

# ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN PHƯỜNG Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

*Đàm Bích Hiền\**

## 1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền phường ở nước ta hiện nay

### 1.1. Vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của chính quyền phường

Chính quyền địa phương ở nước ta theo Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) năm 2003 được tổ chức thành 3 cấp tương ứng với các đơn vị hành chính gồm cấp tỉnh (bao gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện (gồm huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, và cấp xã (gồm xã, phường, thị trấn). Mỗi cấp đều có HĐND và UBND. Như vậy có thể thấy chính quyền cấp xã là một bộ phận hợp thành của chính quyền địa phương và là cấp thấp nhất (còn gọi là cấp cơ sở) trong hệ thống chính quyền địa phương. Cũng như các cấp chính quyền địa phương khác, chính quyền cấp xã gồm có HĐND và UBND là bộ máy thực thi quyền lực nhà nước trong phạm vi xã, phường, thị trấn. Chính quyền cấp xã gồm có chính quyền xã, thị trấn được tổ chức tại khu vực nông thôn và chính quyền phường được tổ chức ở các đô thị. Từ đó có thể khẳng định *Chính quyền phường là một bộ phận hợp thành của chính quyền địa phương ở đô thị bao gồm HĐND phường là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương do nhân dân phường trực tiếp bầu ra và UBND do HĐND thành lập nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở phường 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.*

Vị trí, tính chất pháp lý của HĐND và UBND phường được pháp luật qui định chung

trong vị trí tính chất pháp lý của HĐND và UBND các cấp.

#### 1.1.1 Vị trí pháp lý của chính quyền phường trong bộ máy nhà nước

- *Vị trí, tính chất pháp lý của HĐND phường*

HĐND theo Điều 1 của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 được qui định là cơ quan quyền lực của nhà nước ở 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.

- *Vị trí, tính chất pháp lý của UBND phường*

UBND được Điều 2 của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 qui định là cơ quan chấp hành của HĐND do HĐND bầu ra, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

- *Mối quan hệ giữa HĐND và UBND phường*

Theo nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta là tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, do đó ở phường, HĐND phường là cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại diện cho nhân dân phường có quyền bầu và bãi nhiệm UBND phường. UBND phường là cơ quan chấp hành của HĐND phường, chịu trách nhiệm thực thi những nghị quyết của HĐND và chịu sự kiểm tra giám sát của HĐND phường. Đây chính là quan hệ phụ thuộc của cơ quan hành chính nhà nước vào cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Tuy nhiên UBND phường là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nên có sự độc lập tương đối với HĐND trong việc thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn trong lĩnh vực quản lý nhà nước ở phường và còn phải chịu sự chỉ đạo của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp. Như vậy,

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

quan hệ giữa HĐND và UBND phường thể hiện sự thống nhất chính trị trong tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương nhưng vẫn đảm bảo mỗi cơ quan có những chức năng, nhiệm vụ riêng do nhà nước trao cho không đồng nhất với nhau để cùng thực hiện tốt việc quản lý nhà nước trên địa bàn phường.

### 1.1.2 Vai trò của chính quyền phường trong hệ thống chính quyền địa phương ở đô thị

Theo Hiến pháp 1992, chính quyền địa phương ở các đô thị được chia thành 3 cấp: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương - quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh- phường. Các cấp chính quyền địa phương ở đô thị có những vị trí, tính chất khác nhau có thể chia thành 3 loại: cấp chính sách, cấp trung gian và cấp thực thi chính sách. Chính quyền phường là cấp thực thi chính sách, là cấp chính quyền thấp nhất (cơ sở), do vậy có những vai trò cơ bản sau:

- Ở đô thị các chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật muốn đi vào cuộc sống phải thông qua hoạt động của chính quyền phường, phải được thực hiện ở phường thành phong trào hành động của nhân dân, thông qua những sáng kiến và nỗ lực của nhân dân.

- Chính quyền phường là cấp chính quyền gần dân nhất, là nơi trực tiếp tổ chức các hoạt động quản lý, điều hành các công việc hành chính ở cơ sở và trực tiếp tổ chức thi hành pháp luật. Đây cũng là cấp chính quyền có khả năng phát hiện và ngăn chặn sớm nhất các hành vi vi phạm pháp luật. Do vậy chính quyền phường có vai trò rất quan trọng đảm bảo trật tự, an toàn xã hội, vệ sinh môi trường.

- Chính quyền phường có vai trò quyết định trong việc đảm bảo thực hiện dân chủ, đảm bảo nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân bởi vì chính quyền phường là cấp chính quyền trực tiếp liên hệ với dân, giải quyết các công việc của dân, lắng nghe ý kiến, nguyện vọng của nhân dân, gắn bó với đời sống nhân dân. Thông qua đó nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, thực hiện quyền tham gia

vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước.

### 1.1.3 Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường

Hiện nay chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường được điều chỉnh chủ yếu trong Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

#### *- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND phường*

HĐND phường có chức năng 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 mọi mặt, 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 nhà nước. HĐND có quyền giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương, các tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và mọi công dân ở địa phương trong việc tuân theo pháp luật và thực hiện nghị quyết của HĐND. Chức năng này được thể hiện thông qua những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND phường trong việc quyết định các vấn đề quan trọng ở phường trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, y tế, xã hội và đời sống, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, bảo vệ tài nguyên, môi trường, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, trong lĩnh vực thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, trong lĩnh vực thi hành pháp luật, trong việc xây dựng chính quyền địa phương, trong quản lý đô thị trên địa bàn phường, trong việc giám sát các cơ quan, tổ chức và công dân ở phường tuân theo pháp luật và nghị quyết của HĐND.

#### *- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường*

UBND phường có chức năng chấp hành hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của HĐND phường, đồng thời thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương. Chức năng của UBND phường được thể hiện thông qua những nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường trong việc tổ chức thực hiện pháp luật, nghị quyết của HĐND phường trên các lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và tiểu thủ công nghiệp, xây dựng, giao thông

vận tải, giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá và thể dục thể thao, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, thi hành pháp luật ở địa phương, trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo cũng như trong quản lý đô thị trên địa bàn phường.

#### 1.1.4 Tổ chức của chính quyền phường

##### *- Tổ chức của HĐND phường*

Để đảm bảo là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, pháp luật qui định HĐND gồm các đại biểu do nhân dân phường bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. HĐND có thường trực HĐND nhằm điều hoà, phối hợp hoạt động của HĐND, giữ mối liên hệ với đại biểu HĐND nhằm giúp HĐND thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình. HĐND phường có nhiệm kỳ 5 năm và hoạt động theo nguyên tắc tập thể, biểu quyết theo đa số.

##### *- Tổ chức của UBND phường*

UBND phường do HĐND phường bầu gồm có Chủ tịch UBND, các Phó Chủ tịch UBND và các Ủy viên uỷ ban. Kết quả bầu phải được Chủ tịch UBND nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Cách thức tổ chức UBND nhằm bảo đảm cho UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, đồng thời cũng đảm bảo sự chỉ đạo của cơ quan hành chính cấp trên. UBND làm việc theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo kết hợp với trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch Ủy ban. Giúp việc cho UBND phường còn có các ban là cơ quan tham mưu cho UBND trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý của mình đồng thời chịu sự chỉ đạo của cơ quan chuyên môn nghiệp vụ cấp trên. Đây chính là sự thể hiện của nguyên tắc kết hợp giữa quản lý theo ngành và theo lãnh thổ trong quản lý nhà nước.

#### **1.2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền phường ở nước ta hiện nay**

Trên cơ sở những qui định cơ bản trên của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 về tổ chức và hoạt động của chính quyền phường, sau cuộc bầu cử HĐND và UBND, năm 2004 ở nước ta, tính đến tháng 6/2005 chính quyền phường đã được tổ chức ở 1.186 phường (Nguồn số

liệu của Bộ Nội vụ). Qua thực tiễn hoạt động có thể thấy tổ chức và hoạt động của chính quyền phường hiện nay có những ưu điểm và những hạn chế sau:

##### *\* Ưu điểm:*

Do có những đổi mới trong qui định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 về tổ chức và hoạt động của chính quyền các cấp nói chung và chính quyền phường nói riêng nên HĐND và UBND phường đã hoạt động có hiệu quả hơn thể hiện ở những điểm sau:

- HĐND phường đã nâng cao một bước vai trò của mình của để khắc phục tính hình thức trong hoạt động, đảm bảo cho HĐND thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân phường, cụ thể :

+ Việc thành lập thường trực HĐND phường theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã giúp cho hoạt động của HĐND phường thuận lợi hơn.

+ Căn cứ vào qui định mới của pháp luật về việc HĐND phường có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do HĐND bầu, một số HĐND phường đã bước đầu thực hiện quyền này làm tăng vai trò của HĐND đối với UBND.

+ Trình tự, thủ tục tổ chức thực hiện các hoạt động giám sát của HĐND phường đã được pháp luật qui định cụ thể, chi tiết hơn trước đây đã giúp cho HĐND phường thực hiện tốt hơn chức năng giám sát của mình.

- Tổ chức của UBND phường được Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 điều chỉnh theo hướng tinh giản, gọn nhẹ với số lượng thành viên ít hơn trước, sự phân định trách nhiệm giữa tập thể UBND và Chủ tịch UBND rõ hơn, do đó làm cho hoạt động của UBND phường có hiệu quả hơn. Tùy theo số lượng dân cư mà các phường được bổ sung thêm cán bộ về địa chính, tư pháp... Vì vậy, trong thực tế, các phường có diện tích lớn, dân cư đông có thể thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quản lý của mình, khắc phục được hiện tượng cào bằng về tổ chức giữa các phường.

- Đã có sự phân biệt trong qui định của pháp luật giữa nhiệm vụ, quyền hạn của chính

quyền phường và chính quyền xã thể hiện chính quyền phường bên cạnh những nhiệm vụ giống như chính quyền xã, được qui định thêm một số nhiệm vụ trong lĩnh vực quản lý đô thị trên địa bàn phường.

*\* Hạn chế:*

- Tuy đã có sự phân biệt ở mức độ nhất định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường và chính quyền xã nhưng về cơ bản, tổ chức và hoạt động của chính quyền phường, xã được pháp luật qui định giống nhau trong khi phường và xã có nhiều điểm khác nhau làm cho hiệu quả hoạt động của chính quyền phường còn bị hạn chế.

- Những nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND phường được pháp luật qui định trong các lĩnh vực rất rộng, rất nhiều nhưng trong thực tế có những nhiệm vụ quyền hạn khó có thể thực hiện được. Ví dụ như nhiệm vụ của UBND phường quản lý việc đi lại của người nước ngoài ở địa phương hoặc quản lý, kiểm tra, bảo vệ việc sử dụng nguồn nước trên địa bàn theo qui định của pháp luật... Trong thực tế ở đô thị những vấn đề này do các cơ quan chức năng chuyên môn ngành dọc giải quyết. Mặt khác, với cơ cấu tổ chức của chính quyền phường theo như qui định của pháp luật hiện nay khó có thể thực hiện tốt được tất cả những nhiệm vụ này.

- Mặc dù có chủ trương của Đảng và nhà nước tăng cường phân cấp cho chính quyền cơ sở nhưng những qui định của pháp luật về nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền phường hiện nay chưa thể hiện rõ vấn đề này. Có những vấn đề chính quyền phường có thể thực hiện tốt, thuận tiện cho nhân dân cũng chưa phân cấp cho phường.

- Phường là đơn vị hành chính cơ sở ở đô thị là những trung tâm về kinh tế, thương mại, công nghiệp, nơi tập trung dân cư có trình độ dân trí cao nhưng trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền phường mặc dù đã được quan tâm, nhưng do pháp luật qui định chung tiêu chuẩn, chế độ cho cán bộ phường giống như cán bộ xã, do vậy chưa phù hợp, chưa đáp ứng được nhu cầu quản lý nhà nước tương đối phức tạp ở đô thị.

- Về tài chính cho hoạt động của chính quyền phường tuy đã có những cải cách nhưng theo qui định của pháp luật hiện nay thì hệ thống ngân sách ở nước ta mang tính lồng ghép, ngân sách cấp dưới là một bộ phận của ngân sách cấp trên nên sự tự chủ về tài chính của chính quyền phường còn hạn chế. Điều này làm cho việc thực thi nhiều nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền phường gặp khó khăn vì kinh phí hạn chế, không chủ động được và chưa tận dụng được hết những nguồn lực ở địa phương.

## **2. Sự cần thiết đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền phường trong giai đoạn hiện nay**

Công cuộc đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo đã và đang được thực hiện đã tác động sâu sắc đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội đòi hỏi chính quyền các cấp trong đó có chính quyền phường phải đổi mới cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thể hiện ở những khía cạnh cơ bản sau:

- Trong giai đoạn hiện nay chúng ta đang xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, 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, đặc biệt là giám sát, kiểm tra hoạt động của cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước. Chính quyền phường có vị trí vai trò là chính quyền cơ sở ở đô thị, là cầu nối trực tiếp giữa nhà nước và nhân dân, là cấp chính quyền gần gũi nhất với nhân dân. Chính vì vậy so với các cấp chính quyền khác ở đô thị như chính quyền thành phố, quận thì chính quyền phường có nhiều thuận lợi trong việc tổ chức cho nhân dân thực hiện quyền làm chủ, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội cả bằng hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền phường sẽ góp phần củng cố, tăng cường quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở, nhằm góp phần xây dựng và hoàn thiện nhà

nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân trong giai đoạn hiện nay

- Đảng và nhà nước ta đề ra chủ trương đổi mới và nâng cao chất lượng của hệ thống chính trị ở cơ sở, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn hiện nay. Chủ trương này được thể hiện trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã phường và thị trấn. Chính quyền phường là một bộ phận quan trọng của hệ thống chính trị ở cơ sở cũng đứng trước yêu cầu phải đổi mới tổ chức và hoạt động nhằm góp phần xây dựng hệ thống chính trị cơ sở trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả ở các đô thị.

- Công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia mà nhà nước đang tiến hành cũng đòi hỏi

Năm	Số ĐVHC cơ sở	Số xã	Số phường	Số thị trấn
1990	9.959	8.761	791	407
2000	10.511	8.930	1.017	564
6/2005	10.831	9.062	1.186	583

So sánh năm 2005 với 1990, tổng số đơn vị hành chính cơ sở tăng 108,75%, số xã tăng 103,43% số phường tăng 149,93%, số thị trấn tăng 143,24% (Nguồn số liệu: Bộ Nội vụ - Vụ Chính quyền địa phương).

Theo số liệu trên cho thấy trong 15 năm qua số lượng đơn vị hành chính ở cơ sở thường xuyên biến động theo xu hướng tăng lên. Tuy nhiên khu vực đô thị có số lượng đơn vị hành chính tăng nhanh hơn khu vực nông thôn. Đô thị hoá với tốc độ nhanh sẽ kéo theo nhiều sự biến đổi khác như cơ cấu và phân bố dân cư, cơ cấu kinh tế-xã hội, cơ sở hạ tầng đô thị... đòi hỏi chính quyền ở đô thị các cấp trong đó có chính quyền phường phải giải quyết. Điều đó sẽ dẫn đến nhu cầu chính quyền phường phải đổi mới tổ chức và hoạt động nhằm giải quyết tốt những yêu cầu mới đặt ra trong quá trình đô thị hoá.

### **3. Những giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền phường trong giai đoạn hiện nay**

Từ thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền phường và căn cứ vào vị trí, vai

phải đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền phường. Thực hiện việc cải cách nền hành chính quốc gia trong thời gian qua đã góp phần quan trọng vào sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Một trong những nội dung của cải cách nền hành chính nhà nước là cải cách tổ chức bộ máy hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động. Muốn đạt được mục tiêu này đòi hỏi các cơ quan trong bộ máy hành chính trong đó có chính quyền phường phải đổi mới tổ chức và hoạt động của mình.

- Tốc độ đô thị hoá ở nước ta hiện nay diễn ra tương đối mạnh mẽ. Chúng ta có thể thấy rõ điều này qua các số liệu biến động về đơn vị hành chính cấp cơ sở ở nước ta từ năm 1990 đến năm 2005:

trò của chính quyền phường, vào những yêu cầu, quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở nói chung và chính quyền phường nói riêng của Đảng và nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay, có thể đề xuất một số giải pháp sau để đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền phường.

#### **3.1. Cần đổi mới qui định của pháp luật về tổ chức các cấp chính quyền ở đô thị**

Xác định mô hình tổ chức và hoạt động thích hợp của chính quyền phường trong giai đoạn hiện nay trước tiên phải đặt trong tương quan với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở đô thị. Hiện nay chính quyền địa phương ở đô thị ở nước ta theo qui định của pháp luật được chia thành 3 cấp: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cấp huyện quận, thị xã thuộc tỉnh, cấp cơ sở là phường. Với những đặc điểm của đô thị khác biệt với nông thôn về vị trí, vai trò, về kinh tế, dân cư đặc biệt là tính liên hoàn, không phân chia theo địa giới hành chính của cơ sở hạ tầng thì việc tổ chức chính quyền 3 cấp ở đô thị như qui định của pháp luật hiện nay là chưa phù hợp, không đảm bảo tính nhất quán trong quản

lý nhà nước ở đô thị. Kinh nghiệm của các nước về chính quyền ở các đô thị là thường chỉ tổ chức một cấp chính quyền, ví dụ như ở Singapore là một quốc gia thành phố, chỉ có một cấp chính quyền đã thực hiện tốt những yêu cầu của quản lý nhà nước ở đô thị. Quá trình hình thành và phát triển của chính quyền địa phương ở nước ta cho thấy vào những năm 1945 đến trước năm 1980, chính quyền ở những đô thị ở nước ta theo qui định của pháp luật chỉ tổ chức 2 cấp chính quyền là cấp thành phố và cấp khu phố. Do vậy, chính quyền địa phương ở đô thị chỉ nên tổ chức thành 2 cấp chính quyền là cấp thành phố và cấp phường. Như vậy sẽ đảm bảo sự quản lý thống nhất, tránh qua cấp trung gian trong việc quản lý những lĩnh vực vốn mang tính thống nhất ở đô thị, không chia cắt, không phụ thuộc vào địa giới hành chính. Hai cấp chính quyền này đều có HĐND và UBND để đảm bảo thực hiện quyền lực của nhân dân, đảm bảo bản chất nhà nước của dân, do dân, vì dân.

### **3.2. Cần sửa đổi những qui định về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của chính quyền phường cho phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước của chính quyền cơ sở ở đô thị trong giai đoạn hiện nay**

Mặc dù Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có sự phân biệt nhất định trong việc qui định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường so với chính quyền xã bằng cách giữ nguyên những nhiệm vụ quyền hạn giống như chính quyền xã nhưng có bổ sung thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn về quản lý đô thị của riêng phường nhưng về cơ bản tổ chức và hoạt động của chính quyền phường hiện nay được pháp luật điều chỉnh gần giống với chính quyền xã. Phường và xã có những điểm khác biệt nhau rất lớn nên việc qui định như vậy làm hạn chế hiệu quả hoạt động của chính quyền phường. Có thể thấy phường và xã có những điểm khác nhau cơ bản thể hiện sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn ở các mặt sau:

*Về vị trí, vai trò:* Phường nằm trong 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, thành phố và thị xã.

*Về kinh tế:* Nếu kinh tế ở nông thôn chủ yếu là kinh tế đơn ngành, nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp chiếm tỷ trọng lớn thì kinh tế ở phường là kinh tế đa ngành, chủ yếu là phi nông nghiệp tập trung trên các lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ... có tốc độ tăng trưởng cao, tập trung nguồn thu chủ yếu của ngân sách địa phương.

*Về địa giới hành chính:* Địa giới hành chính của phường chỉ có ý nghĩa trong quản lý hành chính nhà nước còn trong mọi lĩnh vực hoạt động khác hầu như không có sự phân biệt địa giới hành chính. Về kinh tế, văn hoá, điện, nước... đều được quản lý trực tiếp theo ngành dọc.

*Về dân cư:* Ở phường mật độ dân số cao, thành phần dân cư đa dạng, phức tạp, nguồn gốc rất khác nhau từ nhiều nơi tập trung lại, không thuần nhất mang theo những phong tục tập quán, lối sống khác nhau, liên kết lỏng lẻo. Người dân có trình độ học thức và trình độ dân trí cao hơn ở nông thôn. Ở nông thôn, dân cư đơn giản, thuần nhất, gắn kết với nhau từ lâu đời có tính truyền thống và huyết thống tạo nên những bản sắc, phong tục, tập quán riêng của từng tỉnh, huyện, xã, thôn, làng, ấp, bản. Do đó quản lý dân cư đô thị khó khăn và phức tạp hơn nhiều so với nông thôn.

*Về cơ sở hạ tầng:* Cơ sở hạ tầng ở đô thị đồ sộ gấp nhiều lần nông thôn, thể hiện sự đồng bộ, tính thống nhất cao, có nhiều mạng lưới xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, đòi hỏi quản lý tập trung theo chuyên ngành, không thể phân tán, cắt khúc trong quản lý và không thể phân cấp quản lý cho phường về cơ sở hạ tầng.

Từ những điểm khác biệt nêu trên, có thể thấy rằng ở xã các hoạt động diễn ra trong địa giới hành chính của xã. Hoạt động kinh tế của xã độc lập hơn phường. Tư liệu sản xuất và địa bàn sản xuất của nhân dân chủ yếu nằm trong địa giới hành chính của xã, do chính quyền xã trực tiếp quản lý, điều hành. Mọi hoạt động quản lý của chính quyền xã liên quan trực tiếp đến mọi người dân trong xã. Chính quyền xã

vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, vừa là cơ quan tự quản của xã. Còn đối với phường, chính quyền phường không quản lý toàn diện về kinh tế trên địa bàn, các lĩnh vực khác đều được quản lý trực tiếp theo hệ thống ngành, chính quyền phường chỉ tiến hành cơ chế cộng quản. Do vậy chính quyền phường chỉ thực hiện một số việc quản lý hành chính nhà nước theo pháp luật và một số nhiệm vụ cấp trên giao. Quản lý nhà nước ở phường phải tiến hành nhiều nội dung phức tạp, nhiều hoạt động giao dịch giữa chính quyền với công dân và tổ chức trên địa bàn. Có nhiều vấn đề ở đô thị trở thành bức xúc như xây dựng không phép, trái phép, lấn chiếm đất công, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường, trật tự, an toàn giao thông. Chính quyền phường chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước, tính chất là cơ quan tự quản không rõ nét như chính quyền xã.

Sự khác biệt giữa phường và xã cho thấy quản lý nhà nước ở phường không giống về tính chất so với quản lý nhà nước ở xã nên mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền phường cần phải được pháp luật qui định khác với chính quyền xã để phù hợp với đặc điểm của quản lý nhà nước ở đô thị. Cụ thể:

- Về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường:

Đối với chính quyền phường, những nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật qui định hiện nay có một số nhiệm vụ, quyền hạn chưa phù hợp với đặc điểm của quản lý nhà nước ở đô thị do vậy không đảm bảo tính khả thi như nhiệm vụ quyết định biện pháp thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm, quyết định việc xây dựng, tu sửa trường lớp, công trình văn hoá thuộc địa phương quản lý, quyết định biện pháp đảm bảo giữ gìn vệ sinh, xử lý rác thải, phòng chống dịch bệnh, biện pháp bảo vệ môi trường trong phạm vi quản lý... của HĐND phường. Thực chất việc thực hiện các nhiệm vụ này mang tính thống nhất ở đô thị. Ví dụ về kinh tế, phường không quản lý tư liệu sản xuất, hầu như không quản lý đối tượng sản xuất, kinh doanh mà chỉ quản lý các hộ kinh doanh nhỏ thường chiếm 5-7% tổng số hộ sản xuất, kinh doanh trên địa bàn nên HĐND phường không có khả năng quyết định

được vấn đề này mà phải do cấp trên quyết định. Tương tự như vậy một số nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường trong lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội... cũng không có tính khả thi hoặc thực hiện rất hạn chế. Do vậy những nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, xây dựng chính quyền đô thị, pháp luật nên giao cho chính quyền cấp trên trực tiếp thực hiện không nên qui định cho chính quyền phường như Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 hiện nay. Trên cơ sở xác định mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị chỉ gồm 2 cấp: cấp thành phố và phường, pháp luật cần xác định lại nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường theo hướng phường không quản lý toàn diện các hoạt động, nhất là các hoạt động sản xuất như chính quyền xã mà tập trung vào việc quản lý đô thị, dân cư, văn hoá, xã hội, môi trường.

- Về cơ cấu tổ chức của chính quyền phường

Pháp luật cần qui định cơ cấu tổ chức cho phù hợp với việc xác định lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường. Đối với UBND phường, cơ cấu tổ chức cần hợp lý, gọn nhẹ phù hợp với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền cơ sở ở đô thị. Hiện nay UBND phường có các Ban là cơ quan chuyên môn để giúp UBND thực hiện việc quản lý các lĩnh vực. Thực chất gọi là Ban nhưng mỗi ban chỉ có 1-2 người tạo nên cơ chế làm việc công kênh, làm giảm bớt vai trò của các Ủy viên Ủy ban phụ trách các lĩnh vực. Để tinh giản, gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả, pháp luật nên qui định bỏ các Ban và nhiệm vụ của các Ban nên giao trực tiếp cho các Ủy viên Ủy ban và các công chức chuyên môn của lĩnh vực đó thực hiện. Đối với các chức danh chuyên môn, cần tăng cường các cán bộ quản lý đô thị và cán bộ tư pháp hộ tịch tương ứng với các loại phường đã được qui định trong Nghị định số 159 /2005/ NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ về phân loại đơn vị hành chính xã, phường thị trấn.

**3.3 Các qui định của pháp luật cần thể hiện rõ hơn quan điểm về tăng cường phân cấp quản lý đối với chính quyền cơ sở nói chung và chính quyền phường nói riêng**

Theo tinh thần của Nghị quyết Hội nghị trung ương 3 khoá VIII đề ra: “Việc nào do cấp nào giải quyết sát với thực tế hơn, có hiệu quả hơn thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp đó”, xem xét, phân cấp cho chính quyền phường những nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp gắn với trách nhiệm cũng như điều kiện thực hiện. Đặc biệt cần tăng cường phân cấp cho chính quyền phường về mặt tài chính để đảm bảo cho chính quyền phường tự chủ về tài chính, có như vậy chính quyền phường mới có thể chủ động thực hiện có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Hiện nay, theo quy định của pháp luật, HĐND ở cả ba cấp trong đó có phường đều có nhiệm vụ, quyền hạn quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Do hệ thống ngân sách ở nước ta có tính lồng ghép (ngân sách cấp dưới là một bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên) đã dẫn đến việc quyết định dự toán ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách của các cấp chính quyền địa phương bị trùng lặp, nên sự chủ động về tài chính của chính quyền phường còn bị hạn chế. Thực tế, chính quyền phường không thể quyết định và chủ động trong việc thu chi ngân sách vì ngân sách phường hoàn toàn do cấp trên quyết định, nhất là ngân sách đầu tư cho xây dựng đô thị. Do vậy pháp luật cần phải qui định cho phường được độc lập tương đối trong việc thu chi ngân sách phường bằng cách thực hiện cơ chế khoán chi cho phường.

### **3.4 Pháp luật cần qui định tiêu chuẩn, chế độ đãi ngộ thích hợp nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền phường**

Hiện nay chúng ta đã xây dựng được hệ thống chức danh, tiêu chuẩn cụ thể chung đối với các cán bộ, công chức làm việc tại xã, phường, thị trấn. Do pháp luật qui định chung đối với cả xã, phường nên so với yêu cầu của quản lý nhà nước ở đô thị, các tiêu chuẩn của các chức danh còn thấp chỉ phù hợp với xã, chưa đáp ứng được yêu cầu của tính

phức tạp trong quản lý cũng như mặt bằng dân trí tương đối cao của dân cư ở đô thị. Vì vậy, đối với các chức danh cán bộ chủ chốt và một số chức danh chuyên môn đòi hỏi yêu cầu cao ở phường như Địa chính, Tư pháp-hộ tịch..., pháp luật cần qui định trình độ chuyên môn phải tốt nghiệp đại học bên cạnh kiến thức về lý luận chính trị và quản lý nhà nước. Bên cạnh việc nâng cao tiêu chuẩn, cần có chế độ đãi ngộ thỏa đáng đối với các cán bộ, công chức làm việc tại phường. Hiện nay các công chức làm việc trong bộ máy chính quyền phường đã được hưởng chế độ chung của cán bộ, công chức nhà nước theo ngạch chuyên viên hoặc ngạch cán sự. Tuy nhiên những cán bộ chuyên trách như Chủ tịch HĐND phường, Chủ tịch UBND... lại hưởng lương theo hệ số cố định. Ví dụ: Chủ tịch Ủy ban nhân dân hưởng hệ số 1,9 mức lương tối thiểu, nếu được tái cử được hưởng thêm 5% phụ cấp hàng tháng. Qui định này chỉ thích hợp với cán bộ xã. Đối với phường, hầu như các chức vụ đó đều là những công chức đảm nhận. Nếu qui định như vậy trong thời gian 5 năm của nhiệm kỳ họ sẽ không được nâng lương. Để đảm bảo quyền lợi cho những cán bộ này, pháp luật nên qui định cho họ hưởng lương công chức và thêm chế độ phụ cấp chức vụ, nếu như họ chuyển sang việc khác họ sẽ thôi hưởng phụ cấp chức vụ.

### **3.5 Các văn bản pháp luật cần qui định riêng về tổ chức và hoạt động của chính quyền phường không nên qui định chung với chính quyền xã như hiện nay**

Hiện nay, về tổ chức và hoạt động của chính quyền phường được Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và các văn bản pháp luật khác qui định chung với chính quyền xã. Với những điểm khác biệt về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức đã được phân tích trên, các văn bản pháp luật cần tách riêng qui định về tổ chức và hoạt động của chính quyền phường ra khỏi qui định về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã. Tiến tới có thể nghiên cứu xây dựng một đạo luật riêng về chính quyền địa phương ở các đô thị trong đó có chính quyền phường.