

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA

TS ĐINH NGỌC HIỆN*

Việc phân chia hợp lý để hình thành và ổn định lâu dài các đơn vị hành chính ở nước ta có ý nghĩa quan trọng trong việc phát huy lợi thế, tiềm năng của địa phương, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước (QLNN), thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng và an sinh xã hội.

Xét về mặt thuật ngữ, đơn vị hành chính được sử dụng để chỉ “một bộ phận lãnh thổ và dân cư trong một quốc gia được Nhà nước phân định theo cấp độ về phạm vi địa lý với tổ chức chính quyền nhà nước tương ứng được thành lập và hoạt động theo đúng thẩm quyền mà pháp luật quy định để thực hiện quyền lực nhà nước và quản lý mọi mặt của xã hội trên cơ sở quyền làm chủ của nhân dân, phát huy tiềm năng kinh tế - xã hội của từng vùng lãnh thổ và dân cư đó”¹. Từ khái niệm có thể thấy, về mặt nhận thức khoa học, đơn vị hành chính có những yếu tố hợp thành như:

- Là một đơn vị lãnh thổ;
- Là một địa bàn dân cư;
- Có tổ chức chính quyền theo quy định của pháp luật.

Về pháp lý, ở nước ta, Điều 118 *Hiến pháp* 1992 quy định:

“Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;

Huyện: chia thành xã, thị trấn; thành phố

thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính do luật định”.

Ở đây, yếu tố chính quyền (HĐND và UBND) là yếu tố quan trọng và quyết định để xác định đơn vị hành chính. Không phải bất cứ một vùng lãnh thổ nào, một đơn vị dân cư nào cũng được coi là đơn vị hành chính (ví dụ: thôn, bản, làng...).

Theo Nghị quyết số 724/2009/UBTV QH12 ngày 16-01-2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nước ta thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường tại 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Như vậy, về bản chất, huyện, quận, phường - nơi không có HĐND có còn là đơn vị hành chính hay không? Nếu không còn là đơn vị hành chính thì cần phải làm rõ sự tồn tại và vai trò của huyện, quận, phường - nơi không có HĐND như thế nào? Cần nghiên cứu để có tên gọi phù hợp, xây dựng mô hình, phương thức quản lý mới ra sao?

Xét về tư duy quản lý, nếu thuần túy theo quan điểm tổ chức đơn vị hành chính như hiện nay: dưới cấp tỉnh phải có cấp huyện, dưới cấp huyện là cấp xã mà không sửa đổi *Hiến pháp* thì sẽ khó có sự thay đổi trong cả lý luận và thực tiễn tổ chức QLNN. Chúng ta đang tổ chức QLNN theo hướng phân cấp quyền lực thứ bậc từ cấp trên xuống cấp dưới trực tiếp: Nhà nước trung ương phân cấp quyền lực cho chính quyền cấp tỉnh; cấp tỉnh phân cấp cho

* Học viện Hành chính.

chính quyền cấp huyện và cấp huyện phân cấp cho chính quyền cấp xã. Quy trình tổ chức quản lý này có còn phù hợp khi không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường? Hiện nay, nếu áp dụng tốt công nghệ trong hoạt động quản lý hành chính thì có những vấn đề cấp tỉnh có thể điều hành trực tiếp đến cấp xã, không cần phân cấp qua cấp huyện. Ví dụ: vấn đề đăng ký hộ tịch, hộ khẩu do xã thực hiện và báo cáo cấp huyện, tuy nhiên, xã có thể trực tiếp báo cáo thẳng lên cấp tỉnh mà không cần qua cấp huyện, vì đó là các số liệu cập nhật, thống kê rất rõ ràng...

Trong quá trình thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường, cần tiến hành nghiên cứu trên cơ sở quan điểm và xu hướng mới trong cả tư duy khoa học, trong xây dựng pháp luật cũng như trong thực tiễn tổ chức các hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Về tư duy khoa học, không thể để sự lệ thuộc vào kinh nghiệm, vào thực tiễn, vào ý thức chủ quan... mà không có những nghiên cứu khoa học đột phá.

Cho tới nay, ở nước ta chưa có một công trình nghiên cứu khoa học cơ bản nào giải quyết đầy đủ cơ sở lý luận của việc xây dựng một cấu trúc tổ chức QLNN phù hợp với thực tiễn Việt Nam, kể cả việc không tổ chức HĐND ở cấp nào đó trong hệ thống bộ máy tổ chức nhà nước.

Như vậy, nói đến hành chính là nói đến các hoạt động thực thi, khi trên một địa bàn lãnh thổ, dân cư không có HĐND - cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại diện cho nhân dân (ở huyện, quận, phường - nơi không tổ chức HĐND), thì khái niệm “đơn vị hành chính” - như *Hiến pháp* năm 1992 quy định liệu có còn phù hợp? Vấn đề này chưa có công trình khoa học cơ bản nào giải quyết. Hiện nay, quan điểm của các nhà khoa học, hay các nhà quản lý cũng mới chỉ dừng lại ở mức độ nêu ra tại các hội thảo khoa học, các bài nghiên cứu đơn lẻ, tổng kết thực tiễn...

Và nếu cấu trúc tổ chức QLNN mới

(không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường) phù hợp với thực tiễn Việt Nam, hoạt động QLNN đạt được hiệu lực, hiệu quả hơn, thì cách hiểu về đơn vị hành chính cần có thay đổi, hướng thay đổi có thể là:

Thứ nhất, trong trường hợp giữ nguyên quy định tại Điều 118 *Hiến pháp* năm 1992, là “việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính do luật định” thì nơi nào không tổ chức HĐND, nơi đó không phải là đơn vị hành chính.

Thứ hai, nếu vẫn coi các cấp tỉnh, huyện, xã (kể cả những nơi không tổ chức HĐND) là đơn vị hành chính thì cần sửa quy định tại Điều 118 *Hiến pháp* năm 1992 theo hướng: “Tổ chức bộ máy QLNN tại các đơn vị hành chính các cấp do luật định” thay cho quy định: “Việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính do luật định”.

Một điểm quan trọng nữa cần đề cập tới là vấn đề chia tách, thành lập các đơn vị hành chính mới.

Nếu xác định mốc từ năm 1996 thì đến ngày 31-12-2009, ở nước ta, số đơn vị hành chính cấp tỉnh đã tăng lên 10 đơn vị. Từ 53 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vào năm 1996, năm 2009 lên tới 64 đơn vị hành chính cấp tỉnh. Sau sự kiện hợp nhất tỉnh Hà Tây vào Hà Nội, đơn vị hành chính cấp tỉnh đang ở con số 63. Cũng trong thời kỳ này, đơn vị hành chính cấp huyện tăng thêm 112, nâng tổng số cấp huyện lên 697 đơn vị (48 thành phố trực thuộc tỉnh; 47 quận; 46 thị xã và 556 huyện), còn đơn vị hành chính cấp xã tăng 1.082 đơn vị, nâng tổng số cấp xã lên con số 11.112 đơn vị (1.366 phường; 625 thị trấn; 9.121 xã). Riêng từ 2006 đến nay, trung bình mỗi năm có 10 huyện mới và 80 xã mới được hình thành. Tốc độ gia tăng các đơn vị hành chính như thế là quá nhanh, kéo theo đó là việc tổ chức các cơ quan QLNN, xây dựng cơ sở vật chất, hạ tầng xã hội..., đã tiêu tốn những khoản tiền không nhỏ từ ngân sách nhà nước cùng nhiều vấn đề xã hội khác phải giải quyết.

Ở đây, nhiệm vụ đặt ra là cần nghiên cứu ra sao về vấn đề xác lập đơn vị hành chính để ổn định, phát triển, bởi lẽ, việc chia tách các đơn vị hành chính, bên cạnh ưu điểm là vừa với tầm quản lý của các đơn vị, lãnh đạo địa phương (nhất là địa phương khó khăn, miền núi, dân tộc, biên giới...), thì cũng bộc lộ những hạn chế, cụ thể là:

- Chia nhỏ các đơn vị hành chính làm phân tán tiềm năng, nguồn lực của các địa phương. Các đơn vị hành chính mới được thành lập thiếu hụt cán bộ, nhất là cán bộ chủ chốt, ảnh hưởng đến hiệu quả QLNN.

- Chia tách làm tăng thêm nhiều tỉnh, huyện, xã mới..., làm bộ máy công kênh, chi phí tốn kém đầu tư cho bộ máy, trụ sở, hạ tầng kĩ thuật, hạ tầng xã hội.

Hiện nay, xu thế chia tách và thành lập thêm các đơn vị hành chính vẫn đang là vấn đề lớn ở nước ta; 90% xuất phát từ những đề nghị của địa phương. Trung ương chỉ chấp thuận đề nghị của địa phương chứ không tự đề xuất.

Để đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước, vấn đề về xác lập đơn vị hành chính các cấp cần nghiên cứu hướng đến hai vấn đề quan trọng:

Một là, cơ sở lý luận về xác lập đơn vị hành chính các cấp.

Hai là, đánh giá hệ thống đơn vị hành

chính nước ta hiện nay và xây dựng hệ các tiêu chí để hình thành, ổn định các đơn vị hành chính trước yêu cầu phát triển đất nước.

Về cơ sở lý luận, phải tập trung làm rõ các nguyên tắc cơ bản của việc xác lập các đơn vị hành chính. Trong giai đoạn hiện nay, cần phải chú ý đến vấn đề xác lập đơn vị hành chính trên cơ sở phát triển.

Về các tiêu chí xác lập đơn vị hành chính, cần xây dựng một cách toàn diện, không thể thiếu yếu tố nào, và phải nhận thức rằng, nếu chia, tách mà phát triển là điều nên làm, còn nếu chia tách vì địa phương chủ nghĩa hay vì lý do nào đó thì nên giữ nguyên tính ổn định để phát triển.

Sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đang đặt ra những yêu cầu mới trong việc xác định các đơn vị hành chính. Do đó, việc tiến hành nghiên cứu, làm rõ những cơ sở lý luận và thực tiễn xác lập các đơn vị hành chính, đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước không chỉ là một công việc cần thiết mà còn là một công việc cấp bách; trong đó, mục tiêu chính là phải xây dựng được văn bản pháp luật góp phần ổn định các đơn vị hành chính□

1. Thuật ngữ hành chính, H. 2009, tr.112.

* * * * *

PHÁC THẢO VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN...

(Tiếp theo trang 5)

Ngoài quyền lực chính trị, nhà nước còn quyền lực thực thi công lý nhằm điều chỉnh quan hệ xã hội bằng hệ thống các quy tắc hành vi có tính bắt buộc chung và thực hiện lâu dài.

Nhìn nhận quan hệ giữa các quyền kể trên cho thấy rằng, để quy chế hoá các quan hệ xã hội, cần tranh luận để đồng thuận theo hướng điều hoà phù hợp với

quốc gia và thời đại mà quốc gia đó hiện diện bằng tổ chức quyền lực và đời sống xã hội trên nền tảng các quan hệ được luật hoá trong nền văn hoá pháp luật quốc gia đang hội nhập vào quy tắc chung của cộng đồng quốc tế□

1. Phan Ngọc: *Bản sắc văn hoá Việt Nam*, NXB Văn hoá - Thông tin, 2004.

2. Báo Văn nghệ trẻ, số 31-505, 2006, tr.3.