu quả và bền vững.

Chú thích:

1. Bài viết là một phần nội dung nghiên cứu của Luận án tiến sĩ Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội: “*Giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn ở các tỉnh miền núi phía Bắc*”.

2, 4. *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới*. <http://lapphap.vn>, ngày 01/3/2015.

3. *Lý luận và thực tiễn về thiết chế Hội đồng nhân dân trong cấu trúc bộ máy nhà nước ở Việt Nam*. <https://isos.gov.vn>, ngày 28/7/2023.

5. *Một số vấn đề lý luận rút ra từ kinh nghiệm tổ chức chính quyền địa phương ở Pháp và Đức*. <http://lapphap.vn>, ngày 01/7/2011.

6. *Trung Quốc: Tồn tại song song cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước*. <https://daibieunhandan.vn>, ngày 19/12/2014.

7, 10, 13. *Cơ cấu tổ chức các cơ quan chuyên môn của chính quyền nhân dân cấp tỉnh ở Trung Quốc theo xu hướng khoa học hiện đại*. <https://danchuphapluat.vn>, ngày 20/02/2024.

8. *Tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở ở nông thôn Trung Quốc*. <https://tcnn.vn>, ngày 18/8/2016.

9. *Tổ chức đơn vị hành chính cấp tỉnh ở Trung Quốc*. <https://www.quanlynhanuoc.vn>, ngày 27/9/2024.

11. *Hoàn thiện pháp luật để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân*. <https://tcnn.vn>, ngày 13/5/2024.

12. Vũ Kim Oanh (2021). *Ủy ban Giám sát nhà nước - thiết chế đặc biệt kiểm soát quyền lực nhà nước ở Trung Quốc*. Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam, 12 (4/2021), tr. 15 - 25.

14. *Cải cách cơ chế giám sát và vận hành quyền lực ở Trung Quốc*. <https://www.tapchicongsan.org.vn>, ngày 15/11/2023.

15, 16. Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing