

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Thị Mai

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN
CẤP XÃ TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

Nguyễn Thị Mai

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN
CẤP XÃ TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật hiến pháp và Luật hành chính

Mã số: 8.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

TS. ĐỖ MINH KHÔI

HÀ NỘI - 2018

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ	6
1.1. Vị trí pháp lý, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp xã	6
1.2. Tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã	14
1.3. Hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã.....	21
1.4. Các mối quan hệ của Ủy ban nhân dân cấp xã	29
Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	34
2.1. Khái quát đặc điểm kinh tế xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh và tình hình tổ chức chính quyền cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh.....	34
2.2. Thực trạng tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh	37
2.3. Thực trạng hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh.....	48
2.4. Đánh giá những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh.....	58
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	62
3.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh	62
3.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh	68
KẾT LUẬN	80
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

HĐND : Hội đồng nhân dân

Luật TCCQĐ năm 2015 : Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

Tp. HCM : Thành phố Hồ Chí Minh

UBND : Ủy ban nhân dân

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1: Thực trạng cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã Tp.HCM tính đến tháng 7/2017	45
--	----

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong hệ thống các cơ quan hành chính ở nước ta, UBND cấp xã giữ vai trò rất quan trọng. Thông qua việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, UBND cấp xã chính là cầu nối giữa nhà nước với các tổ chức và cá nhân trong xã hội, là cơ quan đại diện cho nhà nước, để thực thi quyền lực nhà nước, triển khai, tổ chức thực hiện những chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước. UBND cấp xã với tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, thực hiện chức quản lý nhà nước ở đơn vị hành chính gần dân nhất, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp và pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Hiện nay, Tp. HCM cùng với Thủ đô Hà Nội được xếp là loại đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt ở nước ta. Xuất phát từ tầm quan trọng về kinh tế - xã hội của Tp. HCM tương quan với nền kinh tế - xã hội của cả nước, Đảng và Nhà nước ta luôn có sự quan tâm đúng mức, chỉ đạo kịp thời để nâng cao chất lượng trong việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và của UBND cấp xã tại Tp. HCM nói riêng nhằm xây dựng và phát triển Tp. HCM văn minh, hiện đại, nghĩa tình, một đô thị bền vững. Trong đó, đáng chú ý là Thủ tướng chính phủ đã ban hành Quyết định số 1659/QĐ-TTg, ngày 7/11/2012 phê duyệt chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012-2020 thì một trong những giải pháp hàng đầu được đưa ra về cơ chế chính sách để phát triển đô thị là xây dựng chính quyền đô thị đảm bảo hiệu quả, hiệu lực công tác quản lý phát triển đô thị bền vững. Tiếp theo đó, ngày 19/6/2015, Luật TCCQĐP năm 2015 đã được Quốc hội thông qua thay thế Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có những điều chỉnh theo hướng đổi mới mà những điểm đáng chú ý là sự xác định các vấn đề về phân quyền, phân cấp quản lý, việc điều chỉnh cụ thể hơn về từng cấp CQĐP, có

tính đến đặc thù của các đơn vị hành chính ở đô thị và nông thôn... Mặc dù đã có những quy định mang tính đổi mới tích cực nhưng quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn có liên quan vẫn chưa có những quy định mang tính đột phá về tổ chức và hoạt động của UBND các cấp nói chung và cấp xã nói riêng. Mặt khác, nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém trong thời gian qua về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Tp. HCM xuất phát ngay từ cơ cấu tổ chức và hoạt động điều hành, quản lý của UBND.

Với mục đích nghiên cứu, tìm ra những hạn chế trong cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã để từ đó đề kiến toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã trên phạm vi cả nước nói chung và tại p. HCM nói riêng, chính vì lẽ đó, tác giả chọn đề tài “*Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã từ thực tiễn tại Tp. HCM*”, làm Luận văn tốt nghiệp Thạc sĩ Luật học.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Liên quan đến nội dung về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và của UBND cấp xã ở Tp. HCM nói riêng đã có nhiều đề tài và các công trình nghiên cứu ở nhiều cấp độ khác nhau. Trong đó có thể kể đến một số luận án, luận văn và đề tài nghiên cứu khoa học như sau: Luận án tiến sĩ luật học bảo vệ tại Học viện Khoa học và xã hội như: Nguyễn Trọng Hải (2016), “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND các cấp ở Việt Nam hiện nay*”, Trần Nhật Quân (2010), *Tổ chức và hoạt động của UBND cấp huyện (qua thực tiễn ở tỉnh Quảng Ngãi)*; Đỗ Đức Phương (2011), *Tổ chức và hoạt động của UBND phường trong điều kiện không tổ chức HĐND phường ở nước ta*; Trần Thị Minh Châu (2011), “*Tổ chức và hoạt động chính quyền phường trên địa bàn quận Sơn Trà, thành phố Đà Nẵng*”; Trần Thị Tiểu Quyên (2012), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã từ thực tiễn các tỉnh Tây Nguyên*; Vương Lê Hoàng (2013), *Tổ chức và hoạt động của UBND phường từ thực tiễn thành phố Lạng Sơn, tỉnh Lạng Sơn...* Ngoài ra còn có một số luận văn thạc sĩ bảo vệ tại Trường Đại học Luật Hà Nội và Đại học Luật Tp. HCM trong những năm gần đây như: Lê Thị Mận (2006), “*Đổi mới tổ chức chính quyền phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Tp. HCM*”, Nguyễn Văn Hồng Quân

(2015), “*Tổ chức và hoạt động của UBND xã (Từ thực tiễn một số tỉnh đồng bằng sông Cửu Long)*”; Hoàng Thu Trang (2014), “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*”...

Bên cạnh đó các bài viết, sách chuyên khảo nghiên cứu nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã như: Nguyễn Trọng Hải, “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương- nhìn từ mối quan hệ giữa HĐND và UBND*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, 2/2012; Lương Thanh Cường, “*Kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý hành chính nhà nước của UBND phường trong điều kiện không tổ chức HĐND phường*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, 7/2010; Lưu Tiến Minh, “*Về tổ chức chính quyền tại các thành phố trực thuộc trung ương*”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 234, 9/2011; Dương Quang Tung, “*Mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp cho Việt Nam*”, tạp chí quản lý Nhà nước số 2010, 7/2013; Trương Đắc Linh, “*Chính quyền địa phương ở Việt Nam: Quá trình hình thành, phát triển và vấn đề đổi mới*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, 9/2005; Nguyễn Trọng Hải, “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương- nhìn từ mối quan hệ giữa HĐND và UBND*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, 2/2012...

Những bài viết và các công trình nghiên cứu trên: *một là*, nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương nói chung bao gồm HĐND và UBND các cấp; *hai là*, nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã nhưng gắn liền với một tỉnh thành nào đó trong cả nước; *ba là*, phần lớn các công trình nghiên cứu trên cơ sở của các văn bản cũ vốn đang có hiệu lực trong thời điểm mà các tác giả này đang nghiên cứu như: Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và các văn bản hướng dẫn có liên quan. Tổng quan lại chưa có một công trình nghiên cứu khoa học chuyên sâu nào nghiên cứu một cách chi tiết về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã gắn liền với thực tiễn tại Tp. HCM. Như vậy, theo tìm hiểu của tác giả, đề tài “*Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã từ thực tiễn Tp. HCM*” không trùng lặp với các công trình đã nghiên cứu trước đây đã được công bố ở nước ta trong thời gian qua.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở luận giải những vấn đề lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã từ thực tiễn Tp. Hồ Chí Minh, luận văn đã đề xuất các giải pháp khoa học khả thi về đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Tp.HCM nói riêng và cả nước nói chung.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, luận văn có nhiệm vụ:

- Làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, pháp lý về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã như: vị trí pháp lý, nhiệm vụ của UBND cấp xã, tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, các mối quan hệ của UBND cấp xã.

- Phân tích, đánh giá khách quan, toàn diện có hệ thống về thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Tp. HCM cả về phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện pháp luật; xác định nguyên nhân của những hạn chế đó

- Đề xuất quan điểm, giải pháp có tính đồng bộ, khả thi nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM nói riêng và cả nước nói chung.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã nói chung và tại Tp. HCM nói riêng.

Phạm vi nghiên cứu của Luận văn:

- Phạm vi nội dung nghiên cứu: những vấn đề lý luận, thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã nói chung và tại Tp. HCM nói riêng

- Phạm vi thời gian: luận văn chủ yếu phân tích, đánh giá các quy định về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật TCCQĐP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn; đồng thời so sánh, đánh giá những điểm mới của Luật tổ chức CQĐP năm 2015 với Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Những số liệu, vụ việc thực tiễn được tác giả tập trung khai thác, phân tích, xử lý trong quá trình thực hiện luận văn được giới hạn chủ yếu trong 5 năm trở lại đây liên quan đến tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM.

- Phạm vi không gian: việc nghiên cứu tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã được giới hạn nghiên cứu thực tiễn tại địa phương là Tp. HCM. Một vài số liệu, vụ việc thực tiễn trong phạm vi cả nước cũng được tác giả sử dụng để đánh giá.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

- Cơ sở phương pháp luận: luận văn được nghiên cứu trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác – Lê Nin và tư tưởng Hồ Chí Minh.

- Phương pháp nghiên cứu cụ thể: tác giả sử dụng phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê...

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

Những kết quả nghiên cứu của luận văn góp phần làm rõ những vấn đề về lý luận, pháp lý về thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã nói chung và ở Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng.

Những kiến nghị của luận văn có thể là tư liệu tham khảo cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xây dựng mô hình tổ chức UBND cấp xã ở Tp. HCM nói riêng và cả nước nói chung; sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã

Luận văn là đề tài tham khảo cho những người làm công tác thực tiễn tại UBND cấp xã; luận văn còn là tài liệu tham khảo cho giảng viên, sinh viên và các học viên dùng làm tài liệu học tập nghiên cứu liên quan đến lĩnh vực hiến pháp và hành chính.

7. Cơ cấu của luận văn

Luận văn gồm Phần mở đầu, 3 chương, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo.

Chương 1: Cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Chương 2: Thực trạng tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 3: Quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ

1.1. Vị trí pháp lý, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp xã

1.1.1. Vị trí pháp lý của Ủy ban nhân dân cấp xã

Trong hệ thống tổ chức chính quyền địa phương thì chính quyền địa phương ở cấp xã chiếm một vị trí chiến lược quan trọng vì đây là cấp chính quyền cơ sở gần dân nhất, trực tiếp triển khai thực hiện các chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xã hội. Chính vì tầm quan trọng như vậy, vị trí pháp lý của chính quyền địa phương cấp xã nói chung và của UBND cấp xã nói riêng được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 và được cụ thể hóa tại Luật TCCQĐP năm 2015. Theo quy định tại Khoản 1 Điều 114 Hiến pháp năm 2013, vị trí pháp lý của UBND được khẳng định *“UBND ở cấp chính quyền địa phương do HĐND cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao”*. Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, Luật TCCQĐP năm 2015 tiếp tục khẳng định vị trí pháp lý của UBND tại Khoản 1 Điều 8 *“UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên”*.

Như vậy, theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQĐP năm 2015 thì UBND nói chung và UBND cấp xã nói riêng có hai tính chất pháp lý sau đây: *một là*, UBND cấp xã là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp; *hai là*, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung thấp nhất ở địa phương.

Thứ nhất, UBND cấp xã là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 4 Luật TCCQĐP năm 2015, chính quyền địa phương ở nước ta bao gồm hai cơ quan là HĐND và UBND. Khác với các nước, bộ máy chính quyền địa phương của nước ta là một hệ thống thống nhất các cơ quan nhà nước và được thành lập hầu như giống nhau ở tất cả các đơn vị hành chính, không có các cơ quan tự quản. HĐND đóng vai trò là cơ quan chủ đạo trong bộ máy đó [45, tr.17]. Trong mối quan hệ giữa UBND cấp xã với HĐND cùng cấp thì đây là mối quan hệ trực thuộc theo chiều ngang - giữa hai cơ quan nhà nước cùng cấp chính quyền địa phương với nhau. Hai cơ quan này đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội và các lĩnh vực quản lý xã hội khác ở địa phương [13, tr. 31 -37]. Tính chấp hành của UBND cấp xã đối với HĐND cùng cấp thể hiện ở nhiều phương diện khác nhau nhưng tựu trung lại thể hiện rõ nét nhất ở các yếu tố về tổ chức, hoạt động và trách nhiệm pháp lý.

Một là, về mặt tổ chức, UBND cấp xã do HĐND cấp xã bầu ra, hay nói cách khác việc hình thành nên các thành viên của UBND cấp xã do HĐND cùng cấp quyết định. Điều này được quy định tại Điều 114 Hiến pháp 2013 và Điều 8 Luật TCCQĐP năm 2015 “*UBND do HĐND cùng cấp bầu*”. Theo quy định này thì phương thức xác lập các chức danh trực thuộc UBND được hình thành thông qua con đường bầu cử. Như vậy, HĐND cấp xã sẽ bầu ra các chức danh của UBND cấp xã bao gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND. Theo quy định tại Khoản 2 Điều 11 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 quy định về số lượng Phó Chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND thì trình tự, thủ tục bầu thành viên UBND cấp xã được quy định như sau:

- Đối với việc bầu chức danh Chủ tịch UBND cấp xã: HĐND giới thiệu để HĐND cùng cấp bầu Chủ tịch UBND. Chủ tịch UBND được bầu tại kỳ họp thứ nhất của HĐND phải là đại biểu HĐND. Chủ tịch UBND được bầu trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu HĐND.

- Đối với việc bầu chức danh Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND cấp xã: Chủ tịch UBND giới thiệu để HĐND cùng cấp bầu Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND. Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện nay, trong số các thành viên của UBND cấp xã có thành viên là đại biểu HĐND cấp xã, có thành viên không phải là đại biểu HĐND cấp xã nhưng có điểm chung là các thành viên này đáp ứng được các điều kiện do pháp luật quy định và được các đại biểu HĐND cấp xã tín nhiệm bầu họ giữ các chức danh chủ chốt trong cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Bên cạnh đó, theo quy định tại Khoản 2 Điều 29 Luật TCCQĐP năm 2015 thì Chủ tịch UBND cấp huyện có nhiệm vụ, quyền hạn phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp xã. Chúng tôi đồng ý với ý kiến cho rằng quyền của HĐND bầu UBND là quyền mang tính quyết định, còn quyền phê chuẩn của người đứng đầu cơ quan nhà nước cấp trên nếu xét về bản chất pháp lý chỉ là quyền kiểm tra tính hợp pháp, hợp lệ kết quả bầu HĐND cấp dưới bầu UBND [29, tr. 7-11].

Hai là, về phương diện hoạt động, theo quy định tại Khoản 1 Điều 6 Luật TCCQĐP năm 2015, UBND cấp xã có trách nhiệm tổ chức thực hiện các Nghị quyết của HĐND cấp xã. HĐND nói chung và HĐND cấp xã nói riêng gồm các đại biểu HĐND do cử tri ở địa phương bầu ra, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, HĐND cấp xã ban hành ra nghị quyết để thực hiện. Các nghị quyết của HĐND cấp xã có tính chất bắt buộc phải thi hành đối với UBND cấp xã. UBND cấp xã là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp nên chịu trách nhiệm và tổ chức thực hiện các nghị quyết do HĐND cùng cấp ban hành. Các nghị quyết của HĐND còn mang tính chung chung thiếu tính chất của "*quy phạm pháp luật*" cụ thể nên khó thực hiện [43, tr. 53]. Vì vậy, UBND cấp xã triển khai thực thi nghị quyết của HĐND cùng cấp thông qua việc ban hành ra các quyết định để triển khai. Tuy nhiên, vấn đề cần lưu ý là chỉ những nghị quyết của HĐND về

kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, tức là chỉ những nghị quyết là văn bản chủ đạo đề ra chủ trương, đường lối phát triển kinh tế - xã hội mới cần đến việc UBND ban hành quyết định để quy định các quy tắc, quy phạm, biện pháp triển khai thực hiện. Các nghị quyết quy phạm pháp luật đã quy định cụ thể, rõ ràng thì UBND chỉ cần ban hành công văn chỉ đạo các cấp, các ngành triển khai thực hiện mà không cần phải ban hành quyết định quy định lại các nội dung mà nghị quyết đã quy định. Việc làm đó vừa sai thẩm quyền vừa gây lãng phí về nhân lực, vật lực không cần thiết [38, tr. 37 - 42].

Ba là, về trách nhiệm pháp lý của UBND cấp xã trước HĐND cấp xã. Trách nhiệm pháp lý này thể hiện thông qua việc HĐND cấp xã có quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND và các Ủy viên UBND cấp xã; bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND xã bầu. Bên cạnh đó, UBND cấp xã còn chịu sự giám sát của HĐND cùng cấp, giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND xã.

Thứ hai, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung thấp nhất ở địa phương

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung từ trung ương đến địa phương ở nước ta bao gồm: Chính phủ, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện và UBND cấp xã. Các cơ quan hành chính có thẩm quyền chung là cơ quan mà quyền hạn của nó có hiệu lực đối với mọi ngành, mọi lĩnh vực, mọi đối tượng tương ứng trong phạm vi cả nước hoặc địa phương [60, tr. 170]. Với vị trí pháp lý là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung thấp nhất ở địa phương, UBND cấp xã có vai trò quan trọng trong việc phát huy hiệu lực của chính quyền địa phương, bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất của Nhà nước từ trung ương đến địa phương. UBND cấp xã là cấp chính quyền địa phương cơ sở, gần dân nhất ở nước ta, là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung thấp nhất ở địa phương thể hiện thông qua các phương diện sau: về phương diện tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước ở địa phương.

Một là, về phương diện tổ chức, đối với việc hình thành nên các chức danh chủ chốt, cũng như công tác quản lý cán bộ đối với các chức danh này do Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp quyết định. Theo đó, Khoản 2 Điều 29, Khoản 1 Điều 50, Khoản 1 Điều 57 Luật TCCQP năm 2015 quy định Chủ tịch UBND cấp huyện có quyền phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp xã; điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp xã. Việc Chủ tịch UBND cấp huyện có quyền phê chuẩn kết quả bầu cử của HĐND cấp xã có ý nghĩa rất quan trọng vì làm cho kết quả bầu cử này có giá trị pháp lý trên thực tế, bảo đảm tính hợp pháp của kết quả bầu cử UBND cấp xã. Trong khi đó đối với quyền hạn điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp xã thể hiện được vai trò của Chủ tịch UBND cấp huyện trong công tác thống nhất quản lý điều hành công tác cán bộ, bảo đảm hiệu quả về công tác nhân sự ở địa phương. Không chỉ lãnh đạo, quản lý đối với các chức danh chủ chốt của UBND cấp xã, các chức danh công chức cấp xã cũng do cấp huyện quản lý. Như vậy, với vị trí là cơ quan hành chính có thẩm quyền chung thấp nhất trong hệ thống các cơ quan hành chính ở nước ta hiện nay, UBND cấp xã không chỉ chịu sự lãnh đạo, quản lý của UBND cấp huyện về hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ mà còn chịu sự lãnh đạo, quản lý về công tác quản lý cán bộ, công chức.

Hai là, về phương diện hoạt động, UBND cấp xã chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

Ba là, UBND cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội 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. Vì UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung nên hoạt động quản lý của UBND cấp xã mang tính toàn diện trên các lĩnh vực của đời sống xã hội như: chính trị; kinh tế; nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và tiêu thủ công

ng nghiệp; xây dựng, giao thông vận tải; giáo dục, y tế; xã hội, văn hóa và thể dục thể thao; quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và thi hành pháp luật; dân tộc và tôn giáo; thi hành pháp luật đối với mọi đối tượng. Thẩm quyền quản lý địa phương của UBND cấp xã xuất phát từ thẩm quyền của HĐND cấp xã. HĐND cấp xã được pháp luật quy định quyết định các vấn đề này của địa phương và UBND là cơ quan chấp hành của HĐND nên thi hành các quyết định đó. Ngoài ra, với vị trí pháp lý là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung thấp nhất ở cơ sở, hoạt động quản lý hành chính của UBND cấp xã chỉ giới hạn trên địa giới hành chính của một đơn vị cấp xã nhất định. Như vậy so với UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện, phạm vi địa giới hành chính mà UBND cấp xã thực hiện hoạt động quản lý là nhỏ nhất.

1.1.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp xã

Theo quy định tại các Điều 111, 112, 113, 114, 115, 116 và 117 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 trước đây thì nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã được quy định theo từng lĩnh vực của đời sống xã hội, bao gồm các nhiệm vụ, quyền hạn trong các lĩnh vực về: kinh tế; nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và tiểu thủ công nghiệp; xây dựng, giao thông vận tải; lĩnh vực 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; trong việc thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo; trong việc thi hành pháp luật. Tuy nhiên, theo quy định của Luật TCCQP năm 2015 thì nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã được quy định có nhiều khác biệt: *Một là*, Luật TCCQP năm 2015 đã bổ sung các điều luật quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương nói chung bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND ở xã, phường và thị trấn. *Hai là*, Luật TCCQP năm 2015 quy định tách biệt nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường và nhiệm vụ, quyền hạn của UBND thị trấn mà không quy định gộp chung thành một điều luật là nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã như quy định trước đây của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. *Ba là*, Luật TCCQP năm 2015 không quy định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã,

phường, thị trấn theo từng lĩnh vực bằng các điều luật khác nhau mà quy định chung một điều luật. Hay nói cách khác, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã được phân cấp thẩm quyền hợp lý giữa trung ương và địa phương, bảo đảm quyền kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với các địa phương, đồng thời mở rộng tính tự chủ và chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương là yêu cầu cơ bản của Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân [11, tr. 86].

Theo quy định của Luật TCCQP năm 2015, ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, phường và thị trấn được Luật TCCQP năm 2015 quy định lần lượt tại các Điều 35, Điều 63 và Điều 70 thì UBND xã, phường và thị trấn còn có các nhiệm vụ và quyền hạn được quy định chung với HĐND xã, phường và thị trấn tại các Điều 31, 59, 66. Theo quy định tại các điều luật này thì chính quyền địa phương ở xã, phường, thị trấn nói chung và UBND xã, phường thị trấn nói riêng có các nhiệm vụ, quyền hạn sau: *tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn xã; quyết định những vấn đề của xã trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền; chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương cấp huyện về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở xã; quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn xã.* Như vậy, với việc quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND trên các lĩnh vực nhằm thể hiện rõ sự gắn kết chặt chẽ, thống nhất giữa hai thiết chế HĐND và UBND hợp thành chính quyền địa phương ở cấp cơ sở.

Theo quy định tại các Điều 35, Điều 63 và Điều 70 thì UBND xã, phường và thị trấn có chung các nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- *Xây dựng, trình HĐND xã, phường, thị trấn quyết định các nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND cùng cấp gồm: ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã, phường, thị trấn; quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã; điều*

chính dự toán ngân sách xã, phường, thị trấn trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã, phường, thị trấn; quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã, phường, thị trấn trong phạm vi được phân quyền.

- Tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐND xã.

- Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền cho UBND xã, phường và thị trấn.

Với các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định như trên có thể thấy, Luật TCCQĐP năm 2015 khi quy định các nhiệm vụ, quyền hạn này đã cụ thể rõ ràng tính chất pháp lý của UBND cấp xã vừa là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp vừa là cơ quan hành chính có thẩm quyền chung thấp nhất ở địa phương. Riêng đối với UBND xã, ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn trên UBND cấp xã còn có quyền xây dựng, trình HĐND xã quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã.

Như vậy, với sự quy định theo hướng phân tách về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, phường và thị trấn, Luật TCCQĐP năm 2015 đã có sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng của chính quyền đô thị nhằm thể hiện sự khác biệt với chính quyền nông thôn. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn tập trung thực hiện quản lý theo lãnh thổ; ở địa bàn đô thị chú trọng thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực. Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường, thị trấn ngoài việc quyết định các vấn đề của địa phương như đối với địa bàn nông thôn, còn tập trung quyết định các vấn đề quy hoạch phát triển đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quản lý và tổ chức đời sống dân cư đô thị... Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở phường, thị trấn đã được điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu quản lý thống nhất, liên thông trong khu vực nội thành, nội thị tại các đô thị.

1.2. Tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã

1.2.1. Cơ cấu thành viên của Ủy ban nhân dân cấp xã

Luật TCCQĐP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn đã có những quy định chi tiết về cơ cấu thành viên của UBND cấp xã bao gồm các quy định về cơ cấu thành phần, số lượng thành viên UBND, tiêu chuẩn thành viên UBND cũng như cách thức HĐND bầu ra các thành viên của UBND cấp xã.

Thứ nhất, về cơ cấu và số lượng thành viên của UBND cấp xã. Quy định về cơ cấu thành viên và số lượng thành viên UBND cấp xã theo quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 so với quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có nhiều điểm khác biệt. Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 không có điều khoản nào quy định trực tiếp thành viên của UBND cấp xã bao gồm những thành phần nào và số lượng cụ thể ra sao mà quy định này được hướng dẫn tại Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 quy định về số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu thành viên của UBND các cấp. Tuy nhiên, Điều 11, 12 và 13 của Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 quy định về số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu thành viên của UBND các cấp cũng không khẳng định trực tiếp cơ cấu của UBND cấp xã bao gồm thành phần như thế nào mà quy định theo hướng liệt kê số lượng Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên của UBND cấp xã theo các đơn vị hành chính ở xã, phường và thị trấn. Trong khi đó, Luật TCCQĐP năm 2015 dành điều khoản quy định trực tiếp về cơ cấu thành phần và số lượng cụ thể thành viên của UBND. Ngoài ra, một điểm đáng chú ý là Luật TCCQĐP năm 2015 dành các điều khoản khác nhau để quy định về cơ cấu, số lượng thành viên của UBND xã, UBND phường, UBND thị trấn mà không quy định gộp là cơ cấu của UBND cấp xã như quy định của pháp luật tổ chức HĐND và UBND trước đây, cụ thể:

- Điều 34 Luật TCCQĐP năm 2015 về cơ cấu tổ chức của UBND xã và theo hướng dẫn tại Điều 7 Nghị định số 08/2016/NĐ/CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ quy định số lượng phó Chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên của UBND thì UBND xã gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an.

UBND loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch.

- Điều 62 Luật TCCQĐP năm 2015 quy định về cơ cấu tổ chức của UBND phường và theo hướng dẫn tại Điều 7 Nghị định số 08/2016/NĐ/CP như sau: UBND phường gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an. UBND phường loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; phường loại II và loại III có một Phó Chủ tịch.

- Điều 69 Luật TCCQĐP năm 2015 quy định về cơ cấu tổ chức của UBND thị trấn và theo hướng dẫn tại Điều 7 Nghị định số 08/2016/NĐ/CP như sau: UBND thị trấn gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an. UBND thị trấn loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; thị trấn loại II và loại III có một Phó Chủ tịch.

Ngoài ra theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 08/2016/NĐ/CP, đối với số lượng Phó Chủ tịch UBND khi nhập các đơn vị hành chính cùng cấp: khi nhiều đơn vị hành chính nhập thành một đơn vị hành chính mới cùng cấp thì căn cứ theo phân loại của đơn vị hành chính mới để xác định số lượng tối đa Phó Chủ tịch UBND theo quy định tại Điều 7 Nghị định này.

Từ việc so sánh, đối chiếu với quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có thể nhận thấy quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 về số lượng thành viên UBND dựa vào kết quả của việc phân loại đơn vị hành chính. Việc phân loại đơn vị hành chính căn cứ vào mức điểm mà đơn vị hành chính đó đạt được. Theo đó, các tiêu chí để tính điểm bao gồm các yếu tố về quy mô dân số, diện tích tự nhiên, số đơn vị hành chính trực thuộc, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố đặc thù của từng loại đơn vị hành chính ở nông thôn, đô thị, hải đảo để quyết định số lượng thành viên của UBND xã, phường và thị trấn. Theo quy định tại Điều 23 Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 25/5/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính thì đơn vị hành chính cấp xã được phân loại I khi có tổng số điểm đạt được từ 75 điểm trở lên, được phân loại II khi có tổng số điểm đạt được từ 50 điểm đến dưới 75

điểm; đơn vị hành chính cấp xã không đạt khung điểm xác định loại I, loại II thì được phân loại III. Quy định này góp phần và đòi hỏi việc khắc phục tình trạng thiếu thống nhất thể hiện rõ rệt nhất trong phân loại đô thị [44, tr. 147-152]. Chúng tôi cho rằng thay đổi này là phù hợp vì việc phân loại là cơ sở để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng tổ chức bộ máy, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức của chính quyền địa phương.

Thứ hai, về tiêu chuẩn thành viên của UBND cấp xã và trình tự HĐND bầu các thành viên của UBND cấp xã. Luật TCCQP năm 2015 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan hiện nay cũng hướng dẫn rất rõ về tiêu chuẩn thành viên của UBND và trình tự HĐND bầu ra các thành viên của UBND cấp xã.

- *Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã*: là cán bộ chuyên trách lãnh đạo UBND cấp xã, chịu trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành hoạt động của UBND và hoạt động quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng đã được phân công trên địa bàn xã, phường, thị trấn. Tiêu chuẩn của Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã gồm các tiêu chuẩn chung và tiêu chuẩn cụ thể.

+ Theo quy định tại Điều 3 của Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành quy định tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thì các tiêu chuẩn chung bao gồm: có tinh thần yêu nước sâu sắc, kiên định mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; có năng lực tổ chức vận động nhân dân thực hiện có kết quả đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước ở địa phương; cần kiệm liêm chính, chí công vô tư, công tâm thảo việc, tận tụy với dân. Không tham nhũng và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng. Có ý thức kỷ luật trong công tác. Trung thực, không cơ hội, gán bó mật thiết với nhân dân, được nhân dân tín nhiệm; có trình độ hiểu biết về lý luận chính trị, quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; có trình độ học vấn, chuyên môn, đủ năng lực và sức khoẻ để làm việc có hiệu quả đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.

+ *Về tiêu chuẩn cụ thể*: tuổi đời của Chủ tịch UBND và Phó Chủ tịch UBND do Chủ tịch UBND cấp tỉnh quy định phù hợp với tình hình đặc điểm của địa

phương nhưng tuổi tham gia lần đầu phải đảm bảo làm việc ít nhất hai nhiệm kỳ. Về học vấn, có trình độ tốt nghiệp trung học phổ thông. Về chính trị, có trình độ trung cấp lý luận chính trị trở lên đối với khu vực đồng bằng; khu vực miền núi phải được bồi dưỡng lý luận chính trị tương đương trình độ sơ cấp trở lên. Về chuyên môn, nghiệp vụ: ở khu vực đồng bằng, có trình độ trung cấp chuyên môn trở lên. Ở miền núi phải được bồi dưỡng kiến thức chuyên môn (tương đương trình độ sơ cấp trở lên), nếu giữ chức vụ lần đầu phải có trình độ trung cấp chuyên môn trở lên. Ngành chuyên môn phải phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội của từng loại hình đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn, đã được bồi dưỡng nghiệp vụ quản lý hành chính Nhà nước, quản lý kinh tế.

- *Các Ủy viên UBND cấp xã*: tiêu chuẩn Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an được quy định tại Điều 3 Nghị định số 112/2011/NĐ-CP, ngày 05/12/2011 của Chính phủ về công chức xã, phường và thị trấn và được hướng dẫn tại Thông tư số 06/2012/TT-BNV, ngày 30/10/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức xã phường và thị trấn. Theo quy định tại Điều 3 thì Ủy viên phụ trách quân sự và công an phải có các tiêu chuẩn chung và tiêu chuẩn cụ thể như sau:

+ Tiêu chuẩn chung: hiểu biết về lý luận chính trị, nắm vững quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; có năng lực tổ chức vận động nhân dân ở địa phương thực hiện có hiệu quả chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; có trình độ văn hóa và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp yêu cầu nhiệm vụ, vị trí việc làm, có đủ năng lực và sức khỏe để hoàn thành nhiệm vụ được giao; am hiểu và tôn trọng phong tục, tập quán của cộng đồng dân cư trên địa bàn công tác; có khả năng phối hợp với các đơn vị Quân đội nhân dân, Công an nhân dân và lực lượng khác trên địa bàn tham gia xây dựng nền quốc phòng toàn dân và thực hiện một số nhiệm vụ phòng thủ dân sự; giữ gìn an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ Đảng, chính quyền, bảo vệ tính mạng, tài sản của nhân dân, tài sản của Nhà nước.

+ Về tiêu chuẩn cụ thể: tiêu chuẩn cụ thể đối với chức danh Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã và Trưởng Công an xã thực hiện theo quy định của pháp luật chuyên ngành đối với các chức danh này; trường hợp pháp luật chuyên ngành không quy định thì thực hiện theo các tiêu chuẩn quy định tại khoản 1 Điều 2 của Thông tư số 06/2012/TT-BNV, ngày 30/10/2011 của Bộ Nội vụ như đối với các chức danh công chức cấp xã khác. Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 của Thông tư số 06/2012/TT-BNV, ngày 30/10/2011 của Bộ Nội vụ quy định các tiêu chuẩn cụ thể đối với các chức danh công chức cấp xã như tiêu chuẩn về độ tuổi, trình độ văn hóa, trình độ chuyên môn, trình độ tin học, tiếng dân tộc thiểu số: nếu ở địa bàn công tác phải sử dụng tiếng dân tộc thiểu số, khi được tuyển dụng phải hoàn thành lớp đào tạo, bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước và lớp đào tạo, bồi dưỡng lý luận chính trị theo chương trình đối với chức danh công chức cấp xã hiện đảm nhiệm.

Thứ ba, về trình tự HĐND bầu UBND cấp xã. Trình tự HĐND bầu UBND cấp xã được quy định tại Chương III, Nghị định số 08/2016/NĐ/CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ quy định chi tiết về trình tự HĐND cấp xã bầu các thành viên của UBND cấp xã, cụ thể như sau:

- Báo cáo trước khi bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã: căn cứ quy định tại Nghị định số 08/2016/NĐ/CP ngày 25/01/2016 và quy định của cơ quan có thẩm quyền về phân cấp quản lý cán bộ, UBND cấp tỉnh hướng dẫn trình tự, thủ tục báo cáo cấp có thẩm quyền trước khi bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã.

- Trình tự, thủ tục bầu thành viên UBND: Chủ tịch HĐND cấp xã giới thiệu để HĐND cùng cấp bầu Chủ tịch UBND cấp xã. Chủ tịch UBND được bầu tại kỳ họp thứ nhất của HĐND phải là đại biểu HĐND. Chủ tịch UBND được bầu trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu HĐND. Chủ tịch UBND cấp xã giới thiệu để HĐND cùng cấp bầu Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND cấp xã. Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND.

- Thẩm định và phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã: trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày HĐND bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch

UBND, Thường trực HĐND gửi 02 bộ hồ sơ kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cùng cấp đến cơ quan có thẩm quyền thẩm định. Trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản của cơ quan có thẩm quyền thẩm định Chủ tịch UBND cấp huyện xem xét, phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp. Trường hợp Chủ tịch UBND cấp huyện không phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp thì phải trả lời bằng văn bản, nêu rõ lý do và yêu cầu HĐND tổ chức bầu lại chức danh không được phê chuẩn.

1.2.2. Các chức danh công chức cấp xã và những cán bộ không chuyên trách cấp xã

UBND cấp xã không có các cơ quan chuyên môn trực thuộc mà chỉ có các chức danh công chức cấp xã chuyên trách và các cán bộ không chuyên trách để giúp UBND cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên các lĩnh vực tại địa phương. Luật TCCQĐP năm 2015 không quy định về các chức danh này mà quy định này được điều chỉnh theo Luật cán bộ, công chức năm 2008 và trong các văn bản dưới luật sau: 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, Nghị định số 29/2013/NĐ-CP ngày 08 tháng 04 năm 2013 về việc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 92/2009/NĐ-CP, Nghị định 112/2011/NĐ-CP, ngày 05 tháng 12 năm 2011 của Chính phủ về công chức xã, phường, thị trấn. Các văn bản đã có sự quy định rõ về chức danh, số lượng, cách thức tuyển dụng và tiêu chuẩn của công chức cấp xã chuyên trách và cán bộ không chuyên trách cấp xã. Những công chức cấp xã sẽ công tác chuyên môn thuộc chức năng quản lý của UBND cấp xã, có trách nhiệm giúp UBND cấp xã quản lý nhà nước về các lĩnh vực mình phụ trách và thực hiện các công việc do Chủ tịch UBND cấp xã giao cho.

- Về chức danh, tiêu chuẩn công chức cấp xã: theo quy định tại Khoản 3 Điều 61 Luật cán bộ, công chức năm 2008 và Khoản 2 Điều 3 Nghị định số 92/2009/NĐ-CP thì có các chức danh công chức cấp xã sau: Trưởng Công an; Chỉ

huy trưởng Quân sự; Văn phòng – thống kê; Địa chính – xây dựng – đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc địa chính – nông nghiệp – xây dựng và môi trường (đối với xã); Tài chính – kế toán; Tư pháp – hộ tịch; Văn hóa – xã hội. Đối với các công chức Văn phòng - thống kê, Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc Địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã), Tài chính - kế toán, Tư pháp - hộ tịch, Văn hóa - xã hội thì phải có tiêu chuẩn sau: hiểu biết về lý luận chính trị, nắm vững quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; có năng lực tổ chức vận động nhân dân ở địa phương thực hiện có hiệu quả chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; có trình độ văn hóa và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp yêu cầu nhiệm vụ, vị trí việc làm, có đủ năng lực và sức khỏe để hoàn thành nhiệm vụ được giao. Trong khi đó, đối với công chức Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã và Trưởng Công an xã, ngoài những tiêu chuẩn quy định tại khoản 1 Điều này còn phải có khả năng phối hợp với các đơn vị Quân đội nhân dân, Công an nhân dân và lực lượng khác trên địa bàn tham gia xây dựng nền quốc phòng toàn dân và thực hiện một số nhiệm vụ phòng thủ dân sự; giữ gìn an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ Đảng, chính quyền, bảo vệ tính mạng, tài sản của nhân dân, tài sản của Nhà nước.

- Về số lượng công chức cấp xã và những cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã: số lượng cán bộ, công chức cấp xã được bố trí theo loại đơn vị hành chính cấp xã được quy định tại Điều 4 Nghị định số 92/2009/NĐ-CP, cụ thể như sau: a) cấp xã loại 1: không quá 25 người; cấp xã loại 2: không quá 23 người; cấp xã loại 3: không quá 21 người. Số lượng cán bộ, công chức cấp xã quy định tại khoản 1 Điều này bao gồm cả cán bộ, công chức được luân chuyển, điều động, biệt phái về cấp xã. Về số lượng người những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã được quy định tại Điều 4 Nghị định số 92/2009/NĐ-CP như sau: cấp xã loại 1 được bố trí tối đa không quá 22 người; cấp xã loại 2 được bố trí tối đa không quá 20 người; cấp xã loại 3 được bố trí tối đa không quá 19 người.

- Về tuyển dụng công chức cấp xã chuyên trách và cán bộ không chuyên trách:

+ Về phương thức tuyển dụng: theo quy định tại Điều 7 của Nghị định 112/2011/NĐ-CP đối với năm chức danh công chức sau: Văn phòng - thống kê, Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc Địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã), Tài chính - kế toán, Tư pháp - hộ tịch, Văn hóa - xã hội thì việc tuyển dụng được chủ yếu thông qua hình thức thi tuyển, đối với một số trường hợp có thể được thực hiện thông qua hình thức xét tuyển. Theo Điều 7 và Điều 21 Nghị định 112/2011/NĐ-CP thì các trường hợp sau đây được tuyển dụng thông qua phương thức xét tuyển: đối với các xã miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, có thể thực hiện việc tuyển dụng thông qua xét tuyển; người tốt nghiệp đại học loại giỏi trở lên ở trong nước và đạt loại khá trở lên ở nước ngoài có chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với chức danh công chức cần tuyển dụng; người có trình độ đào tạo từ đại học trở lên, có ít nhất 05 năm công tác (không kể thời gian tập sự, thử việc) trong ngành, lĩnh vực cần tuyển, đáp ứng được ngay yêu cầu của chức danh công chức cấp xã cần tuyển dụng.

Trong khi đó đối với hai chức danh công chức là Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã và Trưởng Công an xã thực hiện việc xét tuyển và bổ nhiệm đối với người có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, việc bổ nhiệm Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã và Trưởng Công an xã thực hiện theo quy định của Luật Dân quân tự vệ và Pháp lệnh Công an xã.

+ Điều kiện đăng ký dự tuyển, quy trình tuyển dụng: được thực hiện theo các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.

1.3. Hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình theo quy định của Luật TCCQP năm 2015 cũng như các văn bản quy phạm pháp luật khác, UBND cấp xã thực hiện hoạt động thông qua các hình thức sau: hoạt động của tập

thể UBND cấp xã, hoạt động của Chủ tịch, hoạt động của Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp xã.

1.3.1. Hoạt động của tập thể Ủy ban nhân dân cấp xã

Điều 5 Luật TCCQĐP năm 2015 quy định về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương quy định rõ: “UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND”. Vì vậy, UBND cấp xã tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, vừa bảo đảm phát huy vai trò lãnh đạo của tập thể UBND, vừa đề cao trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND cấp xã [47]. Chúng tôi cho rằng hoạt động tập thể của UBND cấp xã là hình thức hoạt động quan trọng nhất trong số các hình thức hoạt động của UBND cấp xã, chính vì vậy mà Luật TCCQĐP năm 2015 đã đặt hình thức làm việc tập thể của UBND cấp xã lên đầu tiên trong số các yếu tố bảo đảm cho hoạt động hiệu quả của UBND cấp xã. Mục đích của hình thức hoạt động tập thể của UBND cấp xã là nhằm phát huy trí tuệ tập thể của các thành viên UBND khi bàn và quyết định những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của UBND để bảo đảm cho các quyết định này được ban hành một cách đúng đắn, khách quan.

Về phương thức làm việc của UBND cấp xã được quy định tại Khoản 2 Điều 3 Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã Ban hành kèm theo Quyết định số 77/2006/QĐ-TTg ngày 13 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ) như sau:

+ UBND cấp xã họp, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề quy định trên tại phiên họp UBND;

+ Đối với các vấn đề cần giải quyết gấp nhưng không tổ chức họp UBND được, theo quyết định của Chủ tịch UBND, chuyên viên Văn phòng UBND xã gửi toàn bộ hồ sơ của vấn đề cần xử lý đến các thành viên UBND để lấy ý kiến. Nếu quá nửa tổng số thành viên UBND nhất trí thì Văn phòng UBND tổng hợp, trình Chủ tịch UBND quyết định và báo cáo UBND cấp xã tại phiên họp gần nhất.

Hoạt động tập thể của UBND cấp xã được thực hiện thông qua phiên họp gồm toàn thể các thành viên của UBND cấp xã. Theo quy định tại Điều 113 của Luật TCCQĐP năm 2015 thì UBND cấp xã sẽ họp thường kỳ mỗi tháng một lần.

Ngoài ra, UBND họp bất thường trong các trường hợp sau đây: do Chủ tịch UBND quyết định; theo yêu cầu của Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp; theo yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số thành viên UBND. Bên cạnh đó, theo Điều 116 Luật TCCQP năm 2015, để bảo đảm tính khách quan, đúng đắn và chính xác trong việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã thì trong phiên họp của UBND cấp xã đại diện Thường trực HĐND cấp xã được mời tham dự phiên họp UBND cùng cấp, Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương, đại diện các Ban của HĐND được mời tham dự phiên họp UBND cùng cấp khi bàn về các vấn đề có liên quan. UBND cấp xã sẽ bàn bạc, thảo luận và quyết định theo đa số để giải quyết các vấn đề như: xây dựng, trình HĐND xã, phường, thị trấn quyết định các nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND cùng cấp gồm: ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã, phường, thị trấn; quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã; điều chỉnh dự toán ngân sách xã, phường, thị trấn trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã, phường, thị trấn; quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã, phường, thị trấn trong phạm vi được phân quyền; tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐND xã; tổ chức thực hiện ngân sách địa phương; Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền cho UBND xã, phường và thị trấn... Ngoài ra, với địa vị pháp lý là một trong hai cơ quan chính quyền địa phương ở xã, UBND cấp xã còn có các nhiệm vụ, quyền hạn sau: tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn xã; quyết định những vấn đề của xã trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền; chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương cấp huyện về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở xã; quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn xã.

Một điểm khác biệt của Luật TCCQĐP năm 2015 so với quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 khi không dành riêng điều luật để quy định về những vấn đề được UBND thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Tác giả cho rằng việc không quy định này xuất phát từ lý do Luật TCCQĐP năm 2015 đã dành các điều luật rất cụ thể quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, UBND phường và UBND thị trấn thì mặc nhiên hiểu rằng các nhiệm vụ, quyền hạn này trước khi UBND thông qua phải được các thành viên của UBND thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Việc quy định khi quyết định những nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số nhằm phát huy trí tuệ tập thể của các thành viên UBND và bảo đảm cho các quyết định của UBND cấp xã khi được ban hành bảo đảm tính đúng đắn và khách quan.

Về việc biểu quyết tại kỳ họp của UBND cấp xã, tại Điều 117 của Luật TCCQĐP năm 2015 cũng quy định rất rõ: UBND quyết định các vấn đề tại phiên họp bằng hình thức biểu quyết. Thành viên UBND có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc không biểu quyết. UBND quyết định áp dụng một trong các hình thức biểu quyết sau đây: biểu quyết công khai; bỏ phiếu kín. Quyết định của UBND phải được quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành. Trường hợp số tán thành và số không tán thành ngang nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch UBND. Như vậy, về vấn đề biểu quyết của UBND cấp xã theo Luật TCCQĐP năm 2015 có một điểm tiến bộ hơn so với Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 khi quy định “*trường hợp số tán thành và số không tán thành ngang nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch UBND*”. Việc bổ sung quy định này thể hiện rõ nguyên tắc tổ chức và hoạt động “*UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND*”

Để thực hiện thẩm quyền của tập thể UBND, Luật TCCQĐP năm 2015 quy định UBND cấp xã được quyền ban hành hình thức văn bản là quyết định. Các quyết định của UBND cấp xã ban hành có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan trên phạm vi địa giới hành chính của xã, phường hoặc thị trấn đó.

1.3.2. Hoạt động của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã

Khoản 4, Điều 5 của Luật TCCQĐP năm 2015 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương “*UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND*”. Theo nguyên tắc này thì Chủ tịch UBND cấp xã được xác định là người đứng đầu UBND cấp xã, là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND cấp xã, chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình được quy định tại các Điều 36, Điều 64, Điều 71 Luật TCCQĐP năm 2015, cùng tập thể UBND cấp xã chịu trách nhiệm về hoạt động của UBND cấp xã trước HĐND cấp xã và cơ quan nhà nước cấp trên.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND cấp xã: Điều 36 Luật TCCQĐP năm 2015 quy định rõ Chủ tịch UBND xã triệu tập, chủ trì các phiên họp và các hội nghị khác của UBND, khi vắng mặt thì ủy quyền Phó Chủ tịch chủ trì thay; bảo đảm việc chấp hành pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Đảng ủy và HĐND xã; lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, các thành viên UBND xã; lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND và UBND xã; thực hiện các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng; tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; thực hiện các biện pháp quản lý dân cư trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật; quản lý và tổ chức sử dụng có hiệu quả công sở, tài sản, phương tiện làm việc và ngân sách nhà nước được giao theo quy định của pháp luật; giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật, tiếp công dân theo quy định của pháp luật; chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy, nổ; áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền. Đối với

Chủ tịch UBND phường và thị trấn thì ngoài các nhiệm vụ và quyền hạn như Chủ tịch UBND cấp xã thì còn có các nhiệm vụ và quyền hạn sau: phối hợp với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thực hiện quy hoạch phát triển hạ tầng đô thị, xây dựng, giao thông, phòng, chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường, không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị trên địa bàn thị trấn; quản lý dân cư trên địa bàn thị trấn theo quy định của pháp luật.

Nếu như Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 trước đây chỉ dành một điều luật để quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch UBND nói chung, bao gồm: Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện và Chủ tịch UBND cấp xã thì Luật TCCQP năm 2015 không chỉ dành các điều luật khác nhau để quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND từng cấp của chính quyền địa phương mà còn dành các điều luật riêng biệt để quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch ở chính quyền đô thị hay chính quyền ở nông thôn. Những quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQP năm 2015 về nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn đã đánh dấu sự đổi mới rất quan trọng về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, thể hiện rõ chế độ làm việc tập thể của UBND kết hợp với người đứng đầu của UBND theo hướng đề cao và tăng cường quyền hạn, cũng như trách nhiệm của Chủ tịch UBND các cấp, trong đó có Chủ tịch UBND cấp xã. Chúng tôi cho rằng Luật quy định theo hướng đề cao và tăng cường quyền hạn, cũng như trách nhiệm của Chủ tịch UBND cấp xã là điều hợp lý trong giai đoạn hiện nay vì thực tế thực hiện cho thấy, việc UBND cấp xã quá chú trọng việc hoạt động theo chế độ tập thể phần nào thể hiện sự dân chủ hình thức, chậm trễ, đùn đẩy, không có trách nhiệm, không phát huy được hết vai trò chủ động cũng như trách nhiệm của cá nhân lãnh đạo. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có những quyết sách nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh. Vô hình trung, cơ chế trên trở thành lực cản cho quá trình phát triển, vì vậy mà Luật TCCQP năm 2015 đã sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật trước đây theo hướng thiết lập chế độ làm việc thủ trưởng của UBND các cấp nói chung và của UBND cấp xã nói riêng là điều hợp lý.

Bên cạnh đó, Luật TCCQĐP năm 2015 cũng thể hiện sự phân định sự khác biệt giữa chính quyền địa phương ở đô thị và chính quyền địa phương ở nông thôn khi bổ sung các thêm các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND phường và thị trấn. Theo đó, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND phường và thị trấn ngoài việc quyết định các vấn đề của địa phương như đối với địa bàn nông thôn, còn tập trung quyết định các vấn đề quy hoạch phát triển đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quản lý và tổ chức đời sống dân cư đô thị. Đây là quy định thể hiện sự hợp lý của Luật TCCQĐP năm 2015 vì thể hiện sự phân biệt giữa chính quyền địa phương ở nông thôn và ở đô thị, phù hợp với đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư, kết cấu hạ tầng và yêu cầu quản lý ở mỗi địa bàn nên đòi hỏi Chủ tịch UBND ở cấp cơ sở phải có các nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau.

1.3.3. Hoạt động của Phó chủ tịch và các Ủy viên khác của Ủy ban nhân dân cấp xã

Điều 126 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 trước đây quy định rõ về nhiệm vụ và quyền hạn của Phó Chủ tịch và các thành viên của UBND. Theo đó, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp xã ngoài việc tham gia vào hoạt động tập thể của UBND, khi thảo luận và quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định tập thể của UBND cấp xã, còn thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn do Chủ tịch UBND phân công và phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND về việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn đã được giao. Trong khi đó, Luật TCCQĐP năm 2015 không dành điều khoản riêng để quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND mà quy định lồng ghép vào trong các điều luật khác nhau, cụ thể: tại Điều 36, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND xã quy định Chủ tịch UBND xã lãnh đạo và điều hành công việc của các thành viên UBND xã, ủy quyền cho Phó Chủ tịch UBND xã thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền của Chủ tịch UBND; tại Điều 114 về triệu tập phiên họp UBND quy định thành viên UBND có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp UBND, nếu vắng mặt phải báo cáo và được Chủ tịch UBND đồng ý. Phiên họp UBND chỉ được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên

UBND tham dự; tại Điều 117 về biểu quyết tại phiên họp UBND quy định quyết định của UBND phải được quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành... Với các quy định có thể nhận thấy, Luật TCCQĐP năm 2015 cũng quy định mỗi thành viên của UBND chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước HĐND, UBND cùng cấp và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND trước HĐND cấp mình và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

Để phân công công việc cho các Phó Chủ tịch UBND và các Ủy viên UBND, UBND cấp xã thường ban hành Quyết định phân công công tác cho các thành viên của UBND cấp xã mỗi nhiệm kỳ, trong quyết định phân công tác này từ Chủ tịch đến Phó Chủ tịch và các thành viên của UBND được phân công phụ trách những lĩnh vực công tác dựa theo Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã ban hành kèm theo Quyết định số 77/2006/QĐ-TTg ngày 13 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ), theo đó Phó Chủ tịch UBND cấp xã và các Ủy viên của UBND cấp xã có các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể sau:

- Phó Chủ tịch UBND cấp xã: trực tiếp chỉ đạo các lĩnh vực và địa bàn công tác do Chủ tịch phân công; chủ động xây dựng chương trình, kế hoạch triển khai các công việc theo lĩnh vực được phân công trên địa bàn. Phó Chủ tịch được sử dụng quyền hạn của Chủ tịch khi giải quyết các vấn đề thuộc lĩnh vực được giao; chịu trách nhiệm cá nhân trước Chủ tịch, trước UBND và HĐND xã về lĩnh vực được giao, về những quyết định chỉ đạo, điều hành của mình; cùng Chủ tịch và các thành viên khác của UBND chịu trách nhiệm tập thể về toàn bộ hoạt động của UBND trước Đảng ủy, HĐND xã và UBND huyện. Đối với những vấn đề vượt quá phạm vi thẩm quyền thì Phó Chủ tịch phải báo cáo Chủ tịch quyết định; khi giải quyết công việc, nếu có vấn đề liên quan đến phạm vi và trách nhiệm giải quyết công việc của thành viên khác của UBND thì chủ động trao đổi, phối hợp với thành viên đó để thống nhất cách giải quyết; nếu vẫn còn ý kiến khác nhau thì báo cáo Chủ tịch quyết định; kiểm tra, đôn đốc cán bộ, công chức, các thôn và tổ dân phố thực hiện các chủ trương, chính sách và pháp luật thuộc lĩnh vực được giao.

- Các Ủy viên UBND cấp xã: Ủy viên UBND cấp xã chịu trách nhiệm về nhiệm vụ được phân công trước Chủ tịch UBND và UBND cấp xã; cùng Chủ tịch và Phó Chủ tịch chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND trước HĐND cấp xã và UBND huyện; nắm tình hình, báo cáo kịp thời với Chủ tịch UBND xã về lĩnh vực công tác của mình và các công việc khác có liên quan; trực tiếp chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc công việc thuộc lĩnh vực được phân công trên địa bàn; chủ động đề ra các biện pháp để hoàn thành tốt công việc đó; phối hợp công tác với các thành viên khác của UBND, các cán bộ, công chức có liên quan và giữ mối liên hệ chặt chẽ với cơ quan chuyên môn của UBND huyện (sau đây gọi chung là cơ quan chuyên môn cấp huyện) để thực hiện tốt nhiệm vụ của mình; thực hiện các nhiệm vụ khác do Chủ tịch UBND giao.

1.4. Các mối quan hệ của Ủy ban nhân dân cấp xã

1.4.1. Quan hệ với Hội đồng nhân dân cấp xã

Quan hệ giữa UBND cấp xã với HĐND cấp xã là mối quan hệ đặc biệt, thể hiện sự thống nhất chính trị trong tổ chức bộ máy ở chính quyền địa phương của nước ta. Mối quan hệ này một mặt thể hiện yếu tố tập trung quyền của cơ quan quyền lực Nhà nước trong việc thành lập, thay đổi, bãi nhiệm các thành viên của UBND, trong việc chỉ đạo, giám sát hoạt động quản lý nhà nước của UBND cấp xã. Mặt khác thể hiện yếu tố dân chủ trong việc cơ quan quyền lực Nhà nước trao quyền chủ động, sáng tạo cho cơ quan hành chính Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng điều hành, quản lý trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Mối quan hệ giữa HĐND và UBND cấp xã thể hiện ở ba yếu tố: mối quan hệ về mặt tổ chức; mối quan hệ về thẩm quyền và mối quan hệ về chế độ trách nhiệm.

Thứ nhất, xét trong mối quan hệ về mặt tổ chức: giữa UBND cấp xã với HĐND cấp xã thì HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có quyền thành lập ra UBND cấp xã thông qua con đường bầu cử, cụ thể theo Điều 33 Luật TCCQP năm 2015 thì HĐND cấp xã có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND và các Ủy viên UBND cấp xã, hay nói theo cách khác việc thiết lập nên các chức danh của UBND cấp xã là do HĐND cùng cấp

quyết định. Tuy đây là hai cơ quan khác biệt nhưng giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã là một cơ cấu thống nhất trong hệ thống chính quyền địa phương nhưng có chức năng khác nhau, cụ thể là HĐND cấp xã ban hành ra Nghị quyết và giám sát hoạt động của UBND cấp xã, trong khi đó UBND cấp xã thực hiện hiện chức năng của một cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nhưng cả hai cơ quan đều đặt dưới sự lãnh đạo và thống nhất của Đảng, sự giám sát chặt chẽ của nhân dân. Vì vậy cả hai cơ quan này đều thuộc cơ cấu chính quyền địa phương thống nhất, cùng có chức năng quản lý địa phương theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, UBND cấp xã vẫn mang tính độc lập tương đối với HĐND cùng cấp vì UBND cấp xã là cơ quan trực thuộc hai chiều: vừa trực thuộc HĐND cùng cấp vừa trực thuộc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên nên UBND có tính độc lập tương đối, không lệ thuộc hoàn toàn vào HĐND cùng cấp.

Thứ hai, xét trong mối quan hệ về thẩm quyền: UBND cấp xã là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp nên quan hệ giữa UBND cấp xã với HĐND cấp xã là quan hệ phụ thuộc của cơ quan hành chính nhà nước với cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. HĐND cấp xã ban hành ra các nghị quyết và UBND cùng cấp là cơ quan triển khai thực hiện các Nghị quyết đó thông qua việc áp dụng các hình thức quản lý tác động các cá nhân, cơ quan và tổ chức trong phạm vi địa phương do mình quản lý. Trong quá trình thực thi các nghị quyết này thì UBND cấp xã chịu sự kiểm tra, giám sát của HĐND cùng cấp và đồng thời HĐND sẽ có những yêu cầu, đề nghị để UBND cấp xã thực hiện đúng theo các nội dung mà nghị quyết đã đề ra.

Thứ ba, về hoạt động và trách nhiệm: chính vì mối quan hệ đặc biệt của HĐND và UBND cấp xã trong cách thức thành lập nên hoạt động của hai cơ quan này cũng có mối quan hệ mật thiết với nhau, thể hiện như sau:

- HĐND có quyền giám sát đối với hoạt động của UBND cùng cấp. UBND chịu trách nhiệm và báo công tác trước HĐND cùng cấp và trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp. UBND còn có trách nhiệm cung cấp các tài liệu liên quan đến hoạt động giám sát khi HĐND có yêu cầu. UBND còn phối hợp với Thường trực HĐND và các ban của HĐND cùng cấp chuẩn bị nội dung các kỳ họp

HĐND, xây dựng đề án trình HĐND xem xét quyết định. HĐND có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các thành viên trong UBND. Khi quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình, HĐND ra nghị quyết và giám sát việc thực hiện nghị quyết đó. Trong phạm vi, quyền hạn do pháp luật quy định, UBND ra quyết định và tổ chức thực hiện, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó. Các văn bản của UBND ban hành không được trái với nghị quyết của HĐND cùng cấp và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Các quyết định của UBND ban hành mà trái nghị quyết, không đúng quy định của pháp luật thì HĐND có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật.

- Trong hoạt động của mình, HĐND và UBND phối hợp chặt chẽ với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác chăm lo và bảo vệ lợi ích của nhân dân, vận động nhân dân tham gia vào việc quản lý Nhà nước và thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước. Nhiệm kỳ hoạt động của UBND theo nhiệm kỳ của HĐND cùng cấp.

1.4.2. Quan hệ với Ủy ban nhân dân cấp trên

Luật TCCQĐP năm 2015 quy định UBND cấp trên chỉ đạo hoạt động của UBND cấp dưới trực tiếp. Vì vậy, UBND cấp xã có mối quan hệ trực tiếp với UBND cấp huyện. Đây là mối quan hệ trực tiếp giữa cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan nhà nước cấp dưới là quan hệ phục tùng và mệnh lệnh. Là cấp dưới, UBND cấp xã phải chấp hành các chỉ thị, quyết định và các văn bản khác của UBND cấp huyện và của các cơ quan nhà nước cấp trên ban hành trong quá trình điều hành hoạt động của mình, truyền đạt các chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước tới nhân dân trong xã, thực hiện chế độ báo cáo định kỳ với UBND cấp huyện, xin ý kiến UBND cấp huyện trong những vấn đề quan trọng đột xuất. Là cấp trên, UBND cấp huyện có trách nhiệm phê chuẩn nhân sự của UBND cấp xã, thực hiện sự chỉ đạo toàn diện trên mọi lĩnh vực hoạt động của UBND cấp xã. Mối quan hệ về công tác chuyên môn nghiệp vụ là mối quan hệ dựa trên nguyên tắc quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước. Các bộ

phận chuyên môn của UBND cấp xã chịu sự chỉ đạo trực tiếp của các phòng ban chuyên môn của UBND cấp huyện.

1.4.3. Quan hệ giữa Ủy ban nhân dân cấp xã với các tổ chức chính trị - xã hội

UBND cấp xã phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội trên địa bàn xã để phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thi đua phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm quốc phòng an ninh, xây dựng, củng cố chính quyền nhân dân. Để đạt được các mục đích này thì theo quy định của Luật TCCQĐP năm 2015, trong các phiên họp của UBND có đại diện của các tổ chức chính trị - xã hội trên địa bàn xã tham dự như: Mặt trận Tổ quốc, Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội nông dân, Hội cựu chiến binh nhờ vậy mà các quyết định của UBND đưa ra đều có sự đóng góp ý kiến và đồng thuận cao trong nhân dân. Những quy định này phản ánh xu hướng mở rộng dân chủ, phát huy tính chủ động sáng tạo của chính quyền địa phương, đồng thời, nhằm huy động rộng rãi sự tham gia của nhiều tầng lớp dân cư tham gia vào hoạt động chính quyền, quản lý nhà nước, quản lý xã hội [11, tr. 86]. Bên cạnh đó, giám sát của xã hội do Mặt Trận Tổ quốc Việt Nam và các công dân thực hiện để thực hiện tinh thần chủ quyền nhân dân đã được Hiến pháp 2013 ghi nhận và đề cao [49, tr. 16].

Bên cạnh đó, thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, UBND cấp xã tiếp nhận được những kiến nghị, khiếu nại, thắc mắc của nhân dân trong quá trình điều hành hoạt động quản lý của mình, trên cơ sở đó UBND cấp xã có sự giải đáp, tuyên truyền, điều chỉnh, rút kinh nghiệm cho hoạt động của mình. Các tổ chức chính trị xã hội trên địa bàn xã là chỗ dựa đáng tin cậy của UBND trong việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở hiện nay.

Kết luận chương 1

Chương 1 trình bày cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, cụ thể: vị trí pháp lý và nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã; tổ chức của UBND cấp xã; hoạt động của UBND cấp xã; mối quan hệ giữa UBND cấp xã với các cơ quan nhà nước. Qua nghiên cứu trên có thể rút ra được những kết luận sau:

1. UBND cấp xã theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQĐP năm 2015 được xác định là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp và đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung thấp nhất ở địa phương. Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã được Luật TCCQĐP năm 2015 quy định theo hướng hướng phân tách về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, phường và thị trấn, thể hiện sự khác biệt giữa chính quyền nông thôn với chính quyền đô thị.

2. Cơ cấu tổ chức của UBND cấp xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Tùy theo đơn vị hành chính được phân loại mà UBND cấp xã có từ 1 đến 2 Phó Chủ tịch UBND.

3. Các hoạt động của UBND cấp xã gồm: hoạt động tập thể của UBND cấp xã, hoạt động của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên.

4. UBND cấp xã có mối quan hệ chặt chẽ với HĐND cùng cấp, UBND cấp trên, các tổ chức chính trị - xã hội ở địa bàn xã. Thông qua các mối quan hệ này giúp UBND cấp xã thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình góp phần vào thực hiện tốt chức năng tổng thể của cơ quan trong bộ máy nhà nước ta.

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Khái quát đặc điểm kinh tế xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh và tình hình tổ chức chính quyền cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

2.1.1. Đặc điểm kinh tế - xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh

Tp. HCM là một trong năm thành phố trực thuộc trung ương của nước ta (Thủ đô Hà Nội, Tp. HCM, Thành phố Hải Phòng, Thành phố Đà Nẵng và Thành phố Cần Thơ). Tp. HCM có vị trí địa lý nằm ở khu vực Đông Nam Bộ, trong vùng chuyên tiếp giữa Đông Nam Bộ và Tây Nam Bộ (phía Bắc giáp tỉnh Bình Dương, Tây Bắc giáp tỉnh Tây Ninh, Đông và Đông Bắc giáp tỉnh Đồng Nai, Đông Nam giáp tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, Tây và Tây Nam giáp tỉnh Long An và Tiền Giang). Theo quy định tại điểm a Khoản 3 Điều 3 của Luật TCCQĐP năm 2015, Tp. HCM cùng với Hà Nội được xếp là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt với tổng diện tích tự nhiên là 2.095,06 km², dân số 8.136,3 nghìn với mật độ dân số là 3.888 người/km², cao nhất cả nước [10]. Tp. HCM được phân chia thành 19 quận, 5 huyện với 322 xã, phường và thị trấn (trong đó có 259 phường, 58 xã và 5 thị trấn), trong đó khu vực nội thành gồm 19 quận (các quận nội thành bao gồm: Quận 1, Quận 2, Quận 3, Quận 4, Quận 5, Quận 6, Quận 7, Quận 8, Quận 9, Quận 10, Quận 11, Quận 12, Tân Bình, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Thủ Đức, Gò Vấp, Bình Tân, Tân Phú) với 259 phường, khu vực ngoại thành gồm 5 huyện (Nhà Bè, Cần Giò, Hóc Môn, Củ Chi, Bình Chánh) với 63 xã và thị trấn.

Trong quá trình phát triển và hội nhập, Tp. HCM luôn khẳng định là một trung tâm kinh tế, tài chính, thương mại, dịch vụ lớn của cả nước, là hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, một trong ba vùng kinh tế trọng điểm lớn nhất cả nước [46], có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, trong đó tốc độ tăng trưởng năm sau thường cao hơn năm trước, cụ thể:

- Năm 2015, tổng sản phẩm quốc nội trên địa bàn thành phố đạt 957.358 tỉ đồng, tăng 9,85 so với cùng kỳ, cao hơn mức tăng trưởng của 3 năm liên tiếp gần

đây (năm 2012 tăng 9,2%, năm 2013 tăng 9,3%, năm 2014 tăng 9,6%), tăng gần 1,5 lần so với cả nước (GDP cả nước ước đạt 6,68%). GDP bình quân đầu người ước đạt 5.538 USD. [52, tr. 7].

- Năm 2016, tổng sản phẩm quốc nội trên địa bàn thành phố đạt 1.023.926 tỉ đồng, tăng 8,05 % so với cùng kỳ (cùng kỳ tăng 7,72 %), đạt kế hoạch đề ra. Tổng sản phẩm nội địa bình quân đầu người đạt 121 triệu đồng (5.428 USD) [53, tr. 7].

- Năm 2017, tổng sản phẩm quốc nội trên địa bàn thành phố đạt 1.060.618 tỉ đồng, tăng 8,25% (cùng kỳ tăng 8,05%. GDP bình quân đầu người ước đạt 5.620 USD [54, tr. 7].

Như vậy, theo các số liệu thống kê trên có thể nhận thấy, Tp. HCM là một trung tâm kinh tế thương mại lớn của cả nước và vùng kinh tế trọng điểm của phía Nam, là trung tâm văn hóa giáo dục và đào tạo, là trung tâm khoa học kỹ thuật của cả nước. Tp. HCM cũng là đầu mối giao thông quốc tế của khu vực và cả nước, là hạt nhân phát triển của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Hiện nay, thành phố được quy hoạch xây dựng thành vùng Tp. HCM đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 [48]. Để giữ vững được vị thế như hiện nay cũng như đạt được mục tiêu theo kế hoạch được phê duyệt, UBND các cấp ở Tp. HCM nói chung và UBND cấp xã nói riêng phải được tổ chức một cách khoa học, hợp lý bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn thành phố đạt được hiệu quả cao nhất. Bên cạnh đó việc tổ chức, sắp xếp, bố trí công việc và hoạt động của các công chức chuyên trách cấp xã và cán bộ không chuyên trách trên địa bàn Tp. HCM phải đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của Tp. HCM vốn luôn năng động và phát triển nhanh nhất cả nước hiện nay. Ngoài ra, việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM phải chú ý đến những đặc điểm, nét đặc thù của thành phố để thích ứng với việc quản lý có hiệu quả đối với một đô thị đặc biệt như Tp. HCM.

2.1.2. Tình hình tổ chức chính quyền địa phương cấp xã ở Thành phố Hồ Chí Minh

Việc tổ chức chính quyền địa phương cấp xã ở Tp. HCM qua các thời kỳ lịch sử có những nét khác biệt và phát triển theo hướng hoàn thiện ngày một tốt hơn, cụ thể như sau:

- Trong giai đoạn 1945 đến năm 1954: cùng với các vùng, miền khác trong cả nước, Nam bộ tiến hành cuộc tổng khởi nghĩa Cách mạng tháng Tám và giành được thắng lợi. Tuy nhiên, sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, chính quyền cách mạng ở Sài Gòn – Chợ Lớn – Gia Định và cả Nam bộ nói chung thành lập chưa được bao lâu thì đêm 22 rạng sáng 23/9/1945, thực dân Pháp đã tái xâm lược lại Sài Gòn và Nam bộ biến nơi đây thành Nam kỳ tự trị. Thành phố Sài Gòn - Chợ Lớn thành thủ đô của Nam kỳ tự trị. Năm 1951, địa phương Sài Gòn - Chợ Lớn chính thức đổi tên thành “*Đô thành Sài Gòn – Chợ Lớn*”. Chính quyền “*Đô thành Sài Gòn – Chợ Lớn*” tổ chức hai cấp quản lý là cấp Đô thành và cấp quận. Như vậy, trong thời kỳ Pháp thuộc này chưa có đơn vị hành chính cấp xã được thành lập [30, tr. 45-50].

- Trong giai đoạn 1954 – 30/4/1975: trong giai đoạn lịch sử này của nước ta, đáng chú ý là Mỹ thay thế Pháp xâm chiếm miền Nam. Chính quyền Mỹ - Nhiệm quyết định đổi tên Đô thành Sài Gòn – Chợ Lớn thành Đô thành Sài Gòn của Việt Nam cộng hòa. Đô thành Sài Gòn tổ chức 4 cấp chính quyền gồm: cấp Đô thành, cấp quận, cấp Phường và cấp Khóm. Phường là địa hạt hành chính được thành lập theo Sắc lệnh số 74-TTP ngày 23/3/1959. Đầu năm 1973, Sài Gòn có 58 phường. Theo Nghị định số 810-BNV/HCĐP/NĐ ngày 9/11/1971, đứng đầu tổ chức hành chính Phường là Phường trưởng, Phường trưởng có 1 phụ tá giúp việc. Phường trưởng và Phụ tá Phường do Đô trưởng bổ nhiệm theo đề nghị của Quận trưởng.

- Giai đoạn sau ngày 30/4/1975 đến nay, miền Nam hoàn toàn giải phóng. Tại kỳ họp đầu tiên ngày 2/7/1976, Quốc hội đã đặt tên nước là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và đổi tên thành phố Sài Gòn – Gia Định thành Tp. HCM. Sau đó, Tp. HCM tổ chức 3 cấp chính quyền ở nội thành: Thành phố - Quận và Phường. Năm 1977, cả 3 cấp đều tổ chức HĐND và UBND [30, tr. 45-50].

Hiện nay, Tp. HCM được chia thành 24 đơn vị hành chính cấp huyện (trong đó có 19 quận và 5 huyện) với 322 đơn vị hành chính cấp xã (trong đó có 58 xã, 259 phường và 5 thị trấn). Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQP năm 2015, HĐND và UBND được tổ chức ở các đơn vị hành chính theo

đúng quy định. Thực hiện Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính, Tp. HCM đã hoàn tất việc phân loại đơn vị hành chính đối với các đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc theo tiêu chí mới hiện nay. Trong số 322 đơn vị hành chính cấp xã ở Tp. HCM hiện nay thì có 242 xã, phường, thị trấn đạt loại I, 76 phường, xã đạt loại II và 4 phường đạt loại III [57].

Như vậy, từ những số liệu thống kê và thông tin trên, có thể nhận thấy rằng sự phát triển của Tp. HCM đóng một vai trò vô cùng quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội của vùng miền và cả nước. Chính vì vậy cần phải có sự quản lý chặt chẽ, xây dựng phương hướng đổi mới, tổ chức, hoạt động của UBND cấp xã cũng như sự chỉ đạo của các cơ quan nhà nước cấp trên để bảo đảm hiệu quả hoạt động tốt nhất cho cơ quan này góp phần đưa thành phố phát triển đúng quỹ đạo và đạt được những mục tiêu đã đề ra. Xuất phát từ yêu cầu đó, việc xây dựng nền hành chính công hiệu quả phù hợp với sự phát triển của thành phố và đặc biệt là xây dựng và tổ chức chính quyền địa phương thành phố vững mạnh, hiệu quả là một trong những nhiệm vụ chiến lược được đặt ra. Và một điều kiện tiên quyết không thể thiếu để thực hiện nhiệm vụ đó là hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian tới.

2.2. Thực trạng tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

2.2.1. Thực trạng về cơ cấu thành phần Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

UBND cấp xã ở Tp. HCM do HĐND cùng cấp bầu ra và được Chủ tịch UBND cấp huyện phê duyệt. Theo quy định của Luật TCCQP năm 2015 và Nghị định số 08/2016/NĐ/CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ thì: UBND xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an. UBND loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch. Dựa trên quy định đó, trong kỳ họp đầu tiên của các HĐND cấp xã ở Tp. HCM (nhiệm kỳ 2016 – 2021) đã tiến hành bầu ra các thành viên của UBND. Kết quả bầu, miễn

nhệm, bầu bổ sung các chức danh của UBND cấp xã đều hợp pháp, hợp lệ và được Chủ tịch UBND cấp huyện phê chuẩn bằng quyết định.

Theo đó, hầu hết các phường, xã và thị trấn loại I, thì HĐND bầu ra 1 Chủ tịch UBND, 2 Phó Chủ tịch UBND và 2 Ủy viên, các phường, xã loại 2 và loại 3 thì HĐND bầu ra 1 Chủ tịch UBND, 1 Phó Chủ tịch UBND và 2 Ủy viên (Đối với 5 thị trấn tại Tp. HCM là thị trấn Cần Thạnh, thị trấn Củ Chi, thị trấn Hóc Môn, thị trấn Tân Túc và thị trấn Nhà Bè đều là các đơn vị hành chính cấp xã loại I), ví dụ như: xã Phạm Văn Hai thuộc huyện Bình Chánh, Tp. HCM là đơn vị hành chính xã loại I, tại kỳ họp thứ nhất của HĐND xã Phạm Văn Hai, nhiệm kỳ 2016 – 2021 được tổ chức vào ngày 30/6/2016 đã bầu ra các thành viên của UBND xã bao gồm: Chủ tịch UBND xã: ông Nguyễn Chí Dũng, 2 Phó Chủ tịch UBND: ông Phạm Viết Khương, bà Phạm Thị Kim Tuyền, 1 Ủy viên phụ trách công an: ông Hồ Ngọc Anh – Trưởng Công an xã, 1 Ủy viên phụ trách quân sự: ông Huỳnh Thanh Liêm – Chỉ huy trưởng chỉ huy quân sự xã [24]; Phường 4 Quận 10, Tp. HCM được xếp là đơn vị hành chính loại II, tại kỳ họp thứ nhất của HĐND Phường 4, Quận 10 Khóa X, nhiệm kỳ 2016 – 2011 đã bầu các thành viên của UBND cấp xã bao gồm: ông Lê Trọng Hiếu - Phó Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch UBND phường khóa X tái đắc cử Chủ tịch UBND phường khóa XI, nhiệm kỳ 2016 – 2021, ông Châu Văn An – Phó Chủ tịch UBND phường khóa X tái đắc cử Phó Chủ tịch UBND phường khóa XI, ông Khuru Ngọc Long – Trưởng Công an Phường đắc cử Ủy viên phụ trách Công An, ông Lê Quốc Phong - Chỉ huy trưởng BCH Quân sự Phường 4 [19].

Tuy nhiên cá biệt, xuất phát từ nhu cầu của công việc vẫn còn nhiều xã, phường có số lượng Phó Chủ tịch vượt quá quy định của Luật TCCQĐP năm 2015. Ví dụ như tại kỳ họp thứ nhất ngày 30/6/2016 của HĐND Phường 11, Quận Gò Vấp đã bầu ra các thành viên của UBND bao gồm: Chủ tịch UBND phường: bà Lâm Thị Hồng Phúc, 3 phó Chủ tịch UBND gồm: ông Trương Thái Tân, Bà Phan Thị Thảo, Mai Thái Linh, 2 Ủy viên: ông Nguyễn Tấn Đức - Trưởng Công an phường và ông Phan Văn Lành - Chỉ huy trưởng Quân sự phường [20]. Tương tự, tại kỳ họp thứ nhất ngày 28/6/2016 của HĐND xã Vĩnh Lộc A, huyện Bình Chánh đã bầu ra các

thành viên của UBND bao gồm: Chủ tịch UBND xã: ông Trần Quốc Quay, 3 phó Chủ tịch UBND gồm: ông Trần Thế Vinh, bà Dương Thị Thùy Trang, bà Phan Thị Bích Liễu [27]. Ngoài ra, những người giữ chức danh trong UBND tại các xã, phường và thị trấn của Tp. HCM được bầu từ đầu nhiệm kỳ năm 2016 – 2021 đến thời điểm hiện nay cũng có nhiều sự thay đổi do điều động, luân chuyển công tác, nghỉ hưu. Việc thay đổi các chức danh này được tiến hành chủ yếu thông qua các kỳ họp bất thường của HĐND cùng cấp để tiến hành bầu bổ sung các chức danh, điển hình như tại kỳ họp bất thường ngày 11/4/2017, HĐND Phường 11, Quận Gò Vấp đã tổ chức kỳ họp thứ IV, đã bầu ông Nguyễn Lê Trung – Phó Bí thư Đảng ủy Phường 11 giữ chức danh Chủ tịch UBND Phường 11 nhiệm kỳ 2016 – 2021 thay cho bà Lâm Thị Hồng Phúc được bố trí công tác khác [20].

Ngoài ra, một điểm đáng lưu ý là đối với Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an cấp xã tại Tp. HCM thì đại đa số ở các xã, phường, thị trấn người được bầu giữ các chức danh này là Trưởng Công an cấp xã và Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã. Tuy nhiên, có những phường, xã người giữ chức danh này không phải là thủ trưởng của các cơ quan này mà là cấp phó, đơn cử như tại UBND Phường 5, Quận 4 Tp. HCM, thì Ủy viên phụ trách công an của UBND phường này là Phó trưởng Công an phường. Và việc bầu cấp phó của các cơ quan này giữ chức danh Ủy viên UBND là không trái với quy định của Luật TCCQĐP năm 2015, bởi lẽ văn bản luật này quy định rõ thành viên của UBND cấp xã gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an mà không quy định Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an phải là thủ trưởng của các cơ quan này.

Trên cơ sở kết quả HĐND cấp xã bầu UBND cấp xã và được Chủ tịch UBND cấp huyện phê chuẩn kết quả bầu cử, Chủ tịch UBND các xã, phường và thị trấn ở Tp. HCM đều ban hành ra các Quyết định phân công nhiệm vụ các thành viên UBND. Theo các quyết định này thì phân công rõ trách nhiệm của các thành viên UBND cấp xã ở Tp. HCM, cụ thể:

- Nếu là các xã, phường, thị trấn loại I thì thành viên UBND là 5 người, trong đó Chủ tịch UBND cấp xã sẽ phụ trách lãnh đạo, quản lý toàn diện mọi hoạt động, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của UBND cấp xã và trực tiếp phụ trách, theo dõi một số lĩnh vực; 1 Phó chủ tịch phụ trách lĩnh vực văn hóa - xã hội; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế - đô thị; 1 Ủy viên phụ trách công an, 1 ủy viên phụ trách quân sự.

- Nếu là các xã, phường, thị trấn loại II và loại III thì thành viên UBND là 4 người, trong đó Chủ tịch UBND cấp xã sẽ phụ trách lãnh đạo, quản lý toàn diện mọi hoạt động, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã và trực tiếp phụ trách, theo dõi một số lĩnh vực; do có 1 Phó Chủ tịch nên sẽ được phân công chỉ đạo công việc của UBND khi Chủ tịch ủy quyền và thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể do Chủ tịch UBND ủy quyền, trực tiếp chỉ đạo, điều hành các lĩnh vực theo sự phân công của Chủ tịch UBND; 1 Ủy viên phụ trách công an, 1 Ủy viên phụ trách quân sự.

- Đối với các xã, phường có số lượng Phó Chủ tịch vượt quá so với quy định thì việc phân công công việc cho các Phó Chủ tịch cũng không giống nhau, có xã, phường phân công: 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực văn hóa - xã hội; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế - đô thị; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế - hành chính, ví dụ như UBND các xã, phường sau: Phường 11, Phường 13, Phường 16, Phường 17 Quận Gò Vấp, UBND xã Vĩnh Lộc A huyện Bình Chánh. Trong khi đó có phường lại phân công: 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực văn hóa - xã hội; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực đô thị; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế, ví dụ như UBND Phường 3, Phường 5 Quận Gò Vấp. Trong khi đó có UBND phường lại phân công: 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực văn hóa - xã hội; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực đô thị - môi trường; 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế - hành chính, ví dụ như UBND Phường 10 Quận Gò Vấp.

Như vậy, qua phân tích về thực trạng về cơ cấu thành viên của UBND cấp xã, việc HĐND bầu UBND cấp xã và Chủ tịch UBND cấp huyện phê chuẩn kết quả bầu cử UBND cấp xã ở Tp. HCM đã đạt được nhiều thành tựu nhất định, cụ thể như sau:

Thứ nhất, trong thời gian qua, UBND cấp xã ở Tp. HCM đã có một cơ cấu tổ chức khá chặt chẽ và hoàn thiện để thực hiện việc quản lý bảo đảm sự phát triển hàng ngày, hàng giờ của Tp. HCM. Việc phân chia nhiệm vụ cho Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND làm cho các thành viên UBND có điều kiện hơn trong việc nắm rõ nội dung quản lý, có điều kiện đi sâu, đi trực tiếp vào các lĩnh vực do mình phụ trách, tránh tình trạng chồng chéo chức năng quản lý giữa các thành viên của UBND.

Thứ hai, thực trạng cơ cấu thành viên của UBND cấp xã được tổ chức trong thời gian qua ở Tp. HCM dựa trên quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn có liên quan. Chính vì vậy, việc tổ chức cơ cấu thành viên của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua đã phần nào thể hiện được mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị và mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nông thôn.

Thứ ba, thực tiễn HĐND cấp xã bầu UBND cấp xã trong những nhiệm kỳ vừa qua ở Tp. HCM là dân chủ, tuân thủ đúng các quy định pháp luật bầu cử về tiêu chuẩn các thành viên của UBND cấp xã, về giới thiệu và danh sách các ứng cử viên theo chức danh của từng người, về thảo luận công khai dân chủ các ứng cử viên tại tổ và tại hội trường, về bỏ phiếu kín và về kết quả bầu cử.

Bên cạnh những kết quả đạt được như trên, thực trạng về tổ chức cơ cấu thành viên của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua cũng có những bất cập nhất định, cụ thể như sau:

- *Thứ nhất*, thực trạng tổ chức cơ cấu thành viên của UBND cấp xã ở Tp. HCM chưa phản ánh rõ nét được sự khác biệt giữa các đơn vị hành chính cấp xã ở khu vực đô thị và ở khu vực nông thôn hay nói cách khác mô hình tổ chức UBND cấp xã ở Tp. HCM hiện nay là chưa phù hợp. Như trong phần trên đã phân tích, Luật TCCQĐP năm 2015 đã có quy định riêng về cơ cấu thành viên của UBND cấp xã ở khu vực đô thị, ở khu vực nông thôn. Mặc dù Luật này đã dành các điều khoản khác nhau để quy định về cơ cấu thành viên của UBND cấp xã ở khu vực đô thị và ở khu vực nông thôn nhưng các quy định này cho thấy cơ cấu thành viên UBND

giữa hai khu vực này không có sự khác biệt, cụ thể như giữa hai đơn vị hành chính được xếp cùng loại thì số lượng và cơ cấu các chức danh thành viên UBND ở đô thị và nông thôn là hoàn toàn giống nhau. Ví dụ như Phường 15, Quận 10 Tp. HCM được xếp là đơn vị hành chính loại I ở khu vực đô thị thì số lượng thành viên UBND bao gồm 5 thành viên, cụ thể: tại kỳ họp thứ nhất của HĐND Phường 15, Quận 10 Khóa XI, nhiệm kỳ 2016 – 2021 đã bầu các thành viên của UBND cấp xã bao gồm: ông Trương Hoài Phong đắc cử Chủ tịch UBND phường khóa XI, nhiệm kỳ 2016 – 2021, ông Nguyễn Hữu Hùng đắc cử Phó Chủ tịch UBND phường, bà Phan Thanh Thảo An đắc cử Phó Chủ tịch UBND phường, ông Nguyễn Văn Hiền – Trưởng Công an Phường đắc cử Ủy viên phụ trách Công an, ông Lê Tấn Huy - Chỉ huy trưởng Ban chỉ huy Quân sự Phường đắc cử Ủy viên phụ trách Quân sự [22]. Do Phường 15 Quận 10, Tp. HCM được xếp là đơn vị hành chính loại I ở đô thị, nên số lượng thành viên của UBND theo luật định gồm 5 người: 1 Chủ tịch, 2 Phó Chủ tịch và 2 Ủy viên. Trong khi đó, xã Xuân Thới Đông huyện Củ Chi, Tp. HCM được xếp là đơn vị hành chính xã loại I ở khu vực nông thôn thì thành viên của UBND cũng bao gồm 5 người, cụ thể: Bà Đỗ Thị Bích Liên là Chủ tịch UBND xã, ông Nguyễn Huỳnh Sơn Vũ – Phó Chủ tịch UBND xã, ông Vương Văn Thống – Phó Chủ tịch UBND xã, ông Lê Duy Sâm - Ủy viên phụ trách công an, ông Hồ Thanh - Ủy viên phụ trách quân sự [25]. Như vậy, với việc tổ chức UBND cấp xã ở Tp. HCM như mô hình hiện nay thì chưa thể hiện được sự khác biệt giữa các đơn vị hành chính cấp xã ở khu vực đô thị và nông thôn trên địa bàn Tp. HCM.

- *Thứ hai*, cơ cấu thành phần và số lượng thành viên UBND cấp xã ở Tp. HCM không có sự khác biệt với UBND cấp xã ở các khu vực khác trong địa phương cả nước, hay nói cách khác Tp. HCM chưa có khung pháp lý riêng quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và UBND cấp xã nói riêng. Bởi lẽ theo quy định tại Điều 2 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP khi quy định về nguyên tắc xác định số lượng Phó Chủ tịch UBND thì số lượng Phó Chủ tịch UBND cấp xã được xác định căn cứ vào kết quả phân loại đơn vị hành chính theo quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 mà không phải căn cứ vào đơn vị hành

chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Tp. HCM sẽ có số lượng Phó Chủ tịch khác biệt so với các địa phương khác trong cả nước. Ví dụ như phường Khuê Trung, quận Cẩm Lệ, Thành phố Đà Nẵng là đơn vị hành chính loại I thì số lượng thành viên UBND bao gồm 5 thành viên, cụ thể: ngày 04/7/2016, tại kỳ họp thứ I của HĐND phường Khuê Trung, quận Cẩm Lệ Khóa XI, nhiệm kỳ 2016 – 2011 đã bầu các thành viên của UBND phường bao gồm: ông Lê Công Đông, Chủ tịch UBND phường tái đắc cử chức Chủ tịch UBND phường, hai phó Chủ tịch UBND phường là ông Trần Thế Nhân và bà Nguyễn Thị Phúc; hai ủy viên UBND là ông Hồ Quốc Hải, Trưởng Công an phường và ông Hồ Văn Sang, Chỉ huy trưởng Quân sự phường [23]. Như vậy, với việc quy định khung pháp lý chung như vậy dẫn đến bất cập là tổ chức UBND cấp xã ở Tp. HCM hiện nay cứng nhắc, thiếu linh hoạt không phù hợp cho sự phát triển đa dạng, tốc độ phát triển kinh tế cao như Tp. HCM.

- *Thứ ba*, một số UBND xã, phường và thị trấn tại Tp. HCM vẫn còn có số lượng thành viên UBND vượt quá so với quy định của pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương. Như trong phần trên đã phân tích, nhiều phường, xã tại Tp. HCM còn có số lượng Phó Chủ tịch UBND vượt quá so với quy định của Luật TCCQP năm 2015, Nghị định số 08/2016/NĐ/CP của Chính phủ và đặc biệt là Chỉ thị số 23/CT-TTg ngày 26/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện nghiêm quy định số lượng, cơ cấu và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND các cấp. Theo đó, trong số các quận, huyện tại Tp. HCM hiện nay còn có đến 58 xã và thị trấn có số lượng Phó Chủ tịch vượt quá so với quy định của Luật TCCQP năm 2015, cụ thể như sau: Quận 8 có 4 phường; Quận 9 có 1 phường; Quận 12 có 7 phường; quận Bình Tân có 9 phường; quận Bình Thạnh có 2 phường; quận Gò Vấp có 8 phường; quận Tân Bình có 3 phường; quận Tân Phú có 6 phường; quận Thủ Đức có 6 phường; huyện Bình Chánh có 2 xã; huyện Củ Chi có 4 xã; huyện Hóc Môn có 6 xã [42]. Chính vì số lượng Phó Chủ tịch dôi dư so với quy định nên dẫn đến thực trạng là giữa các đơn vị hành chính cấp xã cùng loại với nhau nhưng thiếu sự thống nhất trong việc xây dựng cơ cấu thành viên UBND, đồng thời tăng số lượng biên chế cán bộ so với

quy định dẫn đến chế độ đãi ngộ của nhà nước phải tốn thêm chi phí. Ngoài ra, việc phân công công việc của Chủ tịch UBND cấp xã cho các Phó Chủ tịch như trong phần trên đã phân tích dẫn đến sự chông chéo về thẩm quyền khi cùng một lĩnh vực nhưng lại có nhiều người cùng lúc đảm nhận, điển hình như trong lĩnh vực kinh tế nhưng lại phân công đến hai Phó Chủ tịch cùng phụ trách.

2.2.2. Thực trạng về việc tổ chức chức danh công chức cấp xã và những cán bộ không chuyên trách

Thực hiện quy định của Luật cán bộ, công chức năm 2008, 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, Nghị định số: 29/2013/NĐ-CP ngày 08 tháng 04 năm 2013 về việc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 92/2009/NĐ-CP, Nghị định 112/2011/NĐ-CP, ngày 05 tháng 12 năm 2011 của Chính phủ về công chức xã, phường, thị trấn thì công tác tuyển dụng, sắp xếp, phân công công việc đối với các chức danh, công chức cấp xã ở Tp. HCM được thực hiện đúng theo quy định.

- Về số lượng, trình độ đào tạo các chức danh công chức cấp xã và những cán bộ không chuyên trách ở Tp. HCM: tại các xã, phường và thị trấn ở Tp. HCM có đầy đủ các chức danh công chức cấp xã theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức. Về số lượng thì hiện nay cán bộ, công chức cấp xã ở Tp. HCM được bố trí theo loại đơn vị hành chính cấp xã theo Chính phủ quy định; cụ thể như sau: cấp xã loại I: không quá 25 người; cấp xã loại II: không quá 23 người; cấp xã loại III: không quá 21 người. Đối với số lượng cán bộ không chuyên trách về cơ bản thực hiện đúng theo quy định của pháp luật, cụ thể: cấp xã loại I được bố trí tối đa không quá 22 người, cấp xã loại II được bố trí tối đa không quá 20 người, cấp xã loại III được bố trí tối đa không quá 19 người. Tính đến thời điểm cuối năm 2017, Tp. HCM có 322 phường, xã, thị trấn với 21.905 tổ nhân dân, tổ dân phố, số người hưởng phụ cấp không chuyên trách, số cán bộ, công chức trong biên chế là hơn 110 nghìn người, trong đó có 6.057 cán bộ, công chức cấp xã bao gồm công chức chuyên trách cấp xã và cán bộ không chuyên trách [41]. Về trình độ văn hóa,

chuyên môn, chính trị, quản lý nhà nước được biểu hiện theo bảng thống kê số liệu dưới đây:

Bảng 2.1: Thực trạng cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã Tp.HCM tính đến tháng 7/2017

Nội dung	Cơ cấu	Năm 2017 (tổng số CBCC 6057)
		Số lượng (người)
Thành phần	Nữ	2.859
	Đảng viên	4.618
	Dân tộc	132
	Tôn giáo	184
Theo ngạch công chức	Chuyên viên cao cấp	0
	Chuyên viên chính	3.574
	Chuyên viên	2.317
	Cán sự	279
	Nhân viên HĐ	4.419
Chuyên môn nghiệp vụ	Tiến sĩ	0
	Thạc sĩ	279
	Đại học	4419
	Cao đẳng	249
	Trung cấp	916
	Sơ cấp	10
Lý luận chính trị	Cử nhân	136
	Cao cấp	727
	Trung cấp	3364
	Sơ cấp	1041

(Nguồn: Sở Nội vụ Tp. HCM năm 2017)

- Về công tác tuyển dụng: để bảo đảm việc tuyển dụng các chức danh công chức chuyên trách có trình độ chuyên môn cao, phẩm chất đạo đức tốt phục vụ cho công tác quản lý nhà nước ở một đô thị đặc biệt, UBND Tp. HCM đã ban hành ra Quyết định số 18/2015/QĐ-UBND, ngày ngày 07/04/2015 quy định về tiêu chuẩn

công chức phường, xã, thị trấn trên địa bàn Tp. HCM. Theo đó, tiêu chuẩn này được áp dụng đối với người tham gia dự tuyển các chức danh công chức phường, xã, thị trấn và công chức phường, xã, thị trấn đã được tuyển dụng trước ngày Quyết định này được ban hành.

Từ thực trạng nêu trên cho thấy công tác tổ chức xây dựng lực lượng cán bộ, công chức cấp xã ở Tp. HCM đạt được những thành tựu sau:

Thứ nhất, công chức cấp xã và những cán bộ không chuyên trách thuộc UBND cấp xã ở Tp. HCM nhìn chung đã được tổ chức tinh gọn và cơ bản ổn định về tổ chức bộ máy, biên chế. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của công chức cấp xã và những cán bộ không chuyên trách đã được giao đúng theo pháp luật quy định, phù hợp với yêu cầu thực tiễn và các thông tư hướng dẫn của bộ, ngành trung ương, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương và phù hợp với nguyên tắc tổ chức quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, khắc phục được một bước tình trạng chùng chèo về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn.

Thứ hai, lực lượng công chức cấp xã và cán bộ không chuyên trách khi được tuyển dụng đã bảo đảm về chuyên môn nghiệp vụ phù hợp với vị trí công tác sau khi tuyển dụng, việc nâng cao nghiệp vụ và lý luận chính trị luôn được các cấp chính quyền địa phương quan tâm.

Thứ ba, đội ngũ cán bộ, công chức xã giữ vững được phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống tốt và lành mạnh, hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Kỷ cương hành chính, tác phong, lễ lối làm việc của cán bộ cơ sở có nhiều chuyển biến tích cực, được nhân dân đồng tình ủng hộ.

Thứ tư, công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện chế độ, chính sách cho cán bộ, công chức xã đã được các cấp, các ngành và địa phương quan tâm giải quyết cụ thể, góp phần nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở. Ví dụ như, trong giai đoạn 2011 -2015, Thành phố đã đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị, quản lý nhà nước, đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ, ngoại ngữ và bồi dưỡng nghiệp vụ về quản lý nhà nước cho trên 60.213 lượt cán bộ, công chức và viên chức, trong đó về lý luận chính trị 13.405 lượt, quản lý nhà nước 5.686 lượt, về

chuyên môn nghiệp vụ 38.497 lượt, ngoại ngữ, tin học 2.625 lượt [55, tr. 9]. Trong năm 2017, Tp. HCM đã mở 200 lớp đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị, quản lý nhà nước, đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ, ngoại ngữ và bồi dưỡng nghiệp vụ về quản lý nhà nước trong lĩnh vực y tế, giáo dục, đô thị... cho 11.841 lượt cán bộ, công chức và viên chức trong đó phần lớn là cán bộ, công chức xã, phường và thị trấn [56, tr. 9].

Bên cạnh những kết quả đạt được như trên, thực trạng về công tác tổ chức xây dựng lực lượng cán bộ, công chức cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua cũng có những bất cập nhất định, cụ thể như sau:

Thứ nhất, việc sắp xếp kiện toàn bộ máy công chức chuyên trách và cán bộ không chuyên trách cấp xã ở Tp. HCM còn một số hạn chế như quy định về số lượng công chức chuyên trách và cán bộ không chuyên trách cấp xã ở Tp. HCM còn cứng nhắc, mang tính cào bằng vì quy định này được áp dụng thống nhất cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương của cả nước mà không có sự phân biệt với một đô thị đặc biệt như Tp. HCM. Tại Hội nghị góp ý “*Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức và người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn*” do Bộ Nội vụ tổ chức ngày 24/9/2017, Phó Giám đốc Sở Nội vụ Hà Nội cho rằng với những đô thị lớn như Hà Nội, Tp. HCM quy định về số lượng cán bộ, công chức cấp xã và phân bổ chức danh là chưa phù hợp. Điều 4 Nghị định số 92/2009/NĐ-CP quy định xã loại I không quá 25 người, loại II không quá 23 người, loại III không quá 21 người. Dẫn chứng cụ thể là cấp xã loại III bố trí 11 cán bộ, còn lại 10 công chức bố trí cho 7 chức danh là vừa đủ (Trưởng Công an 1 người, Chỉ huy trưởng quân sự 1, Văn phòng - Thống kê 2, Địa chính - Xây dựng 2, Tư pháp - Hộ tịch 1, Tài chính - Kế toán 1, Văn hóa - Xã hội 2). Trong khi đó, dù là xã loại 3, các đầu việc vẫn như xã, phường khác, nhiều giao dịch hành chính, nếu tiến hành tinh giản thêm một biên chế theo Dự thảo Nghị định, đơn vị hành chính cấp xã loại III chỉ còn 20 người thì chức danh Văn phòng - Thống kê chỉ có 1, không đủ để trực ở “*một cửa*”. Quy định này dẫn đến việc áp dụng trong thực tiễn tại đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Tp. HCM sẽ dẫn đến sự quá tải

trong việc thực hiện nhiệm vụ công vụ, ví dụ như chức danh công chức Văn phòng - Thống kê thì phải vừa thường trực tiếp nhận, trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân theo “*một cửa*” vừa phải thực hiện các công tác chuyên môn nghiệp vụ hành chính như soạn thảo văn bản, chuẩn bị công việc cho các phiên họp của HĐND và UBND.

Thứ hai, một số chức năng nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của công chức chuyên trách và cán bộ không chuyên trách cấp xã chưa được quy định thật sự phù hợp, rõ ràng, rành mạch nên đã hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương. Ví dụ như theo quy định tại Điều 6 Thông tư số: 06/2012/TT-BNV thì công chức địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc công chức địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã) có nhiệm vụ tham mưu, giúp UBND cấp xã tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã trong các lĩnh vực về đất đai, tài nguyên, môi trường, xây dựng, đô thị, giao thông, nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Trong khi đó, nhiều phường, xã tại Tp. HCM lại bố trí một số cán bộ không chuyên trách phụ trách lĩnh vực giao thông, đô thị và thủy lợi, điều này làm nhiệm vụ, quyền hạn của các chức danh này trở nên chồng chéo.

2.3. Thực trạng hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

Trong thời gian qua, UBND cấp xã ở Tp. HCM thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình theo quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 cũng như các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan thông qua hoạt động của tập thể UBND cấp xã, thông qua hoạt động của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp xã.

2.3.1. Thực trạng thực hiện các hình thức hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, thực trạng hoạt động tập thể của UBND cấp xã ở Tp. HCM

Để cụ thể hóa quy định của Luật, UBND các xã, phường, thị trấn ở Tp. HCM đã ban hành ra Quy chế làm việc của UBND cấp xã trong đó quy định về hoạt động của tập thể UBND cấp xã thông qua các phiên họp thường kỳ mỗi tháng một lần hoặc phiên họp bất thường của UBND cấp xã do Chủ tịch UBND cấp xã triệu tập và chủ trì [51].

- Về phiên họp thường kỳ của các UBND cấp xã ở Tp. HCM: UBND họp thường kỳ mỗi tháng một lần vào những ngày cuối tháng. Chủ tịch UBND chủ trì phiên họp, khi Chủ tịch vắng thì Phó Chủ tịch được ủy nhiệm chủ trì phiên họp. Để phát huy trí tuệ tập thể của UBND cấp xã, trong Quy chế hoạt động của UBND tại các phường, xã và thị trấn đều có quy định các phiên họp của UBND cấp xã biểu quyết những vấn đề quan trọng phải có mặt ít nhất 2/3 số Ủy viên. Các thành viên của UBND cấp xã có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp của UBND cấp xã. Nếu vắng mặt phải xin phép và được Chủ tọa phiên họp đồng ý. Tại các phiên họp này, UBND cấp xã thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số thông qua các đề án phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách của UBND cấp xã 6 tháng cuối năm trước khi trình HĐND cấp xã xem xét thông qua, hoặc thông qua văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của UBND cấp xã.

- Đối với các kỳ họp bất thường: Chủ tịch UBND các xã, phường, thị trấn ở Tp. HCM cũng tiến hành triệu tập bất thường để giải quyết các công việc đột xuất thuộc thẩm quyền quyết định của UBND. Với vị trí là thành phố trực thuộc trung ương, các vấn đề yêu cầu giải quyết phức tạp, đa dạng, đòi hỏi nhất trí của tập thể UBND chính vì vậy các cuộc họp bất thường cũng thường diễn ra.

Trong năm những năm qua, UBND cấp xã trên địa bàn Tp. HCM đã ban hành một số lượng lớn các quyết định nhằm đáp ứng yêu cầu công tác quản lý nhà nước tại các xã, phường và thị trấn trên địa bàn Tp. HCM. Các quyết định do UBND cấp xã đã cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương, cũng như các nghị quyết của HĐND cùng cấp liên quan đến các lĩnh vực nhà nước trên địa bàn của xã, phường và thị trấn.

Bên cạnh những kết quả đạt được như trên, thực trạng về hoạt động tập thể của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua cũng có những bất cập nhất định, cụ thể như sau:

Một là, pháp luật tổ chức chính quyền địa phương chưa quy định rõ về thời gian họp tối thiểu của phiên họp UBND cấp xã. Như trong phần trên đã phân tích, pháp luật hiện hành mới chỉ quy định về số lượng phiên họp thường kỳ, các trường hợp họp bất thường, thành phần tham dự phiên họp nhưng lại không quy định thời gian tối thiểu cho mỗi phiên họp, trong khi đó, khối lượng công việc thuộc chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã cần phải thảo luận và quyết định theo đa số là rất lớn, đặc biệt là ở một đô thị đặc biệt như Tp. HCM bởi lẽ đây là cơ quan hành chính cấp cơ sở thấp nhất và quản lý tất cả các vấn đề phát sinh trong xã hội nên thường là quá tải, vì vậy thực tiễn dẫn đến trường hợp là làm lướt, hoặc bỏ qua nhiều công việc lẽ ra phải thông qua UBND.

Hai là, quy định UBND cấp xã hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND là chưa phù hợp và rõ ràng. Khoản 4 Điều 5 của Luật TCCQP năm 2015 xác định UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Tuy nhiên tác giả cho rằng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, chế độ thủ trưởng là chế độ đưa lại hoạt động có kết quả tốt hơn bởi các quyết định được ban hành nhanh nhạy phù hợp với biến động của đời sống trong điều kiện kinh tế thị trường, đặc biệt là ở một đô thị cấp tỉnh loại đặc biệt như là Tp. HCM. Chế độ tập thể tuy tập trung được trí tuệ tập thể để tránh sai lầm có thể có nếu một cá nhân quyết định vấn đề quản lý, nhưng quyết định của tập thể thường thiếu tính quyết đoán, chậm trễ và trách nhiệm của các thành viên không thể xác định được rõ ràng. Trong thực tế, việc quyết định tập thể do nhiều lý do khác nhau, có những trường hợp quyết định qua tập thể các thành viên UBND còn mang nhiều tính hình thức, trách nhiệm không cao.

Ba là, về hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp xã ở Tp. HCM còn một số điểm hạn chế nhất định mà cụ thể là chưa đúng theo quy định của pháp luật. Theo đó, trình tự ban hành văn bản còn thiếu thống nhất, không

theo một quy trình, thủ tục chặt chẽ, khoa học và hợp lý. Thực tiễn hiện nay là công chức phụ trách văn phòng sẽ tham mưu UBND cấp xã soạn dự thảo trên cơ sở trao đổi với các công chức chuyên trách phụ trách lĩnh vực quản lý, sau đó dự thảo văn bản được gửi đến người có thẩm quyền ký để xem xét quyết định. Như vậy, ở UBND cấp xã hiện nay không có ban tham mưu trong việc ban hành ra các văn bản này, do vậy, rất nhiều trường hợp đã mắc lỗi trong khi trình bày về mặt hình thức và nội dung của quyết định. Chỉ đến khi quyết định của UBND cấp xã ở Tp. HCM được gửi đến các cơ quan nhà nước cấp trên để báo cáo mới bị phát hiện và xử lý.

Theo thống kê của Sở Tư pháp Tp. HCM, trong năm 2017, Sở đã tiếp nhận, kiểm tra theo thẩm quyền 78 văn bản quy phạm pháp luật do các quận, huyện trên địa bàn Tp. HCM gửi đến trong đó có nhiều quyết định do UBND cấp xã ban hành đã phát hiện có đến 44 văn bản có dấu hiệu chưa phù hợp với quy định của pháp luật, trong đó, có 34 văn bản sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày, 10 văn bản có dấu hiệu vi phạm về thẩm quyền ban hành và nội dung [39]. Do việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật không khoa học, thống nhất, không có sự rà soát kỹ lưỡng, nên rất nhiều trường hợp, văn bản gửi xuống mà các cơ quan, cá nhân có liên quan không thể thực hiện được vì nội dung được truyền tải trong văn bản thể hiện không rõ ràng.

Thứ hai, thực trạng hoạt động của Chủ tịch UBND cấp xã ở Tp. HCM

Chủ tịch UBND cấp xã là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, lãnh đạo công tác của UBND, các thành viên UBND và đội ngũ công chức chuyên trách và không chuyên trách cấp xã. Vì vậy, trong thời gian qua ở Tp. HCM, Chủ tịch UBND cấp xã là người quyết định phân công công tác cho Phó Chủ tịch, các Ủy viên UBND. Ngoài ra, Chủ tịch cũng thường xuyên kiểm tra, đôn đốc các Phó Chủ tịch, cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của mình trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp. Việc kiểm tra, đôn đốc của Chủ tịch UBND còn nhằm theo dõi, đánh giá quá trình làm việc của các chủ thể này có tuân thủ theo quy chế làm việc của UBND

cấp xã được ban hành từ đầu nhiệm kỳ hay không để kịp thời có biện pháp chấn chỉnh.

Hàng tháng, Chủ tịch UBND tham dự các kỳ họp UBND để cùng tập thể giải quyết các công việc phát sinh trong các lĩnh vực như: họp về các đề án phát triển các lĩnh vực trên địa bàn, công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng; an ninh trật tự, văn hóa xã hội... Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã ở Tp. HCM thường xuyên tiếp xúc với người dân thông qua các chuyến đi cơ sở về khu phố, ấp tham dự các buổi họp do địa phương tổ chức để nắm bắt tình hình để có các chỉ đạo kịp thời.

Chủ tịch UBND cấp xã ở Tp. HCM đều thực hiện công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật. Theo báo cáo của UBND Tp. HCM, trong 3 năm (2015, 2016, 2017), trên toàn thành phố đã tổ chức tiếp 135.243 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, gồm: tiếp thường xuyên 114.376 lượt, lãnh đạo tiếp 20.867 lượt. Trong đó, cấp thành phố tiếp công dân 9.570 lượt; cấp sở - ngành tiếp công dân 14.060 lượt; cấp quận – huyện tiếp công dân 71.700 lượt; cấp xã – phường – thị trấn tiếp 39.913 lượt. Về đơn thư khiếu nại, tố cáo, phản ánh: Thành phố đã tiếp nhận 101.435 đơn, gồm 21.177 đơn khiếu nại; 5.104 đơn tố cáo; 75.154 đơn kiến nghị, phản ánh khác. Trong đó, số vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã ước tính 200 đơn [52, 54, 56]. Các vụ việc người dân trình bày trong các buổi tiếp công dân và các đơn thư phản ánh, khiếu nại, tố cáo tập trung chủ yếu vào các vấn đề liên quan đến đất đai như: thu hồi đất, đơn giá đền bù chưa thỏa đáng, các tranh chấp dân sự đất đai... Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã còn đại diện, thay mặt UBND cấp xã giữ mối liên hệ chặt chẽ với Đảng ủy, thường trực HĐND, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam, công an, chỉ huy quân sự...

Thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, những năm qua Chủ tịch UBND cấp xã ở Tp. HCM đã trực tiếp ban hành hoặc ủy quyền cho các Phó Chủ tịch ban hành một số lớn các quyết định hành chính cá biệt để giải quyết quyền, nghĩa vụ cũng như xác định trách nhiệm pháp lý của cá tổ chức và cá nhân trên địa bàn xã.

Thứ ba, thực trạng hoạt động của Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND cấp xã

Hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM không chỉ được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể UBND, của Chủ tịch mà còn được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND. Các Phó Chủ tịch và Ủy viên UBND cấp xã một mặt tham gia vào hoạt động của tập thể UBND cấp xã, như trên đã trình bày, mặt khác được Chủ tịch UBND phân công phụ trách, theo dõi, kiểm tra một số lĩnh vực công tác.

Ở Tp. HCM đối với các đơn vị hành chính cấp xã loại I có 2 Phó Chủ tịch thì 1 Phó Chủ tịch được phân công phụ trách lĩnh vực văn hóa – xã hội, 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế - đô thị. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân công, các Phó Chủ tịch thay mặt Chủ tịch đôn đốc, kiểm tra công tác đối với lĩnh vực mà mình phụ trách trong việc triển khai thực hiện các văn bản của của cơ quan nhà nước cấp trên ban hành. Quyết định giải quyết các vấn đề và các công việc hàng ngày thuộc quyền hạn được phân công với danh nghĩa thay mặt Chủ tịch UBND trong lĩnh vực công tác được phân công phụ trách.

Đối với Ủy viên phụ trách công an có nhiệm vụ: tham mưu, giúp UBND xã tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn theo quy định của pháp luật; trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật về công an xã và các văn bản có liên quan của cơ quan có thẩm quyền; thực hiện các nhiệm vụ khác do Chủ tịch UBND xã giao.

Đối với Ủy viên phụ trách quân sự có nhiệm vụ: tham mưu, giúp UBND cấp xã tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã trong lĩnh vực quốc phòng, quân sự trên địa bàn theo quy định của pháp luật; trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật về dân quân tự vệ, quốc phòng toàn dân, nghĩa vụ quân sự và các văn bản có liên quan của cơ quan có thẩm quyền; thực hiện các nhiệm vụ khác do Chủ tịch UBND cấp xã giao.

Thứ tư, thực trạng hoạt động của công chức cấp xã và cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã ở Tp. HCM

Công chức cấp xã và cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã đã có nhiều cố gắng giúp UBND cấp xã tại Tp. HCM trong vấn đề quản lý ngành, lĩnh vực trên địa bàn thành phố, tham mưu cho UBND Tp. HCM ban hành các cơ chế, chính sách thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách. Tuy nhiên, xét trên mặt bằng chung thì đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã ở Tp. HCM có trình độ, chuyên môn nghiệp vụ chưa thật sự cao. Một bộ phận cán bộ, công chức còn hạn chế về năng lực thực thi công vụ cũng như kỹ năng hành chính. Nhiều cán bộ, công chức có thâm niên kinh nghiệm hoạt động thực tiễn nhưng lại thiếu các kỹ năng cần thiết trong nền hành chính hiện đại.

Việc đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ lí luận chính trị, chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ, công chức cấp xã ở Tp. HCM trong những năm qua không ngừng được các cấp có thẩm quyền quan tâm. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ, công chức chỉ đạt hơn 60% yêu cầu và tiêu chuẩn. Tỷ lệ cán bộ, công chức không đủ trình độ ở cấp xã còn khá cao, cán bộ, công chức cấp xã có trình độ trung cấp và sơ cấp đến 926 người. Tính đến cuối năm 2017, tổng số cán bộ, công chức cấp xã là 6.057, trong đó có 4668 cán bộ, công chức có trình độ đại học, cao đẳng [41].

Thái độ phục vụ của cán bộ, công chức thuộc UBND cấp xã ở TP. HCM có tiến bộ nhưng có nhiều vấn đề cần chấn chỉnh, một bộ phận cán bộ, công chức còn thái độ quan liêu, cửa quyền, nhũn nhũn, vùi vĩnh khi thi hành công vụ. Tình trạng chảy máu chất xám tại các cơ quan nhà nước ngày càng nhiều, các cán bộ, công chức có chuyên môn tốt xin nghỉ việc nhiều. Ngược lại cán bộ thiếu năng lực lại thừa, việc tuyển cán bộ có năng lực chuyên môn trình độ cao rất khó vì lương thấp, chế độ đãi ngộ chưa tương xứng [55]

2.3.2. Thực trạng hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh với tính chất là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân cùng cấp

Với vai trò là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, trong thời gian qua, UBND cấp xã ở Tp. HCM đã tiến hành thực hiện nhiệm vụ của mình một cách tích cực để bảo đảm cho hoạt động của HĐND luôn vận hành thông suốt. UBND cấp xã

ở Tp. HCM đã tích cực phối hợp với Thường trực HĐND cùng cấp trong việc tổ chức, chuẩn bị các kỳ họp HĐND cấp xã và tổ chức, chỉ đạo các công chức, cán bộ không chuyên trách triển khai thực hiện các Nghị quyết của HĐND cùng cấp. Điều này được thể hiện thông qua một số biểu hiện sau:

Tính đến thời điểm hiện nay trong nhiệm kỳ HĐND xã, khóa XI (2016-2021), HĐND cấp xã ở Tp. HCM đã tổ chức tổng cộng 1932 kỳ họp gồm kỳ họp thường lệ và bất thường [18]. Tại các kỳ họp này, UBND cấp xã ở Tp. HCM đều phối hợp với Thường trực HĐND cấp xã trong việc dự kiến nội dung chương trình của các kỳ họp này. Hầu hết các dự thảo về nhiệm vụ kinh tế - văn hóa - xã hội, về chương trình hoạt động, chương trình hoạt động giám sát, chia tách và thành lập mới tổ nhân dân, quyết toán ngân sách, dự toán thu ngân sách Nhà nước, dự toán thu, chi ngân sách Nhà nước và phân bổ dự toán ngân sách cấp xã đều được UBND cấp xã chuẩn bị chu đáo trình HĐND cấp xã xem xét thông qua. Để bảo đảm chuẩn bị cho kỳ họp của HĐND cấp xã, UBND cấp xã thực hiện các nội dung theo quy định như: chỉ đạo các cán bộ, công chức chuyên trách, cán bộ không chuyên trách tham mưu lập danh mục tờ trình, đề án cần đưa ra xem xét tại kỳ họp HĐND cấp xã, dự kiến nội dung báo cáo và trình HĐND cấp xã theo từng kỳ họp; cử đại diện tham gia tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp HĐND cấp xã, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri, họp thông qua báo cáo, tờ trình, đề án dự thảo Nghị quyết trình HĐND cấp xã; phân công trả lời chất vấn tại kỳ họp; giải trình kiến nghị của cử tri.

Các nội dung nêu trên được thể hiện cụ thể qua các kỳ họp của HĐND cấp xã ở Tp. HCM, ví dụ: kỳ họp lần thứ sáu, ngày 31/7/2017, của HĐND xã Vĩnh Lộc A, UBND cấp xã đã chuẩn bị các báo cáo tờ trình, đề án, dự thảo Nghị quyết để UBND xã Vĩnh Lộc A trình HĐND tại kỳ họp này như:

- UBND chuẩn bị Báo cáo của UBND xã về kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 6 tháng đầu năm 2017 và nhiệm vụ, giải pháp 6 tháng cuối năm 2017; thực hiện thu, chi ngân sách 6 tháng đầu năm 2017; kết quả giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri trước kỳ họp.

- Cho ý kiến Thông báo của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã về tham gia xây dựng chính quyền 6 tháng đầu năm 2017.

- Chuẩn bị dự thảo cho Thường trực HĐND xã báo cáo kết quả hoạt động 6 tháng đầu năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ 6 tháng cuối năm 2017, Báo cáo của Đoàn giám sát của Thường trực HĐND xã giám sát UBND xã trong công tác quản lý nhà nước về phương án sản xuất đất nông nghiệp, tình hình môi trường, trò chơi điện tử. Báo cáo của Đoàn giám sát của Ban Kinh tế - xã hội và Ban Pháp chế giám sát UBND xã trong công tác quản lý nhà nước về trật tự lòng, lề đường, vỉa hè; về công tác tiếp công dân, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, ý kiến, phản ánh, kiến nghị.

- Nêu báo cáo tổng hợp ý kiến của cử tri để HĐND xã thảo luận, góp ý kiến, chất vấn về nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh 06 tháng cuối năm 2017 của xã.

- Phối hợp với Thường trực HĐND xã chuẩn bị các dự thảo về Nghị quyết kỳ họp thứ sáu; Nghị quyết về nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội 6 tháng cuối năm 2017; Nghị quyết về Chương trình hoạt động 6 tháng cuối năm 2017; Nghị quyết về Chương trình giám sát 6 tháng cuối năm 2017; Nghị quyết về Chương trình giám sát năm 2018 của HĐND xã [27].

Như vậy, có thể khẳng định hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã ở Tp. HCM trong các nhiệm kỳ vừa qua được bảo đảm một phần rất quan trọng là do có sự tham gia, chủ động, tích cực và có hiệu quả của UBND cấp xã và các cán bộ, công chức chuyên trách và không chuyên trách cấp xã trong việc chuẩn bị các kỳ họp của HĐND cấp xã, trong việc tổ chức triển khai thực hiện các Nghị quyết của HĐND cấp xã ở Tp. HCM.

2.3.3. Thực trạng hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh trong việc quản lý các lĩnh vực kinh tế xã hội ở địa phương

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định của pháp luật nhằm quản lý các ngành, các lĩnh vực ở địa phương, UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua đã tiến hành các hoạt động sau:

- UBND cấp xã đề xuất HĐND ban hành Nghị quyết hoặc trực tiếp ban hành quyết định theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quản lý các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở địa phương. Ví dụ như ban hành ra quyết định điều chỉnh công tác quản lý nhà nước về phương án sản xuất đất nông nghiệp, vấn đề môi trường, trò chơi điện tử; công tác quản lý nhà nước về trật tự lòng, lề đường, vỉa hè trên địa bàn xã, phường và thị trấn...

- Hoạt động của UBND cấp xã trong việc xây dựng, kiện toàn sắp xếp bố trí công tác đối với đội ngũ công chức chuyên trách và cán bộ không chuyên trách ở địa phương. Thực tế trong thời gian qua, UBND cấp xã thực hiện các chỉ đạo và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên về công tác rà soát về vị trí, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, biên chế của các công chức chuyên trách cấp xã và cán bộ không chuyên trách để kiện toàn bộ máy theo hướng tinh, gọn, nhẹ. Tính đến năm 2017 thì Tp. HCM đã tinh giản biên chế 216 trường hợp cán bộ, công chức và viên chức ở các cấp chính quyền của thành phố, cụ thể: công chức 54 trường hợp, viên chức 103 trường hợp, hợp đồng số 68: 11 trường hợp; khối Đảng – đoàn thể: 48 trường hợp [56, tr. 29].

- Chủ tịch UBND cấp xã ban hành ra các văn bản cá biệt theo thẩm quyền nhằm giải quyết các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức và cá nhân trong tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở địa phương.

- UBND thường xuyên kiểm tra việc thực hiện pháp luật, thực hiện các Nghị quyết của HĐND, các quyết định của UBND, xử lý hành vi vi phạm pháp luật của các cá nhân, cơ quan và tổ chức.

Những hoạt động trên đây là những nội dung cơ bản của quản lý nhà nước thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã theo quy định của pháp luật. Bằng hoạt động thực tiễn này của UBND cấp xã đã góp phần rất quan trọng trong việc xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm giữ vững an ninh – quốc phòng, trật tự, an toàn xã hội; ổn định nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân trên địa bàn Tp. HCM trong thời gian qua, cụ thể như:

- Về công nghiệp: chỉ số phát triển công nghiệp của Tp. HCM tăng 7,9 % (trong năm 2016 tăng 7,33%). Bốn ngành công nghiệp trọng yếu (cơ khí chế tạo, điện tử, hóa chất – cao su – nhựa và chế biến tinh lương thực phẩm) tiếp tục chủ động mở rộng thị trường, đầu tư đổi mới thiết bị, nâng cao chất lượng, năng lực cạnh tranh của sản phẩm, ước tính tăng 15,5 %, cao hơn mức tăng chung của toàn ngành. Đối với khu công nghệ cao thu hút được đầu tư từ các tập đoàn, công ty lớn có thương hiệu giá trị sản xuất đạt 12 tỷ USD.

- Lĩnh vực dịch vụ: tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu ước đạt 923.842,5 tỉ đồng, tăng 11,32% (trong năm 2016 tăng 9,1%), trong đó thương mại bán lẻ hàng hóa chiếm 64,4% tăng 11,3%. Về kim ngạch xuất khẩu của các doanh nghiệp thành phố ước đạt 35,5 tỷ USD, tăng 16,1% (trong năm 2016 tăng 5,2%).

- Lĩnh vực du lịch: trong năm 2017, tổng lượng khách quốc tế đến Tp. HCM ước đạt 6,4 triệu lượt khách, tăng 22,88% và đạt 110% kế hoạch (6 triệu lượt khách). Tổng lượng khách du lịch nội địa đến Thành phố đạt 25 triệu lượt, tăng 14,6% và đạt 100% kế hoạch. Tổng doanh thu ngành du lịch ước đạt 116.000 tỉ đồng và đạt 100% kế hoạch năm.

- Lĩnh vực nông nghiệp: tiếp tục thực hiện mục tiêu phát triển nông nghiệp hiện đại, hiệu quả, bền vững theo hướng nông nghiệp công nghệ cao, công nghệ sinh học, trở thành trung tâm sản xuất cây giống, vật nuôi có năng suất, chất lượng, giá trị gia tăng cao. Qua đó, giá trị sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản đạt 19.366 tỉ đồng, tăng 6,3% (trong năm 2016 tăng 5,8%), giá trị sản xuất bình quân đạt 450 triệu đồng/ha.

Bên cạnh đó, một số phường, xã ở Tp. HCM nói riêng và cả nước nói chung chưa chủ động thực thi nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật tổ chức chính quyền địa phương, mà chủ yếu là tổ chức thực hiện nhiệm vụ trên giao. Đó là điều không tương thích ngay trong việc tổ chức chính quyền. [16, tr. 18].

2.4. Đánh giá những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

2.4.1. Những hạn chế

Trên cơ sở phân tích thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua có thể khái quát chung những bất cập, hạn chế trong công tác tổ chức và hoạt động của cơ quan này ở Tp. HCM như sau:

Thứ nhất, UBND cấp xã ở Tp. HCM chưa có được một mô hình tổ chức thực sự thích hợp với đặc điểm phát triển của mình, điều này dẫn đến phần nào hạn chế hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã trong việc quản lý nhà nước ở địa phương.

Thứ hai, việc phân công nhiệm vụ, quyền hạn của các thành viên UBND cấp xã, cán bộ, công chức chuyên trách và cán bộ không chuyên trách cấp xã còn chưa hợp lý dẫn đến tình trạng là chồng chéo thẩm quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong một số lĩnh vực ở địa phương.

Thứ ba, cơ chế làm việc tập thể, cáo bằng đã không còn phù hợp với hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM mà thay vào đó cần nghiên cứu xem xét tập trung trách nhiệm cho người đứng đầu.

Thứ tư, một bộ phận cán bộ, công chức của UBND cấp xã ở Tp. HCM vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu về trình độ, chuyên môn, nghiệp vụ cũng như thái độ, trách nhiệm khi phục vụ nhân dân.

Thứ năm, về cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện kỹ thuật phục vụ cho hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong thời gian qua còn hạn chế. Hiện nay trên địa bàn Tp. HCM có 322 UBND cấp xã, trong đó chỉ có 120 trụ sở UBND cấp xã có trụ sở đã xây dựng mới và đang sử dụng, còn 202 trụ sở UBND cấp xã có nhu cầu đầu tư xây dựng mới, cải tạo và sửa chữa trong khoảng thời gian tới phục vụ cho hoạt động của UBND cấp xã. Công tác ứng dụng công nghệ thông tin tại các cơ quan, đơn vị chưa được đồng bộ, thiếu sự kết nối, đặc biệt là chưa có phần mềm ứng dụng chung cho cấp huyện và cấp xã. [56]

2.4.2. Nguyên nhân của hạn chế trong tổ chức và hoạt động UBND cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

Việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM còn những bất cập, hạn chế nêu trên do một số nguyên nhân dưới đây:

Một là, chưa có những quy định cụ thể trong luật về việc lựa chọn mô hình tổ chức UBND cấp xã ở nước ta nói chung và ở Tp. HCM nói riêng gắn liền với những yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân, vì dân.

Hai là, pháp luật tổ chức về tổ chức chính quyền địa phương hiện nay chưa có sự phân định rõ sự khác biệt về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở đô thị và nông thôn. Mặt khác, quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành cũng chưa có sự phân biệt giữa tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM - vốn được xếp là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt có gì khác biệt so với các địa phương khác trong cả nước.

Ba là, việc bổ sung các nhiệm vụ, quyền hạn cho UBND cấp xã ở Tp. HCM trong các văn bản luật theo chủ trương phân quyền và phân cấp quản lý chưa đi đôi với việc tạo ra cơ chế, giải pháp điều kiện đồng bộ để thực hiện có hiệu quả.

Bốn là, số lượng, chất lượng của các công chức chuyên trách cấp xã và cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã ở Tp. HCM tuy được quy định ngày càng cụ thể và đáp ứng cơ bản về chuyên môn, nhưng chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ và đòi hỏi của thực tiễn xã hội vốn phát triển năng động như Tp. HCM.

Năm là, các điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí bảo đảm cho hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM tuy được quan tâm nhưng chưa đồng đều, và thường xuyên với những đòi hỏi khách quan cho mọi hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM.

Sáu là, công tác tổ chức tổng kết, đánh giá lý luận khoa học về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM và thực tiễn tổ chức, hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM từ trước tới nay; khảo sát thực tiễn để đánh giá mức độ, nhu cầu và sự cần thiết về đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân chưa thường xuyên được thực hiện và chưa có kết quả cụ thể.

Kết luận chương 2

Từ các vấn đề đã trình bày tại Chương 2 của Luận văn, có thể rút ra một số kết luận sau:

1. Thực hiện các quy định của Luật TCCQĐP năm 2015 và căn cứ vào Nghị định số 08/2016/NĐ-CP thì số lượng thành viên UBND cấp xã ở Tp. HCM hiện nay tùy thuộc vào kết quả xếp loại đơn vị hành chính mà có từ 4 đến 5 thành viên, ngoài ra tại một số xã, phường và thị trấn số lượng Phó Chủ tịch còn vượt quá so với quy định. Số lượng thành viên của UBND cấp xã ở Tp. HCM so với các địa phương khác trong cả nước cũng không có sự khác biệt.

2. Để phân công công tác thành viên của UBND, tại UBND xã, phường, thị trấn Tp. HCM đều ban hành ra Quy chế làm việc của UBND cấp xã. Theo đó phân công nhiệm vụ quyền hạn của Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã và các Ủy viên của UBND. Việc phân công nhiệm vụ, quyền hạn tại một số xã, phường, thị trấn có 3 Phó Chủ tịch là không giống nhau và có sự chồng chéo về thẩm quyền.

3. UBND cấp xã ở Tp. HCM thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn thông qua các hình thức hoạt động như: hoạt động của tập thể UBND cấp xã, hoạt động của Chủ tịch và hoạt động của các Phó Chủ tịch, của các Ủy viên UBND và hoạt động của công chức chuyên trách và cán bộ không chuyên trách cấp xã. Những năm qua, cán bộ, công chức thuộc UBND cấp xã ở Tp. HCM đã thực hiện cơ bản đúng và đầy đủ những nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật nhằm bảo đảm hoạt động công tác của UBND cấp xã ở Tp. HCM, nhất là những nhiệm vụ, quyền hạn trong việc quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực ở địa phương.

4. Để tham mưu và giúp UBND cấp xã ở Tp. HCM thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực ở địa phương, UBND cấp xã luôn chú trọng đến công tác tổ chức, xây dựng và đào tạo đội ngũ công chức chuyên trách cấp xã và cán bộ không chuyên trách nhằm phát huy hiệu quả hoạt động một cách tốt nhất đối với lực lượng này.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lí luận về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã cũng như đánh giá quy định pháp luật và thực tiễn tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM trong những năm gần đây; đồng thời qua việc nhìn nhận tính cấp thiết của việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM nói riêng, nhận thấy sự cần thiết đưa ra những quan điểm đúng đắn làm định hướng cho việc nghiên cứu đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM. Theo đó, việc đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM cần dựa trên các quan điểm chủ đạo sau đây:

3.1.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung trên cơ sở đường lối, chính sách của Đảng kết hợp với thực tiễn trong giai đoạn hiện nay

Trong nhiều Văn kiện và Nghị quyết của Đảng được ban hành trong giai đoạn trước đây và hiện nay, các nội dung lớn trong định hướng về cải cách hành chính, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đều được xác định rõ về chủ trương và đường lối đổi mới. Trong đó, đáng chú ý Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trên cơ sở các Văn kiện, Nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương Đảng, Đảng bộ Tp. HCM cũng đã ban hành ra các Văn kiện, Nghị quyết thể hiện đường lối, chính sách của Đảng bộ Tp. HCM trong đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền như: Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Tp. HCM lần thứ IX đã đề ra 6 Chương trình đột phá giai đoạn 2011 – 2015, trong đó có Chương

trình cải cách hành chính hành chính giai đoạn 2011 – 2015; Chương trình hành động số 18-CTrHĐ/TU ngày 31/10/2016 của Thành ủy TPHCM về thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X về Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2016 – 2020... Theo các văn bản trên thì việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM phải bảo đảm được các định hướng sau:

- Tổ chức thực hiện có hiệu quả Luật TCCQĐP năm 2015; tiếp tục thực hiện sắp xếp kiện toàn tổ chức của UBND cấp xã phù hợp với điều kiện của một đô thị đặc biệt. Nghiên cứu, kiến nghị hoàn thiện quy định của pháp luật về phân quyền, phân cấp trên các lĩnh vực phù hợp với điều kiện phát triển của đơn vị hành chính cấp xã ở một đô thị đặc biệt như Tp. HCM.

- Thực hiện chủ trương tinh giản biên chế theo Nghị quyết số 39-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị định số 108/2014/NĐ-CP của Chính phủ; tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước của các cấp chính quyền theo hướng tinh, gọn, chuyên nghiệp, đáp ứng theo yêu cầu phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội và xây dựng Tp. HCM có chất lượng sống tốt, văn minh, hiện đại, nghĩa tình.

- Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và quy chế làm việc để nâng cao vai trò, trách nhiệm của các thành viên UBND, các tổ chức chính trị - xã hội, từng cơ quan, cán bộ, công chức của UBND cấp xã; đẩy mạnh phân công, phân cấp rõ ràng, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, phục vụ tốt nhất cho nhân dân và chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân. Nêu cao tính tiên phong, gương mẫu và chịu trách nhiệm của người đứng đầu địa phương, cơ quan, đơn vị thực hiện cải cách hành chính trên tất cả các lĩnh vực, đặc biệt là khi để xảy ra tiêu cực, phiền hà, nhũng nhiễu, tăng cường kiểm tra, giám sát, bảo đảm sự lãnh đạo tập trung thống nhất, đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo của cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ công vụ được giao.

- Làm tốt công tác giáo dục chính trị tư tưởng, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức cấp xã về đổi mới, sắp xếp tổ chức, bộ máy, tinh giản biên chế; tăng cường tuyên truyền, vận động, thuyết phục, tạo sự thống nhất cao trong Đảng và sự đồng thuận trong xã hội. Đổi mới nội dung và phương thức đào tạo, bồi dưỡng kiến

thức chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ, công chức cấp xã theo yêu cầu vị trí công tác sát với thực tế, hướng vào các vấn đề thiết thực đặt ra từ quá trình thực thi công vụ, thực hiện chế độ đào tạo trước khi bổ nhiệm các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan quản lý hành chính. Có chính sách đào tạo, bồi dưỡng, đãi ngộ, khen thưởng, thu hút cán bộ, chuyên gia có trình độ cao vào công tác tại UBND các xã, phường thị trấn trên địa bàn Tp. HCM.

3.1.2. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung phải được tiến hành phù hợp với quy định của Hiến pháp, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Để bảo đảm việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM mang lại hiệu quả cao thì vấn đề đầu tiên được đặt ra là phải bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất và khả thi của hệ thống pháp luật. Trước hết cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương “*Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó*” và triển khai thi hành các quy định mới của Luật TCCQĐP năm 2015; đồng thời bảo đảm tính đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương với các văn bản luật chuyên ngành trong hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, bởi lẽ việc tổ chức UBND cấp xã cuối cùng cũng bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của cơ quan này được thực hiện một cách có hiệu quả. Hay nói cách khác, Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQĐP năm 2015 là cơ sở pháp lý vững chắc cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã

phải phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQĐP năm 2015 cũng như các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Ngoài ra, đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM cần được tiến hành một cách đồng bộ, tương thích với các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên cũng như phù hợp với những thay đổi về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước của bộ máy chính quyền địa phương. Đổi mới nhằm nhằm tăng cường khả năng quản lý, điều hành, tác động thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, hướng tới xây dựng bộ máy chính quyền địa phương gọn nhẹ, năng động, hoạt động có hiệu quả, có khả năng thích ứng cao với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phù hợp với điều kiện hội nhập, mở cửa. Bên cạnh đó, nhằm đảm bảo tính khả thi và thực hiện có hiệu quả các quy định pháp luật cần chú trọng song song với việc hoàn thiện pháp luật, đề ra các giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế phù hợp với bối cảnh hiện nay ở nước ta và xu thế hội nhập.

3.1.3. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung phải phù hợp với quá trình cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính

Ở nước ta cải cách hành chính nhà nước và hiện đại hóa nền hành chính là trọng tâm của tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bao gồm các thay đổi có chủ đích và lâu dài nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước để đáp ứng những đòi hỏi của tiến trình đổi mới.

Chính vì tầm quan trọng như trên, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 ban hành kèm theo Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ. Đối với Đảng bộ và chính quyền Tp. HCM luôn chú trọng đẩy mạnh công tác cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính. Về chủ trương và kế hoạch, Đảng bộ Tp. HCM ban hành Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Tp. HCM lần thứ IX đã đề ra 6 Chương trình đột phá giai đoạn 2011 – 2015, trong đó có Chương trình cải cách hành chính hành chính giai đoạn 2011 – 2015; Chương trình hành động số 18-

CTrHĐ/TU ngày 31/10/2016 của Thành ủy TPHCM về thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X về Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2016 – 2020; UBND Tp. HCM có Quyết định số 23/2011/QĐ- UBND ban hành Kế hoạch thực hiện Chương trình kế hoạch thực hiện Chương trình cải cách hành chính hành chính giai đoạn 2011 – 2015 và Quyết định số 65/2011/QĐ- UBND, ngày 20/10/2011 về điều chỉnh cơ quan chủ trì thực hiện các kế hoạch thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X. Theo đó, việc cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính cần tập trung cải cách các nội dung: cải cách thể chế hành chính nhà nước; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công; hiện đại hóa hành chính. Mục tiêu của cải cách hành chính là *“xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất, đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước”*.

Là một bộ phận cấu thành của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã của cả nước nói chung và tại Tp. HCM nói riêng cũng phải đặt trong tổng thể quá trình cải cách hành chính, góp phần tạo ra một cuộc cải cách hành chính đồng bộ, xây dựng một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả. Trong đó, cần lưu ý việc sắp xếp lại cơ cấu tổ chức UBND cấp xã theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, có hiệu quả, thời gian ngắn, thủ tục đơn giản, lực lượng ít, kết luận rõ ràng, đầy đủ, có căn cứ pháp lý, căn cứ thực tiễn. Chú trọng việc phát hiện những sơ hở yếu kém trong cơ chế, chính sách, pháp luật và công tác quản lý. Đề xuất, kiến nghị các biện pháp xử lý và khắc phục kịp thời, tránh tình trạng nặng nề về xử lý sai phạm nhưng nhẹ về đề xuất biện pháp sửa chữa, khắc phục. Tổ chức tốt việc kiểm tra, đôn đốc, giám sát việc thực hiện các hoạt động của UBND cấp xã. Đây chính là những nguyên tắc, phương hướng trong

đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống UBND các cấp nói chung cũng như UBND cấp xã nói riêng [15, tr. 111- 113].

3.1.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và cả nước nói chung trên cơ sở đánh giá thực tiễn và vận dụng kinh nghiệm nước ngoài

Việc đánh giá những kết quả và hạn chế về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM qua các thời kỳ là một trong những căn cứ thực tiễn quan trọng trong việc hình thành cơ sở lý luận của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan này. Đây là yêu cầu tất yếu của mọi quá trình đổi mới nhằm kiểm tra, giám sát các chủ thể tiến hành đổi mới, nhanh chóng và kịp thời điều chỉnh làm cho mục tiêu đổi mới đạt được như mong muốn. Trong thời gian qua, việc sơ kết, tổng kết về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Tp. HCM chưa được quan tâm đúng mức, vừa không liên tục, vừa thiếu tính kết luận để chỉ đạo đổi mới, làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động của cơ quan này. Vì vậy, theo tác giả cần phải tổ chức các hoạt động tổng kết, đánh giá quy định pháp luật tổ chức và hoạt động của UBND các cấp nói chung và cấp xã nói riêng và thực tiễn áp dụng nhằm phát huy triệt để những ưu điểm, kế thừa những quy định tiến bộ, phù hợp; khắc phục tối đa những hạn chế, vướng mắc, bất cập của hoạt động quản lý hành chính của cơ quan này trên thực tế. Việc đánh giá phải trên quan điểm khách quan, gắn với điều kiện lịch sử cụ thể, đặt nó trong mối quan hệ biện chứng với thiết chế tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, cơ chế quản lý kinh tế - xã hội... từ đó khái quát thành lý luận, làm cơ sở cho định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã xây dựng theo hướng khoa học, gọn nhẹ, phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn hiện nay.

Song song đó, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã phải có sự tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm cải cách chính quyền địa phương của các nước trên thế giới hiện nay. Để có thể tiếp thu có chọn lọc, có hiệu quả những giá trị về tư tưởng văn minh pháp lý trên thế giới, điều kiện then chốt nhất, theo chúng tôi, là đánh giá đúng nhược điểm chủ yếu làm chậm tiến trình đổi mới tổ

chức và hoạt động của UBND cấp xã là sự lúng túng, khủng hoảng về mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói chung, UBND cấp xã nói riêng, là sự đòi hỏi cấp bách cả về lý luận và thực tiễn là khẩn trương thống nhất nhận thức và quyết sách mạnh mẽ về lựa chọn mô hình tổ chức chính quyền địa phương trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, để đáp ứng việc xây dựng Luật TCCQĐP năm 2015. Trên cơ sở tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới nhằm kiến nghị các giải pháp hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan này tạo thuận lợi trong công tác quản lý điều hành xã hội, đáp ứng yêu cầu thực tiễn đời sống xã hội trong nước và quá trình hội nhập quốc tế

3.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

Trên cơ sở phân tích những vấn đề lý luận, pháp lý về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở nước ta nói chung, thực tiễn ở Tp. HCM nói riêng, tác giả đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện như sau:

3.2.1. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, cần nghiên cứu xây dựng một khung pháp lý áp dụng riêng cho đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Tp. HCM về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và của UBND cấp xã nói riêng

Việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM hiện nay cũng như các địa phương khác của cả nước tuân theo quy định của Hiến pháp, Nghị quyết của Quốc hội, Luật TCCQĐP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn có liên quan. Tuy nhiên, từ sự phân tích về thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM cho thấy có nhiều quy định của pháp luật hiện hành khi áp dụng vào thực tiễn Tp. HCM lại không phù hợp và có nhiều điểm hạn chế do có sự khác biệt lớn về điều kiện kinh tế - xã hội. Mặc dù Luật TCCQĐP năm 2015 đã phân định rõ chính quyền địa phương ở đô thị và chính quyền địa phương ở nông thôn thông qua việc dành các Chương khác nhau để điều chỉnh, tuy nhiên hiện nay Luật chỉ mới dừng

lại việc phân định được ít nhiều sự khác biệt trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị mà chưa thể hiện được sự khác biệt trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã giữa các tỉnh, thành phố khác nhau trong cả nước, đặc biệt ở Tp. HCM là đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt. Hay nói cách khác, với quy định như hiện nay thì việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM cũng không có gì khác biệt so với việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại I, loại II và loại III. Chính vì vậy, tác giả cho rằng Quốc hội, Chính phủ cần nghiên cứu xem xét ban hành ra văn bản quy phạm pháp để điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và của UBND cấp xã nói riêng đối với các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt, trong đó có Tp. HCM.

Về tính khả thi của đề xuất này, tác giả cho rằng việc xây dựng một cơ chế pháp lý riêng để điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Tp. HCM nói chung và của UBND cấp xã nói riêng mang tính khả thi cao. Bởi lẽ thực tiễn ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong khoảng thời gian qua ở Việt Nam cho thấy, cơ quan có thẩm quyền đã ban hành ra một số văn bản áp dụng đối với một số vùng, tỉnh, thành phố nhất định ví dụ như Luật Thủ đô. Ngày 21/12/2012, Quốc hội nước ta đã ban hành ra Luật thủ đô và Luật này có hiệu lực thi hành 1/7/2013. Luật này quy định vị trí, vai trò của Thủ đô; chính sách, trách nhiệm xây dựng, phát triển, quản lý và bảo vệ Thủ đô. Văn bản luật này là một loại văn bản quy phạm có phạm vi điều chỉnh đặc biệt vì đây là văn bản mang tính địa phương không có phạm vi tác động rộng rãi và trực tiếp đến các tỉnh, thành khác trong phạm vi cả nước. Trải qua khoảng thời gian thực thi, Luật Thủ đô đã có những đóng góp nhất định cho sự phát triển về kinh tế - xã hội của Thủ đô Hà Nội, trong đó tốc độ phát triển kinh tế luôn duy trì ở mức cao và tăng dần theo từng năm... Có thể nói Luật Thủ đô ra đời là một sự kiện quan trọng và phù hợp với phương hướng phát triển lâu dài của Thủ đô văn minh, hiện đại. Vì vậy, Tp. HCM với vị thế là trung tâm kinh tế, tài chính, thương mại, dịch vụ lớn của cả nước, là hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, một trong ba vùng kinh

tế trọng điểm lớn nhất cả nước thì việc vận dụng một quy chế pháp lý riêng để bộ máy hành chính vận hành được một cách hiệu quả là điều cần thiết và cấp bách trong giai đoạn hiện nay nhằm thích ứng kịp thời, thúc đẩy mạnh mẽ về sự tăng trưởng mạnh mẽ của Tp. HCM. Ngoài ra, ngày 24 tháng 11 năm 2017, Quốc hội đã ban hành ra Nghị quyết số 54/2017/QH14 quy định thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù đối với Tp. HCM trong các lĩnh vực về quản lý đất đai, đầu tư, tài chính - ngân sách nhà nước; quy định cơ chế ủy quyền giữa các cấp chính quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý. Vì vậy, việc ban hành ra văn bản để điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Tp. HCM nói chung và của UBND cấp xã nói riêng là điều cấp bách trong giai đoạn hiện nay nhằm để cụ thể hóa Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội.

- Về nội dung của văn bản, tác giả cho rằng văn bản quy phạm này không nhất thiết phải điều chỉnh tất cả các nội dung về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở một đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Tp. HCM mà chỉ cần quy định một số cơ chế, chính sách đặc thù về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nhằm xây dựng và phát triển thành phố - trung tâm kinh tế trọng điểm phía nam. Đối với những vấn đề khác, không được văn bản này điều chỉnh thì việc tổ chức và hoạt động được áp dụng theo quy định của Luật TCCQPĐP năm 2015 và các văn bản khác có liên quan.

Thứ hai, cần tiếp tục nghiên cứu xây dựng, triển khai thực hiện đề án chính quyền đô thị Tp. HCM để có thể hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND các cấp nói chung và của UBND cấp xã nói riêng

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện nay ở Tp. HCM trong đó bao gồm cả việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã đang ngày càng bộ lộ nhiều bất cập so với yêu cầu quản lý và phát triển đô thị, đặc biệt là mô hình quản lý 3 cấp (thành phố, quận, huyện và xã, phường, thị trấn) cho thấy kém hiệu quả do quá chồng chéo, trùng lặp nhiều chức năng, trách nhiệm không rõ ràng... Đặc biệt, với mô hình chính quyền hiện tại khiến cho nhiều hoạt động không thực quyền mà chỉ mang tính hình thức, không có cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp, các quy định

của pháp luật hiện nay là không rõ ràng đó chính là nguyên nhân dẫn đến các chức năng chồng chéo, cắt khúc và bỏ trống. Trong quá trình cải cách hành chính, điều dễ nhận thấy là một trong những công việc đặc biệt quan trọng là sắp xếp lại chức năng, nhiệm vụ bộ máy nhà nước đã phải thực hiện việc phân cấp quản lý [14, tr. 31]. Trong khi đó, phân cấp giữa chính quyền trung ương và địa phương các đô thị hiện nay cũng gây ra những cản trở cho các thành phố trung ương trong huy động các nguồn lực để phát triển đô thị [3, tr.15]. Chính vì vậy việc nghiên cứu xây dựng mô hình chính quyền đô thị là điều cần thiết để nâng cao tổ chức và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính địa phương ở Tp. HCM trong đó có UBND cấp xã.

Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị Tp. HCM chưa được Quốc hội thông qua vào năm 2014 do vướng phải những quy định Hiến pháp năm 2013, Luật TCCQP năm 2015 vì vậy cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng trước khi được thông qua. Tuy nhiên, hiện nay Tp. HCM đang có những bước đi đầu tiên trong việc xây dựng chính quyền đô thị. Trong Hội nghị tổng kết công tác đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, xây dựng tổ chức bộ máy của Đảng bộ Tp. HCM tổ chức vào ngày 31/3/2017, Hội nghị thống nhất bước đầu thực hiện đề án xây dựng chính quyền đô thị. Theo đó, trong đề xuất xây dựng “*chính quyền đô thị*”, vấn đề cốt lõi là xây dựng “*thành phố trong thành phố*”; quận trực thuộc thành phố; không có HĐND quận, huyện, phường.

Chúng tôi cho rằng cần sớm điều chỉnh lại Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị Tp. HCM cho phù hợp với các quy định của pháp luật hiện nay, hoặc trong trường hợp cần thiết thì sửa đổi lại các quy định của pháp luật có liên quan. Trong đó, mô hình tổ chức của chính quyền đô thị thì cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã của chính quyền đô thị của thành phố nhất định phải khác với bộ máy chính quyền nông thôn. Tác giả đồng ý với ý kiến cấu trúc của đô thị là đơn nhất cho nên chỉ có một bộ máy chính quyền duy nhất. Tuy nhiên, nếu là đô thị lớn thì thêm cánh tay nối dài quận và phường, và trong trường hợp này quận và phường chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền

đầy đủ theo cách gọi hiện nay là có HĐND và UBND. Thành phố quá rộng lớn, đông dân và phức tạp thì có thể tổ chức các đô thị trong thành phố (như mô hình chính quyền đô thị của TP. HCM đề xuất) [3, tr. 19]. Với vai trò là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học của cả nước, UBND các cấp ở Tp. HCM nói chung và UBND cấp xã nói riêng cần phải thay đổi hệ thống tổ chức để nâng cao hiệu quả quản lý, tập hợp nguồn lực cho phát triển.

Thứ ba, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM theo hướng tập trung trách nhiệm cho người đứng đầu

Khoản 4 Điều 5 Luật tổ chức CQDP năm 2015 quy định “*UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND*”. Như vậy nguyên tắc hoạt động theo chế độ tập thể vẫn được ưu tiên hơn so với chế độ làm việc thủ trưởng có đặc trưng là đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Thực tế cho thấy, UBND hoạt động theo chế độ tập thể phần nào thể hiện sự dân chủ hình thức, chậm trễ, đùn đẩy, không phát huy được hết vai trò chủ động và nâng cao trách nhiệm của cá nhân lãnh đạo. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có những quyết sách nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh. Vô hình trung, cơ chế này trở thành lực cản cho quá trình phát triển; vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan theo hướng thiết lập chế độ làm việc thủ trưởng của UBND các cấp (điều này không có nghĩa là không có sự kết hợp bàn bạc tập thể). Chế độ thủ trưởng giúp xác định rõ chế độ trách nhiệm, đảm bảo chủ động, linh hoạt, hiệu quả trong điều hành, quản lý của cơ quan hành chính ở địa phương.

Tp. HCM với vai trò là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học của cả nước thì người đứng đầu của UBND các cấp nói chung và người đứng đầu của UBND cấp xã nói riêng cần phải quy định thẩm quyền cao hơn. Việc thực hiện chế độ thủ trưởng hành chính không những không mâu thuẫn với nguyên tắc tập trung dân chủ mà trái lại, nó cho phép thực hiện tốt hơn nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý, điều hành hành chính, đảm bảo một cách hữu hiệu, có trách nhiệm cao quyền quyết định tập trung của người đứng đầu trên cơ sở dân chủ thảo luận,

bàn bạc tập thể với các cấp phó của người đứng đầu và cả những người đứng đầu trong các cơ quan chuyên môn, tham mưu trong bộ máy hành chính [58, tr. 10].

Với việc đề cao trách nhiệm của người đứng của UBND cấp xã mà cụ thể là Chủ tịch UBND cấp xã chính là nhấn mạnh đến vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý của họ trong đơn vị, cụ thể hóa công việc họ đảm nhận, cũng góp phần khắc phục tình trạng trách nhiệm cá nhân của các thành viên UBND chưa rõ như là yếu tố vốn có của chế độ làm việc tập thể [50, tr. 20 – 24]. Vì vậy, tác giả đề xuất cần nghiên cứu xem xét sửa đổi Khoản 4 Điều 5 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 theo hướng tập trung quyền hạn và trách nhiệm cho Chủ tịch UBND cấp xã nhằm trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho người đứng đầu. Bên cạnh đó, cần ban hành văn bản hướng dẫn tập trung đề cao trách nhiệm của người đứng đầu, trong đó phải bảo đảm các nội dung về trách nhiệm tổ chức, điều hành thực hiện chức năng nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan đơn vị; trách nhiệm trong tổ chức, quản lý đội ngũ công chức cấp xã, cán bộ không chuyên trách thuộc quyền quản lý của mình; trách nhiệm trong việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức cấp xã và cán bộ không chuyên trách; trách nhiệm quản lý tài sản công...

3.2.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở nước ta

Thứ nhất, cần sửa đổi quy định về số lượng Phó Chủ tịch UBND cấp xã và số lượng cán bộ, công chức cấp xã theo hướng tăng lên ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt cho phù hợp với thực tế. Như trong phần trên đã phân tích, riêng ở Tp. HCM thì số lượng UBND phường, xã và thị trấn có số lượng Phó Chủ tịch UBND đôi dư so với quy định là khá lớn. Đối với đô thị đặc biệt như Tp. HCM và các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt thì việc tinh giản Phó Chủ tịch là điều không thể thực hiện được bởi lẽ khối lượng và nhu cầu công việc là khá lớn. Tương tự như vậy, đối với số lượng cán bộ, công chức cấp xã được quy định cho các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt cũng phải nhiều hơn so với các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại I, II và III. Vì vậy, tác giả đề xuất sửa đổi Điều 34, 62, 69 Luật TCCQĐP năm 2015 và Điều 7 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP quy định về số lượng

Phó Chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND theo hướng UBND cấp xã loại I có không quá ba Phó Chủ tịch; loại II và loại III có hai Phó Chủ tịch. Đối với số lượng công chức chuyên trách và không chuyên trách của đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt phải tăng thêm từ 3 đến 5 người so với các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại khác. Việc sửa đổi như trên ngoài việc bảo đảm cho hoạt động của UBND cấp xã hoạt động được hiệu quả còn tránh đi trường hợp các địa phương làm văn bản đề nghị cơ quan có thẩm quyền xin thêm biên chế số lượng Phó Chủ tịch và cán bộ, công chức cấp xã ở một số địa phương như thời gian qua [42].

Thứ hai, hoàn thiện các quy định của pháp luật về hình thức hoạt động của UBND cấp xã

Như trong phần trên đã phân tích UBND cấp xã hoạt động thông qua hoạt động của tập thể UBND cấp xã, thông qua hoạt động của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và Ủy viên của UBND cấp xã. Từ thực tiễn hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM cho thấy, hình thức hoạt động của cơ quan này còn bộc lộ nhiều hạn chế và cần phải được xem xét hoàn thiện trong khoản thời gian tới, cụ thể như sau:

Một là, Luật TCCQĐP năm 2015 cần phải bổ sung quy định hoặc phải hướng dẫn rõ đối với những loại vấn đề nào thì UBND cấp xã cần được thảo luận và quyết định theo đa số tại các phiên họp của UBND. Hiện nay, Luật TCCQĐP năm 2015 chỉ quy định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, phường và thị trấn nhưng chưa quy định rõ trong số các nhiệm vụ, quyền hạn này thì những vấn đề nào cần thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số nên việc áp dụng trong thực tiễn phát sinh vướng mắc, trong khi đó hiện nay các văn bản hướng dẫn có liên quan không giải thích về nội dung này. Do vậy, tác giả đề xuất tại Điều 35, Điều 63, Điều 66 Luật TCCQĐP năm quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, phường và thị trấn cần nêu rõ những nhiệm vụ, quyền hạn nào cần được thảo luận và quyết định theo đa số hoặc phải được hướng dẫn trong văn bản dưới luật.

Hai là, pháp luật tổ chức chính quyền địa phương cần quy định rõ về thời gian họp tối thiểu đối với các phiên họp của UBND cấp xã. Như trong phần trên đã

phân tích pháp luật hiện hành mới chỉ quy định số lượng phiên họp thường kỳ là mỗi tháng họp một lần (không kể bất thường) nhưng lại không quy định thời gian tối thiểu cho mỗi kỳ họp, trong khi đó, khối lượng công việc thuộc chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã cần phải thảo luận và quyết định theo đa số là rất lớn, đặc biệt là ở một đô thị đặc biệt như Tp. HCM bởi lẽ đây là cơ quan hành chính cấp cơ sở thấp nhất và quản lý tất cả các vấn đề phát sinh trong xã hội nên thường là quá tải dẫn đến chất lượng của các phiên họp không được bảo đảm hoặc bỏ qua nhiều công việc lẽ ra phải thông qua tập thể UBND cấp xã. Vì vậy, tác giả cho rằng Khoản 1 Điều 113 của Luật TCCQDP năm 2015 nên được sửa đổi “*UBND họp thường kỳ mỗi tháng một lần, thời gian mỗi lần họp được tiến hành ít nhất là hai giờ*” hoặc quy định này phải được thể hiện trong văn bản dưới luật. Với việc bổ sung này nhằm bảo đảm được phần nào khối lượng và chất lượng công việc mà UBND cấp xã sẽ giải quyết.

Ba là, pháp luật tổ chức chính quyền địa phương cần quy định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, trách nhiệm của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên của UBND cấp xã. Trong số các thành viên của UBND cấp xã theo quy định của Luật TCCQDP năm 2015 hiện nay thì chỉ có chức danh Chủ tịch UBND được Luật TCCQDP năm 2015 quy định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn trong khi đó đối với chức danh Phó Chủ tịch luật không quy định trực tiếp mà chỉ quy định chung theo hướng Phó Chủ tịch thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Chủ tịch. Như vậy, vấn đề đặt ra là có phải mọi nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND được luật quy định đều có thể ủy quyền cho Phó Chủ tịch được hay không và khi thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn được Chủ tịch UBND phân công thì có quyền hạn gì cũng cần được làm rõ. Đối với hai thành viên UBND là Ủy viên phụ trách công an và Ủy viên phụ trách quân sự, thì nhiệm vụ và quyền được xác định theo Điều 3 và Điều 4 của Thông tư số 06/2012/TT-BNV, ngày 30/10/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, Thông tư này ban hành căn cứ vào căn cứ Nghị định số 112/2011/NĐ-CP ngày 05/12/2011 của Chính phủ về công chức xã,

phường, thị trấn, trong khi đó Nghị định này được ban hành lại căn cứ vào Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, một văn bản đã không còn hiệu lực. Vì vậy, chúng tôi cho rằng cần sớm ban hành văn bản thay thế các nghị định và thông tư này theo hướng xác định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn của các thành viên UBND cấp xã theo tinh thần của các văn bản quy phạm pháp luật mới nhất hiện nay.

Bốn là, cần sớm ban hành ra mẫu quy chế làm việc của UBND cấp xã theo quy định của Luật TCCQDP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn có liên quan. Bộ Nội vụ lý do là “Luật TCCQDP năm 2015 không giao cho Chính phủ ban hành quy chế làm việc của UBND các cấp vì các nội dung của Quy chế cũ trước đây ban hành kèm theo Quyết định số 53/2006/QĐ-TTg ngày 8/3/2006, Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006; Quyết định số 77/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành quy chế làm việc mẫu của UBND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã đã được rà soát, nghiên cứu để quy định trong Luật TCCQDP năm 2015. Do đó, UBND các cấp căn cứ quy định của Luật TCCQDP năm 2015, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật tiếp công dân và các văn bản pháp luật có liên quan để ban hành quy chế làm việc của UBND từng cấp cho phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương” [40] là không phù hợp. Bởi lẽ hiện nay Luật TCCQDP năm 2015 và các văn bản có liên quan chưa quy định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn của từng thành viên UBND cấp xã nên việc ban hành ra quy chế làm việc là hết sức khó khăn, bên cạnh đó nhiều văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của công chức cấp xã, phường và thị trấn lại ban hành theo Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 trước đây nên không thể căn cứ vào đó mà ban hành ra quy chế làm việc theo tinh thần đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQDP năm 2015. Vì vậy, tác giả cho rằng Chính phủ nên nghiên cứu xem xét ban hành quy chế mẫu làm việc của UBND để tạo điều kiện thuận lợi cho UBND các cấp nói chung và cấp xã nói riêng trong việc ban hành quy chế của cơ quan, đơn vị mình nhằm bảo đảm cho việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã đạt được hiệu quả.

Thứ ba, kiện toàn về tổ chức, đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã, cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã

Như trong phần trên đã phân tích, đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã ở Tp. HCM có trình độ chuyên môn, lý luận chính trị và năng lực để thực hiện các nhiệm vụ được giao, góp phần vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng Đảng, chính quyền, đảm bảo an ninh, chính trị, quốc phòng ở các địa phương và trên địa bàn cấp xã. Tuy nhiên bên cạnh đó vẫn còn những điểm hạn chế nhất định. Tác giả cho rằng để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức cấp xã ở Tp. HCM nói riêng và cả nước nói chung cần thực hiện một số giải pháp sau:

- Cần rà soát, tổng hợp đội ngũ cán bộ, công chức của UBND cấp xã không đạt tiêu chuẩn để xử lý cho thôi việc theo quy định; cán bộ, công chức đạt chuẩn về trình độ nhưng có độ tuổi cao, năng lực hạn chế chưa đủ tuổi nghỉ hưu cần có chính sách khuyến khích để họ tự nguyện nghỉ hưu trước tuổi hoặc cho thôi việc theo nguyện vọng.

- Cần đổi mới công tác quy hoạch, đào tạo bồi dưỡng, lựa chọn, sử dụng cán bộ, công chức của UBND cấp xã, chuẩn bị nguồn nhân lực kế cận về lâu dài để có đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền cấp cơ sở thật sự có phẩm chất chính trị vững vàng, kiên định, có năng lực chuyên môn nghiệp vụ, luôn tận tâm với công vụ, chức trách được giao. Cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra về công vụ; mạnh dạn xử lý cán bộ, công chức của UBND cấp xã những nhiều, hách dịch, gây khó khăn cho công dân.

- Đổi mới và nâng cao chất lượng đánh giá, phân loại cán bộ, công chức trong đó có sự tham gia nhận xét của các cơ quan, đơn vị cấp huyện đối với đánh giá cán bộ, công chức cấp xã; nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị cấp huyện trong việc hướng dẫn, chỉ đạo, theo dõi, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã; xây dựng kế hoạch, quy hoạch, làm tốt công tác quy hoạch cán bộ, công chức; kiên quyết xử lý đối với cán bộ, công chức trì trệ, không hoàn thành nhiệm vụ, kịp thời thay thế, luân chuyển và mạnh dạn đề bạt công chức trẻ có năng lực, đủ sức đảm đương nhiệm vụ theo yêu cầu mới [17, tr. 27].

- Bảo đảm đời sống vật chất, tinh thần, chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã như khen thưởng, chế độ lương, phụ cấp để đảm bảo cuộc sống đồng thời động viên, khuyến khích về tinh thần, tạo điều kiện để cán bộ, công chức an tâm công tác. Động viên khen thưởng đột xuất những cá nhân có thành tích xuất sắc trong công tác tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã.

Thứ tư, nâng cao chất lượng kiểm tra, giám sát của HĐND cùng cấp và cơ quan có thẩm quyền đối với hoạt động của UBND cấp xã. HĐND cấp xã cần phải nâng cao chất lượng giám sát đối với các hoạt động của UBND cùng cấp để kịp thời phát hiện ra các sai phạm nhằm giúp UBND cấp xã có biện pháp khắc phục để thực hiện tốt hơn chức năng quản lý của mình. Bên cạnh đó, các đại biểu HĐND cấp xã cần tăng cường quyền chất vấn của mình đối với các thành viên của UBND cấp xã. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động chất vấn của các đại biểu HĐND cấp xã tại kỳ họp, tác giả cho rằng các quy định của pháp luật nên quy định hình thức thảo luận, tranh luận giữa các đại biểu HĐND cấp xã với nhau và với những người được chất vấn về những vấn đề đã trình bày tại kỳ họp HĐND cấp xã. Có như vậy, các đại biểu HĐND cấp xã nói chung và các thành viên của UBND cấp xã nói riêng luôn nâng cao tính chủ động trong việc xây dựng chương trình giám sát cũng như thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn mà pháp luật quy định.

Bên cạnh đó, để bảo đảm hiệu quả hoạt động đối với UBND cấp xã, cần tăng cường hoạt động kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên đối với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định cho cơ quan này. Thông qua hoạt động kiểm tra sẽ kịp thời phát hiện ra các sai phạm để tiến hành xử lý các hành vi vi phạm và có các biện pháp khắc phục cho phù hợp.

Thứ năm, đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện kỹ thuật nghiệp vụ phục vụ cho việc thực hiện hoạt động của UBND cấp xã

Ngoài các đề xuất về xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương, sửa đổi ban hành mới các văn bản pháp luật có liên quan về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã thì việc ứng dụng thông tin trong hoạt động quản lý, đầu tư cơ sở vật

chất, trang thiết bị, áp dụng phương tiện kĩ thuật nghiệp vụ phục vụ cho việc thực hiện các hoạt động của UBND cấp xã là điều cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

Cần phải đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý của UBND cấp xã. UBND các cấp nói chung và cấp xã nói riêng cần phải xác định ứng dụng công nghệ thông tin trong các cơ quan quản lý nhà nước là khâu đột phá quan trọng, giúp cải thiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý, điều hành, tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân và tổ chức trong giải quyết thủ tục hành chính, là cơ sở để xây dựng và triển khai chính quyền điện tử đến tận cơ xã ở xã, phường và thị trấn. Bên cạnh đó cần chú trọng công tác xây dựng và cung cấp dịch vụ công trực tuyến theo hướng mở rộng, tập trung triển khai dịch vụ công trực tuyến theo chiều sâu.

Kết luận chương 3

Quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở TP. HCM và cả nước nói chung cần bám sát những quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo cơ bản sau đây: đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trên cơ sở đường lối, chính sách của Đảng kết hợp với thực tiễn trong giai đoạn hiện nay; việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã phải được tiến hành phù hợp với quy định của Hiến pháp, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã phải phù hợp với quá trình cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính; đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trên cơ sở đánh giá thực tiễn và vận dụng kinh nghiệm nước ngoài.

Trên cơ sở phân tích những vấn đề lý luận, pháp lý về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở nước ta nói chung, thực tiễn ở Tp. HCM nói riêng, tác giả đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện bao gồm: giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở nước ta.

KẾT LUẬN

Đề tài “*Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*” đã nghiên cứu một cách tổng quát về lý luận, pháp lý, thực tiễn tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã nói chung và tại Tp. HCM nói riêng. Trên cơ sở đó, có thể đi đến một số kết luận sau:

1. UBND các cấp nói chung và UBND cấp xã nói riêng vừa là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

2. Theo quy định của Luật TCCQĐP năm 2015, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính cấp xã ở khu vực đô thị và khu vực nông thôn.

3. Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã theo Luật TCCQĐP năm 2015 đã có những quy định rõ nét hơn về việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở khu vực đô thị và nông thôn khi dành các chương khác nhau để điều chỉnh.

4. Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM về cơ bản thực hiện đúng theo quy định của pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương hiện nay. Tuy nhiên, vẫn còn một số điểm hạn chế. Nhằm khắc phục những hạn chế bất cập về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, tác giả đã đưa ra các quan điểm định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã từ thực tiễn Tp. HCM và hai nhóm giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã cho Tp. HCM nói riêng và địa phương trong cả nước nói chung

- Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM: cần nghiên cứu xây dựng một khung pháp lý áp dụng riêng cho đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Tp. HCM; cần tiếp tục nghiên cứu xây dựng, triển khai thực hiện Đề án chính quyền đô thị Tp. HCM; hoàn thiện tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Tp. HCM theo hướng tập trung trách nhiệm cho người đứng đầu...

- Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở nước ta: cần quy định rõ về thời gian họp tối thiểu; cần sửa đổi quy định về số lượng Phó Chủ tịch UBND cấp xã và số lượng cán bộ, công chức cấp xã; kiện toàn về tổ chức, về đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã,...

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2017), *Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.*
2. Bộ Nội vụ (2012), *Thông tư số 06/2012/TT-BNV, ngày 30/10/2012 về hướng dẫn về chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức xã, phường, thị trấn.*
3. Nguyễn Thị Cành (Chủ nhiệm) (2013), *Đề tài Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, Đề tài cấp Bộ, Trường Đại học Quốc gia Tp. HCM.*
4. Chính phủ (2004), *Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 quy định về số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu thành viên của UBND các cấp.*
5. Chính phủ (2009), *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.*
6. Chính phủ (2011), *Nghị định số 112/2011/NĐ-CP ngày 05/12/2011 về công chức xã, phường, thị trấn.*
7. Chính phủ (2013), *Nghị định số 29/2013/NĐ-CP ngày 08/04/2013 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22 tháng 10 năm 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.*
8. Chính phủ (2014), *Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 về chính sách tinh giản biên chế.*
9. Chính phủ (2016), *Nghị định số 08/2016/NĐ-CP, ngày 25/01/2016 quy định về số lượng Phó Chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND.*

10. Cục Thống kê Tp. HCM (2015), *Niên giám thống kê Tp.HCM năm 2015*.
11. Nguyễn Hồng Diên (2009), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội.
12. Trần Công Dũng (2015), *Hiến pháp năm 2013 và vấn đề xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Tạp chí Luật học, (số 2), tr.34.
13. Nguyễn Ngọc Điện (2013), *Vai trò của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, (số 1), tr.31 - 37 và 43.
14. Nguyễn Minh Đoan (2012), *Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương*, Tạp chí Luật học, (số 5), tr.31.
15. Vũ Việt Hà (2017), *Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện khoa học xã hội, Hà Nội.
16. Bùi Thị Hải (2012), *Hoàn thiện chế định Ủy ban nhân dân trong Hiến pháp sửa đổi*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, (số 9), tr.18.
17. Phí Văn Hạnh (2011), *Nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức xã góp phần phát triển nông nghiệp bền vững*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, (số 9), tr. 27.
18. HĐND Tp. HCM (2017), *Báo cáo số 706 /BC-HĐND ngày 2/12/2017 về hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018*.
19. HĐND Phường 4, Quận 10 (2016), *Báo cáo số 01/BC-HĐND, ngày 26/7/2016 của Phường 4 về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân Phường 4 Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021*.
20. HĐND Phường 11, Quận Gò Vấp (2017), *Báo cáo số 04/BC-HĐND, ngày 22/3/2017 của Phường 11 về kết quả kỳ họp thứ năm Hội đồng nhân dân Phường 11 Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021*.
21. HĐND Phường 15, Quận Gò Vấp (2016), *Báo cáo số 01/BC-HĐND, ngày 22/7/2016 của Phường 11 về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân Phường 11 Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021*.

22. HĐND Phường 15, Quận 10 (2016), Báo cáo số 01/BC-HĐND, ngày 24/7/2016 của Phường 15 về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân Phường 15 Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021.

23. HĐND phường Khuê Trung, Quận Cẩm Lệ, Thành phố Đà Nẵng (2016), Báo cáo số 01/BC-HĐND, ngày 04/7/2016 của HĐND phường Khuê Trung về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân phường Khuê Trung Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021.

24. HĐND xã Phạm Văn Hai (2016), Báo cáo số 01/BC-HĐND ngày 21/7/2016 của HĐND xã Phạm Văn Hai về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân xã Phạm Văn Hai Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021.

25. HĐND xã Xuân Thới Đông (2016), Báo cáo số 01/BC-HĐND, ngày 22/7/2016 của HĐND xã Xuân Thới Đông về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân xã Xuân Thới Đông Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021.

26. HĐND xã Vĩnh Lộc A, huyện Bình Chánh (2016), Báo cáo số 01/BC-HĐND, ngày 25/7/2016 của HĐND xã Vĩnh Lộc A về kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân xã Vĩnh Lộc A Khóa XI nhiệm kỳ 2016 – 2021.

27. HĐND xã Vĩnh Lộc A, huyện Bình Chánh (2016), Báo cáo số 53/BC-HĐND, ngày 15/12/2017 của HĐND xã Vĩnh Lộc A về kết quả hoạt động năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2018.

28. Bùi Giang Hưng (2015), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

29. Trương Đắc Linh (2000), *Bàn thêm về thẩm quyền phê chuẩn kết quả bầu cử thành viên UBND các cấp*, Tạp chí Khoa học Pháp lý, (số 4), tr.7-11.

30. Trần Công Lợi (2007), *Tổ chức chính quyền quận của Tp. HCM – Thực trạng và đổi mới*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường ĐH Luật Tp. HCM.

31. Nguyễn Văn Hồng Quân (2015), *Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân xã (Từ thực tiễn một số tỉnh đồng bằng sông Cửu Long)*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Tp. HCM.

32. Quốc hội (2005), *Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
33. Quốc hội (2008), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
34. Quốc hội (2008), *Luật cán bộ, công chức*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
35. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
36. Quốc hội (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
37. Quốc hội (2017), *Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Tp. HCM*.
38. Phạm Thái Quý (2012), *Về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân các cấp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, (số 23), tr. 37-42.
39. Sở Tư pháp Tp. HCM (2017), *Báo cáo số 19260/BC-STP-VP, ngày 28/11/2017 về tổng kết công tác tư pháp năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp*.
40. Sở Nội vụ Tp. HCM (2017), *Công văn số 2715/SNV – XDCQ, ngày 3/7/2017 về việc kiến nghị, đề xuất của UBND Tp. HCM liên quan đến việc triển khai thực hiện Luật TCCQĐP năm 2015*.
41. Sở Nội vụ Tp. HCM (2017), *Phụ lục thực trạng cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức khối nhà nước của Tp.HCM tính đến tháng 7/2017 của UBND Tp. HCM*.
42. Thành ủy Thành phố Hồ Chí Minh (2016), *Kết luận 141-KL-TU của Ban Thường vụ Thành ủy Tp. HCM về số lượng Phó Chủ tịch UBND quận, huyện, phường, xã và thị trấn nhiệm kỳ 2016- 2021*.
43. Thái Vĩnh Thắng (2002), *Tổ chức chính quyền địa phương của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - quá trình hình thành và phát triển, những bất cập và phương hướng đổi mới*, Tạp chí Luật học, (số 4), tr.53.
44. Châu Hoàng Thân (2012), *Sự thiếu thống nhất về phân loại đô thị theo quy định của pháp luật hiện hành*, Tạp chí Khoa học, (số 18), tr.147 - 152.

45. Lê Minh Thông, Nguyễn Như Phát (đồng chủ biên) (2002), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

46. Thủ tướng Chính phủ (1997), *Quyết định số 44/1998/QĐ-TTg ngày 23/2/1998 về Phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng kinh tế trọng điểm phía Nam gồm các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu và thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn từ nay đến năm 2010*.

47. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 53/2006/QĐ-TTg ngày 8/3/2006, Quyết định số 75/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006; Quyết định số 77/2006/QĐ-TTg ngày 12/4/2006 về ban hành quy chế làm việc mẫu của UBND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã*.

48. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 2076/QĐ-TTg ngày 22/12/2017 về việc phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050*.

49. Vũ Thu (2014), *Chính quyền địa phương trong Hiến pháp sửa đổi*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, (số 4), tr.16.

50. Dương Quang Trung (2013), *Mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp cho Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, (số 210), tr. 20-24.

51. UBND Phường 2, Quận 6 (2016), *Quy chế làm việc của UBND Phường 2 Quận 6 ban hành kèm theo Quyết định 155/QĐ-UBND, ngày 24/8/2017 của UBND Phường 2, Quận 6, Tp.HCM*.

52. UBND Tp. HCM (2016), *Báo cáo số 06/BC-UBND ngày 08/01/2016 về tình hình kinh tế - xã hội Thành phố Hồ Chí Minh năm 2015 nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm năm 2016*.

53. UBND Tp. HCM (2016), *Báo cáo số 232/BC-UBND ngày 28/12/2016 về tình hình kinh tế - xã hội Thành phố Hồ Chí Minh năm 2016, nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm năm 2017*.

54. UBND Tp. HCM (2017), *Báo cáo số 217/BC-UBND ngày 26/12/2017 về tình hình kinh tế - xã hội Thành phố Hồ Chí Minh năm 2017, nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm năm 2018*.

55. UBND Tp. HCM (2015), *Báo cáo số 228/BC-UBND ngày 10/9/2015 về Tổng kết chương trình cải cách hành chính của Tp. HCM giai đoạn 2011-2015 và một số nhiệm vụ trọng tâm giai đoạn 2016-2020.*

56. UBND Tp. HCM (2017), *Báo cáo số 205/BC-UBND ngày 05/12/2017 về kết quả thực hiện công tác cải cách hành chính năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ công tác cải cách hành chính năm 2018 của Tp. HCM.*

57. UBND Tp. HCM (2017), *Quyết định số 47/2017/QĐ-UBND, ngày 8/2/2017 của Ủy ban nhân dân Tp. HCM về việc phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn thuộc Tp. HCM.*

58. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2010), *Kỷ yếu Hội nghị toàn quốc về hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Hà Nội.*

59. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2016), *Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.*

60. Nguyễn Cửu Việt (2009), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.