

# **BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG THEO MÔ HÌNH MỚI NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN QUAN TÂM**

PGS.TS VÕ KIM SƠN\*

**N**ghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khoá X của Đảng về “*Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước*” đã đề ra 10 phương hướng và giải pháp lớn. Nhóm giải pháp thứ năm của Nghị quyết đề cập đến một nội dung rất mới, đó là cải cách lại cơ cấu chính quyền địa phương (CQDP) theo hướng bỏ Hội đồng nhân dân (HĐND) huyện và tương đương và HĐND cấp phường. Theo đó, ở các cấp này chỉ còn Ủy ban nhân dân (UBND). Đây là một bước thay đổi rất cơ bản tổ chức bộ máy thực thi quyền hành pháp ở Việt Nam. Bài viết này trao đổi một số ý kiến xung quanh vấn đề này nhằm góp phần thực hiện tốt tổ chức bộ máy theo mô hình mới.

1. Bộ máy chính quyền địa phương qua các loại văn bản pháp luật hiện hành.

Qua các bản *Hiến pháp* cũng như luật, các cấp CQDP ở Việt Nam tồn tại hai chủ thể với hai tư cách khác nhau: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đồng thời là cơ quan mang tính chất đại diện cho nhân dân địa phương; thực thi các hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) trên địa bàn lãnh thổ mang tính địa phương. UBND các cấp vừa là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (HĐND), vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Mô hình này xét trên nguyên tắc của phân cấp quản lý, UBND các cấp có hai tư cách:

- Là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, thực chất là cơ quan hành chính nhà nước tản quyền đặt tại địa phương để thực hiện chức năng hành chính nhà nước

theo sự phân cấp của Chính phủ. Cách thức tổ chức này tạo ra một hệ thống thứ bậc của tản quyền.

- UBND là cơ quan chấp hành của HĐND với mức độ tự quản nhất định (devolution). Do đó, UBND có trách nhiệm triển khai thực hiện các công việc quản lý mang tính chất địa phương (tỉnh, huyện, xã). Trên nguyên tắc của phân cấp quản lý, HĐND được thực hiện theo nguyên tắc trao quyền; trong khi đó, UBND được thực hiện theo nguyên tắc ủy quyền. Đồng thời UBND lại là cơ quan chấp hành của HĐND. Điều này tạo cho UBND tính phức tạp, khó khăn trong hoạt động quản lý.

Với cả hai tư cách trên, UBND vừa thực hiện chức năng tản quyền (đại diện) của chính quyền cấp trên, vừa thực hiện những công việc ủy quyền của HĐND. Mặt khác, mối quan hệ giữa HĐND với các cơ quan nhà nước cấp trên cũng mang tính đa chiều. Theo quy định của *Pháp lệnh Giám sát và hướng dẫn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội*, hướng dẫn kiểm tra của Chính phủ đối với HĐND thì HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương nhưng chịu sự giám sát và hướng dẫn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chịu sự hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ.

Trên thế giới, một số nước có mô hình CQDP có hội đồng, nhưng tính chất địa phương tự quản của hội đồng (hoặc hội đồng đại diện) rất cụ thể và phân biệt, độc lập với chủ thể là ủy quyền hay tản quyền của cơ quan hành chính cấp trên tại địa

\* Học viện Hành chính.

phương. Hội đồng trong trường hợp này cũng có cơ cấu tổ chức riêng của mình nhằm thực hiện những công việc mang tính chất tự quản của địa phương, phân biệt với những công việc mà chính quyền cấp trên ủy quyền hay các cơ quan tản quyền của cấp trên đặt tại địa phương. Hội đồng đại diện và bộ máy thực thi hoạt động của hội đồng độc lập tương đối với chính quyền cấp trên.

Ở nước ta, hệ thống pháp luật hiện hành chia lãnh thổ thành: tỉnh, huyện và xã. Về nguyên tắc pháp luật, mỗi một đơn vị lãnh thổ đó đều có HĐND và UBND. Như vậy, về nguyên tắc, chúng ta đồng nhất khái niệm phân chia địa giới lãnh thổ với CQDP

**2. Một số nhận xét về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện hành.**

*Trước hết*, từ giác độ không gian lãnh thổ, xã, huyện, tỉnh có không gian lãnh thổ được xác định thông qua địa giới hành chính (ĐGHČ). Mỗi một huyện bao gồm ĐGHČ của nhiều xã; mỗi một tỉnh bao gồm ĐGHČ của nhiều huyện. Chính vì có sự chồng lấn về ĐGHČ này mà khái niệm quản lý theo lãnh thổ có những sự chồng chéo. Cấp nào cũng làm kinh tế trên địa bàn lãnh thổ là một ví dụ. Sự chồng lấn lãnh thổ giữa trung ương, tỉnh, huyện và xã, nếu không xem xét cụ thể thì trên địa bàn lãnh thổ (cấp xã) chịu sự quản lý của cả bốn cấp.

*Hai là*, mỗi một đơn vị ĐGHČ như trên ở nước ta (trung ương, tỉnh, huyện và xã) các cơ quan chính quyền được pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn (mặc dù mức độ cụ thể chưa cao). Trên nguyên tắc của phân cấp quản lý, đó là dạng phân cấp mang tính pháp lý cao và cũng chính là dạng trao quyền (pháp lý) cho từng cấp

*Ba là*, do có sự chồng lấn về không gian lãnh thổ của cả bốn loại đơn vị ĐGHČ, nên trong những vấn đề khó khăn nhất cần phải được quan tâm là xác định để không chồng chéo nhiệm vụ và quyền hạn của từng loại đơn vị ĐGHČ. Nguyên tắc cơ bản phải được xem xét trong cách tiếp cận trao quyền quản lý là, vấn đề cần quản lý chỉ được trao cho một đơn vị với đầy đủ quyền hạn và trách nhiệm để thực thi công việc đó một cách tốt nhất. Trên phương diện lý luận

chung về cách tổ chức CQDP theo nguyên tắc trao quyền (pháp luật), không thể có một loại công việc nào xảy ra trên ĐGHČ đã được xác định lại do nhiều chủ thể trên các ĐGHČ chịu trách nhiệm và có quyền hạn để xử lý. Do đó, về nguyên tắc, huyện chỉ có thể được trao *nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện các hoạt động quản lý những vấn đề mang tính liên xã*, tức là những vấn đề không thể thực hiện độc lập của một xã (một đơn vị hành chính độc lập tương đối). Huyện có vai trò thực hiện nhiệm vụ và có đủ quyền hạn để thực hiện và cần nhận được sự phối hợp giữa các xã trên cùng địa bàn huyện. Những công việc của huyện đảm nhận mang tính vĩ mô hơn so với những hoạt động tác nghiệp hàng ngày của xã và tác động đến toàn bộ địa bàn lãnh thổ của huyện. Nếu so sánh về mặt số lượng, số công việc này sẽ hạn chế hơn so với xã.

Tỉnh sẽ thực hiện những nhiệm vụ và có đủ quyền hạn để thực thi các loại nhiệm vụ mang tính vĩ mô hơn so với huyện. Đó chính là những nhiệm vụ mang tính liên huyện, những nhiệm vụ này không thể thực hiện được bởi một huyện riêng lẻ. Tỉnh (gồm các cơ quan của tỉnh) chịu trách nhiệm thực hiện các công việc nói trên dựa trên cơ sở phối hợp với các huyện. Tính chất công việc do tỉnh đảm nhận mang tầm vĩ mô và tác động đến tất cả các địa bàn lãnh thổ của tỉnh. Những hoạt động đó mang tính phức tạp hơn, khó khăn hơn và đòi hỏi cao hơn về tầm nhìn chiến lược, do vậy cần phải có mối quan hệ chặt chẽ với trung ương để có thể đưa ra định hướng xác thực. Xét về mặt số lượng, công việc này sẽ ít hơn so với công việc hàng ngày của cấp huyện, xã.

*Bốn là*, mặc dù chúng ta đã thực hiện nguyên tắc trao quyền (pháp lý) cho các chủ thể trên các địa bàn lãnh thổ theo đơn vị ĐGHČ (gọi chung là CQDP), nhưng trên thực tế, tính thứ bậc lại thể hiện rất cao, do đó tạo ra một cơ chế không rõ ràng giữa HĐND và UBND cùng cấp với CQDP cấp trên mà thực chất là với UBND cấp trên. Điều này làm cho vai trò hoạt động QLNN trên địa bàn lãnh thổ (xã, huyện,...) của HĐND với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa bàn lãnh thổ không rõ ràng.

*Năm là*, trên địa bàn lãnh thổ, CQDP

được giao nhiều nhiệm vụ nhưng có sự tách biệt giữa nhiệm vụ của HĐND và nhiệm vụ của UBND. Đây cũng chính là sự khó khăn trong quá trình triển khai chức năng, nhiệm vụ QLNN trên địa bàn lãnh thổ. Thực tế cho thấy, nhiệm vụ, quyền hạn gắn liền với QLNN trên địa bàn lãnh thổ và phải được trao thống nhất cho một loại cơ quan nhà nước trên địa bàn lãnh thổ. Cách thức triển khai tổ chức thực hiện có thể theo nhiều mô hình khác nhau. Nhưng phải dựa trên nguyên tắc: CQĐP địa bàn lãnh thổ phải chịu trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ được giao về quản lý các vấn đề ở địa bàn đó trên cơ sở giám sát, kiểm tra mang tính độc lập của các loại cơ quan nhà nước có thẩm quyền (thanh tra). Sự can thiệp của CQĐP trên địa bàn lãnh thổ rộng hơn (tỉnh đối với huyện; huyện đối với xã) cần phải được hạn chế. Quyền tự quyết định và tự chịu trách nhiệm của từng loại CQĐP cần phải được pháp luật hóa. Do đó, phải nghĩ đến mô hình cơ cấu tổ chức CQĐP trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ QLNN trên địa bàn lãnh thổ. Nhiều nước trên thế giới không tách biệt hai chủ thể: hội đồng (cơ quan đại diện do cử tri địa bàn lãnh thổ bầu) với cơ quan chấp hành (hành chính), chỉ một chủ thể thống nhất, mang tính tự quản.

3. Một số xu hướng cải cách và những vấn đề cần quan tâm khi áp dụng mô hình mới.

Trong xu hướng cải cách hành chính hiện nay về CQĐP, theo chúng tôi, một số xu hướng sau đây cần được quan tâm:

- Phân biệt QLNN địa bàn lãnh thổ mang tính đô thị và địa bàn lãnh thổ mang tính nông thôn, trên cơ sở đó thiết lập bộ máy quản lý khác nhau.

- Giảm số lượng cấp trung gian nhưng đồng thời trao nhiều quyền tự chủ cho CQĐP (đối với cấp có cả HĐND và cơ quan chấp hành của HĐND).

- Phân định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của từng cấp chính quyền (trung ương và địa phương), hạn chế can thiệp vào công việc điều hành của CQĐP từ các cấp.

Mặt khác, khi áp dụng mô hình mới cũng cần quan tâm đến tổ chức của CQĐP như: có bao nhiêu cấp CQĐP; sự khác nhau như thế nào giữa đô thị và nông thôn (mặc

dù mức độ đô thị hóa của nước ta còn thấp. Trong thực tế, việc tổ chức lại CQĐP đang là một trong những nội dung lớn của quá trình cải cách hành chính hiện nay ở nước ta. Ngay từ khi Nhà nước Việt Nam ra đời, vai trò và tầm quan trọng của CQĐP cũng đã được ghi nhận trong nhiều loại văn bản pháp luật của Nhà nước. Nhiều vấn đề mang tính lý luận và thực tiễn về tổ chức bộ máy CQĐP (cả đô thị và nông thôn) cũng đã được nghiên cứu. Một số hội thảo trong nước và quốc tế bàn về mô hình tổ chức CQĐP ở Việt Nam cũng đã được tiến hành nhằm đưa ra ý kiến chung về tổ chức CQĐP ở Việt Nam.

Theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 khóa X, cơ cấu tổ chức bộ máy CQĐP (tổ chức lại chính quyền nông thôn và tổ chức lại chính quyền đô thị) được thể hiện như sau:

- *Đối với khu vực nông thôn*, do mức độ đô thị hóa chưa cao nên có hai đơn vị ĐGHC được xếp vào khu vực đô thị là thành phố thuộc tỉnh (loại 2,3,...) và thị xã. Cơ cấu tổ chức của các thị xã, thành phố thuộc tỉnh vừa có phường, vừa có xã nên đây cũng là nét đặc biệt cần xem xét (*xem sơ đồ 1 ở cuối bài*).

- *Đối với khu vực đô thị*, bao gồm các thành phố trực thuộc trung ương (loại đặc biệt, loại 1) và các thành phố thuộc tỉnh (loại 2, 3,...), các thị xã. Do tính chất xen kẽ của đô thị nông thôn nên các thành phố trực thuộc trung ương (loại đặc biệt, loại 1) cũng có cả những đơn vị ĐGHC xã (nông thôn) và huyện. Đây là một điều đặc trưng trong quá trình đô thị hóa. Do đó, hiện nay trên các khu vực được gọi là đô thị vẫn có đơn vị ĐGHC xã, phường. Đối với đơn vị hành chính phường sẽ không tổ chức HĐND. Trên địa bàn lãnh thổ xã, vẫn thành lập HĐND (*xem sơ đồ 2 ở cuối bài*).

Tuy nhiên, việc cơ cấu tổ chức bộ máy CQĐP cần chú ý một số vấn đề sau:

Một là, theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 thì các đơn vị ĐGHC cả ba cấp (tỉnh, huyện, xã) đều có cả hai chủ thể: HĐND và UBND. Hoạt động QLNN trên địa bàn lãnh thổ của các chủ thể này theo nguyên tắc trao quyền và đã được ghi nhận bằng luật. Phân cấp quản lý trong trường hợp này

mang tính pháp lý cao. Do vậy, khi tổ chức lại theo mô hình vừa có HĐND ở một số cấp, vừa không có HĐND tại cấp huyện, quận, phường cần xem xét cụ thể mô hình phân cấp quản lý hợp lý.

*Hai là*, theo mô hình mới tại những nơi không có HĐND thì UBND là cơ quan đại diện của cấp trên (hiểu theo nghĩa là UBND huyện là đại diện cho tỉnh, UBND quận đại diện cho UBND thành phố; UBND phường đại diện cho quận,...). Có hai yếu tố sau cần làm rõ về tính đại diện:

- *Đại diện theo mô hình tản quyền (ngành dọc)*. Đó là những cơ quan quản lý hành chính nhà nước của tỉnh đặt trên địa bàn lãnh thổ có ĐGHG quy mô huyện. Như vậy, tính chất đại diện này hoàn toàn thuộc thẩm quyền quy định của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Trong trường hợp này, giống như các mô hình ngành dọc đang tồn tại, UBND thành phố trực thuộc trung ương, tỉnh sẽ quy định cụ thể công việc mà cơ quan đại diện phải làm (và do đó cũng có thể không nên gọi là UBND), quyết định mọi vấn đề liên quan đến cơ quan đại diện (bao gồm cả cơ cấu tổ chức bộ máy...). Đồng thời, theo mô hình này, UBND phường cũng là cơ quan đại diện (huyện, quận hay tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương). Họ không thể đại diện cho cơ quan đại diện, do đó, họ phải là đại diện cho UBND thành phố trực thuộc trung ương trên địa bàn phường và đại diện cho UBND thành phố thuộc tỉnh, thị xã. Trên địa bàn thành phố trực thuộc trung ương có hai loại cơ quan đại diện (UBND quận và UBND phường). Do vậy, cần xác định rõ mối quan hệ giữa hệ thống các cơ quan đại diện của UBND thành phố trên địa bàn lãnh thổ. Đồng thời phải xác định vai trò của HĐND trong việc giám sát thực thi hoạt động của các cơ quan đại diện.

- *Đại diện theo mô hình ủy quyền*. Trong mô hình này, UBND quận, huyện và phường là những chủ thể độc lập, được thành lập theo quy định của pháp luật (hiện nay theo *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* năm 2003). Mối quan hệ của các cơ quan hành chính này với các loại cơ quan hành chính khác phải được xác định rõ ràng. *Một mặt*, họ phải làm những việc theo pháp luật quy định đối với

loại chủ thể này. *Mặt khác*, họ thực hiện đại diện (mang tính ủy quyền) của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã (đối với phường). Trên nguyên tắc của mô hình ủy quyền, cấp ủy quyền phải trao lại cho họ đủ điều kiện để có thể thực thi những nhiệm vụ được ủy quyền.

*Ba là*, như trên đã nêu, tại mỗi cấp CQDP, có hai nhóm nhiệm vụ được giao cho hai loại chủ thể khác nhau. Nếu bỏ HĐND ở một cấp nào đó và áp dụng mô hình ủy quyền thì đòi hỏi phải xác định lại rất rõ nhiệm vụ nào thuộc phạm vi của UBND cấp được ủy quyền và nhiệm vụ nào thuộc nhiệm vụ sẽ được ủy quyền (việc ủy quyền này cũng có thể bị lấy lại hoặc không nhận nếu không có đủ điều kiện thực hiện). Đây là một nội dung rất quan trọng cần phải được thể hiện trong pháp luật mới.

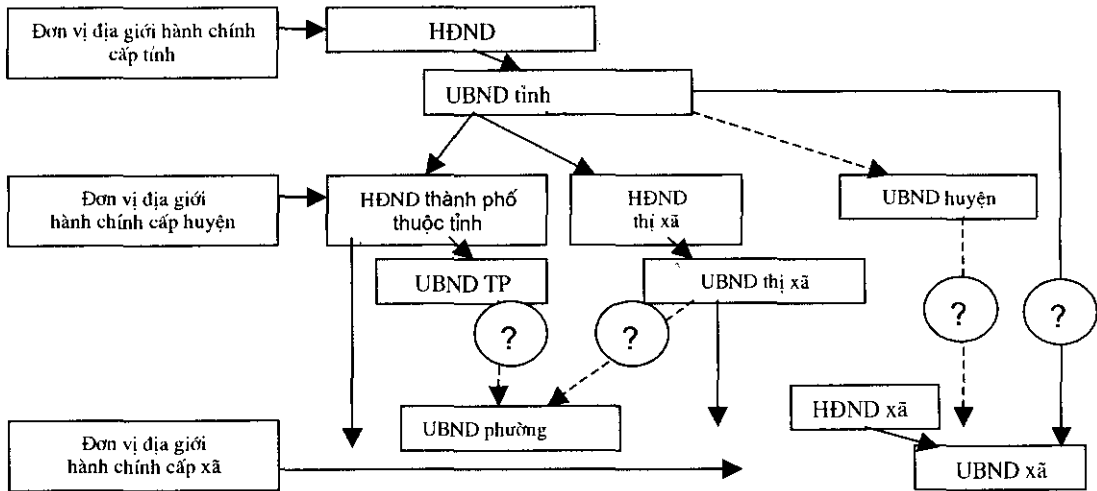
Việc bỏ HĐND các cấp tại đơn vị hành chính mang tính chất đô thị như thành phố trực thuộc trung ương để tổ chức theo đơn vị hành chính ba cấp với mô hình đại diện ở hai cấp, cần nghiên cứu để tổ chức lại đơn vị ĐGHG ở khu vực đô thị.

*Bốn là*, CQDP các tỉnh (nông thôn xen với thành thị) được phân chia thành ba loại đơn vị ĐGHG như *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* năm 2003 đã quy định. Tuy nhiên, trên một ĐGHG tỉnh lại có ba loại: đơn vị hành chính thành phố thuộc tỉnh; thị xã và huyện; đơn vị ĐGHG cơ sở có xã, phường. Trong đó, thành phố thuộc tỉnh, thị xã có cả phường và xã nên đặt ra một vấn đề cần quan tâm về tổ chức bộ máy. Theo *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* năm 2003 thì tất cả các loại đơn vị ĐGHG đều có HĐND và UBND. Còn theo mô hình mới thì trên một số đơn vị ĐGHG không có HĐND. Đồng thời, cần xác định rõ mối quan hệ giữa cơ quan đại diện của hành chính cấp trên, với cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới (có HĐND) và có UBND (cấp xã).

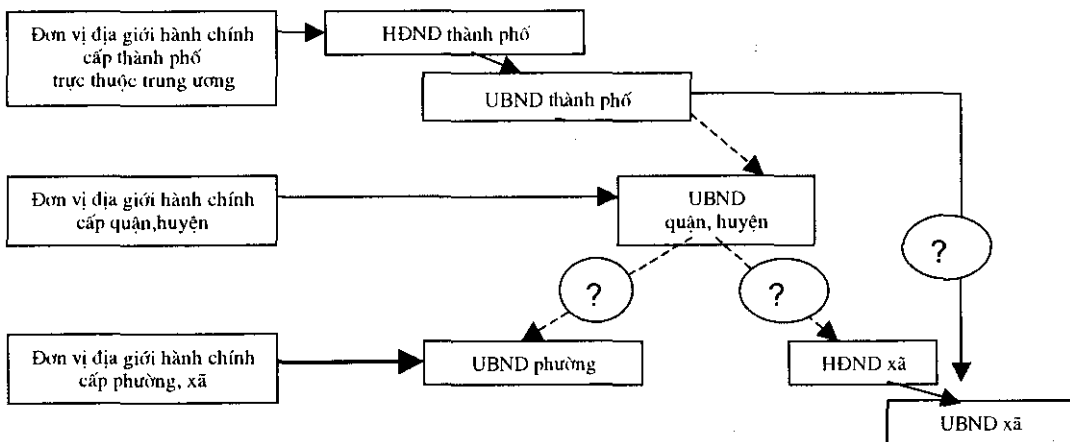
Như vậy, tổ chức lại bộ máy CQDP với đúng nghĩa của cơ quan QLNN ở địa phương là một công việc rất cấp thiết nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN trên từng địa bàn lãnh thổ và trên quy mô cả

nước. Thực tế của những giai đoạn vừa qua cho thấy, các cấp CQĐP còn nhiều hạn chế về cơ chế chính sách cũng như về mô hình tổ chức, phân cấp quản lý..., ngay cả ở những thành phố lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Do đó, đòi hỏi mỗi một mô hình đều phải xác định rất cụ thể chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi một cơ

quan hành chính nhà nước ở địa phương trong tổng thể bộ máy hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, bố trí đủ nhân sự đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ và thực hiện tốt nhất những nhiệm vụ đó nhằm tạo điều kiện để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLNN nói chung và quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn lãnh thổ nói riêng.



Sơ đồ 1: Phường không có HĐND mà chỉ có UBND



Sơ đồ 2: Quận, huyện, phường không có HĐND mà chỉ có UBND

**Ghi chú:**

- Mũi tên đậm thể hiện hiện quan hệ trực tuyến;
- Mũi tên chấm gạch: chưa xác định quan hệ giữa UBND các cấp;
- Dấu hỏi: cần nghiên cứu để xác định mối quan hệ giữa UBND các cấp.