

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC ĐẠI NAM  
KHOA LUẬT**



**KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC**

**CHUYÊN NGÀNH LUẬT KINH TẾ**

**TÊN ĐỀ TÀI**

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH  
QUYỀN XÃ**

|                              |                            |
|------------------------------|----------------------------|
| <b>GIẢNG VIÊN HƯỚNG DẪN:</b> | <b>PGS TS BÙI XUÂN ĐỨC</b> |
| <b>HỌ VÀ TÊN SINH VIÊN:</b>  | <b>NGUYỄN THỊ THU CÚC</b>  |
| <b>MÃ SINH VIÊN :</b>        | <b>1458300006</b>          |
| <b>LỚP :</b>                 | <b>LKT 14 - 01</b>         |

**HÀ NỘI 2024**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC ĐẠI NAM  
KHOA LUẬT**



**HỌ VÀ TÊN SINH VIÊN  
NGUYỄN THỊ THU CÚC**

*Lớp : LKT 14-01, khóa:14*

**TÊN ĐỀ TÀI :  
TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ  
KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC**

**CHUYÊN NGÀNH LUẬT KINH TẾ**

**Giảng viên hướng dẫn: PGS TS BÙI XUÂN ĐỨC**

**Nơi thực hiện đề tài: HÀ NỘI**

**Thời gian thực hiện: 25/03/2024 – 25/05/2024**

**HÀ NỘI 2024**

## MỤC LỤC

|  |           |
|--|-----------|
| <b>MỞ ĐẦU .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. Tính cấp thiết của đề tài .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2. Tình hình nghiên cứu .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>5. Phương pháp nghiên cứu .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>6. Kết cấu của khóa luận .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>CHƯƠNG 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ.....</b>                                     | <b>5</b>  |
| <b>1.1. Khái niệm, đặc điểm của chính quyền địa phương xã .....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1.1. Khái niệm chính quyền xã .....  | 5         |
| 1.1.2. Đặc điểm của chính quyền xã: .....  | 5         |
| <b>1.2. Vị trí, vai trò của chính quyền xã trong bộ máy nhà nước.....</b>  | <b>6</b>  |
| 1.2.1. Vị trí, vai trò của HĐND .....  | 6         |
| 1.2.2. Vị trí, vai trò của UBND .....  | 7         |
| <b>1.3. Cơ cấu tổ chức của chính quyền xã.....</b>   | <b>8</b>  |
| 1.3.1. Đối với Hội đồng nhân dân.....  | 8         |
| 1.3.1.1. <i>Tổ chức HĐND xã.....</i>   | <i>8</i>  |
| 1.3.1.2. <i>Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã .....</i>   | <i>8</i>  |
| 1.3.2. Đối với Ủy ban nhân dân .....   | 10        |
| 1.3.2.1. <i>Tổ chức UBND xã.....</i>   | <i>10</i> |
| 1.3.2.2. <i>Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã.....</i>  | <i>10</i> |
| <b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ QUA VÍ DỤ XÃ YÊN PHỤ, HUYỆN YÊN PHONG, TỈNH BẮC NINH .....</b> | <b>13</b> |
| <b>2.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.....</b>                           | <b>13</b> |
| 2.1.1. Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên .....   | 13        |
| 2.1.2. Điều kiện kinh tế - xã hội.....   | 13        |
| <b>2.2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.....</b>                    | <b>14</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| 2.2.1. Thực trạng về tổ chức và hoạt động của HĐND xã .....   | 14        |
| 2.2.1.1. Cơ cấu tổ chức hoạt động của HĐND xã .....   | 14        |
| 2.2.1.2. Đội ngũ đại biểu HĐND .....  | 17        |
| 2.2.1.3. Hoạt động của HĐND xã theo quy định hiện hành .....  | 20        |
| 2.2.2. Thực trạng về tổ chức hoạt động UBND xã .....  | 24        |
| 2.2.2.1. Cơ cấu tổ chức của UBND xã .....   | 24        |
| 2.2.2.2. Hoạt động của UBND xã theo quy định pháp luật hiện hành .....  | 26        |
| <b>2.3. Nhận xét về vấn đề tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên<br/>Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh .....</b>                                      | <b>29</b> |
| 2.3.1. Những kết quả đạt được và nguyên nhân .....  | 29        |
| 2.3.2. Những tồn tại và nguyên nhân .....   | 30        |
| <b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....</b>   | <b>32</b> |
| <b>CHƯƠNG 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VỀ<br/>TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ. 33</b>  |           |
| <b>3.1. Một số phương hướng, quan điểm về tổ chức và hoạt động của chính<br/>quyền xã .....</b>   | <b>33</b> |
| 3.1.1. Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải bám sát và thể chế hóa<br>các quan điểm, đường lối của Đảng .....   | 33        |
| 3.1.2. Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải xuất phát từ yêu cầu cụ<br>thể hoá các quy định mới của Hiến pháp 2013 về chính quyền địa<br>phương ..... | 33        |
| <b>3.2. Những giải pháp cơ bản về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã<br/>.....</b>   | <b>35</b> |
| 3.2.1. Về tổ chức của chính quyền xã .....  | 35        |
| 3.2.1.1. Đối với HĐND.....  | 35        |
| 3.2.1.2. Đối với UBND .....   | 36        |
| 3.2.2. Giải pháp về hoạt động của chính quyền xã .....  | 38        |
| 3.2.1.1. Đối với HĐND.....  | 38        |
| 3.2.1.2. Đối với UBND .....   | 40        |
| 3.2.3. Đẩy mạnh thực hiện dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính<br>quyền xã. ....  | 41        |
| <b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....</b>   | <b>43</b> |
| <b>KẾT LUẬN .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>  | <b>45</b> |

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi cam đoan: Khoá luận tốt nghiệp này là kết quả nghiên cứu của riêng tôi, được thực hiện dưới sự hướng dẫn khoa học của PGS TS Bùi Xuân Đức, đảm bảo tính trung thực và tuân thủ các quy định về trích dẫn, chú thích tài liệu tham khảo. Tôi xin chịu hoàn toàn trách nhiệm về lời cam đoan này.

**Sinh viên thực hiện**

( Chữ ký và ghi rõ họ tên)

**Nguyễn Thị Thu Cúc**

## **LỜI CẢM ƠN**

Đề tài “ Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã” là nội dung mà em đã nghiên cứu và làm khóa luận tốt nghiệp sau thời gian theo học tại Khoa Luật kinh tế, Đại học Đại Nam. Trong quá trình nghiên cứu và hoàn thiện khóa luận, em đã nhận được nhiều sự quan tâm, giúp đỡ từ Quý thầy cô, gia đình và bạn bè. Để khóa luận hoàn thành tốt nhất, em xin gửi lời cảm ơn chân thành đến với: Khoa Luật kinh tế, Đại học Đại Nam đã tạo môi trường học tập và rèn luyện rất tốt, cung cấp cho em những kiến thức và kỹ năng bổ ích giúp em có thể áp dụng và thuận lợi thực hiện khóa luận.

Giảng viên hướng dẫn PGS TS. Bùi Xuân Đức là người thầy tâm huyết, đã tận tâm hướng dẫn, giúp đỡ em trong suốt quá trình nghiên cứu và thực hiện đề tài. Thầy đã có những trao đổi và góp ý để em có thể hoàn thành tốt đề tài nghiên cứu này.

Cuối cùng, em xin cảm ơn gia đình, bạn bè đã luôn động viên và tạo điều kiện tốt nhất để em có thể nỗ lực hoàn thành tốt bài nghiên cứu.

Em xin chân thành cảm ơn!

### DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

| STT | Từ viết tắt | Ý nghĩa                         |
|-----|-------------|---------------------------------|
| 1   | CNXH:       | Chủ nghĩa xã hội                |
| 2   | ĐTNCS:      | Đoàn thanh niên cộng sản        |
| 3   | HCCB:       | Hội Cựu chiến binh              |
| 4   | HĐBT:       | Hội đồng Bộ trưởng              |
| 5   | HĐND:       | Hội đồng nhân dân               |
| 6   | HLHPN:      | Hội Liên hiệp phụ nữ            |
| 7   | HND:        | Hội Nông dân                    |
| 8   | LĐ-TB&XH:   | Lao động – Thương binh & Xã hội |
| 9   | MTTQ:       | Mặt trận Tổ quốc                |
| 10  | THCS:       | Trung học cơ sở                 |
| 11  | THPT:       | Trung học phổ thông             |
| 12  | TTCN:       | Tiểu thủ công nghiệp            |
| 13  | UBHC:       | Ủy ban hành chính               |
| 14  | UBND:       | Ủy ban nhân dân                 |
| 15  | XDCB:       | Xây dựng cơ bản                 |
| 16  | CQĐP:       | Chính quyền địa phương          |

## **DANH MỤC BẢNG BIỂU**

|  |    |
|--|----|
| Bảng 2. 1. Đại biểu HĐND xã được bầu của xã Yên Phụ .....                      | 17 |
| Bảng 2. 2. Đại biểu HĐND xã được bầu của xã Yên Phụ .....                      | 18 |
| Bảng 2.3. Chất lượng đại biểu hội đồng nhân xã Yên Phụ nhiệm kỳ 2018-2023..... | 19 |



## **DANH MỤC SƠ ĐỒ**

|   |    |
|---|----|
| Sơ đồ 2.1. Tổ chức HĐND xã .....                          | 14 |
| Sơ đồ 2.2. Tổ chức bộ máy UBND xã có 1 phó Chủ tịch ..... | 24 |
| Sơ đồ 2.3. Tổ chức bộ máy UBND xã có 2 phó Chủ tịch ..... | 24 |

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong bộ máy hành chính quốc gia, chính quyền địa phương đóng vai trò thiết yếu, là nền tảng và trụ cột vững chắc cho sự ổn định và phát triển của đất nước. Chính quyền địa phương tạo cầu nối gần gũi, đảm bảo sự liên kết chặt chẽ giữa người dân với bộ máy nhà nước, giữa những chủ trương đường lối của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước với thực tiễn cuộc sống. Trong hệ thống chính quyền địa phương, xã là cấp thấp nhất, gần gũi và thiết thực nhất với nhân dân, đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực thi hiệu quả các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm nhận thức được tầm vóc to lớn của chính quyền xã, người khẳng định: “Về hành chính: Xã là gần gũi nhân dân nhất, là nền tảng của hành chính. Xã làm được việc thì mọi công việc đều xong xuôi...”<sup>1</sup>. Quả thực, lịch sử hình thành và phát triển của đất nước Việt Nam đã minh chứng rằng làng xã chính là nền móng vững chắc, là hạt nhân của khối đại đoàn kết toàn dân tộc. Tình hình chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội ở địa phương có ổn định và phát triển hay không phụ thuộc rất lớn vào sự lãnh đạo, quản lý và điều hành của chính quyền cơ sở. Nơi nào chính quyền xã vững mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, nơi đó mọi chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước được người dân tuyệt đối tin tưởng, nghiêm chỉnh thi hành. Quyền làm chủ của nhân dân được phát huy đầy đủ, phong trào quần chúng phát triển mạnh mẽ, đời sống nhân dân được nâng cao. Trái lại, nơi nào chính quyền cơ sở yếu kém, thiếu năng lực lãnh đạo, quản lý và điều hành thì nơi đó khó tránh khỏi tình trạng người dân hoang mang, thiếu niềm tin, phong trào quần chúng sa sút, đời sống gặp nhiều khó khăn, thậm chí dẫn đến mất ổn định.

Trong bối cảnh đất nước đang hội nhập sâu rộng, thực hiện công cuộc hoàn thiện đầy quyết liệt và toàn diện, yêu cầu đặt ra đối với chính quyền cơ sở, nhất là xã là phải không ngừng được cải cách, hoàn thiện cả về tổ chức lẫn hoạt động. Mặc dù những năm gần đây, nhận thức về vị trí và vai trò của chính quyền xã ngày càng được nâng cao, các văn bản quy định về tổ chức và nhiệm vụ của chính quyền xã được hoàn thiện hơn, hoạt động của chính quyền cơ sở đã có nhiều chuyển biến tích cực. Song so với yêu cầu cải cách, hội nhập và phát triển của đất nước, tổ chức và hoạt động của chính quyền xã vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém, bất cập cần phải khắc phục. Không ít trong số những tồn tại này đã và đang là nguyên nhân cản trở sự phát triển, thậm chí dẫn tới mất ổn định tình hình ở các địa phương.

Xuất phát từ những lý do trên, với mục đích đưa ra những nhận định, đánh giá khách quan và đề xuất các giải pháp thiết thực nhằm hoàn thiện, nâng cao năng lực, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền xã, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong tình hình mới, em quyết định lựa chọn đề tài nghiên cứu: **“Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã”** làm đề tài khóa luận tốt nghiệp. Mong rằng đề tài này sẽ đóng góp thêm những luận cứ, luận chứng khoa học mới, phục vụ sự nghiệp cải cách hành chính và phát triển đất nước.

Các công trình nghiên cứu về đề tài: **“Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã”** đã nghiên cứu về vấn đề chung nhất. Tuy nhiên xã Yên Phụ - huyện Yên Phong - tỉnh Bắc Ninh chưa ai nghiên cứu do đó em đã lựa chọn quê hương để nghiên cứu.

---

<sup>1</sup> Hồ Chí Minh (2000), Thư gửi UBND tỉnh và huyện ba tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang và Lạng Sơn, Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 5.

## 2. Tình hình nghiên cứu

Cho đến nay, đã có khá nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến chủ đề tổ chức và hoạt động của chính quyền xã được xuất bản, đóng góp những luận cứ và luận chứng khoa học quý báu. Tuy nhiên, hầu hết các công trình này chỉ đề cập ở góc độ lý luận chung hoặc phân tích trong phạm vi cả nước, chưa có công trình nào tập trung nghiên cứu sâu về tình hình thực tế tại một địa phương cụ thể.

Hiện đã có rất nhiều các công trình nghiên cứu khoa học đã được công bố có liên quan đến vấn đề tổ chức và hoạt động của chính quyền xã, tiêu biểu có thể kể đến một số cuốn sách như:

- *"Tổ chức chính quyền Nhà nước ở địa phương - Lịch sử và hiện tại"* của em Trần Văn Tuấn, NXB Chính trị Quốc gia, 2012.
- *"Xây dựng chính quyền cơ sở vững mạnh"* của em Nguyễn Hồng Dương, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, 2018.
- *"Quản lý hành chính xã trong bối cảnh hội nhập"* của em Phạm Thị Thanh Bình, NXB Khoa học Xã hội, 2015.
- *"Chính quyền cơ sở - Những vấn đề lý luận và thực tiễn"* của tập thể em do Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương biên soạn, NXB Chính trị Quốc gia, 2020.
- *"Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền xã"* của em Vũ Thị Hồng Hạnh, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017.
- *"Cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền xã"* của Viện Nghiên cứu Quản lý Hành chính, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, 2021.
- *"Kinh nghiệm quốc tế về hoạt động của chính quyền cấp cơ sở"* của em Nguyễn Thị Hồng Minh, NXB Khoa học Xã hội, 2019.
- *"Chính quyền xã trong quá trình hoàn thiện"* của tập thể em do Trường Đại học Nội vụ Hà Nội biên soạn, NXB Lao động, 2016.
- *"Chính quyền xã và quản lý nhà nước ở xã"* của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Viện Khoa học tổ chức Nhà nước do tiến sĩ Chu Văn Thành chủ biên, NXB Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, 2000.
- *"Tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Tập 2, Tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương"*, NXB Tư pháp, Hà nội, 2005.
- *"Dân chủ ở xã từ góc nhìn pháp lý"* của em Nguyễn Minh Tuấn, NXB Công an nhân dân, năm 2006.
- *Dân chủ cấp ở địa phương*, Sổ tay IDEA quốc tế, do Viện Chính sách Công và pháp luật (IPL) biên dịch và xuất bản Tiếng Việt, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà nội, 2014, truy cập tại địa chỉ: <http://ipl.org.vn/An-pham-da-xuat-ban/Cuon-Dan-chu-o-cap-dia-phuong-a32>.
- *Cuốn dân chủ trực tiếp*, Sổ tay IDEA quốc tế, do Viện Chính sách Công và pháp luật (IPL) biên dịch và xuất bản Tiếng Việt, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà nội, 2014, truy cập tại địa chỉ: <http://ipl.org.vn/An-pham-da-xuat-ban/Cuon-Dan-chu-truc-tiep-a33>.
- *Kỷ yếu Hội thảo về tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 2013*, Kỷ yếu Hội thảo do Viện chính sách công và pháp luật và Tạp chí Nghiên cứu lập pháp tổ

chức, truy cập tại địa chỉ: <http://ipl.org.vn/An-pham-da-xuat-ban/Ky-yeu-Hoi-thao-khoa-hoc-To-chuc-bo-may-nha-nuoc-theo-Hien-Phap-nam-2013-a24>.

Ngoài ra, liên quan đến vấn đề này, các nhà nghiên cứu, nhà quản lý có nhiều các bài viết đăng tải trên các tạp chí, trang thông tin điện tử như:

- Tham luận “*Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam*” của em Nguyễn Minh Phương tại Hội thảo: “*Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” diễn ra tại Ninh Thuận tháng 4/2013.

- Bài viết “*Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền xã*” của em Trần Văn Sơn đăng trên Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 5/2022.

- Tham luận “*Vai trò của chính quyền xã trong quá trình xây dựng nông thôn mới*” của em Lê Thị Thu Hằng tại Hội thảo khoa học “*Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền xã*” do Bộ Nội vụ tổ chức năm 2021.

- Bài viết “*Hoàn thiện tổ chức và nâng cao năng lực chính quyền xã*” của em Vũ Quốc Tuấn đăng trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, ngày 12/6/2020.

- Tham luận “*Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã*” của em Nguyễn Thị Minh Hương tại Hội thảo “*Cải cách hành chính xã*” do Trường Đại học Nội vụ Hà Nội tổ chức năm 2019.

- Bài viết “*Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về lĩnh vực nông nghiệp của chính quyền xã*” của em Trần Thị Hồng Hà đăng trên Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 2/2018.

- Bài viết “*Chính quyền địa phương trong dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992*” của em Vũ Lương đăng trên Tạp chí Cộng sản số 851, T9/2013.

- Bài viết “*Các quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp năm 2013*” của em Hoàng Thế Liên đăng trên Tạp chí Dân chủ & Pháp luật, số chuyên đề triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013.

- Bài viết “*Một số vấn đề đặt ra trong quá trình xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương*” của em Nguyễn Văn Cương đăng trên Tạp chí Dân chủ & Pháp luật, số chuyên đề triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013.

- Bài viết “*Mô hình tổ chức chính quyền địa phương - sự phát triển qua 4 bản hiến pháp và vấn đề hoàn thiện*” của em Trương Đắc Linh - Trường ĐH Luật Thành phố Hồ Chí Minh, đăng trên Cổng thông tin điện tử của QH: [http://www.na.gov.vn/Sach\\_QH/phathuygiatri/Phan2/8.htm](http://www.na.gov.vn/Sach_QH/phathuygiatri/Phan2/8.htm).

- Tham luận “*Cải cách hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam – Cấp huyện hay xã?*” của em Phan Thị Lan Hương đăng trên trang web: <http://www.thomas-schmitz-hanoi.vn>, xuất bản ngày 01/3/2013.

Có thể thấy rằng, đến nay vẫn chưa có công trình nào nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ - huyện Yên Phong- tỉnh Bắc Ninh. Vì vậy, đề tài này ra đời nhằm khắc phục khoảng trống đó, đồng thời góp phần làm phong phú thêm kho tàng tri thức về lĩnh vực quan trọng này.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

- *Mục đích nghiên cứu:* Đề tài phân tích và làm sáng tỏ thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã qua ví dụ xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.

- *Nhiệm vụ nghiên cứu:*

Đề tài hệ thống và làm rõ cơ sở lý luận và cơ sở pháp lý về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương xã.

Trên nền tảng lý thuyết, đề tài sẽ tiến hành phân tích, đánh giá toàn diện thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh. Qua đó, đề tài sẽ chỉ ra những thành tựu đạt được cũng như những hạn chế, tồn tại còn tồn đọng, đồng thời tìm hiểu nguyên nhân khách quan và chủ quan dẫn đến tình trạng đó.

Trên cơ sở phân tích và đánh giá thực trạng đề tài đề xuất giải pháp góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh trong thời gian tới.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu của khóa luận là “Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã”.

- Phạm vi nghiên cứu nội dung: Nghiên cứu, đánh giá thực trạng về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.

- Phạm vi không gian: xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.

- Phạm vi thời gian: Giai đoạn 2018-2023

### **5. Phương pháp nghiên cứu**

Trong bài khóa luận tốt nghiệp này, em đã sử dụng phương pháp nghiên cứu kết hợp giữa lý thuyết và thực tiễn, bao gồm các phương pháp cụ thể sau:

Phương pháp phân tích, tổng hợp và hệ thống hóa lý luận được sử dụng để hệ thống hóa cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã, bao gồm các quan điểm, nguyên tắc cơ bản và các vấn đề lý luận có liên quan.

Bên cạnh đó, em sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu, phân tích các văn bản pháp luật, chính sách, các công trình nghiên cứu có liên quan để tìm hiểu cơ sở pháp lý, thực trạng và các vấn đề đặt ra trong tổ chức, hoạt động của chính quyền xã.

### **6. Kết cấu của khóa luận**

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

*Chương 1.* Một số vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã

*Chương 2.* Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã qua ví dụ xã Yên Phụ, huyện Yên phong, tỉnh Bắc Ninh.

*Chương 3.* Phương hướng và giải pháp hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã

# CHƯƠNG 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ

## 1.1. Khái niệm, đặc điểm của chính quyền địa phương xã

### 1.1.1. Khái niệm chính quyền xã

Thuật ngữ "chính quyền địa phương xã" là một thuật ngữ được sử dụng từ lâu khá phổ biến tuy nhiên vẫn còn có nhiều tranh cãi về thuật ngữ này, song hầu như chưa có một văn bản, tài liệu chính thống nào có quy định hoặc giải thích rõ, đầy đủ về khái niệm chính quyền địa phương xã, về cơ cấu tổ chức, mối quan hệ hay cơ chế hoạt động của các bộ phận cấu thành.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, bộ máy Nhà nước ta được thiết lập ở 4 cấp hành chính lãnh thổ. Cấp tỉnh, cấp huyện, xã được gọi là các cấp chính quyền địa phương, trong đó xã là cấp gần dân nhất, sát dân nhất, là cấp cuối cùng trong hệ thống chính quyền nước ta.

*"Xã, thị trấn luôn là đơn vị hành chính cơ bản mọi thời kỳ, có cả HĐND và UBND"*<sup>2</sup>. Chính vì vậy mà trong thời kỳ, hoàn cảnh nào chính quyền xã luôn được Đảng, Nhà nước ta quan tâm xây dựng, củng cố để có khả năng làm tốt nhiệm vụ, bảo đảm cho chính quyền nhà nước vững mạnh từ cơ sở. Tổ chức bộ máy chính quyền xã là cơ sở của hệ thống nền hành chính quốc gia, làm cho bộ máy quản lý nhà nước thông suốt từ Trung ương tới cơ sở, có hiệu lực và hiệu quả. Chính quyền xã là một bộ phận trong bộ máy chính quyền nhà nước, nó có tính liên tục và ổn định để thực hiện nhiệm vụ chính trị của Đảng, Nhà nước.

### 1.1.2. Đặc điểm của chính quyền xã:

*Một là:* Chính quyền xã là cấp chính quyền thấp nhất trực tiếp tiếp xúc với nhân dân. Cán bộ, công chức cấp hàng ngày sinh hoạt với người dân trong rất nhiều mối quan hệ, không chỉ là quan hệ giữa chính quyền với người dân mà còn là quan hệ gia đình, họ hàng, xóm giềng đã được hình thành và gắn bó lâu đời với những thủ tục, quy tắc (có cả thành văn và bất thành văn) ràng buộc. Khi giải quyết công việc cụ thể, cán bộ xã phải làm trực tiếp, không thể thông qua cấp chính quyền trung gian nào khác. Một mặt vừa phải đảm bảo giải quyết đúng chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; mặt khác lại phải phù hợp với tình hình thực tế của tại chỗ, đảm bảo các mối quan hệ ràng buộc, thấu tình đạt lý để được chấp nhận.

Ngoài ra, trong điều kiện hoàn thiện và hội nhập hiện nay đòi hỏi cán bộ nói riêng và chính quyền xã nói chung phải có tư duy mới, trình độ và kiến thức cao hơn về lý luận chính trị, quản lý kinh tế, văn hoá, xã hội...(Ví dụ: phải nâng cao trình độ lý luận chính trị, khả năng ứng dụng các phương pháp quản lý hành chính mới, việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác quản lý nhà nước...).

*Hai là:* Về tổ chức bộ máy của chính quyền xã không hoàn toàn giống như các cấp quản lý Nhà nước ở trên, ở xã chỉ có HĐND và UBND thực hiện chức năng quản lý Nhà nước theo luật định trên tất cả các mặt chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, quốc phòng - an ninh. Do đó, chính quyền xã chiếm một vị trí quan trọng trong hệ thống các cơ quan Nhà nước, là sự chuyển tải, kết nối giữa các cơ quan Nhà nước các cấp đến với các tầng lớp nhân dân, vai trò này không thể thay thế được. Đó cũng chính là yêu cầu đặt ra đòi hỏi HĐND xã phải thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và

<sup>2</sup> Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh (2011), "Sửa đổi Hiến pháp: Nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý", Tạp chí Khoa học pháp lý

tiếng nói của người dân ở cơ sở, tiếp nhận, xử lý và phản ánh kịp thời những yêu cầu, kiến nghị của người dân đối với chính quyền các cấp. UBND là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính Nhà nước trực tiếp tại cơ sở phải thực hiện chức năng quản lý một cách bao quát, toàn diện nhưng đồng thời phải sâu sát, cụ thể và kịp thời giải quyết các sự việc phát sinh ngay tại địa bàn dân cư, đáp ứng nhanh chóng nhu cầu của người dân theo đúng quy định của pháp luật.

*Ba là:* Ở xã thì hầu hết có nền kinh tế thuần nông nên có các hình thức tổ chức sản xuất phù hợp với tính chất đặc thù của sản xuất nông nghiệp. Vì vậy, ngoài chức năng quản lý Nhà nước nói chung thì chính quyền xã dưới sự lãnh đạo của Đảng uỷ còn phải thực hiện tốt chức năng quản lý, định hướng cho các tổ chức kinh tế và nhân dân phát triển sản xuất kinh doanh (Ví dụ: Xây dựng quy hoạch các vùng sản xuất, cơ cấu cây trồng, vật nuôi; đối với Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp thì việc tổ chức kinh doanh dịch vụ phải hướng tới cung cấp các dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp như: chuyển giao tiến bộ khoa học - kỹ thuật, giống, nước tưới... hoặc như đối với các hợp tác xã ngành nghề cần hướng tới việc xây dựng thương hiệu, tìm thị trường tiêu thụ cho các sản phẩm truyền thống của địa phương...).

*Bốn là:* Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý của chính quyền xã thì cấp thôn không phải là một cấp chính quyền nhưng luôn được ví như cánh tay nối dài của chính quyền xã. Việc sử dụng đội ngũ cán bộ thôn như thế nào cho hiệu quả cũng là vấn đề không dễ dàng, không được lạm dụng chuyển giao nhiều việc thuộc thẩm quyền của xã cho thôn vì thôn không có thẩm quyền và năng lực thì rất yếu. Mặt khác, ở những nơi có làng cổ truyền thống (đa phần đã xây dựng làng văn hoá), một làng thường có nhiều thôn thì trong quá trình quản lý, chính quyền xã còn phải tính tới vai trò của các làng văn hoá này mặc dù đó không phải là chủ thể có chức năng quản lý Nhà nước hay cánh tay nối dài của chính quyền như thôn.

Từ những đặc điểm trên, *Chính quyền xã ở nước ta là cấp thấp nhất trong các cấp chính quyền địa phương, bao gồm HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương đại diện cho ý chí và lợi ích của nhân dân tại cơ sở do nhân dân xã, phường, thị trấn trực tiếp bầu ra và UBND xã do HĐND thành lập nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương và hướng dẫn nhân dân thực hiện các hoạt động tự quản ở cơ sở theo nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hoà giữa lợi ích của nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước.*

## **1.2. Vị trí, vai trò của chính quyền xã trong bộ máy nhà nước**

### **1.2.1. Vị trí, vai trò của HĐND**

Hiến pháp 2013 quy định: “*HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan Nhà nước cấp trên*”<sup>3</sup>.

HĐND là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, vừa là bộ phận cấu thành không thể tách rời với quyền lực Nhà nước thống nhất trong cả nước, vừa đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền lợi và quyền làm chủ mọi mặt của nhân dân địa phương; HĐND vừa chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan Nhà nước cấp trên về mọi mặt kinh tế - xã hội, đảm bảo việc thực thi pháp luật, các quyết định của các cơ quan Nhà nước cấp trên. Trong tổ chức và hoạt động của mình, vai trò của HĐND thể hiện ở hai tư cách: Cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa

<sup>3</sup> Quốc hội (2013), Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ngày 28/11/2013, Hà Nội.

phương và cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương.

*Thứ nhất, với tư cách là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương:*

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

Để thực hiện chức năng này, HĐND phải: “*Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, HĐND ra Nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương...*”. Như vậy, khi thực hiện chức năng quyết định HĐND không phải là cơ quan quyết định mọi vấn đề ở địa phương mà các quyết định của HĐND trước hết là đề ra các biện pháp triển khai thực hiện pháp luật (những quy phạm đã có sẵn), bảo đảm việc thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan Nhà nước cấp trên về việc triển khai thực hiện pháp luật, thứ 2 là quyết định một số vấn đề quan trọng của địa phương theo thẩm quyền được phân cấp. Quy định như vậy là khá cứng nhắc, làm hạn chế tính chủ động của HĐND trong việc xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương.

Vấn đề này được Hiến pháp 2013 khắc phục bằng quy định: “*HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định...*”<sup>4</sup>. Quy định như vậy có tính mở hơn, tạo cơ sở cho HĐND quyết định các vấn đề của địa phương miễn là nằm trong khuôn khổ pháp luật chứ không chỉ là triển khai các quy phạm có sẵn của cấp trên hay những vấn đề cụ thể mà cấp trên phân cấp.

*Với tư cách là cơ quan đại diện:*

HĐND là cơ quan do cử tri bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Đại biểu HĐND là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương. HĐND thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương.

Nếu thực hiện tốt chức năng là cơ quan đại diện, HĐND sẽ phát huy được vai trò của mình trong việc tiếp thu, phản ánh những vấn đề từ thực tiễn cuộc sống đến các cấp chính quyền; giám sát được các hoạt động của các cơ quan hữu quan liên quan. Tuy nhiên việc thực hiện chức năng này trên thực tế là rất hạn chế do đa phần đại biểu HĐND là kiêm nhiệm, nếu đại biểu HĐND làm việc chuyên trách và được đảm bảo các điều kiện hoạt động cần thiết thì những nhiệm vụ trên sẽ được quan tâm thực hiện thường xuyên, có hiệu quả hơn. Đây là vấn đề cần được quan tâm đúng mức trong thời gian tới để hiệu quả hoạt động của HĐND tương xứng với vị trí, vai trò của mình.

### **1.2.2. Vị trí, vai trò của UBND**

Vị trí pháp lý, vai trò của UBND được quy định tại Điều 123 Hiến pháp 1992: “*Ủy ban nhân dân ở cấp chính quyền địa phương do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.*”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Điều 113, Quốc hội (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ngày 28/11/2013, Hà Nội.

<sup>5</sup> Điều 114, Quốc hội (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ngày 28/11/2013, Hà Nội.



Như vậy nếu xét về địa vị pháp lý của UBND, chúng ta có thể đề cập đến với hai tư cách: là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương.

*Với tư cách là cơ quan chấp hành của HĐND:*

UBND 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, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn [46, Điều 2].

*Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương:*

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

### **1.3. Cơ cấu tổ chức của chính quyền xã**

#### **1.3.1. Đối với Hội đồng nhân dân**

##### **1.3.1.1. Tổ chức HĐND xã**

Hiến pháp 2013 quy định tại Điều 113: “HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND”.

HĐND xã là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương. HĐND xã có vị trí là cơ quan quyền lực ở xã, vừa là bộ phận cấu thành không tách rời quyền lực nhà nước, vừa là thiết chế thực hiện quyền làm chủ của nhân dân địa phương. HĐND xã vừa chịu trách nhiệm trước chính quyền cấp trên, vừa chịu trách nhiệm trước cử tri ở địa phương, đồng thời đảm bảo sự quản lý thống nhất từ trung ương tới cơ sở. Do vậy HĐND xã vừa mang tính quyền lực nhà nước ở địa phương, vừa mang tính đại diện bởi thông qua hoạt động bầu cử theo nguyên tắc phổ thông bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín. HĐND xã được thành lập và là đại diện cho các tầng lớp nhân dân ở địa phương, đại diện cho trí tuệ của nhân dân.

##### **1.3.1.2. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã**

HĐND xã được hoạt động trong thời gian nhiệm kỳ là 5 năm, được tính từ kỳ họp thứ nhất của HĐND qua đó đến kỳ họp thứ nhất của HĐND khóa sau. Chậm nhất là 45 ngày trước khi HĐND hết nhiệm kỳ, HĐND khóa mới phải được bầu xong. Việc rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ của HĐND xã do Quốc hội quyết định theo đề nghị của Ủy ban thường vụ quốc hội.

Đối với nhiệm kỳ của đại biểu HĐND theo nhiệm kỳ của HĐND xã. Đại biểu HĐND xã được bầu bổ sung bắt đầu làm nhiệm vụ đại biểu từ ngày khai mạc kỳ họp tiếp sau cuộc bầu cử bổ sung đến ngày khai mạc kỳ họp thứ nhất của HĐND khóa sau.

Đối với nhiệm kỳ của Thường trực HĐND xã, và các Ban pháp chế chế và Ban kinh tế - xã hội cũng theo nhiệm kỳ của HĐND cùng cấp. Khi HĐND hết nhiệm kỳ, thường trực HĐND xã và các ban của HĐND tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi HĐND khóa mới bầu ra ra Thường trực HĐND và các Ban của HĐND khóa mới.

Để thực hiện các hoạt động của mình HĐND xã được quy định một số nhiệm vụ, quyền hạn trong một số lĩnh vực như sau:

*Thứ nhất*, nhiệm vụ, quyền hạn trong việc phát triển kinh tế địa phương. HĐND xã được ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã đã được phân công, phân cấp.

*Thứ hai*, 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 vi phạm 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.

*Thứ ba*, nhiệm vụ, quyền hạn về tổ chức, nhân sự và xây dựng chính quyền như: HĐND xã có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh trong cơ quan chính quyền xã như: Chủ tịch HĐND xã, Phó Chủ tịch HĐND xã, Trưởng Ban phó trưởng ban của HĐND xã. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND xã, Phó chủ tịch UBND xã và các Ủy viên UBND xã. HĐND có nhiệm vụ lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND xã bầu (Chủ tịch HĐND xã, Phó Chủ tịch HĐND xã, Trưởng ban, Phó Trưởng ban của HĐND xã, Chủ tịch UBND xã, Phó chủ tịch UBND xã và các Ủy viên ban nhân dân xã). HĐND có quyền bãi nhiệm Đại biểu HĐND xã và chấp nhận việc Đại biểu HĐND xã xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

*Thứ tư*, xuất phát là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra, do đó HĐND xã có thẩm quyền trong việc quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn xã, dự toán thu, chi ngân sách xã; điều chỉnh dự toán ngân sách xã trong trường hợp cần thiết phê chuẩn quyết toán ngân sách và quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án trong phạm vi được phân quyền.

*Thứ năm*, HĐND xã được thực hiện giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND xã; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND và UBND cùng cấp, các Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp.

*Thứ sáu*, HĐND xã có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp.

Từ sáu nhóm nhiệm vụ quyền hạn được quy định tại Điều 33 của Luật Tổ chức CQĐP 2015 và xuất phát từ vị trí, tính chất của HĐND xã các nhiệm vụ quyền hạn của HĐND xã thực hiện nhằm phục vụ cho mục tiêu xây dựng chủ trương và biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội củng cố quốc phòng an ninh và không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân địa phương.

Đối với ban Kinh tế - xã hội và ban Pháp chế của HĐND xã chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực kinh tế, ngân sách, đô thị, giao thông, xây dựng, giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội, thông tin thể dục thể thao, khoa học công nghệ, tài nguyên và môi trường, chính sách tôn giáo ở địa phương và tư pháp ở xã. Ban kinh tế - xã hội của HĐND xã có nhiệm vụ: Tham gia chuẩn bị nội dung kỳ họp của HĐND

liên quan đến lĩnh vực phụ trách; Thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án liên quan đến lĩnh vực phụ trách của của HĐND hoặc Thường trực HĐND phân công; Giúp HĐND giám sát hoạt động UBND cùng cấp trong các lĩnh vực phụ trách; giám

sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi phụ trách; Tổ chức khảo sát tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực phụ trách do HĐND xã, thường trực HĐND phân công.

### **1.3.2. Đối với Ủy ban nhân dân**

#### **1.3.2.1. Tổ chức UBND xã**

Có thể thấy tổ chức của UBND được tập hợp bởi nhiều các chủ thể được cơ cấu theo trình tự sắp xếp, phân chia các bộ phận trong cơ quan UBND xã nhằm mục tiêu thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn theo quy định để tạo nên hoạt động của cơ quan UBND xã.

Về cơ cấu UBND xã được quy định tại Điều 34 luật Tổ chức CQĐP 2015 gồm Chủ tịch UBND là người đứng đầu UBND và Phó Chủ tịch các Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an. Đối với UBND xã loại I có không quá hai Phó Chủ tịch đối với xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch. UBND tổ chức ra cơ quan Thường trực của UBND, cơ quan này được hoạt động theo nhiệm kỳ 5 năm theo nhiệm kỳ của HĐND cùng cấp.

UBND xã là mắt xích quan trọng trong việc phát huy hiệu lực, hiệu quả của chính quyền xã trong hoạt động quản lý nhà nước có tính thông suốt từ trung ương tới xã. Tại điều 114 Hiến pháp 2013 quy định: “UBND ở cấp CQĐP do HĐND cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính của nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên” [78]. 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 và Điều 8 luật tổ chức CQĐP 2015 quy định: “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”.

Có thể thấy về vị trí tính chất UBND xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương do HĐND xã bầu ra và là cơ quan chấp hành của HĐND xã. UBND xã chịu trách nhiệm nhiệm trước Nhân dân địa phương, trước HĐND xã và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên là UBND dân huyện, thành phố thuộc tỉnh. Xuất phát từ tính chất chấp hành và điều hành trong các lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước ở địa phương, UBND xã với hai tư cách: là cơ quan chấp hành của HĐND xã; là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp cơ sở.

#### **1.3.2.2. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã**

Hoạt động của UBND xã được thực hiện trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của Cơ quan CQĐP xã, được phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương theo hình thức phân cấp, phân quyền cho chính quyền xã.

Chính quyền xã được phân quyền, phân cấp trên cơ sở nguyên tắc: Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia. Bên cạnh đó luôn bảo đảm phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền xã trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý trên địa bàn, thực hiện việc kết hợp quản lý giữa ngành và lĩnh vực theo lãnh thổ. Việc phân định này phải phù hợp với điều kiện về kinh tế chính trị, văn hóa xã hội đặc điểm vùng nông thôn và đặc thù phát triển của ngành, lĩnh vực theo vùng miền. Các nhiệm vụ quyền hạn của chính

quyền xã được bảo đảm các nguồn lực về con người, về kinh phí theo sự phân cấp, phân quyền và chịu trách nhiệm theo sự phân cấp, phân quyền đó. Các nhiệm vụ quyền hạn do UBND xã thực hiện chịu sự giám sát của HĐND cùng cấp và UBND, HĐND cấp trên.

Tại điều 113 Luật Tổ chức CQĐP 2015 quy định hình thức hoạt động của UBND là phiên họp UBND. Như vậy mỗi tháng một lần UBND xã họp thường kỳ và có thể tiến hành họp bất thường trong các trường hợp do Chủ tịch UBND quyết định hoặc theo yêu cầu của Chủ tịch UBND huyện, thành phố trực tiếp hoặc trong trường hợp theo yêu cầu của ít nhất 1/3 tổng số thành viên UBND xã. Chủ tịch UBND xã là người quyết định cụ thể ngày họp, chương trình, nội dung phiên họp. Các thành viên UBND có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp nếu vắng mặt phải báo cáo và được Chủ tịch UBND xã đồng ý. Phiên họp UBND chỉ được tiến hành khi có ít nhất 2/3 tổng số thành viên UBND xã tham dự. Về chương trình, thời gian họp và các tài liệu trình tại phiên họp phải được gửi đến các thành viên UBND chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày bắt đầu phiên họp thường kỳ và chậm nhất là 01 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp bất thường. Về thành phần tham gia phiên họp gồm có: Đại diện thường trực HĐND xã; Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội ở xã, đại diện các Ban của HĐND được mời tham dự phiên họp UBND xã khi bàn về các vấn đề có liên quan. Các vấn đề tại phiên họp được quyết định bằng hình thức biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín. Thành viên UBND có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc không biểu quyết, quyết định của UBND xã 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 biểu quyết của Chủ tịch UBND xã.

Xuất phát từ vị trí của UBND xã là cơ quan chấp hành và cơ quan hành chính nên UBND xã có những chức năng chủ yếu là: Quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội ở địa phương bằng pháp luật và tổ chức việc thi hành pháp luật, nghị quyết của HĐND cùng cấp để thực hiện các chức năng trên UBND được phân cấp, phân quyền, ủy quyền theo những nguyên tắc nhất định, khi đó UBND xã thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Theo quy định tại Điều 35 Luật Tổ chức CQĐP 2015, UBND xã thực hiện các nhiệm vụ sau: Xây dựng, trình HĐND xã quyết định các nội dung quy định tại các khoản 1, 2 và 4 Điều 33 của Luật này và 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.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Chương 1 của luận văn đã tập trung làm rõ những vấn đề lý luận về hoàn thiện chính quyền địa phương cơ sở. Trước hết là khái niệm, vị trí, vai trò và đặc điểm của chính quyền địa phương cơ sở. Trong đó nhấn mạnh đến đặc thù của CQĐP cấp cơ sở có tính tự quản địa phương cao. Tiếp đến, phân biệt sự khác biệt cơ bản giữa chính quyền địa phương đô thị và nông thôn đối với đơn vị hành chính xã. Mặc dù có những sự khác biệt nhất định nhưng tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương vẫn có sự tương đồng với chức năng, nhiệm vụ. Vì vậy, sự thống nhất quan điểm CQĐP cấp cơ sở là cơ sở lý luận để có sự nhất quán trong nhìn nhận và đánh giá tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong Chương 2.

## **CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ QUA VÍ DỤ XÃ YÊN PHỤ, HUYỆN YÊN PHONG, TỈNH BẮC NINH**

### **2.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh**

#### **2.1.1. Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên**

Yên Phụ là một vùng quê có truyền thống lịch sử lâu đời, truyền thống văn hóa rực rỡ. Đây cũng là miền quê có cảnh quan thiên nhiên tươi đẹp, hào phóng. Từ lâu đời Yên Phụ đã trở thành một trung tâm hội cư đông đúc và phồn thịnh, có vị trí quan trọng đặc biệt về mọi mặt: kinh tế, chính trị, an ninh, quốc phòng,... Vùng đất – con người Yên Phụ đã từng góp nên những võ công oai hùng của dân tộc trong lịch sử chống ngoại xâm, góp phần làm rạng rỡ quê hương Kinh Bắc ngàn năm văn hiến. Nằm ở phía Tây cách huyện lỵ Yên Phong 4 km. Miền quê “Thất Diệu sơn”, có 7 quả núi nổi lên giữa một vùng đồng bằng, nằm án ngữ trên tỉnh lộ 286. Phía Bắc và Tây Bắc giáp các xã Tam Giang, Hòa Tiến. Phía Nam giáp xã Thụy Lâm - Đông Anh - Hà Nội. Phía Đông giáp Thị trấn Chờ. Phía Nam giáp xã Văn Môn. Tính đến năm 2019, xã có tổng diện tích tự nhiên là 553,96 ha, dân số có 10.707 người với 2.285 hộ. Yên Phụ có hệ thống giao thông đường bộ thuận tiện, con đường tỉnh lộ 286 đi từ thành phố Bắc Ninh tới Phù Lỗ (Hà Nội) chạy qua trung tâm xã. Phía Bắc xã có đường cao tốc 18 chạy qua nối liền Yên Phụ với khu chế xuất Sóc Sơn và sân bay Quốc tế Nội Bài (Hà Nội). Phía Đông có con đường liên xã nối liền Yên Phụ với Văn Môn và các xã khác trong huyện. Phía Tây của xã có tuyến đường liên huyện nối với Đông Anh và vùng ngoại ô Hà Nội.

#### **2.1.2. Điều kiện kinh tế - xã hội**

- *Sản xuất nông nghiệp:* Nhân dân xã Yên Phụ luôn được chính quyền xã quan tâm chỉ đạo thực hiện kế hoạch sản xuất nông nghiệp theo hướng chất lượng, đạt hiệu quả kinh tế cao.

Về trồng trọt: Chỉ đạo thực hiện việc gieo cấy cơ bản bảo đảm diện tích theo kế hoạch, trong khung thời vụ tốt nhất; mở rộng diện tích lúa có năng suất cao và chất lượng cao. Bảo đảm các điều kiện cho trồng trọt như: cung ứng giống, phòng trừ sâu bệnh. Đẩy mạnh cơ giới hoá trong làm đất và thu hoạch; từng bước sử dụng công nghệ cao vào sản xuất.

Về chăn nuôi: trong những năm qua tuy gặp nhiều khó khăn nhưng vẫn được chính quyền các cấp quan tâm, đẩy mạnh số lượng gia súc, gia cầm trên địa bàn.

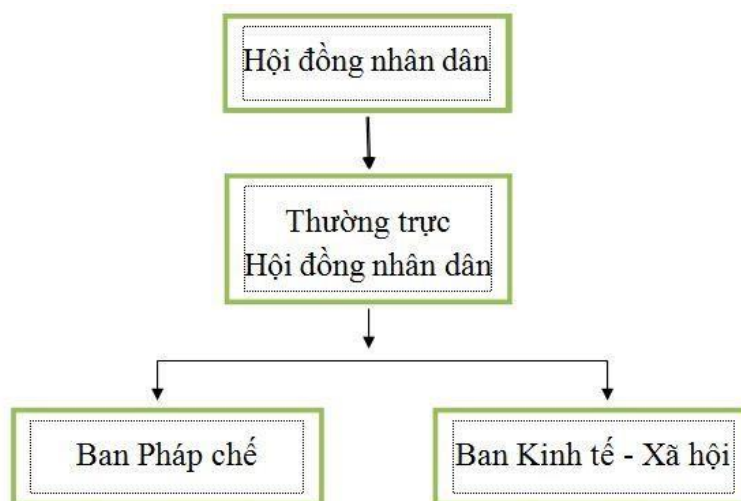
- Sản xuất công nghiệp – tiểu thủ công nghiệp

Đây là nơi với sự phát triển mạnh của nhiều khu công nghiệp, thu hút đầu tư, tạo động lực tăng trưởng mới cho nền kinh tế. Triển khai xây dựng các cụm và điểm công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp, phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ, ưu tiên phát triển công nghệ cao, công nghiệp sạch. Giá trị sản xuất CN – TTCN – XD năm 2019 đạt 27.681 tỷ đồng; trong đó kinh tế nhà nước đạt 371 tỷ đồng, kinh tế ngoài quốc doanh đạt 991 tỷ, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đạt 26.319 tỷ. Các làng nghề đã đầu tư thiết bị công nghệ tiên tiến kết hợp với công nghệ cổ truyền nhằm nâng cao chất lượng và khả năng cạnh tranh đáp ứng được nhu cầu trong nước cũng như cho xuất khẩu.

## **2.2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh**

### **2.2.1. Thực trạng về tổ chức và hoạt động của HĐND xã**

#### **2.2.1.1. Cơ cấu tổ chức hoạt động của HĐND xã**



**Sơ đồ 2.1. Tổ chức HĐND xã**

HĐND xã có thường trực HĐND gồm: 01 chủ tịch, một phó chủ tịch HĐND, 02 ban là ban Pháp chế và ban Kinh tế - xã hội, các đại biểu HĐND.

Thường trực HĐND xã: Thường trực HĐND là cơ quan thường trực của HĐND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức CQĐP 2015 và các quy định khác của pháp luật có liên quan; chịu trách nhiệm và báo cáo trước HĐND. Trên tinh thần đó, thường trực HĐND được xác định là cơ quan thường trực của HĐND, giữ vai trò quan trọng trong triệu tập, tổ chức kỳ họp của HĐND; chỉ đạo, điều hành, phối hợp hoạt động của các ban HĐND; tổ chức và hỗ trợ hoạt động của các đại biểu HĐND, giữ mối liên hệ công tác giữa HĐND với cử tri và các cơ quan nhà nước khác. HĐND ở nước ta không hoạt động thường xuyên, mỗi năm họp thường lệ 2 kỳ, mỗi kỳ vài ngày, do vậy, đối với HĐND thì vị trí của thường trực HĐND là yếu tố đặc biệt quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng hoạt động của HĐND.

Thành viên thường trực HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp. Thường trực HĐND xã được kiện toàn gồm Chủ tịch HĐND và 01 phó chủ tịch HĐND. Để đảm bảo hoạt động của HĐND được thường xuyên và hiệu quả hơn, Luật Tổ chức CQĐP 2015 đã quy định cứng về số lượng Phó chủ tịch HĐND xã, cụ thể đều được bố trí là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách, tuy nhiên trên thực tế, để đảm bảo chất lượng của HĐND cũng có xã bố trí Chủ tịch HĐND và phó Chủ tịch HĐND đều là đại biểu hoạt động chuyên trách. Điều 104 Luật Tổ chức CQĐP 2015 có quy định về nhiệm vụ quyền hạn của thường trực HĐND.

Bên cạnh nhiệm vụ, quyền hạn của thường trực HĐND, Luật Tổ chức CQĐP 2015 còn quy định cụ thể hơn nữa về hoạt động của Thường trực HĐND thông qua các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các thành viên Thường trực HĐND (Điều 105) và quy định về phiên họp của Thường vụ HĐND (Điều 106); tiếp công dân của thường trực HĐND (Điều 107).

So với Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003, luật Tổ chức CQĐP 2015 đã tăng

cường vai trò của Thường trực HĐND khi quy định về kỳ họp của Thường trực HĐND; vai trò điều hòa, phối hợp hoạt động của các Ban HĐND và chỉ đạo hoạt động của các Ban. Quy định này đã làm rõ hơn nữa mối quan hệ giữa Thường trực và các Ban của HĐND, tạo thuận lợi để Thường trực HĐND phát huy tốt vai trò của mình và tạo sự thống nhất trong quá trình thực hiện nhiệm vụ chung. Đặc biệt, nhận thấy đặc thù riêng biệt của HĐND xã nên Luật đã có quy định mới tăng tính dân chủ trực tiếp của nhân dân địa phương, cụ thể khi có đơn yêu cầu có chữ ký của trên 10% tổng cử tri trên địa bàn thì Thường trực HĐND có trách nhiệm tổ chức kỳ họp HĐND bất thường.

Ban của HĐND xã: Ban của HĐND xã là cơ quan của HĐND, có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo, nghị quyết, báo cáo, đề án trước khi trình HĐND, giám sát, kiến nghị về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND. Cũng giống như Quốc hội, HĐND muốn hoạt động tốt thì phải tăng cường hoạt động của các ban.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, HĐND xã có 2 ban: Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã hội. Ban của HĐND xã, phường, thị trấn gồm có Trưởng ban, một Phó trưởng ban và các Ủy viên (số lượng ủy viên từ 3-5 người). Số lượng Ủy viên của các Ban của HĐND do HĐND xã quyết định. Trưởng ban, Phó trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của HĐND xã hoạt động kiêm nhiệm.

Căn cứ theo sự phân công nhiệm vụ trong Thường trực HĐND xã, có thể tổng hợp lại như sau:

- Chủ tịch HĐND xã, phường chủ yếu đảm nhận các công việc: Lãnh đạo hoạt động thường xuyên của Thường trực HĐND xã, phường; chịu trách nhiệm trước HĐND xã, phường về hoạt động của HĐND xã, phường và hoạt động của Thường trực HĐND xã, phường; Đại diện HĐND xã, phường trong quan hệ công tác với các cơ quan Nhà nước cấp trên, với Thành ủy, Ủy ban nhân dân, Ủy ban mặt trận tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp và công dân ở địa phương. Giữ mối liên hệ giữa Thường trực HĐND xã với Thường trực Đảng ủy xã, phường; Chịu trách nhiệm trước Thường trực HĐND thành phố, UBND thành phố, Ban Thường vụ Đảng ủy, Ban Chấp hành Đảng bộ xã, phường về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã, phường theo quy định của pháp luật; Chỉ đạo việc thể chế hóa chủ trương của Đảng, Chính phủ, pháp luật của Nhà nước, Nghị quyết của Tỉnh ủy, HĐND, UBND Tỉnh và Thành ủy Bắc Ninh, HĐND, UBND thành phố chỉ đạo xây dựng và thực hiện chương trình hoạt động của HĐND xã, phường hàng năm và cả nhiệm kỳ; Chủ tọa các kỳ họp HĐND xã, phường; chủ trì các phiên họp Thường trực HĐND xã, phường; Phân công nhiệm vụ cho Phó Chủ tịch HĐND để đảm bảo hoạt động thường xuyên của Thường trực HĐND, các Ban HĐND xã, phường theo quy định; Trong quá trình làm việc, Chủ tịch HĐND xã, phường trực tiếp trao đổi ý kiến với Phó Chủ tịch HĐND để tổ chức triển khai thực hiện theo nhiệm vụ được phân công cho đồng chí Phó Chủ tịch HĐND xã, phường. Chủ tịch HĐND xã, phường ủy quyền cho Phó Chủ tịch HĐND xã, phường giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền, điều hành công việc hàng ngày của Thường trực HĐND, phụ trách công tác tổ chức, cán bộ của HĐND xã, phường theo quy định của pháp luật; Chỉ đạo giải quyết các vấn đề phát sinh giữa hai kỳ họp hoặc những vấn đề thuộc thẩm quyền của Thường trực HĐND. Trực tiếp phụ trách việc nâng cao chất lượng kỳ họp HĐND và hiệu quả hoạt động của HĐND, của đại biểu HĐND. Chỉ đạo, phân công việc tổ chức tiếp công dân của Thường trực HĐND xã, phường; Ký các loại văn bản: Trực tiếp ký các Nghị quyết, biên bản kỳ họp HĐND, kết quả bầu cử đại biểu HĐND.



- Phó chủ tịch HĐND đảm nhiệm các công việc: Đôn đốc, chỉ đạo, điều hành hoạt động của các Ban của HĐND, chỉ đạo hoạt động của Văn phòng HĐND và UBND xã. Giữ mối liên hệ công tác với các cơ quan khối kinh tế, các cơ quan thông tấn báo chí; Khi được chủ tịch HĐND ủy quyền thì: Chủ trì các phiên họp thường kỳ hoặc đột xuất của Thường trực HĐND xã; chủ trì họp giao ban giữa thường trực HĐND xã với các Ban của HĐND, tổ trưởng tổ HĐND xã, văn phòng HĐND và UBND; chỉ đạo thực hiện công tác tập huấn, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND xã; tổ chức hội nghị giao ban, trao đổi kinh nghiệm hoạt động của HĐND, các Ban của HĐND với Thường trực HĐND; Chỉ đạo công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí của HĐND theo quy định; giải quyết các vấn đề phát sinh giữa 2 kỳ họp của HĐND; Thực hiện công tác tiếp công dân theo quy định và khi được Chủ tịch HĐND xã ủy nhiệm; phụ trách cơ quan HĐND; làm chủ tài khoản nguồn kinh phí hoạt động của HĐND xã; Ký các văn bản và thực hiện các nhiệm vụ khác theo sự phân công hoặc ủy quyền của Chủ tịch HĐND.

- Trưởng ban Kinh tế - xã hội HĐND xã thực hiện các nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch HĐND và phó chủ tịch HĐND; chịu trách nhiệm cá nhân trước thường trực HĐND về nhiệm vụ, quyền hạn được Thường trực HĐND xã phân công; tham gia cùng tập thể Thường trực HĐND xã chỉ đạo, tổ chức thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của thường trực HĐND xã theo quy định của pháp luật và Quy chế hoạt động của HĐND; chỉ đạo, điều hành và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Ban kinh tế - xã hội HĐND xã theo quy định; Tham gia chuẩn bị nội dung kỳ họp của HĐND theo lĩnh vực phụ trách; Tổ chức thực hiện hoạt động giám sát.

- Trưởng ban Pháp chế HĐND xã: Trên cơ sở, đề xuất thành lập các Ban ở HĐND xã để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND xã và thực tiễn đánh giá thử nghiệm ở nhiều địa phương, lần đầu tiên trong nhiệm kỳ 2016 – 2021, HĐND xã thành lập Ban pháp chế và Ban kinh tế xã hội theo quy định của Luật Tổ chức CQĐP 2015. Tuy nhiên, trong thực tế triển khai Luật thời gian quan, hoạt động của các ban này chưa được nhiều và hiệu quả chưa cao. Điều này xuất phát từ những nguyên nhân như: các thành viên của Ban chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, phần đông là cán bộ của các cơ quan chuyên môn của UBND hoặc công tác ở UBND. Chính vì vậy, điều kiện hoạt động của các Ban khó được đảm bảo, chất lượng không cao do các thành viên còn e ngại và chậm, ít có tiếng nói mạnh mẽ thể hiện vai trò của mình trong hoạt động giám sát. Thành viên của các Ban làm kiêm nhiệm nên rất khó dành thời gian cho hoạt động của Ban.

Ví dụ: Tại HĐND xã Yên Phụ, Ban pháp chế của HĐND xã có 5 thành viên thì trưởng ban do Chủ tịch MTTQ xã đảm nhiệm, Phó trưởng ban do công chức Tư. Pháp – Hộ tịch đảm trách, còn 3 ủy viên thì 2 người kiêm nhiệm, 1 thành viên là bộ đội về hưu; với cơ cấu này ngoài việc thiếu kinh nghiệm và kiến thức pháp luật nên hiệu quả công việc còn nhiều hạn chế.

Có thể thấy, việc thành lập Ban đối với HĐND là cần thiết, nhưng bên cạnh việc đảm bảo về số lượng của các ban Ban HĐND, cần chú trọng đến chất lượng của Ban, cần bố trí thành viên của các Ban phải là người am hiểu lĩnh vực làm nông cốt hoặc lựa chọn những đại biểu là trí thức có trình độ chuyên môn phù hợp tham gia hoạt động của Ban. Song song với đó, chú trọng việc đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng, nghiệp vụ công tác cho thành viên các ban.

### 2.2.1.2 Đội ngũ đại biểu HĐND

#### \* Cơ cấu thành phần đại biểu HĐND xã

Đại biểu HĐND là thành phần cấu thành nên tập thể cơ quan HĐND nên chất lượng của đại biểu chung quy vẫn là vấn đề quan trọng nhất khi nói đến vai trò, vị trí của thiết chế HĐND. Nâng cao chất lượng đại biểu HĐND được triển khai theo hướng kết hợp nhuần nhuyễn giữa yêu cầu về tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu, trong đó chú trọng tới chất lượng đại biểu, đảm bảo tính đại diện thực sự, đại biểu là người tiêu biểu cho lĩnh vực hoạt động, ngành, giới, tầng lớp nhân dân. Luật Tổ chức CQĐP 2015 quy định tiêu chuẩn của đại biểu HĐND các cấp tại Điều 7, còn số lượng đại biểu HĐND các cấp được quy định cụ thể cho mỗi cấp. Đối với HĐND xã, số lượng được quy định từ 15 đến không quá 35 đại biểu theo khoản 1 Điều 32, khoản 1 Điều 60, Khoản 1 điều 67 Luật Tổ chức CQĐP 2015:

- Xã, thị trấn miền xuôi có từ 4000 người trở xuống được bầu 25 đại biểu, có trên 4000 người thì cứ thêm 2000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 35 đại biểu;

- Xã, thị trấn miền núi, hải đảo có từ 3000 người trở xuống đến 2000 người được bầu 25 đại biểu, có trên 4000 người thì cứ thêm 2000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 35 đại biểu;

Xã, thị trấn có dưới 2000 người trở xuống đến 1000 người được bầu 20 đại biểu, xã, thị trấn có dưới 100 người thì được bầu 15 đại biểu.

Phường có từ 8000 người trở xuống được bầu 25 đại biểu, có trên 8000 người thì cứ thêm 4000 người được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 35 đại biểu.

Về số lượng đại biểu, so với Luật tổ chức HĐND và UBND 2003 không có sự thay đổi nhiều, chỉ có quy định nâng số lượng đại biểu HĐND các xã miền núi, vùng cao và hải đảo (có số dân từ 1000 đến 2000 dân) được bầu 20 đại biểu thay vì 19 đại biểu như luật 2003. Việc xác định số lượng đại biểu HĐND xã căn cứ vào dân số như hiện nay là hợp lý, vì dân số càng lớn thì nhu cầu đối với người đại diện của mình sẽ càng nhiều, do vậy, không nên cố định số lượng đại biểu trong định mức nhất định.

Đại biểu HĐND xã Yên Phụ, huyện Yên Phong nhiệm kỳ 2018-2023:

Đại biểu HĐND xã Yên Phụ, huyện Yên Phong nhiệm kỳ 2018-2023 được thể hiện qua Bảng 2.1; Bảng 2.2; Bảng 2.3 (Nguồn: báo cáo chất lượng đại biểu xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh nhiệm kỳ 2016-2021. Phòng Nội vụ xã Yên Phụ) dưới đây:

**Bảng 2. 1. Đại biểu HĐND xã được bầu của xã Yên Phụ**

| Số đại biểu<br>ấn định | Đại biểu trúng cử |                  | Tái cử<br>(tỷ lệ so với số<br>người trúng cử) |           | Tự ứng cử |              |
|------------------------|-------------------|------------------|---|-----------|-----------|--------------|
|                        | Số lượng          | Tỷ lệ đạt<br>(%) | Số người                                      | Tỷ lệ (%) | Số người  | Tỷ lệ<br>(%) |
| 20                     | 15                | 96.8             | 5   | 53,8      | 0         | 0            |

**Bảng 2. 2. Đại biểu HĐND xã được bầu của xã Yên Phụ**

| Số đại<br>biểu ấn<br>định | Đại biểu trúng cử |                     | Đại biểu Nữ |              | Đại biểu Dân<br>tộc thiểu số |              | Trẻ tuổi<br>(dưới 25 tuổi) |              | Đại biểu là<br>người ngoài<br>Đảng |              |
|---------------------------|-------------------|---------------------|-------------|--------------|------------------------------|--------------|----------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|
|                           | Số lượng          | Tỷ lệ<br>đạt<br>(%) | Số<br>người | Tỷ lệ<br>(%) | Số<br>người                  | Tỷ lệ<br>(%) | Số<br>người                | Tỷ lệ<br>(%) | Số<br>người                        | Tỷ lệ<br>(%) |
| 20                        | 15                | 96.8                | 3           | 27,29        | 0                            | 0            | 4                          | 17,74        | 5                                  | 12,87        |

**Bảng 2.3. Chất lượng đại biểu hội đồng nhân xã Yên Phụ nhiệm kỳ 2018-2023**

| Tổng số đại biểu<br>(người) | Trình độ học vấn<br>(tỷ lệ %) |         |             | Trình độ lý luận chính trị<br>(tỷ lệ %) |           |         |
|-----------------------------|-------------------------------|---------|-------------|---|-----------|---------|
|                             | Dưới đại học                  | Đại học | Sau đại học | Sơ cấp/<br>chưa qua<br>đào tạo          | Trung cấp | Cao cấp |
| 15                          | 5                             | 6       | 0           | 2                                       | 1         | 1       |

Trong nhiệm kỳ 2018-2023, số lượng đại biểu được bầu trúng cử là 30/25 đạt tỷ lệ khá cao: 96.8%. Tỷ lệ đại biểu tái cử cũng ở mức khá cao 53,8%. Trong kỳ bầu cử không có đại biểu tự ứng cử.

Về cơ cấu thành phần:

Một số cơ cấu, số lượng phân bổ đại biểu tại một số xã, phường chưa đạt được như định hướng ban đầu, nhất là đại biểu nữ, cả xã tỷ lệ đại biểu là nữ chỉ chiếm 27,29%;

Đại biểu là người dân tộc thiểu số: Do đặc thù không phải là địa bàn phân bổ của các đồng bào dân tộc thiểu số, nên số lượng và tỷ lệ đại biểu là người dân tộc thiểu số được bầu là không có.

Đại biểu trẻ tuổi (dưới 25 tuổi): Tỷ lệ đại biểu dưới 25 tuổi so với nhiệm kỳ trước đã có chiều hướng tăng lên. Nếu nhiệm kỳ trước chỉ chiếm 11,2% thì tại nhiệm kỳ này đại biểu trẻ dưới 25 tuổi đã tăng lên và chiếm 17,7 % trong tổng số đại biểu HĐND xã được bầu.

Đại biểu là người ngoài Đảng trong nhiệm kỳ 2018-2023 có tăng lên nhưng chưa nhiều, chỉ chiếm 12,87% trong tổng số đại biểu được bầu.

Về chất lượng đại biểu HĐND xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh nhìn chung có những chuyển biến theo hướng tích cực, việc tổ chức nhân sự có chất lượng cao cho HĐND được chú ý, ngay từ giai đoạn hiệp thương lựa chọn người ứng cử vào HĐND, chủ trương của cấp ủy Đảng thành phố là ngoài việc đảm bảo cơ cấu, tỷ lệ thành phần dân tộc, giới tính hợp lý thì người được giới thiệu ứng cử đại biểu HĐND phải đáp ứng được các tiêu chuẩn trong Luật Tổ chức QĐP 2015, trong đó chú ý lựa chọn những người có trình độ, năng lực thực hiện nhiệm vụ của mình. Nhờ vậy, số đại biểu có trình độ chuyên môn được nâng lên so với nhiệm kỳ trước cả ở trình độ học vấn và trình độ lý luận chính trị.

Bên cạnh những kết quả đạt được, một số hạn chế vẫn còn tồn tại, cụ thể như: Sau khi tổ chức bầu cử bổ sung, số đại biểu cần bầu vẫn thiếu nhiều. Cụ thể là: Công tác quy hoạch, giới thiệu đại biểu HĐND của một số đơn vị chưa được quan tâm đúng mức, mang nặng tính cơ cấu. Đây là thực tế khá phổ biến trong cơ cấu vận hành tổ chức bộ máy của HĐND. Do đó, dù trình độ của các đại biểu HĐND có tăng so với nhiệm kỳ trước, nhưng trình độ của đại biểu có trình độ dưới Cử nhân vẫn còn chiếm khá cao, đại

biểu là thanh niên còn chưa cao. Mặc dù Luật Tổ chức CQĐP 2015 có quy định cụ thể về tiêu chuẩn đại biểu HĐND xã, nhưng việc đồng nhất tiêu chuẩn giữa khu vực thành thị và nông thôn còn khá chênh lệch ảnh hưởng đến chất lượng bộ máy và hiệu quả hoạt động của HĐND.

Trong thực tiễn hoạt động của HĐND đã cho thấy cần tổ chức đại biểu HĐND thành tổ để nâng cao hiệu quả hoạt động, trao đổi chuyên môn và phối hợp trong công tác. Luật Tổ chức CQĐP 2015 Điều 117 đã bổ sung tổ đại biểu trong cơ cấu HĐND. Tổ đại biểu HĐND được quy định thành lập ở cấp tỉnh và cấp huyện; tuy nhiên không được thành lập tại xã. Có nhiều ý kiến khác nhau về mô hình tổ đại biểu HĐND xã như: thường trực HĐND không có nhiều thành viên, khó theo dõi bao quát hoạt động của từng đại biểu HĐND; ngoài ra, do hoạt động tiếp xúc cử tri được thực hiện theo nhóm địa bàn ứng cử, nếu không có tổ đại biểu HĐND sẽ khó khăn trong việc thực hiện nhiệm vụ này. Cũng có ý kiến cho rằng, nếu để tổ đại biểu HĐND xã tiến hành giám sát có thể gây ra tình trạng nhiều cơ quan thực hiện hoạt động giám sát, tuy nhiên, có thể lý giải rằng, nội dung giám sát của tổ đại biểu HĐND xã đều có xin ý kiến của Thường trực HĐND trước khi tiến hành nên sẽ bị “tù chôn” ngay từ khi đề xuất nếu có sự trùng lặp về nội dung giám sát. Do vậy, để đảm bảo hiệu quả hoạt động của HĐND xã, thời gian tới đại biểu HĐND hoạt động theo tổ đem lại hiệu quả như đề xuất nêu trên.

### *2.2.1.3 Hoạt động của HĐND xã theo quy định hiện hành*

Căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định tại Hiến pháp 2013 và luật tổ chức CQĐP 2015, HĐND xã ở các địa phương trên cả nước đã thực hiện theo thẩm quyền được giao quyết định nhiều vấn đề tác động mạnh mẽ đến sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. HĐND xã thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình thông qua việc triển khai các hoạt động của các bộ phận cấu thành, đó là: hoạt động của đại biểu HĐND, của thường trực HĐND, các Ban HĐND. Các bộ phận trên hoạt động thông qua các hình thức như kỳ họp (hình thức chủ yếu và quan trọng nhất), hoạt động giám sát, tiếp xúc cử tri (trước và sau kỳ họp), chất vấn, tiếp nhận đơn thư của công dân và theo dõi quá trình giải quyết đơn thư...

#### ***Kỳ họp HĐND xã***

Các kỳ họp của HĐND là hình thức hoạt động chủ yếu và quan trọng nhất của HĐND. Kỳ họp đầu tiên của nhiệm kỳ HĐND bầu các chức danh Thường trực, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các Ban của HĐND, Lãnh đạo UBND, các Ủy viên UBND. Trong các kỳ họp, HĐND thảo luận dân chủ và quyết định theo đa số các công việc quan trọng của địa phương thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình và giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ của các cơ quan theo quy định. Kỳ họp HĐND có hai loại: kỳ họp thường lệ và kỳ họp bất thường HĐND: họp thường lệ mỗi năm ít nhất hai kỳ, vào kỳ họp thứ nhất của HĐND bắt đầu nhiệm kỳ và vào kỳ họp cuối cùng của năm trước. Đối với các năm tiếp theo của nhiệm kỳ, theo đề nghị của thường trực HĐND, ngoài các kỳ họp để giải quyết những công việc thường xuyên hoặc yêu cầu đột xuất, HĐND có thể họp bất thường theo đề nghị của thường trực HĐND, chủ tịch UBND cùng cấp hoặc trong trường hợp có ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND yêu cầu.

Thời gian kỳ họp của HĐND xã từ một buổi đến một ngày, nội dung đưa ra xem xét quyết định tại kỳ họp HĐND được lựa chọn phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng pháp luật của Nhà nước và tập trung vào những vấn đề quan trọng của địa phương, liên quan đến an sinh xã hội, những vấn đề trong quá trình triển khai còn gặp nhiều khó khăn vướng mắc cần tháo gỡ. Tuy nhiên, thời gian chuẩn bị kỳ họp quá ngắn nên

thường trực HĐND, các ban HĐND phối hợp với UBND cùng cấp cùng phối hợp chuẩn bị.

- *Nghị quyết tại các kỳ họp của HĐND xã:* Trong mỗi kỳ họp của HĐND thì việc thảo luận biểu quyết thông qua nghị quyết là nội dung quan trọng. HĐND xã trên cơ sở luật định, tổ chức các kỳ họp theo thường lệ, theo chuyên đề liên quan đến các lĩnh vực về kinh tế - ngân sách, văn hóa - xã hội và hoạt động giám sát... việc thảo luận đưa ra Nghị quyết của HĐND là hoạt động có tác dụng tích cực đến đời sống địa phương. Thời gian gần đây, các nghị quyết được HĐND thông qua nhìn chung đạt được sự thống nhất cao, chất lượng nghị quyết được nâng lên, gắn với tình hình thực tế của địa phương và có tính khả thi đem lại hiệu quả thiết thực, tạo được sự chuyển biến tích cực ở địa phương đáp ứng nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Điều này có được là do sự điều chỉnh kịp thời của luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 đã quy định chặt chẽ quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND xã (từ Điều 142 đến Điều 144).

- *Hoạt động chất vấn tại kỳ họp của HĐND xã:* Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn thời gian qua đã trở thành một trong những nội dung quan trọng của các kỳ họp HĐND được cử tri và nhân dân địa phương quan tâm. Chất lượng của các kỳ họp từng bước được cải thiện đảm bảo dân chủ, phát huy được trí tuệ tập thể thảo luận và biểu quyết; thời gian cho thảo luận hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tăng lên rút ngắn thời gian đọc báo cáo. Tại các kỳ họp, đại biểu HĐND đã thể hiện vai trò của đại diện của mình qua việc nghiên cứu, thẩm định báo cáo, đề án, tờ trình, dự thảo nghị quyết của thường trực HĐND - UBND và qua việc thảo luận chất vấn. Số lượng và chất lượng câu hỏi chất vấn tăng lên đề cập đến nhiều vấn đề có tính thời sự, phản ánh được tâm tư nguyện vọng của cử tri. Nhiều vấn đề được giải quyết thông qua hình thức này kết hợp với hoạt động giám sát chuyên đề đem lại hiệu quả cao. Theo báo cáo tổng hợp của UBND xã Yên Phụ, đã có 50 chất vấn, tỷ lệ câu hỏi chất vấn của đại biểu được trả lời đạt tỉ lệ hơn 91%. Ý kiến chất vấn tại kỳ họp HĐND thường tập trung vào những vấn đề lớn cần bàn, nêu câu hỏi ngắn gọn, cụ thể và được gửi trước cho các bộ phận chuyên môn để có thời gian chuẩn bị, đồng thời tăng cường chất vấn trực tiếp (việc điều hành xử lý trong hoạt động chất vấn của thường trực HĐND có sự hoàn thiện nhất định theo hướng linh hoạt, dân chủ, tính tranh luận, phản biện vấn đề được nâng lên, tính dân chủ, công khai, minh bạch trong hoạt động chất vấn được tăng cường), vấn đề “hậu chất vấn” được chú trọng. Thời gian tổ chức các kỳ họp thường kỳ ở xã ngắn 1 đến 1,5 ngày nên khâu chuẩn bị cho kỳ họp đã được thường trực HĐND, các ban HĐND phối hợp với UBND cùng cấp các cơ quan liên quan chuẩn bị. Nội dung đưa ra xem xét, quyết định tại kỳ họp được lựa chọn phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đồng thời tập trung vào những vấn đề quan trọng của địa phương liên quan đến an sinh xã hội và những vấn đề trong quá trình triển khai còn gặp nhiều khó khăn cần tháo gỡ kịp thời.

### ***Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật đối với HĐND xã:***

Trong việc quyết định, việc thông qua các quyết định ban hành văn bản quy phạm pháp luật là quan trọng hơn cả. Đây là hoạt động mang tính lập pháp của HĐND, nó thể hiện ý chí, quyền lực của nhân dân. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND quy định nội dung của Nghị quyết HĐND cấp tỉnh, huyện và xã là tương đối rộng và cũng tương đối giống nhau.... và đây có thể coi là nguyên nhân chính dẫn đến sự trùng lặp, sao chép giữa các quy định. Nhằm phân định rõ hơn thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP so với luật ban hành văn bản

quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004, luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 quy định nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được ban hành để quy định: “Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; Chính sách, biện pháp nhằm đảm bảo thi hành hiến pháp, luật văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng - an ninh ở địa phương; biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương”[77]. Nhằm đảm bảo cho phạm vi phân quyền của CQĐP trong việc ban hành quy định, đồng thời cũng kiểm soát tình trạng các cấp CQĐP sao chép văn bản của chính quyền Trung ương, Điều 30 của Luật quy định: “HĐND cấp huyện xã ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện, xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật giao”. Như vậy, riêng đối với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND xã, cấp huyện bị hạn chế so với thẩm quyền của cấp tỉnh. Điều này được thể hiện khá đồng nhất luật tổ chức CQĐP 2015 cơ bản và tập trung chuyển giao thẩm quyền từ trung ương xuống cấp tỉnh.

Thực tiễn cho thấy, phần lớn các nghị quyết quy phạm pháp luật của HĐND được ban hành để quy định cụ thể một số nội dung được giao trong các luật, nghị định của chính phủ, các thông tư của các bộ, ngành cho phù hợp với điều kiện của địa phương. Tuy vậy, quy định của pháp luật hiện nay đã làm cho CQĐP luôn ở thế bị động, khó khăn và lúng túng trong hoạt động ban hành bởi vì hoặc là văn bản của địa phương chỉ “sao chép”, “dẫn giải” lại những quy định của Trung ương; hoặc luôn bị coi là bất hợp pháp nếu có đặt ra những quy định riêng để giải quyết vấn đề của địa phương sao cho hiệu quả và phù hợp với tình hình địa phương mình. Điều này đã vô hình làm kìm hãm sự phát triển của địa phương nhất là những địa phương, có nhiều sáng kiến hoàn thiện năng động và muốn có sự bứt phá một số địa phương xuất hiện hiện tượng vượt rào hay đua nhau đề xuất thí điểm cho từng địa phương thậm chí chấp nhận vi phạm pháp luật. Bên cạnh đó, Hiến pháp 2013 cũng đang mở ra khuynh hướng nâng cao tự quản tự chịu trách nhiệm trong xây dựng CQĐP hiện nay. Vì vậy, việc theo thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính quyền xã là đúng đắn nhưng cần quy định rõ ràng và cụ thể hơn.

### ***Hoạt động giám sát của HĐND xã***

Sau khi triển khai ban hành Luật tổ chức HĐND và UBND 2003, quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 thì trên phạm vi cả nước, hoạt động giám sát của HĐND các cấp, nhất là cấp tỉnh, qua phân tích, đánh giá cho thấy đã có bước chuyển biến rõ nét cả về nội dung và phương thức hoạt động, chất lượng và hiệu quả cũng được nâng cao rõ rệt. Trên tinh thần của Hiến pháp 2013, Luật tổ chức CQĐP 2015 và luật Hoạt động giám sát quốc hội, HĐND 2015 việc triển khai hoạt động giám sát của HĐND đã thực hiện được 2 năm. Thực hiện quy định pháp luật về hoạt động giám sát, HĐND cùng thường trực HĐND và các ban của HĐND đã ban hành chương trình 6 tháng cuối năm 2016, chương trình giám sát năm 2017 và 6 tháng đầu năm 2018. Trên cơ sở đó, đã tăng cường hoạt động giám sát việc thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, trên địa bàn để kịp thời phát hiện những yếu kém, bất cập trong công tác quản lý, điều hành, giúp cơ quan Nhà nước điều chỉnh hoạt động theo hướng tích cực, hiệu quả.

So với nhiệm kỳ 2013-2018 hoạt động của HĐND xã nhiệm kỳ 2018-2023 có những thuận lợi hơn do được thành lập thêm 2 ban là ban Pháp chế và ban Kinh tế - xã hội vì vậy hiệu lực hiệu quả của thường trực HĐND cấp cơ sở nhờ đó mà tăng

lên đáng kể. Các ban dù mới được bầu ra nhưng cũng đã tập trung thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ theo quy định, tích cực thẩm tra các văn bản dự thảo nghị quyết trình kỳ họp góp phần làm cho việc ban hành nghị quyết HĐND xã được thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền và đúng pháp luật, quyết định nhiều vấn đề quan trọng trên địa bàn như tình hình phát triển kinh tế xã hội thu chi ngân sách, công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp sau dồn điền đổi thửa. Đặc biệt hoạt động giám sát có bước chuyển biến quan trọng, các ban HĐND xã đã chủ động xây dựng kế hoạch thực hiện giám sát các vấn đề của xã, phường, thôn, tổ dân phố một cách tích cực hơn. Số cuộc giám sát nhiều hơn, giám sát kỹ hơn về những chuyên đề như công tác thu chi tài chính xây dựng cơ bản thực hiện an sinh xã hội. Ngoài giám sát thường xuyên, nhiều nơi HĐND xã còn tổ chức giám sát đột xuất theo ý kiến của cử tri giúp giải quyết nhanh, kịp thời những vấn đề nóng của xã hay phường. Có thể thấy, hoạt động giám sát của HĐND ngày càng đi vào chiều sâu hơn, có chất lượng hơn nhờ vào việc hoạt động tích cực của ban của HĐND và thường trực HĐND. Mô hình tổ chức HĐND xã, phường, thị trấn như hiện nay đã giúp cho hoạt động thoát được từ trạng “quá tải” cho thường trực HĐND, việc xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng cũng nhờ đó mà thực chất hơn, sát hơn với thực tế đời sống của địa phương.

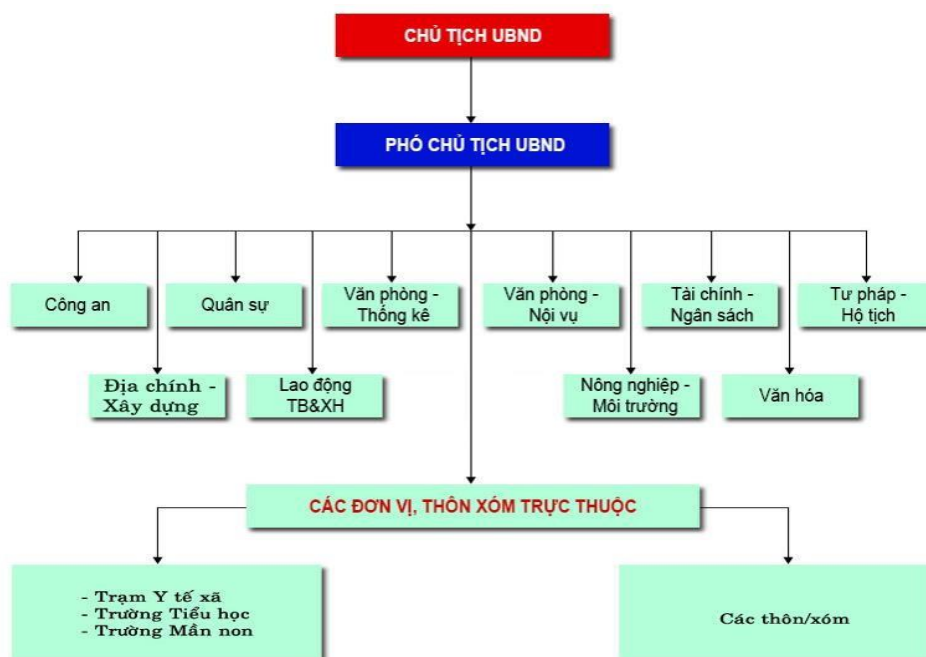
#### ***Hoạt động tiếp xúc cử tri:***

Đa số đại biểu HĐND xã trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, giữ mối quan hệ với cử tri nắm bắt ý kiến, tâm tư nguyện vọng của người dân địa phương. Kỹ năng tiếp xúc cử tri cũng được nâng lên không khí tiếp xúc được tổ chức theo hướng đối thoại thẳng thắn cởi mở đi vào những vấn đề liên quan trực tiếp đến đời sống kinh tế xã hội ở địa phương. Thường trực HĐND ở xã Yên Phụ đã sáng tạo thêm các kênh thu thập ý kiến kiến nghị của cử tri trên các phương tiện thông tin đại chúng như: hòm thư điện tử, đường dây nóng ...Tuy nhiên, hoạt động tiếp xúc cử tri còn mang tính hình thức, hoạt động tiếp xúc cử tri của một số đại biểu còn yếu, chưa xử lý được các loại ý kiến, chưa đáp ứng được lòng mong đợi của cử tri. Hoạt động tiếp công dân cũng được xây dựng quy củ, chất lượng phục vụ được cải thiện và có sự phối hợp với các cơ quan hữu quan. Song, việc tiếp công dân ở xã Yên Phụ chưa đáp ứng đúng yêu cầu, một số đại biểu chưa phát huy tinh thần, trách nhiệm.... dẫn đến tình trạng khiếu nại, tố cáo vượt cấp, kéo dài, diễn biến phức tạp.

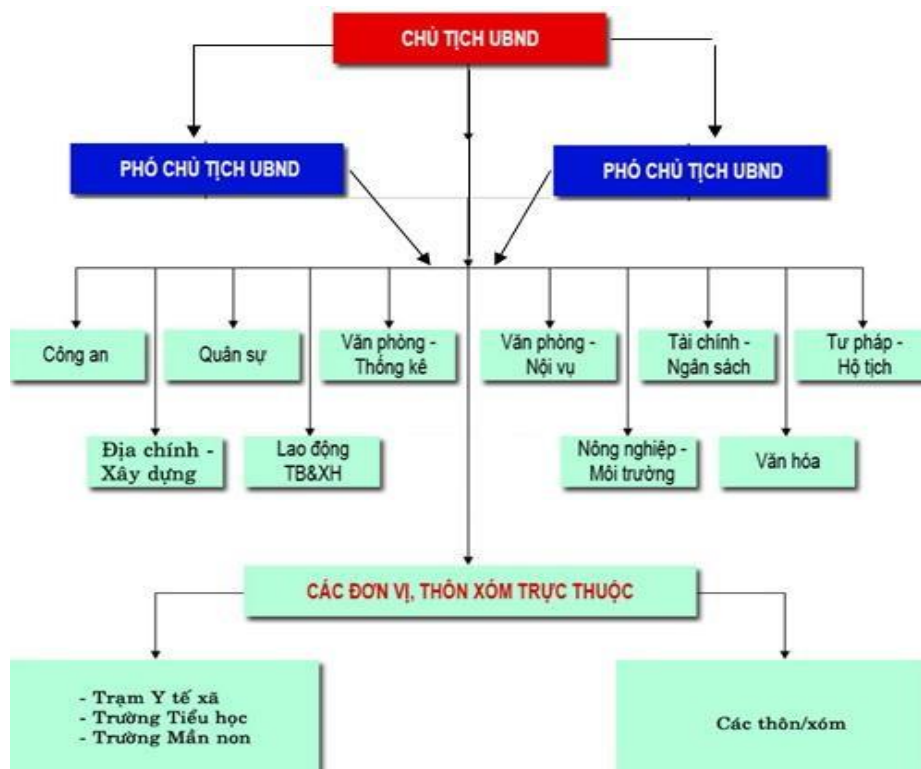


## 2.2.2. Thực trạng về tổ chức hoạt động UBND xã

### 2.2.2.1. Cơ cấu tổ chức của UBND xã



Sơ đồ 2.2. Tổ chức bộ máy UBND xã có 1 phó Chủ tịch



Sơ đồ 2.3. Tổ chức bộ máy UBND xã có 2 phó Chủ tịch

Trên cơ sở của điều 114 Hiến pháp 2013, luật Tổ chức CQĐP 2015 đã xác định cơ cấu của UBND các cấp gồm có: Chủ tịch, phó chủ tịch và Ủy viên số lượng cụ thể

Phó chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định [80].

UBND có nhiệm kỳ theo nhiệm kỳ của HĐND là 5 năm, được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Việc bầu các thành viên của UBND được tiến hành bằng cách bỏ phiếu kín theo danh sách đề cử chức danh của từng người. Chủ tịch 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 của HĐND. Chủ tịch UBND được bầu trong nhiệm kỳ không nhất thiết phải là đại biểu HĐND. Chủ tịch UBND giới thiệu để HĐND cùng cấp bầu Phó chủ tịch; phó chủ tịch và ủy viên UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND. Kết quả bầu UBND cấp cơ sở phải được UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn. UBND cấp cơ sở mỗi tháng họp ít nhất một lần, các quyết định của UBND phải được quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành.

Chủ tịch UBND: là người đứng đầu, lãnh đạo và điều hành mọi hoạt động của UBND. Chủ tịch UBND có nhiệm vụ: lãnh đạo, đôn đốc, kiểm tra công tác UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình và cấp dưới trực tiếp; phân công công tác cho các phó chủ tịch và các thành viên của UBND; quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định. Chủ tịch UBND không được giữ chức vụ quá 2 nhiệm kỳ.

Phó chủ tịch UBND: Phó chủ tịch UBND được Chủ tịch phân công phụ trách công việc nhất định, chịu trách nhiệm cá nhân về phần công việc được giao. Số lượng cụ thể phó chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định.

Ủy viên UBND: là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Xã có 2 Ủy viên: 01 ủy viên phụ trách quân sự và 01 ủy viên phụ trách công an. Ủy viên phải chịu trách nhiệm cá nhân về lĩnh vực được phân công trước chủ tịch UBND và cùng với tập thể UBND chịu trách nhiệm về hoạt động của UBND trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

UBND xã không có cơ cấu trực thuộc mà chỉ có các chức danh chuyên trách các mảng công việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã. Cụ thể bao gồm các mảng công việc với các chức danh chuyên trách tương ứng: Công an, quân sự, văn phòng - thống kê, địa chính - xây dựng - đô thị - môi trường, tài chính - kế toán, tư pháp - hộ tịch, văn hóa - xã hội.

Thực hiện nghị định số 08/2016/NĐ-CP quy định tối đa về số lượng phó chủ tịch UBND xã theo đó: đối với đơn vị hành chính ở nông thôn, xã loại I có không quá 02 phó chủ tịch UBND, xã loại II, loại III có 01 phó chủ tịch UBND; Đối với đơn vị hành chính ở đô thị phường, thị trấn loại I không quá 02 phó chủ tịch UBND; phường, thị trấn loại II, loại III có 01 phó chủ tịch UBND việc xác định đơn vị hành chính xã ở nông thôn với phường và thị trấn của đô thị dựa theo tiêu chí cụ thể đồng thời phân loại đơn vị hành chính phải dựa theo quy định cụ thể; tại Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH. Như vậy pháp luật hiện hành bước đầu về cơ cấu thành phần đã có sự phân biệt khác nhau giữa địa bàn nông thôn với địa bàn đô thị về tổ chức bộ máy của UBND xã qua cách tính toán số lượng phó chủ tịch UBND cho từng đơn vị.

Tuy nhiên trên thực tiễn Quy định này chưa thực sự hợp lý nên quá trình triển khai thực hiện đã nảy sinh hạn chế, số lượng phó chủ tịch UBND xã giảm, đặc biệt với xã Yên Phú, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh thuộc loại loại II theo quy định chỉ có 01 phó chủ tịch đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc chỉ đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ của UBND xã. Phó Chủ tịch UBND xã phải điều hành công việc mang tính chất thường xuyên trực tiếp giải quyết mọi vấn đề liên quan đến mọi mặt của cuộc sống nên khối

lượng công việc và áp lực công việc làm rất lớn. Nếu so sánh với công việc của một Phó Chủ tịch HĐND xã, có thể thấy, công việc của HĐND chủ yếu thực hiện theo kế hoạch đã được cấp trên phê duyệt hay theo những kế hoạch trọng tâm của hoạt động giám sát nên sẽ đỡ áp lực hơn so với Chủ tịch UBND. Tuy vậy, dựa trên những tính toán của Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH phường vẫn chỉ là đơn vị hành chính xã loại 2 và chỉ tiêu 01 phó chủ tịch UBND, dẫn đến tình trạng quá tải công việc do thiếu lãnh đạo; hàng ngày người dân đến trụ sở UBND để làm thủ tục chứng thực rất đông, nên phần lớn thời gian của Phó chủ tịch UBND chỉ để ký, trung bình mỗi ngày phải ký khoảng 200 lượt giấy tờ, do vậy hoàn toàn không có thời gian để xuống cơ sở hoặc giải quyết các công việc tại địa phương.

#### *2.2.2.2. Hoạt động của UBND xã theo quy định pháp luật hiện hành*

##### ***Hoạt động của UBND xã***

Ngay sau khi luật Tổ chức CQĐP có hiệu lực, UBND xã khẩn trương tiến hành phân công Chủ tịch, các Phó chủ tịch và từng thành viên khác của UBND phụ trách các lĩnh vực chuyên môn; xác định nhiệm vụ trọng tâm, trọng điểm để tập trung chỉ đạo điều hành phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn theo chỉ đạo của chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và nghị quyết của HĐND cùng cấp; xử lý kịp thời những vấn đề cấp thiết đảm bảo an sinh xã hội của địa phương.

Bên cạnh đó, UBND xã đã thể hiện được vai trò là cơ quan thực thi pháp luật ở địa phương, đề xuất đề HĐND cùng cấp quyết định các chủ trương, chính sách phát triển địa phương; thực hiện chức năng quản lý nhà nước phải chỉ đạo điều hành các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng.... ở địa phương. Do đó, hiệu lực, hiệu quả, quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đã được nâng lên, tạo được chuyển biến tích cực trên mọi lĩnh vực. Đến nay, phần lớn các cơ sở đã có có đường ô tô đến trung tâm, cơ sở vật chất phục vụ sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa được quan tâm đầu tư; đạt chuẩn phổ cập giáo dục tiểu học, Trung học cơ sở; chăm sóc sức khỏe cho người dân được duy trì, không để dịch bệnh lớn xảy ra; tỷ lệ hộ nghèo giảm hàng năm; các hoạt động cải cách thủ tục hành chính có bước chuyển biến rất tích cực.... Nhiều xã, phường, thị trấn đã xây dựng quy chế làm việc và duy trì hoạt động theo quy chế quy chế của xã đã đề cao được trách nhiệm của cá nhân từng thành viên UBND xã, ràng buộc trách nhiệm trong giải quyết các công việc; chống phiến hà, tham nhũng, thực hành chống lãng phí....

Các buổi giải trình, tiếp xúc đối thoại giữa UBND xã với người dân đã được tổ chức hiệu quả trên thực tế. Người dân được trực tiếp đóng góp ý kiến về cán bộ công chức cấp cơ sở hoặc thắc mắc những vấn đề liên quan đến thôn. Tùy vấn đề đóng góp của người dân thuộc lĩnh vực nào thì cán bộ, công chức phụ trách sẽ trực tiếp hướng dẫn giải trình thắc mắc cho người dân. Việc tiếp xúc được trao đổi trên tinh thần thẳng thắn với ý kiến của người dân được cán bộ công chức trả lời giải trình cụ thể. Cán bộ, công chức xã phường thông qua buổi tiếp xúc đối thoại đã trực tiếp tuyên truyền vận động giải thích cho nhân dân về chủ trương đường lối của Đảng chính sách pháp luật của nhà nước. Từ đó, xây dựng hình ảnh cán bộ công chức gần dân sát dân nêu cao tinh thần trách nhiệm lắng nghe tiếp thu ý kiến giải đáp những thắc mắc của dân để kịp thời kiến nghị các chính sách mới phù hợp với nguyện vọng lợi ích của nhân dân. Như vậy, có thể thấy được tổ chức tiếp xúc, đối thoại với nhân dân là chủ trương đúng đắn, là bước đột phá trong việc hoàn thiện phương thức lãnh đạo của CQĐP xã, phát huy quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân. Rất nhiều địa phương đã thực hiện tốt hoạt động này.

Ngày 24 tháng 4 năm 2019, Nghị định số 34/2019/NĐ-CP của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn, tổ dân phố với 7 điểm mới đáng chú ý đã tác động trực tiếp tới cấp cơ sở, thể hiện rõ quan điểm hướng về cơ sở. Cụ thể:

- Giảm số lượng cán bộ, công chức xã
- Thay đổi cách thức thi tuyển vào công chức xã
- Có bằng giỏi được tuyển thẳng vào công chức xã
- Nhiều đối tượng được ưu tiên tuyển dụng vào xã
- Thay đổi cách tính lương, phụ cấp cho nhiều công chức xã
- Xóa bỏ chế độ phụ cấp theo loại xã
- Ấn định mức phụ cấp với Trưởng thôn.

Như vậy, Đảng và Chính phủ đang có những hành động cụ thể hướng về cơ sở, nâng cao địa vị pháp lý của chính quyền xã,

Tinh gọn hệ thống, giảm số lượng, đầu tư theo chiều sâu là nâng cao trình độ của cán bộ công chức xã. Thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao vào khu vực nhà nước, tạo cơ chế khuyến khích, động viên người có trình độ cao vào phục vụ trong cơ quan nhà nước xã.

Cơ cấu lại chính sách tiền lương cho cán bộ, công chức xã, giảm chi ngân sách một cách dần trải, tạo sự công bằng cho người làm việc tại xã.

Nghị quyết cũng đặc biệt xây dựng chính sách quan tâm tới “cánh tay nối dài” của chính quyền xã là các Trưởng thôn với mức phụ cấp cao hơn trước đây. Theo Nghị định 34, người hoạt động không chuyên trách xã loại 2 được khoán quỹ phụ cấp bằng 13,7 lần mức lương cơ sở [21].

Về người hoạt động không chuyên trách ở thôn: Bổ sung quy định người hoạt động không chuyên trách ở thôn có không quá 3 người được hưởng phụ cấp hàng tháng từ ngân sách nhà nước và chỉ áp dụng đối với bí thư chi bộ; trưởng thôn hoặc trưởng ban công tác mặt trận [21].

#### ***Hoạt động tập thể của UBND xã:***

UBND xã họp mỗi tháng một lần. Đây là hình thức quan trọng nhất của UBND xã vì phần lớn nhiệm vụ, quyền hạn của UBND được thực hiện tại phiên họp như: chương trình công tác của UBND hàng năm hoặc trong cả nhiệm kỳ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách; kế hoạch đầu tư xây dựng các công trình trọng điểm các biện pháp thực hiện nghị quyết của HĐND xã. Theo quy định tại khoản 4 điều 5 luật tổ chức CQP 2015 thì: “UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch UBND”[80]. Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương UBND xã phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Trường hợp số tán thành số không tán thành ngang nhau thì quyết định theo ý kiến biểu quyết của chủ tịch UBND xã.

Tại phiên họp thể hiện tính dân chủ và tập thể trí tuệ tập thể của các thành viên UBND trong giải quyết quyết định các công việc thuộc thẩm quyền của tập thể UBND theo quy định của pháp luật. UBND họp bất thường trong các trường hợp sau đây: Do Chủ tịch UBND quyết định; theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền; theo yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số thành viên UBND. 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.

Chương trình, thời gian họp và các tài liệu, chương trình tại phiên họp phải được gửi đến các thành viên UBND chậm nhất 3 ngày làm việc trước ngày bắt đầu phiên họp thường kỳ và chậm nhất 15 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp bất thường.

Đảm bảo tính công khai, minh bạch, hiệu lực, hiệu quả của thi hành các quyết định của UBND cũng như công tác kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, luật tổ chức CQĐP 2015 quy định kết quả phiên họp UBND phải được thông báo kịp thời đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân sau đây: Các thành viên UBND, thường trực cấp ủy, thường trực HĐND, Ban thường trực Mặt trận Tổ quốc và người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội của xã; Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp; cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan. Đối với kết quả phiên họp UBND liên quan đến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đền bù, giải phóng mặt bằng và các vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công ở địa phương thì ngay sau mỗi phiên họp, UBND có trách nhiệm thông tin cho các cơ quan báo chí.

Có thể nói, hình thức hoạt động theo kỳ họp tập thể của UBND là hình thức làm việc dân chủ, phát huy trí tuệ tập thể lãnh đạo. Thông qua các kỳ họp tập thể này, các thành viên UBND xã có điều kiện và cơ hội để trao đổi bàn bạc và thống nhất đưa ra các quan điểm chung. Hoạt động của tập thể UBND xã biểu hiện thông qua các kỳ họp. UBND học mỗi tháng ít nhất một lần theo đúng quy định, của pháp luật thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề thuộc thẩm quyền. Đây là hình thức hoạt động quan trọng nhất của UBND xã. Ngoài ra, UBND còn tiến hành giao ban tuần và họp đột xuất khi cần thiết. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn UBND đã có nhiều hoàn thiện về tổ chức hình thức làm việc, phương thức quản lý, điều hành.

#### ***Phạm vi, trách nhiệm của Chủ tịch UBND xã.***

Các chức năng, nhiệm vụ của UBND được thực hiện bằng chính khả năng tổ chức và hoạt động của tập thể UBND của từng thành viên. không thể nói hoạt động của nào quan trọng hơn hoạt động nào nhiệm vụ của UBND chỉ có thể hoàn thành được bởi tất cả các hoạt động của từng thành viên luật Tổ chức CQĐP 2015 cũng như luật tổ chức HĐND và UBND trước đó đã dành những quy định riêng để quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND cũng như các thành viên của UBND. Luật tổ chức CQĐP 2015 đã dành riêng các điều 121, 122, 123 để quy định cụ thể về trách nhiệm giải quyết công việc của Chủ tịch, Phó chủ tịch và các thành viên khác của UBND.

Luật tổ chức CQĐP 2015 tiếp tục khẳng định nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của UBND các cấp là nguyên tắc tập trung dân chủ. Nguyên tắc này được đặt bên cạnh nguyên tắc “*Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật*” [80] và nguyên tắc “*hiện đại, minh bạch, phục vụ nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân*” [80]; đồng thời, Luật cũng xác định nguyên tắc hoạt động của UBND: “*UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND*” [80]. Đây là nguyên tắc kế thừa quy định của Hiến pháp 1992 và luật tổ chức HĐND - UBND 2003, UBND làm việc tập thể đồng thời phân công cá nhân phụ trách đề cao vai trò của Chủ tịch UBND. Ưu điểm của chế độ hoạt động này là UBND phát huy được nguyên tắc tập trung dân chủ, phát huy được tính tập thể và tính thống nhất trong lãnh đạo của UBND đồng thời tăng cường thêm vai trò trách nhiệm cá nhân của chủ tịch UBND trong quản lý điều hành công việc của địa phương. Tuy nhiên, trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của UBND, nguyên tắc “*kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo và chế độ thủ trưởng*”

được triển khai theo Hiến pháp 1992 và luật năm 2003 gặp rất nhiều bất cập, cụ thể như: không phân định rõ đâu là trách nhiệm tập thể, đâu là trách nhiệm của Chủ tịch UBND dẫn đến nhiều vấn đề sai phạm trong quản lý; nhưng khó xác định được trách nhiệm quản lý chế độ lãnh đạo tập thể đòi hỏi phải có thời gian để họp, đề bàn bạc đưa ra quan điểm thống nhất nhưng trên thực tế, rất nhiều việc có tính cấp bách cần giải quyết kịp thời thì việc thực hiện nguyên tắc là không hợp lý. Để khắc phục hạn chế của Hiến pháp 1992 và Luật năm 2003 luật tổ chức CQĐP 2015 trong việc triển khai nguyên tắc “*kết hợp chế độ tập thể với chế độ thủ trưởng*” đã có sự phân định rõ ràng thẩm quyền, chế độ chịu trách nhiệm của tập thể UBND với trách nhiệm cá nhân của chủ tịch UBND theo hướng đề cao trách nhiệm cá nhân hơn trách nhiệm tập thể trong việc thực hiện các nhiệm vụ cụ thể.

Với xu hướng kết hợp tập thể lãnh đạo và chế độ thủ trưởng trong quản lý nhà nước, Hiến pháp 2013 và luật tổ chức CQĐP đã quy định rạch ròi giữa chế độ trách nhiệm tập thể của UBND xã với cá nhân chủ tịch UBND. Đây là những quy định nhằm đề cao vai trò của chủ tịch UBND. Tuy nhiên, trên thực tế, hoạt động của các thành viên UBND cho thấy việc thực hiện công việc phân công này vẫn bắt nguồn từ UBND. Cho nên vai trò của Phó chủ tịch, Chủ tịch UBND chưa được làm rõ.

### **2.3. Nhận xét về vấn đề tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh**

#### **2.3.1. Những kết quả đạt được và nguyên nhân**

Trong thời gian qua xã Yên Phụ, huyện Yên Phong đã phối hợp chặt chẽ với chính quyền các cấp đề chủ động tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch, dự án phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở nông thôn, góp phần tích cực cải thiện điều kiện sản xuất, kinh doanh của người dân, tạo việc làm, giảm nghèo và giải quyết các vấn đề xã hội khác ở địa phương.

Chính quyền xã cùng phối hợp với các cấp, ngành tổ chức thực hiện có hiệu quả các chương trình mục tiêu quốc gia về phát triển kinh tế xã hội, xóa đói giảm nghèo nâng cao đời sống nhân dân; hỗ trợ hình thành các mô hình kinh tế mới như trang trại, làng nghề, làng nông nghiệp công nghệ cao... thúc đẩy sự phát triển về cơ cấu xã hội, liên kết xã hội ở địa phương.

Chính quyền xã tích cực tham gia xây dựng củng cố và phát triển hệ thống thiết chế văn hóa, thể thao cơ sở, tạo điều kiện để người dân nâng cao mức hưởng thụ, tham gia vào hoạt động sáng tạo văn hóa, tham gia xây dựng gia đình văn hóa, làng văn hóa, thực hiện xây dựng nông thôn mới, xây dựng con người, gia đình, cộng đồng văn minh lành mạnh, phong phú giàu bản sắc văn hóa dân tộc.

Trong thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, chính quyền xã đã thực hiện nhiều hoạt động công khai các quy định như: tình hình xây dựng phát triển nông thôn mới ở địa phương, lắng ý kiến của nhân dân về việc triển khai các chương trình, quy hoạch sử dụng đất đai, chương trình dự án xóa đói giảm nghèo, xây dựng nông thôn mới, nếp sống văn hóa khu dân cư; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tiếp tục được chính quyền giải quyết theo quy định của pháp luật. Xã Yên Phụ chủ động phát huy sáng kiến và tinh thần làm chủ của nhân dân trong việc quản lý xã hội và cộng đồng.

Chính quyền xã tăng cường phối hợp với lực lượng chức năng trấn áp tội phạm về các lĩnh vực, làm tốt công tác phòng ngừa nhằm từng bước xã hội hóa công tác phòng, chống, kiểm soát các loại tệ nạn. Xã Yên Phụ xây dựng và duy trì tốt phong trào nhân dân tham gia phong trào: quần chúng tham gia đấu tranh phòng chống tội phạm; “Ba

không, ba có, ba giảm, xây dựng nông thôn không có tội phạm ma túy, tệ nạn xã hội, cai nghiện ma túy tại cộng đồng.

Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong đạt được nhiều thành tựu đáng khích lệ. Nguyên nhân của thành tích:

Nhận thức được vị trí của chính quyền xã là một tế bào quan trọng của bộ máy nhà nước, nơi trực tiếp thực hiện mọi chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước.

Các cấp ủy Đảng của thành phố luôn quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo công tác hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền xã, coi trọng mọi hoạt động để chính quyền xã thực hiện có hiệu quả mọi nhiệm vụ

Phong trào thực hiện chính quyền xã vững mạnh được cấp ủy đảng cơ sở trực tiếp lãnh đạo, gắn với việc xây dựng đảng bộ vững mạnh và được Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể tham gia tích cực.

Trong điều kiện nền kinh tế chưa phát triển, chính quyền xã đã có những biện pháp tích cực trong việc đảm bảo ngân sách vật tư, tiền vốn xây dựng kết cấu hạ tầng.

Bản thân các cán bộ, công chức luôn ý thức được việc nâng cao trình độ, năng lực chuyên môn và mối liên hệ với đồng chí, đồng nghiệp và nhân dân.

Tổ chức ở thôn, xóm từng bước củng cố và hoàn thiện, tuy không phải là cấp hành chính, không có chính quyền nhưng thực sự là cánh tay vươn dài đặc lực của chính quyền xã đến với nhân dân.

### **2.3.2. Những tồn tại và nguyên nhân**

Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã thời gian qua nhìn chung đã có nhiều bước thay đổi phù hợp hơn với yêu cầu, nhiệm vụ trong công cuộc hoàn thiện phát huy vai trò, vị trí trong việc thực hiện đường lối của Đảng, pháp luật của nhà nước ở cơ sở góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội ở địa phương, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Bên cạnh những điểm tích cực cũng tồn tại không ít hạn chế cần khắc phục.

- *Tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQDP cấp cơ sở còn thấp:* Nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBND đã được luật tổ chức CQDP 2015 quy định thành một số điều luật riêng. Tuy nhiên những quy định này nói chung vẫn còn chung chung. Sự phân biệt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương hiện nay chưa thực sự rõ ràng nên chính quyền xã chưa phát huy hết vai trò, vị trí trong triển khai thực thi nhiệm vụ, quyền hạn. Trong thiết kế, vận hành quyền lực nhà nước vẫn còn tư duy tập trung quyền lực, tư duy xin - cho giữa chính quyền cấp dưới với chính quyền cấp trên dẫn đến tình trạng gặp việc khó, việc nhạy cảm thì đùn đẩy, không quy được trách nhiệm khi hậu quả xảy ra, không phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền xã.

Về cơ cấu tổ chức của chính quyền xã:

+ Đối với HĐND xã, Thường trực HĐND chỉ có hai người, gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch là chưa hợp lý, không bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Mặt khác, chỉ có Phó Chủ tịch HĐND xã là hoạt động chuyên trách, còn Chủ tịch HĐND thường kiêm nhiệm Bí thư đảng ủy hoặc Phó Bí thư đảng ủy. Với cơ cấu tổ chức như vậy, sẽ không phát huy hết vị trí, vai trò của Thường trực HĐND, nhất là trong hoạt động giám sát.

HĐND có 2 ban pháp chế và văn hóa xã hội như hiện nay nhằm tăng tính thực

quyền cho HĐND xã, nhưng hai ban này không có tư cách pháp nhân; trưởng, phó ban lại kiêm nhiệm, phụ cấp hoạt động không có. Cơ chế bảo đảm hoạt động của hai ban chưa cụ thể dẫn đến khó khăn, lúng túng khi triển khai hoạt động. Vì vậy, cần xác định rõ Thường trực HĐND gồm cả trưởng các ban để phát huy vai trò của Thường trực HĐND và các ban của HĐND xã. Quy định này vừa bảo đảm cơ chế tập trung dân chủ trong hoạt động của cơ quan dân cử, vừa phát huy vai trò của các ban HĐND. Theo pháp luật hiện hành, HĐND xã không có các tổ đại biểu cũng gây khó khăn trong hoạt động của HĐND.

Số lượng đại biểu HĐND mỗi đơn vị từ 15 đến 35 người, tuy đông nhưng chưa thể nói là mạnh, thiên về cơ cấu mà ít chú trọng vào tiêu chuẩn và chất lượng. HĐND xã chỉ có duy nhất 01 đại biểu chuyên trách là Phó Chủ tịch HĐND. Phần lớn các đại biểu HĐND xã chưa được đào tạo chuyên sâu các kiến thức, kỹ năng và nghiệp vụ thực hiện nhiệm vụ của đại biểu HĐND.

+ UBND xã: gồm chủ tịch, phó chủ tịch và ủy viên phụ trách quân sự, công an. Xã loại I có tối đa 2 phó chủ tịch. Xã loại II, loại III thì chỉ có 01 phó chủ tịch, như vậy xã Yên Phụ thuộc xã loại II nên tổng số thành viên UBND xã là 4 người dẫn đến khó phát huy được vai trò của tập thể UBND xã trong việc quyết định các vấn đề thuộc về tập thể UBND, Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên UBND xã là Trưởng Công an và Chỉ huy trưởng quân sự cũng không được quy định rõ ràng. Vì vậy, hoạt động của tập thể UBND xã khó tránh khỏi tính hình thức. Bên cạnh đó, nguyên tắc hoạt động của UBND vẫn theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND nghĩa là vẫn nhấn mạnh và đề cao vai trò của tập thể UBND xã. Trong khi đó, hoạt động điều hành hành chính đòi hỏi vai trò và phát huy tối đa năng lực chỉ đạo, điều hành hoạt động của cá nhân Chủ tịch UBND xã.



## KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Về thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh cho thấy một số vấn đề sau: HĐND xã được tổ chức theo mô hình có Thường trực HĐND, hai Ban (Pháp chế và Kinh tế - Xã hội), đội ngũ đại biểu. Đội ngũ đại biểu được bầu đủ số lượng, nhưng còn hạn chế về chất lượng, trình độ, cơ cấu thành phần. HĐND xã đã tổ chức các kỳ họp, ban hành nghị quyết, hoạt động chất vấn, giám sát, tiếp xúc cử tri theo quy định. Tuy nhiên, hoạt động của Ban HĐND còn hạn chế, chất lượng kỳ họp cần cải thiện, chất lượng chất vấn, giám sát chưa cao. Hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu còn mang tính hình thức, chưa đáp ứng được mong đợi của cử tri. Chất lượng giám sát cần được quan tâm hơn để nâng cao hiệu quả.

Về tổ chức, UBND xã Yên Phụ, huyện Yên Phong có cơ cấu gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên, với số lượng Phó Chủ tịch phụ thuộc vào loại đơn vị hành chính. Về hoạt động, UBND xã họp định kỳ hàng tháng và họp bất thường khi cần thiết, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Chủ tịch UBND đóng vai trò then chốt trong điều hành hoạt động của UBND xã.

*Vấn đề quan trọng và cũng là nội dung chính đạt được ở Chương 2 này là đã đưa ra được những đánh giá về thành tựu đạt được, những hạn chế, yếu kém, nguyên nhân những điểm còn bất hợp lý trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã qua ví dụ xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh. Từ đó khẳng định vấn đề hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh nói riêng và cả nước nói chung là rất cần thiết và có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xây dựng chính quyền vững mạnh từ cơ sở. Đặc biệt là sắp tới đây, Quốc hội sẽ ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương để cụ thể hoá các quy định về chính quyền địa phương của Hiến pháp năm 2013.*

### **CHƯƠNG 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ**

#### **3.1. Một số phương hướng, quan điểm về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã**

##### ***3.1.1. Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải bám sát và thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng***

Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải bám sát và thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng là một yêu cầu tất yếu nhằm đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ trong quá trình lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị. Trong suốt quá trình lãnh đạo cách mạng, Đảng ta luôn xác định vai trò quan trọng của khối đại đoàn kết toàn dân tộc và sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định mọi thắng lợi. Đồng nhiên, đường lối, quan điểm của Đảng luôn xuất phát từ lợi ích của nhân dân, phù hợp với nguyện vọng chính đáng của nhân dân và thực tiễn của đất nước. Do đó, việc tổ chức và hoạt động của chính quyền các cấp, đặc biệt là chính quyền cơ sở gần gũi nhất với nhân dân, cần phải thể hiện rõ nét quan điểm, đường lối của Đảng. Tiếp tục hoàn thiện tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp.

Trong quá trình hoàn thiện, Đảng ta đã đề ra nhiều quan điểm, đường lối mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền các cấp, trong đó có chính quyền cơ sở. Có thể kể đến một số quan điểm, đường lối như: Tăng cường phân cấp, phân quyền, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương trong việc quyết định các vấn đề của địa phương; xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân, thực sự trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại; đẩy mạnh cải cách hành chính, thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính; phát huy dân chủ, tăng cường trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch trong hoạt động của chính quyền; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất đạo đức tốt, năng lực thực thi công vụ cao; ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý và điều hành hoạt động của chính quyền các cấp...

Những quan điểm, đường lối đó phải được thể chế hóa thành các quy định pháp luật rõ ràng, cụ thể, từ đó định hướng cho việc tổ chức và hoạt động của chính quyền các cấp, trong đó có chính quyền xã. Chính quyền xã là trung tâm của sự lãnh đạo, quản lý nhà nước ở cơ sở, là hạt nhân của khối đại đoàn kết toàn dân tộc vì vậy càng phải thực hiện nghiêm túc, triệt để các quan điểm, đường lối của Đảng. Việc tuân thủ nghiêm các quy định của pháp luật, nhất là các đạo luật quan trọng như Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật... chính là thể hiện việc chính quyền xã bám sát và thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng trong tổ chức và hoạt động của mình.

##### ***3.1.2. Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải xuất phát từ yêu cầu cụ thể hoá các quy định mới của Hiến pháp 2013 về chính quyền địa phương***

Hiến pháp 2013 đã có những quy định mới quan trọng về chính quyền địa phương, thể hiện xu hướng phân cấp, phân quyền sâu hơn và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Quá trình hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và chính quyền xã nói riêng cần xuất phát và hướng tới việc cụ thể hóa các nguyên tắc, quan điểm cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp 2013.

Một là, chính quyền địa phương phải thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra. Điều này đòi hỏi phải có sự hoàn thiện căn bản về phương thức hình thành chính quyền địa phương, đảm bảo tính dân chủ, công khai, minh bạch và sự tham gia thực sự của nhân dân.

Hai là, cần phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương từng cấp phù hợp với nguyên tắc tập trung dân chủ và phân công, phân cấp rõ ràng, tránh chồng chéo, trùng lặp. Các nhiệm vụ thuộc thẩm quyền quản lý của địa phương cần được giao quyền tự chủ một cách thực chất về tổ chức, biên chế, nguồn lực thực hiện để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh trên địa bàn. Đồng thời, cần có cơ chế giám sát chặt chẽ hoạt động của chính quyền địa phương bởi các cơ quan có thẩm quyền và sự tham gia của nhân dân.

Ba là, cần khẳng định rõ mối quan hệ phối hợp giữa chính quyền địa phương với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao, đặc biệt là trong công tác dân vận, tuyên truyền, vận động nhân dân chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát và phản biện xã hội.

Bốn là, Hiến pháp 2013 đã ghi nhận nguyên tắc "chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên và trước nhân dân địa phương". Đây là nguyên tắc cơ bản, có tính then chốt đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Cơ chế trách nhiệm này cần được làm rõ, cụ thể hóa thông qua quy định về hệ thống giám sát, kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm đối với chính quyền địa phương và người đứng đầu chính quyền địa phương.

Trên cơ sở những nguyên tắc nêu trên, tổ chức và hoạt động của chính quyền xã cần được hoàn thiện, sắp xếp phù hợp. Cần làm rõ vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ chế hoạt động của HĐND và UBND xã. Cơ cấu tổ chức, bộ máy lãnh đạo, quản lý cần được tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Công tác cán bộ phải được chú trọng, thực hiện theo nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch, lựa chọn những người có đủ năng lực, phẩm chất. Ngoài ra, tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải đảm bảo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện quy chế dân chủ cơ sở; gắn kết chặt chẽ với Mặt trận và các đoàn thể nhân dân. Đặc biệt cần phải có cơ chế giám sát chặt chẽ đối với hoạt động của chính quyền xã từ phía các cơ quan nhà nước cấp trên và nhân dân địa phương.

*“Để thực hiện được định hướng trên, một trong những nhiệm vụ quan trọng là cần khẩn trương xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo đúng lộ trình”<sup>6</sup>.* Những vấn đề quan trọng đặt ra mà Luật Tổ chức chính quyền địa phương là phải xác định được mô hình, cách thức tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng mở, đa dạng về loại hình, linh hoạt trong cách bố trí tổ chức bộ máy, sắp xếp cán bộ; kế thừa những thành tựu đã đạt được và khắc phục được những vấn đề còn tồn tại, hạn chế của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 như: Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn ở 03 cấp cơ bản giống nhau, tổ chức và hoạt động của chính quyền ở đô thị và nông thôn cơ bản giống nhau, phân định thẩm quyền giữa các cấp chưa rõ ràng...

Tóm lại, thể chế hóa đúng đắn những quan điểm, nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp 2013 về chính quyền địa phương là yêu cầu quan trọng đối với việc hoàn thiện tổ

---

<sup>6</sup> Quốc hội (2014), Nghị quyết số 70/2014/QH13 ngày 30/5/2014 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh khóa XIII và năm 2014, Hà Nội.

chức và hoạt động của chính quyền xã. Quá trình hoàn thiện này phải hướng tới mục tiêu xây dựng nền hành chính công hiệu quả, thật sự vì dân phục vụ, phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quyền làm chủ thực sự của nhân dân ở địa phương.

## **3.2. Những giải pháp cơ bản về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã**

### **3.2.1. Về tổ chức của chính quyền xã**

#### **3.2.1.1. Đối với HĐND**

Về tổ chức của chính quyền xã, cần xem xét cải cách hoàn thiện đối với Hội đồng nhân dân (HĐND) - cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương. Khoản 1 Điều 113 Hiến pháp 2013 quy định: *"HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên"* [41, Điều 113]. Tuy nhiên, có quan điểm cho rằng nên loại bỏ quy định "HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương" và thay bằng quy định "HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân ở địa phương và chịu trách nhiệm trước pháp luật".

Lý do đề xuất này là vì quy định hiện hành tạo ra nhận thức không thống nhất về địa vị pháp lý của HĐND và mối quan hệ với Ủy ban nhân dân (UBND) cũng như các cơ quan khác. Bản chất của HĐND là cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương nên cần có những thẩm quyền riêng biệt so với các cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi phân cấp. Đồng thời, quy định HĐND "chịu trách nhiệm trước pháp luật" sẽ tạo cơ sở hiến định cho việc Tòa án giám sát mọi hoạt động của HĐND, phù hợp với xu thế phân cấp quản lý và tăng cường kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước. Mặc dù có sự lý giải nhưng để áp dụng trong thực tiễn, vấn đề này cần được nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng hơn.

Với quy định về vị trí, tính chất hiện hành, cần xem xét hoàn thiện về tổ chức của HĐND theo hướng:

Thứ nhất, tăng số lượng đại biểu chuyên trách ở tất cả các cấp, đồng thời hạn chế số đại biểu kiêm nhiệm, nhất là các đại biểu là thành viên của UBND, lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, các cơ quan tư pháp địa phương. Cần coi trọng trình độ chuyên môn, phẩm chất đạo đức, bản lĩnh chính trị của đại biểu HĐND.

Thứ hai, theo Luật bầu cử đại biểu HĐND hiện hành, số lượng đại biểu HĐND xã được quy định từ 25 đến 35 đại biểu tùy theo dân số địa phương. Tuy nhiên, việc ấn định số lượng đại biểu chỉ dựa trên dân số dẫn đến tình trạng có những nơi số dân ít nhưng số thôn nhiều thì có thôn không có đại diện tại HĐND. Do đó, cần có quy định đảm bảo cho các thôn, xóm, khu phố đều có đại diện tại HĐND. Hơn nữa, trong cơ cấu thành phần HĐND hiện nay, số lượng cán bộ xã, thôn chiếm đa số, tỷ lệ người dân tham gia ít ảnh hưởng đến tính khách quan, dân chủ cũng như chất lượng hoạt động. Vì vậy, ngoài cơ cấu về độ tuổi, giới tính, dân tộc, tôn giáo... cần có quy định tỷ lệ hợp lý giữa cán bộ và người dân trong thành phần HĐND để đảm bảo tính đại diện thực sự.

Thứ ba, giữ nguyên quy định ở xã có Thường trực HĐND, song cần xem xét bố trí thêm một số đại biểu chuyên trách (có thể là Tổ trưởng các Tổ HĐND) hoặc ít nhất là một cán bộ Văn phòng HĐND theo hình thức không chuyên trách. Những người này sẽ giúp Thường trực HĐND chuẩn bị cho các kỳ họp, các cuộc giám sát, ghi chép biên bản các cuộc họp, làm việc (trừ kỳ họp HĐND nếu cán bộ đó không đồng thời là thư ký kỳ họp).

Thứ tư, cần làm rõ phạm vi của chức năng "quyết định" và chức năng "giám sát"

của HĐND xã. Đối với chức năng quyết định, cần xác định HĐND xã được trực tiếp quyết định việc gì, việc gì phải xin ý kiến nhân dân biểu quyết thêm, việc gì sau khi biểu quyết phải trình cấp trên phê duyệt. Đây là vấn đề quan trọng để đảm bảo tính hiệu quả, hiệu lực của các nghị quyết HĐND xã.

Tóm lại, để hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND xã, cần tập trung vào các vấn đề: xem xét lại quy định về vị trí, tính chất pháp lý của HĐND; cơ cấu, số lượng đại biểu hợp lý, đảm bảo tính đại diện; bổ sung lực lượng chuyên trách; và làm rõ phạm vi thẩm quyền trong quyết định và giám sát các vấn đề của địa phương. Những thay đổi này cần được đánh giá, nghiên cứu kỹ lưỡng để phù hợp với thực tiễn và đáp ứng yêu cầu hoàn thiện, phát triển.

### 3.2.1.2. Đối với UBND

Khoản 1, Điều 114 Hiến pháp 2013 quy định UBND là cơ quan chấp hành của Hội đồng Nhân dân (HĐND) cùng cấp và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Quy định này về cơ bản giống như Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, việc xác định UBND là "cơ quan chấp hành của HĐND" có thể không hoàn toàn chính xác và phổ quát đối với các đơn vị hành chính không tổ chức HĐND.

Khoản 1, Điều 114 Hiến pháp 2013 quy 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”*. Như vậy UBND được xác định một cơ quan ở cấp chính quyền địa phương và do HĐND cùng cấp bầu. Về mặt vị trí, UBND vẫn được xác định là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính cấp trên. Nội dung này về cơ bản giống như quy định của Hiến pháp năm 1992.

Phân tích về vị trí, tính chất của UBND, em cho rằng nên bỏ quy định *“UBND là cơ quan chấp hành của HĐND”* thay vào đó bằng qui định *“UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước pháp luật”*. Bởi vì quy định như hiện tại (*Khoản 1 Điều 114, Hiến pháp 2013*) là không chuẩn xác và không phổ quát cho các đơn vị không tổ chức HĐND. Vì UBND do HĐND cùng cấp bầu, nếu nơi không tổ chức HĐND thì UBND hình thành từ đâu? Do cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm và chịu trách nhiệm trước cơ quan này? Nếu như vậy thì UBND được hình thành từ hai nguồn khác nhau. Điều đó cũng có nghĩa là cùng với một tên gọi nhưng là UBND nhưng cơ chế hình thành, chế độ trách nhiệm lại khác nhau. Mặt khác, nếu UBND không do HĐND bầu (có thể nhân dân trực tiếp bầu hoặc do cấp trên bổ nhiệm) thì cũng nên không quy định vai trò của UBND là cơ quan chấp hành của HĐND. Cần phải quy định UBND *“chịu trách nhiệm trước pháp luật”* nhằm tạo cơ sở hiến định cho việc giám sát của Tòa án đối với mọi hoạt động của UBND. Trong điều kiện phải cụ thể hóa quy định hiện hành của Hiến pháp 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương tới đây phải xác định được ở những đơn vị hành chính nào thì có tổ chức HĐND và đơn vị nào không hoặc vẫn tổ chức HĐND ở tất cả các cấp. Từ đó mới làm rõ được vị trí, vai trò cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của UBND mỗi cấp như thế nào?.

Mặc dù vậy, UBND xã có thể do HĐND bầu hoặc do cấp trên bổ nhiệm (trường hợp không tổ chức HĐND) nhưng về cơ cấu tổ chức của UBND cần phải được hoàn thiện theo hướng:

Thứ nhất, về xác định lại biên chế cán bộ xã: Trong nhiều năm qua, bộ máy làm

việc của UBND xã thường có quy mô lớn, dẫn đến tình trạng công kênh, lãng phí nguồn lực. Vì vậy, cần tiến hành rà soát, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức xã cho phù hợp với tính chất, đặc điểm và khối lượng công việc thực tế. Biên chế cán bộ không nên áp dụng theo một định mức chung, mà cần được xác định phù hợp với điều kiện địa lý, dân số, cơ cấu kinh tế của xã.

Thứ hai, về phân định thẩm quyền, trách nhiệm của Chủ tịch UBND và tập thể UBND xã: Theo nguyên tắc, những vấn đề quan trọng, liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân trong xã, thị trấn thì bắt buộc phải được thảo luận, biểu quyết tại phiên họp của UBND. Luật cần quy định rõ danh mục các loại công việc như vậy. Còn những vấn đề thường xuyên, nhỏ lẻ, đơn giản thì Chủ tịch UBND được quyền tự quyết định trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Điều này sẽ giúp nâng cao tính chủ động, linh hoạt trong chỉ đạo, điều hành, không bị vướng nhiều thủ tục, giấy tờ rườm rà, đáp ứng kịp thời yêu cầu phục vụ nhân dân.

Thứ ba, trao quyền tự chủ, tự quản cho UBND xã: Chính quyền xã là nơi gần gũi, tiếp xúc trực tiếp với người dân nhất nên cần được giao nhiều quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm hơn. UBND xã cần được trao quyền tự quyết về tổ chức bộ máy, sắp xếp nhân sự phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương. Được quyết định nhiệm vụ, kế hoạch hoạt động phục vụ nhân dân căn cứ vào nhu cầu, nguyện vọng chính đáng của người dân. Được chủ động xây dựng và triển khai các chương trình, đề án phát triển kinh tế - xã hội, giữ gìn an ninh trật tự phù hợp với điều kiện của địa phương. Đặc biệt, căn cứ vào ngân sách được phân cấp, UBND xã được tự chủ về tài chính trong việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, thực hiện các chính sách an sinh xã hội trên địa bàn.

Thứ tư, tăng cường giám sát đối với UBND các cấp: Sự giám sát chặt chẽ sẽ giúp nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của UBND. UBND các cấp phải chịu sự giám sát thường xuyên, toàn diện của Quốc hội, HĐND, các cơ quan tư pháp, các tổ chức xã hội và đặc biệt là sự giám sát của nhân dân địa phương. Đồng thời, cần có cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ, phân công rõ trách nhiệm giữa các thành viên UBND, tránh tình trạng đùn đẩy, né tránh khi có sai phạm xảy ra. Mọi hoạt động của UBND phải công khai, minh bạch, chịu sự giám sát của cộng đồng. Người đứng đầu UBND phải có trách nhiệm giải trình trước cơ quan có thẩm quyền khi có những quyết định, chính sách không đúng, gây thiệt hại cho lợi ích nhà nước và nhân dân.

Thứ năm, về công tác cán bộ: Cần siết chặt việc bổ nhiệm cán bộ xã theo nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch. Thực hiện chế độ bổ nhiệm trực tiếp thay vì ủy nhiệm giữa các cấp chính quyền, nâng cao trách nhiệm của chủ thể bổ nhiệm. Có thể nghiên cứu việc Chủ tịch UBND cấp huyện được quyền bổ nhiệm và miễn nhiệm Chủ tịch UBND xã căn cứ vào năng lực, kết quả công tác. Việc này sẽ giúp ngăn chặn tình trạng lạm quyền, phân chia quyền lực thiếu lành mạnh giữa các thôn. Đồng thời cần thực hiện cơ chế kỷ luật nghiêm minh, bãi miễn kịp thời những người giữ chức vụ thiếu năng lực, vi phạm pháp luật.

Những hoàn thiện trên nhằm tăng quyền tự chủ cho chính quyền cấp cơ sở, đồng thời tăng cường giám sát, kiểm soát chặt chẽ hoạt động của UBND. Từ đó, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, phục vụ tốt hơn lợi ích của người dân, phát huy dân chủ, tính năng.

### **3.2.2. Giải pháp về hoạt động của chính quyền xã**

#### **3.2.1.1. Đối với HĐND**

Khoản 2, Điều 113 Hiến pháp 2013 quy định: “*HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện Nghị quyết của HĐND*” [41, Điều 113].

Theo đó, HĐND thực hiện 2 loại chức năng là “quyết định” và “giám sát”: HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND.

Như vậy, ở vai trò thực hiện công vụ địa phương, HĐND sẽ quyết định chính sách địa phương về việc thực hiện công vụ địa phương; đồng thời giám sát việc thực hiện các chính sách này. Trong khi đó, đối với các công vụ của trung ương giao cho chính quyền địa phương thực hiện thì HĐND có trách nhiệm giám sát việc triển khai công việc này. Cách quy định như trên là phù hợp với những điểm mới trong quy định tại Điều 112 về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương [52, tr.94].

Hoạt động của HĐND là nhằm thực hiện hai loại chức năng trên thông qua kỳ họp HĐND, hoạt động của Thường trực HĐND và hoạt động của các đại biểu HĐND. Đây chính là những vấn đề cần hoàn thiện để nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND ở xã:

- Nâng cao chất lượng các kỳ họp HĐND: Kỳ họp HĐND là dịp quan trọng để thực hiện chức năng quyết định và giám sát của HĐND. Chất lượng các kỳ họp sẽ quyết định hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử này. Để nâng cao chất lượng, cần chú trọng các khâu chuẩn bị, tổ chức và giám sát việc thực hiện nghị quyết sau kỳ họp. Trước hết, công tác chuẩn bị cần được tiến hành công phu, bài bản hơn với sự tham gia tích cực của các ban HĐND và đại biểu. Các báo cáo, tờ trình trình tại kỳ họp phải đảm bảo tính khoa học, thực tiễn và phù hợp với đặc thù của địa phương. Công tác thẩm tra phải được thực hiện nghiêm túc để bảo đảm nội dung của các văn bản được thảo luận ở kỳ họp là hoàn chỉnh về thủ tục và nội dung. Trong quá trình tiến hành kỳ họp, cần tăng cường chất lượng thảo luận, tranh luận của các đại biểu và cử tri tham dự. Cần tổ chức lấy ý kiến nhân dân rộng rãi trên các lĩnh vực để có cơ sở đánh giá khách quan các vấn đề được thảo luận.

- Hoạt động của Thường trực HĐND xã: Để hoạt động của Thường trực HĐND đạt hiệu quả cao, trước hết Thường trực cần xác định rõ chương trình công tác ưu tiên cho từng giai đoạn cụ thể. Công tác chuẩn bị các cuộc họp phải được thực hiện công phu, tỉ mỉ với sự tham gia của các đại biểu HĐND và các cơ quan, ban ngành liên quan. Trong phạm vi nhiệm vụ được giao, Thường trực cần phối hợp chặt chẽ với UBND, các ban của HĐND và các tổ chức, đoàn thể quần chúng để thu thập thông tin, tổng hợp ý kiến từ cơ sở, nắm bắt kịp thời tâm tư, nguyện vọng của cử tri để có những quyết sách phù hợp. Đặc biệt, cần tăng cường công tác giám sát việc triển khai các nghị quyết của HĐND một cách thường xuyên, liên tục và có trọng tâm. Thường trực cũng cần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động phối hợp giám sát với các ban HĐND và các cơ quan khác trong xã.

- Nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND:

Giám sát là một trong những chức năng hàng đầu của HĐND, thể hiện vai trò kiểm soát quyền lực nhằm bảo vệ lợi ích của nhân dân. Các cấp HĐND cần khẩn trương có những giải pháp đồng bộ, quyết liệt để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám

sát, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước bằng pháp luật và phục vụ ngày càng tốt hơn quyền làm chủ của nhân dân.

Trước hết, HĐND cần sớm ban hành Quy chế giám sát thống nhất, khoa học, cụ thể và có tính khả thi cao để làm căn cứ pháp lý quan trọng trong mọi hoạt động giám sát. Quy chế cần quy định rõ nguyên tắc, nội dung, đối tượng, trình tự và các hình thức giám sát cụ thể. Trên cơ sở đó, từng kỳ họp, Thường trực HĐND cần chủ động xác định những vấn đề trọng tâm cần giám sát căn cứ vào tình hình thực tế, nguyện vọng của cử tri và yêu cầu nhiệm vụ chính trị của địa phương. Các lĩnh vực giám sát cần được lựa chọn phù hợp, tập trung vào những vấn đề bức xúc, nổi cộm, liên quan trực tiếp đến đời sống nhân dân.

Công tác chuẩn bị chu đáo là yếu tố quyết định chất lượng của mỗi cuộc giám sát. Trước mỗi đợt giám sát, HĐND cần thành lập tổ giám sát có đủ năng lực và kinh nghiệm. Tổ giám sát cần tham khảo ý kiến chuyên gia, tổ chức khảo sát, lấy ý kiến rộng rãi của các tầng lớp nhân dân, lựa chọn phương pháp, cách thức giám sát phù hợp để thu thập đầy đủ các thông tin, dữ liệu, tài liệu liên quan. Bản thân mỗi đại biểu HĐND cũng cần chủ động nghiên cứu kỹ hồ sơ, chuẩn bị kỹ lưỡng nội dung để tham gia hiệu quả vào hoạt động giám sát.

Việc lựa chọn phương thức giám sát phù hợp cũng là một khâu rất quan trọng ảnh hưởng lớn đến chất lượng, hiệu quả cuộc giám sát. Các hình thức giám sát truyền thống như yêu cầu báo cáo bằng văn bản, tổ chức họp giải trình vẫn cần được duy trì và không ngừng hoàn thiện về phương pháp. Song song với đó, các cơ quan tổ chức giám sát cần chủ động vận dụng những phương thức giám sát đa dạng, phong phú với sự tham gia rộng rãi của nhân dân như: khảo sát trực tiếp tại cơ sở, lấy ý kiến bằng phiếu khảo sát, thông qua hệ thống tiếp nhận ý kiến phản ánh qua điện thoại đường dây nóng, phương tiện thông tin đại chúng... Một số trường hợp đặc biệt cần thiết có thể triệu tập những người liên quan để làm việc trực tiếp. Các phương thức giám sát cần được hoàn thiện, linh hoạt và đa dạng để phát huy tính dân chủ, đảm bảo tính khách quan và đạt hiệu quả cao nhất.

Kết quả giám sát cần được đánh giá một cách toàn diện, khách quan, làm rõ những ưu điểm, tồn tại, nguyên nhân và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị liên quan. Trên cơ sở đó, HĐND cần đề ra những kiến nghị, giải pháp cụ thể, thiết thực để khắc phục tồn tại, hạn chế. Nếu phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì cần phối hợp với cơ quan có thẩm quyền để xử lý theo đúng quy định. Sau mỗi đợt giám sát, công tác theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các kiến nghị, khắc phục những tồn tại đã chỉ ra là rất quan trọng, không thể được xem nhẹ. Chỉ khi nào các kiến nghị được thực hiện nghiêm túc thì hiệu quả giám sát mới thực sự được phát huy.

- Nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND xã.

Theo quy định tại Điều 1, Quy chế hoạt động của HĐND ban hành kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11: *“Đại biểu HĐND là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, gương mẫu chấp hành pháp luật, chính sách của Nhà nước, tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện pháp luật, chính sách và tham gia vào việc quản lý Nhà nước”* [62, Điều 1].

Để thực hiện được nhiệm vụ trên, hoạt động của đại biểu HĐND phải thể hiện có chất lượng ngay tại kỳ họp, tham gia thảo luận, biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn. Qua đánh giá thực tiễn chất lượng đại biểu HĐND xã Yên Phụ, huyện Yên Phong nhiệm kỳ 2011-2016 (ở Chương 2) cho thấy việc nâng cao trình độ của đại biểu



HĐND có ý nghĩa rất quan trọng để nâng cao chất lượng hoạt động. Đại biểu HĐND phải thường xuyên giữ mối liên hệ mật thiết với cử tri nơi bầu ra mình, chịu sự giám sát của cử tri, tiếp thu, phản ánh kịp thời những tâm tư, nguyện vọng, kiến nghị của nhân dân tới các kỳ họp. gương mẫu chấp hành và tích cực tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, nghị quyết của HĐND xã để nhân dân hiểu và tự giác thực hiện. Vận động nhân dân tham gia vào việc quản lý Nhà nước ở địa phương.

- Thực hiện nghiêm túc việc lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh được HĐND xã bầu, mở rộng phạm vi lấy phiếu tín nhiệm đến các chức danh chuyên môn thuộc UBND xã, đến đại biểu HĐND xã.

#### 3.2.1.2. Đối với UBND

Khoản 2 Điều 114 Hiến pháp 2013 quy định: “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” [41, Điều 114].

Hoàn thiện và nâng cao chất lượng hoạt động của UBND là vấn đề cực kỳ quan trọng, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định tại Khoản 2 Điều 114 Hiến pháp 2013. Để đạt được mục tiêu này, cần tập trung vào các giải pháp sau:

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã. Mặc dù Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ của UBND xã, song vẫn còn một số điểm chưa được rõ ràng và cần được hoàn thiện. Cần có những văn bản hướng dẫn cụ thể, chi tiết hơn để giúp UBND xã thực hiện tốt hơn các nhiệm vụ của mình, đặc biệt là trong lĩnh vực quản lý đất đai, tài nguyên, môi trường, an ninh trật tự, và các công tác khác liên quan trực tiếp đến đời sống của người dân.

Thứ hai, nâng cao chất lượng hoạt động của tập thể UBND. UBND xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, do vậy việc xây dựng một tập thể đoàn kết, thống nhất là rất quan trọng. Cần tăng cường công tác tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ, kỹ năng lãnh đạo, quản lý, kỹ năng giao tiếp, ứng xử cho tập thể UBND. Đồng thời, cần có những giải pháp để tăng cường sự phối hợp, chia sẻ thông tin giữa các thành viên trong tập thể, tạo môi trường làm việc thân thiện, cởi mở để mỗi thành viên có thể phát huy hết năng lực của mình.

Thứ ba, nâng cao vai trò lãnh đạo, điều hành của Chủ tịch UBND. Chủ tịch UBND là người đứng đầu, trực tiếp điều hành mọi hoạt động của UBND xã. Do đó, việc nâng cao năng lực lãnh đạo, quản lý, điều hành của Chủ tịch UBND là yếu tố then chốt. Cần có những chương trình đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về lý luận chính trị, nghiệp vụ quản lý nhà nước, kỹ năng ra quyết định, giải quyết vấn đề, kỹ năng đàm phán, thương lượng... để Chủ tịch UBND có đủ năng lực để lãnh đạo, chỉ đạo các hoạt động của UBND một cách hiệu quả.

Cuối cùng, cần chú trọng công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nâng cao nhận thức của người dân về vai trò, nhiệm vụ của UBND xã. Điều này sẽ giúp người dân hiểu rõ hơn về chức năng, nhiệm vụ của UBND, từ đó có sự phối hợp, ủng hộ và giám sát hoạt động của UBND một cách hiệu quả hơn.

Tóm lại, hoàn thiện và nâng cao chất lượng hoạt động của UBND xã là quá trình phức tạp, đòi hỏi sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, sự nỗ lực không ngừng của đội ngũ cán bộ, công chức và sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân. Với những giải pháp

đồng bộ, toàn diện, UBND xã sẽ thực sự trở thành một cơ quan hành chính nhà nước vững mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển của địa phương và đất nước.

### **3.2.3. *Đẩy mạnh thực hiện dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã.***

*“Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước”* [23, tr.84-85]. Hiến pháp năm 2013 tại Điều 6 Hiến pháp ghi rõ: *“Nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”* [41, Điều 6]. Quy định này đã củng cố cơ sở hiến định cho việc thúc đẩy dân chủ trực tiếp ở nước ta. Ở xã, việc thực hiện dân chủ đã trải qua quá trình thực hiện Nghị định 29/1998/NĐ-CP, Nghị định 79/2003/NĐ-CP và hiện nay là Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11. Quá trình đó đã thu được những kết quả to lớn nhưng cũng cho thấy những bất cập, tồn tại cần khắc phục như: dân chủ còn nặng tính hình thức, chưa có chế tài đảm bảo... Việc mở rộng thực hiện dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã phải hướng đến để: Nhân dân không những cần được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra mà phải được quyền quyết định và quyết định thực chất các vấn đề ở địa phương mình. Những việc liên quan đến đời sống của người dân thì người dân phải được tự mình quyết định. Đây là đòi hỏi bức thiết trong việc phát huy dân chủ trực tiếp hiện nay.

Để có dân chủ là thực chất thì cần xây dựng nếp sống dân chủ. Nếp sống dân chủ không đơn thuần được hiểu là việc tuân theo đúng những gì đã qui định trong luật, trong qui chế dân chủ, mà đó phải trở thành nhu cầu thường trực, thành hành vi, phong cách của mọi chủ thể thực hiện. Để hình thành nếp sống dân chủ, pháp luật cũng chỉ là một trong nhiều kênh tác động vào ý thức con người, muốn xây dựng nếp sống dân chủ cần chú ý đến các công cụ khác như tuyên truyền, giáo dục qua sách báo, phim ảnh, qua điều lệ của các tổ chức xã hội, đoàn thể... Những điều đó có thể được thực hiện thông qua các biện pháp:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật về dân chủ cơ sở. Cần sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, khắc phục những sơ hở, bất cập trong quá trình thực hiện. Đặc biệt, cần quy định rõ cơ chế phân định thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền và nhân dân, tạo cơ chế giám sát, kiểm soát quyền lực hiệu quả. Bên cạnh đó, cần có chế tài cụ thể, nghiêm khắc để xử lý những trường hợp vi phạm, cản trở việc thực hiện quyền dân chủ của nhân dân.

Thứ hai, tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về dân chủ cơ sở. Cần triển khai đồng bộ, sâu rộng bằng nhiều hình thức phong phú như tập huấn, tài liệu, báo chí, truyền hình... nhằm cung cấp kiến thức, nâng cao nhận thức của cả cán bộ lẫn nhân dân về dân chủ cơ sở. Đồng thời, cần đẩy mạnh những giá trị văn hóa dân tộc tốt đẹp như tinh thần đoàn kết, tương trợ, tự quản để tạo nên môi trường thuận lợi cho dân chủ phát triển.

Thứ ba, hoàn thiện phương thức lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức thực hiện của các cấp ủy đảng, chính quyền. Các cấp ủy, chính quyền cần chủ động, sáng tạo để tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân thực hiện quyền làm chủ. Đồng thời, phải kiên quyết đấu tranh, ngăn chặn những biểu hiện quan liêu, đạo đức thoái hóa trong đội ngũ cán bộ để tránh gây bất bình trong nhân dân. Bên cạnh đó, cần có cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền với Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể để tạo sức mạnh tổng hợp trong việc vận động quần chúng thực hiện dân chủ cơ sở.

Thứ tư, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của chính quyền cơ sở. Triển khai hiệu quả công tác số hóa, ứng dụng các phần mềm quản lý, cổng thông tin điện tử để nâng cao tính công khai, minh bạch. Tận dụng mạng xã hội, ứng dụng trên thiết bị di động để tạo kênh tương tác thuận tiện giữa chính quyền và người dân. Đồng thời, tích cực đào tạo, nâng cao năng lực ứng dụng công nghệ của đội ngũ cán bộ cơ sở.

Thứ năm, khuyến khích, tạo điều kiện và bảo đảm quyền tự quản của cộng đồng dân cư. Người dân cần được làm chủ trực tiếp đối với các công việc chung thông qua các hình thức tự quản cộng đồng. Do đó, cần ban hành cơ chế phân cấp, phân quyền phù hợp để cộng đồng tham gia xây dựng và giám sát các hoạt động xây dựng đô thị, quản lý đất đai, môi trường, giữ gìn an ninh trật tự. Đồng thời, tạo cơ chế để cộng đồng tự đứng ra giải quyết các vấn đề nội bộ như hòa giải tranh chấp, tự giác tuân thủ các quy ước cộng đồng.

Thứ sáu, thực hiện nghiêm túc Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và các văn bản hướng dẫn thi hành. Trong thời gian tới cần tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện Pháp lệnh và nghiên cứu ban hành Luật về thực hiện dân chủ ở xã để nâng cao hiệu quả điều chỉnh, trong đó cần đưa ra được cơ chế xử lý vi phạm đối với những cá nhân thiếu tích cực, cố tình không thực hiện những vấn đề đã được cộng đồng dân cư bàn bạc, thống nhất một cách dân chủ, đúng quy định.

Thứ bảy, nghiên cứu quy định người dân địa phương bầu trực tiếp Chủ tịch UBND xã. Lợi ích của việc bầu trực tiếp chủ tịch UBND có thể thấy rất rõ đó là khi được dân bầu, Chủ tịch UBND xã sẽ tranh thủ được sự ủng hộ của nhân dân nhiều hơn, và đương nhiên trách nhiệm đối với nhân dân cũng cao hơn. Chủ tịch UBND sẽ vừa là người đại diện của nhân dân, cũng đồng thời là người chịu trách nhiệm trực tiếp và cao nhất đối với nhân dân. Chủ tịch UBND sẽ phải chịu trách nhiệm trực tiếp toàn bộ về chính sách phát triển kinh tế, văn hóa xã hội của xã, nhưng đồng thời người Chủ tịch UBND sẽ có điều kiện suy nghĩ nhiều hơn, chủ động hơn trong các quyết sách phát huy lợi thế cạnh tranh của xã mình với xã khác [55, tr.119-121].

Cuối cùng, thường xuyên tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung Hương ước ở các thôn, làng theo hướng không chỉ cụ thể hóa các quy định của pháp luật mà còn là ghi nhận, áp dụng những phong tục, tập quán tốt đẹp của nhân dân ta để đưa Hương trở lại thành công cụ tự quản hữu hiệu và rất dân chủ ở cơ sở. Bởi vì: “Hương ước nếu được tích hợp, bổ sung những nội dung mới nó vẫn còn nguyên giá trị đúng với bản chất của nó là công cụ tự quản, chứa đựng những quy định không trái luật và hỗ trợ cho luật; thực hiện chức năng gìn giữ và phát huy giá trị vật chất và tinh thần của làng xã thời hiện đại” [55, tr.126].

Như vậy, việc đẩy mạnh thực hiện dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã là một vấn đề cấp thiết và cần có những giải pháp đồng bộ, toàn diện. Chỉ khi đẩy mạnh thực hiện dân chủ ổn định, địa phương mới có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ và chức năng của mình.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Thông qua nghiên cứu các nội dung về lý luận ở chương 1 và tìm hiểu thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền xã qua ví dụ xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh ở chương 2, em đưa ra một số phương hướng, quan điểm và các giải pháp chủ yếu để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền xã trong chương này. *Kết quả nổi bật ở chương này chính là em đã đưa ra được những giải pháp cơ bản hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền xã, gồm các nhóm giải pháp: Giải pháp về tổ chức đối với HĐND và UBND, giải pháp về hoạt động của HĐND và UBND; giải pháp về đẩy mạnh thực hiện dân chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã; giải pháp về giải quyết mối quan hệ của chính quyền xã với cơ quan Nhà nước cấp trên, với Đảng uỷ, với MTTQ và các đoàn thể nhân dân, với các thôn, xóm và cuối cùng là nhóm các giải pháp về nguồn lực (về tài chính, về nguồn nhân lực, về cơ chế chính sách, về cơ sở vật chất). Trong đó, theo quan điểm của em thì các giải pháp về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND xã là những giải pháp quan trọng nhất.*

## KẾT LUẬN

Xã Yên Phụ, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh, là một đơn vị hành chính có vị trí địa lý thuận lợi, nền kinh tế phát triển dựa trên nền tảng nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ. Về thực trạng tổ chức, HĐND xã ở đây được tổ chức theo mô hình có Thường trực HĐND, hai Ban (Pháp chế và Kinh tế - Xã hội) và đại biểu. Tuy nhiên, đội ngũ đại biểu vẫn còn hạn chế về chất lượng, trình độ và cơ cấu thành phần. Hoạt động của HĐND đã được triển khai theo quy định nhưng chất lượng kỳ họp, hoạt động của các Ban, công tác chất vấn, giám sát và tiếp xúc cử tri chưa thực sự hiệu quả. Về UBND xã, cơ cấu tổ chức gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên với số lượng phụ thuộc loại đơn vị hành chính. Hoạt động của UBND được tiến hành theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch.

Mặc dù là cấp thấp nhất trong các cấp chính quyền địa phương nhưng chính quyền cấp xã luôn có vai trò rất quan trọng. Hoàn thiện, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã luôn là vấn đề phức tạp bởi tính chất, vị trí cũng như số lượng đơn vị hành chính cấp xã trong cả nước rất lớn, ở mỗi vùng, miền thì các xã, thị trấn là có những đặc điểm riêng có của mình đòi hỏi tổ chức và hoạt động của chính quyền phải có sự phù hợp. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm thực hiện để đáp ứng yêu cầu phát triển trong mỗi giai đoạn lịch sử cụ thể của đất nước, nhất là trong thời kỳ đẩy mạnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập ngày càng sâu rộng với quốc tế hiện nay. Để thực hiện tốt việc đó, căn cứ vào chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước, mỗi địa phương đều cần phải xây dựng cho mình những chủ trương và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã một cách phù hợp với thực tiễn.

Nhằm khắc phục những tồn tại trên, đề tài đã đưa ra các phương hướng, quan điểm và giải pháp chủ yếu để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền xã tại địa bàn nghiên cứu. Trong đó, em nhấn mạnh đến những giải pháp cơ bản về tổ chức và hoạt động đối với HĐND và UBND xã - những giải pháp được xem là quan trọng nhất. Bên cạnh đó, đề tài cũng chỉ ra các nhóm giải pháp khác như đẩy mạnh dân chủ cơ sở, giải quyết mối quan hệ của chính quyền với các cơ quan, tổ chức khác và giải pháp về nguồn lực bảo đảm cho hoạt động của chính quyền xã. Tổng thể các giải pháp này hướng tới việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của chính quyền xã, góp phần thực hiện tốt hơn nữa chức năng quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân tại cơ sở.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2011), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI*, NXB Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
2. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2013), *Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Hội nghị T.Ư 7 (khóa XI) một số vấn đề về tiếp tục hoàn thiện, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở*, Hà Nội.
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2013), *Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội*, Hà Nội.
4. Chi Cục Thống kê huyện Yên Phong (2013), *Báo cáo kết quả điều tra dân số giữa kỳ năm 2013*, Bắc Ninh.
5. Chính phủ (1993), *Nghị định 46/CP ngày 23/6/1993 của Chính phủ về chế độ sinh hoạt phí đối với cán bộ xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
6. Chính phủ (1995), *Nghị định số 50/CP ngày 26/7/1995 của Chính phủ về chế độ sinh hoạt phí đối với cán bộ xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
7. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (1998), *Quyết định số 1464/1998/QĐ- UB ngày 24/7/1998 về việc ban hành quy định số lượng, cơ cấu và chế độ, chính sách đối với cán bộ xã trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh*, Bắc Ninh.
8. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (2004), *Quyết định số 2519/QĐ-CT ngày 09/8/2004 về việc giao số lượng cán bộ chuyên trách, công chức xã, phường, thị trấn*, Bắc Ninh.
9. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (2007), *Quyết định số 1846/QĐ-UBND ngày 25/5/2007 về việc phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn*, Bắc Ninh.
10. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (2010), *Quyết định số 619/2010/QĐ-UBND ngày 11/02/2010 quy định về chức danh, số lượng, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở xã trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh*, Bắc Ninh.
11. Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (2010), *Quyết định số 1630/QĐ-UBND ngày 14/5/2010 về việc giao số lượng cán bộ, công chức xã, thị trấn thuộc huyện Yên Phong*, Bắc Ninh.
12. Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh (2011), “Sửa đổi Hiến pháp: Nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, (3).
13. Chính phủ (1998), *Nghị định số 58/1998/NĐ-CP ngày 13/8/1998 ban hành Điều lệ Bảo hiểm y tế*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2003), *Nghị định số 121/2003/NĐ-CP ngày 21/10/2003 về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2004), *Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 quy định số lượng Phó Chủ tịch và cơ cấu UBND các cấp*, Hà Nội.