

# CHỦ TRƯỞNG, QUAN ĐIỂM CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VỀ TỔ CHỨC HỢP LÝ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA

■ TS. VĂN TẮT THU (\*)

Hội đồng nhân dân (HĐND) ở nước ta hình thành ngay sau khi Cách mạng Tháng Tám năm 1945 thành công. Hơn 60 năm qua, với tính chất là cơ quan chính quyền địa phương, đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên, HĐND đã thực hiện tốt các nhiệm vụ nhân dân uỷ thác, góp phần tích cực vào sự thành công của sự nghiệp cách mạng xây dựng và bảo vệ đất nước. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động của HĐND nói chung, của HĐND huyện, quận, phường nói riêng, bên cạnh những ưu điểm là cơ bản còn bộc lộ những hạn chế, bất cập. Vì vậy, vấn đề tổ chức hợp lý chính quyền địa phương các cấp, đặc biệt là việc tổ chức hay không tổ chức HĐND ở một số loại đơn vị hành chính đã được Đảng và Nhà nước ta nhiều lần đề cập đến. Ngay từ những năm 1990, khi nghiên cứu đổi mới hệ thống chính trị và ban hành Hiến pháp 1992, vấn đề này đã được đặt ra. Song, thực tiễn cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương diễn ra chậm, không đồng bộ, chưa thực sự tạo ra bước đổi mới có tính đột phá để hoàn thiện và xây dựng chính quyền địa phương.

Tại Đại hội VII (tháng 6/1991), Đảng xác định tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước và đề ra nhiệm vụ về sửa đổi Hiến pháp, cải tiến tổ

chức và hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương.

Hội nghị Ban chấp hành Trung ương (BCHTW) lần thứ 8 khoá VII năm 1995 đã ra Nghị quyết tiếp tục hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính, đề ra mục tiêu "xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống của nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội". Để đề cao trách nhiệm và phát huy hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền các cấp, Nghị quyết khẳng định cần phải "tăng cường sự lãnh đạo và điều hành tập trung thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy trách nhiệm và tính chủ động, năng động của địa phương... phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền, tập trung vào Trung ương quyền quyết định các vấn đề ở tầm vĩ mô"; "phân cấp quản lý để phát huy tính chủ động và tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương"<sup>(1)</sup>. Đối với chính quyền địa phương cần phải "nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và Uỷ ban nhân dân (UBND) các cấp. Đề cao trách nhiệm và kỷ luật của HĐND, UBND trong việc chấp hành pháp luật và các quyết định của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan hành chính cấp trên. Tăng quyền chủ

(\*) Thứ trưởng Bộ Nội vụ

động của HĐND trong việc quyết định các vấn đề mang tính địa phương, quyết định ngân sách trong phạm vi được phân cấp. Quy định nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND và UBND từng cấp”. “Tổ chức bộ máy hành chính thành phố, thị xã phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị mang tính tập trung thống nhất cao. Xác định hợp lý phạm vi ngoại thành, ngoại thị trên cơ sở quy hoạch đô thị. Xác định vị trí và chức năng của chính quyền cấp huyện với thẩm quyền trách nhiệm rõ ràng”<sup>(2)</sup>.

Đại hội VIII của Đảng một lần nữa khẳng định: “tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam”. Đối với chính quyền địa phương, Đại hội đề ra nhiệm vụ “kiện toàn bộ máy chính quyền cấp huyện và cơ sở đủ sức quản lý, giải quyết kịp thời, đúng thẩm quyền những vấn đề cuộc sống đặt ra và nhân dân đòi hỏi”<sup>(3)</sup>.

Hội nghị lần thứ 3 BCHTW khoá VIII (tháng 6/1997) ra Nghị quyết “phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam trong sạch vững mạnh” đề ra nhiệm vụ: “tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan và cán bộ công chức nhà nước”<sup>(4)</sup>. Mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng và quản lý nhà nước “là vấn đề có ý nghĩa sống còn đối với xã hội ta”<sup>(5)</sup>, “để thực hiện phương hướng trên, điều quan trọng hàng đầu là nâng cao chất lượng chế độ dân chủ đại diện, mở rộng và có cơ chế từng bước thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp một cách thiết thực, đúng hướng và có hiệu quả”<sup>(6)</sup>.

Nghị quyết nhấn mạnh, cần phải “nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND) để các cơ quan này thực sự là cơ quan đại diện của nhân dân và là cơ quan quyền lực của nhà nước trong việc xem xét và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, của địa phương”<sup>(7)</sup>. “Phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền

theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ”<sup>(8)</sup>. “Việc phân định trách nhiệm và thẩm quyền của các cấp chính quyền phải phù hợp với tính chất và yêu cầu của từng ngành và lĩnh vực hoạt động, với chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền trên từng địa bàn, phù hợp với điều kiện, khả năng của các địa phương có quy mô, vị trí khác nhau. Giữa các cấp chính quyền địa phương cần cụ thể hoá việc phân cấp theo hướng việc nào do cấp nào giải quyết sát với thực tế hơn thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp đó”<sup>(9)</sup>. “Trên cơ sở xác định rõ chức năng và đổi mới sự phân cấp, tiếp tục điều chỉnh hợp lý tổ chức của các Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ và bộ máy chính quyền địa phương”<sup>(10)</sup>. “Kiện toàn và củng cố HĐND, UBND các cấp để bảo đảm thực hiện tốt nhiệm vụ và thẩm quyền đã được phân cấp; đồng thời đề cao trách nhiệm tham gia cùng chính quyền cấp trên thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với tổ chức theo ngành dọc trên địa bàn lãnh thổ”, “Xây dựng HĐND các cấp có thực quyền để thực hiện đầy đủ vai trò là cơ quan đại diện của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở từng cấp”. “Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở nông thôn, có thể tiến hành thí điểm ở một vài địa phương để thấy hết các vấn đề cần giải quyết”<sup>(11)</sup>.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khoá IX (tháng 2/2002) về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn đã xác định: “chính quyền phường không quản lý toàn diện các hoạt động sản xuất, đời sống dân cư trên địa bàn như chính quyền xã, thị trấn, song có nhiệm vụ rất quan trọng trong quản lý đô thị. Cần phân định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm và tạo điều kiện để chính quyền phường thực hiện tốt nhiệm vụ, đặc biệt trong việc quản lý thực hiện quy hoạch, quản lý đất đai, nhà ở, hộ tịch, vệ sinh môi trường, trật tự đô thị”<sup>(12)</sup>.

Báo cáo của Bộ Chính trị kiểm điểm giữa

nhiệm kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ IX (tháng 1/2004) chỉ rõ: “HĐND các cấp ở nhiều nơi hoạt động còn hình thức, nhiều đại biểu còn ít đóng góp vào công việc chung của hội đồng; một số vấn đề về tổ chức của HĐND vẫn chưa được làm rõ và chưa có định hướng đổi mới một cách căn bản, nhất là cấp huyện và mô hình tổ chức chính quyền đô thị”<sup>(13)</sup>. Đồng thời, báo cáo của Bộ Chính trị cũng đề ra nhiệm vụ: “Đổi mới tổ chức để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp; kiện toàn HĐND và UBND ba cấp thông qua việc tổ chức tốt cuộc bầu cử đại biểu HĐND”. Khẩn trương hoàn thành việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương trên từng ngành, từng lĩnh vực một cách đồng bộ, bảo đảm hiệu lực quản lý thống nhất xuyên suốt của Trung ương đối với địa phương và khuyến khích tinh thần tự chịu trách nhiệm của từng địa phương, “thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn”<sup>(14)</sup>.

Báo cáo chính trị của BCHTW tại Đại hội X của Đảng (tháng 4/2006) cùng với việc nêu các thành tựu đạt được đã chỉ ra các khuyết điểm và yếu kém: “bộ máy quản lý nhà nước các cấp, nhất là ở cơ sở còn yếu kém... mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nhất là tổ chức HĐND còn những điểm bất hợp lý, cải cách hành chính chưa đạt yêu cầu”<sup>(15)</sup>, “bộ máy chính quyền cơ sở nhiều nơi còn yếu kém”<sup>(16)</sup>. Đồng thời báo cáo khẳng định, cần phải “Nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND, đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được phân cấp. Phát huy vai trò giám sát của HĐND. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”<sup>(17)</sup>, “điều chỉnh cơ cấu chính quyền địa phương cho phù hợp với những thay đổi chức năng nhiệm vụ. Phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để tổ chức bộ máy phù hợp”<sup>(18)</sup>.

Triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội X của Đảng, Hội nghị lần thứ 5 BCHTW đã thông qua Nghị quyết về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, trong đó đề ra yêu cầu “xây dựng tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, xác

định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính; hoạt động có tính kỷ luật, kỷ cương và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước”<sup>(19)</sup>. Đối với chính quyền địa phương, Nghị quyết chỉ ra “tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước được đảm bảo trên cơ sở xác định rõ vị trí trách nhiệm của chính quyền địa phương trong hệ thống các cơ quan nhà nước”; đồng thời khẳng định nguyên tắc “chính quyền địa phương ở nước ta được xây dựng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc nhà nước đơn nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất”, cần có cơ chế bảo đảm nguyên tắc “xây dựng chính quyền của nhân dân, do nhân dân vì nhân dân”, “tổ chức hợp lý chính quyền địa phương phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị”<sup>(20)</sup>. Trên cơ sở các quan điểm, yêu cầu, nguyên tắc xây dựng chính quyền địa phương ở nước ta theo tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa hội nhập kinh tế quốc tế, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khóa X cho phép thực hiện thí điểm “không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường”.

Đối với chính quyền nông thôn: “không tổ chức HĐND ở huyện; ở huyện có UBND với tính chất là đại diện của cơ quan hành chính cấp tỉnh để giải quyết các nhiệm vụ về hành chính và các công việc liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của người dân theo quy định của pháp luật. UBND huyện tập trung chỉ đạo, hướng dẫn kiểm tra cấp dưới thực hiện chủ trương, chính sách, nghị quyết, kế hoạch của cấp trên. Cơ chế giám sát đối với tổ chức và hoạt động của UBND huyện được thực hiện thông qua hoạt động giám sát của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND, UBND cấp tỉnh, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể, sự giám sát trực tiếp của nhân dân. Kiện toàn cấp ủy huyện để đáp ứng tốt yêu cầu lãnh đạo toàn diện và lãnh đạo hoạt động của UBND huyện”<sup>(21)</sup>.

Đối với chính quyền đô thị: “tổ chức chính quyền đô thị phải đảm bảo tính thống nhất và

liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường) và đời sống dân cư. Xác định cấp đô thị có HĐND là: HĐND thành phố trực thuộc Trung ương, HĐND thành phố thuộc tỉnh, HĐND thị xã; không tổ chức HĐND ở quận, ở phường. Tại quận, phường có UBND là đại diện của cơ quan hành chính cấp trên đặt tại địa bàn để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên<sup>(22)</sup>. Khi không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường cần phải tổ chức lại UBND theo hướng là cơ quan hành chính “để quản lý, thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của cơ quan cấp trên. UBND huyện, quận, phường bao gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các uỷ viên do UBND cấp trên bổ nhiệm, miễn nhiệm trên cơ sở xem xét nhân sự do cấp uỷ huyện, quận, phường giới thiệu và được cấp có thẩm quyền quản lý cán bộ đồng ý<sup>(23)</sup>. Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường “cần tăng cường HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về số lượng, chất lượng đại biểu, về cơ sở vật chất, điều kiện làm việc<sup>(24)</sup>. Như vậy, thực hiện không tổ chức HĐND huyện, quận, phường phải điều chỉnh nhiệm vụ, thẩm quyền và đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta theo tinh thần cải cách hành chính.

Thực hiện chủ trương, quan điểm của Đảng nêu trong các nghị quyết nói trên, Chính phủ đã ban hành chương trình, nghị quyết chỉ đạo thực hiện cụ thể như:

Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, đề ra nhiệm vụ: “xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn; tổ chức hợp lý HĐND và UBND từng cấp căn cứ vào quy định của Hiến pháp”; Quyết định số 94/2006/QĐ-TTg ngày 27/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2006-2010, xác định nhiệm vụ “sắp xếp tổ chức bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước trong đó có việc thí điểm mô hình

chính quyền đô thị theo hướng không tổ chức HĐND ở một số đơn vị hành chính thuộc nội thị”; Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP ngày 7/11/2007 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã đề ra nhiệm vụ xây dựng Đề án “thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường”. Trên cơ sở Đề án của Chính phủ, Quốc hội đã thảo luận và thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là vấn đề hệ trọng nhưng cần thiết phải làm trong tiến trình cải cách hành chính. Sau thời gian thực hiện thí điểm sẽ tiến hành tổng kết đánh giá để có cơ sở sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND và UBND và các luật chuyên ngành khác, tạo cơ sở pháp lý tổ chức hợp lý chính quyền đại phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế.□

### Ghi chú:

(1), (2) Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 BCHTW khoá VII, Hà Nội, 1995, Tr. 25, 34.

(3) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb CTQG, Hà Nội.

(4), (5), (6), (7), (8), (9), (10), (11) Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 BCHTW khoá VIII, Nxb CTQG, Hà Nội, 1997, Tr.41, 44, 51, 52, 53, 55.

(12) Văn kiện Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khoá IX, Nxb CTQG, Hà Nội, 2002, Tr.172.

(13), (14) Văn kiện Hội nghị lần thứ 9 BCHTW khoá IX, Nxb CTQG, Hà Nội, 2004, Tr.98, 99.

(15), (16), (17), (18) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb CTQG, Hà Nội, 2006, Tr.64, 175, 127, 254.

(19), (20), (21), (22), (23), (24) Văn kiện Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khoá IX, Nxb CTQG, Hà Nội, 2007, Tr.159, 170, 171, 172.