

# ĐỔI MỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở XÃ

✎ Trần Lê Thanh, Nguyễn Đắc Dũng

Xã là đơn vị hành chính cấp cơ sở ở nông thôn. Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, chính quyền địa phương ở xã gồm có Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã. Chính quyền địa phương ở cơ sở nói chung và xã nói riêng có vai trò hết sức quan trọng trong hệ thống các cấp quản lý nhà nước. Trong Báo cáo về Tình hình và nhiệm vụ tại Hội nghị lần thứ Ba của Ban chấp hành Trung ương Đảng (Khóa II, tháng 4/1952), đánh giá về công tác chính quyền, Hồ Chí Minh cho rằng chính quyền cấp xã có nhiều tiến bộ, tuy nhiên do quan niệm chưa đúng tính chất và sự quan trọng của chính quyền cấp xã dẫn đến những hạn chế đối với kiện toàn công tác, tổ chức, cán bộ của chính quyền. Mặc dù “*Nền tảng mọi công tác là cấp xã*” nhưng cấp xã “*hiều nơi còn xộc xệch lắm*”, như nhiều ủy ban kháng chiến hành chính xã do kỳ hào cũ, hoặc địa chủ, phú nông phụ trách, công tác của Hội đồng nhân dân không đều, bộ máy công kênh, nhiều giấy tờ, hình thức... Từ đó, Người yêu cầu: “*Chúng ta phải sửa chữa các khuyết điểm kể trên, coi trọng và thật sự kiện toàn chính quyền dân chủ nhân dân về các mặt công tác, tổ chức, cán bộ*”. Quán triệt Tư tưởng Hồ Chí Minh, hoàn thiện về công tác, tổ chức, cán bộ của chính quyền địa phương ở xã trong hệ thống quản lý nhà nước là chủ trương luôn được Đảng quan tâm, coi

trọng và thể hiện qua nội dung các hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng.

Nghị quyết của Hội nghị lần thứ Năm Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) về Đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn (ngày 18/03/2002) xác định chức năng, nhiệm vụ của chính quyền xã, đó là tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, các mục tiêu kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng ở xã; thực hiện quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn theo thẩm quyền được giao; hướng dẫn và giám sát các hoạt động tự quản của dân, tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp làm ăn theo pháp luật; thực hiện phân cấp rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện cho chính quyền xã trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ đê điều, thủy nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong nhân dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hoá phục vụ cho nhân dân trong xã.

Hội đồng nhân dân thực hiện đổi mới hoạt động theo hướng quyết định mục tiêu kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, những công việc mà xã được phân cấp; bầu và phê chuẩn các chức danh hành chính theo luật định; giám sát hoạt động của cơ quan hành

chính và những công việc do cấp trên thực hiện trên địa bàn, nhất là việc sử dụng đất đai, quỹ công, tài sản công, kể cả các quỹ do dân đóng góp, bổ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Về tổ chức, tăng thêm số lượng đại biểu hội đồng nhân dân so với hiện nay; tăng số kỳ họp và nâng cao chất lượng các kỳ họp hội đồng nhân dân.

Để nâng cao hiệu lực của ủy ban nhân dân, cần đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan hành chính xã. Đối với những nhiệm vụ kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, những công việc được phân cấp và những việc tự quản của cộng đồng dân cư, chủ tịch ủy ban nhân dân đưa ra hội đồng nhân dân bàn, quyết định chủ trương, sau đó tổ chức thực hiện. Đối với những công việc được cấp trên ủy quyền, cơ quan hành chính tổ chức thực hiện theo đúng quy định của cấp trên. Đối với công việc tự quản của thôn và các tổ chức tự quản khác, cơ quan hành chính hướng dẫn, hỗ trợ và giám sát việc tuân thủ pháp luật. Về công tác tổ chức, ủy ban nhân dân cần quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể ủy ban nhân dân, của chủ tịch ủy ban nhân dân và các thành viên trong ủy ban nhân dân. Kiện toàn bộ máy giúp việc gồm văn phòng ủy ban nhân dân và ba khối công việc bao gồm khối kinh tế - tài chính (kể cả kế toán), khối văn hoá - xã hội và khối nội chính. Đội ngũ cán bộ bao gồm cán bộ chuyên trách và cán bộ không chuyên trách. Cán bộ chuyên trách là những cán bộ phải dành phần lớn thời gian lao động làm việc công để thực hiện chức trách được giao, cán bộ không chuyên trách là những người chỉ tham gia việc công trong một phần thời gian lao động.

Kết luận Hội nghị lần thứ Bảy Ban chấp hành Trung ương (khóa XI) về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương tới cơ sở, (ngày 28-05-2013) nêu rõ: Thực hiện mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch hội đồng nhân dân; bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch Ủy ban nhân dân ở xã đối với những nơi có đủ điều kiện; điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ

Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xã, phù hợp với hình thức tiền và yêu cầu, nhiệm vụ mới.

Thực hiện sửa đổi quy định về cán bộ, công chức cấp xã theo hướng: Công chức cấp xã là người đủ tiêu chuẩn, điều kiện làm việc theo các chức danh quy định; tăng cường kiêm nhiệm công việc, khoán quỹ phụ cấp để giảm dần số lượng những người hoạt động không chuyên trách gắn với việc tăng thu nhập của cán bộ công chức cấp xã.

Nghị quyết số 18-NQ/TW (ngày 25/10/2017), Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Thực tiễn cho thấy, các đơn vị hành chính địa phương nhìn chung quy mô nhỏ, nhiều đơn vị không bảo đảm tiêu chuẩn theo quy định, nhất là cấp huyện, cấp xã, năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ chuyên trách cấp cơ sở còn hạn chế. Nội dung và phương thức hoạt động có lúc, có nơi chưa thiết thực, hiệu quả, thiếu sâu sát cơ sở. Từ đó, Nghị quyết yêu cầu sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã và quy định khung số lượng cán bộ, công chức cấp xã cho phù hợp theo hướng xác định rõ về vị trí việc làm, tiêu chuẩn chức danh, đặc thù của địa phương và bảo đảm giảm biên chế. Từng bước sắp xếp, kiện toàn, tổ chức lại đơn vị hành chính cấp xã chưa đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật.

Thể chế đường lối, chủ trương của Đảng, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương ở xã. Về cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân xã, Hội đồng nhân dân xã gồm các đại biểu Hội đồng nhân dân do cử tri ở xã bầu ra; Thường trực Hội đồng nhân dân xã gồm Chủ tịch Hội đồng nhân dân, một Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân. Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã là đại biểu Hội đồng nhân dân hoạt động chuyên trách; Hội đồng nhân dân xã thành lập Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã

hội. Ban của Hội đồng nhân dân xã gồm có Trưởng ban, một Phó Trưởng ban và các Ủy viên. Số lượng Ủy viên của các Ban của Hội đồng nhân dân xã do Hội đồng nhân dân xã quyết định. Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của Hội đồng nhân dân xã hoạt động kiêm nhiệm.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã là quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; quyết định biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã; quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách xã, điều chỉnh dự toán ngân sách xã trong trường hợp cần thiết, phê chuẩn quyết toán ngân sách xã. Hội đồng nhân dân xã cũng quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã trong phạm vi được phân quyền; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, giám sát hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp, Ban của Hội đồng nhân dân cấp mình, giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an; Ủy ban nhân dân xã loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân xã là xây dựng, trình Hội đồng nhân dân xã quyết định các nội dung theo quy định của pháp luật và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã; tổ chức thực hiện ngân sách địa phương; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền cho Ủy ban nhân dân xã.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã là lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân, các thành viên Ủy ban nhân dân xã; lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành hiến pháp, pháp luật, các

văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã; thực hiện các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng; tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; thực hiện các biện pháp quản lý dân cư trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật; quản lý và tổ chức sử dụng có hiệu quả công sở, tài sản, phương tiện làm việc và ngân sách nhà nước được giao theo quy định của pháp luật; chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy, nổ; áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật.

Ngày 22/11/2019, Quốc hội ban hành Luật số 47/2019/QH14 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13. Trong đó quy định: Chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; Thường trực Hội đồng nhân dân xã gồm Chủ tịch Hội đồng nhân dân, một Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và các Ủy viên là Trưởng ban của Hội đồng nhân dân xã; Ủy ban nhân dân xã loại II có không quá hai Phó Chủ tịch.

Có thể thấy rằng, trên cơ sở thực tiễn quản lý nhà nước ở cấp xã, Đảng đã có những điều chỉnh, bổ sung nhằm khắc phục hạn chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền xã và trên cơ sở đó, Quốc hội đã thể chế hóa kịp thời. Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định thành viên thường trực Hội đồng nhân dân xã chỉ có Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân đã gây ra những khó khăn nhất định trong tổ chức hoạt động như trong trường hợp khi họp biểu quyết có ý kiến khác nhau. Luật tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi đã bổ sung



Thường trực Hội đồng nhân dân xã gồm Chủ tịch Hội đồng nhân dân, một Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và các Ủy viên là Trưởng ban của Hội đồng nhân dân xã. Cơ cấu ủy ban nhân dân xã gồm chủ tịch, phó chủ tịch và ủy viên phụ trách quân sự, công an. Trong đó xã loại I có tối đa 2 phó chủ tịch. Xã loại II, loại III thì chỉ có 01 phó chủ tịch, như vậy thiếu sự phân biệt giữa xã loại II và loại III trong khi mỗi loại xã này có diện tích, dân số, khối lượng công việc khác nhau làm ảnh hưởng đến hiệu quả công tác quản lý. Luật tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi đã nâng số lượng phó chủ tịch xã loại II là không quá 2 người nhằm khắc phục bất cập trên đây.

Bên cạnh những kết quả đạt được về đổi mới chính quyền địa phương ở xã trên đây còn một số tồn tại. Một số đại biểu của Hội đồng nhân dân xã chưa được đào tạo, bồi dưỡng đầy đủ các kiến thức, kỹ năng và nghiệp vụ làm ảnh hưởng tới hiệu quả công tác giám sát thực hiện các nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội địa phương... Ủy ban nhân dân xã ban hành các quyết định còn chưa căn cứ quy định, một số vụ việc giải quyết còn tùy tiện, không đúng quy định pháp luật, nhất là đối với các vấn đề về quản lý đất đai, tài chính... Một số nơi, Ủy ban nhân dân xã giao công việc cho thôn, bản, trong khi đây là những

công việc thuộc Ủy ban nhân dân xã. Mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân xã và Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã trong việc ra quyết định còn chưa được giải quyết tốt. Việc phân định quyền hạn, trách nhiệm của tập thể và cá nhân chưa được phân định một cách thực sự rõ ràng, cụ thể nên có thể dẫn tới không xác định đúng vai trò ban hành quyết định giữa Ủy ban nhân dân xã và Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, từ đó ảnh hưởng tới hiệu quả giải quyết công việc chung...

Chính quyền địa phương ở xã có vai trò đặc biệt quan trọng, là “nền tảng mọi công tác” trong hệ thống quản lý nhà nước các cấp. Nhận thức được điều đó, Đảng đã coi trọng việc xây dựng và ban hành các nghị quyết nhằm từng bước đổi mới chính quyền địa phương ở xã, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước của chính quyền. Đường lối, chủ trương của Đảng được Quốc hội thể chế hóa và đạt được những kết quả tích cực, khắc phục được những bất cập về công tác, tổ chức, cán bộ của chính quyền địa phương ở xã. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy chính quyền địa phương ở xã cần tiếp tục được hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng và cách mạng công nghiệp lần thứ Tư./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết của Hội nghị lần thứ Năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn, 2002, <https://dangcongsan.vn>
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, Kết luận Hội nghị lần thứ Bảy Ban chấp hành Trung ương khóa XI một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương tới cơ sở, 2013, <https://dangcongsan.vn>
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa

- XII Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, 2017, <https://dangcongsan.vn>
4. Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 7, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr 391.
5. Quốc hội nước cộng hòa XHCN Việt Nam, Luật tổ chức chính quyền địa phương, 2015, <http://quochoi.vn>
6. Quốc hội nước cộng hòa XHCN Việt Nam, Luật số 47/2019/QH14 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13, <http://quochoi.vn>