

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Đàm Bích Hiên\**

Công cuộc đổi mới mà Đảng và Nhà nước ta khởi xướng bắt đầu từ năm 1986 đến nay có một nội dung rất được quan tâm đó là đổi mới bộ máy Nhà nước trong đó có chính quyền cấp xã. Các nghị quyết Đại hội Đảng VI, VII, VIII, IX và đặc biệt là Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành trung ương Đảng đã đề cập đến việc đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền cấp xã. Những nội dung này được cụ thể hoá bằng các văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã và đã góp phần đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền cấp xã, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên, thực tiễn hoạt động của chính quyền cấp xã những năm qua và yêu cầu của tình hình nhiệm vụ mới cho thấy pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã hiện hành đã bộc lộ những hạn chế nhất định. Mặt khác xuất phát từ yêu cầu của nền kinh tế thị trường, của quá trình hội nhập kinh tế cũng như chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia đòi hỏi phải đổi mới sự điều chỉnh pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Trong bối cảnh như vậy, việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay vừa có ý nghĩa lý luận, vừa có tính thực tiễn cấp thiết. Với mục đích nghiên cứu nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở nước ta cần phải làm sáng tỏ các vấn đề có tính lý luận sau đây;

Thứ nhất: các quan hệ xã hội đòi hỏi điều chỉnh bằng pháp luật trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

Thứ hai: Khái niệm, đặc điểm của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

Thứ ba: Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

## **1. Các quan hệ xã hội đòi hỏi điều chỉnh bằng pháp luật trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

Trong thực tế, các quan hệ xã hội phát sinh, tồn tại, thay đổi theo qui luật vận động khách quan nhưng luôn đòi hỏi sự điều chỉnh của các loại qui phạm xã hội trong đó có qui phạm pháp luật. Các nhà làm luật không thể sáng tạo ra các quan hệ xã hội mà chỉ là người ghi chép phản ánh các quan hệ xã hội trong pháp luật. Ở đây các quan hệ xã hội về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là những quan hệ xã hội nào? Chính quyền cấp xã ở nước ta là cấp thấp nhất của chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đại diện cho ý chí và lợi ích của nhân dân tại cơ sở do nhân dân xã, phường, thị trấn trực tiếp bầu ra và Ủy ban nhân dân cấp xã do Hội đồng nhân dân thành lập nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương và hướng dẫn nhân dân thực hiện các hoạt động tự quản ở cơ sở trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hoà giữa lợi ích của nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước. Để xác định những quan hệ phổ biến, điển hình phát sinh trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần được pháp luật điều chỉnh, chúng ta có thể thấy rằng:

*Thứ nhất:* Chính quyền cấp xã là một loại “chủ thể kép” của quyền lực nhà nước thực hiện ở địa phương (cấp cơ sở). Là “chủ thể kép” bởi vì chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Vì vậy quan hệ xã hội trong tổ chức bộ máy và con người thực thi quyền lực của

\* Thạc sỹ Luật học, Trường Đào tạo cán bộ Lê Hồng Phong

chính quyền cấp xã cụ thể là quan hệ phát sinh trong nội bộ Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã và quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã cần được pháp luật qui định.

*Thứ hai:* Trong hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, chính quyền cấp xã là cấp thấp nhất phải thực hiện các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên nói chung và của Hội đồng nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp huyện nói riêng. Do vậy chính quyền cấp xã phải quan hệ với các cơ quan nhà nước cấp trên trong quá trình thực thi nhiệm vụ của mình.

*Thứ ba:* Chính quyền cấp xã thực hiện nhiệm vụ quản lý mọi mặt đời sống xã hội ở địa phương nhằm phục vụ tốt nhất các nhu cầu của nhân dân ở địa phương, đảm bảo thực thi pháp luật thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Nhân dân vừa là đối tượng vừa là chủ thể tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước ở xã, phường, thị trấn. Vì vậy trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã tất yếu nảy sinh quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các đơn vị kinh tế, các tổ chức, các cá nhân ở địa phương.

*Thứ tư:* Chính quyền cấp xã là một bộ phận của hệ thống chính trị cơ sở cho nên trong quá trình tổ chức và hoạt động, chính quyền cấp xã có quan hệ với tổ chức Đảng, các tổ chức, các đoàn thể quần chúng. Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và lãnh đạo xã hội, vì vậy mối quan hệ giữa các cấp uỷ đảng đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là một loại quan hệ xã hội đặc biệt. Về mặt lý luận, vấn đề Đảng lãnh đạo đang được xác định nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, vì thế quan hệ lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền cấp xã cũng đang được xác định và hoàn thiện từng bước.

Tóm lại, từ những phân tích trên, có thể phân định các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã thành các nhóm quan hệ sau đây:

+ Những quan hệ trong nội bộ Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã, quan hệ

giữa Hội đồng nhân dân cấp xã với Ủy ban nhân dân cấp xã.

+ Những quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các cơ quan nhà nước cấp trên gồm có quan hệ giữa Hội đồng nhân dân cấp xã với Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp huyện; giữa Ủy ban nhân dân cấp xã với Ủy ban nhân dân cấp huyện.

+ Những quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các cơ quan, tổ chức khác ở cơ sở. Thuộc nhóm này có quan hệ giữa chính quyền cấp xã với cấp uỷ Đảng xã, phường, thị trấn, quan hệ giữa chính quyền cấp xã với Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn và các tổ chức là thành viên của Mặt trận như Đoàn thanh niên xã, Hội phụ nữ, Hội cựu chiến binh, Hội nông dân và các tổ chức quần chúng khác ở xã, phường, thị trấn như tổ dân phố, thôn, làng, ấp bản, tổ hoà giải ở cơ sở...

+ Những quan hệ của chính quyền cấp xã với các tổ chức, và các cá nhân ở địa phương.

## **2. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

### ***\*Khái niệm pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã***

Nhằm điều chỉnh các quan hệ trong quá trình tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã theo mục tiêu đặt ra, nhà nước ban hành rất nhiều những qui phạm pháp luật. Do các quan hệ xã hội nảy sinh trong lĩnh vực hoạt động của chính quyền cấp xã có quan hệ chặt chẽ với nhau nên các qui phạm pháp luật này không tách rời nhau mà có mối quan hệ nội tại, mật thiết với nhau tạo thành một hệ thống thống nhất. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã chính là kết quả của quá trình điều chỉnh pháp luật đối với chính quyền cấp xã. Đây không phải là một ngành luật mà chỉ là một lĩnh vực pháp luật nằm trong ngành luật nhà nước. Chính vì vậy có thể hiểu *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là hệ thống các qui phạm pháp luật do nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội nảy sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nhằm xây dựng chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh,*

*thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ quản lý nhà nước ở địa phương, phục vụ tốt các nhu cầu của nhân dân xã, phường, thị trấn.*

Để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã đòi hỏi một nguồn luật của nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Hiện nay tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở nước ta được điều chỉnh trong Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, các luật chuyên ngành như Luật Đất đai, Luật Tài chính và các Nghị định, Nghị quyết, Quyết định, Thông tư... hướng dẫn thi hành các luật trên.

**\* Đặc điểm của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

- Đặc điểm về nội dung: Xuất phát từ đặc điểm của chính quyền cấp xã là cấp chính quyền thấp nhất, cấp chính quyền hành động, cấp chính quyền gần dân nhất, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã có đặc điểm cơ bản về nội dung là vận động theo xu hướng tăng cường sự tham gia của nhân dân vào tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở.

Với bản chất của nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân, tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước ta đều có sự tham gia của người dân để thực hiện phương châm dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra. Nhất là từ sau năm 1986 khi Đảng ta đề xướng và thực hiện công cuộc đổi mới ở nước ta trên toàn bộ các lĩnh vực của đời sống trong đó có đổi mới hệ thống chính trị, dân chủ hoá đời sống xã hội. Bên cạnh việc phát huy các hình thức dân chủ đại diện, chúng ta còn mở rộng hình thức dân chủ trực tiếp. Vì là cấp chính quyền gần dân nhất nên trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã bên cạnh hình thức dân chủ đại diện cơ bản là thông qua Hội đồng nhân dân cấp xã, nhân dân còn có thể tham gia hoạt động của chính quyền cấp xã bằng những hình thức dân chủ trực tiếp rất phong phú. Qui chế thực hiện dân chủ ở cấp xã ra đời năm 1998 đã qui định những hình thức dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia vào tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, phát huy quyền làm chủ

của nhân dân. Hiện nay chủ trương của Đảng và Nhà nước ta là tăng cường dân chủ trực tiếp tại cơ sở. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII đã chỉ rõ cần phải nghiên cứu thực hiện từng bước chế độ dân chủ trực tiếp, trước hết ở cơ sở, cần có cơ chế và các biện pháp cụ thể, đa dạng, phù hợp để thực hiện dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra đối với các quyết định quan trọng ở cơ sở, đối với các hoạt động của cơ quan chính quyền. Đây chính là đặc điểm về nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh ghi nhận chủ yếu là các hình thức dân chủ đại diện. Do các cấp chính quyền này không gần dân nhất nên không thể có những hình thức dân chủ trực tiếp phong phú như chính quyền cấp xã. Với đặc trưng về nội dung như vậy đòi hỏi khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải chú ý thể chế hoá các hình thức dân chủ trực tiếp để có cơ sở pháp lý cho người dân cũng như các tổ chức tự quản của nhân dân tham gia vào tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã chứ không thể qui định chung chung giống như các cấp chính quyền khác.

- Đặc điểm về hình thức: Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã được qui định trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật do nhiều chủ thể ban hành.

Cũng như các lĩnh vực pháp luật khác, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã được thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Bên cạnh việc được qui định trong các văn bản như Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thì còn nhiều các luật khác như Luật Ngân sách, Luật Đất đai,...đề cập tới hoạt động của chính quyền cấp xã trong các lĩnh vực chuyên ngành bởi vì chính quyền cấp xã quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân chỉ qui định những vấn đề chung về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã, còn những vấn đề chi

tiết sẽ do các luật chuyên ngành qui định cụ thể. Ngoài ra còn rất nhiều các văn bản dưới luật như các Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị, Thông tư của các Bộ cụ thể hoá và hướng dẫn thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân và các luật chuyên ngành. Đặc trưng này của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã đòi hỏi khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải phân định rành mạch thẩm quyền, phạm vi của từng chủ thể khi ban hành các văn bản qui phạm pháp luật, đồng thời cần phải giảm bớt số lượng các văn bản để tránh mâu thuẫn, chồng chéo đảm bảo sự thống nhất của lĩnh vực pháp luật này.

### **3. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là những tính chất, những dấu hiệu làm căn cứ để tiến hành hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã chỉ được đánh giá là hoàn thiện khi và chỉ khi nó điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội nảy sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Để đạt được hiệu quả thì pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải được hoàn thiện theo những tiêu chí nhất định về mặt lý luận để từ đó có thể đối chiếu với thực trạng pháp luật hiện hành để xuất những phương hướng, biện pháp nhằm hoàn thiện nó. Các tiêu chí này được xây dựng căn cứ vào các thuộc tính, bản chất, vai trò của pháp luật. Đồng thời các tiêu chí này còn được xác định trên cơ sở quan điểm hoàn thiện hệ thống bởi vì pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã không phải bao gồm những qui phạm đơn lẻ mà nó là hệ thống các qui phạm. Có thể đưa ra bốn tiêu chí sau:

- *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải đầy đủ.* Đây là tiêu chuẩn mang tính định lượng và là cơ sở đầu tiên để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp

luật. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải có đầy đủ các qui phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Nếu trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã đã xuất hiện những quan hệ trở nên phổ biến, hoặc những nhân tố mới, tiến bộ cần phải có sự điều chỉnh của pháp luật nhưng nhà nước chưa ban hành qui phạm pháp luật để điều chỉnh nó thì các quan hệ đó sẽ ở trạng thái tự phát, tản mạn, không được phát triển tốt và những nhân tố mới chưa được phát huy. Mặt khác, nhà nước ta quản lý xã hội bằng pháp luật và thông qua pháp luật tác động đến các quan hệ xã hội làm nó phát triển phù hợp với ý chí của nhà nước. Vì vậy, chỉ khi có đầy đủ các qui phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản, điển hình trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã thì nhà nước mới có thể xây dựng được chính quyền cơ sở theo những định hướng đã đặt ra. Hiện nay pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở nước ta đã điều chỉnh tương đối đầy đủ các quan hệ nảy sinh trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nhưng vẫn còn những quan hệ quan trọng chưa được luật hoá như quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các bộ phận khác của hệ thống chính trị ở cơ sở, quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các tổ chức tự quản của nhân dân.

- *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải đồng bộ, thống nhất.* Các qui phạm điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã tạo thành một hệ thống. Để một hệ thống vận hành có hiệu quả thì các bộ phận của hệ thống cần có sự phát triển đồng bộ và không được mâu thuẫn, chồng chéo. Tính đồng bộ, thống nhất ở đây đòi hỏi pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã trước hết phải có sự đồng bộ, thống nhất giữa bản thân các qui phạm trong bộ phận pháp luật này. Sau đó pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải đồng bộ với các qui phạm pháp luật trong chế định pháp luật về chính quyền địa phương và đồng bộ, thống nhất với các chế định có liên quan của Luật Nhà nước và của

các ngành luật khác như chế định về các cơ quan hành chính nhà nước trong Luật Hành chính... Tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã hiện nay còn bị hạn chế bởi vì công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia chúng ta đang tiến hành dẫn đến nhiều qui phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã không còn phù hợp với quá trình cải cách và do chúng ta có quá nhiều văn bản qui định về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nên còn hiện tượng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản.

- *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải phù hợp với các điều kiện kinh tế, xã hội, phù hợp với đặc điểm của đối tượng điều chỉnh.* Đây là tiêu chí quan trọng về mặt định tính để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật. Chỉ khi đạt được tiêu chí phù hợp, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã mới có tính khả thi, mới đảm bảo cho chính quyền cấp xã tổ chức và hoạt động có hiệu quả. Về vấn đề này C. Mác đã viết: "Kỳ thực phải là người không có chút hiểu biết nào về lịch sử mới không biết rằng trong thời nào cũng thế, chính vua chúa phải phục tùng những điều kiện kinh tế, chứ không bao giờ vua chúa lại ra lệnh cho những điều kiện kinh tế được. Chẳng qua chế độ lập pháp về chính trị cũng như về dân sự chỉ làm cái việc nói lên, ghi chép lại những yêu cầu của những quan hệ kinh tế mà thôi"<sup>1</sup>. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay còn nhiều điểm chưa phù hợp với thực tế như: chưa phân biệt rõ giữa chính quyền phường và chính quyền xã cho phù hợp với sự khác biệt giữa quản lý nhà nước ở đô thị và nông thôn, chưa thể hiện được rõ nét đặc điểm của chính quyền cấp xã là cấp thấp nhất trong các cấp chính quyền, cấp gần dân nhất, cấp chính quyền mang tính tự quản...

- *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải được diễn đạt một cách ngắn gọn, dễ hiểu, lô gích, chính xác,*

*không đa nghĩa.* Yêu cầu diễn đạt này xuất phát từ thuộc tính của pháp luật là tính xác định chặt chẽ về mặt hình thức. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở, gần dân nhất cho nên yêu cầu diễn đạt càng phải được chú trọng để nhân dân với trình độ dân trí khác nhau đều có thể hiểu đúng và hiểu dễ dàng các qui định này. Từ đó có thể giám sát được hoạt động của chính quyền cấp xã.

Các tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã được đề cập ở trên phải được xem xét, đánh giá trong một tổng thể thống nhất không tách rời từng tiêu chí. Vì vậy khi hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải đảm bảo cả hệ thống các tiêu chí này.

#### **4. Những giải pháp nhằm đảm bảo các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

*\* Những giải pháp hoàn thiện về nội dung của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là:*

- Cần bổ sung thêm các qui định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã để điều chỉnh các mối quan hệ của chính quyền cấp xã với các bộ phận khác của hệ thống chính trị ở cơ sở. Do đặc thù ở nước ta, tổ chức Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội cũng phối hợp với chính quyền cấp xã để thực hiện những nhiệm vụ của chính quyền cấp xã. Vì vậy pháp luật không điều chỉnh những mối quan hệ này thì sẽ chưa đầy đủ và hạn chế hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã. Trong quan hệ giữa chính quyền cấp xã và các bộ phận trong hệ thống chính trị ở cơ sở, có hai mối quan hệ quan trọng nhất pháp luật cần điều chỉnh là quan hệ của chính quyền cấp xã với đảng uỷ xã và quan hệ giữa chính quyền cấp xã với Mặt trận Tổ quốc cấp xã và các tổ chức thành viên.

- Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần xác định tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phù hợp với tính chất, đặc điểm của quản lý nhà nước ở khu vực thành thị và nông thôn

<sup>1</sup> C. Mác và Ph. Ăngghen toàn tập, tập 4, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1995, tr.159

- Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần xác định các nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp với vị trí, tính chất của chính quyền cấp xã trên cơ sở tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền cấp xã và bảo đảm tính khả thi của việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn.

- Pháp luật cần qui định mô hình tổ chức của chính quyền cấp xã đa dạng cho phù hợp với các loại xã, phường, thị trấn.

- Pháp luật cần đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo hướng đảm bảo cho Hội đồng nhân dân thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở xã, phường, thị trấn, khắc phục tính hình thức trong hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã.

- Pháp luật cần đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã đảm bảo cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, phân định rõ trách nhiệm của tập thể ủy ban và cá nhân Chủ tịch Ủy ban và các thành viên của Ủy ban nhân dân nhằm hoạt động có hiệu quả.

- Cần nâng cao tiêu chuẩn, chất lượng và có chế độ đãi ngộ phù hợp đối với đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã.

**\* Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã về hình thức**

Về hình thức, để khắc phục tình trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã được thể hiện trong quá nhiều văn bản qui phạm pháp luật dễ dẫn đến mâu thuẫn, chồng chéo, đồng thời do qui định chung trong một đạo luật với chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp huyện nên chưa thể hiện được đặc thù của chính quyền cấp xã là một cấp hành chính - tự quản cần phải thực hiện những giải pháp sau:

- Cần ban hành một đạo luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã lấy tên là Luật về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã để điều chỉnh những quan hệ xã hội nảy sinh trong hoạt động nội bộ của chính quyền cấp xã và trong quan hệ với các cơ quan nhà nước khác phù hợp với đặc thù của chính quyền cấp này. Đây có thể coi là văn bản pháp luật cơ bản, chủ yếu nhất điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp

xã và các văn bản pháp luật khác khi đề cập tới các vấn đề cụ thể khác liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải căn cứ và phù hợp với văn bản này. Có như vậy mới đảm bảo tính thống nhất trong pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Trong đạo luật này cần qui định riêng về chức năng nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức của chính quyền xã, thị trấn và chính quyền phường.

- Cần hạn chế tối đa việc ban hành quá nhiều văn bản điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

Về bản chất, các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã trong các lĩnh vực chuyên ngành không thể qui định cụ thể được hết trong Luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nên việc các văn bản pháp luật chuyên ngành như Luật Đất đai, Luật Ngân sách, Luật Hôn nhân và gia đình... cũng qui định nhiệm vụ quyền hạn cụ thể của chính quyền cấp xã trong các lĩnh vực này là không thể tránh khỏi. Tuy nhiên nếu các văn bản pháp luật chuyên ngành qui định cho chính quyền cấp xã những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà không xem xét trong tương quan với các nhiệm vụ, quyền hạn khác do pháp luật qui định đối với chính quyền cấp xã sẽ dẫn tới việc thực hiện không có tính khả thi và quá tải đối với cấp xã. Vì vậy cần phải hạn chế tối đa việc qui định thêm các nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền cấp xã trong các văn bản pháp luật chuyên ngành. Khi cần qui định trong các văn bản này cần phải cân nhắc kỹ trên cơ sở đảm bảo sự thống nhất với đạo luật chính qui định về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã. Hạn chế việc ban hành các văn bản dưới luật qui định về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

- Các văn bản pháp luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải được diễn đạt bằng ngôn ngữ chính xác, rõ ràng, dễ hiểu để thuận tiện cho việc thực hiện. Cần tránh tình trạng qui định chung chung, không cụ thể dẫn tới khó hiểu hoặc cần phải sinh ra thêm các văn bản hướng dẫn không cần thiết.

*(Xem tiếp trang 27)*

### **3.5 Áp dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường**

Trong điều kiện kinh tế thị trường nếu chỉ dùng các biện pháp hành chính, cưỡng chế thì rất khó đưa các quy định của pháp luật bảo vệ môi trường vào cuộc sống. Vấn đề đặt ra hiện nay là: *Cần để cho các nhà doanh nghiệp thấy được và có được lợi ích thiết thân trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.* Vì vậy, để bảo đảm tính khả thi của pháp luật bảo vệ môi trường Nhà nước ta cần đặc biệt chú trọng đến các công cụ kinh tế như thuế môi trường, phí môi trường, ký quỹ môi trường, nhãn sinh thái, quỹ bảo vệ môi trường, v.v. Việc hoàn thiện cơ chế áp dụng pháp luật bảo vệ môi trường phải tuân thủ nguyên tắc người gây thiệt hại đối với môi trường phải khắc phục, bồi thường. Đây cũng chính là việc thực hiện các giải pháp được nêu trong Nghị quyết số 41 ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị *Về bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*: Từng bước thực hiện việc thu thuế, phí, ký quỹ bảo vệ môi trường, buộc bồi thường thiệt hại về môi

trường; áp dụng các chính sách, cơ chế hỗ trợ về vốn, khuyến khích về thuế, trợ giá đối với hoạt động bảo vệ môi trường; khuyến khích áp dụng các cơ chế chuyển nhượng, trao đổi quyền phát thải và trách nhiệm xử lý chất thải phù hợp với cơ chế thị trường.

Ngày nay có một nguyên lý đã được thừa nhận chung trên thế giới - đó là nguyên lý phát triển bền vững. *Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường* (khoản 4 Điều 3 LBVMT 2005). Có thể nói: với những nội dung mới tiến bộ hơn, phù hợp hơn các quy định trước đây, *LBVMT 2005 đã góp phần tạo ra cơ sở pháp lý cơ bản cho sự phát triển bền vững của quốc gia Việt Nam ta trong thời gian tới.* Nhiệm vụ đặt ra hiện nay đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội và mọi người dân là tổ chức thực hiện có hiệu quả LBVMT 2005.

*(Tiếp theo trang 19- Hoàn thiện pháp luật)*

#### **\* Các giải pháp khác nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã**

Ngoài những giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã về nội dung và về hình thức, để đảm bảo các tiêu chí pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã phải đầy đủ đồng bộ, thống nhất còn cần thực hiện những giải pháp sau:

- Cần hoàn thiện các pháp luật có liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

+ Cần hoàn thiện các qui định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh. Những đổi mới về nội dung của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nhất là tăng cường phân cấp quản lý đối với chính quyền cấp xã đòi hỏi pháp luật phải điều chỉnh lại chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp huyện, cấp tỉnh cho phù hợp.

+ Cần hoàn thiện Pháp lệnh Cán bộ công chức theo hướng những qui định về cán bộ,

công chức cấp xã cần đảm bảo tiêu chuẩn cũng như chế độ đãi ngộ hợp lý đối với đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã.

- Cần thường xuyên tiến hành việc hệ thống hoá pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.

Tiến hành hệ thống hoá pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là một công việc rất cần thiết trong việc nâng cao chất lượng điều chỉnh của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã mà từ trước đến nay chưa được quan tâm đúng mức. Hệ thống hoá pháp luật cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có sự nhìn nhận tổng quát pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, phát hiện những điểm không phù hợp hoặc những mâu thuẫn, chông chéo cũng như những lỗ hổng trong việc điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã của pháp luật hiện hành để có những biện pháp hoàn thiện. Hệ thống hoá cũng góp phần quan trọng vào việc thực hiện tốt pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã.