

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở nước ta hiện nay (Qua ví dụ tỉnh Hà Nam) : Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 / Nguyễn Thị Ngọc Diễm ; Nghd. : PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bì</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ TRONG HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA	6
1.1. Nhận thức chung về chính quyền địa phương	6
1.1.1. Khái niệm	6
1.1.2. Đặc điểm của chính quyền cấp cơ sở	9
1.2. Chính quyền cấp cơ sở từ lịch sử đến hiện tại	10
1.2.1. Chính quyền cấp cơ sở trong lịch sử	10
1.2.1.1. Chính quyền cấp cơ sở trước 1945	10
1.2.1.2. Chính quyền cấp cơ sở từ sau Cách mạng tháng Tám đến nay	15
1.2.2. Chính quyền cấp cơ sở trong hệ thống chính quyền địa phương hiện nay	18
1.3. Tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp cơ sở theo quy định của pháp luật hiện hành	20
1.3.1. Tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân	20
1.3.1.1. Tổ chức	20
1.3.1.2. Nhiệm vụ, quyền hạn	21
1.3.2. Tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở	23
1.3.2.1. Tổ chức	23
1.3.2.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở	23
1.4. Sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn (giữa phường với xã và thị trấn)	24
1.5. Tham khảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương Nhật Bản và Philippines	27
1.5.1. Chính quyền địa phương Nhật Bản	28
1.5.2. Chính quyền địa phương Philippines	30
Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ Ở TỈNH HÀ NAM	33
2.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh	33

	Hà Nam	
2.1.1.	Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên	33
2.1.2.	Đặc điểm kinh tế - xã hội của tỉnh Hà Nam	35
2.2.	Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam	37
2.2.1.	Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp cơ sở	37
2.2.1.1.	Về tổ chức	37
2.2.1.2.	Hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp cơ sở	37
2.2.2.	Thực trạng tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở	43
2.2.2.1.	Tổ chức	43
2.2.2.2.	Hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở	45
2.2.2.3.	Một số hoạt động cụ thể của Ủy ban nhân dân	48
2.3.	Thực trạng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở	56
2.3.1.	Đội với đại biểu Hội đồng nhân dân	56
2.3.2.	Cán bộ chủ chốt của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân	58
2.3.3.	Cán bộ chuyên môn giúp việc Ủy ban nhân dân	61
	Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY (TRONG ĐÓ CÓ TỈNH HÀ NAM)	70
3.1.	Những yêu cầu của việc đổi mới	70
3.2.	Một số quan điểm chủ yếu khi nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở nói riêng, chính quyền địa phương nói chung	75
3.3.	Một số giải pháp cụ thể hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở trong giai đoạn hiện nay trên địa bàn tỉnh Hà Nam nói riêng, trong phạm vi cả nước nói chung	80
3.3.1.	Không tổ chức Hội đồng nhân dân phường	80
3.3.2.	Nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, thị trấn	90
3.3.3.	Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng đối với chính quyền cơ sở	101
3.3.4.	Đổi mới công tác tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở	102
3.3.5.	Xây dựng mô hình tự quản ở thôn, tổ dân phố	104
	KẾT LUẬN	106
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	109

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Chính quyền cấp cơ sở là bộ phận nòng cốt của hệ thống chính trị cơ sở, trực tiếp giải quyết công việc cụ thể của dân, bảo đảm khối đại đoàn kết toàn dân, góp phần vào sự ổn định và phát triển đất nước. Thực tiễn cho thấy ở đâu chính quyền cơ sở mạnh, ở đó mọi chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh, quyền làm chủ của nhân dân được phát huy, ở đâu chính quyền cơ sở yếu kém thì ở đó phong trào quần chúng kém phát triển, đời sống nhân dân gặp nhiều khó khăn.

Hiện nay trước yêu cầu phát triển mới của đất nước, tổ chức và phương thức hoạt động của chính quyền cấp cơ sở còn bộ lộ nhiều hạn chế, chậm được đổi mới, yếu kém về hiệu lực, hiệu quả quản lý, về năng lực tổ chức thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội...

Thực tiễn đó đã đặt ra yêu cầu cần tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở để nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, góp phần thực hiện mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh". Vì vậy, tác giả đã lựa chọn đề tài: **"Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở nước ta hiện nay (qua ví dụ tỉnh Hà Nam)"** làm luận văn thạc sĩ Luật học.

2. Tình hình nghiên cứu

Hiện đã có rất nhiều các công trình nghiên cứu khoa học đã được công bố về lĩnh vực này. Người viết mong muốn luận văn sẽ kế thừa những thành tựu mà những công trình đi trước đã đạt được và sẽ tiếp nối những vấn đề mà thực tiễn đang đặt ra mà các công trình nghiên cứu trước chưa có điều kiện giải quyết.

3. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận văn nhằm làm sáng tỏ một số vấn đề mang tính lý luận về chính quyền địa phương ở nước ta, làm rõ vị trí, vai trò của chính quyền cấp cơ sở trong lịch sử cũng như hiện tại; phân tích, đánh giá thực trạng về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở nước ta, trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề cụ thể về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam từ đó đưa ra những kiến nghị nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam nói riêng và cả nước nói chung.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, đường lối đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam, các quan điểm xây dựng Nhà nước và pháp luật Việt Nam.

Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể: Phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp lịch sử - cụ thể và một số phương pháp khác để làm sáng tỏ bản chất của vấn đề.

5. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

- Đưa ra bức tranh tổng thể về quá trình phát triển, thực trạng pháp luật về cơ cấu tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở nước ta qua thực tiễn tỉnh Hà Nam, từ đó rút ra một số nhận xét, đánh giá.

- Đưa ra những yêu cầu, quan điểm, một số giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở trong cả nước nói chung, ở tỉnh Hà Nam nói riêng, phù hợp với công cuộc cải cách hành chính của nước ta trong giai đoạn hiện nay; có tham khảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương của một số quốc gia khác trên thế giới.

6. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Chính quyền cấp cơ sở trong hệ thống chính quyền địa phương ở nước ta

Chương 2: Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam

Chương 3: Phương hướng và một số giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở nước ta hiện nay (trong đó có tỉnh Hà Nam).

Chương 1

CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ TRONG HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA

1.1. Nhận thức chung về chính quyền địa phương

1.1.1. Khái niệm

Xét về mặt khái niệm, mặc dù thuật ngữ "chính quyền địa phương" được sử dụng khá phổ biến song chưa có một văn bản, tài liệu nào giải thích rõ, đầy đủ về khái niệm chính quyền địa phương, về cơ cấu tổ chức, mối quan hệ hay cơ chế hoạt động của các bộ phận cấu thành.

Trong khoa học pháp lý, khái niệm "chính quyền địa phương" (Local Authorities) được nghiên cứu dưới hai khía cạnh: nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, khái niệm "chính quyền địa phương" đồng nhất với khái niệm "hệ thống các cơ quan nhà nước ở địa phương", gồm: cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp hoạt động trong vùng lãnh thổ địa phương đó.

Theo nghĩa hẹp, "chính quyền địa phương" được hiểu chỉ gồm cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, tức bao gồm HĐND và UBND các cấp như hiện nay ở nước ta.

Trong hai quan niệm trên, tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu hay cách tiếp cận vấn đề lý luận hoặc thực tiễn mà người ta sẽ xem xét chính quyền địa phương theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp. Quan điểm được nhiều nhà nghiên cứu, nhà quản lý và các nhà làm công tác thực tiễn đồng thuận cao hiện nay là tiếp cận khái niệm chính quyền địa phương theo nghĩa hẹp.

Trong phạm vi luận văn này, tác giả cũng tiếp cận thuật ngữ "chính quyền địa phương" nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng theo nghĩa hẹp, bao gồm HĐND và UBND.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, bộ máy Nhà nước ta được thiết lập ở 4 cấp hành chính lãnh thổ. Cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã được gọi là các cấp chính quyền địa phương. Cấp xã hay còn gọi là cấp cơ sở, là cấp cuối cùng trong hệ thống chính quyền bốn cấp.

1.1.2. Đặc điểm của chính quyền cấp cơ sở

- Là cấp gần với cộng đồng dân cư, tổ chức và hoạt động mang tính tự quản cao;
- Là cấp triển khai tổ chức thực hiện trên thực tế chính sách và pháp luật của Đảng và Nhà nước;
- Là cấp có bộ máy đơn giản nhất, có đội ngũ cán bộ biên động nhất, ít tính chuyên nghiệp;
- Là cấp mà quan hệ họ hàng, văn hóa làng xã truyền thống, phong tục tập quán... có thể tác động mạnh nhất vào xử sự của mỗi người.
- Là cấp đầu tiên đối mặt với những bức xúc, yêu cầu của dân, và giải quyết những yêu cầu đó.

1.2. Chính quyền cấp cơ sở từ lịch sử đến hiện tại

1.2.1. Chính quyền cấp cơ sở trong lịch sử

Nhận xét chung:

- Đặc điểm nổi bật của bộ máy chính quyền cấp cơ sở ở Việt Nam thời phong kiến, thuộc địa là tính độc lập, tự trị, tự quản cao, song sự tự trị vẫn nằm trong sự cai quản trực thuộc của triều đình. Sự tồn tại của tổ chức chính quyền cơ sở là một nhu cầu thiết yếu được các Nhà nước phong kiến, đế quốc quan tâm, duy trì đảm bảo cho chính quyền cấp cơ sở đủ mạnh để thực thi và triển khai các chủ trương, chính sách cai trị nhằm bảo vệ chế độ đương thời. Chính quyền cấp cơ sở khá gọn nhẹ. Việc quản lý làng xã tập trung vào một đầu mối thể hiện qua các chức danh, được chọn đặt từ trong dân, không nằm trong hệ thống quan chức của triều đình.

- Đặc điểm nổi bật của bộ máy chính quyền cấp cơ sở ở nước ta từ 1945 đến nay là chính quyền cấp cơ sở là một bộ phận của chính quyền địa phương nói chung nằm trong hệ thống hành chính thống nhất của cả nước bao gồm hai thành tố trung ương và địa phương. Ngoài trừ giai đoạn 1945-1959, còn lại mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng là cánh tay nối dài của Nhà nước trung ương, các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo, chính quyền cấp dưới là bản sao của chính quyền cấp trên. Mô hình này được tổ chức theo kiểu Xô viết, các cấp chính quyền đều được tổ chức giống nhau. Ưu điểm của nó là bảo đảm tính thống nhất cao độ, phù hợp trong điều kiện thời chiến song lại chưa phát huy được tính năng động, sáng tạo của địa phương một cách thực sự trong nền kinh tế thị trường. Quan hệ trung ương và địa phương, giữa địa phương với địa phương không rõ ràng, nặng về cơ chế cấp phát-xin cho.

1.2.2. Chính quyền cấp cơ sở trong hệ thống chính quyền địa phương hiện nay

Chính quyền cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) là cấp thứ tư trong hệ thống chính quyền của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bao gồm: HĐND và UBND.

HĐND xã, phường, thị trấn quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

HĐND cấp cơ sở thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND cấp cơ sở; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và của công dân ở địa phương.

UBND xã, phường, thị trấn chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND xã, phường, thị trấn nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách xã hội khác trên địa bàn.

UBND cấp cơ sở thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

1.3. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp cơ sở theo quy định của pháp luật hiện hành

1.3.1. Tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân

1.3.1.1. Về tổ chức

Theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 thì HĐND cấp cơ sở có Thường trực HĐND gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch. Số lượng đại biểu Hội đồng từ 15-35 đại biểu tùy theo điều kiện địa lý, xã hội và dân số của từng địa phương. Nhiệm kỳ là 5 năm. Chủ tịch HĐND không giữ chức vụ đó quá hai nhiệm kỳ liên tục...

1.3.1.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn

Được Hiến pháp quy định những nét cơ bản tại Điều 120 và được Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định cụ thể từ Điều 29 đến Điều 35.

1.3.2. Tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở

1.3.2.1. Tổ chức

Theo Điều 119, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 thì "Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân là đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác của UBND không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân".

UBND có nhiệm kỳ 5 năm. Chủ tịch UBND ở mỗi đơn vị hành chính không giữ chức vụ đó quá hai nhiệm kỳ liên tục. Số lượng thành viên của UBND cấp cơ sở có từ 3 đến 5 thành viên và mỗi tháng họp ít nhất một lần, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số...

1.3.2.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn

Được Hiến pháp quy định những nét cơ bản tại Điều 123 và được Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định cụ thể từ Điều 111 đến Điều 118.

1.4. Sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn, giữa phường với xã và thị trấn

- *Về vai trò, vị trí:* Phường nằm trong đô thị. Đô thị là những trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế-xã hội, là hạt nhân và động lực thúc đẩy sự phát triển của quốc gia, của vùng, của tỉnh. Trong khi đó xã, thị trấn là các khu vực nông thôn gắn nhiều với sản xuất nông nghiệp và các hoạt động kinh tế nông nghiệp.

- *Về kinh tế:* Kinh tế nông thôn là đơn ngành và chủ yếu là nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp. Còn kinh tế đô thị là đa ngành, chủ yếu là phi nông nghiệp, tập trung các lĩnh vực công nghiệp, thương mại và dịch vụ... tốc độ phát triển cao, tập trung nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước.

- *Về dân cư:* Dân cư nông thôn đơn giản thuần nhất, gắn kết với nhau từ lâu đời có tính truyền thống. Dân cư đô thị rất đa dạng và phức tạp, thành phần không thuần nhất... Cuộc sống của người dân nông thôn chủ yếu là tự túc, tự cấp những nhu yếu phẩm trong cuộc sống hàng ngày. Trong khi đó người dân phường hoàn toàn phụ thuộc vào thị trường thông qua mua - bán.

- *Về cơ sở hạ tầng:* Ở đô thị phức tạp gấp nhiều lần so với ở nông thôn nhất là về giao thông, cấp thoát nước và vệ sinh môi trường. Cơ sở hạ tầng đô thị là những mạng lưới hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, đòi hỏi phải có sự quản lý tập trung thống nhất cao, không thể phân tán, cắt khúc.

- *Về quản lý:* Ở đô thị nội dung quản lý phức tạp, gồm rất nhiều mặt, quan hệ, trong đó có rất nhiều mặt, quan hệ mà ở nông thôn không có hoặc không là vấn đề lớn, căng thẳng.

- *Về địa giới hành chính:* Ở nông thôn, xã, thị trấn, địa giới hành chính trùng với các địa giới khác, nhất là địa giới về kinh tế. Trong khi đó ở đô thị, địa giới hành chính chỉ có ý nghĩa trong quản lý hành chính nhà nước, mọi lĩnh vực, hoạt động khác không có sự phân biệt địa giới hành chính.

1.5. Tham khảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương Nhật Bản và Philippines

1.5.1. Chính quyền địa phương Nhật Bản

Gồm hai cấp: cấp tỉnh (Prefectures) và cấp cơ sở (municipalities). Cấp cơ sở bao gồm thành phố (thuộc tỉnh), thị xã và làng, xã.

*** Bộ máy tổ chức và cơ chế tự trị địa phương**

Hội đồng địa phương là cơ quan quyết nghị của địa phương, có nhiệm vụ và quyền hạn rộng lớn, do dân trực tiếp bầu ra, họp ít nhất 4 kỳ trong năm và có quyền biểu quyết tất cả các vấn đề quan trọng có liên quan đến địa phương.

*** Cơ quan hành chính địa phương**

Là cơ quan chấp hành thực hiện các chính sách do Hội đồng thông qua. Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương và các đại biểu Hội đồng đều được bầu trực tiếp với chức năng, quyền hạn theo nguyên tắc phân lập và kiểm chế lẫn nhau nhằm bảo đảm quản lý địa phương một cách dân chủ.

Người đứng đầu hành pháp địa phương được trao quyền tự chủ rộng rãi nhằm thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình đồng thời chịu trách nhiệm về việc thực hiện mọi công việc của chính quyền địa phương.

** Mỗi quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương*

Giữa các cấp chính quyền là bình đẳng, độc lập và hợp tác, không còn thứ bậc. Chính quyền cơ sở phải đảm nhiệm các chức năng, nhiệm vụ rất rộng lớn, bao gồm tất cả các khía cạnh của cuộc sống, ngoại trừ một số chức năng do trung ương nắm giữ...

1.5.2. Chính quyền địa phương Philippines

Gồm: tỉnh; thành phố (hoặc huyện) và barangay (tương đương cấp xã ở Việt Nam).

Barangay là đơn vị chính quyền cơ bản thực thi những chính sách, kế hoạch và các chương trình, hoạt động trong huyện; là nơi thu, xem xét kiến nghị của người dân và cũng là nơi giải quyết tranh chấp mang tính chất hòa giải thân tình.

Punong barangay (Chủ tịch xã, phường) là cơ quan hành pháp cấp xã, phường, được trao rất nhiều quyền hạn và nhiệm vụ.

Sangguniang barangay (tương đương HĐND xã, phường của Việt Nam) là cơ quan lập pháp của xã, có chức năng quyết định các vấn đề quan trọng khi cần thiết ...

Hội đồng giám sát của cấp xã họp một năm 2 lần để lắng nghe và thảo luận các báo cáo thường kỳ của Hội đồng xã có liên quan tới hoạt động và về tài chính cũng như các vấn đề có ảnh hưởng tới barangay.

Ở Philippines, việc thiết lập các cấp chính quyền địa phương đều phải thông qua một đạo luật hoặc sắc lệnh, có trưng cầu dân ý. Mỗi đơn vị quản lý ở địa phương được quy định trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng, có năng lực và cơ cấu tổ chức năng động, có cơ chế và đảm bảo hoạt động phù hợp với những mục tiêu ưu tiên, đáp ứng các yêu cầu của cộng đồng.

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ Ở TỈNH HÀ NAM

2.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội ở tỉnh Hà Nam

2.1.1. Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên

Hà Nam là tỉnh trung tâm của vùng đồng bằng Bắc Bộ. Sau nhiều lần thay đổi, chia tách, sáp nhập, năm 1997 Hà Nam được tái lập với diện tích tự nhiên là 86.018,38 ha, dân số 817.126 người, có 05 huyện, 01 thành phố, với 116 xã, phường, thị trấn (gồm 89 xã đồng bằng, 15 xã miền núi, 6 phường và 6 thị trấn). Hà Nam nằm trên đầu mối giao thông quan trọng, có đường sắt Bắc Nam và đường quốc lộ 1A chạy qua, có nhiều sông ngòi, hồ đầm, trong đó có các sông lớn như sông Hồng, sông Đáy...

2.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội của tỉnh Hà Nam

Kinh tế Hà Nam trong những năm qua có bước phát triển mới. Tốc độ tăng trưởng GDP năm sau cao hơn năm trước, tỷ lệ đói nghèo giảm. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, tập trung phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ. Mặc dù vậy Hà Nam vẫn là một tỉnh nghèo, thu ngân sách có tăng nhưng không đủ chi, hàng năm vẫn nhận trợ cấp từ Trung ương.

Là tỉnh có số dân theo tôn giáo cao, khoảng 20% dân số, chủ yếu theo đạo thiên chúa. Nhiều làng xã là những làng công giáo toàn tòng. Đây là một đặc thù rất lớn của Hà Nam.

2.2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam hiện nay.

2.2.1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND cấp cơ sở.

2.2.1.1. Về tổ chức

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND được pháp luật quy định mà tổ chức bộ máy HĐND cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam đã được sắp xếp phù hợp với các quy định của pháp luật.

2.2.1.2. Hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp cơ sở

- * Kỳ họp HĐND
- * Hoạt động của Chủ tịch HĐND và Phó Chủ tịch HĐND
- * Hoạt động của đại biểu HĐND
- * Công tác giám sát

2.2.2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở

2.2.2.1. Tổ chức

Do những đặc điểm đa dạng về địa lý, Hà Nam vừa là tỉnh đồng bằng sông Hồng, vừa mang dáng dấp của một đô thị đang trong đà phát triển, vừa là một tỉnh có đặc điểm của tỉnh miền núi. Vì vậy, cơ cấu tổ chức, số lượng các Phó chủ tịch và thành viên UBND cấp cơ sở ở mỗi địa phương trong toàn tỉnh là không giống nhau mà căn cứ vào tình hình kinh tế-xã hội, vào đặc điểm địa lý, dân cư của các xã, phường, thị trấn để có sự bố trí, sắp xếp cho phù hợp với các quy định của pháp luật.

2.2.2.2. Hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp cơ sở

- * Hoạt động tập thể của UBND
- * Hoạt động của các thành viên ủy ban và của các chức danh chuyên môn:
- * Tình hình thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và cải cách hành chính trong UBND
- * Quan hệ làm việc cụ thể giữa UBND với Đảng ủy, HĐND, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị xã hội

- * Thực trạng về công tác xây dựng mô hình tự quản ở địa phương

2.2.2.3. Một số hoạt động cụ thể của Ủy ban nhân dân

- + Trong quản lý đất đai
- + Trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục
- + Trong lĩnh vực bảo đảm an ninh quốc phòng
- + Trong quản lý thu - chi ngân sách cấp xã
- + Trong việc thực thi pháp luật.

2.3. Thực trạng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở

2.3.1. Đối với đại biểu Hội đồng nhân dân

Tổng số đại biểu HĐND cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam nhiệm kỳ 2004-2011 có 3.013 đại biểu. Trong đó:

- Nữ là 676 người, chiếm tỷ lệ là 22,44%
- Đại biểu <35 tuổi: 16,46%; đại biểu từ 35 đến 50 tuổi: 70,63%; đại biểu trên 50 tuổi: 12,91%.
- Trình độ văn hóa: trung học phổ thông: 56,52%; trung học cơ sở: 43,11%; tiểu học: 0,8%.

- Trình độ chuyên môn: từ đại học trở lên: 3,92%; trung cấp: 17,99%; sơ cấp: 4,68%; chưa qua đào tạo: 74,41%.

- Cơ cấu ngành nghề: đại biểu là công chức, viên chức Nhà nước: 19,52%; đại biểu nông nghiệp: 44,61%; đại biểu chuyên trách đoàn thể: 11,65%; đại biểu đang công tác tại các doanh nghiệp: 0,43%.

- Đại biểu theo tôn giáo: 4,28%

2.3.2. Cán bộ chủ chốt của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

Tính đến ngày 08/10/2009, cán bộ chủ chốt của HĐND và UBND trong toàn tỉnh (gồm 4 chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND; Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND) là 516 người, cụ thể:

- Trong 116 Chủ tịch HĐND cấp cơ sở thì có tới 70 người kiêm Bí thư Đảng ủy (chiếm 60,3%); 44 người kiêm Phó Bí thư Đảng ủy (chiếm 37,93%); chỉ có 2 người không kiêm nhiệm.

- Về giới tính: đại đa số là nam giới, chỉ có 6,39% là nữ giới.

- Về tôn giáo: có 11 người, chiếm tỷ lệ 2,13%.

- Về độ tuổi: Lực lượng chiếm đông đảo hơn cả là có độ tuổi từ 46-60: 77,7%. Từ 31-45: 20,73%; còn lại là dưới 30 và trên 60 tuổi: chiếm 1,57%.

- Về trình độ văn hóa: trung học cơ sở: 14,7%; trung học phổ thông: 85,27%.

- Về trình độ chuyên môn nghiệp vụ: Cao đẳng và đại học: 4,84%; trung cấp: 55,8%; sơ cấp: 6,58%; chưa qua đào tạo: 32,75%....

2.3.3. Cán bộ chuyên môn giúp việc Ủy ban nhân dân

- Trình độ chuyên môn: Trung cấp: 71,1%; cao đẳng và đại học: 11%; sơ cấp: 4,2%; còn lại là chưa qua đào tạo: 13,7% (chủ yếu là lực lượng cũ).

- Tỷ lệ nữ rất thấp, đặc biệt hai chức danh chuyên môn là Trưởng công an và Chỉ huy trưởng quân sự không có sự tham gia của phái nữ.

- Trình độ văn hóa: trung học phổ thông: 94,04%; trung học cơ sở: 5,96%; không còn cán bộ chuyên môn có trình độ tiểu học.

- Về độ tuổi: từ 46-60: 50,3%; từ 31-45: 40,5%, dưới 30 tuổi: 8,5%; trên 60 tuổi: 0,7%.

- Được đào tạo về quản lý hành chính: 14,6%;

- Biết ngoại ngữ: 8,4%; Biết sử dụng máy vi tính: 24,4%.

Nhận xét: Với việc phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở ở tỉnh Hà Nam, luận văn đã chỉ rõ những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó. Cụ thể là:

* Ưu điểm:

- Tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở ở Hà Nam đã có nhiều bước đổi mới phù hợp hơn với yêu cầu, nhiệm vụ trong công cuộc đổi mới, đã phát huy vai trò, vị trí trong việc thực hiện đường lối của Đảng, pháp luật của nhà nước ở cơ sở, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương, phát huy quyền làm chủ của nhân dân và giải quyết được những vấn đề mà thực tiễn đòi hỏi.

- Chính quyền cấp cơ sở cùng đội ngũ các cán bộ công chức của nó đã nhận thức rõ hơn vai trò, trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật.

- Việc thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã tạo ra những động lực mới thúc đẩy công cuộc cải cách hành chính, đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của chính quyền cơ sở cũng như phong cách làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức.

- HĐND cũng đã khẳng định rõ hơn vai trò, vị trí của mình. Chất lượng các kỳ họp, nghị quyết đã từng bước được nâng lên; Công tác giám sát được tăng cường, coi trọng việc chất vấn và trả lời chất vấn, kiến nghị của đại biểu, cử tri. Việc tiếp dân giải quyết đơn thư, tiếp xúc cử tri có nhiều chuyển biến tích cực.

- UBND cấp cơ sở, về cơ bản đã thực hiện có hiệu quả hơn chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Bộ máy giúp việc của UBND đã được củng cố, kiện toàn một bước theo hướng tiêu chuẩn hóa các chức danh chuyên môn và bắt đầu phát huy tác dụng, khắc phục, hạn chế những biểu hiện quan liêu, tham nhũng, lãng phí...

- Đội ngũ cán bộ công chức cấp cơ sở ở Hà Nam nhìn chung được bảo đảm đủ về số lượng, ngày càng được nâng cao về chất lượng. Đội ngũ cán bộ trẻ được qua đào tạo cơ bản đã từng bước bổ sung vào làm cán bộ chuyên trách và công chức chuyên môn ở cấp cơ sở. Cùng với sự phát triển của đất nước, theo quy định của trung ương, của tỉnh, chế độ chính sách đối với cán bộ công chức cấp cơ sở đã từng bước được hoàn thiện, khuyến khích động viên cán bộ yên tâm công tác hơn.

* Một số hạn chế

- Các điều kiện đảm bảo về tài chính và phương tiện làm việc còn nhiều hạn chế.

- Đã có xu hướng chuyển giao công việc của chính quyền cho các thôn, tổ dân phố, biến chính quyền xã, phường, thị trấn trở thành một chính quyền cấp trung gian, xa dân dân chúng.

- Hội đồng nhân dân:

+ HĐND được trao khá nhiều quyền quyết định, nhưng trên thực tế, vẫn không khẳng định được vị trí của mình trong hoạt động thực tiễn và thực chất vẫn là cơ quan nặng về hình thức, không thực quyền.

+ Việc giới thiệu, lựa chọn đại biểu ra ứng cử còn mang nặng tính cơ cấu, ít coi trọng đến trình độ văn hóa, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, trình độ nhận thức của các đại biểu.

+ Các nghị quyết của HĐND xã, thị trấn nhìn chung còn thiếu việc đề ra các giải pháp, các biện pháp để thực hiện trong thực tế. Các nghị quyết của HĐND phường trong địa bàn tỉnh ít có nội dung cụ thể, quyết định không có tính riêng biệt mà đều là những vấn đề chung đã được quyết định ở cấp thành phố.

+ Việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ cơ bản của HĐND còn nhiều hạn chế. Cụ thể, chất lượng các kỳ họp chưa cao. Điều này thể hiện ở công tác chuẩn bị kỳ họp còn chậm, việc điều khiển phiên họp thiếu tính linh hoạt, hoạt động chất vấn tại kỳ họp thiếu tích cực, các đại biểu ít chính kiến, ngại va chạm... Hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND cấp xã còn nhiều hạn chế, mang tính hình thức. Sự phối hợp hoạt động của HĐND với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan hữu quan đôi khi còn chưa kịp thời kể cả trong chuẩn bị các văn bản, các báo cáo và trong việc trả lời các kiến nghị của cử tri.

- Ủy ban nhân dân:

+ Chủ yếu tập trung giải quyết những công việc mang tính chất sự vụ; còn nhiệm vụ bàn và quyết định, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, các biện pháp thực hiện nghị quyết của HĐND chưa được chú trọng, do vậy công tác quản lý nhà nước trên địa bàn còn nhiều bất cập.

+ Hoạt động cải cách hành chính mặc dù đã được quan tâm đẩy mạnh, nhưng ý thức thái độ và tinh thần làm việc phục vụ nhân dân của một bộ phận cán bộ, công chức, chuyên môn còn chưa tận tình, chu đáo, đôi khi còn biểu hiện gây khó khăn, quan liêu.

- Đội ngũ cán bộ, công chức:

+ Năng lực, trình độ chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn đặt ra trong thời kỳ mới. Còn nhiều người chưa được đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ. Đội ngũ chậm được trẻ hóa. Tỷ lệ nữ, tôn giáo còn ít chưa tương xứng với lực lượng phụ nữ và giáo dân đông đảo ở cơ sở.

+ Chế độ, chính sách đãi ngộ chưa tương xứng, chưa có cơ chế để thu hút tạo nguồn nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ cơ sở...

* Nguyên nhân của những hạn chế nói trên:

- Về nhận thức, quan điểm: Chưa tạo ra sự nhất trí cao và xác định đúng vai trò, vị trí quan trọng của chính quyền cấp cơ sở để hoạch định các chủ trương, chính sách đồng bộ, tạo khuôn khổ pháp lý cần thiết cho tổ chức và hoạt động theo đặc thù riêng của chính quyền cấp cơ sở.

- Mô hình tổ chức các cấp chính quyền địa phương giống nhau, theo kiểu các hình chóp nhỏ nằm trong các hình chóp lớn, dẫn đến sự trùng lặp, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn.

- Việc phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau chưa rành mạch. Không tạo điều kiện cho việc chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền cấp dưới, nặng về việc cấp dưới xin ý kiến chỉ đạo, hoặc phê duyệt của cấp trên, theo cơ chế "xin-cho".

- Việc tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa các vùng lãnh thổ khác nhau, giữa nông thôn và thành thị, giữa vùng đồng bằng và miền núi...tức là không có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo.

- Trong quản lý điều hành, chưa có sự phân định rành mạch rõ ràng chế độ trách nhiệm giữa tập thể và cá nhân.

- Phương thức thực hiện chức năng lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền cơ sở, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân còn nhiều hạn chế, chậm đổi mới, Đảng bao biện làm thay công việc của chính quyền...

- Chế độ chính sách đối với cán bộ cấp cơ sở không ổn định, thiếu nhất quán và không tương xứng với vị trí, vai trò của chính quyền cơ sở làm hạn chế tính chủ động, tự chịu trách nhiệm. Chế độ chính sách chưa thực sự thu hút cán bộ có trình độ về công tác tại cơ sở.

- Do trong một thời gian dài cán bộ công chức cơ sở chưa được nhìn nhận như một nghề nghiệp ổn định, mang tính chuyên nghiệp, mà chỉ được xem là một công việc bán thời gian, hưởng chế độ phụ cấp hoặc sinh hoạt phí. Quá trình hoạch định, ban hành các chế độ chính sách đối với cán bộ công chức cấp cơ sở chưa được đầu tư đúng mức, còn mang nặng giải pháp tình thế, chưa xuất phát từ yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn ở cơ sở.

Tất cả những biểu hiện trên đây đều thể hiện trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở, không chỉ ở Hà Nam mà ở tất cả các địa phương trong toàn quốc. Do đó cần phải có phương hướng nhằm cải cách triệt để tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở, phải tìm ra được mô hình vừa phù hợp với hệ thống chính trị của đất nước ta, vừa tạo sự năng động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền cấp cơ sở, nhất là chúng ta đang trong giai đoạn ngày càng hội nhập kinh tế quốc tế là yêu cầu đòi hỏi bức thiết trong giai đoạn hiện nay.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ Ở NƯỚC TA HIỆN NÀY (TRONG ĐÓ CÓ TỈNH HÀ NAM)

3.1. Những yêu cầu của việc đổi mới

- Yêu cầu của sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường:
- Yêu cầu của sự chuyển tiếp từ xã hội nông nghiệp sang xã hội công nghiệp theo hướng hiện đại
- Yêu cầu của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền:
- Yêu cầu xây dựng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường kỷ luật, trật tự kỷ cương xã hội ở cơ sở.
- Xuất phát từ chính những tồn tại, yếu kém của hệ thống chính quyền cơ sở ở nước ta
- Chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về tổ chức hợp lý chính quyền địa phương

3.2. Một số quan điểm chủ yếu khi nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở nói riêng, chính quyền địa phương nói chung

Một là, cần xuất phát từ các quan điểm, tư tưởng chỉ đạo việc xây dựng và hoàn thiện chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng, đã được khẳng định trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng.

Hai là, nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng ở nước ta hiện nay cần phải trên cơ sở kế thừa những kinh nghiệm lịch sử tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta trong lịch sử, đặc biệt từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay.

Ba là, cần nghiên cứu, tiếp thu một cách có chọn lọc kinh nghiệm tổ chức chính quyền địa phương của các nước phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Bốn là, việc phân quyền giữa trung ương và địa phương cần được tiến hành theo pháp luật nhằm bảo đảm một sự kiểm chế quyền lực.

Năm là, chính quyền các cấp được tổ chức đa dạng các mô hình.

Sáu là, cần thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong chính quyền địa phương; giữa cơ quan chính quyền địa phương với các cơ quan nhà nước cấp trên

Bảy là, đổi mới quan điểm nhận thức về chính quyền cấp cơ sở trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước ta.

Tám là, tiếp tục khẳng định cả trong nhận thức và quan điểm, cả trong các quy định của pháp luật, chính quyền cấp cơ sở phải được tổ chức và hoạt động đúng với vai trò chức năng của cấp chính quyền cơ sở, không tự biến mình thành cấp trung gian, đùn đẩy công việc, trách nhiệm xuống các trưởng thôn, tổ trưởng dân phố như bấy lâu nay các cấp chính quyền xã, phường, thị trấn vẫn làm.

3.3. Một số giải pháp cụ thể hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở trong giai đoạn hiện nay trên địa bàn tỉnh Hà Nam nói riêng, trong phạm vi cả nước nói chung

3.3.1. Không tổ chức Hội đồng nhân dân phường

** Cơ sở lý luận và thực tiễn của vấn đề không tổ chức HĐND phường*

Về mặt lý luận chúng ta thấy rằng, xã, thị trấn là đơn vị hành chính tự nhiên, là cấp cơ sở (có sự kết hợp giữa cộng đồng lãnh thổ và cộng đồng dân cư bền vững). Ở xã, thị trấn quan hệ cộng đồng dân cư rất rõ nét. Trong khi đó, ở đô thị, phường là cánh tay nối dài của chính quyền thành phố, là cơ quan hành chính trong một chính quyền đô thị chứ không phải là chính quyền cơ sở của cộng đồng dân cư có kết chặt chẽ với

nhau như ở làng xã. Ở phường đơn giản chỉ cần tổ chức cơ quan hành chính để đảm nhiệm chức năng hành chính. Do vậy, xét về mặt lý luận việc không tổ chức HĐND phường là hợp lý.

Việc tổ chức cơ quan chính quyền ở phường bao gồm cả HĐND và UBND giống như ở xã, thị trấn ở nước ta những năm qua đã dẫn đến việc không phân biệt được sự khác nhau trong tổ chức quyền lực nhân dân và quản lý hành chính nhà nước. Không phát huy được vai trò chỉ huy điều hành của bộ máy hành chính ở phường thực hiện chức năng chủ yếu là chuyển tải chứ không phải bàn bạc, quyết định như ở các đơn vị hành chính tự nhiên.

Không tổ chức HĐND phường cũng không sợ người dân ở phường mất quyền dân chủ, mất quyền đại diện cho ý chí và nguyện vọng của mình bởi vì người dân vẫn còn có đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND tỉnh, đại biểu HĐND thành phố, thị xã thuộc tỉnh đại diện cho mình, giám sát và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình.

** Bối cảnh thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND phường*

Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã xác định tính chủ động trong cải cách mô hình tổ chức chính quyền địa phương, được khẳng định trong Nghị quyết số 17/NQ-TW ngày 01/8/2007 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã đề ra chủ trương "Thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường. Qua thí điểm sẽ tổng kết, đánh giá, xem xét đề có chủ trương sửa đổi, bổ sung Hiến pháp về tổ chức chính quyền địa phương cho phù hợp".

Thế chế hóa về mặt pháp luật, tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XII đã thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường, theo đó đã thí điểm tại 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bắt đầu từ ngày 25/4/2009.

Hà Nam là tỉnh không có phường nào nằm trong diện thí điểm lần này, xong xuất phát từ xu thế chung của công cuộc đổi mới, từ những nguyên nhân chủ quan và khách quan như đã nêu, các phường của Hà Nam cũng cần có những bước chuyển thích hợp trong công cuộc cải cách này.

** Sự cần thiết không tổ chức HĐND phường*

Chính quyền phường thực chất đó là chính quyền đô thị, nơi có mật độ dân cư tập trung đông, cơ sở hạ tầng thống nhất, các lĩnh vực quy hoạch đô thị, quản lý phát triển kết cấu hạ tầng cơ sở như điện, nước, đường giao thông, bảo vệ môi trường, xử lý chất thải, tổ chức đời sống dân cư... có tính chất liên thông trên địa bàn. Vì vậy vấn đề đặt ra trong công tác quản lý đô thị đòi hỏi phải bảo đảm tính thống nhất và tập trung xuyên suốt các hoạt động kinh tế-xã hội trong toàn đô thị, không thể chia cắt phân cho nhiều cấp quản lý. Các vấn đề về quy hoạch phát triển, kết cấu hạ tầng, cũng như các vấn đề về phát triển kinh tế-xã hội cần phải được quyết định ở cấp thành phố; Còn cấp phường không thể quyết định được mà chỉ là cấp tổ chức thực hiện, do đó việc duy trì HĐND ở phường là không phù hợp, chỉ nên tổ chức cơ cấu hành chính UBND trong giai đoạn hiện nay.

** Một số giải pháp và cơ chế hoạt động của chính quyền phường khi không còn HĐND*

- Về việc xác định phường là một cấp ngân sách hay là một đơn vị dự toán ngân sách. Có thể nói việc bỏ HĐND phường thì cũng đồng nghĩa với việc không nên coi phường là một cấp ngân sách. Bởi lẽ khi không tổ chức HĐND phường mà lại giao cho UBND phường được tự mình quyết định lập dự toán, phân bổ, thực hiện và quyết toán ngân sách địa phương trong khi chưa tạo ra được một cơ chế kiểm tra, giám sát hữu hiệu thì sẽ vi phạm nguyên tắc quản lý quản lý ngân sách và là điều không hợp lý.

- *Về mô hình tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, tên gọi của UBND phường:* Chỉ nên tổ chức UBND phường là cơ quan hành chính đơn thuần, là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên tại địa phương, đảm bảo linh hoạt, mệnh lệnh hành chính thông suốt từ trên xuống dưới. Những chức năng, nhiệm vụ của HĐND phường nên được loại bỏ, không cần thiết trong tổ chức đời sống kinh tế-xã hội ở địa phương.

Không nên giữ tên gọi là UBND như hiện tại vì Ủy ban không còn là cơ quan do HĐND bầu, cũng không là cơ quan chấp hành của HĐND. Vì vậy nên thay đổi tên gọi là Ủy ban hành chính.

Người đứng đầu cơ quan hành chính phường áp dụng chế độ bổ nhiệm. Chủ tịch UBND thành phố trực tiếp bổ nhiệm Chủ tịch UBND phường.

3.3.2. Nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, thị trấn

*** Cơ sở lý luận và thực tiễn của vấn đề**

Việc mở rộng và phát huy dân chủ trực tiếp là xu hướng khách quan của tiến bộ xã hội trên thế giới. Nguyên lý đã chỉ ra rằng mọi hoạt động quản lý, kể cả quản lý hành chính đều phải theo chế độ thủ trưởng thì mới trôi chảy, thông suốt, mới nhanh nhạy, kịp thời, mới bảo đảm hiệu lực, đồng thời mới rõ được trách nhiệm cá nhân người đứng đầu. Cơ chế hoạt động tập thể kiểu Ủy ban là một nguyên nhân quan trọng hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý đồng thời lại là chỗ dựa cho những biểu hiện thiếu trách nhiệm, tiêu cực, quan liêu... trong bộ máy hành chính, nhất là đối với người đứng đầu.

Về thực tiễn việc tổ chức cơ quan hành chính trong thời gian qua theo kiểu tập thể ủy ban đã khiến cho hoạt động của chính quyền địa phương thực sự "có vấn đề", không phản ứng nhanh nhạy, kịp thời với những thay đổi, đòi hỏi của đất nước trong thời kỳ mới.

Chủ trương đề nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch UBND cấp cơ sở đã được Đảng đặt ra từ lâu qua các kỳ đại hội. Có thể do nhiều điều kiện chưa thuận lợi cho nên vấn đề này vẫn chưa được đem ra triển khai áp dụng. Với tinh thần đổi mới, đã đến lúc phải xem xét việc thay đổi trong toàn quốc cũng như trên địa bàn tỉnh Hà Nam nhằm tăng cường và phát huy dân chủ ở cơ sở, mở rộng và thực hiện các hình thức dân chủ trực tiếp.

*** Vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND xã, thị trấn do dân bầu trực tiếp**

Thực hiện cơ chế nhân dân bầu trực tiếp Chủ tịch UBND xã, thị trấn là cơ chế bầu người đứng đầu cơ quan hành chính xã, thị trấn không thông qua HĐND như quy định của Hiến pháp và Luật hiện hành. Với tính chất như vậy, thiết nghĩ không nên giữ tên gọi là Chủ tịch ủy ban nhân dân như hiện tại mà nên thay đổi tên gọi là Chủ tịch xã, Chủ tịch thị trấn.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch do cử tri bầu trực tiếp nên được nghiên cứu thay đổi trên cơ sở tôn trọng, phát huy tối đa trí tuệ cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính để quản lý có hiệu quả, đáp ứng phát triển kinh tế nhanh. Vì vậy, theo chúng tôi, cần bổ sung thêm cho Chủ tịch xã, thị trấn nhiều nhiệm vụ và quyền hạn.

*** Về các nguồn và cách thức giới thiệu người ứng cử Chủ tịch xã, thị trấn**

Để mở rộng dân chủ trực tiếp trong việc lựa chọn, giới thiệu người ứng cử Chủ tịch xã, thị trấn trên địa bàn tỉnh Hà Nam nói riêng, trong toàn quốc nói chung, theo quan điểm của chúng tôi, các nguồn và cách thức giới thiệu người ứng cử Chủ tịch xã, thị trấn gồm:

- Thường trực HĐND và UBND xã, thị trấn tổ chức hội nghị giới thiệu 01 người ra ứng cử chức Chủ tịch xã hoặc thị trấn.

- Thôn, tổ dân phố tổ chức Hội nghị cử tri trong thôn, tổ dân phố để giới thiệu 1 người của thôn, tổ dân phố ra ứng cử Chủ tịch xã, thị trấn.

- Người tự ứng cử sau khi đối chiếu với các tiêu chuẩn của Chủ tịch xã, thị trấn được quyền tự ứng cử Chủ tịch xã, thị trấn.

** Quy trình bầu cử trực tiếp Chủ tịch xã, thị trấn*

Theo chúng tôi, không nên thông qua Hội nghị hiệp thương giống như bầu đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Trong trường hợp số lượng người ứng cử nhiều và bảo đảm đầy đủ các tiêu chuẩn luật định thì cứ đưa ra để nhân dân toàn xã, thị trấn bỏ phiếu lựa chọn. Trong lần bầu đầu tiên, nếu không có ai đạt trên 50% số cử tri thì chọn hai người có số phiếu bầu cao nhất để nhân dân bầu lần hai. Ai cao phiếu hơn sẽ là người trúng cử chức Chủ tịch xã, thị trấn.

** Về miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch xã, thị trấn được nhân dân bầu trực tiếp*

Việc miễn nhiệm áp dụng với những trường hợp như vì lý do sức khỏe, hoàn cảnh gia đình hoặc vì lý do khác không thể tiếp tục đảm nhiệm chức vụ người đứng đầu UBND xã, thị trấn.

Đối với những Chủ tịch xã, thị trấn không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, tham nhũng, lãng phí, vi phạm pháp luật hoặc không còn được nhân dân tín nhiệm thì có thể bị bãi nhiệm.

** HĐND xã, thị trấn với vai trò là thiết chế giám sát quan trọng nhất đối với hoạt động của Chủ tịch do dân trực tiếp bầu*

Mối quan hệ giữa HĐND và Chủ tịch xã, thị trấn đều do dân trực tiếp bầu phải thiết kế là quan hệ kiểm tra và chế ước lẫn nhau. Mọi quyết sách của Chủ tịch đề ra phải được HĐND phê chuẩn. Vì vậy HĐND xã, thị trấn cần phải được nhóm họp nhiều hơn, phải trở thành một cơ quan hoạt động thường xuyên. HĐND xã, thị trấn không cần nhiều thành viên, chỉ cần khoảng từ 9 đến 13 đại biểu hoạt động chuyên trách, có chức danh và được trao các quyền năng, trách nhiệm giám sát cụ thể tương ứng với chức danh đảm nhiệm.

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quyết định các biện pháp, HĐND tổ chức họp định kỳ 3 tháng 1 lần căn cứ theo yêu cầu thực tiễn của địa phương trong khuôn khổ quy định của pháp luật.

Để thực hiện chức năng thẩm định, giám sát và phê chuẩn các quyết định của Chủ tịch UBND, HĐND họp định kỳ mỗi tuần một lần. Các chính sách địa phương không thể chỉ đề một mình Chủ tịch quyết định.

Bên cạnh đó cũng cần cải tiến chế độ bầu cử đại biểu HĐND, tạo sự cạnh tranh bình đẳng giữa những người ứng cử nhằm thu hút được những người có tâm huyết và năng lực, có uy tín và trách nhiệm đối với dân vào cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

3.3.3. Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng đối với chính quyền cơ sở

Thật sự có sự dân chủ trong Đảng; Đảng không bao biện, không làm thay. Đảng chỉ đề ra nghị quyết chung về đường lối, chủ trương lãnh đạo từng nhiệm kỳ và hàng năm đối với chính quyền địa phương, không can thiệp các việc thay chính quyền mà để người được Đảng giới thiệu chịu mọi trách nhiệm trong việc trực tiếp thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng. Đảng cũng chỉ nên giới thiệu mà không áp đặt nhân sự. Đảng chỉ giới thiệu người của mình, cùng tranh cử công khai, dân chủ với những người do tổ chức khác giới thiệu và người tự ứng cử theo đúng phương châm "Đảng cử, dân bầu".

3.3.4. Đổi mới công tác tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở

Xây dựng cụ thể những yêu cầu, chức năng, nhiệm vụ, tiêu chuẩn của từng chức danh chuyên môn ở cấp cơ sở, đảm bảo tinh gọn. Bố trí hợp lý cơ cấu đội ngũ cán bộ

công chức trong cấp chính quyền cơ sở và trong từng lĩnh vực theo hướng mỗi việc phải có một cá nhân, tổ chức chịu trách nhiệm.

Thường xuyên và tăng cường công tác đánh giá, xem xét cán bộ, khen thưởng thỏa đáng những cán bộ gương mẫu, có nhiều đóng góp với địa phương, kiên quyết đưa ra khỏi bộ máy chính quyền những người không đủ tiêu chuẩn, thực hiện trong sạch bộ máy ở cấp cơ sở.

3.3.5. Xây dựng mô hình tự quản ở thôn, tổ dân phố

Trong điều kiện hiện nay, cần tiếp tục củng cố tổ chức tự quản này. Điều này phù hợp với tiến trình đẩy mạnh việc thực hiện dân chủ ở cơ sở. Những vấn đề lợi ích của người dân liên quan đến lợi ích chung của cả đô thị thì sẽ được giải quyết ở HĐND thành phố; ở địa bàn nông thôn sẽ được giải quyết ở HĐND xã, thị trấn. Còn những vấn đề cụ thể liên quan đến cuộc sống dân sinh trên địa bàn thì sẽ được giải quyết theo hình thức dân chủ trực tiếp qua cơ chế sinh hoạt của các tổ dân phố, thôn, xóm tự quản.

KẾT LUẬN

Thực hiện đường lối đổi mới trên mọi lĩnh vực của đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương và biện pháp để thực hiện cải cách hành chính, xác định cải cách hành chính là khâu quan trọng trong sự nghiệp đổi mới và phát triển đất nước. Hơn 20 năm đổi mới, công tác cải cách hành chính đã đạt được những thành tựu nhất định, hệ thống thể chế, luật pháp tiếp tục được hoàn thiện, quyền dân chủ của nhân dân ngày càng được phát huy; chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy nói chung được sắp xếp tinh gọn hơn; đội ngũ cán bộ, công chức được nâng cao, ngày càng đáp ứng tốt hơn các yêu cầu nhiệm vụ trong thời kỳ mới.

Đối với chính quyền địa phương các cấp, thời gian qua chúng ta cũng đã tiến hành nhiều đợt điều chỉnh, sắp xếp, đã đạt được một số những thành tựu. Tuy nhiên so với yêu cầu đề ra thì quá trình thực hiện cải cách ở các cấp chính quyền địa phương trong đó có chính quyền cơ sở vẫn chưa đáp ứng được các yêu cầu, điều kiện đòi hỏi của thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xu thế hội nhập kinh tế, quốc tế; tình trạng quan liêu, tham nhũng chưa bị đẩy lùi; hiệu quả, hiệu lực của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng (trong đó có chính quyền cơ sở ở Hà Nam) còn nhiều bất cập.

Để việc đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của chính quyền cơ sở xã, phường, thị trấn đạt kết quả, luận văn có một số kiến nghị sau:

- Tiến hành thí điểm nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch xã, thị trấn.

Mô hình này khác với quy định hiện hành của Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và các văn bản pháp luật hiện hành. Do đó, quá trình đổi mới phải có bước đi thích hợp, có sự chuẩn bị nghiêm túc, có thể tiến hành thí điểm tại một số địa phương đặc trưng cho các vùng, miền trong cả nước, sau đó tiến hành đánh giá tổng kết, rút kinh nghiệm, từ đó mới triển khai áp dụng rộng rãi, tránh không làm ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ thường xuyên của chính quyền xã, thị trấn hiện nay, đặc biệt không tạo nên sự trì trệ trong hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, chính quyền cơ sở nói riêng.

- Nghiên cứu sửa đổi một số quy định của Hiến pháp và xây dựng Luật riêng về chính quyền cơ sở. Đối với Hiến pháp không nên quy định cứng tổ chức chính quyền các cấp ở địa phương. Vì Hiến pháp là đạo luật gốc nên cần mang tính ổn định, trong khi đó chính quyền cơ sở luôn phải đổi mới để cho phù hợp với từng hoàn cảnh, điều kiện nhất định. Trong tương lai, phạm vi của khái niệm chính quyền cơ sở có thể được mở rộng không chỉ đối với xã, phường, thị trấn mà còn gồm cả các thành phố, thị xã dù quy mô có thể to nhỏ khác nhau.

Trong giai đoạn thí điểm việc nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch xã, thị trấn mà chưa sửa đổi Hiến pháp, các luật có liên quan đến chính quyền địa phương thì Quốc hội cần ban hành Nghị quyết cho phép thí điểm giống như việc Quốc hội ra Nghị quyết cho phép thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường trong thời gian vừa qua.

- Nghiên cứu xây dựng Luật về Giám sát của HĐND. Hiện tại Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 là những văn bản pháp luật nền tảng quy định cơ chế giám sát của HĐND. Tuy nhiên thực tiễn hoạt động của HĐND trong những năm qua cho thấy hoạt động giám sát của HĐND cần phải được thiết chế hóa thành một cơ chế rõ ràng, quy trình thủ tục chặt chẽ, chế tài và biện pháp nghiêm khắc; không những đảm bảo giám sát đúng việc, đúng địa chỉ, mà còn phải bảo đảm thực thi các yêu cầu, đề xuất, kiến nghị phát sinh từ công tác giám sát. Có như vậy, hiệu quả của hoạt động giám sát của HĐND mới đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển của các địa phương, nhất là phải trở thành một cơ quan kiểm tra và giám sát hữu hiệu khi Chủ tịch xã, thị trấn có vị thế và vai trò quan trọng khi được dân bầu trực tiếp.

Chính quyền cơ sở là trung tâm của hệ thống chính trị cấp cơ sở, là chỗ dựa của Đảng và Nhà nước để thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh trong tiến trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, đưa đất nước ta vững bước trên con đường hội nhập và phát triển. Với ý nghĩa đó, hy vọng rằng, Đảng Cộng sản Việt Nam, Quốc hội, Chính phủ sẽ sớm khẩn trương thể chế hóa các chủ trương một cách đồng bộ, toàn diện, cụ thể và sâu sát về cấp cơ sở, để chính quyền và cán bộ của cấp này thực hiện tốt vai trò và nhiệm vụ của mình, thiết thực đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp cách mạng trong thời kỳ đổi mới đất nước trên con đường tiến lên chủ nghĩa xã hội.

Một vài phương hướng, giải pháp nêu ra trong Luận văn nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở mặc dù đã được tác giả trăn trở suy nghĩ qua thực tiễn nghiên cứu, tìm hiểu về chính quyền cơ sở trên địa bàn tỉnh Hà Nam, song chắc chắn không tránh khỏi những hạn chế nhất định, tác giả hy vọng sẽ nhận được sự góp ý, phản biện chân thành, quý báu để đề tài luận văn được hoàn thiện hơn, góp tiếng nói nhỏ bé trong công cuộc đổi mới của đất nước.