

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH THEO TÌNH THẦN HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN NGỌC TOÁN

10/7/21

Tóm tắt

Trên cơ sở khái quát hóa hệ thống pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính hiện hành ở nước ta, bài viết nhận xét và bình luận về những điểm hợp lý, bất hợp lý trong các quy định cụ thể về vấn đề này chiếu theo tinh thần đổi mới của Hiến pháp năm 2013. Từ đó bài viết đề xuất một vài kiến nghị nhằm đổi mới pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính nước ta, góp phần thực thi Hiến pháp trong giai đoạn mới.

Abstract

On the basis of generalizing the system of law on organization of the current administrative divisions in our country, the article indicates a number of reviews and comments on reasonable and unreasonable points of specific provisions on this matter under the spirit of the 2013 Constitution. There - fore, the article proposes several recommendations which aim at changing the rules of laws on the organization of administrative units in our country and contribute to the enforcement of the Constitution.

1. Khái quát hệ thống pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính Việt Nam và một số tiêu chí đánh giá

1.1. Khái quát hệ thống pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính Việt Nam

Hệ thống pháp luật là chuẩn mực cho những hoạt động quan trọng trong nhà nước pháp quyền, trong đó đứng đầu là hiến pháp, sau đó là một đạo luật do cơ quan lập pháp ban hành, kế đến là các văn bản pháp luật cụ thể hóa, chi tiết hóa hoặc hướng dẫn thi hành. Tổ chức các đơn vị hành chính, bao gồm phân định, lập, chia, nhập, điều chỉnh, nâng cấp... đơn vị hành chính trong một quốc gia là công việc trọng đại, do đó cần một hệ thống các quy định pháp luật để điều chỉnh hoạt động này. Về lịch sử, qua các thời kỳ hiến pháp nước ta đều có quy định và pháp luật chi

tiết hóa hoạt động này trong thực tiễn¹. Hiện nay, các quy định điều chỉnh hoạt động này bao gồm những văn bản pháp luật điển hình sau:

* *Hiến pháp năm 2013:*

Quy định của Hiến pháp năm 2013 về tổ chức đơn vị hành chính bao gồm các nội dung quan trọng tại các chế định cụ thể của Hiến pháp như sau:

- *Chương V, Quốc hội:*

+ Khoản 9, Điều 70 quy định: Quốc hội quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập,

¹ Xem thêm: Chu Tuấn Tú, "Một số vấn đề về điều chỉnh địa giới hành chính ở nước ta hiện nay", <http://www.isos.gov.vn/Thongtinchiet/tabid/84/ArticleId/817/language/vi-VN/M-t-s-v-n-d-v-di-u-ch-nh-d-a-gi-i-hanh-chinh-n-c-ta-hi-n-nay.aspx>, truy cập 7/9/2014.

¹ ThS. GVC, Học viện Hành chính quốc gia, nghiên cứu sinh Trường ĐH Luật Tp. Hồ Chí Minh.

bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật;

+ Khoản 8, Điều 74 quy định: Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- *Chương VII, Chính phủ:*

+ Khoản 4, Điều 96 quy định: Chính phủ trình Quốc hội quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- *Chương IX, Chính quyền địa phương:*

+ Điều 110

1. Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung 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 đơn vị hành chính tương đương;

Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.

2. Việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định.

+ Điều 111

1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. 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.

* *Các quy định dưới Hiến pháp bao gồm các văn bản:*

a. Thông tư số 19-BT ngày 31/01/1979 của Bộ trưởng Phủ Thủ tướng về việc Điều chỉnh địa giới các huyện, xã và các đơn vị tương đương thuộc các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

b. Quyết định số 64b/HĐBT ngày 12/9/1981 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về Điều chỉnh địa giới hành chính đối với những huyện, xã có địa giới chưa hợp lý (sau đây gọi tắt là Quyết định 64b).

c. Quyết định số 94/HĐBT ngày 26/9/1981 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về Chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy chính quyền cấp phường.

d. Chỉ thị số 364-CT ngày 06/11/1991, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành về Giải quyết những tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính tỉnh, huyện, xã.

đ. Thông tư số 832/TCCP-ĐP ngày 25/10/1993 của Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) hướng dẫn giải quyết tranh chấp đất đai có liên quan đến địa giới hành chính các cấp trong tổ chức thực hiện Chỉ thị số 364-CT ngày 06/11/1991.

e. Quyết định số 12/2008/QĐ-BTNMT ngày 18/12/2008 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành "Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phân định địa giới hành chính và lập hồ sơ địa giới hành chính các cấp".

g. Nghị định số 62/2011/NĐ-CP ngày 26/7/2011 của Chính phủ về thành lập Thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn.

h. Nghị định số 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ về việc Phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn.

i. Nghị định số 15/2007/NĐ-CP ngày 26/01/2007 của Chính phủ về việc Phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh và cấp huyện.

² Những văn bản này thường được dẫn trong phần căn cứ của các đề án, chia tách, sáp nhập, nâng cấp, nâng hạng... các đơn vị hành chính được các địa phương chuẩn bị để trình cấp có thẩm quyền quyết định.

k. Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 07/05/2009 của Chính phủ về việc Phân loại đô thị.

l. Nghị định số 62/2011/NĐ-CP ngày 26/7/2011 của Chính phủ về Thành lập thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn.

m. Thông tư số 02/2012/TT-BNV Ngày 15/6/2012, Bộ Nội vụ về hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 62/2011/NĐ-CP ngày 26/7/2011 của Chính phủ về thành lập thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường, thị trấn.

Nhìn chung, các văn bản pháp luật trên có các loại như: (i) Các văn bản về phân loại đơn vị hành chính nói chung và đơn vị đô thị nói riêng, (ii) Các văn bản về thủ tục tiến hành thay đổi đơn vị hành chính và, (iii) Văn bản quy định kết hợp cả hai loại (i) và (ii). Nội dung có sự đa dạng khác nhau nhưng tất cả chúng đều đã được ban hành và tổ chức thực hiện từ những năm trước đây, khi mà Hiến pháp năm 2013 chưa được ban hành.

Tất cả những văn bản pháp luật trên cần được đánh giá để tìm ra những điểm còn phù hợp hay không phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành và thực tiễn quản lý nhà nước hiện nay để có cơ sở hoàn thiện chúng trong tương lai.

1.2. Tiêu chí đánh giá pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính

Để đánh giá các quy định pháp luật nói chung hay tập hợp các quy định pháp luật về một lĩnh vực nhất định thông thường các chủ thể đánh giá dựa vào tiêu chí như: nội dung pháp luật, hình thức pháp luật, sự tác động của quy định pháp luật, thẩm quyền ban hành... Việc đánh giá theo nhóm tiêu chí này thường được tiến hành trong hoạt động kiểm tra, giám sát³ hoặc tổng kết

thi hành pháp luật sau một thời gian ban hành do các cơ quan soạn thảo pháp luật tổ chức thực hiện. Ngoài ra có thể cách đánh giá pháp luật theo nhóm các tiêu chí như: tính hợp pháp, tính hợp lý và kỹ thuật lập pháp... Cách đánh giá này thường được thể hiện rõ nét trong quá trình thẩm định các dự án pháp luật được đệ trình⁴ các cơ quan có thẩm quyền xem xét thông qua hoặc trong nghiên cứu khoa học pháp lý hành chính khi bình luận về một quy định hoặc văn bản pháp luật nào đó.

Mỗi cách, nhóm tiêu chí đánh giá dù khác nhau, nhưng đều hướng đến những mục tiêu nhất định. Về cơ bản chúng có điểm chung là để nhìn nhận tổng quát các quy phạm pháp luật được đánh giá có còn "tốt" nữa hay không để có hướng sửa đổi, bổ sung kịp thời với thực tiễn.

Pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính là tập hợp các quy định trong các văn bản (gồm Hiến pháp và các văn bản dưới luật khác) như đã dẫn trên là một lĩnh vực pháp luật độc lập tương đối trong chính thể phân

bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; 2. Sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó; 3. Sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản; 4. Sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan. Và việc đánh giá này nhằm mục tiêu: Việc giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung sai trái hoặc không còn phù hợp để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản, đồng thời kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản sai trái (Điều 87 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008).

⁴ Xem các Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật trong Hồ sơ dự án các Luật Tổ chức chính quyền địa phương 10/2014, Luật Thanh tra năm 2010, Luật Phòng chống tham nhũng 2012... đều có đề cập các nội dung đánh giá nói trên.

³ Ví dụ để đánh giá các văn bản pháp luật đang có hiệu lực dưới hình thức kiểm tra, giám sát, tại Điều 88 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 các tiêu chí (nội dung) đánh giá được quy định như sau: 1. Sự phù hợp của văn

cấp quản lý⁵ của nước ta, cần được đánh giá theo các tiêu chí cơ bản như: nội dung của các quy định còn phù hợp với thực tiễn hay không? Hình thức chứa đựng các quy định có tương xứng với tầm quan trọng của vấn đề quy định hay không? Thẩm quyền ban hành các văn bản có phù hợp với yêu cầu của vấn đề cần điều chỉnh và yêu cầu của nhà nước pháp quyền hay không? Trên cơ sở đánh giá, chúng ta có những định hướng hoàn thiện các quy định pháp luật về lĩnh vực này trong tương lai.

Ngoài ra, cũng cần lưu ý trong quá trình đánh giá phải nhấn mạnh sự tương quan giữa các quy định về tổ chức đơn vị hành chính hiện hành với nội dung tinh thần của Hiến pháp năm 2013 được xem là cơ sở pháp lý cao nhất và có nhiều nét mới về tổ chức đơn vị hành chính của nước ta trong giai đoạn mới cần được tôn trọng và khắt khe trong tổ chức thi hành.

2. Một số đánh giá về hệ thống pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính Việt Nam hiện nay

- Thứ nhất, về hình thức văn bản pháp luật

Các văn bản dưới luật chưa hấp thụ những tinh thần mới của Hiến pháp năm 2013 quy định về việc thành lập, chia nhập, điều chỉnh... đơn vị hành chính là phải *theo trình tự, thủ tục do luật định*⁶. Mặt khác, về mặt hình thức, một số văn bản như Quyết định 64b, Quyết định 94, Chỉ thị 364... cũng đã không còn phù hợp với hệ thống văn bản pháp luật theo tinh thần tại Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

⁵ Nội dung *phân cấp quản lý* được hiểu theo nhiều nghĩa, nhưng xác định *tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ là một bộ phận nền tảng, cơ sở của phân cấp quản lý* là một nội dung khoa học xác đáng cần được phổ biến trong hành chính. Về vấn đề này có thể tham khảo thêm tác giả Nguyễn Cửu Việt, các bài: "Quan điểm phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam" tại Hội thảo khoa học ngày 29/3/2011 tại Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật TP.HCM; "Phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn" tại Hội thảo của Văn phòng Chính phủ tại TP.HCM ngày 17-18/5/2012.

⁶ Theo khoản 2 Điều 110 Hiến pháp năm 2013.

- Thứ hai, về thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật

Chủ thể ban hành các văn bản pháp luật nói trên chủ yếu là các chủ thể thuộc nhánh quyền hành pháp. Điều này là chưa phù hợp với yêu cầu của nhà nước pháp quyền. Kinh nghiệm cho thấy, đối với vấn đề này thì thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật phải thuộc về nhánh quyền lập pháp.⁷

- Thứ ba, về thời điểm ban hành và thi hành

Đa số các văn bản trên được ban hành trong thời kỳ trước và sau đổi mới, có văn bản quan trọng như Quyết định 64b đã được ban hành và thi hành hơn 30 năm nay. Vấn đề không nằm ở chỗ các văn bản pháp luật đã ban hành từ lâu⁸ mà vì thời điểm ban hành các văn bản ấy chỉ phù hợp với bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội⁹ và chế độ quản trị địa phương của Việt Nam trước đây. Đến nay các yếu tố trên đã thay đổi rất nhiều, bên cạnh đó là chủ trương của Đảng và Nhà nước đã thay đổi nên cần phải được sửa đổi.

- Thứ tư, về nội dung các quy định trong văn bản pháp luật

Trong hệ thống các quy định trên, chỉ có Hiến pháp năm 2013 vừa mới được ban hành có các quy định về tổ chức đơn vị hành chính được đánh giá là tiên bộ và phù hợp với thực tiễn hiện nay. Những quy định còn lại dưới Hiến pháp, nếu còn hợp lý thì cần được kể

⁷ Xem thêm: Nguyễn Ngọc Toán, các bài viết: "Tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ theo Hiến pháp 1992 và vấn đề đổi mới", Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp* số 4, năm 2013; "Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ở một số nước trên thế giới và gợi ý cho Việt Nam", Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp* số 15, năm 2013; "Đổi mới tổ chức đơn vị hành chính Việt Nam theo Hiến pháp 2013", Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp* số 6, năm 2014.

⁸ Về thời tiền lịch sử đã cho thấy có những văn bản pháp luật được ban hành những sử dụng hàng trăm năm và thường là các bản Hiến pháp.

⁹ Ví dụ như về dân số, tại Hội nghị tổng kết công tác dân số 2012 được Tổng cục Dân số - Kế hoạch hóa gia đình (DS-KHHGD) tổ chức ngày 25/1 tại Hà Nội, Ông Dương Quốc Trọng - Tổng cục trưởng Tổng cục DS-KHHGD cho biết đến thời điểm này dân số VN đạt 88,78 triệu người, nhưng vào những năm 1976 có 49 triệu người, 1989 64,4 triệu người (Tổng cục thống kê Việt Nam).

thừa, những quy định¹⁰ không còn phù hợp thì cần sửa đổi, bổ sung. Cụ thể như sau:

(i) Những quy định còn hợp lý

Những mục tiêu, nội dung trong Quyết định 64b có thể còn phù hợp, cụ thể như sau:

- Điều 1: Đề đảm bảo địa giới hành chính huyện, xã được xác định hợp lý, ổn định lâu dài việc điều chỉnh địa giới hành chính đối với những huyện, xã có địa giới chưa hợp lý phải nhằm vào các yêu cầu sau đây:

+ Phải phù hợp với quy hoạch tổng thể kinh tế của từng vùng;

+ Có quy mô diện tích đất phù hợp với phương hướng sản xuất, với kế hoạch phân bổ lại lao động;

+ Bảo đảm đoàn kết dân tộc, tôn trọng phong tục, tập quán tốt đẹp và việc đi lại của nhân dân;

+ Huyện, xã có diện tích, dân số vừa phải, hợp với trình độ, khả năng quản lý của cán bộ;

+ Các huyện, xã biên giới phía Bắc cần có địa hình thuận lợi cho việc bố trí phòng thủ tác chiến, bảo vệ lãnh thổ, bảo đảm về an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

- Điều 2: Khi xét điều chỉnh địa giới cho một huyện hoặc xã, ngoài việc đảm bảo các yêu cầu nói trên cần chú ý cân nhắc, thận trọng, không gây xáo trộn không cần thiết. Đối với các huyện và xã đã ổn định địa giới hành chính không ảnh hưởng nhiều đến yêu cầu phát triển kinh tế, bố trí quốc phòng, đến việc quản lý và điều hành công việc của chính quyền địa phương thì dù địa giới hành chính có rộng hơn hay nhỏ hơn tiêu chuẩn chung một chút cũng vẫn để như cũ, không nên điều chỉnh.

Đối với những nơi đã hình thành từng vùng sản xuất tập trung chuyên canh hoặc dự định xây dựng thành vùng sản xuất tập trung chuyên canh thì dựa theo quy mô sản xuất để tổ chức đơn vị hành chính huyện hoặc xã.

- Điều 3: Trước và sau khi điều chỉnh địa

giới các đơn vị hành chính, Ủy ban nhân dân các cấp phải có ngay biện pháp khác để các đơn vị mới thành lập ổn định các mặt: tổ chức sản xuất đời sống nhân dân, bố trí phòng thủ, bảo vệ an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

- Điều 4: đoạn cuối: Quy mô về diện tích và dân số các huyện, xã trong điều này có tính chất hướng dẫn khi vận dụng vào việc điều chỉnh địa giới có thể xê xích tùy theo các điều kiện thực tế.

- Điều 6: đoạn 1: Việc điều chỉnh địa giới huyện, xã không làm tràn lan, mà chỉ làm ở những nơi cần thiết; đoạn 3: Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phải hướng dẫn các huyện, xã tiến hành theo đúng thủ tục quy định, kiểm tra, soát xét thật kỹ từng trường hợp xin điều chỉnh, đảm bảo việc điều chỉnh theo đúng yêu cầu đã quy định, phù hợp nguyện vọng của quần chúng.

Ngoài ra, các quy định về phân loại đô thị và thủ tục thay đổi, nâng hạng các đô thị Việt Nam hiện nay về cơ bản là được nhân dân ủng hộ và phù hợp với định hướng chung trong quy hoạch, phát triển đô thị ở Việt Nam trong quá trình đô thị hóa ngày càng mạnh mẽ ở nước ta.

Nhìn chung các quy định cụ thể trên có những nội dung thể hiện tính khách quan, khoa học và thận trọng của thể hệ lãnh đạo trước đây trong việc điều chỉnh địa giới hành chính nước ta cần được kế thừa và phát triển trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật sắp tới.

(ii) Những quy định không còn phù hợp

Bên cạnh những điểm hợp lý như đã nêu, các văn bản nói trên cũng còn có những quy định không còn phù hợp. Cụ thể như sau:

- Một là, tiêu chí phân loại đơn vị hành chính chưa có sự thống nhất, có thể so sánh Quyết định 64b với 2 Nghị định¹¹ hiện hành về phân loại đơn vị hành chính các cấp như sau:

¹⁰ Quyết định số 64b/HDBT ngày 12/9/1981 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về điều chỉnh địa giới hành chính đối với những huyện, xã có địa giới chưa hợp lý.

¹¹ Nghị định số 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ về việc phân loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn; Nghị định số 15/2007/NĐ-CP ngày 26/01/2007 của Chính phủ về việc phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh và cấp huyện.

Loại đơn vị hành chính	Quyết định số 64b/HĐBT ngày 12/9/1981	Nghị định số 159/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 ¹² và Nghị định số 15/2007/NĐ-CP ngày 26/01/2007 ¹³
Huyện	<i>Diện tích (ha)/ Dân số (nhân khẩu) (x1000)</i>	<i>Dân số/ diện tích/ yếu tố đặc thù</i>
Vùng đồng bằng	Miền Nam: từ 20-45/ từ 100-200 Miền Bắc: từ 15-35/ từ 200-350	1. Về dân số theo vùng, miền a) Đối với huyện miền núi, vùng cao, hải đảo: huyện có dưới 40.000 nhân khẩu được tính 50 điểm, có từ 40.000 nhân khẩu trở lên thì cứ thêm 600 nhân khẩu được tính thêm 01 điểm, tối đa không quá 250 điểm;...
Vùng trung du	từ 30-50/ từ 80-150	c) Đối với quận (trừ quận quy định tại khoản 3 Điều 5) và thị xã:
Vùng núi thấp	từ 40-60/ từ 30-80	- Quận và thị xã đồng bằng có dưới 80.000 nhân khẩu được tính 50 điểm, có từ 80.000 nhân khẩu trở lên thì cứ thêm 800 nhân khẩu được tính thêm 01 điểm, tối đa không quá 250 điểm;...
Vùng núi cao	từ 50-70/ từ 20-60	2. Về diện tích theo vùng, miền a) Đối với huyện miền núi, vùng cao, hải đảo: huyện có dưới 20.000 ha diện tích đất tự nhiên được tính 40 điểm, có từ 20.000 ha trở lên thì cứ thêm 1.000 ha được tính thêm 01 điểm, tối đa không quá 150 điểm;... c) Đối với quận (trừ quận quy định tại khoản 3 Điều 5) và thị xã - Quận có dưới 1.000 ha diện tích đất tự nhiên được tính 40 điểm; có từ 1.000 ha trở lên thì cứ thêm 100 ha được tính thêm 01 điểm, tối đa không quá 150 điểm;... 3. Các yếu tố đặc thù a) Đơn vị hành chính cấp huyện thuộc khu vực đồng bằng có đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là cấp xã) là miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa thì mỗi đơn vị hành chính cấp xã đó được tính 01 điểm, tối đa không quá 10 điểm;... d) Đơn vị hành chính cấp huyện thuộc khu vực biên giới quốc gia, hải đảo được tính 20 điểm;...
Xã	<i>Diện tích (ha)/ Dân số (nhân khẩu) (x1000)</i>	<i>Dân số/ diện tích/ yếu tố đặc thù</i>
Vùng đồng bằng	Miền Nam: không quá 2/ từ 5-10 Miền Bắc: không quá 1.5/ từ 5-8	1. Đối với xã miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa a) Về dân số: Xã có dân số dưới 1.000 nhân khẩu được tính 45 điểm; xã có từ 1.000 đến 5.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 12 điểm và được tính từ 46 đến 93 điểm; xã có trên 5.000 nhân khẩu, cứ tăng 1.000 nhân khẩu được tính thêm 11 điểm và được tính từ 94 đến tối đa không quá 200 điểm.
Vùng trung du	Khoảng 2/ Khoảng 6	b) Về diện tích:
Vùng núi thấp	Khoảng 2.5/ Khoảng 4	Xã có diện tích tự nhiên dưới 1.000 ha được tính 30 điểm; xã có từ 1.000 đến 3.000 ha, cứ tăng 1.000 ha được tính thêm 10 điểm và được tính từ 31 đến 50 điểm; xã có trên 3.000 ha, cứ tăng 1.000 ha được tính thêm 09 điểm và được tính từ 51 đến tối đa không quá 100 điểm.
Vùng núi cao	Khoảng 3.5/ Khoảng 3	c) Các yếu tố đặc thù: Xã thuộc khu vực I được tính 10 điểm; xã thuộc khu vực II được tính 15 điểm; xã thuộc khu vực III được tính 20 điểm; xã đặc biệt khó khăn và xã an toàn khu (ATK) được tính 20 điểm;...

¹² Điều 4. Loại và tiêu chí phân loại đơn vị hành chính cấp xã.

¹³ Điều 8. Cách tính điểm phân loại đơn vị hành chính cấp huyện theo các tiêu chí.

Việc phân loại đơn vị hành chính theo Quyết định 64b dựa trên hai tiêu chí là diện tích và dân số và chi phân loại ở cấp huyện, cấp xã. Quy mô mỗi đơn vị như vậy phù hợp với chủ trương phát triển kinh tế xã hội thời kỳ sau khi thống nhất đất nước và trước đổi mới của nước ta¹⁴. Có nghĩa rằng nếu đơn vị hành chính nào có thông số về diện tích và dân số khác với quy định lúc đó thì được coi là *chưa hợp lý* và cần phải điều chỉnh.

Việc phân loại đơn vị hành chính theo các Nghị định số 15/2007/NĐ-CP và Nghị định số 159/2005/NĐ-CP nói trên bao hàm thêm đơn vị hành chính cấp tỉnh và mục tiêu¹⁵ là: (i) *đối với đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp huyện là để “1. Bảo đảm sự ổn định của đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp huyện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước ở địa phương; 2. Làm căn cứ để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng tổ chức bộ máy của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện; 3. Làm cơ sở để xây dựng chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức phù hợp với từng loại đơn vị hành chính”*; (ii) *đối với đơn vị hành chính cấp xã là để “1. Làm căn cứ để Nhà nước có chính sách phát triển kinh tế - xã hội, góp phần bảo đảm sự ổn định của đơn vị hành chính cấp xã và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền cơ sở; 2. Làm cơ sở để xác định số*

lượng cán bộ, công chức chuyên trách và không chuyên trách; số lượng thành viên Ủy ban nhân dân; bổ sung chế độ chính sách hợp lý đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn”.

Ngoài ra, đáng chú ý là có thêm tiêu chí “*các yếu tố đặc thù*” mà Quyết định 64b không có quy định. Các yếu tố đặc thù được quy ra điểm cụ thể nhưng không thể vượt quá một hạn mức như các đoạn cuối của các điều khoản quy định về cách tính điểm theo cách *tối đa không quá... điểm*.

Tuy nhiên, tất cả các mục đích phân loại đơn vị hành chính như vậy đều có điểm chung là cần có để xây dựng tổ chức bộ máy và xác định số lượng cán bộ, công chức trong mỗi đơn vị hành chính. Và như vậy một khi do sự phát triển tổng thể của một đơn vị hành chính (có thể kèm theo cộng thêm các yếu tố đặc thù) sẽ vượt ra khỏi khuôn khổ (có tổng số điểm đã quy định) của một đơn vị hành chính theo quy định. Lúc đó, giải pháp của chúng ta là chia tách đơn vị hành chính đó thành các đơn vị hành chính mới và thường lập thêm đồng thời nâng cấp một đơn vị hành chính. Lẽ đương nhiên lúc đó một bộ máy hành chính và một đội ngũ cán bộ, công chức được bố trí trong các đơn vị hành chính mới... sẽ được hình thành. Điều này cơ bản là chưa phù hợp với chủ trương cải cách hành chính để tiến tới nền hành chính tinh gọn, hiện đại vì làm gia tăng các đầu mối cơ quan đơn vị và số lượng cán bộ, công chức trong cả hệ thống chính trị của đơn vị hành chính¹⁶.

- Hai là, về thủ tục thực hiện điều chỉnh: theo Điều 5 Quyết định 64b cụ thể như sau:

(i) *Đối với huyện: (1) Đưa ra Hội đồng nhân dân các xã có liên quan lấy ý kiến và có kiến nghị; (2) Đưa ra Hội đồng nhân dân huyện lấy ý kiến và Ủy ban nhân dân huyện làm kiến nghị; (3) Lấy ý kiến của Hội đồng*

¹⁴ Đường như “công thức” này có sự kế thừa từ những năm 50 của thế kỷ trước. Ví dụ, Thông tư 265/TTg ngày 16/05/1953 của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn việc chỉnh đốn thành phần cán bộ, chia xã cho nhỏ hơn để dễ hoạt động hơn, sửa đổi lề lối làm việc của cơ quan chính quyền xã có quy định quy mô xã như sau: - ở đồng bằng, dân số ước chừng từ 3000 đến 3500 nhân khẩu, chiều dài ước chừng 3 cây số; - ở miền trung du, dân số ước chừng từ 1000 đến 2000 nhân khẩu, chiều dài ước chừng 4 cây số.

¹⁵ Tại các Điều 2 của Nghị định số 15/2007/NĐ-CP và Nghị định số 159/2005/NĐ-CP nói trên.

¹⁶ Nguyễn Ngọc Toán, “Hợp lý hóa việc tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ nhằm cải cách hành chính nhà nước hiệu quả”, Tạp chí Khoa học pháp lý số 5, năm 2013.

nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương và có tờ trình của Ủy ban nhân dân tỉnh; (4) Lập bản đồ hành chính đơn vị xin điều chỉnh với tỷ lệ xích 1/200.000.

(ii) Đối với xã: (1) Đưa ra Hội đồng nhân dân lấy ý kiến và có kiến nghị; (2) Đưa ra Hội đồng nhân dân huyện lấy ý kiến và Ủy ban nhân dân huyện làm kiến nghị; (3) Có tờ trình của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; (4) Lập bản đồ hành chính đơn vị xin điều chỉnh với tỷ lệ xích 1/50.000.

(iii) Thẩm quyền quyết định: Căn cứ vào quyết định này (Quyết định 64b), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương cùng các cấp huyện, xã ở địa phương xem xét: Những huyện, xã nào có quy mô quá rộng hoặc quá hẹp xét thấy không hợp lý cần điều chỉnh địa giới hành chính thì làm các thủ tục và trình Hội đồng bộ trưởng quyết định.

Nhìn chung, các quy định về thủ tục thực hiện như trên là đã không còn hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013 như sau: đó là (i) *Việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định* như khoản 2 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 đã quy định; (ii) Chính phủ chỉ có quyền trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo khoản 4 Điều 96; (iii) còn quyền *Quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương* nay đã chuyển cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện như quy định tại khoản 8 Điều 74... Về nguyên tắc, quyền này phải chuyển giao từ Chính phủ sang Ủy ban thường vụ Quốc hội kể từ ngày 01/01/2014 theo quy định của Nghị quyết 64 của Quốc hội về thi hành Hiến pháp năm 2013.

- *Ba là*, chưa có quy định đề cập loại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt như trong Hiến pháp năm 2013 mới ban hành. Các văn bản về phân loại đơn vị hành chính hiện hành như đã nói trên không có quy định cụ thể về loại đơn vị này dẫn rằng Nghị định số 15/2007/NĐ-CP và Nghị định số 159/2005/NĐ-CP nói trên có tính tới các yếu tố đặc thù để phân loại như là để cá biệt hóa các đơn vị hành chính nước ta hiện hành. Tuy nhiên, các quy định này chưa đủ liều lượng so với tiêu chí và mục tiêu của một đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cần có ở nước ta hiện nay mà Hiến pháp đã xác định.

- *Bốn là*, về mối quan hệ với các văn bản pháp luật khác như các văn bản luật về phân cấp quản lý trên các ngành, lĩnh vực, tài chính ngân sách và đặc biệt là với Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương mà hiện nay chúng ta đang xúc tiến xây dựng ... Trong mối quan hệ này, có thể thấy các vị trí của các quy định về tổ chức đơn vị hành chính chưa hài hòa, xứng tầm là công việc quan trọng của quản lý nhà nước¹⁷. Có cảm giác rằng dường như mỗi khi đơn vị hành chính phát triển (chủ yếu về quy mô dân số và kéo theo các vấn đề quản lý khác như quản lý kinh tế, cung ứng dịch vụ công...) sẽ dẫn đến tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện tại

¹⁷ Xem thêm Báo cáo rà soát chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân theo Hồ sơ Dự án Luật tổ chức chính quyền địa phương của Chính phủ trình Quốc hội tháng 10/2014. Theo đó các lĩnh vực quan trọng về phân cấp đều được quy định bằng một đạo luật, chỉ ít tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được quy định trong một đạo luật, nhưng nội dung quan trọng về tổ chức đơn vị hành chính là cơ sở để tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân lại chưa được thiết kế trong một đạo luật.

¹⁸ Các quy định về quy mô dân số đối với từng loại đơn vị hành chính ở nước ta đều thể hiện rõ nét như bảng kê trên, và theo các hồ sơ xin chia tách, lập mới các đơn vị hành chính trình Chính phủ đều thể hiện nội dung này.

không thể quản lý hiệu quả nữa thì phải chia tách hoặc thay đổi, điều chỉnh đơn vị hành chính...

Tóm lại, nội dung và hình thức các văn bản pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính nước ta không còn phù hợp với thực tiễn nước nhà, chưa đáp ứng yêu cầu đổi mới của Đảng và Nhà nước, không còn phù hợp với tinh thần Hiến pháp năm 2013 mới được ban hành.

3. Kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức đơn vị hành chính theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013

- *Một là*, khảo sát đánh giá lại toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật hiện tại và tổng kết đánh giá việc thực hiện các quy định đó về tổ chức đơn vị hành chính thời gian qua để có những sửa đổi kịp thời theo như tinh thần của Nghị quyết số 64/2013/QH13 ngày 28/11/2013 quy định một số điểm về thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là: "*Các luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác được ban hành trước ngày Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có hiệu lực phải được rà soát lại để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới phù hợp với Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".

- *Hai là*, cần xúc tiến việc xây dựng Luật về tổ chức đơn vị hành chính¹⁹ nói chung, theo tinh thần sau:

+ Xác định lại các loại đơn vị hành chính theo tinh thần không chỉ đơn thuần chú trọng về tiêu chí dân số, diện tích hay các yếu tố đặc thù như hiện nay mà cần lưu ý thêm các yếu tố về lịch sử, văn hóa, vùng miền²⁰...

+ Đưa ra các tiêu chí và điều kiện cho từng loại đơn vị hành chính sao cho hạn chế tối đa việc chia tách và lập mới các

đơn vị hành chính vì việc này sẽ làm phình thêm bộ máy, cán bộ công chức và ít ra cũng hao tốn chi phí để làm việc đó. Việc thay đổi đơn vị hành chính nếu có khi thật cần thiết và có sự nhất trí của Nhân dân (có thể qua trưng cầu ý dân) chứ không chỉ là lấy ý kiến để tham khảo cho biết.

+ Thù tục tiến hành các công việc thành lập, chia, nhập, điều chỉnh đơn vị hành chính cần được quy định theo hướng công khai, minh bạch hơn nữa và thống nhất đối với từng loại.

Ngoài ra cần lưu tâm kế thừa và phát triển những điểm còn hợp lý trong các văn bản pháp luật như đã bình luận ở trên.

- *Ba là*, xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương nên theo tinh thần "*tự quản*" để mỗi cấp chính quyền địa phương và chính quyền địa phương trong mỗi đơn vị hành chính có thể linh hoạt (về tổ chức, thẩm quyền, nhân sự và tài chính...) thích ứng với sự phát triển và biến đổi của mỗi đơn vị hành chính trong tương lai. Mặt khác, quy định về tổ chức và thẩm quyền của chính quyền địa phương trong luật cũng phải công khai, minh bạch và đảm bảo sự giám sát thực chất của chính quyền trung ương theo như chỉ đạo "*Bảo đảm tinh thống nhất, đồng bộ giữa hai dự án Luật và giữa hai dự án Luật này với các dự án luật khác về tổ chức bộ máy nhà nước; Đổi mới, hoàn thiện kỹ thuật lập pháp, bảo đảm các quy định của hai dự thảo Luật phải có tính khái quát cao, hiệu lực lâu dài; chỉ quy định trong Luật những vấn đề đã đủ rõ, có tính ổn định cao*"²¹.

- *Bốn là*, xây dựng Luật về Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt cho phù hợp với Điều 110 Hiến pháp năm 2013 và điều quan trọng là có cơ sở pháp lý để tổ chức loại đơn vị này trong thực tiễn quản lý hiện nay. ●

¹⁹ Tên gọi của Luật có thể theo như Hiến pháp là Luật về Thành lập, chia, nhập, điều chỉnh đơn vị hành chính.
²⁰ 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, năm 2010.
²¹ Thông báo số 176/TB-VPCP ngày 26/04/2014 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng về định hướng nghiên cứu soạn thảo Luật Tổ chức Chính phủ và Luật tổ chức chính quyền địa phương.