

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TIÊU CHUẨN, THẨM QUYỀN, THỦ TỤC PHÂN LOẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA

Nguyễn Đặng Phương Truyền*

* ThS. Học viện Hành chính Quốc gia - Cơ sở TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục; phân loại; đơn vị hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 04/02/2018

Biên tập : 11/05/2018

Duyệt bài : 16/05/2018

Tóm tắt:

Ngày 25/5/2016 Ủy ban thường vụ Quốc hội ban Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 quy định về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính. Nghị quyết đã tạo cơ sở pháp lý cho việc phân loại đơn vị hành chính ở nước ta theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Tuy nhiên, để bảo đảm cho hoạt động phân loại đơn vị hành chính được tiến hành một cách hợp lý, khoa học, phù hợp với thực tế, một số quy định của Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 vẫn cần được tiếp tục hoàn thiện.

Article Information:

Keywords: criterion, delegated authority, procedure; classification, administrative units.

Article History:

Received : 04 Feb. 2018

Edited : 11 May 2018

Approved : 16 May 2018

Abstract

The Standing Committee of the National Assembly issued the Resolution No. 1211/2016/UBTVQH13 dated May 25, 2016 with regulations on criterion, delegated authority and procedures for classification of administrative units in accordance with the Constitution of 2013 and the Law on Organization of Local Administration of 2015. with other legal documents stipulate the establishment and classification of administrative units in our country at present. However, it is to ensure the classification of administrative units to be carried out in a proper and scientific manner under the current circumstance, a number of provisions of the Resolution No. 1211/2016/UBTVQH13 need to be reviewed for further improvements.

I. Quy định về các đơn vị hành chính

Ở nước ta, các bản Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung

năm 2001), Hiến pháp năm 2013¹ đều có quy định về các đơn vị hành chính (ĐVHC).

Hiến pháp năm 2013 quy định nước ta chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung

1 Xem Điều 57 Hiến pháp 1946, Điều 78 Hiến pháp 1959, Điều 113 Hiến pháp 1980, Điều 118 Hiến pháp 1992, Điều 110 Hiến pháp 2013

ương; tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và ĐVHC tương đương; huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường; ngoài ra còn có đơn vị hành chính - kinh tế (HC-KT) đặc biệt. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) về các ĐVHC nhằm bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, ổn định trong cấu trúc các ĐVHC ở nước ta; đồng thời, bổ sung quy định về đơn vị HC-KT đặc biệt và bổ sung ĐVHC thuộc thành phố trực thuộc trung ương - ĐVHC này tương đương với quận, huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh (ĐVHC tương đương này được Luật Tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) quy định là *thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*)².

Việc quy định thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là ĐVHC tương đương với các ĐVHC cấp huyện là bước tiến trong quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, khắc phục hạn chế, bất cập trong thực tiễn thiết lập các ĐVHC ở nước ta trước đây³. Tuy nhiên, bất cập hiện nay là mặc dù thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là ĐVHC

tương đương quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ĐVHC cấp huyện) đã được quy định chính thức⁴, nhưng các quy định của pháp luật hiện hành hoàn toàn không quy định thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có các ĐVHC cấp xã nào bên trong hay không. Trong khi đó, Hiến pháp năm 2013 đã quy định cụ thể trong huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường⁵.

Có ý kiến cho rằng Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 không có quy định thì thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có thể không có bất kỳ ĐVHC cấp xã nào bên trong. Cũng có ý kiến cho rằng, dù Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 không có quy định nhưng thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương vẫn phải có các ĐVHC cấp xã bên trong⁶. Điều này dẫn đến khó khăn trong thực tiễn thành lập các ĐVHC thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Một ví dụ điển hình trường hợp của thị xã Sơn Tây thuộc thành phố Hà Nội, gia sử Hà Nội thành lập "thành phố" Sơn Tây thuộc thành phố Hà Nội thì điều này phù hợp Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vì trong thành phố trực thuộc trung

2 Xem khoản 3, Điều 4 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015

3 Ví dụ như trường hợp trước đây, do quy định về thiết lập các ĐVHC chưa hoàn thiện nên chúng ta phải chuyển thành phố Sơn Tây thành thị xã Sơn Tây Ngày 02/8/2007, Chính phủ ban hành Nghị định 130/2007/NĐ-CP thành lập thành phố Sơn Tây trên cơ sở toàn bộ diện tích tự nhiên, dân số và các ĐVHC trực thuộc của thị xã Sơn Tây (thuộc tỉnh Hà Tây). Tuy nhiên sau đó thực hiện chu trương mở rộng Hà Nội, ngày 29/5/2008 Quốc hội đã ban hành Nghị quyết 15/2008/QH12 hợp nhất toàn bộ tỉnh Hà Tây vào thành phố Hà Nội. Tuy nhiên Hiến pháp 1992 tại thời điểm này quy định trong thành phố trực thuộc trung ương chỉ có thể chia thành quận, huyện, thị xã. Do đó ngày 08/5/2009 Chính phủ ban hành Nghị quyết 19/NQ-CP chuyển thành phố Sơn Tây thành thị xã Sơn Tây. Đây là vấn đề chưa từng có trong tiền lệ thiết lập ĐVHC. Bởi lẽ trước khi trở thành thành phố Sơn Tây thuộc tỉnh Hà Tây thì Sơn Tây đã là thị xã Sơn Tây. Sau đó Sơn Tây được Chính phủ cho phép chuyển thành thành phố Sơn Tây. Do việc nhập tỉnh Hà Tây vào Hà Nội mà theo Hiến pháp 1992 thì trong thành phố Hà Nội không thể có thành phố nên phải chuyển thành phố Sơn Tây trở lại thành thị xã Sơn Tây thuộc thành phố Hà Nội.

4 Trên thực tế, ở các thành phố trực thuộc trung ương vẫn chưa thành lập bất kỳ thành phố nào.

5 Xem Điều 110 Hiến pháp năm 2013

6 Thực tế quy định của Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn của ĐVHC và phân loại ĐVHC thì có thể "ngâm hiểu" trong thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có các ĐVHC cấp xã (xem Điều 5 và Điều 8 Nghị quyết).

ương có thể thành lập thành phố. Tuy nhiên trong “thành phố” Sơn Tây có những ĐVHC cấp xã nào là điều cần phải có quy định cụ thể mới thực hiện được. Thực tế hiện nay, trong thị xã Sơn Tây có 15 ĐVHC cấp xã (9 phường và 6 xã). Vậy khi thành lập “thành phố” Sơn Tây thì phải tổ chức các đơn vị xã, phường trong “thành phố” Sơn Tây hay phải tổ chức thành các đơn vị phường hay tổ chức thành các đơn vị phường, thị trấn? Đây là vấn đề cần phải được làm rõ. Bởi lẽ, bên trong các ĐVHC cấp huyện (quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) chia thành các ĐVHC cấp xã như thế nào thì đã được quy định cụ thể nhưng đối với thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương lại chưa có quy định.

2. Quy định về tiêu chuẩn phân loại các đơn vị hành chính

Việc phân loại ĐVHC ở nước ta trước đây được quy định riêng đối với các ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện và quy định riêng đối với cấp xã. Theo đó, đối với cấp tỉnh và cấp huyện thực hiện theo quy định của Nghị định số 15/2007/NĐ-CP ngày 26/01/2007 của Chính phủ và Thông tư số 05/2007/TT-BNV ngày 21/6/2007 của Bộ Nội vụ. Đối với cấp xã thực hiện theo Nghị định số 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ và Thông tư số 05/2006/TT-BNV ngày 30/5/2006 của Bộ Nội vụ. Các văn bản này đều quy định việc phân loại các ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã theo 3 chỉ tiêu: (1) dân số; (2) Diện tích tự nhiên; (3) Các yếu tố đặc thù.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định việc phân loại ĐVHC phải dựa trên các chỉ tiêu: (1) quy mô dân số; (2) diện tích tự nhiên; (3) số ĐVHC trực thuộc; (4) trình độ phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH); (5)

các yếu tố đặc thù của từng loại ĐVHC ở nông thôn, đô thị, hải đảo⁷. Tuy nhiên, xét trên thực tế không phải tất cả các ĐVHC khi phân loại đều dựa trên 5 chỉ tiêu này. Bởi lẽ chỉ tiêu số ĐVHC trực thuộc chỉ có thể áp dụng đối với các ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện. Do đó, Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng quy định cụ thể về các chỉ tiêu khi phân loại các ĐVHC. So với quy định trước đây thì quy định mới đã bổ sung thêm chỉ tiêu về số ĐVHC trực thuộc và tiêu chí về trình độ phát triển KT-XH và cách tính điểm một cách chi tiết đối với từng chỉ tiêu cũng như các yếu tố thành phần của chỉ tiêu⁸. Quy định này góp phần quan trọng vào việc phân loại các ĐVHC một cách thống nhất và có hiệu quả hơn.

Tuy nhiên qua xem xét các chỉ tiêu được quy định tại Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, chúng tôi thấy có một số vấn đề cần phải tiếp tục quan tâm làm rõ:

Thứ nhất, về chỉ tiêu quy mô dân số

Trước đây theo Thông tư 05/2007/TT-BNV thì chỉ tiêu quy mô dân số ở các ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện quy định lấy số liệu dân số tự nhiên trên địa bàn đến hết ngày 31/12 của năm liền kề với năm phân loại. Số liệu dân số này do cơ quan thống kê cấp tỉnh và cấp huyện cung cấp. Các trường hợp mới chia tách, sáp nhập, thành lập ĐVHC sau ngày 31/12 của năm liền kề với năm phân loại, thì lấy số liệu dân số theo Nghị quyết của Quốc hội đối với ĐVHC cấp tỉnh hoặc Nghị định của Chính phủ về chia tách, sáp nhập, thành lập mới ĐVHC cấp huyện⁹. Còn đối với các ĐVHC cấp xã theo hướng dẫn của Thông tư 05/2006/TT-BNV thì dân số được xác định nhân khẩu đã có đăng ký hộ

7 Xem khoản 2, Điều 3 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015

8 Chỉ tiêu về trình độ KT-XH có các yếu tố thành phần, chỉ tiêu về yếu tố đặc thù.

9 Xem Khoản 1, Mục I Thông tư 05/2007/TT-BNV.

khẩu thường trú và nhân khẩu đã đăng ký tạm trú thường xuyên từ một năm trở lên¹⁰. Như vậy trước đây cách hướng dẫn xác định quy mô dân số ở các ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện khác với xác định quy mô dân số ở các đơn vị hành cấp xã. Theo chúng tôi, việc xác định quy mô dân số dựa vào số liệu công bố của cơ quan thống kê là phù hợp. Bởi lẽ chỉ tiêu dân số luôn có trong chỉ tiêu thống kê của các ĐVHC được quy định và chỉ tiêu dân số này được thu thập theo khái niệm “nhân khẩu thực tế thường trú tại hộ”¹¹.

Hiện nay, theo hướng dẫn của Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 thì chỉ tiêu này được xác định gồm dân số thống kê thường trú và dân số tạm trú đã quy đổi. Dân số tạm trú từ 6 tháng trở lên được tính như dân số thường trú, dưới 6 tháng quy đổi về dân số tạm trú. Điều này có nghĩa rằng, quy mô dân số địa phương được xác định trên cơ sở dân số thường trú và dân số tạm trú. Theo chúng tôi điều này cần xem xét vì quy mô dân số của địa phương nên được xác định theo quy định của pháp luật về thống kê thì phù hợp hơn. Hiện nay trong số các chỉ tiêu thống kê cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã đã có quy định về chỉ tiêu thống kê về quy mô dân số. Do đó, nên quy định xác định quy mô dân số trên cơ sở số liệu do cơ quan thống kê công bố.

Thứ hai, về chỉ tiêu số ĐVHC trực thuộc

Chỉ tiêu này chỉ có đối với việc phân loại ĐVHC cấp tỉnh và cấp huyện. Trước đây, số ĐVHC trực thuộc không phải là chỉ tiêu độc lập để tiến hành phân loại ĐVHC. Chỉ tiêu này được xem xét ở chỉ tiêu tính chất đặc thù về số ĐVHC. Hiện nay, theo hướng

dẫn của Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 thì chỉ tiêu này là một trong năm chỉ tiêu để xem xét phân loại ĐVHC. Theo đó, chỉ tiêu này đối với từng ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện được xem xét các ĐVHC trực thuộc và mức điểm tối đa cho chỉ tiêu này là 10 điểm (tối đa 6 điểm đối với việc tính số ĐVHC trực thuộc và tối đa 4 điểm đối với việc tính tỷ lệ ĐVHC đô thị trên tổng số ĐVHC cùng cấp).

Tuy nhiên, việc quy định cách tính điểm chỉ tiêu này đơn thuần chỉ dựa vào số lượng các ĐVHC trực thuộc là chưa phù hợp. Theo chúng tôi, nên quy định số ĐVHC gắn với loại ĐVHC. Ví dụ quy định đối với cấp tỉnh thì mỗi ĐVHC cấp huyện loại I, ĐVHC loại II, ĐVHC loại III trực thuộc được bao nhiêu điểm; tương tự đối với cấp huyện thì quy định mỗi ĐVHC cấp xã loại I, ĐVHC cấp xã loại II, ĐVHC cấp xã loại III trực thuộc được bao nhiêu điểm¹². Quy định điểm số chỉ tiêu số ĐVHC trực thuộc không nên chỉ dựa vào số lượng ĐVHC trực thuộc mà phải xem ĐVHC trực thuộc đó được xếp loại như thế nào và xét tính đặc thù đô thị, nông thôn của ĐVHC. Quy định này sẽ góp phần hiện thực hoá chủ trương “khuyến khích việc nhập các ĐVHC cùng cấp”¹³ mà Luật Tổ chức QĐP năm 2015 đã xác định. Bởi lẽ, khi sáp nhập các ĐVHC cùng cấp thì diện tích, dân số của ĐVHC sau khi sáp nhập sẽ tăng lên và ĐVHC sau khi sáp nhập để đạt các tiêu chí ĐVHC loại I, II. Đồng thời quy định này cũng phù hợp với việc xác định điểm số khi tính tỷ lệ ĐVHC đô thị trên tổng số ĐVHC cùng cấp.

Do đó, chỉ tiêu số ĐVHC trực thuộc không đơn thuần chỉ là tính số lượng ĐVHC trực thuộc mà phải gắn với loại ĐVHC và

10 Xem tiêu mục 2.1 I, Mục I Thông tư 05/2006/TT-BNV.

11 Nhân khẩu thực tế thường trú tại hộ là những người những người thực tế thường xuyên cư trú tại hộ tính đến thời điểm thống kê đã được 6 tháng trở lên, trẻ em mới sinh ra trước thời điểm thống kê và những người mới chuyển đến ở ổn định tại hộ không phân biệt họ đã được đăng ký hộ khẩu thường trú hay chưa

12 Lê dĩ nhiên phải quy định ĐVHC loại I nhiều điểm hơn ĐVHC loại II, loại III

13 Xem khoản I Điều 128 Luật Tổ chức QĐP năm 2015

gắn với tinh chất đô thị, nông thôn của các ĐVHC trực thuộc này.

Thứ ba, về chỉ tiêu trình độ phát triển KT-XH

Trước đây, trình độ phát triển KT-XH chưa được xác định là chỉ tiêu để tiến hành phân loại ĐVHC. Nghị định số 15/2007/NĐ-CP và Nghị định số 159/2005/NĐ-CP của Chính phủ đều quy định yếu tố đặc thù của ĐVHC thông qua “tỷ lệ thu ngân sách bình quân hàng năm”. Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 làm rõ chỉ tiêu trình độ phát triển KT-XH trên cơ sở của các yếu tố thành phần của chỉ tiêu. Các yếu tố này khá cụ thể, chi tiết giúp việc đánh giá trình độ KT-XH chính xác, toàn diện hơn.

Theo chúng tôi, để đánh giá về trình độ KT-XH của ĐVHC cấp tỉnh cần xem xét bổ sung thêm các yếu tố như: các yếu tố liên quan đến lực lượng lao động (tỷ lệ lao

động có việc làm, tỷ lệ lao động thiếu việc làm)¹⁴; các yếu tố liên quan đến số lượng các cơ sở hành chính, số hộ kinh tế cá thể, số doanh nghiệp; các yếu tố liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (tỷ lệ người dân sử dụng điện thoại, tỷ lệ người dân sử dụng internet...); yếu tố liên quan nhà ở của người dân (số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người)...

Các yếu tố để đánh giá về trình độ KT-XH của tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương về cơ bản giống nhau, chỉ khác ở yếu tố số 5 (tỷ lệ huyện đạt chuẩn nông thôn mới đối với tỉnh và tỷ lệ lao động phi nông nghiệp đối với thành phố trực thuộc trung ương). Theo quan điểm chúng tôi, cần xem xét để đảm bảo việc tính điểm một cách phù hợp. Cần làm rõ hơn sự khác biệt giữa các yếu tố trong tính điểm giữa tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Bảng 1. Các yếu tố đánh giá trình độ KT-XH của ĐVHC cấp tỉnh

STT	Tỉnh	Thành phố trực thuộc trung ương
1	Tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia về ngân sách trung ương	Tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia về ngân sách trung ương
2	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ
3	Thu nhập bình quân đầu người	Thu nhập bình quân đầu người
4	Tốc độ tăng trưởng kinh tế	Tốc độ tăng trưởng kinh tế
5	Tỷ lệ huyện đạt chuẩn nông thôn mới	Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp
6	Tỷ lệ lao động qua đào tạo	Tỷ lệ lao động qua đào tạo
7	Tỷ lệ giường bệnh trên một vạn dân	Tỷ lệ giường bệnh trên một vạn dân
8	Tỷ lệ bác sỹ trên một vạn dân	Tỷ lệ bác sỹ trên một vạn dân
9	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo

Nguồn: Tác giả tổng hợp

14 Trong các yếu tố chi mới đề cập đến tỷ lệ lao động qua đào tạo

Tương tự, để đánh giá về trình độ KT-XH của ĐVHC cấp huyện, cần xem xét bổ sung thêm các yếu tố như: các yếu tố liên quan đến lực lượng lao động (tỷ lệ lao động có việc làm, tỷ lệ lao động thiếu việc làm)¹⁵; các yếu tố liên quan đến số lượng các cơ sở

Ngoài ra, đối với cấp huyện, cần xem xét bổ sung yếu tố tỷ lệ người dân được sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh¹⁶ và tỷ lệ người dân sử dụng hố xí hợp vệ sinh (vì đây là các chỉ tiêu liên quan trực tiếp đến mức sống dân cư).

Bảng 2. Các yếu tố đánh giá trình độ KT-XH của ĐVHC cấp huyện

STT	Huyện	Quận	Thành phố thuộc tỉnh và Thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương	Thị xã
1	Cân đối thu, chi ngân sách địa phương	Cân đối thu, chi ngân sách địa phương	Cân đối thu, chi ngân sách địa phương	Cân đối thu, chi ngân sách địa phương
2	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ
3	Tỷ lệ xã trực thuộc đạt chuẩn nông thôn mới		Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp	Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp
4	Tỷ lệ lao động qua đào tạo	Tỷ lệ lao động qua đào tạo	Tỷ lệ lao động qua đào tạo	Tỷ lệ lao động qua đào tạo
5	Tỷ lệ ĐVHC cấp xã trực thuộc đạt tiêu chí quốc gia về y tế	Tỷ lệ phường đạt tiêu chí quốc gia về y tế	Tỷ lệ ĐVHC cấp xã trực thuộc đạt tiêu chí quốc gia về y tế	Tỷ lệ ĐVHC cấp xã trực thuộc đạt tiêu chí quốc gia về y tế
6	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo
7		Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch	Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch	Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch

Nguồn: Tác giả tổng hợp

hành chính, số hộ kinh tế cá thể, số doanh nghiệp; các yếu tố liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (tỷ lệ người dân sử dụng điện thoại, tỷ lệ người dân sử dụng internet...), yếu tố liên quan nhà ở của người dân (số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người)... ở cấp huyện.

Tương tự, để đánh giá về trình độ KT-XH của ĐVHC cấp xã cần xem xét bổ sung thêm các yếu tố như: các yếu tố liên quan đến lực lượng lao động (tỷ lệ lao động có việc làm, tỷ lệ lao động thiếu việc làm, tỷ lệ lao động qua đào tạo); các yếu tố liên quan đến số lượng các cơ sở hành chính, số hộ

¹⁵ Trong các yếu tố chỉ mới đề cập đến tỷ lệ lao động qua đào tạo.

¹⁶ Các ĐVHC quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đều đánh giá yếu tố "Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch" Trong khi đó đối với huyện lại không có. Theo chúng tôi, ĐVHC huyện cũng phải được đánh giá yếu tố này.

Bảng 3. Các yếu tố đánh giá trình độ ĐVHC của ĐVHC cấp xã

STT	Xã	Phường	Thị trấn
1	Cân đối được thu, chi ngân sách địa phương	Cân đối được thu, chi ngân sách địa phương	Cân đối được thu, chi ngân sách địa phương
2	Xã nông thôn mới	Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp	Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp
3		Tiêu chí quốc gia về y tế	Tiêu chí quốc gia về y tế
4		Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch	Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch
5		Tỷ lệ hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo

Nguồn: Tác giả tổng hợp

kinh tế cá thể, số doanh nghiệp; các yếu tố liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (tỷ lệ người dân sử dụng điện thoại, tỷ lệ người dân sử dụng internet...) ở cấp xã, yếu tố liên quan nhà ở của người dân (số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người)... Ngoài ra, đối với cấp xã cần xem xét bổ sung yếu tố tỷ lệ người dân được sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh¹⁷ và tỷ lệ người dân sử dụng hố xí hợp vệ sinh (vì đây là các chỉ tiêu liên quan trực tiếp đến mức sống dân cư).

Thứ tư, về chỉ tiêu các yếu tố đặc thù

Theo chúng tôi, cần nghiên cứu xem xét bổ sung thêm các yếu tố đặc thù liên quan như: ĐVHC có cửa khẩu quốc tế; tỷ lệ tín đồ theo tôn giáo ở ĐVHC...

3. Quy định về thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính

Hiện nay, Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thẩm quyền phân loại ĐVHC như sau: Thủ tướng Chính phủ quyết định

công nhận phân loại ĐVHC cấp tỉnh¹⁸; Bộ trưởng Bộ Nội vụ quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp xã. Tuy nhiên, hiện nay thẩm quyền, tiêu chí phân loại các đơn vị HC-KT đặc biệt vẫn chưa được quy định¹⁹. Về trình tự, thủ tục phân loại các ĐVHC được quy định cụ thể tại Điều 26, Điều 27, Điều 28 của Nghị quyết 1211/2016/UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Như vậy, theo quy định, hồ sơ phân loại ĐVHC cấp nào phải được UBND cấp đó chuẩn bị và trình Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp thông qua trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định²⁰. Tuy nhiên, Luật Tổ chức QĐP năm 2015 không quy định thẩm quyền của HĐND thông qua hồ sơ phân loại ĐVHC trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định. Trong khi đó, Luật lại có quy định các vấn đề HĐND phải thông qua trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định. Vậy quy định về hồ sơ về phân loại ĐVHC có nhất thiết phải trình

¹⁷ Các ĐVHC xã, phường, thị trấn đều đánh giá yếu tố "Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch" Trong khi đó đối với xã lại không có. Theo chúng tôi, ĐVHC xã cũng phải được đánh giá yếu tố này.

¹⁸ Riêng Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh mặc nhiên được công nhận là ĐVHC loại đặc biệt theo Luật định

¹⁹ Đây cũng là vấn đề mà Luật về Đơn vị HC-KT đặc biệt cần quan tâm.

²⁰ Trình Thủ tướng quyết định nếu là ĐVHC cấp tỉnh, trình Bộ trưởng Bộ Nội vụ nếu là ĐVHC cấp huyện, trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh nếu là ĐVHC cấp xã

Bảng 3. Các yếu tố đặc thù trong phân loại ĐVHC

Cấp tỉnh	Cấp huyện	Cấp xã
<p>- <i>Đối với tỉnh:</i> tỷ lệ dân số là người dân tộc thiểu số; tỷ lệ số ĐVHC cấp huyện có đường biên giới</p> <p>- <i>Đối với TP trực thuộc trung ương:</i> tỷ lệ dân số tạm trú quy đổi</p>	<p>- <i>Đối với huyện:</i> tỷ lệ dân số là người dân tộc thiểu số; tỷ lệ ĐVHC cấp xã trực thuộc có đường biên giới; huyện nghèo</p> <p>- <i>Đối với quận:</i> tỷ lệ dân số tạm trú quy đổi</p> <p>- <i>Đối với thị xã; thành phố thuộc tỉnh; thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương:</i> tỷ lệ dân số tạm trú quy đổi; thành phố thuộc tỉnh vùng cao hoặc miền núi; tỷ lệ ĐVHC cấp xã có đường biên giới; tỷ lệ dân số là người dân tộc thiểu số.</p>	<p>- <i>Đối với xã:</i> tỷ lệ dân số là người dân tộc thiểu số; xã đặc biệt khó khăn; xã an toàn khu; Có di tích quốc gia đặc biệt hoặc có di sản được UNESCO công nhận;</p> <p>- <i>Đối với phường, thị trấn:</i> tỷ lệ dân số là người dân tộc thiểu số; tỷ lệ dân số tạm trú quy đổi; phường/thị trấn vùng cao hoặc miền núi; phường/thị trấn an toàn khu; Có di tích quốc gia đặc biệt hoặc có di sản được UNESCO công nhận;</p>

Nguồn: Tác giả tổng hợp

HĐND thông qua hay không? Theo chúng tôi, nếu cần thông qua HĐND thì phải bổ sung quy định về việc HĐND thông qua hồ sơ phân loại ĐVHC trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định. Ngoài ra, khi quy định điều này cũng cần lưu ý, giả sử HĐND cùng cấp thông qua Nghị quyết đồng ý kết quả phân loại ĐVHC nhưng khi trình lên chủ thể có thẩm quyền thì kết quả thẩm định các tiêu chí lại có sự khác biệt so với hồ sơ trình của địa phương thì phải xử lý thế nào. Trường hợp vấn đề này không cần thông qua HĐND tức là vấn đề này trao thẩm quyền cho UBND trình thì có thể bỏ qua quy định phải trình HĐND thông qua.

Bên cạnh đó, theo quy định thì hồ sơ phân loại ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện do Bộ Nội vụ thẩm định, hồ sơ phân loại ĐVHC cấp xã do Sở Nội vụ thẩm định. Vì các chi tiêu để phân loại ĐVHC liên quan đến nhiều

ngành, lĩnh vực, do đó, cần trao thẩm quyền thẩm định này cho Hội đồng thẩm định (do Bộ Nội vụ đề xuất đối với Hội đồng thẩm định phân loại ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện²¹; do Sở Nội vụ đề xuất đối với Hội đồng thẩm định phân loại ĐVHC cấp xã²²).

Ngoài ra, việc quyết định phân loại ĐVHC cấp xã mặc dù trao thẩm quyền cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh, nhưng để bảo đảm tính chặt chẽ trong quy trình, thiết nghĩ cần quy định sau khi Hội đồng thẩm định cấp tỉnh thẩm định và báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh thì UBND cấp tỉnh báo cáo Bộ Nội vụ cho ý kiến về kết quả thẩm định này. Đồng thời quy định Bộ Nội vụ phải có văn bản phản hồi về kết quả thẩm định của Hội đồng thẩm định cấp tỉnh (trong trường hợp cần thiết, Bộ Nội vụ có thể thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm định lại kết quả thẩm định của địa phương).

21 Hội đồng này cần có đại diện của các Bộ, ngành có liên quan đến các chỉ tiêu đánh giá.

22 Hội đồng này ngoài đại diện các Sở, ngành của địa phương cần quy định có đại diện của Bộ Nội vụ

Việc phân loại các ĐVHC sẽ liên quan trực tiếp đến việc hoạch định chính sách phát triển KT-XH; xây dựng tổ chức bộ máy, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức của CQĐP. Cho nên việc thẩm định hồ sơ phân

loại là vấn đề quan trọng quyết định đến chất lượng của quyết định phân loại. Do đó cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các quy định về thẩm quyền, quy trình thẩm định một cách chặt chẽ, đầy đủ hơn■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ, *Thông tư số 05/2006/TT-BNV ngày 30/5/2006 hướng dẫn thi hành Nghị định số 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005*
2. Bộ Nội vụ, *Thông tư số 05/2007/TT-BNV ngày 21/6/2007 hướng dẫn thi hành Nghị định số 15/2007/NĐ-CP ngày 26/01/2007*
3. Chính phủ, *Nghị định số 15/2007/NĐ-CP ngày 26/01/2007 về phân loại ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện*
4. Chính phủ, *Nghị định số 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 về phân loại ĐVHC cấp xã*
5. Đại học Quốc gia Hà Nội, *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, 2016
6. Nguyễn Cửu Việt, *Tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ: cơ sở của cải cách hành chính địa phương*, Tạp chí Khoa học Pháp lý số 2 (57) năm 2010, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
7. Quốc hội, *Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013*
8. Quốc hội, *Luật Tổ chức CQĐP năm 2015*
9. Ủy ban thường vụ Quốc hội, *Nghị quyết số 12/11/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về tiêu chuẩn của ĐVHC và phân loại đơn vị hành chính*.

HOÀN THIÊN QUY ĐỊNH VỀ TRÁCH NHIỆM ...

(Tiếp theo trang 14)

ứng được yêu cầu tăng cường trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong TTHC. Để khắc phục hạn chế này, pháp luật TTHC cần quy định người bị kiện có nghĩa vụ sửa đổi hoặc huỷ bỏ quyết định, danh sách cử tri bị kiện; dừng hành vi bị kiện; khắc phục hậu quả của quyết định, danh sách, hành vi bị kiện trong trường hợp không có đủ tài liệu, chứng cứ để chứng minh các quyết định, hành vi, danh sách này hoàn toàn hợp pháp.

Thứ năm, để bảo đảm việc chấp hành nghiêm các quy định của pháp luật về trách nhiệm công vụ của người bị kiện, pháp luật TTHC hiện hành cần quy định: Toà án có trách nhiệm kiến nghị, các đương sự khác có quyền đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với người bị kiện,

người đại diện của người bị kiện vi phạm trách nhiệm công vụ trong TTHC.

Tóm lại, xuất phát từ tính đặc thù của người bị kiện mà cần thiết phải quy định và bảo đảm thực hiện trách nhiệm công vụ của họ trong TTHC. Những quy định của pháp luật TTHC về vấn đề này chưa thực sự đầy đủ và hợp lý. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật TTHC nhằm bảo đảm tăng cường trách nhiệm công vụ của nền hành chính quốc gia nói chung và của người bị kiện trong TTHC nói riêng, qua đó góp phần kiểm soát hữu hiệu hoạt động công vụ của nền hành chính quốc gia và bảo đảm thực chất sự bình đẳng giữa các đương sự trong TTHC là hết sức cần thiết.■