

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

NGUYỄN THỊ MINH PHƯƠNG

Đề tài:

**ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ TRÊN ĐỊA BÀN HÀ NỘI TRONG GIAI
ĐOẠN HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 60 38 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ

Hà Nội – 2011

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS Hoàng Thị Kim Quế

Phản biện 1:

.....
.....

Phản biện 2:

.....
.....

Luận văn sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ tại Khoa Luật-
Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vào hồigiờ.....ngày.....tháng.....năm 2011

Có thể tìm hiểu luận văn tại:

Thư viện Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội

Trung tâm Thông tin Thư viện- Đại học Quốc gia Hà Nội

MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu

Chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). HĐND giữ vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. HĐND với 2 chức năng chính là: quyết định và giám sát, hai chức năng này bổ trợ cho nhau, giúp hoạt động của HĐND có hiệu quả.

Vị trí và vai trò của chính quyền xã càng trở nên quan trọng khi chúng ta xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhà nước của dân, do dân và vì dân. Hoạt động của HĐND và UBND xã trong thời gian qua tuy đã có đổi mới, được coi trọng hơn, toàn diện hơn và có tiến bộ, song chưa đáp ứng được yêu cầu và mong đợi của người dân. Mặc dù Luật tổ chức HĐND và UBND đã quy định tương đối cụ thể chức năng, nhiệm vụ của chính quyền xã nhưng thực tiễn hơn 5 năm hoạt động cho thấy, nhiều địa phương còn vướng mắc trong quá trình thực thi vì nhiều lý do. Những lý do này xuất phát từ sự chưa hoàn thiện của quy định pháp luật cũng như từ thực tiễn hoạt động, tổ chức bộ máy nhà nước...

Hiện nay, đối với Thủ đô, là địa phương có dân cư đông, địa bàn lớn, do sáp nhập tỉnh Hà Tây và Thành phố Hà Nội, với mục đích xây dựng Thủ đô là trung tâm chính trị- hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước. Vì vậy, việc xây dựng chính quyền các cấp càng cần phải được đặt ra, để đảm bảo quản lý nhà nước theo mô hình đô thị với tính đặc thù kết hợp với quản lý nhà nước ở khu vực nông thôn. Với đặc thù riêng của mô hình chính quyền xã, đặt nặng yếu tố tự quản, chính quyền xã ở thành phố Hà Nội không chỉ mang tính chất đơn thuần là chính quyền nông thôn mà phải gắn với chính quyền đô thị một cách mật thiết, phục vụ cho sự phát triển chung của cả Thủ đô, vì mục tiêu chung, chính quyền xã phải có sự gắn bó mật thiết, hữu

cơ với chính quyền đô thị, bên cạnh đó đảm bảo sự chỉ đạo thông suốt từ thành phố xuống đến cấp cơ sở.

Xuất phát từ các lý do trên, tác giả chọn đề tài **"Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã trên địa bàn Hà Nội trong giai đoạn hiện nay"** làm Luận văn Thạc sỹ luật học, chuyên ngành Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật. Đây là đề tài cấp bách, có ý nghĩa thiết thực cả về lý luận và thực tiễn, góp phần trực tiếp vào việc đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước ở thành phố Hà Nội nói chung và hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền các xã ở thành phố nói riêng trong điều kiện đổi mới hiện nay ở nước ta, đón đầu cho việc sửa đổi Luật chính quyền địa phương trong thời gian tới.

2. Tình hình nghiên cứu

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là một đề tài thu hút sự quan tâm của nhiều nhà luật học, bởi chính quyền cấp xã là chính quyền cơ sở, gần dân nhất, chuyển tải mọi chủ trương, chính sách đến người dân. Đã có đề tài tiến sĩ nghiên cứu về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã nói chung, bao gồm cả HĐND và UBND nhưng đề tài này đã lâu (từ năm 2005) khi Luật tổ chức HĐND và UBND vừa mới được ban hành, đề tài lại có phạm vi nghiên cứu rộng trên phạm vi cả nước và không chỉ ở xã mà cả phường, thị trấn.

Bên cạnh đó cũng có một số đề tài thạc sỹ nghiên cứu riêng biệt về tổ chức và hoạt động của HĐND hay UBND xã, phường hoặc nghiên cứu cả về HĐND và UBND cấp xã nhưng ở các địa phương cụ thể như Ninh Bình, Thanh Hóa ... trong giai đoạn gần đây, chưa có đề tài nào đi sâu nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở địa bàn Hà Nội.

3. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn dùng quy định pháp luật để soi rọi hoạt động thực tiễn về hoạt động của HĐND và UBND xã ở thành phố Hà Nội trước đây và sau khi sáp nhập tỉnh Hà Tây, từ đó đánh giá tính hợp lý, khả thi của hệ thống pháp

luật, những vấn đề còn tồn tại, những quy định chưa phù hợp hay những nội dung cần bổ sung trong văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND để từ đó đề ra các giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động chính quyền xã ở thành phố Hà Nội.

4. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận văn.

Mục tiêu: xây dựng cơ sở lý luận và thực tiễn để đề ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở. Từ đó, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở ở thành phố Hà Nội hiện nay.

Nhiệm vụ:

- Nghiên cứu về mặt lý luận nhiệm vụ của chính quyền xã, mối quan hệ giữa HĐND và UBND xã.
- Xem xét tính đặc thù của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội, xét trong điều kiện, nhiệm vụ của chính quyền Thủ đô.
- Tổng kết thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND xã, đánh giá những hạn chế và thành quả đạt được, từ đó làm rõ những nguyên nhân ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động của HĐND, UBND.
- Đề xuất phương hướng và giải pháp có tính khả thi, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, cách thức tổ chức chính quyền xã trên địa bàn Hà Nội hiện nay.

5. Phương pháp nghiên cứu của Luận văn.

- Tổng hợp, phân tích các thông tin, số liệu liên quan đến nội dung nghiên cứu.
- So sánh, đối chiếu các quy định của pháp luật qua các thời kỳ, từ đó soi rọi vào thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND xã trên địa bàn Hà Nội.

6. Ý nghĩa khoa học của Luận văn.

Dựa vào thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND xã trên cả nước và ở thành phố Hà Nội nói riêng, Luận văn sẽ khái quát thành những

vấn đề lý luận; rút ra những giá trị lịch sử, những bài học kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND xã ở Thành phố Hà Nội. Đây là những đóng góp mới vào việc tổng kết thực tiễn hoạt động của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội nhằm góp phần đổi mới tổ chức của bộ máy chính quyền Thủ đô.

7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận văn.

Kết quả nghiên cứu của Luận văn có giá trị tham khảo đối với các hoạt động nghiên cứu lý luận về tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND xã trên địa bàn Hà Nội. Kết quả nghiên cứu có thể ứng dụng cho quá trình tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật nói chung, đề ra những chủ trương, chính sách đặc thù cho Thành phố Hà nội và đổi mới tổ chức của chính quyền xã trên địa bàn Hà Nội chuẩn bị cho HĐND nhiệm kỳ mới bắt đầu năm 2011.

8. Kết cấu của Luận văn.

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, kết cấu của Luận văn gồm 3 chương:

Chương 1- Cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã

Chương 2- Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

Chương 3- Quan điểm, phương hướng, giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ

1.1 Khái niệm, đặc điểm, vị trí vai trò chính quyền xã

1.1.1 Khái niệm, đặc điểm của chính quyền xã

Trong hệ thống bộ máy nhà nước ở nước ta, cấp xã là cấp chính quyền cơ sở có vị trí, vai trò rất quan trọng. Xã là điểm cuối cùng của hệ thống chính quyền nhà nước, là nơi hàng ngày chính quyền gắn bó, tiếp xúc mật thiết với nhân dân, mọi chủ trương, chính sách của Nhà nước đều bắt nguồn từ đây và cũng chính từ đây các chủ trương, chính sách đó đi vào cuộc sống.

Từ rất lâu trong lịch sử, xã đã xuất hiện, hình thành với ý nghĩa là tổ chức hành chính cấp cơ sở, mặc dầu không liên tục nhưng nhiều nhà nước phong kiến Việt nam và các chính quyền đô hộ đã sử dụng mô hình tổ chức bộ máy nhà nước có cấp xã.

Xuất phát từ đặc điểm cấp xã là đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ nhất trong hệ thống bộ máy nhà nước nên chính quyền xã có đặc điểm như sau:

Một là, chính quyền xã là cấp cơ sở tiếp xúc trực tiếp với nhân dân.

Hai là, tổ chức bộ máy ở xã không giống như ở các đơn vị hành chính cấp trên, ở xã chỉ có HĐND và UBND thực hiện việc quản lý địa phương, không có Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân.

Ba là, chính quyền cấp xã gồm 3 loại: Chính quyền phường (đô thị) và chính quyền xã, chính quyền thị trấn (nông thôn); một số nơi có chính quyền xã đặc thù hơn, đó là xã ở các đảo mà nghề chính không phải làm nông mà là đánh bắt thủy sản.

1.1.2 Vị trí, vai trò của chính quyền xã trong bộ máy nhà nước

-HĐND xã: là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, vừa là một bộ phận cấu thành không thể tách rời với quyền lực Nhà nước thống nhất trong cả nước, với quyền làm chủ của nhân dân, vừa đại diện cho ý chí, nguyện

vọng, quyền lợi và quyền làm chủ mọi mặt của nhân dân địa phương. HĐND xã có vai trò vừa là cơ quan nhà nước, vừa là cơ quan dân cử thể hiện quyền tự quản ở địa phương. HĐND vừa chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, vừa chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên.

- UBND xã có 2 tư cách: + Là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp cơ sở. UBND xã có vai trò quan trọng, là cơ quan đại diện cho quyền lực của nhà nước trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội ở địa phương bằng pháp luật, theo pháp luật. Tổ chức và chỉ đạo việc thi hành pháp luật, Nghị quyết của HĐND cùng cấp.

+ Là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBND xã có vai trò trong việc quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương mình. UBND vừa chịu trách nhiệm theo trực dọc của cơ quan hành chính cấp trên, vừa tuân thủ nghị quyết của HĐND theo trực ngang.

1.2 Quá trình hình thành và phát triển của chính quyền cơ sở ở Việt Nam.

1.2.1 Chính quyền cơ sở trong thời kỳ phong kiến

1.2.1.1 Một số mô hình tổ chức bộ máy chính quyền cơ sở thời kỳ đầu tiên

Chính quyền cơ sở ở Việt Nam có nhiều mô hình khác nhau, từ Nhà nước Văn Lang, Âu Lạc thời Hùng Vương, An Dương Vương ở miền Bắc, nhà nước Chăm-pa ở miền Trung và nhà nước Phù Nam ở Nam bộ. Đặc trưng của chính quyền cơ sở là: cơ cấu tổ chức mang tính đại diện làng xã, chức năng hoạt động chủ yếu là liên kết xã hội, các chế định nhà nước thực chất từ luật tục, ứng xử chính trị lấy hòa đồng làng – nước làm nguyên tắc.

1.2.1.2 Tổ chức chính quyền cơ sở qua các thời kỳ phong kiến

- Thời kỳ Ngô – Đinh – Tiền Lê;
- Thời Lý – Trần – Hồ;

- Thời Lê;
- Thời Vua Lê chúa Trịnh;
- Triều Nguyễn;

1.2.2 Quá trình phát triển chính quyền cơ sở từ năm 1945 đến nay

Bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt nam Dân chủ cộng hoà, Hiến pháp 1946, đã quy định xã là một cấp hành chính cơ sở trong hệ thống bộ máy nhà nước. Tiếp đó, ngày 29 tháng 4 năm 1958, Quốc hội đã biểu quyết thông qua Luật tổ chức chính quyền địa phương, quy định rõ về tổ chức, hoạt động, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền xã. Kể từ đó đến nay, chính quyền xã được duy trì và không ngừng được củng cố qua hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật như Hiến pháp các năm 1959, 1980 và các văn bản liên quan, Hiến pháp 1992, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi) năm 1994, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp ngày 25 tháng 6 năm 1996 và các nghị định của Chính phủ, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003...

1.3 Pháp luật hiện hành về tổ chức, thẩm quyền và chức năng của chính quyền xã.

1.3.1 Về tổ chức, thẩm quyền và chức năng của HĐND xã

1.3.1.1 Tổ chức HĐND xã

Luật bầu cử đại biểu HĐND (sửa đổi) quy định: Số lượng đại biểu HĐND xã được bầu căn cứ theo dân số, loại đơn vị hành chính và vùng miền. Số đại biểu tối thiểu là 15 đại biểu đối với xã miền núi, hải đảo có số dân nhỏ dưới 1000 người. Nhìn chung, số đại biểu cơ bản là 25 đại biểu, nếu dân số tăng thì số đại biểu cũng được tăng tương ứng tùy vào vùng miền nhưng tổng số đại biểu không quá 35 người.

Về cơ cấu tổ chức, so với quy định trong Luật trước đây thì HĐND xã đã có Thường trực HĐND tuy chỉ có 2 người gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch (trong khi Thường trực HĐND cấp huyện và cấp tỉnh có 3 người). Xét dưới

góc độ Thường trực HĐND làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số thì số lượng chỉ có 2 người rất khó đảm bảo nguyên tắc này. HĐND xã không thành lập các Ban chuyên môn như HĐND cấp tỉnh và huyện.

Nhiệm kỳ mỗi khoá HĐND các cấp là 5 năm.

1.3.1.2 Chức năng, thẩm quyền của HĐND xã

HĐND các cấp nói chung và HĐND xã nói riêng đều có 2 chức năng, đó là chức năng giám sát và chức năng quyết định.

HĐND xã thực hiện chức năng quyết định thông qua việc xem xét, ban hành nghị quyết tại kỳ họp HĐND, nội dung, quyền quyết định của HĐND xã trên 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; thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; thi hành pháp luật; xây dựng chính quyền địa phương.

Chức năng giám sát là một trong hai chức năng của HĐND xã. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân được tiến hành thường xuyên, gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định. Giám sát của Hội đồng nhân dân bao gồm: giám sát của Hội đồng nhân dân tại kỳ họp; giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân và giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân.

Hoạt động của HĐND xã được thể hiện qua 3 hình thức:

- Hoạt động tập thể của HĐND tại kỳ họp HĐND là hình thức hoạt động của yếu của HĐND. HĐND xã họp thường lệ mỗi năm 2 kỳ.

- Trong trường hợp cần thiết, theo yêu cầu của UBND hoặc ít nhất 1/3 số đại biểu HĐND yêu cầu thì chủ tịch HĐND quyết định triệu tập kỳ họp bất thường.

- Hoạt động của Thường trực HĐND.

1.3.2 Về tổ chức, thẩm quyền và chức năng của UBND xã

1.3.2.1 Tổ chức của UBND xã

Ủy ban nhân dân xã làm việc theo nguyên tắc tập thể. Chủ tịch là người đứng đầu Ủy ban nhân dân chỉ đạo chung, chịu trách nhiệm trước Hội đồng

nhân dân cấp mình và Ủy ban nhân dân huyện. Mỗi thành viên của Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện. Ủy ban nhân dân xây dựng và thực hiện quy chế làm việc, định rõ các mối quan hệ về phân công trách nhiệm và nguyên tắc làm việc giữa thành viên Ủy ban nhân dân; quan hệ giữa Ủy ban nhân dân với Hội đồng nhân dân và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp.

Ủy ban nhân dân cấp xã có từ ba đến năm thành viên.

1.3.2.2 Chức năng, thẩm quyền của UBND xã

UBND xã là cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan chấp hành của HĐND, chịu trách nhiệm trước UBND huyện. UBND xã thực hiện nhiệm vụ tương đối toàn diện, trên mọi mặt của đời sống nhân dân trong xã: *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 và thi hành pháp luật ở địa phương; thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; thi hành pháp luật*:

Ủy ban nhân dân xã mỗi tháng họp ít nhất một lần. Các quyết định của Ủy ban nhân dân phải được quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành. Ủy ban nhân dân thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề sau đây: Chương trình làm việc của Ủy ban nhân dân; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách hàng năm và quỹ dự trữ của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định; kế hoạch đầu tư, xây dựng các công trình trọng điểm ở địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định; kế hoạch huy động nhân lực, tài chính để giải quyết các vấn đề cấp bách của địa phương trình Hội đồng nhân dân quyết định; các biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về kinh tế - xã hội; thông qua báo cáo của Ủy ban nhân dân trước khi trình Hội đồng nhân dân; đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên

môn thuộc Ủy ban nhân dân và việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính ở địa phương.

Từ nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBND xã nêu trên, có thể thấy rằng nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBND được xác định là một cấp chính quyền hoàn chỉnh, bao quát toàn diện đời sống kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng ở địa bàn cơ sở. Về nội dung, nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBND nhìn chung là giống nhau, chỉ khác ở chỗ HĐND quyết định biện pháp còn UBND tổ chức thực hiện. Trong khi đó bộ máy của HĐND không đủ sức chủ động độc lập mà chủ yếu dựa vào bộ máy của UBND để soạn thảo các Nghị quyết. Chưa có sự phân biệt rõ ràng thẩm quyền của HĐND, UBND theo đặc điểm địa lý vùng miền như nông thôn, hải đảo, thành thị ...

1.4 Thuận lợi và khó khăn trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã

- Mặt thuận lợi

Đa số cán bộ xã là dân bản địa, bản thân và gia đình sinh sống tại địa phương, hoạt động kinh tế chủ yếu tại địa phương, có quan hệ làng xóm gần gũi với nhân dân địa phương nên hiểu tình hình địa phương và gắn bó với cộng đồng dân cư ở địa phương.

Trong thành phần cán bộ xã có nhiều cán bộ đã về hưu, có quá trình công tác về sống tại địa phương.

Từ đó, có thể nói rằng mặt mạnh, thuận lợi của cán bộ xã là những người am hiểu tình hình địa phương, có kinh nghiệm, gần gũi với nhân dân, gắn bó quyền lợi và tình cảm với dân.

Về mặt ngân sách, việc ban hành Luật ngân sách nhà nước năm 1996 đã có quy định về các nguồn thu, chi của cấp xã tạo điều kiện cho chính quyền xã chủ động trong việc bố trí ngân sách đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội của nhân dân tại cơ sở.

- Khó khăn

Về cán bộ, phần lớn cán bộ xã là từ những thanh niên “không thoát ly” được nên ở lại địa phương, qua các công tác ở đoàn thanh niên, hội phụ nữ; số khác là bộ đội giải ngũ sau khi hoàn thành nghĩa vụ quân sự và có một số là cán bộ về hưu.

Về trình độ văn hoá, đa số cán bộ xã đã tốt nghiệp phổ thông trung học; một số khác được học bổ túc văn hoá phổ thông ; một số qua đào tạo lý luận trong các trường đảng hệ trung cấp tại chức hoặc qua các lớp quản lý nhà nước ngắn ngày và có một số đồng chí đang theo học các lớp đại học tại chức như luật, nông nghiệp...và còn rất nhiều cán bộ xã chưa có trình độ chuyên môn kỹ thuật gì hoặc chưa qua các lớp quản lý nhà nước.

Về quan hệ với cư dân, do trưởng thành và sinh sống tại địa phương, gắn bó với cư dân ở địa phương nên ở xã, cán bộ xã có mối quan hệ họ tộc, thân thích với nhau, nên trong việc xử lý công việc, nhiều khi rất khó phân định ranh giới giữa con người “cán bộ” và “con người nhà nước” để bảo đảm giải quyết một cách khách quan, hợp tình hợp lý chưa kể có tình hình cục bộ giữa làng trên, xóm dưới, dòng họ này dòng họ khác...

Về tổ chức bộ máy, Hội đồng nhân dân xã không có Thường trực Hội đồng nhân dân; Hội đồng nhân dân xã không có các Ban để thẩm tra báo cáo hoặc dự thảo Báo cáo của Ủy ban nhân dân không được đưa ra lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân...

Về ngân sách, các nguồn thu của xã đã được Luật ngân sách nhà nước quy định tại Điều 34, Điều 37, nhưng trên thực tế, chính quyền cấp xã chưa chủ động trong điều hành nên gặp khó khăn trong việc cân đối nguồn chi ngân sách.

Từ những nét trình bày khái quát trên, có thể thấy rằng chính quyền xã có những đặc điểm riêng do tính chất quần cư, cộng đồng của làng, xã. Từ đó, cần phải tính đến yếu tố này theo truyền thống vốn là mặt mạnh nhất

của cộng đồng làng xã để có sự hài hoà giữa vị trí, vai trò của một cấp chính quyền với truyền thống làng xã ở địa phương, nhất là ở nông thôn.

1.5 Mô hình tổ chức bộ máy chính quyền cơ sở ở một số nước trên thế giới

- Tổ chức chính quyền cơ sở ở Hàn Quốc
- Chính quyền cơ sở ở Nhật Bản
- Chính quyền cơ sở ở Phần Lan

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI

2.1 Một số đặc điểm của Thủ đô Hà Nội.

2.1.1 Về dân cư lãnh thổ

Ngày 29/5/2008, Quốc hội đã có Nghị quyết điều chỉnh địa giới hành chính Thủ đô Hà Nội, theo đó Hà Nội có diện tích tự nhiên 3.348,5km², dân số 6,45 triệu người, có 29 đơn vị hành chính (10 quận, 18 huyện và 01 thị xã), trong 19 huyện, thị xã có 408 xã; tỷ lệ dân số đô thị Thủ đô Hà Nội giảm từ 65,3%(2006) xuống 38,7% (2008).

Biến động cơ cấu dân cư lớn nhất là do điều chỉnh địa giới hành chính. Mức tăng cơ học của dân số Hà Nội là do di cư lao động. Trong khi sự biến động dân số tự nhiên về cơ bản đã được kiểm soát thì sự biến động dân số cơ học lại đang có xu hướng gia tăng do sự tác động của nhiều nhân tố kinh tế- xã hội, ví dụ quản lý hộ khẩu, việc làm, thu nhập, điều kiện sống, tình cảm gia đình v.v..., đặc biệt sự di dân và định cư tự phát chưa được kiểm soát và rất khó kiểm soát trong quá trình đẩy mạnh đô thị hóa.

2.1.2 Về tình hình kinh tế- xã hội.

Báo cáo chính trị trình Đại hội XV Đảng bộ Thành phố Hà Nội khẳng định “kinh tế Thủ đô tiếp tục đạt được mức độ tăng trưởng khá”. Riêng đối với khu vực nông thôn, kinh tế- xã hội khu vực này trong những năm qua đã có

những bước phát triển đáng khích lệ. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực theo hướng tăng dần tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ. Nông nghiệp tuy giảm tỷ trọng nhưng giá trị sản xuất vẫn tăng qua các năm.

Cơ cấu lao động nông thôn đã có sự dịch chuyển theo hướng giảm dần tỷ trọng lao động nông nghiệp, là tiền đề tốt cho việc thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn. Trình độ văn hoá và kỹ năng sản xuất của lao động nông thôn có nhiều tiến bộ, số lao động qua đào tạo đạt 29%. Công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ ở khu vực nông thôn phát triển khá mạnh, nông nghiệp phát triển tương đối ổn định góp phần đảm bảo cung cấp lương thực, thực phẩm cho khu vực nội thành. Thu nhập và đời sống của cư dân nông thôn ngày càng được cải thiện. Cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội nông thôn nhiều năm qua được đầu tư ngày càng đáp ứng tốt hơn cho sự phát triển kinh tế và phát triển xã hội nông thôn, phục vụ đời sống nhân dân, đặc biệt là các xã ven đô, các xã có tốc độ đô thị hoá công nghiệp cao.

2.1.3 Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thành phố Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050

Hà Nội là trung tâm chính trị- hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước. Mục tiêu tổng quát đến năm 2030, Thủ đô Hà Nội trở thành thành phố lớn, giàu đẹp, văn minh, thanh lịch, hiện đại, tiêu biểu cho cả nước, xứng đáng là Thủ đô của một nước công nghiệp có trên 100 triệu dân; có tác động lan toả văn minh đô thị ra các vùng và trung tâm giao dịch quốc tế lớn của cả nước, có tầm khu vực và quốc tế.

Riêng đối với khu vực nông thôn phải đẩy mạnh và làm tốt hơn nữa công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý đô thị và xây dựng nông thôn mới theo quy hoạch, gắn với bảo vệ tài nguyên, nâng cao chất lượng môi trường, từng bước cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nông dân (chú trọng giải quyết tốt vấn đề lao động, việc làm, các vấn đề dân sinh bức xúc ở nông thôn, thu hẹp khoảng cách chênh lệch phát triển giữa các vùng

của Thủ đô; phần đầu thu nhập bình quân khu vực nông thôn đạt 25 triệu đồng/người/năm trở lên). Phần đầu đến năm 2015 có trên 40% số xã đạt chuẩn nông thôn mới theo tiêu chí quốc gia.

2.1.4 Quy định pháp lý đặc thù với Thủ đô Hà Nội

Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội được Ủy ban thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam Khóa X thông qua ngày 28/12/2000. Ngày 11/01/2001, Chủ tịch nước Trần Đức Lương ký lệnh số 01/2000/L/CTN về việc công bố Pháp lệnh; Pháp lệnh có hiệu lực thi hành kể từ ngày 03/02/2001.

Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội là văn bản pháp lý quan trọng nhằm xây dựng, phát triển Hà Nội - Thủ đô nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thành “đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước”. Những quy định mang tính nguyên tắc về sự nghiệp xây dựng, phát triển và bảo vệ Thủ đô Hà Nội của Pháp lệnh và các văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh đã được Đại hội Đảng bộ Thành phố Hà Nội lần thứ XIV đưa vào trong Nghị quyết và trong các Chương trình công tác cụ thể của BCH Đảng bộ Thành phố đồng thời, cũng đã được UBND Thành phố triển khai thực hiện bằng việc ban hành các văn bản để chỉ đạo, điều hành, do đó, đã góp phần không nhỏ thúc đẩy cho sự phát triển Thủ đô Hà Nội Đó là cơ sở thuận lợi để Dự thảo Luật Thủ đô tiếp tục được nghiên cứu, chỉnh sửa trình Quốc hội xem xét, phê duyệt thay thế Pháp lệnh Thủ đô.

2.2 Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

2.2.1 Thực trạng về tổ chức

2.2.1.1 Thực trạng về tổ chức bộ máy chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

Hà Nội có 29 đơn vị hành chính (10 quận, 18 huyện và 01 thị xã) chia thành 577 đơn vị hành chính cấp cơ sở, bao gồm 408 xã, 147 phường và 22 thị trấn.

Theo Báo cáo đánh giá tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Thành phố nhiệm kỳ 2004-2011, số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã đầu nhiệm kỳ là 14.067 người, tính đến thời điểm này còn lại 14.040 đại biểu (trừ đi số đại biểu đã được cho thôi làm nhiệm vụ, miễn nhiệm). Tổng thành viên Ủy ban nhân dân cấp xã là 2148 người.

Theo luật tổ chức HĐND và UBND sửa đổi thì xã không có thường trực HĐND, nên tại kỳ họp thứ nhất, HĐND xã bầu ra một chủ tịch và một phó chủ tịch HĐND.

Thực hiện Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ về chức danh, số lượng, một số chế độ chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; Thông tư liên tịch số 03/TTLT-BNV-BTC-BLĐTB&XH ngày 27/5/2010 của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Bộ Lao động thương binh và xã hội hướng dẫn thực hiện Nghị định 92 của Chính phủ, Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 57/2010/QĐ-UBND ngày 17/12/2010 quy định số lượng, chức danh, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc Thành phố Hà Nội; đồng thời, liên Sở Nội vụ, Tài chính, Lao động- Thương binh & Xã hội ban hành Hướng dẫn 76/HDLS-NV-TC-LĐTB&XH hướng dẫn thực hiện Quyết định 57 của UBND Thành phố. Theo đó, công chức cấp xã có 7 chức danh: chức danh văn hoá- xã hội bố trí 02 công chức (1 làm công tác văn hoá và 1 làm công tác lao động- thương binh và xã hội); chức danh địa chính- nông nghiệp- xây dựng và môi trường bố trí 02 công chức (1 làm đảm nhiệm nhiệm vụ địa chính và 1 đảm nhận nhiệm vụ về lĩnh vực nông nghiệp- xây dựng (nông thôn mới)- môi trường; chức danh văn phòng- thống kê bố trí 02 công chức đảm bảo có người thường trực làm công tác tiếp nhận hồ sơ hành chính ở bộ phận “một cửa”. Số công chức còn lại được bố trí phù hợp theo yêu cầu nhiệm vụ và đội ngũ cán bộ, công chức hiện có của cấp xã theo

hướng ưu tiên bố trí thêm cho các chức danh: tư pháp- hộ tịch, văn phòng- thống kê, tài chính- kế toán.

2.2.1.2 Thực trạng đội ngũ cán bộ chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

**** Chế độ, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức xã***

Chế độ tiền lương;

Chế độ phụ cấp;

Chế độ bảo hiểm;

**** Đánh giá số lượng, chất lượng, trình độ cán bộ xã***

Trong thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước, đội ngũ cán bộ xã ở Hà Nội đã có những chuyển biến kịp thời, bước đầu đáp ứng được yêu cầu của quá trình đổi mới; trong thực thi nhiệm vụ đã năng động sáng tạo hơn; tư tưởng bao cấp, tác phong thụ động từng bước được khắc phục, từ đó tạo ra sức làm việc mới, đóng vai trò tích cực trong cải cách hành chính của tỉnh nói chung. Trong đó đáng kể là những tiến bộ về tinh thần, thái độ phục vụ nhân dân, các thủ tục hành chính, đặc biệt thực thi nhiệm vụ đã dần dần dựa trên cơ sở pháp luật. Tình trạng chủ quan tùy tiện cửa quyền đã giảm.

Đội ngũ cán bộ xã ở Hà Nội đã được nâng cao một bước rõ rệt về nhận thức, trình độ học vấn, chuyên môn nghiệp vụ và năng lực quản lý. Cán bộ chính quyền xã điều hành công việc nhanh nhạy, có hiệu quả hơn trước; làm việc nhiệt tình, tận tụy, có ý thức trách nhiệm với công việc được giao.

Tuy được nâng cao một bước rõ rệt về nhận thức và trình độ, nhưng năng lực và nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ chính quyền xã còn có mặt chưa đáp ứng được yêu cầu của cơ chế mới, yêu cầu của cải cách hành chính, yêu cầu của sự phát triển Thủ đô, đất nước. Do đó còn nhiều lúng túng và sơ hở trong quản lý, nhất là quản lý nhà nước. Trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội vẫn còn không ít cán bộ chính quyền xử lý giải quyết công việc theo ý muốn chủ quan hoặc vi phạm pháp luật, chính sách của Đảng và Nhà nước một cách vô thức.

2.2.2 Thực trạng về hoạt động

2.2.2.1 Thực trạng hoạt động của HĐND xã

Từ đầu nhiệm kỳ đến nay, Hội đồng nhân dân xã đều tổ chức được 2 kỳ họp thường kỳ trong năm; ngoài ra còn tổ chức được các kỳ họp bất thường, chuyên đề để thực hiện những nhiệm vụ quan trọng, cấp bách thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân. Thời gian họp mỗi lần thường 1 ngày, có nơi chỉ có nửa ngày.

Hạn chế:

- Việc tiếp xúc cử tri còn mang tính hình thức.
- Việc tự kiểm điểm, đánh giá hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân xã trước cử tri nơi ứng cử chưa thực hiện có nền nếp
- Trong kỳ họp, tại diễn đàn, một bộ phận không nhỏ đại biểu HĐND không tham gia phát biểu thảo luận, chất vấn.
- Việc chuẩn bị nội dung trả lời và giải trình những ý kiến chất vấn của đại biểu còn chung chung, không rõ trách nhiệm, chưa thỏa đáng. Việc chất vấn của một số đại biểu HĐND chưa mang tính xây dựng, chưa thể hiện được yêu cầu chung, thậm chí còn mang tính cá nhân trong công việc.
- Chức năng, nhiệm vụ của HĐND xã rất lớn, rất nhiều, nhưng nội dung các kỳ họp, chất lượng các Nghị quyết của HĐND xã lại rất hạn chế, chưa có hiệu lực hiệu quả cụ thể.
- Ở một số địa phương, hoạt động quyết định của Hội đồng nhân dân còn mang tính hình thức. Tại một số kỳ họp, dự thảo Nghị quyết do Ủy ban nhân dân chuẩn bị chưa đảm bảo chất lượng, tính khả thi chưa cao nên phải đưa ra khỏi chương trình trước kỳ họp hoặc không thông qua được tại kỳ họp. Có nơi còn ban hành nghị quyết quy định các cơ chế, chính sách không đúng thẩm quyền (lĩnh vực quản lý, sử dụng đất, phí và lệ phí...)
- Hoạt động giám sát kém hiệu quả.

Tóm lại: HĐND chưa thể hiện đầy đủ, rõ nét vai trò là cơ quan quyền lực Nhà nước ở cơ sở, chưa thực sự quyết định được những vấn đề quan

trọng về kinh tế - xã hội và đời sống nhân dân trên địa bàn, chưa thực hiện được tốt chức năng giám sát mọi hoạt động của UBND và đại biểu cho ý chí, nguyện vọng quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở.

2.2.2.2 Thực trạng hoạt động của UBND xã

Căn cứ quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Nghị định 107/2004/NĐ-CP ngày 01/04/2004, thành viên Ủy ban nhân dân xã thuộc Thành phố Hà Nội được cơ cấu 01 Chủ tịch, 02 Phó Chủ tịch, 02 Ủy viên phụ trách Công an và Quân sự.

Giúp việc UBND có các chức danh chuyên môn như: tài chính - kế toán, văn phòng- thống kê, tư pháp- hộ tịch, địa chính- nông nghiệp- xây dựng và môi trường, văn hoá xã hội.

Để đảm bảo quyền giám sát của nhân dân, cấp uỷ đảng, chính quyền, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể xã luôn quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo xây dựng và tổ chức hoạt động của Ban thanh tra nhân dân, ban giám sát đầu tư cộng đồng, đặc biệt là các công trình xây dựng triển khai tại địa phương. Đến nay, 100% xã Hà Nội đã thành lập Ban thanh tra nhân dân.

Qua thực tế, về mặt tổ chức, UBND xã đang bộc lộ những bất hợp lý sau:

- Việc bố trí sử dụng các cán bộ chuyên môn còn nhiều tùy tiện, chưa dựa trên những tiêu chuẩn, căn cứ khách quan, chưa thực sự xuất phát và đáp ứng theo yêu cầu nhiệm vụ.

- Việc quy định cứng nhắc số lượng cụ thể chức danh chuyên môn chuyên trách có phần chưa phù hợp với từng loại xã. Số lượng chức danh chuyên môn là tùy thuộc ở quy mô, khối lượng tính chất từng nhiệm vụ và ở từng loại xã cũng như tùy thuộc vào trình độ năng lực cụ thể của cán bộ. Từ thực tế trên, nên chăng không nên ấn định cứng nhắc số chức danh và cán bộ chuyên môn cho tất cả các cơ sở mà Chính phủ nên quy định khung, việc bố trí cụ thể do cơ sở quyết định.

Từ thực tiễn hoạt động của UBND xã ở Hà Nội hiện nay đang bộc lộ những mặt hạn chế, thiếu sót nhược điểm chủ yếu sau:

- Hoạt động quản lý hành chính của UBND xã còn nhiều yếu kém tuy tiện, ở một số nơi còn có biểu hiện chưa thực sự dựa theo pháp luật mà còn nặng về tập quán, thói quen, tình cảm đạo đức... Việc ban hành các quyết định, văn bản quản lý, áp dụng pháp luật còn có nhiều sai sót, có khi không đúng thẩm quyền, thể thức, kể cả có nơi giải quyết một số vụ việc còn sai luật (quản lý đất đai, tài chính, xử lý vi phạm...).

Việc tổ chức chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, giáo dục, y tế, an ninh trật tự, thu chi ngân sách... còn nhiều lúng túng, tuy tiện; năng lực, tính chủ động trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ chưa cao, chưa thực hiện tốt chức năng là cơ quan chấp hành của HĐND.

Một số nơi UBND có xu hướng đẩy việc xuống cho trưởng xóm, thôn tự biến thành cấp trung gian, làm cho các trưởng xóm phải làm quá sức, quá nhiều việc vốn là của UBND xã (thu thuế, tuyên truyền pháp luật,...).

2.2.3 Nguyên nhân của thực trạng trên

* Nguyên nhân của các mặt đạt được:

- Do nhận thức được vị trí vai trò của chính quyền xã là một tế bào quan trọng cấu thành đất nước, là nơi tổ chức thực hiện thắng lợi mọi chủ trương đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước.

- Các cấp uỷ Đảng từ Thành phố đến cơ sở quan tâm lãnh đạo việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã.

- Phong trào xây dựng chính quyền xã vững mạnh được cấp uỷ Đảng cơ sở trực tiếp lãnh đạo gắn với việc xây dựng Đảng bộ vững mạnh và được Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể tham gia tích cực.

- Bản thân đội ngũ cán bộ xã đã có nhiều cố gắng rèn luyện tu dưỡng, nâng cao trình độ mọi mặt, củng cố đoàn kết, khắc phục khó khăn hoàn thành nhiệm vụ.

- Hoạt động của chính quyền xã đã đi vào nề nếp hơn.

* Nguyên nhân của mặt hạn chế:

- Ở những nơi chính quyền yếu kém trước hết là Đảng bộ ở đó chưa được củng cố, và cũng là Đảng bộ yếu kém, ở đây thường xảy ra mất đoàn kết, bè phái cục bộ, chỉ lo đối phó nhau, ít lo lắng đến việc chung.

- Việc nhận thức về vị trí vai trò, nhiệm vụ của bộ máy chính quyền còn chưa đủ rõ, chưa đạt tới sự thống nhất cao.

- Chưa có một chiến lược quy hoạch, xây dựng đội ngũ cán bộ xã đáp ứng yêu cầu đổi mới.

- Chưa chủ động, tích cực làm công tác chuẩn bị nguồn cho cán bộ xã mà chủ yếu còn mang tính chất tự phát ngẫu nhiên.

- Chưa xác định được rõ những yêu cầu tiêu chuẩn cụ thể cho từng loại cán bộ xã nên việc bố trí sử dụng còn tùy tiện, thiếu ổn định, thiếu nhất quán.

- Cấp trên trực tiếp là UBND huyện, thị xã thiếu quan tâm chỉ đạo, giúp đỡ kiểm tra uốn nắn, từ đó dẫn đến một số cán bộ vi phạm pháp luật, cửa quyền, tham nhũng quan liêu, trù dập ức hiếp quần chúng.

- Chưa phân cấp phân quyền cho chính quyền xã một cách rành mạch rõ ràng giữa huyện và xã.

- Cán bộ cấp cơ sở do cơ chế bầu cử mà hình thành, sau mỗi nhiệm kỳ hoạt động nếu không trúng cử lại trở về lao động sản xuất, gây cho cán bộ tâm lý coi công tác xã là hoạt động nghiệp dư.

- Tác động của nền kinh tế thị trường cũng ảnh hưởng lớn đến tâm tư tình cảm, đời sống cán bộ. Nhiều người có vốn, có năng lực, kinh nghiệm không thích tham gia vào công tác chính quyền mà thích đi vào con đường sản xuất kinh doanh, quan tâm nhiều hơn đến lợi ích kinh tế cuối cùng, mục tiêu lý tưởng bị phai nhạt.

Chương 3
QUAN ĐIỂM, PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP
ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ
Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI

3.1 Phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã góp phần hoàn thành mục tiêu xây dựng Thủ đô ngày càng văn minh, giàu đẹp và hiện đại.

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải được thực hiện song song với tiến trình xây dựng nông thôn mới Hà Nội giai đoạn 2010-2020, định hướng 2030.

3.2 Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở Thành phố Hà Nội

3.2.1 Phải nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò của chính quyền xã trong hệ thống đơn vị hành chính nhà nước nói chung và trong hệ thống chính quyền của Thủ đô Hà Nội nói riêng

- *Một là*, chính quyền xã là gốc, là cấp có số lượng đơn vị lớn nhất trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

- *Hai là*, chính quyền xã là khâu cuối cùng trong tổ chức thực hiện đường lối chính sách pháp luật, đưa đường lối chính sách pháp luật vào cuộc sống trở thành hiện thực.

- *Ba là*, nguồn gốc sức mạnh hiệu lực hiệu quả của Nhà nước ta là ở chỗ nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý.

- *Bốn là* gắn đổi mới tổ chức chính quyền xã với đổi mới chung của Thủ đô và cả nước.

- *Năm là* số lượng đơn vị hành chính xã ở Hà Nội rất lớn, địa bàn rộng, có cả đô thị, nông thôn, miền núi, người dân tộc, vì vậy, việc đổi mới tổ chức chính quyền xã ở Hà Nội phải tính đến các yếu tố đặc thù này, không có mô hình chung cho tất cả các đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn ở mọi huyện, quận.

3.2.2 Cần phân biệt sự khác nhau giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn

Theo địa vị pháp lý thì vị trí vai trò của chính quyền xã, thị trấn và phường là giống nhau, nhưng trong hoạt động thực tiễn lại khác nhau. Mặc dù Luật có quy định thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền phường nhưng về bản chất chưa có sự phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

3.2.3 Cần phân cấp hợp lý nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền

Cấp tỉnh, huyện và xã đều tồn tại trên cùng một địa bàn. Vấn đề lớn đặt ra về mặt quản lý xã hội từ phía Nhà nước: 3 cấp chính quyền cùng lo cho một địa bàn thì đòi hỏi một sự phân cấp, phân định hết sức rành mạch phạm vi cấp độ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp để biết chuyên lo về phần việc được phân công, tránh chồng chéo lên nhau hoặc bỏ trống lĩnh vực quản lý, mỗi cấp trực tiếp thực hiện thẩm quyền, chức năng nào thì hiệu quả nhất. Đây cũng là vấn đề mà Hà Nội cũng đang phải đối mặt như các tỉnh, Thành phố khác trên cả nước. Cùng một vấn đề an sinh xã hội, cả Thành phố, huyện, xã cùng có trách nhiệm giải quyết; riêng việc tiếp các đoàn kiểm tra, chỉ đạo đối với chính quyền xã, thôn gây nên nhiều sự chồng chéo, bức xúc cho cả cấp quản lý và người dân.

3.3 Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã ở Hà Nội.

3.3.1 Giải pháp đổi mới về mặt tổ chức

- Tổ chức chính quyền xã theo hướng tăng cường tính tự quản, tăng sự tham gia của người dân trong quyết định, quản lý chính quyền.

- Đổi mới về cơ cấu tổ chức.

+ Đối với HĐND: tăng cường bộ máy của HĐND theo hướng tăng cường số lượng đại biểu HĐND và chất lượng đại biểu HĐND và tăng cường bộ máy giúp việc của HĐND xã.

+ Đối với UBND: tăng cường số cán bộ UBND trên cơ sở dân số, tránh tình trạng cào bằng số lượng cán bộ, địa phương nào tự cân đối ngân sách và có yêu cầu thì có thể tuyển dụng thêm cán bộ. Tăng tiền lương cho cán bộ cơ sở để đảm bảo cuộc sống họ sẽ yên tâm công tác. Nâng cao trình độ cán bộ UBND, nhất là Chủ tịch UBND và Phó Chủ tịch UBND. Trẻ hóa đội ngũ cán bộ, tăng cường bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước, dần chuẩn hóa đội ngũ cán bộ với bằng cấp thấp nhất là cao đẳng, đa số có bằng đại học.

- Đổi mới công tác cán bộ đối với chính quyền xã
 - + Đổi mới công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ
 - + Đổi mới chế độ tuyển chọn, sử dụng cán bộ
 - + Đổi mới chính sách đối với cán bộ
 - + Tăng cường công tác kiểm tra giám sát quản lý cán bộ

3.3.2 Giải pháp đổi mới hoạt động

- Đối với HĐND: nâng cao chất lượng các kỳ họp HĐND; Tăng cường hiệu quả và chất lượng hoạt động giám sát của HĐND
- Đối với UBND: nâng cao chất lượng hoạt động của UBND trong việc tổ chức điều hành; Xây dựng quy chế hoạt động của HĐND, UBND rõ ràng, làm căn cứ để hoạt động.

3.3.3 Giải pháp về tăng cường sự phối kết hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền xã

- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và sự chỉ đạo của cấp trên đối với chính quyền cấp xã.
- Củng cố mặt trận và các đoàn thể quần chúng, tăng cường phối hợp giữa chính quyền với các tổ chức này.
- Tăng cường điều kiện cơ sở vật chất cho chính quyền xã.

KẾT LUẬN

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là quá trình liên tục thích ứng với sự phát triển kinh tế - xã hội và phải được thực hiện trên cơ sở những căn cứ pháp lý vững chắc.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã về nguyên tắc phải xuất phát từ yêu cầu chung của cải cách bộ máy nhà nước, đồng thời phải tính đến những nét đặc trưng riêng tạo ra một cơ chế thích hợp cho hoạt động quản lý các quá trình kinh tế - xã hội trên địa bàn xã, phường của Thành phố.

Nghị quyết 15 Đại hội đảng bộ Thành phố khẳng định một trong những nhiệm vụ chủ yếu phát triển Thủ đô là phải “nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và năng lực điều hành của hệ thống chính quyền”; “tạo bước chuyển biến mạnh về kỷ luật, kỷ cương, ý thức, trách nhiệm phục vụ nhân dân của đội ngũ cán bộ, công chức, nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp” là một trong các khâu đột phá. Như vậy, vấn đề quản lý, điều hành bộ máy, năng lực, trình độ cán bộ các cấp luôn là vấn đề Đảng bộ Thành phố quan tâm, nhấn mạnh trong các kỳ Đại hội.

Với tinh thần chỉ đạo đó, chính quyền Thành phố luôn quan tâm đến cấp cơ sở, từng bước quan tâm giải quyết, đảm bảo quyền lợi chính đáng của đội ngũ cán bộ cấp xã để cán bộ cấp xã có điều kiện hoàn thành nhiệm vụ. Thành phố coi công tác đào tạo bồi dưỡng, xây dựng đội ngũ cán bộ cấp xã là một trong những nhiệm vụ hàng đầu. chính quyền cấp xã và đội ngũ cán bộ cấp cơ sở là trung tâm của hệ thống chính trị cấp cơ sở, là chỗ dựa của Đảng bộ và chính quyền. Bước sang giai đoạn phát triển mới, bộ máy chính quyền cấp xã cần được hoàn thiện để quản lý toàn diện các mặt đời sống cơ sở, thúc đẩy phát triển sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá Thủ đô và động lực phát triển vùng nông thôn mới./.