

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC QUẢN LÝ VÀ CÔNG NGHỆ HẢI PHÒNG

---



# **KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP**

**NGÀNH LUẬT**

**HẢI PHÒNG - 2023**

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

TRƯỜNG ĐẠI HỌC QUẢN LÝ VÀ CÔNG NGHỆ HẢI PHÒNG

---

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN  
DÂN CẤP XÃ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ  
HẢI PHÒNG**

**KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC HỆ CHÍNH QUY**

**NGÀNH LUẬT**

**Sinh viên : Tống Ngọc Huân**

**Giảng viên hướng dẫn: Ths. Vũ Thị Thanh Lan**

**HẢI PHÒNG – 2023**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**  
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC QUẢN LÝ VÀ CÔNG NGHỆ HẢI PHÒNG**

---

**NHIỆM VỤ ĐỀ TÀI TỐT NGHIỆP**

Sinh viên: **Tổng Ngọc Huân**

Mã SV: **1817905002**

Lớp : **PLH2201**

Ngành : **Luật**

Tên đề tài: **Tổ chức và hoạt động của ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng.**

# NHIỆM VỤ ĐỀ TÀI

## 1. Nội dung và các yêu cầu cần giải quyết trong nhiệm vụ đề tài tốt nghiệp:

- *Thứ nhất*, Cơ sở pháp lý về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã.

- *Thứ hai*, phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng qua đó rút ra các kết luận đánh giá và kinh nghiệm đúc kết;

- *Thứ ba*, xây dựng và đề xuất hoàn thiện pháp luật về UBND cấp xã từ thực tiễn tổ chức và hoạt động tại thành phố Hải Phòng.

## 2. Các tài liệu, số liệu cần thiết:

1. Chính phủ (2008), Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP về chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.
2. Đại học Luật Hà Nội (2020), Giáo trình: Lý luận về Nhà nước và Pháp luật, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Đại học Quốc gia Hà Nội (2017), Nhà nước kiến tạo phát triển - Lý luận và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam, Hà Nội.
4. Hiến pháp năm 2013
5. Hiến pháp nước Cộng hòa phường hội chủ nghĩa Việt Nam, năm 2013.
6. Luật Cán bộ công chức, năm 2018.
7. Báo cáo của cục thống kê Hải Phòng năm 2019
8. Luật Giám sát hoạt động của Quốc Hội và HĐND, năm 2015.
9. Luật Tổ chức chính quyền địa phương, năm 2015.
10. Luật Tổ chức HĐND và UBND, năm 2003.
11. Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật tổ chức Chính phủ và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.

## 3. Địa điểm thực tập tốt nghiệp:

- thành phố Hải Phòng.

# CÁN BỘ HƯỚNG DẪN ĐỀ TÀI TỐT NGHIỆP

Họ và tên : Vũ Thị Thanh Lan.

Học hàm, học vị : Thạc sỹ.

Cơ quan công tác : Trường Đại học Quản lý và Công nghệ Hải Phòng.

Nội dung hướng dẫn: Tổ chức và hoạt động của ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng.

Đề tài tốt nghiệp được giao ngày 05 tháng 12 năm 2022

Yêu cầu phải hoàn thành xong trước ngày 18 tháng 03 năm 2023

Đã nhận nhiệm vụ ĐTTN

*Sinh viên*

Đã giao nhiệm vụ ĐTTN

*Giảng viên hướng dẫn*

**Tổng Ngọc Huân**

*Hải Phòng, ngày tháng năm 2022*

**XÁC NHẬN CỦA KHOA**

## LỜI CẢM ƠN

Trước hết, em xin chân thành cảm ơn các quý Thầy, Cô ngành luật Đại học Quản lý và Công nghệ Hải Phòng cùng lãnh đạo trường và các, quý Thầy, Cô các phòng ban đã tận tình giảng dạy, tạo điều kiện giúp đỡ em trong suốt quá trình học tập, nghiên cứu tại trường..

Em xin chân thành cảm ơn sâu sắc và kính trọng đến Ths. Vũ Thị Thanh Lan, người đã tận tình hướng dẫn và tạo mọi điều kiện thuận lợi giúp đỡ em trong suốt quá trình thực hiện và hoàn thiện khóa luận.

Em xin chân thành cảm ơn đến các cơ quan chính quyền trên địa thành phố Hải Phòng đã cung cấp số liệu, giúp em hoàn thành phiếu khảo sát, điều tra, tìm hiểu về tình hình tổ chức uỷ ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố.

Em xin chân thành cảm ơn gia đình, đồng nghiệp, bạn bè đã động viên, tạo điều kiện để em tham gia học tập và nghiên cứu.

Mặc dù đã cố gắng, nhưng do lần đầu làm khóa luận và khả năng của bản thân còn hạn chế nên luận văn không tránh khỏi những thiếu sót. Xin kính mong nhận được sự góp ý của quý Thầy, Cô và các bạn để nội dung của luận văn được hoàn chỉnh hơn.

Xin trân trọng cảm ơn!

## MỤC LỤC

### MỞ ĐẦU 1

### **CHƯƠNG I: PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ 4**

1.1 Lược sử phát triển, vị trí, vai trò của UBND cấp xã ở Việt Nam 4

1.1.1 Lược sử phát triển của UBND cấp xã 4

1.1.2 Vị trí, vai trò của UBND cấp xã 7

1.1.3 Mối quan hệ của UBND cấp xã với hệ thống chính trị ở cơ sở 9

1.2 Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã theo quy định của pháp luật Việt Nam 12

1.2.1 Khái niệm, đặc điểm pháp lý của UBND xã 12

1.2.2 Cơ cấu tổ chức của UBND cấp xã: 14

1.2.3 Nhiệm kỳ UBND xã: 15

1.2.4 Chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của UBND xã 16

1.2.5 Nội dung phương pháp hoạt động: 17

### **CHƯƠNG II: TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA UBND CẤP XÃ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG 20**

2.1 Đặc điểm chung của thành phố Hải Phòng 20

2.2 Thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Hải Phòng 21

2.2.1 Tổ chức UBND cấp xã tại thành phố Hải Phòng 21

2.2.2 Hoạt động của UBND xã tại thành phố Hải Phòng. 25

2.3 Những tồn tại trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại TP Hải Phòng 28

2.4 Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã 33

2.4.1 Yếu tố khách quan 33

2.4.2 Yếu tố chủ quan 35

### **CHƯƠNG III: MỘT SỐ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ UBND CẤP XÃ TỪ THỰC TIỄN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG TẠI THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG 37**

3.2 Đề xuất hoàn thiện pháp luật về tổ chức và đổi mới hoạt động đối với UBND cấp xã 37

3.2.1 Định hướng hoàn thiện 37

3.2.2 Nhóm giải pháp chung 41

3.2.3 Nhóm giải pháp cụ thể đối với UBND cấp xã tại thành phố Hải Phòng 47

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 54



## DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

CB, CC : Cán bộ, công chức

ĐC - NN -XD &MT : Địa chính - Nông nghiệp - Xây dựng và Môi trường

HĐND : Hội đồng nhân dân

UBND : Ủy ban nhân dân

MTTQ : Mặt trận tổ quốc

QPPL : Quy phạm pháp luật

XHCN : Xã hội chủ nghĩa

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

TP Hải Phòng :Thành phố Hải Phòng

## MỞ ĐẦU

Nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta đòi hỏi phải tiếp tục cải cách, đổi mới mạnh mẽ bộ máy nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương. Trong những năm qua, Đảng ta xây dựng và ban hành Nghị quyết quan trọng trong lĩnh vực cải cách bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn cải cách bộ máy nhà nước cho thấy hệ thống chính quyền địa phương chưa được quan tâm cải cách đúng mức đặc biệt là cấp chính quyền cơ sở. Một số giải pháp đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương không thật sự tạo ra những đổi mới có tính đột phá, có rất nhiều vấn đề đang đặt ra cần phải đi sâu nghiên cứu và tìm giải pháp khắc phục. Chính quyền địa phương của Việt Nam là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất, bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra và các cơ quan, tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hòa giữa lợi ích nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước. Chính quyền địa phương ở Việt Nam gồm 3 cấp đó là: tỉnh, huyện và xã. Trong đó, cấp xã có ảnh hưởng lớn tới tính hiệu quả của các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, có ý nghĩa vô cùng to lớn với việc củng cố sự phát triển bền vững của xã hội, đảm bảo dân chủ và nâng cao đời sống nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: “Cấp xã là cấp gần dân nhất, là nền tảng của hành chính. Cấp xã làm được việc thì mọi việc đều xong xuôi”. Chính vì vậy, chính quyền cấp xã mà trung tâm là UBND cấp xã đóng vai trò vô cùng quan trọng trong hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam. Trong những năm gần đây, hoạt động của UBND cấp xã đã có những mặt tiến bộ rõ nét, có sự chuyển biến rõ rệt, nhất là sự chuyển biến cả về tổ chức và hoạt động về nhận thức, tư duy, phong cách lãnh đạo quản lý không còn thụ động hành chính như trước. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động của UBND cấp xã còn chưa được chuyên sâu, thiếu ổn định về nhân sự; tình trạng lãng phí, hình thức trong hoạt động quản lý vẫn phổ biến. Bên cạnh đó, trình độ quản lý, chuyên môn, nghiệp

vụ của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã còn nhiều hạn chế, luôn rơi vào trạng thái lúng túng, ngỡ ngàng trước sự thay đổi và xu thế phát triển chung của thời đại, dẫn đến hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội.

Khẳng định tầm quan trọng của Ủy ban nhân dân cấp xã trong hệ thống chính trị ở nước ta. Nghị quyết Trung ương 5 khoá IX đã đề ra phương hướng “đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị cơ sở ở xã, thị trấn”. Nghị quyết chỉ đạo: “Cần nâng cao hiệu lực của cơ quan hành chính theo hướng đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan hành chính cấp xã”. Gần đây, tại hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khoá X đã ban hành Nghị quyết số 17- NQ/TW ngày 01/08/2007 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước trong đó có UBND cấp xã. Hiến pháp năm 2013 ra đời tiếp tục khẳng định: “ Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do luật định”, tiếp theo đó ngày 19 tháng 6 năm 2015 tại kỳ họp thứ 9 – Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2016, trong đó quy định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã “ Xây dựng, trình HĐND xã quyết định các nội dung 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”. Đó là những cơ sở quan trọng để chúng ta tiếp tục xây dựng chiến lược cải cách, nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Nhận thức được tầm quan trọng của Ủy ban nhân dân cấp xã trong hệ thống chính trị ở nước ta, góp phần thực hiện mục tiêu “ Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng văn minh”. Vì vậy, em đã chọn đề tài “ Tổ chức và hoạt động của ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng” để làm khóa luận tốt nghiệp.

## **Phạm vi nghiên cứu**

Khóa luận tập trung nghiên cứu khía cạnh pháp lý về tổ chức hoạt động của UBND cấp xã ở Việt Nam nói chung và Hải Phòng nói riêng.

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

Phạm vi không gian: việc nghiên cứu tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã được giới hạn nghiên cứu thực tiễn tại địa phương là Thành phố Hải Phòng .

## **Phương pháp nghiên cứu**

Khóa luận dựa trên cơ sở lý luận về khoa học tổ chức nhân sự, khoa học quản lý với các phương pháp tổng hợp, phân tích, so sánh, thống kê... để làm sáng tỏ những luận điểm được đưa ra.

## **Bố cục khóa luận**

Khóa luận gồm phần mở đầu, 3 chương, kết luận, tài liệu tham khảo.

**Chương 1: Pháp luật về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã.**

**Chương 2: Thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng.**

**Chương 3: Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật về UBND cấp xã từ thực tiễn tổ chức và hoạt động tại thành phố Hải Phòng.**

# **CHƯƠNG I: PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ**

## **1.1 Lược sử phát triển, vị trí, vai trò của UBND cấp xã ở Việt Nam**

### **1.1.1 Lược sử phát triển của UBND cấp xã**

Trong hệ thống bộ máy nhà nước ở nước ta, cấp xã là cấp chính quyền cơ sở có vị trí, vai trò rất quan trọng. xã là điểm cuối cùng của hệ thống chính quyền nhà nước, là nơi hàng ngày chính quyền gắn bó, tiếp xúc mật thiết với nhân dân, mọi chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đều bắt nguồn từ đây và cũng chính từ đây các chủ trương, chính sách đó đi vào cuộc sống. Sự hình thành và phát triển của Chính quyền địa phương qua các thời kỳ lịch sử của đất nước có thể phân thành 5 giai đoạn, mỗi giai đoạn như sau:

Giai đoạn thứ nhất: Từ sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945 đến năm 1960. Đây là giai đoạn đầu tiên của quá trình xây dựng chính quyền sau khi nước ta giành độc lập. Giai đoạn này Hiến pháp năm 1946 được ban hành và quy định chính quyền địa phương ở Việt Nam gồm có: Hội đồng nhân và Ủy ban hành chính. Hội đồng nhân dân, một thiết chế của chính quyền địa phương được tổ chức ở cấp xã, cấp tỉnh; cấp bộ và cấp huyện không có thiết chế Hội đồng nhân dân. Ủy ban hành chính được tổ chức ở các cấp chính quyền địa phương.

Trong giai đoạn này, đã có sự phân biệt tương đối rạch ròi giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị; cấp huyện là cấp trung gian, không có HĐND; vai trò của Ủy ban hành chính được đề cao; cơ cấu tổ chức gọn nhẹ. Chính quyền lúc bấy giờ gồm HĐND và Ủy ban hành chính, trong đó HĐND là cơ quan quyền lực do dân cử ra, bầu ra Ủy ban hành chính và Ủy ban hành chính chịu trách nhiệm trước HĐND; các cơ quan chuyên môn đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Ủy ban hành chính.

Giai đoạn thứ hai: Từ 1960 đến 1980, là giai đoạn có khá nhiều nét đặc biệt trong tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương để bảo đảm song

song hai nhiệm vụ: vừa xây dựng kinh tế, xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc, vừa thực hiện công cuộc đấu tranh giải phóng miền Nam thống nhất đất nước. Tổ chức và hoạt động của chính quyền thể hiện rõ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa; pháp luật đề cao vai trò của HĐND; cơ cấu tổ chức có xu hướng tăng mạnh so với trước đây; không có sự phân biệt chính quyền đô thị và nông thôn, nhưng ở các khu vực miền núi có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống được thành lập các khu tự trị. Cụ thể Hiến pháp năm 1959 quy định: Chính quyền địa phương được tổ chức tại cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và bổ sung quy định thành lập khu tự trị. Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính được tổ chức ở các cấp chính quyền địa phương và khu tự trị.

Tuy nhiên cùng với nó là chế độ bao cấp và sản xuất theo kế hoạch từ trên xuống, dẫn đến nạn quan liêu, tham nhũng trong bộ máy quản lý cấp dưới, quyền làm chủ của nhân dân bị xâm phạm.

Giai đoạn thứ ba: Từ năm 1980 đến 1992, là giai đoạn tiền hành xây dựng xã hội chủ nghĩa trong cả nước. Hiến pháp năm 1980 quy định số cấp chính quyền địa phương vẫn giữ nguyên 03 cấp; nhưng bỏ quy định thành lập khu tự trị và đổi tên Ủy ban hành chính thành Ủy ban nhân dân. Đặc trưng của giai đoạn này là việc tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương theo mô hình của Liên-Xô (cũ); chỉ các cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra mới được thừa nhận là cơ quan quyền lực nhà nước; triệt để tuân thủ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa; tổ chức chính quyền ở các cấp cơ bản giống nhau... Do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan nên Chính quyền địa phương giai đoạn này không được phát huy, dân chủ trở nên hình thức. Tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương đều rập khuôn theo chính quyền Trung ương. Tình hình đó dẫn đến chính quyền cấp xã rơi vào tình trạng lúng túng về phương thức hoạt động. Để khắc phục những khiếm khuyết đó, Nhà nước đã có những văn bản quy định nhiệm vụ, chức năng của các cấp chính quyền địa phương.

Giai đoạn thứ tư: Từ 1992 đến 2013. Với sự nhận thức mới về bộ máy nhà nước, xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa nên các cấp Chính quyền địa phương đã chủ động, sáng tạo hơn, phát huy dân chủ

nhều hơn trong tổ chức và hoạt động. Hiến pháp năm 1992 quy định về tổ chức chính quyền địa phương có 03 cấp: Cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã cụ thể hóa "Hiến pháp 92" về quy định các cấp chính quyền địa phương khác nhau về phạm vi, mức độ cụ thể về các nhiệm vụ, quyền hạn; Hội đồng nhân dân các cấp có chức năng quyết định, giám sát; Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước tại các địa phương trên địa bàn quản lý. Điểm khác biệt của các cấp chính quyền địa phương thể hiện rõ nét tại cấp huyện là cấp trung gian và cấp xã (xã, thị trấn) có sự lồng ghép một số lĩnh vực quản lý nhà nước gần nhau.

Giai đoạn thứ năm: Từ năm 2013 đến nay với Hiến pháp mới 2013 và sự ra đời của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 (sau đây gọi chung là Luật Tổ chức chính quyền địa phương). Chính quyền địa phương đã có nhiều đổi mới cả về tổ chức và hoạt động. Việc phân cấp, phân quyền và ủy quyền tuy vẫn còn nhiều lúng túng và có nhiều vấn đề cần rút kinh nghiệm, chỉnh sửa, bổ sung, song đã cơ bản bảo đảm thiết lập các nguyên tắc về tính chất, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương. Các cơ quan trong bộ máy chính quyền địa phương tương đối ổn định, phù hợp với tính chất có hiệu lực lâu dài của Hiến pháp. Khắc phục những vướng mắc, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong thời gian qua và là cơ sở Hiến định để cụ thể hóa trong Luật tổ chức chính quyền địa phương đồng thời đã phần nào "cởi trói" cho chính quyền địa phương, nhất là đối với cấp xã nói riêng và cấp xã nói chung.

Ở Việt Nam, Ủy ban nhân dân là khái niệm được dùng từ khi có Hiến pháp năm 1980 đến nay, còn theo Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1946 cơ quan này được gọi là Ủy ban hành chính. Theo pháp luật hiện hành Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra, gồm chủ tịch, các phó chủ tịch và ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân là đại biểu hội đồng nhân dân, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân không nhất thiết phải là đại biểu hội đồng nhân dân. Kết quả bầu thành viên của Ủy ban nhân dân phải được Chủ tịch Ủy ban

nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn, kết quả bầu các thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được Thủ tướng chính phủ phê chuẩn.

Như vậy, qua các giai đoạn phát triển, mô hình tổ chức và hoạt động của ủy ban nhân dân ở nước ta mang những đặc trưng riêng. Thực tiễn cũng đã chỉ ra được những điểm hợp lý, những bài học kinh nghiệm rất có giá trị cho quá trình nghiên cứu, xây dựng một mô hình tổ chức ủy ban nhân dân hoạt động có hiệu lực, hiệu quả trong thời gian tới.

### **1.1.2 Vị trí, vai trò của UBND cấp xã**

Chính quyền địa phương cấp xã ở Việt Nam có vai trò hai mặt. Một mặt với tư cách là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước thống nhất, chính quyền cấp xã thay mặt nhà nước tổ chức quyền lực, thực thi nhiệm vụ quản lý trên địa bàn lãnh thổ của xã đó. Mặt khác, Chính quyền địa phương ở xã do nhân dân xã đó bầu ra để thực hiện các nhiệm vụ ở địa phương nhằm phục vụ nhu cầu của nhân dân xã trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, pháp luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Vai trò này thể hiện trên nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước. Trong đó, tập trung thống nhất là yếu tố có tính chủ đạo. Tư tưởng cơ bản trong tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc đó vừa đảm bảo sự tập trung thống nhất, vừa phát huy vai trò chủ động, tích cực của cấp xã .

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định. (Điều 111). Theo đó, chính quyền cấp xã bao gồm: HĐND và UBND cấp xã . Đây là cấp chính quyền có số lượng lớn nhất và có đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội đa dạng nhất trong các loại hình đơn vị hành chính ở nước ta hiện nay. Chính quyền cấp xã là cầu nối giữa nhà nước với các tổ chức và cá nhân trong xã , đại diện cho nhà nước, để thực thi quyền lực nhà nước, triển



khai, tổ chức thực hiện những chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước ở xã .

Như đã đề cập, theo mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam 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. 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.

Có thể thấy rằng, cũng như các cơ quan Nhà nước khác, trong mọi hoạt động của mình, HĐND và UBND xã phải chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng và chịu sự lãnh đạo của Đảng bộ cơ sở ở xã mà thường xuyên và trực tiếp là Ban Chấp hành Đảng bộ cấp xã. Ban Chấp hành Đảng bộ xã thực hiện vai trò lãnh đạo đối với HĐND và UBND xã bằng chủ trương, nghị quyết và các biện pháp lớn, bằng việc thực hiện quyền kiểm tra việc chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách, chỉ thị, nghị quyết của Đảng. Sự lãnh đạo của cấp uỷ ở xã còn được thực hiện thông qua những đảng viên phụ trách và các đồng chí đảng viên đảm nhiệm các chức vụ cũng như tham gia các vị trí công tác trong HĐND và UBND. Căn cứ vào Nghị quyết của Đảng bộ, HĐND và UBND xã xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách hàng năm báo cáo Ban Chấp hành Đảng bộ xem xét, cho ý kiến trước khi trình HĐND xem xét, quyết định. HĐND và UBND xã định kỳ báo cáo với Ban Chấp hành Đảng bộ về tình hình, kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kết quả tổ chức thực hiện các chủ trương lớn mà Đảng bộ đề ra.

Nhận thức được vai trò quan trọng của chính quyền trong quản lý, điều hành các quá trình kinh tế - xã hội và an ninh, trật tự, trong đó có quản lý phát

triển xã hội trên địa bàn, Đảng và Nhà nước ta luôn có sự quan tâm đặc biệt đến công tác kiện toàn hệ thống chính trị cơ sở nói chung và chính quyền xã nói riêng. Các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đã từng bước đạt được những kết quả nhất định, đời sống người dân ngày càng được nâng lên, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội được cải thiện, các vấn đề xã hội ở xã đang dần được giải quyết.

### **1.1.3 Môi quan hệ của UBND cấp xã với hệ thống chính trị ở cơ sở**

#### ***Quan hệ với Hội đồng nhân dân cấp xã***

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

Thứ nhất, xét trong mối quan hệ về mặt tổ chức: giữa UBND cấp xã với HĐND cấp xã thì HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có quyền thành lập ra UBND cấp xã thông qua con đường bầu cử, cụ thể theo Điều 33 Luật TCCQP năm 2019 thì HĐND cấp xã có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND và các Ủy viên UBND cấp xã, hay nói theo cách khác việc thiết lập nên các chức danh của UBND cấp xã là do HĐND cùng cấp quyết định. Tuy đây là hai cơ quan khác biệt nhưng giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã là một cơ cấu thống nhất trong hệ thống chính quyền địa phương nhưng có chức năng khác nhau, cụ thể là HĐND cấp xã ban hành ra Nghị quyết và giám sát hoạt động của UBND cấp xã, trong khi đó

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

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

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

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

HĐND, xây dựng đề án trình HĐND xem xét quyết định. HĐND có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các thành viên trong UBND. Khi quyết định

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

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

#### ***Quan hệ với Ủy ban nhân dân cấp trên:***

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

#### ***Quan hệ với các tổ chức chính trị xã hội khác:***

Trong hoạt động của mình, HĐND và UBND phối hợp chặt chẽ với Mặt

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

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

## **1.2 Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã theo quy định của pháp luật Việt Nam**

### **1.2.1 Khái niệm, đặc điểm pháp lý của UBND xã**

\*Khái niệm UBND cấp xã:

Theo Điều 8 của Luật TCCQĐP năm 2015, Ủy ban nhân dân 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 nhân dân địa phương, Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Ủy ban nhân dân gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên, số lượng cụ thể Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp do Chính phủ quy định.

Từ quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương, có thể thấy rằng, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, do HĐND cấp xã bầu ra, chịu trách nhiệm trước HĐND cấp xã và cơ quan nhà nước cấp trên về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có thẩm quyền chung, hoạt động với tư cách:

- Cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp;
- Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Với tư cách là cơ quan chấp hành của HĐND cấp xã: UBND cấp xã chịu sự giám sát của HĐND cấp xã, chịu trách nhiệm và báo cáo các hoạt động của mình trước HĐND cấp xã.

Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương: UBND cấp xã có nhiệm vụ triển khai thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống, quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội và dân cư trên địa bàn.

UBND cấp xã chính là đầu mối giải quyết các công việc thường ngày của nhân dân và có quan hệ trực tiếp và gắn bó mật thiết với nhân dân, là cầu nối để chuyển tải mọi chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống. Vì vậy hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã có ảnh hưởng rất lớn tới sự thành công của các chủ trương, chính sách được hoạch định từ cấp trên và quyền, lợi ích của nhân dân trên địa bàn quản lý.

Nước ta đã chuyển sang cơ chế quản lý mới trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa càng đòi hỏi vai trò, nhiệm vụ của UBND cấp xã phải được chú trọng.

\*Các đặc trưng cơ bản của UBND cấp xã:

Một là, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, do HĐND xã bầu ra, chịu trách nhiệm trước HĐND cấp xã và UBND cấp trên về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Hai là, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có thẩm quyền chung, hoạt động với tư cách: Cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp; Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và với tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND xã thì UBND cấp xã chịu sự giám sát của HĐND xã, chịu trách nhiệm và báo cáo các hoạt động của mình trước HĐND xã.

Ba là, UBND cấp xã có nhiệm vụ triển khai thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống, quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội và dân cư trên địa bàn.

Bốn là, UBND cấp xã chính là đầu mối giải quyết các công việc thường ngày của nhân dân và có quan hệ trực tiếp và gắn bó mật thiết với nhân dân, là cầu nối để chuyển tải mọi chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống. Vì vậy mà chất lượng hoạt động của UBND cấp xã có ảnh hưởng rất lớn tới sự thành công các chủ trương, chính sách được hoạch định từ cấp trên và quyền, lợi ích của nhân dân trên địa bàn.

Năm là, hoạt động của UBND cấp xã là mối tương quan giữa kết quả thu được (đầu ra) sao cho tối đa so với chi phí thực hiện kết quả đó (đầu vào) sao cho tối thiểu. Đổi mới phương thức hoạt động của UBND cấp xã là việc nghiên cứu thực trạng hoạt động của UBND cấp xã cùng với các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động như điều kiện tự nhiên, cơ chế hoạt động, đội ngũ cán bộ, công chức, văn hóa,... để tìm ra các nguyên nhân từ đó có những giải pháp phù hợp.

### **1.2.2 Cơ cấu tổ chức của UBND cấp xã**

Theo Điều 34 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân xã UBND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên, số lượng cụ thể Phó Chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định.

Theo đó:

- Ủy ban nhân dân xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an.

- Ủy ban nhân dân xã loại I, loại II có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại III có một Phó Chủ tịch.

Số lượng thành viên trong UBND được quy định tại Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và khoản 2 Điều 3 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/1/2016 và Nghị định 69/2020/NĐ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về việc quy định số lượng Phó Chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND. Theo đó, ủy viên UBND cấp xã gồm có Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách công an.

Luật Tổ chức Chính quyền địa phương quy định HĐND bầu Chủ tịch UBND theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND. Chủ tịch UBND được bầu tại kỳ họp thứ nhất của HĐND theo thể thức bỏ phiếu kín, phải được quá bán tổng số đại biểu HĐND có mặt biểu quyết tán thành. Thông thường, Chủ tịch UBND xã đồng thời là Phó Bí thư Đảng ủy xã, nhưng không nhất thiết là đại biểu HĐND.

HĐND bầu Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND theo giới thiệu của Chủ tịch UBND. Phó Chủ tịch UBND, ủy viên UBND không nhất thiết là đại biểu HĐND. Kết quả bầu các thành viên của UBND phải được chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn.

UBND cấp xã không có các cơ cấu trực thuộc mà chỉ có các chức danh chuyên trách các mảng công việc thuộc nhiệm vụ quyền hạn của UBND cấp xã bao gồm các năng công việc với các chức danh chuyên trách tương ứng : Tư pháp - Hộ tịch; Địa chính - Xây dựng - Đô thị - Môi trường; Tài chính - Kế toán; Văn phòng - Thống kê; Văn hóa - Xã hội; Quân sự; Công an.

### **1.2.3 Nhiệm kỳ UBND xã**

Theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương: Nhiệm kỳ của Ủy ban nhân dân là 5 năm, theo nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Khi Hội



đồng nhân dân hết nhiệm kỳ, Ủy ban nhân dân tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Hội đồng nhân dân khóa mới bầu ra Ủy ban nhân dân khóa mới.

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

Chức năng: Chức năng chính của Ủy ban nhân dân cấp xã đó là quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn xã trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội và an ninh quốc phòng theo các chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của nhà. Với tính chất là cơ quan chấp hành của HĐND, chịu trách nhiệm trước UBND Huyện, UBND xã thực hiện nhiệm vụ tương đối toàn diện, thực hiện sự quản lý trên mọi mặt của đời sống nhân dân trong xã: kinh tế; xây dựng, giao thông vận tải; giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá và thể dục thể thao; quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và thi hành pháp luật ở địa phương; chính sách tôn giáo; thi hành pháp luật. Các chức năng cụ thể bao gồm

- Tổ chức và hướng dẫn cho nhân dân, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội trên địa bàn thực hiện tốt các chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước. Tạo điều kiện cho nhân dân làm ăn và phát triển kinh tế địa phương, nắm bắt rõ các tâm tư, nguyện vọng của người dân để nhanh chóng giải quyết hoặc phản ánh lên cấp trên.

- Kiểm tra và giám sát việc thực hiện các chủ trương, chính sách của đảng và nhà nước tại các cơ quan, tổ chức ở Địa phương

- Tổ chức thực hiện tốt các kế hoạch về kinh tế xã hội và kế hoạch ngân sách xã được Ủy ban nhân dân cấp huyện giao hằng năm. Xây dựng dự toán ngân sách năm sau trình UBND huyện phê duyệt.

Nhiệm vụ của UBND cấp xã

Theo Điều 63 Luật tổ chức chính quyền địa phương nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân xã được quy định như sau:

- Xây dựng, trình HĐND xã quyết định một số nội dung thuộc nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND xã như:

+ Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã.

+ Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã.

+ Thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm của xã trước khi trình Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã; điều chỉnh dự toán ngân sách xã trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã trong phạm vi được phân quyền.

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

- Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương trên cơ sở số ngân sách đã được phê duyệt.

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền cho Ủy ban nhân dân xã

Như vậy, với chức năng và nhiệm vụ của mình, UBND xã là cơ quan có vai trò quan trọng trong bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Đây là cầu nối đảm bảo tính thống nhất cũng như toàn diện trong công tác quản lý hành chính nhà nước từ Trung ương tới địa phương. Qua đó, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm quyền và nghĩa vụ công dân, góp phần xây dựng đời sống vật chất và tinh thần trong sáng, vững mạnh cho người dân.

### **1.2.5 Nội dung phương pháp hoạt động**

Về phương thức hoạt động của UBND cấp xã được quy định tại Khoản 2 Điều 3 Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã Ban hành kèm theo Quyết định

số 77/2006/QĐ-TTg ngày 13 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ) như sau:

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

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

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

Ngoài ra, UBND họp bất thường trong các trường hợp sau đây: do Chủ tịch UBND quyết định; theo yêu cầu của Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp; theo yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số thành viên UBND. Bên cạnh đó, theo Điều 116 Luật TCCQĐP năm 2015, để bảo đảm tính khách quan, đúng đắn và chính xác trong việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã thì trong phiên họp của UBND cấp xã đại diện Thường trực HĐND cấp xã được mời tham dự phiên họp UBND cùng cấp, Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương, đại diện các Ban của HĐND được mời tham dự phiên họp UBND cùng cấp khi bàn về các vấn đề có liên quan. UBND cấp xã sẽ bàn bạc, thảo luận và quyết định theo đa số để giải quyết các vấn đề như: xây dựng, trình HĐND xã, phường, thị trấn quyết định các nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND cùng cấp gồm: ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã, phường, thị trấn; quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã; điều chỉnh dự toán ngân sách xã, phường, thị

trần trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã, phường, thị trấn; quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã, phường, thị trấn trong phạm vi được phân quyền; tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐND xã; tổ chức thực hiện ngân sách địa phương; Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền cho UBND xã, phường và thị trấn... Ngoài ra, với địa vị pháp lý là một trong hai cơ quan chính quyền địa phương ở xã, UBND cấp xã còn có các nhiệm vụ, quyền hạn sau: tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn xã; quyết định những vấn đề của xã trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền; chịu trách nhiệm trước chính quyền địa phương cấp huyện về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở xã; quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn xã.

## **CHƯƠNG II: TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA UBND CẤP XÃ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG**

### **2.1 Đặc điểm chung của thành phố Hải Phòng**

Hải Phòng là thành phố duyên hải nằm ở hạ lưu của hệ thống sông Thái Bình thuộc đồng bằng sông Hồng có vị trí nằm trong khoảng từ 20035' đến 21001' vĩ độ Bắc, và từ 106029' đến 107005' kinh độ Đông; phía Bắc và Đông Bắc giáp tỉnh Quảng Ninh, phía Tây Bắc giáp tỉnh Hải Dương, phía Tây Nam giáp tỉnh Thái Bình và phía Đông là biển Đông với đường bờ biển dài 125km, nơi có 5 cửa sông lớn là Bạch Đằng, Cửa Cấm, Lạch Tray, Văn Úc và sông Thái Bình.

Diện tích tự nhiên là 1.526,52 km<sup>2</sup>. Dân số của thành phố tính đến năm 2022 là 2,125 triệu người, trong đó 0,94 triệu người sinh sống ở khu vực thành thị thuộc 7 quận (chiếm 45,51%) và 1,13 triệu người sinh sống ở khu vực nông thôn thuộc 8 huyện (chiếm 54,49%).

Hải Phòng ngày nay là thành phố trực thuộc Trung ương - Hải Phòng, bao gồm 15 đơn vị hành chính trực thuộc gồm 7 huyện (Hồng Bàng, Lê Chân, Ngô Quyền, Kiến An, Hải An, Đồ Sơn, Dương Kinh), 8 huyện (An Dương, An Lão, Bạch Long Vĩ, Cát Hải, Kiến Thụy, Tiên Lãng, Thủy Nguyên, Vĩnh Bảo), với 217 đơn vị hành chính xã, thị trấn

Hải Phòng từ lâu đã nổi tiếng là một cảng biển lớn nhất ở miền Bắc, một đầu mối giao thông quan trọng với hệ thống giao thông thủy, bộ, đường sắt, hàng không trong nước và quốc tế, là cửa chính ra biển của thủ đô Hà Nội và các tỉnh phía Bắc; là đầu mối giao thông quan trọng của Vùng Kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, trên hai hành lang - một vành đai hợp tác kinh tế Việt Nam - Trung Quốc. Chính vì vậy, trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội vùng châu thổ sông Hồng, Hải Phòng được xác định là một cực tăng trưởng của vùng kinh tế động lực phía Bắc (Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh); là Trung tâm kinh tế - khoa học - kỹ thuật tổng hợp của Vùng duyên hải Bắc Bộ và là một

trong những trung tâm phát triển của Vùng Kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và cả nước Quyết định 1448 /QĐ-TTg ngày 16/9/2009 của Thủ tướng Chính phủ.

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

## **2.2 Thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Hải Phòng**

### **2.2.1 Tổ chức UBND cấp xã tại thành phố Hải Phòng**

Theo báo cáo thống kê năm 2019 Thành phố Hải Phòng hiện có 15 đơn vị hành chính cấp huyện: 7 quận và 8 huyện, trong đó có 2 huyện đảo (Cát Hải, Bạch Long Vĩ); 217 đơn vị hành chính cấp xã (66 phường, 141 xã và 10 thị trấn; trong đó 57 đơn vị loại 1; 140 đơn vị loại 2; 26 đơn vị loại 3) và 2.580 thôn, tổ dân phố (1.167 thôn và 1.413 tổ dân phố).

Theo quyết định số 10 ngày 04 tháng 05 năm 2020 của UBND thành phố Hải Phòng. Quy định số lượng cán bộ, công chức xã, xã , thị trấn (sau đây gọi tắt là cấp xã) trên địa bàn thành phố Hải Phòng như sau: Số lượng cán bộ, công chức cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng được bố trí theo loại đơn vị hành

chính cấp xã, cụ thể:

a) Cấp xã loại 1: Tối đa 23 người.

b) Cấp xã loại 2: Tối đa 21 người.

c) Cấp xã loại 3: Tối đa 19 người.

Việc xếp loại đơn vị hành chính cấp xã thực hiện theo quy định tại Nghị quyết số 1211/2016/NQ-HĐND ngày 25 tháng 5 năm 2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn đơn vị hành chính, phân loại đơn vị hành chính.

Tuy nhiên, có một số trường hợp như:

Đối với xã không có tổ chức Hội Nông dân: Giảm 01 (một) người so với số lượng được bố trí quy định tại khoản 1 Điều này.

Đối với xã, thị trấn: Giảm 01 (một) người so với số lượng được bố trí quy định tại khoản 1 Điều này do đã bố trí Trưởng Công an xã là công an chính quy.

Số lượng cán bộ, công chức cấp xã quy định tại khoản 1 Điều này đã bao gồm cả cán bộ, công chức được luân chuyển, điều động, biệt phái về công tác tại cấp xã. Trường hợp cơ quan có thẩm quyền theo phân cấp quản lý cán bộ thực hiện chủ trương luân chuyển, điều động cán bộ về đảm nhiệm chức vụ Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thì Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã do luân chuyển, điều động nằm ngoài số lượng cán bộ, công chức cấp xã quy định tại khoản 1 Điều này.

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

Nếu là các xã, phường, thị trấn loại II và loại III thì thành viên UBND là 4 người, trong đó Chủ tịch UBND cấp xã sẽ phụ trách lãnh đạo, quản lý toàn diện

mọi hoạt động, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã và trực tiếp phụ trách, theo dõi một số lĩnh vực; do có 1 Phó Chủ tịch nên sẽ được phân công chỉ đạo công việc của UBND khi Chủ tịch ủy quyền và thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể do Chủ tịch UBND ủy quyền, trực tiếp chỉ đạo, điều hành các lĩnh vực theo sự phân công của Chủ tịch UBND; 1 Ủy viên phụ trách công an, 1 Ủy viên phụ trách quân sự.

Theo cục thống kê thành phố Hải Phòng năm 2019 tổng số cán bộ, công chức cơ sở của thành phố Hải Phòng được bố trí theo phân loại đơn vị hành chính là 5.191 người (thực tế chỉ có 4.607 người: cán bộ là 2.278 người và công chức là 2.329 người).

Đội ngũ cán bộ công chức cấp xã phường trên địa bàn thành phố ngày càng được nâng cao về số lượng và chất lượng.

Về chuyên môn nghiệp vụ. 53% cán bộ công chức cấp xã có trình độ sau đại học, đại học và cao đẳng; 35% có trình độ trung cấp; 12% có trình độ sơ cấp và chưa qua đào tạo. Cán bộ có trình độ sơ cấp và chưa qua đào tạo chủ yếu giữ vị trí Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, là những người đã tham gia quân đội, sau khi xuất ngũ trở về địa phương tham gia công tác tại xã, phường, thị trấn.

Về trình độ lý luận chính trị: 1% có trình độ cử nhân chính trị cao cấp; 83% có trình độ trung cấp; 16% có trình độ sơ cấp hoặc chưa qua đào tạo.

Về trình độ tin học: 74% có chứng chỉ tin học hoặc được đào tạo từ trung cấp công nghệ thông tin trở lên; 26% chưa được đào tạo về kiến thức tin học để phục vụ công việc chuyên môn. Hầu hết đối tượng này tập trung chủ yếu đảm nhiệm vị trí Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, Chủ tịch Hội Nông dân và Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và thường là người đã lớn tuổi, ít có điều kiện để tiếp xúc và giải quyết công việc trên hệ thống máy tính.

Về trình độ ngoại ngữ: 65% có chứng chỉ ngoại ngữ tiếng Anh và số ít có trình độ đại học ngoại ngữ; một số có trình độ ngoại ngữ khác (tiếng Trung, tiếng Nga...) nhưng tỷ lệ không đáng kể.



Thống kê trên cho thấy trình độ học vấn của đội ngũ cán bộ các xã của Hải Phòng tương đối thấp. Số lượng cán bộ xã có trình độ trung học phổ thông còn chiếm tỷ lệ khá cao: huyện Tiên Lãng: 25%; huyện Kiến Thụy: 31,8%; huyện An Dương: 24,7%; huyện Thủy Nguyên: 31,7%, trình độ sau đại học chiếm tỷ lệ rất thấp: huyện Tiên Lãng: 0,9%; huyện Vĩnh Bảo: 0,3%; huyện Kiến Thụy: 1,2%; huyện An Dương: 1,3%; huyện Thủy Nguyên: 0,3%.

Trong thời gian qua, tổ chức UBND cấp xã ở Hải Phòng có các đặc điểm cơ bản sau:

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

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

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

Từ những số liệu thống kê và đặc điểm trong cơ cấu tổ chức của UBND xã, có thể nhận thấy cần phải có sự quản lý chặt chẽ, đồng thời luôn đổi mới tổ

chức, hoạt động của UBND cấp xã để bảo đảm hiệu quả hoạt động tốt nhất cho cơ quan này, góp phần đưa thành phố phát triển đúng quỹ đạo và đạt được những mục tiêu đã đề ra.

### **2.2.2 Hoạt động của UBND xã tại thành phố Hải Phòng.**

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

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

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

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

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

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

#### *Thứ hai, hoạt động của Chủ tịch UBND xã*

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

Hàng tháng, Chủ tịch UBND tham dự các kỳ họp UBND để cùng tập thể giải quyết các công việc phát sinh trong các lĩnh vực như: họp về các đề án phát triển các lĩnh vực trên địa bàn, công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng; an ninh trật tự, văn hóa xã hội... Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã ở

Thành phố Hải Phòng thường xuyên tiếp xúc với người dân thông qua các chuyến đi cơ sở về khu phố, áp tham dự các buổi họp do địa phương tổ chức để nắm bắt tình hình để có các chỉ đạo kịp thời.

Chủ tịch UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng đều thực hiện công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật. Các vụ việc người dân trình bày trong các buổi tiếp công dân và các đơn thư phản ánh, khiếu nại, tố cáo tập trung chủ yếu vào các vấn đề liên quan đến đất đai như: thu hồi đất, đơn giá đền bù chưa thỏa đáng, các tranh chấp dân sự đất đai... Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã còn đại diện, thay mặt UBND cấp xã giữ mối liên hệ chặt chẽ với Đảng ủy, thường trực HĐND, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam, công an, chỉ huy quân sự...

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

#### *Thứ ba, hoạt động của Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND cấp xã.*

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

Thành phố Hải Phòng là đô thị loại 1 nên đối với các đơn vị hành chính cấp xã loại I có 2 Phó Chủ tịch thì 1 Phó Chủ tịch được phân công phụ trách lĩnh vực văn hóa – xã hội, 1 Phó Chủ tịch phụ trách lĩnh vực kinh tế - đô thị. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân công, các Phó Chủ tịch thay mặt Chủ tịch đôn đốc, kiểm tra công tác đối với lĩnh vực mà mình phụ trách trong việc triển khai thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên ban

hành. Quyết định giải quyết các vấn đề và các công việc hàng ngày thuộc quyền hạn được phân công với danh nghĩa thay mặt Chủ tịch UBND trong lĩnh vực công tác được phân công phụ trách.

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

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

*Thứ tư, hoạt động của công chức cấp xã và cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng*

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

### **2.3 Những tồn tại trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại TP Hải Phòng**

Trên cơ sở thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Thành

phố Hải Phòng trong thời gian qua có thể khái quát chung những bất cập, hạn chế trong công tác tổ chức và hoạt động của cơ quan này ở Thành phố Hải Phòng như sau:

Thứ nhất, UBND ở xã về cơ bản chưa có bộ máy chuyên môn cần thiết để giúp UBND thực thi các nhiệm vụ quản lý nhà nước và tổ chức thực hiện các Nghị quyết của HĐND mà chỉ có các công chức chuyên môn nên rất khó trong công tác quản lý cũng như tham mưu cho UBND trong việc thực thi nhiệm vụ công quyền.

Thứ hai, lực lượng công chức xã mỏng, yếu về chuyên môn nghiệp vụ và sự phân công phân cấp quản lý chưa rõ ràng. Công chức xã chỉ là “hữu danh” mà “vô thực” vì thực tế, việc bố trí, điều động công chức ở xã hoàn toàn do UBND cấp quận, huyện đảm trách. Do đó, lãnh đạo xã rất khó trong việc xử lý đối với công chức khi phạm mà phải lệ thuộc vào Hội đồng xử lý hành chính của huyện. Đây là một hạn chế rất lớn của Luật cán bộ công chức nói chung và của công tác tổ chức công chức cấp xã nói riêng. Phần quy định về công chức ở xã chưa được điều chỉnh phù hợp trên cơ sở giao quyền quản lý, điều hành công chức xã cho Chủ tịch UBND xã là người trực tiếp sử dụng lao động.

Thứ ba, lề lối làm việc của UBND vẫn còn mang tính chất hành chính, không sát thực tế, nhiều công việc triển khai một cách máy móc theo văn bản chỉ đạo của cấp trên mà không rà soát, lựa chọn nội dung công việc, giải pháp thực hiện sát với điều kiện cụ thể của địa phương. Tính chủ động thực hiện nhiệm vụ chưa cao, thường hay trông chờ vào văn bản giao hoặc nhắc việc của quận, nhất là trong giải quyết thủ tục hành chính, đơn thư khiếu nại, kiến nghị, phản ánh của nhân dân.

Thứ tư, đối với người hoạt động không chuyên trách ở các thôn: Nhiều thôn quy mô số hộ nhỏ, trong đó nhiều hộ cho thuê nhà hoặc không sinh sống thường xuyên tại địa phương nên nguồn cán bộ hạn chế. Một số thôn do không tìm được nguồn cán bộ phải tổ chức ghép như: Chi đoàn Thanh niên, Chi hội CCB...

Thứ năm, chế độ, chính sách tiền lương, phụ cấp, bảo hiểm xã hội cho đội ngũ công chức và người giúp ở UBND xã chưa hoàn toàn phù hợp, chưa đảm bảo được cuộc sống cho người lao động và gia đình, chưa tạo sự yên tâm công tác cho cán bộ công chức cấp xã phường.

Thứ sáu, việc tổ chức hội họp ở UBND cấp xã hiện nay là quá nhiều, nhưng hiệu quả, chất lượng công việc lại nâng lên chậm. Một số cuộc họp thành viên UBND có nhiều nội dung nhưng không được gửi trước để nghiên cứu, khi vào họp thì thời gian đọc tài liệu nhiều hơn thời gian thảo luận, nên chất lượng cuộc họp không cao. Chế độ thông tin báo cáo chưa thực hiện nghiêm túc, chất lượng báo cáo còn hạn chế.

Thứ bảy, trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã về việc phân định trách nhiệm cá nhân hay tập thể còn chưa rõ ràng nên thực tế rất khó xem xét, định rõ trách nhiệm cá nhân người đứng đầu UBND hay tập thể UBND.

Thứ tám, công tác phối hợp chặt chẽ với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể cùng cấp chưa phát huy được hiệu quả. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chưa có những kiến nghị đề xuất kịp thời với UBND cùng cấp trong việc phối kết giải quyết các vấn đề chung của địa phương.

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

Những tồn tại trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Hải Phòng là hậu quả của một loạt những nguyên nhân khác nhau.

Chúng ta vẫn chưa thực sự đề cao và nhìn nhận đúng vai trò của UBND xã. Cấp xã là cấp cuối cùng trong hệ thống chính trị từ Trung ương tới cơ sở nên coi UBND xã là “điểm đến” của mọi chủ trương, chính sách, và các giải pháp đổi mới hay cải cách và chính vì vậy, xã dường như đã và đang rơi vào tình trạng quá tải trong việc triển khai thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước. Bởi vậy, hiện tượng công việc bị dồn ứ là điều hết sức dễ hiểu.

Trong khi đó, pháp luật còn có sự “phân biệt đối xử”. Cụ thể, trong Luật Cán bộ công chức năm 2008, công chức ở xã được quy định ở một phần riêng là không phù hợp. Hoặc khi quy định chức năng nhiệm vụ của UBND xã như trong giải quyết tranh chấp đất đai, Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định UBND xã có trách nhiệm hòa giải. Đây là điều bất hợp lý vì ở xã là cấp gần dân, sát dân, hiểu được nguồn gốc đất đai cũng như mối quan hệ ràng buộc thân tộc, họ hàng,... nên có thể giải quyết và xử lý tranh chấp đất đai tốt hơn nếu được giao quyền... Với những quy định đó, UBND cấp xã là một cấp chính quyền thực sự trong số ba cấp chính quyền địa phương nhưng vai trò, trách nhiệm của chính quyền địa phương ở xã lại không được đề cao.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019 chỉ mới bước đầu phân định các loại hình đơn vị hành chính, về chính quyền đô thị và nông thôn, nhưng vẫn chưa hoàn toàn đáp ứng được yêu cầu mới về phân định rõ tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phù hợp với điều kiện, đặc điểm, yêu cầu quản lý của từng loại hình đơn vị hành chính đó.

Hiến pháp năm 2013 với nhiều tư tưởng mới nhưng Luật tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi năm 2019 vẫn chưa hoàn toàn cụ thể hóa đầy đủ, toàn diện các quy định mới của Hiến pháp. Việc phân cấp, phân quyền và ủy quyền trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của UBND xã chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể, mang tính hình thức, chung chung, nhất là trong quản lý xây dựng cơ bản và phân cấp quản lý tài chính. Ngược lại, UBND cấp huyện vẫn còn tư tưởng giao việc về cho xã, trong đó có một số công việc ngoài chức năng thẩm



quyền của UBND xã , nhất là trong công tác giải quyết đơn thư, trật tự xây dựng,... dẫn đến tình trạng quá tải công việc ở xã. Đứng trước tình hình đó, UBND ở xã cũng không tránh khỏi những khó khăn và lúng túng trong khâu tổ chức, lãnh đạo, điều hành và giải quyết công việc thuộc thẩm quyền.

Có thể nói rằng, các quy định của pháp luật hiện hành về chính quyền địa phương nói chung và UBND ở xã nói riêng còn chung chung, thiếu cụ thể nên không tạo được hành lang pháp lý phù hợp cho từng cấp chính quyền, đặc biệt là đối với UBND xã . Hiện tại, chúng ta vẫn chưa có một đạo luật cụ thể cho từng cấp chính quyền địa phương mà chỉ có Luật Tổ chức chính quyền địa phương áp dụng chung cho cả 3 cấp chính quyền (tỉnh, huyện, xã) và cũng không có Nghị định hướng dẫn chi tiết. Như vậy, chúng ta đã và đang nhất thể hoá tính chất, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của UBND các cấp vốn có rất nhiều điểm khác biệt, đặc biệt là đối với UBND ở xã.

Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ, công chức ở xã còn hạn chế, cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm chưa chặt chẽ, tiêu chuẩn tuyển dụng quá đơn giản nên chất lượng đội ngũ cán bộ công chức thấp. Hầu hết cán bộ công chức ở xã trước đây chưa qua đào tạo mà chủ yếu từ hoạt động phong trào đi lên, đến nay phải học tập nâng chuẩn hoặc chuẩn hóa cán bộ công chức trong giờ hành chính, dẫn đến thiếu người làm, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng công việc và phục vụ nhân dân; mặt khác, quan niệm “sống lâu lên lão làng” còn tồn tại trong quan niệm của cán bộ công chức và người dân đã trở ngại không nhỏ trong quá trình quản lý, lãnh đạo và điều hành của cán bộ công chức ở xã.

Nhưng hiện nay cũng chưa có một chiến lược quy hoạch, xây dựng đội ngũ cán bộ công ở xã đáp ứng yêu cầu đổi mới. Công tác chuẩn bị nguồn cho cán bộ, công chức ở xã mà chủ yếu còn mang tính chất tự phát ngẫu nhiên chưa có kế hoạch, chiến lược dài hạn đồng thời chưa xác định được rõ những yêu cầu tiêu chuẩn cụ thể cho từng loại cán bộ công chức xã nên việc bố trí sử dụng còn tùy tiện, thiếu ổn định, thiếu nhất quán. Việc đào tạo cán bộ, công chức chưa kịp thời, hoặc nặng về nội dung và lý thuyết, hoặc không đào tạo chuyên sâu về

chuyên môn, kỹ năng thực hành còn hạn chế nên sự điều hành, quản lý còn nặng về kinh nghiệm, ý chí, đôi khi còn áp đặt quyền lực cá nhân. Các chế độ chính sách với cán bộ, công chức ở xã chưa được quan tâm và đầu tư đúng mức.

Vai trò của người đứng đầu của một số cấp ủy, chính quyền địa phương chưa thực sự rõ nét. Việc đôn đốc, giám sát, kiểm tra chưa thực hiện thường xuyên; công tác đánh giá cán bộ còn nể nang, kết quả đánh giá chưa phản ánh đúng năng lực, kết quả thực hiện nhiệm vụ của cán bộ. Một bộ phận cán bộ, công chức chất lượng công tác còn hạn chế, bằng lòng với hiện tại, chưa có ý chí phấn đấu vươn lên; tinh thần tự học, tự nghiên cứu, tìm hiểu, nắm vững các chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật pháp luật của Nhà nước để phục vụ cho công tác còn yếu. Sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của một số cấp ủy đảng đối với hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội ở cơ sở chưa thực sự được chú trọng. Trình độ, năng lực, kỹ năng vận động, tập hợp quần chúng của đội ngũ cán bộ làm công tác Mặt trận Tổ quốc, đoàn thể chính trị - xã hội chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ.

Trong cơ chế hiện nay, trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể chưa được phân định rõ ràng nên cán bộ, công chức ở xã dễ dùn dẩy, né tránh trước những việc gai góc xảy ra, thậm chí khi bị xử lý cũng khó xác định trách nhiệm công chức chuyên môn hay lãnh đạo, tập thể hay cá nhân.

## **2.4 Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã**

### **2.4.1 Yếu tố khách quan**

Do tính chất, đặc điểm truyền thống của làng xã Việt Nam với các phong tục, tập quán nên đã nảy sinh tâm lý ngại va chạm, né tránh... đã phần nhiều tác động đến hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã; Các quy định của pháp luật hiện hành liên quan đến tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã còn thiếu cụ thể.

Hiện nay, nền kinh tế nhiều thành phần phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã làm thay đổi rất nhiều cách suy nghĩ, cách làm ăn, lối sống của dân cư. Nó có cả những tác động tích cực cũng như tiêu cực đến con người. Tuy

nhiên, điều cần bàn đến là tác động tiêu cực của nó. Khi trình độ của người ta còn hạn chế chưa theo kịp với sự phát triển thì nhận thức rất dễ lệch lạc nhất là các thông tin đến từ những nguồn không chính thức và xuất phát với động cơ không trong sáng. Đó chính là chỗ khó kiểm soát đối với các nhà quản lí nhưng lại là kẽ hở mà các thế lực đen tối dễ lợi dụng. Cùng với sự thay đổi đó là sự chênh lệch về mức sống ngày càng tăng giữa các bộ phận dân cư. Nói chung, mặt bằng đời sống của xã hội thì được nâng lên nhưng khoảng cách giàu nghèo ngày càng gia tăng đã làm cho cuộc sống có nhiều xáo trộn. Các tranh chấp trong xã hội xảy ra có xu hướng ngày càng phức tạp, trong đó có những loại tranh chấp mà trước đó rất ít xảy ra như tranh chấp đất đai giữa những người thân trong gia đình với nhau, tranh chấp về trật tự xây dựng giữa hàng xóm với nhau... mà hoạt động hoà giải có khi bất lực chủ yếu vì lí do kinh tế khi giá nhà đất tăng cao, đất đai khan hiếm... Những nhân tố mới cùng với lịch sử truyền thống đã có những tác động không nhỏ lên tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có sự ảnh hưởng trực tiếp lên hệ thống chính quyền cấp xã .

Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, xu thế hội nhập, toàn cầu hoá và những mặt trái của nó đang tác động trực tiếp tới đời sống kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội của nhân dân. Đứng trước tình hình đó, UBND xã cũng không tránh khỏi những khó khăn và lúng túng trong khâu tổ chức, lãnh đạo và điều hành.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của chính quyền địa phương còn chung chung, thiếu cụ thể, nội dung vừa thiếu lại vừa thừa là một trong những nguyên nhân cơ bản tạo nên những vướng mắc trong tổ chức và hoạt động của chính quyền ở xã .

Cơ cấu tổ chức bộ máy vừa thiếu, vừa chồng chéo, chưa phù hợp với nhu cầu, nhiệm vụ của cán bộ, công chức và nhiệm vụ cụ thể. Đội ngũ cán bộ hoạt động không chuyên trách khá nhiều không có biên chế mà chỉ được hưởng phụ cấp nên chưa thể đảm bảo đời sống; một số vị trí không phù hợp và không cần thiết, trong khi số công chức chuyên môn thiếu so với nhiệm vụ công tác và hoạt

động của chính quyền ở xã ,... dẫn đến chỗ phình ra không cần thiết, chỗ cần thiết lại thiếu người làm... gây trở ngại rất lớn trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Chúng ta vẫn chưa đưa ra được các giải pháp phát triển kinh tế ở đô thị thật phù hợp và nhất quán. Trong bối cảnh như vậy UBND xã rất khó thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình.

#### **2.4.2 Yếu tố chủ quan**

Qua việc phân tích thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng để đánh giá về thành tựu đạt được đồng thời nhìn nhận rõ những hạn chế, yếu kém, nguyên nhân những điểm còn bất hợp lý trong tổ chức và hoạt động của chính quyền ở xã trên địa bàn Xã.

Thứ nhất, số lượng, chất lượng của các công chức chuyên trách cấp xã và cán bộ không chuyên trách của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng ngày càng được chú trọng nhưng chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ và đòi hỏi của thực tiễn xã hội vốn phát triển năng động như Thành phố Hải Phòng .

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

Thứ ba, năng lực và trách nhiệm lãnh đạo của một số cán bộ chủ chốt còn kém; cán bộ công chức cấp xã trình độ chuyên môn không cao, non về nghiệp vụ, chưa được nhìn nhận như một nghề nghiệp ổn định, mang tính chuyên nghiệp, mà chỉ được xem là một công việc bán thời gian, hưởng chế độ phụ cấp hoặc sinh hoạt phí chứ chưa phải là tiền lương.

Thứ tư, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng cần phải xem trong mối quan hệ với HĐND, với cấp uỷ, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể tại địa phương còn chưa chặt chẽ. Việc kết hợp giữa các cơ quan nhà nước ở địa phương có hiệu quả thì mới nâng cao được hiệu quả hoạt động của mỗi cơ quan trong hệ thống.

Vấn đề đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền ở xã nói riêng và chính quyền địa phương nói chung là tất yếu, cần thiết và có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng chính quyền nhà nước vững mạnh từ cơ sở. Xuất phát từ yêu cầu đó, việc xây dựng nền hành chính công hiệu quả phù hợp với sự phát triển của thành phố và đặc biệt là xây dựng và tổ chức chính quyền địa phương thành phố vững mạnh, hiệu quả là một trong những nhiệm vụ chiến lược được đặt ra. Và một điều kiện tiên quyết không thể thiếu để thực hiện nhiệm vụ đó là hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng trong thời gian tới.

# **CHƯƠNG III: MỘT SỐ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ UBND CẤP XÃ TỪ THỰC TIỄN TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG TẠI THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG**

## **3.2 Định hướng hoàn thiện pháp luật về tổ chức và đổi mới hoạt động đối với UBND cấp xã**

### **3.2.1 Định hướng hoàn thiện**

Nước ta đang đứng trước nhu cầu bức xúc của quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, hội nhập khu vực và toàn cầu hoá, đây là xu thế tất yếu và không thể cưỡng lại được. Để chủ động hòa nhập vào xu thế ấy một cách có hiệu quả, nhanh nhất và sớm thoát ra khỏi thực trạng chậm phát triển, tụt hậu, cần có một đội ngũ cán bộ chính quyền địa phương có trình độ chuyên môn, năng động sáng tạo trong quản lý điều hành để tác động trực tiếp quá trình chuyển đổi này, nhằm khai thác triệt để các yếu tố tiềm năng tàng ẩn cơ sở, làm thay đổi cơ bản hiệu quả tổ chức và hoạt động của chính quyền nhà nước, mà trực tiếp là nhất là chính quyền nhà nước ở xã. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền ở xã phải bám sát và thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam - lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Vì vậy quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và chính quyền ở xã nói riêng phải bảo đảm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước, phát huy quyền làm chủ của nhân dân; giữ vững ổn định chính trị, xã hội, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong thời kỳ mới. Tiếp tục đổi mới 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. Động lực để đạt tới những mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh trước hết là nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của đội ngũ cán bộ chính quyền ở xã nói riêng và đổi mới tổ chức và hoạt động của chính

quyền địa phương ở xã nói chung. Cụ thể, cần nhận thức đúng đắn và thực hiện có hiệu quả các vấn đề sau đây:

**Thứ nhất: Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, tăng cường hiệu quả quản lý của Nhà nước, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội:**

Vấn đề nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của Chính quyền địa phương ở xã trong tổng thể nhiệm vụ xây dựng, chỉnh đốn Đảng, phát triển kinh tế - xã hội địa phương, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế. Phải kết hợp hài hòa giữa kế thừa, ổn định với đổi mới, phát triển. Đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị phải bám sát, thể chế hóa các quan điểm của Cương lĩnh chính trị, Điều lệ, văn kiện Đại hội Đảng, đồng bộ với nội dung Hiến pháp 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi bổ sung năm 2019); bảo đảm tăng cường vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng, hiệu lực, hiệu quả quản lý xã hội của Nhà nước, phát huy quyền làm chủ của nhân dân; giữ vững ổn định chính trị, xã hội, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong thời kỳ hội nhập.

Thực hiện mô hình Bí thư Đảng ủy xã kiêm Chủ tịch UBND xã nhằm nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của tổ chức cơ sở đảng và chất lượng đội ngũ cán bộ, đảng viên; đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính Nhà nước và đổi mới cả hệ thống chính trị ở xã, góp phần quan trọng đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy và ủy ban nhân dân ở xã, tạo sự thống nhất giữa chủ trương, nghị quyết của cấp ủy với chương trình hành động và việc triển khai tổ chức thực hiện của Ủy ban nhân dân. Nâng cao vai trò, quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu cấp Ủy và Ủy ban nhân dân tập trung vào một người nhằm tạo ra sự thống nhất, khắc phục được tư tưởng trông chờ, ỷ lại, đùn đẩy trách nhiệm, mất đoàn kết giữa Bí thư cấp ủy và Chủ tịch ủy ban nhân dân xã. Việc nhất thể hóa hai chức danh này một mặt sẽ tạo điều kiện thực tế cho việc đề cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản

lý Nhà nước; mặt khác, còn là giải pháp quan trọng, hữu hiệu để đề cao vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đồng thời, còn góp phần cải cách hành chính, tinh giản biên chế và giảm mạnh tề quan liêu, trì trệ, hội họp nhiều,... của các cấp ủy cũng như của các cơ quan Nhà nước ở địa phương.

Rà soát, củng cố, xây dựng các tổ chức cơ sở đảng trong sạch, vững mạnh; chú trọng xây dựng, củng cố tổ chức đảng ở cơ sở. Tăng cường công tác luân chuyển cán bộ, nhất là cán bộ trẻ tuổi, được đào tạo cơ bản về công tác ở xã để rèn luyện, bồi dưỡng kiến thức thực tế cho cán bộ, tạo tư duy mới, nhận thức mới, phương pháp, phong cách lãnh đạo, quản lý mới cho cán bộ được luân chuyển. Tăng cường, chú trọng và đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức gắn với công tác quy hoạch, sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức ở xã ; thu hút người có đức, có tài, quan tâm công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng cán bộ nữ, cán bộ là người dân tộc thiểu số; chú trọng bồi dưỡng, tập huấn đội ngũ cán bộ ở cơ sở, đặc biệt ở thôn . Giữ vững các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Đảng; đề cao kỷ cương, kỷ luật của Đảng và pháp luật của Nhà nước; phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo, xác định rõ trách nhiệm của tập thể và cá nhân, nhất là người đứng đầu; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và kịp thời biểu dương, khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND, khắc phục được tình trạng trùng lặp, chồng chéo chức năng, nhiệm vụ của cấp chính quyền xã trong hệ thống chính trị.

**Thứ hai: Rà soát, bổ sung, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ công tác giữa Chủ tịch, các Phó Chủ tịch; tăng cường trách nhiệm, quyền hạn của thành viên Ủy ban nhân dân để giảm công việc của Chủ tịch và các Phó Chủ tịch UBND.**

Cần quy định về vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy viên Ủy ban nhân dân, nêu rõ các quyền hạn mà ủy viên được làm với tư cách là người phụ trách công tác đó như có được quyền thay mặt UBND để đưa ra một yêu cầu,



một quyết định hành chính về lĩnh vực đó hay không hoặc là chỉ giúp Chủ tịch trong lĩnh vực đó. Quy định rõ trách nhiệm của các công chức chuyên môn ở xã là cơ quan trực tiếp thực hiện nhiệm vụ công tác nhưng chỉ có vai trò tham mưu cho lãnh đạo UBND xã, dẫn đến khi có phát sinh sai phạm thì công chức chuyên môn không tự chịu trách nhiệm mà lãnh đạo UBND phải chịu trách nhiệm thay.

Cần đề cao vai trò thủ trưởng của Chủ tịch UBND. Chủ tịch UBND phân công công tác cho Phó Chủ tịch UBND và các thành viên khác của UBND. Người được phân công phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND. Cần phải nghiêm túc thực hiện quy định này vì có như vậy mới đề cao được trách nhiệm của Chủ tịch cùng với người được phân công về quyết định cá nhân của mình. Vị trí, vai trò của Phó Chủ tịch và các thành viên khác trong mối quan hệ với Chủ tịch khi thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân công cần được quy định cụ thể; những công việc có tính chất giúp việc cho Chủ tịch hay mang tính độc lập cũng cần được xác định rõ, tránh đùn đẩy trách nhiệm hoặc tự quyết của cấp Phó và Ủy viên UBND không thông qua Chủ tịch UBND dẫn đến nếu có sai phạm sẽ không có người chịu trách nhiệm. Trong nhiều trường hợp các chức danh trên đã ký các quyết định, chỉ thị, thậm chí các thông báo của mình dưới danh nghĩa UBND, đến khi xảy ra xung đột, quyết định bị khiếu kiện thì rất khó quy kết trách nhiệm.

**Thứ ba: Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền ở xã trong việc quyết định các vấn đề của địa phương, gắn quyền hạn với trách nhiệm. Khuyến khích sự năng động, sáng tạo và phát huy tính tích cực, chủ động của chính quyền địa phương ở xã trong việc quản lý chỉ đạo điều hành và thực thi nhiệm vụ tại địa phương.**

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ tổ chức bộ máy chính quyền cấp xã. Rà soát, điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động của chính quyền địa

phương ở xã cho phù hợp, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch, chuyên nghiệp; chỉ đạo nghiêm việc tiếp nhận và trả kết quả theo cơ chế một cửa ở xã. Đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền ở xã phải hướng tới xây dựng bộ máy chính quyền ở xã tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả phù hợp với đặc điểm cụ thể ở từng địa phương; đội ngũ cán bộ, công chức trong chính quyền phải được chuẩn hoá, có phẩm chất chính trị vững vàng và năng lực hoàn thành nhiệm vụ được giao; gắn bó mật thiết với nhân dân, dựa vào nhân dân, phát huy quyền làm chủ của nhân dân là một trong những nhân tố quyết định sức mạnh của chính quyền cơ sở.

### **3.2.2 Nhóm giải pháp chung**

#### **Thứ nhất: Hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở xã**

Nghiên cứu xây dựng và ban hành các văn bản mới, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật hiện hành bảo đảm thống nhất, đồng bộ, khả thi, nhất là các nội dung liên quan đến thẩm quyền quyết định của HĐND và UBND, tạo điều kiện thuận lợi để HĐND và UBND thực thi đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đạt chất lượng cao và có hiệu lực, hiệu quả công việc. Bên cạnh đó, để đảm bảo cho các cơ quan trong hệ thống chính quyền địa phương hoạt động có hiệu quả, cần sớm ban hành các văn bản luật có liên quan hướng dẫn việc thi hành các Luật. Tiếp tục nghiên cứu, xây dựng đề án cụ thể, khả thi để sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương theo hướng tinh giản biên chế, phân cấp mạnh mẽ, xác định rõ trách nhiệm, khắc phục sự trùng lặp, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa HĐND và UBND, giữa Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các ủy viên UBND và giữa tập thể với lãnh đạo UBND. Thực hiện thí điểm một số mô hình mới về tổ chức bộ máy và bố trí cán bộ ở những nơi có điều kiện như Bí thư Đảng ủy xã kiêm Chủ tịch UBND xã, cử tri bầu trực tiếp chức danh Chủ tịch UBND xã để sơ kết, tổng kết làm rõ căn cứ lý luận và thực tiễn để áp dụng rộng rãi. Tăng cường hoạt động đánh giá năng lực hoạt động của UBND trong việc tiếp tục thực hiện việc

lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu. Tổ chức thực hiện đánh giá năng lực hoạt động của bộ máy hành chính nói chung, UBND nói riêng thông qua việc lấy ý kiến đánh giá về sự hài lòng của nhân dân. Xác định rõ vị trí vai trò của chính quyền ở xã cả về phương diện lý luận và thực tiễn. Bởi vì một trong những nguyên nhân dẫn đến tình hình cải cách chính quyền ở xã còn chậm và hoạt động của chính quyền ở xã còn nhiều yếu kém khuyết điểm chính là vì chưa thấy hết vị trí vai trò quan trọng của chính quyền ở xã trong nền hành chính nhà nước cũng như thực thi dân chủ.

Đổi mới chính sách đối với cán bộ công chức ở xã, mục tiêu trước mắt là tháo gỡ những bất cập, những tồn đọng về chế độ chính sách đối với cán bộ công chức theo các quy định hiện hành sẽ phân nào thay đổi tư tưởng và thái độ làm việc của cán bộ công chức ở xã, góp phần đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền ở xã.

### **Thứ hai: Đổi mới quan điểm và sự chỉ đạo của cấp ủy Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương ở xã**

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và sự chỉ đạo của cấp trên đối với chính quyền ở xã. Chính quyền ở xã không chỉ thực hiện tốt Hiến pháp, Luật, các Chỉ thị, Nghị quyết của cơ quan Nhà nước cấp trên mà còn phải phục tùng sự lãnh đạo của Đảng, thực hiện các chủ trương Nghị quyết của cấp ủy Đảng. Với HĐND, sự lãnh đạo của Đảng nhằm phát huy quyền lực của HĐND, làm cho hoạt động của HĐND thể hiện đầy đủ hơn nữa quyền làm chủ của nhân dân theo Hiến pháp và pháp luật. Để thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền ở xã trong sự nghiệp đổi mới hiện nay, trước hết các cấp ủy Đảng cơ sở phải thật sự đổi mới cả về nội dung và phương pháp lãnh đạo. Từ đó tập trung đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền ở xã phù hợp với giai đoạn hiện nay, nhằm từng bước xây dựng củng cố chính quyền ở xã trong sạch, vững mạnh theo quan điểm của Đảng đề ra.

**Thứ ba: Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân; công tác thanh tra, kiểm tra đối với Tổ chức và hoạt động của Chính quyền địa phương ở xã**

Tăng cường công tác kiểm tra giám sát quản lý cán bộ nhằm nắm chắc thông tin, diễn biến về tư tưởng, hoạt động của cán bộ, giúp cho cấp uỷ, lãnh đạo phát hiện vấn đề nảy sinh, kịp thời điều chỉnh và tác động làm cho đội ngũ cán bộ và công tác cán bộ luôn luôn hoạt động đúng hướng, đúng nguyên tắc quy định. Làm tốt việc kiểm tra, giám sát sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân loại, phân cấp quản lý, theo dõi giám sát bảo vệ cán bộ, đưa công tác này vào nề nếp. Nâng cao nhận thức về quyền làm chủ, tích cực tham gia quản lý, giám sát hoạt động của chính quyền, góp phần khắc phục tình trạng suy thoái, quan liêu tham nhũng.

Cùng với Mặt trận Tổ quốc, vai trò của các đoàn thể cũng ngày càng được đề cao. Để phát huy hơn nữa vai trò của các tổ chức đoàn thể, cần đa dạng hóa các hình thức tổ chức và hoạt động phù hợp với điều kiện, đặc điểm tâm lý các tầng lớp xã hội. Quyền làm chủ của nhân dân không chỉ thông qua Nhà nước bằng các cơ quan đại biểu của mình (Quốc hội, HĐND) mà quyền làm chủ của nhân dân còn thông qua Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Vì vậy chính quyền ở xã phải thực hiện tốt mối quan hệ này, thể hiện chính quyền là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. HĐND xã luôn giữ mối liên hệ và phối hợp công tác Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc vận động nhân dân và các đoàn thể thực hiện nghiêm túc Nghị quyết của HĐND. UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt ở xã cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân trong xã tổ chức, động viên nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, tổ chức thực hiện các chủ trương chính sách pháp luật của Nhà nước, giám sát hoạt động của chính quyền ở xã, đại biểu HĐND và cán bộ, thành viên của UBND. Nâng cao chất lượng dân chủ một cách có hiệu quả, tiếp tục đẩy mạnh công tác chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở và công tác dân vận ở xã.

Với việc Ban Chấp hành Trung ương có Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội. Chính quyền phải phối hợp với Mặt trận và các đoàn thể trong các hoạt động của mình, phải chịu sự giám sát và phản biện xã hội của các tổ chức đó. Cùng cố, kiện toàn chính quyền ở xã phải gắn liền với việc củng cố, kiện toàn Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương. Quyền làm chủ của nhân dân không chỉ thông qua Nhà nước bằng các cơ quan đại diện của mình (Quốc hội, HĐND) mà quyền làm chủ của nhân dân còn thông qua Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể của mình. Vì vậy chính quyền ở xã phải thực hiện tốt mối quan hệ này theo đúng quy định. HĐND, UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể để tổ chức, động viên nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, tổ chức thực hiện các chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, giám sát hoạt động của chính quyền ở xã, đại biểu HĐND và các thành viên UBND.

#### **Thứ Tư, đổi mới về phân cấp, phân quyền và ủy quyền trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở xã**

Phân cấp cho chính quyền địa phương cần đồng bộ, thẩm quyền đi đôi với trách nhiệm, phân cấp đi đôi với việc tăng cường kiểm tra, giám sát, với việc đề cao trách nhiệm của người đứng đầu. Phân định rõ trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp mạnh và rõ hơn cho địa phương ở xã, để chính quyền địa phương ở xã chủ động sáng tạo thực hiện chức năng, nhiệm vụ. Nhưng quan trọng vẫn phải đảm bảo sự lãnh đạo và điều hành tập trung thống nhất từ chính quyền cấp trên, không để chính quyền địa phương muốn làm gì thì làm, và phải tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Mạnh dạn phân cấp, phát huy vai trò quyết định và khả năng chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội, nguồn lực, ngân sách, biên chế cho Chính quyền địa phương ở xã; giao đủ thẩm quyền và tạo cơ chế bảo đảm thực quyền của HĐND nhưng đồng thời tăng cường công tác kiểm tra, giám sát.

Xây dựng đề án và từng bước sắp xếp, tổ chức lại các thôn chưa đảm bảo quy mô số hộ gia đình theo quy định để tinh gọn bộ máy, nâng cao năng lực và tăng cường nguồn lực của địa phương.

Cần nghiên cứu xây dựng các Đề án thành lập các cơ quan chuyên môn thuộc UBND xã nhằm đáp ứng yêu cầu tham mưu cho UBND trong quản lý nhà nước ở địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND trong việc đảm bảo, tăng cường quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của Chính quyền địa phương ở xã trong phạm vi được phân cấp. Tạo điều kiện phương tiện làm việc, nhất là tạo điều kiện cho việc chủ động về ngân sách, mở rộng các khoản thu; trang bị những phương tiện làm việc cần thiết và từng bước hiện đại hóa theo yêu cầu tin học hóa hệ thống hành chính nhà nước. Cần có những quy định cụ thể và khả thi về trách nhiệm của Chủ tịch UBND, các Phó Chủ tịch UBND, ủy viên UBND, những công chức chuyên môn của UBND trong việc không hoàn thành những nhiệm vụ được giao, để xảy ra những vi phạm trong lĩnh vực, cơ quan mình lãnh đạo, phụ trách.

#### **Thứ năm, nâng cao chất lượng các kỳ họp HĐND, UBND xã**

HĐND xã cần thực hiện nghiêm túc các quy định về tổ chức các kỳ họp. Chuyên đề nội dung của kỳ họp phải được chuẩn bị đầy đủ, đồng thời phải thông tin trước cho đại biểu HĐND nắm được nội dung đó một cách kịp thời, chính xác và đúng thời gian theo quy định. Các nội dung của kỳ họp có liên quan đến việc cần phải xem ý kiến của nhân dân thì cũng phải được tiến hành lấy ý kiến cử tri thông qua hoạt động của HĐND và tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND. Nội dung kỳ họp HĐND phải bám sát vào nhiệm vụ quyền hạn theo luật định và tình hình thực tế ở địa phương. Có như vậy các chương trình, kế hoạch và Nghị quyết của HĐND mới bảo đảm được thực hiện.

Hoạt động của Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND xã phải bảo đảm thường xuyên và dựa trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn quy định. Phối hợp với UBND dự thảo nội dung, thời gian kỳ họp, đảm bảo để đại biểu thảo luận thống nhất các nội dung, chương trình tại kỳ họp. Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND cần tăng cường,

đôn đốc kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết HĐND. Tổ chức việc tiếp dân, đôn đốc kiểm tra việc giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân. Phải thực hiện trách nhiệm thông tin, báo cáo lên cấp trên, đồng thời giữ mối liên hệ chặt chẽ với Mặt trận Tổ quốc, thông báo cho Mặt trận Tổ quốc biết những hoạt động của HĐND. Nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND. 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; thường xuyên liên hệ mật thiết với cử tri, nơi đã bầu ra mình; chịu sự giám sát của cử tri, phải tiếp thu, phản ánh kịp thời những tâm tư nguyện vọng, kiến nghị của nhân dân tới các kỳ họp HĐND. gương mẫu chấp hành và tích cực tuyên truyền giáo dục pháp luật, đường lối quan điểm của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, Nghị quyết của HĐND để quần chúng nhân dân tự giác thực hiện. Vận động nhân dân tham gia vào việc quản lý nhà nước ở địa phương.

### **Thứ sáu, tăng cường công tác cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính**

Đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính theo hướng dân chủ, chuyên nghiệp, phục vụ nhân dân; tạo sự chuyển biến tích cực trong mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường, xã hội; giữa nhà nước với tổ chức, cá nhân thông qua việc thực hiện có hiệu quả cơ chế một cửa, một cửa liên thông với các mô hình tiên tiến, phù hợp trong giải quyết thủ tục hành chính. Tăng cường trách nhiệm, vai trò của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở xã trong việc chỉ đạo triển khai thực hiện, lựa chọn, bố trí cán bộ công chức, kiểm tra chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ cho công dân và tổ chức thông qua bộ phận "một cửa". Đẩy mạnh công tác cải cách hành chính nhằm góp phần xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, năng động, hoạt động thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả, hướng vào phục vụ dân, bảo vệ lợi ích của nhân dân, huy động sức dân một cách hợp lý và chịu sự giám sát của nhân dân. UBND xã cần được tăng thẩm quyền trong một số công việc cụ thể như quản lý đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai, công

chứng, chứng thực tài sản là bất động sản có giá trị lớn,... Điều quan trọng là phải thu hút nhân dân tham gia quản lý nhà nước, nhất là kiểm tra, kiểm soát công việc của nhà nước. Việc tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát do các cơ quan nhà nước thực hiện theo thẩm quyền là cần thiết, nhưng cần phối hợp chặt chẽ với thanh tra, kiểm tra, giám sát của nhân dân.

Bên cạnh việc hoàn chỉnh cơ chế “một cửa”, cần thường xuyên rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thủ tục, quy trình giải quyết hồ sơ hành chính cho tổ chức, công dân. Điều chỉnh cho phù hợp với các quy định mới của pháp luật và đề nghị sửa đổi, bãi bỏ các thủ tục chồng chéo, rườm rà, không cần thiết. Tiếp tục tăng cường chỉ đạo, điều hành; xây dựng nếp sống văn hóa công sở, làm việc đúng giờ, chất lượng trong công việc, hết lòng phục vụ nhân dân; đẩy mạnh công tác tuyên truyền nhằm nâng cao nhận thức của cán bộ và nhân dân về tầm quan trọng của cải cách thủ tục hành chính, gắn cải cách thủ tục hành chính với thực hiện quy chế dân chủ và công khai hóa, từng bước hiện đại hóa thủ tục hành chính nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương

### **3.2.3 Nhóm giải pháp cụ thể đối với UBND cấp xã tại thành phố Hải Phòng**

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

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

Việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng hiện nay cũng như các địa phương khác của cả nước tuân theo quy định của Hiến pháp, Nghị quyết của Quốc hội, Luật TCCQP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn có liên quan. Tuy nhiên, từ sự phân tích về thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng cho thấy có nhiều quy định của pháp



luật hiện hành khi áp dụng vào thực tiễn Thành phố Hải Phòng lại không phù hợp và có nhiều điểm hạn chế do có sự khác biệt lớn về điều kiện kinh tế - xã hội giữa các địa phương.

Mặc dù Luật TCCQĐP năm 2015 đã phân định rõ chính quyền địa phương ở đô thị và chính quyền địa phương ở nông thôn thông qua việc dành các Chương khác nhau để điều chỉnh, tuy nhiên hiện nay Luật chỉ mới dừng lại việc phân định được ít nhiều sự khác biệt trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị mà chưa thể hiện được sự khác biệt trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã giữa các tỉnh, thành phố khác nhau trong cả nước, đặc biệt ở Thành phố Hải Phòng - đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt.

Nói cách khác, với quy định như hiện nay thì việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng cũng không có gì khác biệt so với việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại loại I, loại II và loại III. Chính vì vậy, tác giả cho rằng Quốc hội, Chính phủ cần nghiên cứu xem xét ban hành ra văn bản quy phạm pháp để điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và của UBND cấp xã nói riêng đối với các đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt, trong đó có Thành phố Hải Phòng .

Việc xây dựng một cơ chế pháp lý riêng để điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính cấp tỉnh loại đặc biệt như Thành phố Hải Phòng nói chung và của UBND cấp xã nói riêng mang tính khả thi cao. Bởi lẽ thực tiễn ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong khoảng thời gian qua ở Việt Nam cho thấy, cơ quan có thẩm quyền đã ban hành ra một số văn bản áp dụng đối với một số vùng, tỉnh, thành phố nhất định ví dụ như Luật Thủ đô, quy định vị trí, vai trò của Thủ đô; chính sách, trách nhiệm xây dựng, phát triển, quản lý và bảo vệ Thủ đô. Văn bản luật này là một loại văn bản quy phạm có phạm vi điều chỉnh đặc biệt vì đây là văn bản mang tính địa phương không có phạm vi tác động rộng rãi và trực tiếp đến các tỉnh, thành khác

trong phạm vi cả nước, văn bản pháp lý quan trọng cho việc phát triển lâu dài của Thủ đô văn minh, hiện đại.

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

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

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

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện nay ở Thành phố Hải

Phòng trong đó bao gồm cả việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã đang ngày càng bộ lộ nhiều bất cập so với yêu cầu quản lý và phát triển đô thị, đặc biệt là mô hình quản lý 3 cấp (thành phố, quận, huyện và xã, xã, thị trấn) cho thấy kém hiệu quả do quá chồng chéo, trùng lặp nhiều chức năng, trách nhiệm không rõ ràng... Đặc biệt, với mô hình chính quyền hiện tại khiến cho nhiều hoạt động không thực quyền mà chỉ mang tính hình thức, không có cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp, các quy định của pháp luật hiện nay là không rõ ràng đó chính là nguyên nhân dẫn đến các chức năng chồng chéo, cắt khúc và bỏ trống. Trong quá trình cải cách hành chính, điều dễ nhận thấy là một trong những công việc đặc biệt quan trọng là sắp xếp lại chức năng, nhiệm vụ bộ máy nhà nước đã phải thực hiện việc phân cấp quản lý. Trong khi đó, phân cấp giữa chính quyền trung ương và địa phương các đô thị hiện nay cũng gây ra những cản trở cho các thành phố trung ương trong huy động các nguồn lực để phát triển đô thị. Chính vì vậy việc nghiên cứu xây dựng mô hình chính quyền đô thị là điều cần thiết để nâng cao tổ chức và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính địa phương ở Thành phố Hải Phòng.

Tuy nhiên, mô hình tổ chức của chính quyền đô thị thì cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã của chính quyền đô thị của thành phố nhất định phải khác với bộ máy chính quyền nông thôn. Theo đó, đô thị đơn nhất chỉ có một bộ máy chính quyền duy nhất. Tuy nhiên, nếu là đô thị lớn thì thêm cánh tay nối dài huyện và xã, và trong trường hợp này huyện và xã chỉ là những cơ quan hành chính địa phương, không phải là những cấp chính quyền đầy đủ theo cách gọi hiện nay là có HĐND và UBND. Thành phố quá rộng lớn, đông dân và phức tạp thì có thể tổ chức các đô thị trong thành phố. Hải Phòng, với vai trò là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học của cả nước, UBND các cấp ở Thành phố Hải Phòng nói chung và UBND cấp xã nói riêng cần phải thay đổi hệ thống tổ chức để nâng cao hiệu quả quản lý, tập hợp nguồn lực cho phát triển.

*Thứ ba*, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Thành phố Hải Phòng theo hướng tập trung trách nhiệm cho người đứng đầu

Khoản 4 Điều 5 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 quy định “UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND”. Như vậy nguyên tắc hoạt động theo chế độ tập thể vẫn được ưu tiên hơn so với chế độ làm việc thủ trưởng có đặc trưng là đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND.

Thực tế cho thấy, UBND hoạt động theo chế độ tập thể phần nào thể hiện sự dân chủ hình thức, chậm trễ, đùn đẩy, không phát huy được hết vai trò chủ động và nâng cao trách nhiệm của cá nhân lãnh đạo. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có những quyết sách nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh. Vô hình chung, cơ chế này trở thành lực cản cho quá trình phát triển, do vậy, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan theo hướng thiết lập chế độ làm việc thủ trưởng đối với UBND các cấp (điều này không có nghĩa là không có sự kết hợp bàn bạc tập thể).

Chế độ thủ trưởng giúp xác định rõ chế độ trách nhiệm, đảm bảo chủ động, linh hoạt, hiệu quả trong điều hành, quản lý của cơ quan hành chính ở địa phương Thành phố Hải Phòng với vai trò là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học của cả nước thì người đứng đầu của UBND các cấp nói chung và người đứng đầu của UBND cấp xã nói riêng cần phải được quy định thẩm quyền cao hơn. Việc thực hiện chế độ thủ trưởng hành chính không những không mâu thuẫn với nguyên tắc tập trung dân chủ mà trái lại, nó cho phép thực hiện tốt hơn nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý, điều hành hành chính, với quyền quyết định tập trung về người đứng đầu trên cơ sở dân chủ thảo luận bàn bạc tập thể với các cấp phó và những người đứng đầu trong các cơ quan chuyên môn, tham mưu khác trong bộ máy hành chính.

Với việc đề cao trách nhiệm của người đứng đầu của UBND cấp xã mà cụ thể là Chủ tịch UBND cấp xã chính là nhấn mạnh đến vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý của họ trong đơn vị, cụ thể hóa công việc họ đảm nhận, cũng góp phần khắc phục tình trạng trách nhiệm cá nhân của các thành viên UBND chưa rõ như

là yếu tố vốn có của chế độ làm việc tập thể. Vì vậy, cần nghiên cứu xem xét sửa đổi Khoản 4 Điều 5 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 theo hướng tập trung quyền hạn và trách nhiệm cho Chủ tịch UBND cấp xã nhằm trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho người đứng đầu. Bên cạnh đó, cần ban hành văn bản hướng dẫn tập trung đề cao trách nhiệm của người đứng đầu, trong đó phải bảo đảm các nội dung về trách nhiệm tổ chức, điều hành thực hiện chức năng nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan đơn vị; trách nhiệm trong tổ chức, quản lý đội ngũ công chức cấp xã, cán bộ không chuyên trách thuộc quyền quản lý của mình; trách nhiệm trong việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức cấp xã và cán bộ không chuyên trách; trách nhiệm quản lý tài sản công...

## KẾT LUẬN

Đất nước ta đang trên đà đổi mới, phát triển, hội nhập với khu vực và quốc tế. Sự nghiệp đổi mới theo con đường xã hội chủ nghĩa ở nước ta nhất là trong lĩnh vực kinh tế- xã hội đang đòi hỏi phải đổi mới một cách căn bản tổ chức, hoạt động của cả hệ thống chính trị nói chung và bộ máy quản lý nhà nước nói riêng trong đó có UBND cấp xã nhằm tạo ra một cơ cấu hợp lý, đủ năng lực, hoạt động thực sự có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của nền hành chính Quốc gia, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng.

UBND cấp xã với tư cách là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, có chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và dân cư, trực tiếp tiếp xúc với công việc hàng ngày của nhân dân, lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của nhân dân... Thời gian qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước và các cơ quan Nhà nước cấp trên, UBND cấp xã đã góp một phần quan trọng vào sự ổn định và phát triển kinh tế- xã hội, giữ vững an ninh trật tự và an toàn xã hội, củng cố quốc phòng, từng bước thực hiện xoá đói, giảm nghèo, ổn định và nâng cao đời sống nhân dân, thực hiện sự nghiệp công nghiệp hoá- hiện đại hoá đất nước.

Đề tài “ Tổ chức và hoạt động của ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn thành phố Hải Phòng” đã nghiên cứu một cách tổng quát về lý luận, các quy định pháp luật và thực tiễn để từ đó có những đề xuất về mặt pháp lý cũng như đối với công tác tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại Thành phố Hải Phòng./.

## **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

12. Chính phủ (2008), Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP về chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.
13. Đại học Luật Hà Nội (2020), Giáo trình: Lý luận về Nhà nước và Pháp luật, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
14. Đại học Quốc gia Hà Nội (2017), Nhà nước kiến tạo phát triển - Lý luận và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam, Hà Nội.
15. Hiến pháp năm 2013
16. Luật Cán bộ công chức, năm 2018.
17. Báo cáo của cục thống kê Hải Phòng năm 2019
18. Luật Giám sát hoạt động của Quốc Hội và HĐND, năm 2015.
19. Luật Tổ chức chính quyền địa phương, năm 2015.
20. Luật Tổ chức HĐND và UBND, năm 2003.
21. Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật tổ chức Chính phủ và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.