

LỊCH SỬ VÀ TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC ĐỊA PHƯƠNG (từ 1945-1954)

Vũ Thị Phụng

Là một bộ phận hữu cơ trong hệ thống bộ máy Nhà nước Việt Nam, các cơ quan nhà nước ở địa phương có vị trí và vai trò hết sức quan trọng. Đây là hệ thống tổ chức chính quyền ở cấp cơ sở, trực tiếp lãnh đạo nhân dân thực hiện mọi chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

Trong bài viết này chúng tôi xin trình bày một số nét chủ yếu về quá trình thành lập, chức năng nhiệm vụ và tổ chức của các cơ quan nhà nước ở địa phương trong giai đoạn từ 1945-1954. Đây là thời kỳ đầu tiên sau khi giành được chính quyền; thời kỳ đầy sóng gió của cách mạng nước ta, thời kỳ để lại những kinh nghiệm hết sức quý báu trong vấn đề giành chính quyền, giữ chính quyền và xây dựng củng cố chính quyền.

I. LỊCH SỬ VÀ TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC ĐỊA PHƯƠNG TỪ SAU CÁCH MẠNG THÁNG TÁM ĐẾN NGÀY TOÀN QUỐC KHÁNG CHIẾN. (Từ tháng 8-1945 - 19-12-1954)

Cách mạng tháng Tám thành công đã đưa đến sự thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa - Nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên ở Đông Nam Á. Ngay từ khi ra đời và trong suốt cả quá trình lãnh đạo nhân dân làm cuộc cách mạng long trời, lở đất này, Đảng ta, đứng đầu là Hồ Chủ tịch đã luôn luôn thấm nhuần tư tưởng của Lênin: "*Vấn đề cơ bản của mọi cuộc cách mạng là vấn đề chính quyền*". Chính vì vậy, ngay sau khi cuộc Tổng khởi nghĩa thành công, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã trở về thủ đô Hà Nội - và theo đề nghị của Người, Ủy ban dân tộc giải phóng (ra đời trước Tổng khởi nghĩa) đã được cải tổ thành Chính phủ lâm thời (mang tên là "Chính phủ Quốc dân liên hiệp") để lãnh đạo cách mạng nước ta trong giai đoạn mới. Năm ngày sau khi tuyên bố độc lập, Chính phủ lâm thời đã ra quyết định tiến hành Tổng tuyển cử tự do trong cả nước để bầu ra Quốc hội. Và ngày 6-1-1946, toàn thể nhân dân Việt nam đã thực hiện phổ thông đầu phiếu để bầu ra những đại biểu chân chính của mình. Hai tháng sau, Quốc hội đầu tiên đã họp để quyết định thành lập Chính phủ chính thức do Hồ Chủ tịch đứng đầu.

Song song với việc xây dựng hệ thống chính quyền trung ương trên đây, Đảng và Nhà nước cũng đã kịp thời bắt tay ngay vào việc xây dựng và củng cố hệ thống chính quyền ở các địa phương. Sau ngày cách mạng tháng Tám thành công, về mặt hành chính, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được chia thành 4 cấp: cấp kỳ, cấp tỉnh, cấp huyện (châu) và cấp xã (l). Các cơ quan Nhà nước ở địa phương trong giai đoạn này đã được xây dựng và tổ chức trên cơ sở của cơ cấu hành chính trên đây.

Do thấy được vị trí, vai trò của tổ chức Nhà nước ở các địa phương, nên chỉ vài tháng

sau ngày tuyên bố độc lập, một loạt sắc lệnh và các văn bản khác về việc thành lập các cơ quan Nhà nước địa phương đã được ban hành, đó là:

- Sắc lệnh số 63/SL ngày 22-11-1945 về tổ chức Hội đồng Nhân dân và ủy ban Hành chính các cấp.

- Sắc lệnh số 77/SL về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thành phố và thị xã (ngày 21-12-1945).

- Sắc lệnh số 13/SL ngày 24-1-1946 về tổ chức hệ thống các cơ quan tư pháp, v.v...

Việc ban hành các sắc lệnh trên đây đã mang một ý nghĩa hết sức quan trọng, nó chứng tỏ rằng ngay từ những ngày đầu tiên, trong khi cách mạng đang còn phải đương đầu với những khó khăn, nhưng đường lối của Đảng và Chính phủ lâm thời lúc đó là cương quyết và mau chóng ổn định tổ chức chính quyền ở các địa phương trên một cơ sở pháp chế vững chắc trong thời gian chưa có Hiến pháp. Căn cứ vào các sắc lệnh trên đây, tổ chức chính quyền Nhà nước địa phương đã được tổ chức thành 3 hệ cơ quan: cơ quan quyền lực được gọi là Hội đồng Nhân dân; cơ quan hành pháp là các Ủy ban Hành chính và cơ quan tư pháp bao gồm các tòa án địa phương (2). Những sắc lệnh trên đây đã quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và quyền hạn của từng hệ cơ quan (3).

A - Hội đồng nhân dân các cấp.

Đây là cơ quan quyền lực Nhà nước ở các địa phương, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân lao động. Việc thành lập Hội đồng nhân dân ở các địa phương đã chứng tỏ rằng chính quyền cách mạng thực sự là chính quyền của nhân dân - đó cũng chính là chủ trương và đường lối của Đảng ta trong vấn đề xây dựng chính quyền. Thực hiện chủ trương trên, trong thời gian này, Hội đồng nhân dân mới được tổ chức ở hai cấp: tỉnh và xã - hai cấp có vị trí quan trọng trong cơ cấu hành chính của nước ta. Tỉnh là một cấp hành chính tương đối hoàn chỉnh và độc lập, còn xã là cấp hành chính cơ sở thấp nhất, do đó việc tổ chức chế độ Hội đồng nhân dân ở đây là hoàn toàn cần thiết. Sở dĩ cấp kỳ và huyện không có tổ chức Hội đồng nhân dân bởi vì thời gian này đây là hai cấp hành chính mang tính chất trung gian giữa trung ương và tỉnh, giữa tỉnh và xã.

Căn cứ vào những sắc lệnh đã nói ở trên, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân (viết tắt là HDND) đã được quy định cụ thể trong các điều: 1, 66, 70, 71, v.v... bao gồm:

- HDND các cấp là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương có nhiệm vụ bảo đảm sự tôn trọng và chấp hành luật lệ ở địa phương mình. HDND ở mỗi cấp có quyền quyết định mọi vấn đề thuộc phạm vi quản lý của mình (tuy nhiên đối với một số vấn đề nhất định thì nghị quyết của HDND phải được Ủy ban hành chính cấp trên phê chuẩn mới được thi hành). Các nghị quyết của cơ quan cấp trên HDND không được trái với các chỉ thị, nghị quyết của cơ quan cấp trên.

- HDND do nhân dân ở địa phương trực tiếp bầu ra theo lối phổ thông đầu phiếu - là cơ quan thay mặt cho nhân dân và chịu trách nhiệm trước HDND cấp trên và trước nhân dân ở địa phương đó.

- HDND bầu ra Ủy ban hành chính cùng cấp với mình, có quyền ra các quyết nghị

để Ủy ban hành chính thi hành ở các địa phương.

Ngoài những điều quy định chung trên đây, HDND ở cấp tỉnh và cấp xã lại có những điểm khác nhau về nhiệm vụ quyền hạn và tổ chức, cụ thể:

- Về thành phần, số lượng ủy viên, ở cấp tỉnh có từ 20 - 30 người, HDND xã có từ 15 - 12 người, tỷ lệ thành phần bần cố nông, nhân sĩ, và các phần tử tốt có khác nhau.

- Nhiệm kỳ của HDND các cấp đều kéo dài trong hai năm (riêng nhiệm kỳ đầu chỉ 1 năm). HDND xã họp mỗi tháng 1 lần, HDND tỉnh họp 3 tháng 1 lần, ngoài ra có thể họp bất thường khi cần thiết, v.v...

Nhìn chung, với những quy định trong các sắc lệnh trên đây, về cơ bản HDND cấp tỉnh và xã đã có đầy đủ chức năng và quyền hạn để hoàn thành tốt các nhiệm vụ ở mỗi địa phương.

B - Ủy ban Hành chính các cấp (viết tắt là UBHC).

Bên cạnh HDND ở các địa phương còn có các UBHC, được tổ chức ở tất cả các cấp từ cấp kỳ đến cấp xã các UBHC do HDND cùng cấp bầu ra, riêng cấp kỳ do HDND các tỉnh và cấp huyện thì do HDND các xã bầu ra. Đây là cơ quan hành chính ở các địa phương, là cơ quan chấp hành của HDND các cấp tương đương. Với chức năng đó, UBHC các cấp có những nhiệm vụ chủ yếu sau đây:

- Chấp hành chỉ thị, nghị quyết của cấp trên, của HDND cùng cấp và lãnh đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc cấp mình.

- UBHC có quyền giải quyết mọi công việc trong địa phương mình quản lý. Căn cứ vào các nghị quyết, quyết định của cấp trên, của HDND cùng cấp để đề ra kế hoạch phát triển kinh tế, văn hóa... ở địa phương. Riêng UBHC cấp kỳ và cấp tỉnh còn có quyền ra lệnh điều động quân đội đóng trong địa phương mình trong trường hợp khẩn thiết để bảo vệ trị an và sẵn sàng chiến đấu.

Tùy theo mỗi cấp, số lượng ủy viên trong các UBHC được quy định khác nhau: cấp kỳ có 7 ủy viên, cấp tỉnh và huyện 5 ủy viên, cấp xã có 7 ủy viên. Nhiệm kỳ làm việc của các UBHC là 2 năm, riêng cấp kỳ kéo dài trong khoảng 3 năm.

Trên đây là những quy định về tổ chức HDND và UBHC các cấp ở địa phương trong cả nước nói chung. Riêng các thành phố và thị xã, Chính phủ lâm thời lại ban hành một sắc lệnh riêng số 77 ngày 21-12-1945 về tổ chức chính quyền. Theo sắc lệnh này, ở mỗi thành phố và thị xã đều thành lập các HDND, UBHC thành phố (thị xã) có chức năng, nhiệm vụ như các cơ quan đã nói ở trên. Điểm khác biệt là các thành phố, thị xã còn có thêm UBHC khu phố - đây là cơ quan hành chính cơ sở có nhiệm vụ đề đạt lên trên những nguyện vọng của nhân dân trong toàn khu phố.

C - Cơ quan tư pháp.

Ngoài các sắc lệnh trên đây, Nhà nước còn ban hành sắc lệnh số 13 ngày 21-11-1946 về việc tổ chức hệ thống các cơ quan tư pháp trong cả nước. Theo sắc lệnh này, các cơ quan tư pháp được tổ chức như sau:

- Ở mỗi xã có một ban tư pháp (bao gồm những người trong thường vụ UBHC xã) có quyền hòa giải các việc về dân sự và thương sự, phạt vi cảnh ở mức thấp và thi hành

mệnh lệnh của tòa án cấp trên.

- Ở mỗi huyện (quận, phủ, châu) có Tòa án sơ cấp gồm một thẩm phán, một lục sự và các thư ký giúp việc.

- Ở tỉnh và các thành phố có Tòa án đệ nhị cấp bao gồm một chánh án, một biện lý, một dự thẩm, một chánh lục sự và những thư ký giúp việc... Tòa án đệ nhị cấp khi xét xử có sự tham gia của các phụ thẩm nhân dân.

- Ở cấp kỳ có Tòa án Thượng thẩm, gồm một chánh nhất các chánh án phong, các chương lý, tham lý và phụ thẩm.

Các tòa án trên đây hoàn toàn độc lập với cơ quan hành chính, được xây dựng thành một hệ thống riêng và tồn tại tương đương với các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính cùng cấp.

Sau khi Đảng và Nhà nước ban hành một loạt các Sắc lệnh và văn bản trên đây, bộ máy chính quyền ở các địa phương trong toàn quốc đã được thành lập. Như vậy có thể nói việc tổ chức các cơ quan nhà nước ở địa phương trong thời gian đầu đã dựa trên cơ sở pháp chế chủ yếu là các văn bản có tính chất pháp quy như đã kể trên. Trong khi chưa có Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước - thì các văn bản trên đây với giá trị pháp lý của nó hoàn toàn có thể bảo đảm cho sự tồn tại của các cơ quan Nhà nước ở địa phương.

Song song với việc ban hành và thực hiện các văn bản trên đây, Đảng và Nhà nước cũng đã ban hành nhiều quyết định quan trọng khác về việc tổ chức các cơ quan Nhà nước ở Trung ương nói riêng và hệ thống chính quyền nhà nước nói chung như: quyết định tổ chức Tổng tuyển cử trong cả nước để bầu ra Quốc hội, quyết định thành lập Chính phủ chính thức sau kỳ họp đầu tiên của Quốc hội (tháng 3-1946) v.v... Đặc biệt là trong kỳ họp thứ hai (tháng 11-1946), Quốc hội đã nhất trí thông qua Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Là đạo luật cơ bản của Nhà nước, Hiến pháp năm 1946 đã giành hẳn hai chương V và VI để quy định về tổ chức HDND và UBHC các cấp cùng hệ thống các cơ quan tư pháp ở địa phương. Hiến pháp đã khẳng định lại vị trí của HDND và UBHC các cấp - là những cơ quan chính quyền ở các địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Đối với các cơ quan tư pháp, Hiến pháp khẳng định quyền chỉ tuân theo pháp luật của các thẩm phán và nhấn mạnh tới sự tham gia xét xử của các phụ thẩm nhân dân trong các phiên tòa, v.v... Các quy định về tổ chức hoạt động, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan Nhà nước địa phương trong Hiến pháp về cơ bản không có gì thay đổi so với những quy định đã ban hành trong các văn bản trước đây. Nhưng sự ra đời của Hiến pháp là cơ sở pháp lý quan trọng và là điều kiện thuận lợi cho sự tồn tại và hoạt động của hệ thống các cơ quan Nhà nước ở địa phương.

Tóm lại, về mặt tổ chức có thể khẳng định rằng: trong thời kỳ đầu từ sau khi Cách mạng tháng Tám thành công cho đến trước ngày toàn quốc kháng chiến, mặc dù trong hoàn cảnh hết sức khó khăn nhưng Đảng và Nhà nước ta vẫn quan tâm tới vấn đề tổ chức chính quyền ở các địa phương, kịp thời ban hành những văn bản có tính chất pháp quy, làm chỗ dựa cho khâu tổ chức chính quyền. Do đó, đặc điểm của thời kỳ này là các cơ quan Nhà nước ở địa phương được tổ chức chủ yếu theo các văn bản và

sắc lệnh của Nhà nước trong điều kiện chưa kịp ban hành Hiến pháp. Đó là một kinh nghiệm quý trong lịch sử tổ chức chính quyền ở nước ta. Tuy nhiên, cũng cần phải nói rằng do hoàn cảnh lịch sử lúc bấy giờ cho nên hệ thống các cơ quan Nhà nước địa phương của ta lúc đó không thể tránh khỏi những hạn chế nhất định, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chưa thực sự được phân định một cách rõ ràng, cụ thể. Nhưng mặc dù vậy, ngay sau khi vừa mới được thành lập, các cơ quan Nhà nước địa phương đã bắt tay ngay vào việc giải quyết những khó khăn đang đặt ra lúc bấy giờ. Trong suốt thời gian này (từ 8-1945 đến 12-1946) các cấp chính quyền địa phương vừa ổn định về mặt tổ chức vừa tiếp tục lãnh đạo nhân dân ở mọi miền tham gia các phong trào chống "giặc đói" và "giặc dốt" như: "nhường cơm sẻ áo", thực hiện "hũ gạo tiết kiệm", tăng gia sản xuất, tham gia phong trào "Bình dân học vụ", v.v... Đặc biệt trong thời gian này, khi vận mệnh dân tộc đang "ngàn cân treo sợi tóc" trước sự uy hiếp của bọn xâm lược nước ngoài, các cấp chính quyền địa phương đã lãnh đạo nhân dân thực hiện tốt các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong từng giai đoạn: từ chỗ lãnh đạo nhân dân đấu tranh với bọn Tưởng và hạn chế việc xảy ra xung đột đến việc khẩn trương tổ chức các đơn vị tự vệ, xây dựng lực lượng vũ trang địa phương, đúc rèn vũ khí, tích trữ lương thực, v.v... để chuẩn bị bước vào cuộc kháng chiến lâu dài.

Có thể nói, mặc dù mới được xây dựng, nhưng trong thời gian này các cơ quan nhà nước địa phương đã đảm đương tốt vai trò lãnh đạo, tỏ rõ tinh ưu việt của Nhà nước mới, góp phần tạo những cơ sở vững chắc để Cách mạng nước ta có đủ sức mạnh bước vào giai đoạn mới với những khó khăn và thử thách lớn lao - đó là cuộc kháng chiến chống Pháp trường kỳ và anh dũng.

II. LỊCH SỬ TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC ĐỊA PHƯƠNG TRONG THỜI KỲ KHÁNG CHIẾN CHỐNG THỰC DÂN PHÁP XÂM LƯỢC

(Từ 19-12-1946 đến 1954)

Sau ngày Cách mạng tháng Tám thành công, mặc dù bị thất bại thảm hại, thực dân Pháp vẫn nuôi ý đồ chiếm lại nước ta. Hiểu rõ dã tâm xâm lược của kẻ thù, nhưng trong thời gian đầu, Đảng và Chính phủ chủ trương tìm mọi cách để trì hoãn thời gian bùng nổ chiến tranh để có thời gian củng cố lực lượng. Nhưng cũng đến lúc mọi cố gắng và sự nhân nhượng cũng phải có giới hạn. Sau hàng loạt những hành động xâm phạm trắng trợn của thực dân Pháp ở Hà Nội, Hải Phòng, v.v... nhân dân cả nước nghe theo lời kêu gọi của Bác Hồ đã quyết định đứng lên kháng chiến. Sau ngày 19-12-1946, chiến tranh đã nhanh chóng lan ra trên phạm vi toàn quốc - cả nước bước sang một giai đoạn mới - giai đoạn cả nước có chiến tranh. Mọi hoạt động lúc này đều tập trung vào nhiệm vụ trọng tâm lúc bấy giờ là kháng chiến chống Pháp thắng lợi. Đây là một thử thách mới, đòi hỏi bộ máy chính quyền các cấp ở địa phương phải có thêm sức mạnh và năng lực để có thể hoàn thành tốt những nhiệm vụ khó khăn và phức tạp mà cuộc kháng chiến đang đặt ra.

Để đáp ứng những yêu cầu mới của Cách mạng, hệ thống tổ chức Nhà nước nói chung và các cơ quan chính quyền địa phương nói riêng đã có những thay đổi đáng kể về cơ cấu tổ chức cũng như nhiệm vụ và quyền hạn so với thời kỳ trước. Chỉ 10 ngày

Sau khi chiến tranh bùng nổ, chính phủ đã kịp thời ban hành sắc lệnh số 3/SL ngày 28-12-1946 về việc tạm hoãn các cuộc bầu HĐND và UBHC các cấp để kéo dài thêm nhiệm kỳ làm việc của những cơ quan này trong tình trạng mới (4). Quyết định này đã phản ánh những khó khăn của thời kỳ đó, do hoàn cảnh chiến tranh nên hoạt động của HĐND không thể duy trì một cách bình thường như trước. Chính vì vậy, trong suốt thời kỳ kháng chiến, tất cả mọi hoạt động của các cơ quan Nhà nước ở địa phương đều tập trung vào các Ủy ban kháng chiến hành chính - đây là cơ quan đầu não của hình quyền địa phương, phù hợp với hoàn cảnh kháng chiến lúc bấy giờ.

Cùng với quyết định trên, sự phân chia các đơn vị hành chính ở nước ta cũng có nhiều thay đổi. Cả nước vẫn chia thành 5 cấp, nhưng không có cấp kỳ. Đơn vị hành chính cao nhất là cấp liên khu, được thành lập theo Sắc lệnh số 120 ngày 25-1-1948 trên cơ sở một một số khu nhỏ trước đây (5). Các Liên khu này là những vùng có địa thế gần nhau, cũng có vị trí chiến lược về quân sự được tổ chức lại cho phù hợp với tình hình kháng chiến, đồng thời giúp cho việc chỉ đạo của trung ương tới các địa phương được nhanh chóng sát sao. Sau cấp Liên khu là cấp tỉnh, nhìn chung vẫn giữ nguyên tên gọi và khu vực địa giới như giai đoạn trước đây. Các đơn vị hành chính trung gian có tên gọi là phủ, châu, quận, huyện nay thống nhất gọi là cấp huyện. Như vậy trong thời gian này sự thay đổi lớn nhất về tổ chức hành chính là việc thành lập thêm một cấp Liên khu, kéo theo sự thay đổi về tổ chức của hệ thống chính quyền ở các địa phương.

Ngay sau ngày kháng chiến bùng nổ, ở các địa phương bên cạnh UBHC và Ủy ban quân sự, Chính phủ còn quyết định thành lập thêm các Ủy ban bảo vệ (Sắc lệnh số 11 ngày 20-12-1946). Trong thời gian đầu, các Ủy ban bảo vệ có nhiệm vụ thực hiện các kế hoạch kháng chiến của cấp trên, tổ chức các hoạt động vũ trang chống địch bảo vệ chính quyền. Chỉ sau đó ít hôm, các Ủy ban này được đổi tên thành Ủy ban kháng chiến theo thông lệnh Liên Bộ Nội vụ - Quốc phòng số 15 ngày 28-12-46. Bên cạnh đó, các cơ quan Nhà nước địa phương như HĐND, UBHC và các tòa án nhân dân về cơ bản vẫn giữ nguyên cách thức tổ chức theo như các điều khoản đã quy định trong Hiến pháp 1946. Nhưng do tình hình kháng chiến, nên nhiệm vụ của các cơ quan này có thay đổi so với trước, chủ yếu tập trung vào việc lãnh đạo nhân dân tiến hành kháng chiến hăng hái.

Sau khi thành lập các Ủy ban kháng chiến, thời gian đầu nhiệm vụ lãnh đạo kháng chiến ở các địa phương chủ yếu do Ủy ban này đảm nhiệm. Nó được Chính phủ trao cho một số quyền hạn rộng rãi, và trong điều kiện cần thiết, những Ủy ban này có quyền quyết định nhiều việc quan trọng mà không cần phải chờ chỉ thị của Chính phủ hay cấp trên. Điều đó hoàn toàn phù hợp với hoàn cảnh thời chiến lúc bấy giờ. Tuy nhiên, sự tồn tại song song của các Ủy ban kháng chiến và Ủy ban hành chính ở các địa phương đã gây ra một số trở ngại. Do đó, sau một thời gian Chính phủ đã ban hành sắc lệnh số 91 ngày 1-10-1947 về việc sát nhập Ủy ban kháng chiến và UBHC thành một tổ chức lấy tên là Ủy ban kháng chiến kiêm hành chính (đến 3-1948, bỏ chữ kiêm") Quyết định này có tác dụng tập trung quyền lãnh đạo cho một cơ quan là Ủy ban kháng chiến hành chính, giảm bớt sự chồng chéo.

Bên cạnh những quyết định trên đây, trong thời gian này do yêu cầu của cuộc kháng chiến, Chính phủ còn ban hành một số sắc lệnh quan trọng nhằm kiện toàn và củng cố

cố bộ máy chính quyền ở địa phương như: Sắc lệnh số 254/SL và 255/SL ngày 19-11-1940 quy định về cách tổ chức HDND và Ủy ban kháng chiến hành chính ở các địa phương nói chung và trong những vùng bị địch tạm chiếm nói riêng (6). Căn cứ vào những sắc lệnh trên có thể thấy về tổ chức chính quyền ở các địa phương đã có một số thay đổi chính sau đây:

- Tất cả các UBKC-HC từ cấp xã đến Liên khu đều phải đảm nhận một nhiệm vụ nặng nề là lãnh đạo nhân dân tiến hành công cuộc kháng chiến chống Pháp trong phạm vi địa phương mình, đồng thời phối hợp với các địa phương khác trong toàn quốc. Đây là nhiệm vụ trung tâm, quan trọng hàng đầu, chi phối mọi hoạt động của Ủy ban trong suốt thời kỳ kháng chiến.

- Ngoài những nhiệm vụ chung như trên, riêng các UBKC-HC Liên khu còn được trao thêm một số quyền hạn đặc biệt như: quyền điều động quân đội, quyền quyết định các kế hoạch kháng chiến, huy động lương thực và thực phẩm, v.v... trong phạm vi của địa phương mình. Những quyền hạn này được áp dụng trong trường hợp liên lạc với trung ương hết sức khó khăn mà yêu cầu của kháng chiến lại cần kíp, nhằm giúp các Ủy ban có đủ khả năng để giải quyết linh hoạt và sáng tạo những vấn đề thuộc phạm vi trách nhiệm của mình.

Trên đây là những thay đổi về tổ chức HDND và UBHC các cấp. Đối với tòa án nhân dân và hệ thống cơ quan tư pháp nói chung lại có những văn bản và sắc lệnh riêng quy định về vấn đề này. So với thời gian trước, trong giai đoạn này công tác xét xử của các tòa án có liên hệ chặt chẽ hơn với các cơ quan công an địa phương. Mặt khác, chính phủ còn ban hành sắc lệnh số 156 ngày 17-11-1950 về việc thành lập "Tòa án nhân dân Liên khu" - cấp tòa án cao nhất ở địa phương (7) và ban hành các văn bản ấn định rõ hơn thẩm quyền của các tòa án sơ cấp và tòa án Đệ nhị cấp.

Tuy nhiên, những quy định trên đây không hẳn được thi hành ở tất cả các địa phương bởi lẽ bên cạnh những vùng tự do, lúc này còn có những địa phương nằm trong sự kiểm soát tạm thời của địch (thường gọi là những vùng bị địch tạm chiếm). Khác với vùng tự do, ở đây hoạt động của các cơ quan chính quyền hết sức khó khăn, hầu hết nằm trong bí mật, có nơi chỉ còn một hai bộ. Trước tình hình đó, Đảng và Nhà nước đã ban hành một số văn bản cụ thể về tổ chức chính quyền địa phương trong vùng địch tạm chiếm (8). Căn cứ vào những văn bản này, có thể thấy một số vấn đề đáng chú ý sau đây:

- Nếu ở địa phương nào còn quá nửa số ủy viên HDND thì HDND đó vẫn có đủ thẩm quyền làm việc. Nếu không còn đủ quá nửa thì UBKC-HC có thể chỉ định để đủ số quá nửa và đề nghị lên cấp trên chuẩn y. Nơi nào chưa có HDND thì cũng thành lập theo cách chỉ định này. Đây là những quy định mang tính chất rộng rãi hơn nhằm mục đích duy trì hoạt động của những tổ chức này.

- Về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chính quyền trong vùng địch tạm chiếm có nhiều điểm mềm dẻo hơn: như trong lĩnh vực lãnh đạo đấu tranh gián tiếp và trực tiếp với kẻ thù, thành phần các ủy viên cố gắng đảm bảo ở mức tối thiểu, các bản án do tòa án nhân dân ở đây xét xử đều được thi hành ngay, không có thời gian kháng cáo, v.v....

Những quy định trên đây đã giúp cho những vùng địch tạm chiếm nhanh chóng khôi phục, ổn định và giữ vững được vai trò và hoạt động của hệ thống chính quyền, góp phần đáng kể vào thắng lợi của sự nghiệp kháng chiến.

Ngoài ra, cũng cần nói đến ở đây một vấn đề không kém phần quan trọng nữa, đó là việc xây dựng bộ máy chính quyền địa phương ở các tỉnh miền núi trong thời kỳ kháng chiến. Do đánh giá đúng vị trí và vai trò của các tỉnh miền núi trong sự nghiệp bảo vệ đất nước cũng như trong công cuộc kháng chiến chống Pháp, cho nên ngay từ những năm đầu kháng chiến, tuy chưa thành lập các khu tự trị, Chính phủ đã ban hành những văn bản riêng về tổ chức chính quyền nhân dân ở miền núi (9). Nguyên tắc cơ bản thể hiện trong các văn bản này là phải đảm bảo sự tham gia của đủ mọi thành phần các dân tộc khác nhau. Tùy theo số dân của mỗi dân tộc nhiều ít khác nhau để định số lượng đại biểu tham gia vào các cấp chính quyền. Ngoài ra trong những trường hợp cần thiết, cán bộ có thể được cử từ nơi khác tới, nhưng phải có trách nhiệm lao tạo và giúp đỡ đội ngũ cán bộ các dân tộc ít người của địa phương, để tiến tới làm cho chính quyền các địa phương miền núi thực sự và hoàn toàn do các dân tộc thiểu số đảm nhiệm. Điều đó chứng tỏ Đảng và Nhà nước ta hết sức tôn trọng quyền bình đẳng giữa các dân tộc, nhằm củng cố khối đoàn kết toàn dân, tạo ra sức mạnh to lớn là của công cuộc kháng chiến đến thắng lợi cuối cùng.

Như vậy, có thể thấy rằng bước sang giai đoạn mới, Đảng và Nhà nước đã có những biện pháp kịp thời, nhạy bén và đúng đắn trong vấn đề tổ chức chính quyền ở các địa phương. Những thay đổi trên đây đã phù hợp với hoàn cảnh chiến tranh, phù hợp với những khó khăn và yêu cầu cấp bách của cuộc kháng chiến. Những biện pháp này còn được coi là những kinh nghiệm quý của Đảng ta trong công tác xây dựng chính quyền. Nhờ có những biện pháp kịp thời trên đây, nên chỉ sau một thời gian ngắn, các cấp chính quyền địa phương trong cả nước đã nhanh chóng ổn định và thực hiện tốt những nhiệm vụ mới do yêu cầu của cuộc kháng chiến đặt ra. Nhìn chung lại, có thể thấy những đóng góp to lớn của các cấp chính quyền địa phương trong thời kỳ này trên những nét chủ yếu sau đây:

- Trước hết, các cấp chính quyền địa phương đã thể hiện vai trò của mình trong công tác tuyên truyền, vận động nhân dân, nhằm thực hiện chủ trương của Đảng là tiến hành kháng chiến toàn dân, toàn diện. Nhờ có công tác tuyên truyền, vận động nhân dân ở khắp các địa phương đã thấy được âm mưu, thủ đoạn của kẻ thù, hiểu được những khó khăn, thuận lợi của ta, từ đó tăng thêm quyết tâm kháng chiến. Bên cạnh đó, các cấp chính quyền địa phương còn tổ chức, động viên nhân dân tham gia các phong trào yêu nước: thanh niên hàng hái, tổng quân, phụ nữ đảm đang việc nhà, việc nước, v.v...

- Ngoài việc tuyên truyền, vận động, chính quyền ở các địa phương còn thực hiện tốt chức năng tổ chức, xây dựng trong việc lãnh đạo nhân dân thực hiện các nhiệm vụ kháng chiến như: tiến hành tiêu thổ kháng chiến, làm "vườn không nhà trống", xây dựng làng kháng chiến, di chuyển sơ tán các máy móc, thiết bị sản xuất, tăng gia sản xuất và thực hành tiết kiệm, v.v...

- Các cấp chính quyền địa phương còn tích cực xây dựng lực lượng vũ trang như tự vệ và du kích để phối hợp với quân chủ lực trong các chiến dịch lớn, góp phần giải

phóng từng vùng, từng bộ phận, tiến tới tổng tấn công.

Có thể nói, các cấp chính quyền địa phương trong thời kỳ này đã có những đóng góp to lớn vào thắng lợi chung của cuộc kháng chiến chống Pháp. Đồng thời, cũng qua những thử thách khốc liệt của cuộc kháng chiến, chính quyền ở các địa phương ngày càng được tôi luyện, củng cố và lớn mạnh không ngừng. Chính điều đó đã giúp cho chính quyền ở các địa phương có thể hoàn thành tốt những nhiệm vụ của giai đoạn tiếp theo sau ngày kháng chiến thành công.

- 1) Thời kỳ này so với trước Cách mạng tháng Tám không có cấp Tổng (cấp trung gian giữa huyện và xã). Cả nước chia ra làm 3 kỳ, Bắc kỳ (29 tỉnh), Trung kỳ (20 tỉnh), Nam kỳ (7 tỉnh).
- (2) Thời kỳ này chưa có hệ cơ quan Kiểm sát.
- (3) Xin xem thêm: Công báo nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa số 11, năm 1945 (trang 131) và số 16 năm 1945 (trang 107).
- (4) Xem Công báo nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa số 1, năm 1947, trang 2. Quyết định này mãi đến năm 1949, 1950 mới có sự thay đổi lại. Những thắng lợi của cuộc kháng chiến đã tạo ra một tình hình mới, Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh số 29 ngày 25-4-1949 và số 80 ngày 22-5-1950 cho phép tiếp tục tiến hành bầu cử HĐND các cấp.
- (5) Trước khi tổ chức Liên khu, cả nước ta đã chia thành 16 khu nhỏ theo Sắc lệnh số 235/SL ngày 21-7-1947.
- (6) Xem: Công báo Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa số 2, năm 1949, trang 3, 10.
- (7) Xem Công báo đã dẫn, số 13, năm 1950, trang 034.
- (8) Xem: + Sắc lệnh 150/SL ngày 29-3-48. Công báo số 2-1948 trang 15.
- (9) Xin xem tài liệu "Chính sách dân tộc" số 281-TTg ngày 22-6-1953, mục "xây dựng chính quyền dân chủ nhân dân".
Công báo, đã dẫn, số 6, năm 1953, trang 87.