

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH
PGS.TS. VŨ HOÀNG CÔNG (Chủ biên)

**THỰC TRẠNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT
MỘT SỐ CƠ QUAN ĐẢNG, NHÀ NƯỚC**

**VÀ MỘT SỐ CHỨC DANH ĐẢNG,
CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH, HUYỆN
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản
GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN
Chịu trách nhiệm nội dung
PHÓ GIÁM ĐỐC - PHÓ TỔNG BIÊN TẬP
ThS. NGUYỄN HOÀI ANH

Biên tập nội dung: TS. VÕ VĂN BÉ
ThS. NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH
ĐINH ÁI MINH
NGUYỄN PHƯƠNG THÙY
Trình bày bìa: HÀ LAN
Chế bản vi tính: NGUYỄN QUỲNH LAN
Đọc sách mẫu: ÁI MINH - PHƯƠNG THÙY

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 2523-2022/CXBIPH/9-102/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 1509-QĐ/NXBCTQG, ngày 27/7/2022.

Nộp lưu chiểu: tháng 11 năm 2022.

Mã ISBN: 978-604-57-7902-6.

**THỰC TRẠNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT
MỘT SỐ CƠ QUAN ĐẢNG, NHÀ NƯỚC
VÀ MỘT SỐ CHỨC DANH ĐẢNG,
CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH, HUYỆN
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH
PGS.TS. VŨ HOÀNG CÔNG (Chủ biên)

**THỰC TRẠNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT
MỘT SỐ CƠ QUAN ĐẢNG, NHÀ NƯỚC
VÀ MỘT SỐ CHỨC DANH ĐẢNG,
CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH, HUYỆN
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

TẬP THỂ TÁC GIẢ

PGS.TS. VŨ HOÀNG CÔNG

PGS.TS. NGUYỄN THẮNG LỢI

TS. TỐNG ĐỨC THẢO

TS. NGUYỄN TRỌNG BÌNH

ThS. VILLEYSOUD

ThS. LÊ MINH PHƯƠNG

ThS. NGUYỄN HƯƠNG HẠNH

TRẦN THU HƯƠNG

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Đổi mới hệ thống chính trị và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nhằm nâng cao hơn nữa vai trò, hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là mục tiêu nhất quán từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đến nay. Đi cùng với mục tiêu đó, Đảng ta đã nhiều lần đề cập tới chủ trương tinh gọn bộ máy, biên chế của hệ thống chính trị.

Quán triệt chủ trương của Đảng, trước Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng (2016), ở một số địa phương, đặc biệt là tỉnh Quảng Ninh đã có nhiều tìm tòi, đổi mới. Tiếp theo Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 3/3/2015 về “Đổi mới phương thức, nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của Đảng; thực hiện tinh giản bộ máy, biên chế” của Tỉnh ủy, Đề án 25 của tỉnh về “Đổi mới, nâng cao năng lực lãnh đạo đi đôi với tinh giản bộ máy, biên chế” thực hiện nhất thể hóa người đứng đầu cấp ủy với chủ tịch Ủy ban nhân dân ở một số đơn vị cấp huyện, xã; thực hiện kiêm nhiệm trưởng ban tham mưu của cấp ủy đảng với thủ trưởng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân hoặc Mặt trận Tổ quốc cấp huyện. Cụ thể là trưởng ban Dân vận kiêm chủ tịch Mặt trận Tổ quốc, trưởng ban Tổ chức kiêm trưởng phòng Nội vụ; chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra kiêm chánh Thanh tra. Hơn nữa, tỉnh Quảng Ninh còn chủ trương thí điểm hợp nhất cơ quan kiểm tra với cơ quan thanh tra, tổ chức với nội vụ ở một số đơn vị cấp huyện.

Những thử nghiệm đó bước đầu được giới nghiên cứu lý luận quan tâm nghiên cứu, được nhiều lãnh đạo Đảng, Nhà nước khuyến khích, động viên, được nhiều địa phương tìm hiểu, học hỏi. Từ kết quả ban đầu của các địa phương, Đại hội XII của Đảng đã nêu chủ trương “nghiên cứu thực hiện thí điểm hợp nhất một số cơ quan đảng và nhà nước tương đồng về chức năng, nhiệm vụ”. Có thể nói đây là một chủ trương mạnh dạn, nhưng thể hiện tinh thần trách nhiệm, thận trọng của Đảng, đặt ra những vấn đề lý luận đáng phải nghiên cứu, đồng thời hứa hẹn mở ra một phương hướng khả quan trong đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng.

Để góp phần đánh giá, tổng kết thực tiễn các địa phương thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng, gắn với phát triển lý luận về phương thức lãnh đạo, phương thức cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam trong tình hình mới, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách ***Thực trạng thí điểm hợp nhất một số cơ quan đảng, nhà nước và một số chức danh đảng, chính quyền cấp tỉnh, huyện ở nước ta hiện nay*** do PGS.TS. Vũ Hoàng Công chủ biên. Đây là kết quả nghiên cứu của tác giả và các cộng sự trong hai năm 2017-2018, đã được Nhà xuất bản Lý luận chính trị xuất bản năm 2018. Tuy các số liệu chỉ mới dừng lại tại thời điểm tháng 12/2018, chưa cập nhật số liệu mới; một số dự báo, đề xuất trong cuốn sách đã được triển khai trong thực tế, nhưng cuốn sách vẫn có giá trị tham khảo quan trọng cho các nhà lãnh đạo quản lý, các nhà hoạch định chính sách ở trung ương và địa phương trong việc tinh gọn bộ máy các cơ quan đảng, nhà nước theo tinh thần đổi mới của Đảng.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 7 năm 2022

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chương I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA CHỦ TRƯỞNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT MỘT SỐ CƠ QUAN VÀ CHỨC DANH CỦA ĐẢNG, CHÍNH QUYỀN

1. Một số khái niệm

Hiện nay, trên sách báo, báo cáo của một số địa phương có tình trạng khái niệm được sử dụng không thống nhất và có khi nhầm lẫn. Ví dụ, đối với việc một trưởng ban của cấp ủy đảng đồng thời là thủ trưởng của cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân có nơi gọi là *kiêm nhiệm*, có nơi gọi là *hợp nhất*. Cũng như vậy, việc một bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân hoặc chủ tịch Ủy ban nhân dân có nơi gọi là *kiêm nhiệm*, có nơi gọi là *nhất thể hóa*.

Sự thiếu thống nhất như vậy phản ánh một điều khách quan là thực tiễn đang có những hiện tượng mới mẻ mà nhận thức thì chưa theo kịp. Song cũng có người cố tình sử dụng sai khái niệm. Vì vậy, trong cuốn sách

này, để sử dụng một cách nhất quán, chính xác hơn, sẽ định nghĩa và giải thích một số khái niệm sau:

a) Khái niệm tương đồng chức năng, nhiệm vụ

Tương đồng (similar) là sự giống nhau về một phương diện nào đó, ví dụ về hình thức, về nội dung, bản chất, lý tưởng, mục tiêu...

Theo lý thuyết hệ thống - chức năng, mỗi thực thể tự nhiên với tư cách là cơ thể hoàn chỉnh, bao gồm các bộ phận hợp thành, có cấu trúc, quan hệ chặt chẽ với nhau. Mỗi bộ phận có chức năng, tức là có vai trò hữu cơ đối với sự tồn tại và phát triển của cơ thể. Theo quá trình tiến hóa, các bộ phận sẽ ngày càng hoàn thiện giúp nó thực hiện chức năng tốt hơn. Theo lôgic đó, mỗi cơ thể lại nằm trong một hệ thống rộng lớn hơn và có chức năng nhất định với hệ thống đó. Thông qua sự tương tác của hệ thống mà mỗi cơ thể tự nhiên hoàn thiện mình và làm tốt hơn chức năng với hệ thống.

Các tổ chức xã hội, do con người tạo ra là một hệ thống và nằm trong một hệ thống rộng lớn hơn. Để hệ thống tồn tại được và thực hiện vai trò với hệ thống lớn hơn thì người ta phải thiết lập các tổ chức con với một vai trò nhất định (tức là chức năng trong hệ thống). Nếu một tổ chức được ra đời mà không được giao vai trò nhất định (chức năng cụ thể) thì nó trở thành thừa, có thể bị loại bỏ. Ngược lại, nếu được giao vai trò (tức là có chức năng) nhưng không làm tròn chức năng thì

sẽ bị thay thế bởi tổ chức khác có khả năng thực hiện tốt hơn.

Tổ chức đảng cũng như tổ chức nhà nước là một hệ thống, cần có các cơ quan hợp thành của mình với chức năng cụ thể. Trong đó có loại cơ quan thực hiện chức năng quyết định, tức là cơ quan lãnh đạo; có loại thực hiện chức năng điều hành, điều khiển, có quyền chỉ đạo, hướng dẫn và có thể quyết định ở mức hạn chế; có loại cơ quan chức năng tham mưu, giúp việc cho cơ quan quyết định, cơ quan điều hành về một mặt cụ thể nào đó. Đương nhiên mỗi cơ quan đó cần có người đứng đầu với *chức danh* cụ thể (tức là chức vụ đứng đầu với tên gọi phù hợp, ví dụ: vụ trưởng, cục trưởng, chánh văn phòng, chánh thanh tra, trưởng ban, chủ nhiệm ủy ban...).

Như vậy, cơ quan hay chức danh tương đồng về chức năng, nhiệm vụ là sự giống nhau của hai cơ quan, hai chức danh khác nhau của các hệ thống khác nhau.

b) Khái niệm hợp nhất cơ quan và chức danh tương đồng chức năng, nhiệm vụ

Hợp nhất là gộp các thực thể độc lập, khác nhau thành thể thống nhất. Trong việc hợp nhất, các cơ quan bình đẳng với nhau, không bên nào chiếm ưu thế nổi trội. Sau hợp nhất, cơ cấu của cả hai hoặc nhiều thực thể trước đó đều bị biến đổi tạo thành một cơ cấu mới.

Vì đặc điểm đó, *hợp nhất khác với sáp nhập*, vì sáp nhập là sự gộp lại mang tính bất bình đẳng, bên này lệ thuộc hoặc yếu thế hơn bên kia, cơ cấu bên này bị xóa bỏ và nhập vào cơ cấu còn nguyên vẹn của bên kia.

Như vậy, *hợp nhất các cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ được hiểu là sự gộp lại của các cơ quan đảng và cơ quan nhà nước giống nhau về chức năng, nhiệm vụ thuộc các hệ thống khác nhau để trở thành một cơ quan mà cơ cấu tổ chức của nó sẽ khác với cơ cấu tổ chức của cả hai hoặc nhiều cơ quan trước đó.*

Thông thường tên của cơ quan hợp nhất sẽ phản ánh chức năng, nhiệm vụ của hai hay nhiều cơ quan trước đó. Ví dụ, trước đây Bộ Nông nghiệp, Bộ Thủy lợi, Bộ Lâm nghiệp, Bộ Thủy sản hợp nhất với nhau thành Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ngày nay; Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh và Học viện Hành chính quốc gia đã có thời kỳ được hợp nhất, mang tên chung là Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia.

Trong trường hợp đó, các chức danh lãnh đạo của các cơ quan sẽ được hợp nhất thành một chức danh. Ví dụ, ở huyện Tiên Yên, tỉnh Quảng Ninh khi hợp nhất Ủy ban kiểm tra của Huyện ủy và Ban Thanh tra của Ủy ban nhân dân thành một cơ quan chung lấy tên là Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra, thì người đứng đầu là thủ trưởng Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra của huyện.

Khái niệm *hợp nhất chức danh* khác với khái niệm *kiêm nhiệm chức danh*. Kiêm nhiệm chức danh là trường hợp hai hay nhiều cơ quan tuy tương đồng chức năng, nhiệm vụ nhưng không hợp nhất hoặc sáp nhập thành một và một trong các thủ trưởng của các cơ quan này đồng thời là thủ trưởng của cơ quan còn lại. Ví dụ, ở thành phố Uông Bí, vẫn duy trì riêng biệt Ủy ban kiểm tra của cấp ủy và Thanh tra thuộc Ủy ban nhân dân thành phố, song giao cho chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra kiêm nhiệm chánh Thanh tra. Tình hình cũng tương tự khi giao cho trưởng ban Tổ chức huyện ủy kiêm nhiệm trưởng phòng Nội vụ... Báo cáo chính trị tại Đại hội XII cũng sử dụng khái niệm kiêm nhiệm với tinh thần như vậy khi nêu *thực hiện kiêm nhiệm một số chức danh*. Tại Kết luận số 34-KL/TW ngày 07/8/2018 về thực hiện một số mô hình thí điểm theo Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” của Bộ Chính trị có nêu việc thí điểm kiêm nhiệm chức danh giữa chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra cấp ủy và chánh Thanh tra của chính quyền. Kiêm nhiệm sẽ khó tránh khỏi tình trạng “bên nặng, bên nhẹ” trong lãnh đạo, quản lý.

Xét về ngữ nghĩa, *hợp nhất* hay *nhất thể hóa* chỉ là một (united). Song trong bối cảnh của Việt Nam việc sử dụng từ Hán Việt *nhất thể hóa* được dùng để chỉ một

người đồng thời thực hiện hai chức vụ khác nhau. Cụ thể là việc một người đứng đầu tổ chức đảng đồng thời là người đứng đầu chính quyền cùng cấp (có thể ở cấp quốc gia hay cấp địa phương). Ví dụ, trong trường hợp nhất thể hóa ở cấp quốc gia (như Trung Quốc, Cuba, Lào), tổng bí thư hoặc chủ tịch đảng đồng thời là chủ tịch nước. Ở nước ta, tại nhiều tỉnh, thành phố, bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân. Trong trường hợp nhất thể hóa này cũng có thể gọi là kiêm nhiệm chức danh vì một người là thủ trưởng của hai tổ chức khác nhau về tính chất và nguyên tắc hoạt động, không thể hợp nhất.

Tuy trong Văn kiện Đại hội XII cũng như Nghị quyết số 18 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII không sử dụng khái niệm *nhất thể hóa chức danh lãnh đạo*, song trong thực tế tại một số địa phương, việc bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân hoặc Ủy ban nhân dân được gọi là nhất thể hóa chức danh lãnh đạo. Như vậy, khái niệm *nhất thể hóa* dùng trong thực tiễn ở nhiều địa phương chính là việc người đứng đầu cấp ủy địa phương đồng thời hoặc là chủ tịch Hội đồng nhân dân hoặc là chủ tịch Ủy ban nhân dân. Nghị quyết Đại hội XII đề ra chủ trương “thực hiện kiêm nhiệm một số chức danh và tinh giản biên chế trong toàn hệ thống chính trị. Cơ bản thực hiện mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân các cấp. Sớm tổng kết mô hình bí thư

cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, cấp huyện ở những nơi có đủ điều kiện”¹.

Còn *hợp nhất* chức danh là khái niệm chỉ hai chức vụ thủ trưởng của hai đơn vị chuyên môn riêng rẽ trở thành một sau khi hai đơn vị hợp nhất với nhau. Như trên đã ví dụ, sau khi hợp nhất hai cơ quan Kiểm tra và Thanh tra, người đứng đầu được gọi là thủ trưởng Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra; sau hợp nhất cơ quan Tổ chức và Nội vụ, người đứng đầu được gọi là thủ trưởng Cơ quan Tổ chức - Nội vụ.

Từ ngày 03/11/2018, sau khi được giới thiệu và được Quốc hội bầu, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã là Chủ tịch nước. Ở đây không thể gọi là hợp nhất hai chức danh, mà có thể gọi là kiêm nhiệm hoặc đồng thời (tất nhiên với điều kiện trong cùng khoảng thời gian nhất định).

c) Khái niệm thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ

Trước tiên, phải khẳng định hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ chưa phải là một quyết tâm chung của toàn Đảng, chưa phải việc bắt buộc, cần phải thực hiện phổ biến, giống như nhiều chủ trương khác của Đảng. Đây là điều cần lưu ý khi

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.204.

ngiên cứu, nhận xét, đánh giá đối với các địa phương cho phù hợp.

Khái niệm *thí điểm* nghĩa là làm thử ở một hoặc một số điểm nào đó, xét trong tổng thể là cá biệt, số ít. Sở dĩ cần thí điểm là vì cái mới chưa thể hiện rõ ưu việt, chưa thể khẳng định có thể trở thành phổ biến. Việc thí điểm sẽ tạo ra cơ sở thực tiễn để xem xét, đánh giá chủ trương đúng đắn hay không, từ đó đi đến khẳng định dứt khoát: (1) chấm dứt làm thử, quay trở lại chính sách, pháp luật hiện hành (như đã có thời kỳ thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân cấp quận, huyện, phường); (2) phổ biến, nhân rộng, biến cái mới mang tính cá biệt trở thành phổ biến.

Thứ hai, việc thực hiện thí điểm - giống như tiến hành thử nghiệm, có đặc điểm là không đi kèm nghĩa vụ pháp lý bắt buộc đối với chủ thể, mà là tự nguyện theo một thỏa thuận nhất định. Vì vậy, việc thí điểm có thành công hay không trước hết phụ thuộc vào người tự nguyện làm thử có hăng hái, nghiêm túc hay không.

Thứ ba, sự thành công hay không của thí điểm phụ thuộc vào “hệ sinh thái” được thiết lập có đồng bộ cho sự thử nghiệm hay không. Hệ sinh thái bao gồm nhiều mặt: thái độ ủng hộ của cấp trên, đồng thuận của cấp dưới, các điều kiện pháp lý và chính sách phù hợp... Các yếu tố này có thể gọi là chủ quan. Nếu không có hoặc thiếu đồng bộ những yếu tố này thì việc thí điểm khó thành công. Ngoài ra, nếu có các điều kiện

khách quan như tình hình kinh tế, xã hội, tài chính, hạ tầng kỹ thuật của địa phương thuận lợi thì thí điểm dễ thành công, dễ giải quyết các vấn đề phát sinh. Ngược lại, sẽ khiến thí điểm khó khăn hơn, kéo dài hơn, thậm chí thất bại.

Thứ tư, trong khoa học tự nhiên, để đánh giá một cách khách quan, khoa học về ưu, nhược điểm của mô hình thí điểm cần phải đặt trong sự so sánh, đối chiếu, vì vậy cần phải thiết lập một số mô hình đối chứng cùng tồn tại, trưởng thành trong môi trường, điều kiện đồng bộ như nhau.

Thứ năm, thí điểm hợp nhất cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ là một trong sáu việc thí điểm đã được tiến hành ở các tỉnh từ trước và sau Đại hội XII và được Bộ Chính trị cho phép và hướng dẫn tiếp tục thực hiện tại Kết luận số 34-KL/TW ngày 07/8/2018. Kết luận không nêu rõ thời hạn thực hiện *sáu việc thí điểm*, song trao cho tỉnh ủy, thành ủy quyền chủ động trong việc lựa chọn địa phương thực hiện thí điểm, đồng thời hướng dẫn quy trình cần thiết để thực hiện.

Theo bản Kết luận, nguyên tắc chung là người đứng đầu các cơ quan hợp nhất phải là ủy viên ban thường vụ hoặc cấp ủy viên được ban thường vụ lựa chọn, phân công. Quy trình chung là sau khi được cấp ủy đảng chọn, phân công hoặc bầu thì giới thiệu để bên chính quyền hoặc đoàn thể bầu. Kết luận có nêu:

“Về thí điểm hợp nhất cơ quan tham mưu, giúp việc của cấp ủy với cơ quan chuyên môn (hoặc tham mưu) thuộc Ủy ban nhân dân có chức năng, nhiệm vụ tương đồng cấp tỉnh, cấp huyện ở những nơi có đủ điều kiện. Giao ban thường vụ tỉnh ủy, thành ủy trực thuộc Trung ương căn cứ vào tình hình, điều kiện cụ thể của địa phương, chủ động lựa chọn địa bàn cơ quan, xây dựng, phê duyệt và tập trung lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện mô hình thí điểm. Việc thí điểm hợp nhất theo các định hướng cơ bản sau: Cơ quan hợp nhất là cơ quan chuyên trách tham mưu, giúp việc cấp ủy; đồng thời là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cùng cấp; thực hiện nhiệm vụ theo quy định của Ban Bí thư về cơ quan chuyên trách tham mưu, giúp việc cấp ủy và quy định của pháp luật về cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cùng cấp”¹.

Kết luận của Bộ Chính trị là một cố gắng để thúc đẩy các địa phương mạnh dạn thí điểm đổi mới tổ chức bộ máy của đảng, chính quyền ở địa phương. Nó cũng chính là một phần của hệ sinh thái cần thiết cho việc thí điểm.

Qua việc làm rõ nội hàm các khái niệm như vậy, một mặt muốn khẳng định việc thí điểm kiêm nhiệm

1. Xem <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Ket-luan-34-KL-TW-2018-thuc-hien-Nghi-quyet-18-NQ-TW-ve-sap-xep-to-chuc-bo-may-chinh-tri-tinh-gon-393633.aspx>.

chức danh, nhất thể hóa người đứng đầu và hợp nhất chức danh và cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ có liên quan với nhau, thậm chí có thể cùng được thực hiện ở một địa phương trong bối cảnh thực hiện các Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII. Do đó, chúng tôi sẽ tập trung vào nội dung *hợp nhất chức danh và cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ*, coi đó là đối tượng nghiên cứu chính. Cũng vì đây đang là thí điểm nên sẽ ưu tiên khảo sát ở một số tỉnh, huyện *đang thực hiện thí điểm* và nêu các kiến nghị phục vụ việc thí điểm nêu trên.

2. Cơ sở lý luận cho phép hợp nhất cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ

a) Lý luận của C. Mác, V.I. Lênin và của Đảng ta về xây dựng đảng cộng sản và nhà nước xã hội chủ nghĩa

Khi C. Mác và Ph. Ăngghen còn sống, các ông có nêu lên những tư tưởng đầu tiên về một đảng kiểu mới của giai cấp công nhân trong đấu tranh với giai cấp và nhà nước tư bản chủ nghĩa. Theo các ông, đó phải là đảng được tổ chức và hoạt động một cách thống nhất, có kỷ luật và đoàn kết. Tuy nhiên, vào thời của các ông chưa có đảng công nhân nào giành được chính quyền và lãnh đạo chính quyền nên các ông chưa có thực tiễn để bàn luận nhiều về tổ chức bộ máy đảng cộng sản

cầm quyền. Năm 1871, khi Công xã Pari nổ ra, C. Mác và Ph. Ăngghen một mặt cổ vũ, khen ngợi tinh thần anh dũng của Công xã; mặt khác, các ông chăm chú theo dõi, bước đầu rút ra những bài học kinh nghiệm bổ ích cho việc tổ chức bộ máy chính quyền của giai cấp công nhân về sau¹.

Theo quan điểm của C. Mác, hình thức nhà nước chuyên chính vô sản phải là hình thức cộng hòa, dân chủ thực sự, không “tam quyền phân lập” mà tập trung, thống nhất quyền lực, trong đó cơ quan đại biểu của dân sẽ do dân trực tiếp bầu ra có quyền lực cao nhất, có quyền lập pháp, từ đó mà bầu ra chính phủ và kiểm soát chính phủ. C. Mác viết: “Công xã không nên là một cơ quan đại nghị, mà phải là một cơ thể hành động, vừa hành chính, vừa lập pháp. Cảnh sát, trước kia vốn là công cụ của chính phủ trung ương thì nay lập tức bị tước hết mọi chức năng chính trị và biến thành một cơ quan có trách nhiệm của Công xã và có thể bị bãi miễn bất cứ lúc nào. Đối với những viên chức thuộc tất cả mọi ngành khác trong bộ máy hành chính thì cũng như vậy. Từ các ủy viên Công xã cho tới những nhân viên cấp thấp nhất đều phải đảm bảo công vụ với mức lương ngang

1. Xem Vũ Hoàng Công: “Tư tưởng của C. Mác và V.I. Lênin về nhà nước và vận dụng vào tình hình bộ máy, biên chế nhà nước ta hiện nay”, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 6/2018, tr.15.

lương công nhân”¹. Còn đối với các viên chức tư pháp: “Cũng như các công chức khác trong xã hội, từ nay trở đi, họ đều phải được công khai bầu lên, chịu trách nhiệm và có thể bị bãi miễn”².

Là người sống trong tình thế cách mạng vô sản, đặc biệt là từ sau Cách mạng Tháng Hai 1917, V.I. Lênin dành nhiều công sức để nghiên cứu và luận giải về lý luận của C. Mác về nhà nước và đảng của giai cấp công nhân, nhằm chuẩn bị về mặt lý luận cho việc vũ trang giành chính quyền và thực hiện chuyên chính vô sản. Trong tác phẩm *Cách mạng vô sản và tên phản bội Cauxki, Nhà nước và cách mạng*, V.I. Lênin đã bảo vệ và phát triển lý luận của C. Mác về cách mạng bạo lực, về tổ chức nhà nước chuyên chính vô sản, thực hiện dân chủ vô sản.

Sau Cách mạng Tháng Mười, trong bối cảnh nước Nga Xôviết vừa phải chống chọi với rất nhiều khó khăn về quốc phòng, an ninh, vừa phải khôi phục và xây dựng kinh tế, V.I. Lênin có điều kiện biến những quan điểm lý luận của mình vào thực tiễn tổ chức Đảng và Nhà nước Xôviết.

Tại các Đại hội lần thứ VI, VII cho tới Đại hội lần thứ XII (1923), V.I. Lênin và Đảng Cộng sản (b) Nga đã

1, 2. C. Mác và Ph.Ăngghen: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, t.17, tr.449, 450.

ban hành nhiều quyết định thành lập các cơ quan lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng và các cơ quan của Chính phủ.

Về mặt Đảng, Đại hội VIII (3/1919), Đảng ra nghị quyết về tổ chức của Đảng, theo đó tổ chức đảng gồm ba cấp: thấp nhất là các chi bộ được tổ chức ở nhà máy, xí nghiệp, địa bàn khu phố. Nhiều chi bộ hợp thành đảng bộ như Đảng bộ Mátxcơva, Pêtrôgrat... Nhiều đảng bộ hợp thành đảng trong toàn quốc. Từ các đảng bộ bầu ra Ban Chấp hành Trung ương là cơ quan lãnh đạo Đảng.

Đại hội cũng đặt ra nhiệm vụ phải xây dựng các cơ quan lãnh đạo của Đảng trong toàn quốc và ở các địa phương, các bộ, ngành. Do vậy, lần lượt lập ra Bộ Chính trị (1918), Ban Bí thư (1920), Bộ Tổ chức, Ban Kiểm tra, Bộ Tuyên truyền - Cổ động (1923); thành lập Đảng đoàn trong Xôviết, Đảng đoàn trong Công đoàn, Chính ủy trong Hồng quân¹.

Về mặt chính quyền, ngay sau khi giành thắng lợi, Đại hội các Xôviết toàn Nga đã ra nghị quyết về việc lập ra chính phủ lâm thời lấy tên là Hội đồng bộ trưởng dân ủy² với thành phần gồm: V.I. Lênin là chủ tịch

1. Xem Nguyễn Đăng Thành, Vũ Hoàng Công, Nguyễn An Ninh (Đồng chủ biên): *Đổi mới tổ chức bộ máy đảng, nhà nước trong điều kiện mới*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2017.

2. Xem V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, t.35, tr.31.

Hội đồng và 13 bộ trưởng (trong đó riêng Bộ Quân sự và Thủy quân có ủy ban lãnh đạo gồm 3 người). Ban Chấp hành Xôviết toàn Nga giám sát Hội đồng bộ trưởng dân ủy và có thể bãi miễn các bộ trưởng. Như vậy, V.I. Lênin vừa là lãnh tụ của Đảng, đồng thời là người đứng đầu cơ quan hành pháp, chịu sự giám sát, kiểm soát của Xôviết. Việc V.I. Lênin là người trực tiếp lãnh đạo Chính phủ (tên gọi là Hội đồng dân ủy công nông) chính là để biến quan điểm của Đảng Cộng sản Nga thành hành động trực tiếp, phù hợp với tình hình và nhiệm vụ cấp bách của chính quyền mới. Điều này không có gì khác so với các chính phủ ở các nước phương Tây theo chế độ nghị viện hoặc ở Mỹ theo chế độ tổng thống.

Cũng nhằm đối phó kịp thời các hành động chống phá của kẻ thù, thực hiện khôi phục, phát triển kinh tế, ở cấp địa phương các Xôviết vừa là cơ quan quyết định, vừa là cơ quan thi hành. Người đứng đầu tổ chức đảng ở địa phương là chủ tịch Ban Chấp hành Xôviết, trực tiếp lãnh đạo các ủy viên phụ trách từng mặt công tác để thi hành các quyết định của Xôviết.

Chính quyền Xôviết khác với các nhà nước tư sản đã không thực hiện tam quyền phân lập vì theo quan điểm của C. Mác, V.I. Lênin, hình thức Xôviết (giống Công xã Pari) sẽ dân chủ hơn. Chính quyền Xôviết không cho phép có đảng đối lập trong thành phần của các Xôviết và Hội đồng bộ trưởng dân ủy, vì đây là thời kỳ chuyên

chính vô sản, chỉ duy nhất có một đảng cộng sản lãnh đạo mà thôi.

Lúc ban đầu Chính phủ Xôviết có 13 bộ, năm 1920 V.I. Lênin chủ trương lập ra Bộ Thanh tra, năm 1921 lập ra Ủy ban kế hoạch để phụ trách phát triển kinh tế, do đó nâng số bộ của Chính phủ lên con số 18. Để chỉ đạo, điều hành, giải quyết nhiều mặt công tác cấp bách, Chính phủ còn lập ra một số hội đồng, như Hội đồng quốc phòng, Hội đồng lao động.

Vào những năm cuối đời, V.I. Lênin đã nhìn thấy bệnh quan liêu, công kên, trùng lấp, thiếu tính khoa học của bộ máy chính quyền. V.I. Lênin đã viết về yêu cầu phải tinh giản bộ máy, đồng thời nâng cao năng lực công tác của các bộ: “Chúng ta có 18 bộ dân ủy, trong đó có ít nhất là 15 bộ quá kém; không thể tìm đâu ra các vị bộ trưởng dân ủy tốt... Do đó phải chú ý giảm bớt các ban của Hội đồng bộ trưởng dân ủy, Hội đồng lao động và quốc phòng, để cho các hội đồng ấy nhận rõ và làm tròn nhiệm vụ của chính mình, chứ đừng phân tán sức lực của họ vào số ban nhiều vô hạn”¹.

Năm 1923, V.I. Lênin viết: “Nhiệm vụ cấp thiết chủ yếu nhất trong lúc này và cũng vẫn còn là nhiệm vụ quan trọng nhất trong những năm sắp tới, là không ngừng tinh giản bộ máy xôviết và giảm bớt chi phí của

1. V.I Lênin: *Toàn tập, Sđd*, t.45, tr.138.

nó bằng cách giảm nhẹ biên chế, cải tiến tổ chức, xóa bỏ tác phong lề mề hành chính, bệnh quan liêu và giảm bớt các khoản chi tiêu phi sản xuất”¹.

Tại Đại hội cuối cùng mà V.I. Lênin tham dự vào cuối năm 1923, Người nêu đề nghị sáp nhập Ban Kiểm tra của Đảng và Bộ Thanh tra công nông thuộc Chính phủ để vừa bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, vừa bảo đảm sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ với các bộ, các Xôviết địa phương.

Từ quan điểm và chủ trương của V.I. Lênin, có thể khái quát những quan điểm cốt lõi của lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin đã chi phối việc tổ chức bộ máy của Đảng và Chính phủ của nước Nga Xôviết và Liên Xô sau này là:

- Chỉ duy nhất một đảng cộng sản lãnh đạo.

- Đảng theo nguyên tắc tập trung - dân chủ với các nội dung như: tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách; cấp ủy thực hiện kiểm tra đảng viên chấp hành nghị quyết và kỷ luật Đảng...

- Chính quyền Xôviết là hình thức chính quyền vừa quyết định vừa hành động, trong đó Xôviết làm việc theo chế độ hội đồng, có Ban Chấp hành Xôviết là cơ quan thường trực, Chính phủ là cơ quan chấp hành, thực hiện chức năng hành pháp, do một số ủy viên Ban Chấp hành Trung ương lãnh đạo trực tiếp.

1. V.I Lênin: *Toàn tập, Sdd*, t.45, tr.359.

Từ lý luận và thực tiễn lãnh đạo, chỉ đạo của C. Mác và đặc biệt của V.I. Lênin trong xây dựng bộ máy đảng, bộ máy chính quyền Xôviết thời kỳ đầu, có thể rút ra một số nhận xét sau:

Thứ nhất, với tư cách là đảng lãnh đạo, cầm quyền, việc lập ra bộ máy tham mưu, giúp việc riêng của các cơ quan lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng là cần thiết. Vấn đề là bộ máy đó như thế nào, quy mô, chất lượng, hiệu quả làm việc ra sao mà thôi. Yêu cầu chung là không thành lập một cách tràn lan, tùy tiện, mà đủ để phục vụ công tác lãnh đạo, chỉ đạo của các cơ quan lãnh đạo Đảng, phù hợp nguyên tắc tổ chức và lãnh đạo của Đảng Cộng sản.

Thứ hai, đảng viên phải được bố trí làm lãnh đạo các cơ quan chính quyền, nhất là cơ quan hành pháp để giúp cho việc thực hiện đường lối của Đảng được kịp thời, nhanh chóng. Việc lập ra các ban trực thuộc cấp ủy đảng là một cách để kiểm tra, kiểm soát đảng viên lãnh đạo các cơ quan nhà nước thực hiện pháp luật và đường lối của Đảng, đồng thời giúp việc cho cấp ủy và tham mưu độc lập cho cấp ủy đảng các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của Đảng.

Thứ ba, cần phải tinh giản bộ máy giúp việc của đảng cầm quyền, bộ máy chính quyền ở các cấp đi đôi với nâng cao năng lực làm việc, tiết kiệm chi phí cho bộ máy, vì điều này là yêu cầu chính đáng của xã hội.

Thứ tư, sáng kiến hợp nhất cơ quan kiểm tra của Đảng với cơ quan thanh tra của Chính phủ là cách

làm cho kiểm tra, kiểm soát của Đảng được thống nhất, nhanh chóng hơn. Tuy nhiên, mặc dù đề nghị của V.I. Lênin được đưa vào nghị quyết của Đại hội Đảng Cộng sản (b) Nga, song trong thực tế điều này không xảy ra, nghĩa là chưa có bằng chứng cho thấy tính hiệu quả của việc hợp nhất đó như thế nào. Trong thực tiễn của các đảng cộng sản cầm quyền ở các nước xã hội chủ nghĩa trước kia, bộ máy đảng vẫn tồn tại song song với bộ máy nhà nước, chủ yếu sử dụng ngân sách nhà nước và khá tốn kém.

Nhìn sang các đảng tư sản hoạt động trong môi trường đa đảng, cạnh tranh chính trị, thì việc các đảng viên của đảng nắm quyền của cơ quan hành pháp hoặc lập pháp là việc bình thường, thông qua đó họ thực hiện đường lối, quan điểm của đảng mình bằng hành động trực tiếp. Song họ vẫn cần bộ máy riêng của đảng để tham mưu về quan điểm, chiến lược, chính sách, vận động tranh cử, lựa chọn nhân sự... Tuy nhiên, bộ máy của họ thường với số lượng nhân sự rất ít và chi tiêu chủ yếu từ ngân sách riêng của đảng, trong đó bao gồm cả đảng phí, lợi nhuận từ kinh doanh, tiền tài trợ từ cá nhân hay tổ chức của xã hội. Những nguồn thu và chi phải tuân theo nguyên tắc công khai, minh bạch, đúng luật. Nếu gian dối hay bất kỳ hiện tượng tham nhũng nào xảy ra sẽ ảnh hưởng rất nghiêm trọng tới uy tín của đảng. Vì vậy các đảng rất quan tâm trong lựa chọn, quản lý bộ máy nhân sự và tài chính của mình.

Kế thừa tư tưởng của C. Mác và V.I. Lênin, trong quá trình xây dựng Đảng và lãnh đạo cách mạng, Đảng ta nêu nhiều quan điểm có tính lý luận về xây dựng bộ máy đảng cộng sản và nhà nước phù hợp đặc điểm từng giai đoạn cách mạng. Từ đó tổ chức bộ máy đảng và nhà nước ngày càng quy mô, chính quy hơn. Mặc dù có sự song hành, nhưng vẫn cố gắng tạo sự liên kết, thống nhất về hành động, đi đôi với kiểm tra, giám sát lẫn nhau.

- *Thời kỳ xây dựng, bảo vệ chính quyền, chiến tranh giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước (1945-1975)* bộ máy đảng và nhà nước được tổ chức khá gọn nhẹ. Hệ thống cơ quan đảng và cơ quan nhà nước dần được tách riêng và ngày càng chính quy. Riêng vấn đề kiểm tra, thanh tra, trong hoàn cảnh chiến tranh, đã có lúc Đảng giao Ban Kiểm tra Đảng kiêm nhiệm Thanh tra Chính phủ, và chức vụ trưởng ban Kiểm tra kiêm tổng Thanh tra Chính phủ. Tháng 3/1951, Trung ương ra Nghị quyết “Ban Kiểm tra Trung ương sẽ kiêm Ban Thanh tra của Chính phủ có trách nhiệm kiểm tra cả trong quân đội”. Đồng chí Hồ Tùng Mậu được cử làm Trưởng ban Kiểm tra Trung ương kiêm Tổng Thanh tra Chính phủ. Ngày 25/4/1956, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 263/SL cử đồng chí Nguyễn Lương Bằng làm Trưởng ban Kiểm tra kiêm Tổng Thanh tra Chính phủ.

Tuy nhiên, chỉ một năm sau, tháng 4/1957, Ban Bí thư Trung ương Đảng ra Chỉ thị số 16/CT-TW quy định

“Về nội dung công tác ban kiểm tra của Đảng ở các cấp hiện nay chỉ chuyên trách kiểm tra việc giữ gìn kỷ luật ở các cấp và xét đơn khiếu nại của các cấp đảng viên về các vụ thi hành kỷ luật ở cấp dưới. Còn vấn đề kiểm tra việc chấp hành các chủ trương, chính sách của Đảng, của Chính phủ do Ban Thanh tra của chính quyền các cấp giúp cấp ủy và Ủy ban hành chính tiến hành”. Từ đó đến nay Ủy ban Kiểm tra của Đảng và Ban Thanh tra của chính quyền được tách riêng¹.

- Thời kỳ xây dựng đất nước đi đôi với bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa.

Sau giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, từ năm 1976 đến năm 1986, vì nhiều lý do, bộ máy của Đảng và Nhà nước ngày càng trở nên công kênh. Số lượng các cơ quan của Trung ương Đảng cũng như số lượng các bộ của Chính phủ, Ủy ban của Quốc hội đạt đến số lượng nhiều nhất. Ví dụ, có thời điểm tới 13 cơ quan tham mưu, giúp việc của Trung ương Đảng, chưa kể các cơ quan báo, tạp chí, xuất bản, đào tạo cán bộ trực thuộc Đảng. Về phía Chính phủ, có thời kỳ xấp xỉ 30 bộ, cơ quan ngang bộ, chưa kể hàng chục cơ quan thuộc Chính phủ. Ở hơn 40 tỉnh, thành phố trong cả nước cũng có tình trạng bộ máy đảng, chính quyền rất công kênh.

1. Xem Đảng ủy khối các cơ quan Trung ương: *Đề cương tuyên truyền kỷ niệm 70 năm ngày truyền thống ngành Kiểm tra của Đảng*, tháng 8/2018.

Tại Đại hội lần thứ VI, Đảng ta chủ trương “sắp xếp và kiện toàn cho được các cơ quan lãnh đạo của Đảng và Nhà nước, các cơ quan quản lý các ngành quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, các chức vụ chủ chốt của 40 tỉnh, thành, đặc khu của hơn 400 quận, huyện, các cơ sở trọng yếu của nền kinh tế quốc dân”¹.

Tháng 4/1988, để chuẩn bị cho Hội nghị Trung ương 5 khóa VI, Ban Bí thư đã ra Thông báo số 84-TB/TW ngày 05/4/1998 về ý kiến của Bộ Chính trị đề ra chủ trương: “Về tổ chức, phương hướng chung là sắp xếp hợp lý cả tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể từ trung ương đến cơ sở sao cho gọn nhẹ, tinh giản, bớt ban, bộ, ngành, tránh phiền hà cho cấp dưới, giảm mạnh biên chế. Phân biệt chức năng lãnh đạo của Đảng với chức năng quản lý của Nhà nước, cải tiến sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp trên đối với cơ sở”².

Giải pháp cụ thể để đổi mới tổ chức bộ máy đảng là: “Làm rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ và lề lối làm việc giữa các cơ quan đảng, cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế và các đoàn thể quần chúng. Bảo đảm nội dung lãnh đạo của Đảng là vạch đường lối, chủ trương,

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, t.47, tr.466.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, *Sđd*, t.49, tr.141.

chính sách lớn; chăm lo công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, bố trí cán bộ trong các cơ quan đảng và nhà nước; kiến nghị và giới thiệu cán bộ với các cơ quan dân cử để các tổ chức đó bầu cử một cách dân chủ; thường xuyên tiến hành công tác kiểm tra; phát huy vai trò tiên phong gương mẫu của đảng viên và làm tốt công tác giáo dục chính trị tư tưởng, thuyết phục và vận động quần chúng thực hiện các nghị quyết của Đảng. Các cấp ủy đảng không làm thay cơ quan nhà nước trong việc quản lý, điều hành, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, phát huy vai trò của các cơ quan dân cử”¹.

Nghị quyết Trung ương 5 khóa VI cũng đề ra chủ trương kiện toàn các ban tham mưu của Đảng. Vì vậy, trong các năm 1988-1989, Bộ Chính trị đã ban hành Quyết định điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các ban như: Ban Tài chính - Quản trị Trung ương, Ban Nội chính Trung ương, Ban Khoa giáo Trung ương, Ban Dân vận Trung ương, Ban Văn hóa - Văn nghệ Trung ương, Ban Dân tộc Trung ương, Ban Công nghiệp Trung ương.

Tại Hội nghị Trung ương 3 khóa VII (tháng 6/1992), trong bối cảnh quốc tế và đất nước có nhiều thay đổi lớn, vấn đề bộ máy của Đảng lại được bàn bạc. Thay mặt Bộ Chính trị, Tổng Bí thư Đỗ Mười đã giải trình về

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập, Sdd*, t.49, tr.271-272.

tiếp thu các ý kiến và kết luận như sau: Hệ thống tổ chức bộ máy của Đảng ở các cấp, ý kiến chung là muốn gọn, không trùng lặp, có chất lượng, nhưng đi vào mô hình cụ thể thì còn nhiều ý kiến khác nhau:

- Có ý kiến đề nghị nên lồng ghép bộ máy giữa ban đảng với bộ, sở bên chính quyền; ở cấp huyện chỉ nên lập một ban xây dựng đảng. Ngược lại, có ý kiến cho là Đảng cần có hệ thống tổ chức bộ máy của riêng mình để bảo đảm sự lãnh đạo. Có ý kiến cho rằng, tổ chức bộ máy đảng thống nhất trong cả nước. Có ý kiến cho rằng, phải tùy nơi, tùy cấp, tùy quy mô.

Bộ Chính trị cho rằng, Đảng phải có hệ thống tổ chức bộ máy của mình để bảo đảm sự lãnh đạo thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả; bộ máy phải rất tinh gọn, theo đúng Điều lệ Đảng. Cần nghiên cứu kỹ mô hình tổ chức cho phù hợp với mỗi cấp và đặc điểm, quy mô của mỗi địa phương, chưa nên ghi cụ thể vào nghị quyết. Về đề nghị chỉ tổ chức một ban xây dựng đảng ở huyện (bao gồm cả ban kiểm tra), Bộ Chính trị thấy rằng làm như vậy là trái với quy định của Điều lệ Đảng (Ủy ban kiểm tra là cơ quan do Ban Chấp hành bầu ra).

- Riêng về bộ máy làm công tác dân vận có nhiều ý kiến khác nhau. Một số ý kiến cho rằng, không nên tổ chức Ban Dân vận từ trung ương tới cơ sở. Một số ý kiến đề nghị không nên có Ban Dân vận ở cấp huyện, thị và tỉnh thành, chỉ cần có đồng chí thường vụ phụ trách và dựa vào cán bộ theo dõi của văn phòng cấp ủy.

Bộ Chính trị có ý kiến như sau: Lãnh đạo công tác quần chúng là một nhiệm vụ quan trọng của cấp ủy đảng. Để làm được việc đó, cấp ủy cần có cơ quan tham mưu của mình, trước hết là ở trung ương và tỉnh thành, tất nhiên tổ chức cần rất gọn nhẹ. Ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần có Ban Dân vận. Ở cấp huyện, thị thì tổ chức dưới hình thức khối dân vận do một đồng chí thường vụ phụ trách, bao gồm các đồng chí đứng đầu Mặt trận, các đoàn thể, có một cán bộ của văn phòng cấp ủy giúp việc¹.

Có thể nói Hội nghị Trung ương 3 khóa VII đã bàn và nêu ra những ý kiến và kết luận nhiều quan điểm định hướng và chủ trương có giá trị đến ngày nay. Thực hiện đường lối của các đại hội và hội nghị Trung ương khóa VI, VII và tiếp theo, bộ máy đảng đã được sắp xếp lại. Bộ máy nhà nước, nhất là của cơ quan hành pháp, hành chính từ trung ương tới cơ sở cũng được sắp xếp lại, phù hợp với sự chuyển đổi cơ chế kinh tế và quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội. Các bộ, cơ quan ngang bộ và theo đó là các sở, phòng cấp địa phương đã được giải thể, sáp nhập, hợp nhất nhiều đợt. Đến nay, về phía Đảng, còn 6 cơ quan tham mưu, giúp việc Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư. Về phía Chính phủ, còn 22 bộ, cơ quan ngang bộ.

1. Xem Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, Sđd, t.52, tr.180-186.

Từ lý luận của C. Mác, V.I. Lênin và của Đảng ta về tổ chức bộ máy đảng, nhà nước có thể khẳng định:

- Đảng cộng sản cầm quyền cần có bộ máy lãnh đạo, điều hành và tham mưu của mình để Đảng thực hiện được vai trò lãnh đạo toàn diện với xã hội, nhất là với Nhà nước, các tổ chức của hệ thống chính trị. Nhà nước với các cấp chính quyền của nó cũng phải có bộ máy thực hiện chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp. Vấn đề là quy mô đến đâu, hoạt động hiệu lực, hiệu quả không, có phòng ngừa và chống được tham nhũng, lãng phí hay không, có phục vụ và làm thỏa mãn quyền con người, quyền công dân không? Nếu không đáp ứng yêu cầu này đảng cầm quyền cũng như bộ máy nhà nước sẽ bị phản đối, thậm chí bị sụp đổ. Do vậy, tinh gọn bộ máy, biên chế, đi đôi với nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy, chất lượng của nguồn nhân lực là quy luật sống còn của bộ máy đảng và nhà nước.

- Tuy nhiên, từ lý luận của các nhà kinh điển và của Đảng ta trong hơn 30 năm đổi mới vừa qua cho thấy, vấn đề “hợp nhất cơ quan đảng, nhà nước có chức năng, nhiệm vụ tương đồng” chưa bao giờ là vấn đề mang tính nguyên tắc, phổ biến của tổ chức bộ máy đảng, chính quyền. Ngược lại cũng chưa bao giờ bị coi là nhạy cảm, “cấm kỵ” tuyệt đối không được thực hiện. Do đó, Đảng ta nêu chủ trương thực hiện thí điểm, nhất là thí điểm bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân là

một chủ trương mạnh dạn, song rất thận trọng, phù hợp thực tế.

b) Lý luận về tổ chức và vận hành của các loại bộ máy

Quy luật sinh tồn và phát triển của các cơ thể tự nhiên (động vật, thực vật) là thích nghi không ngừng với môi trường, hệ sinh thái. Theo đó, bộ máy của cơ thể tự nhiên ngày càng hoàn thiện, tinh vi, nhưng tiêu hao năng lượng một cách hợp lý nhất. Nếu tiêu tốn nhiều năng lượng hơn mức có thể thu nạp thì cơ thể sẽ không thể tồn tại được. Theo quy luật đó, nhiều loài động vật đã tiến hóa từ kích thước khổng lồ (thời kỳ khủng long) dần trở nên nhỏ bé hơn và tồn tại đến ngày nay.

Từ khi hình thành nên quốc gia, con người đã tạo lập ra các cơ quan, tổ chức xã hội, trong đó bộ máy nhà nước là một loại đặc biệt, ra đời sớm nhất và ngày càng phức tạp, đồng thời cũng chịu tác động từ nhiều yếu tố, động cơ xã hội phức tạp nhất. Mục đích và chức năng cao nhất của bộ máy nhà nước là nhằm duy trì, bảo vệ quyền lực của người cai trị cùng với sự tồn tại, phát triển của quốc gia. Đồng thời với việc phân chia địa giới hành chính, trao quyền cho quan chức địa phương, các nhà nước của chế độ chiếm hữu nô lệ, phong kiến và tư bản sau này đều chăm lo hoàn thiện bộ máy giúp tầng lớp cai trị đất nước được hiệu quả hơn. Nhà nước phong

kiến độc lập Việt Nam trong nhiều thế kỷ trước đây cũng như vậy, đã lập ra nhiều cơ quan với chức năng, nhiệm vụ theo yêu cầu của nhà vua, song nòng cốt và cơ bản là các bộ Công, Hộ, Hình, Binh, Lại.

Khác với tự nhiên, việc hình thành nên các cơ quan, tổ chức xã hội (theo nghĩa rộng bao hàm cả các tổ chức kinh tế) nhiều khi mang ý chí chủ quan của một tập đoàn người, thậm chí một người. Do vậy, bộ máy có khi quá nhỏ, yếu, không đảm đương được chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu, sự kỳ vọng của người sáng lập. Ngược lại, có khi quá lớn, công kênh, tiêu tốn nhiều tiền của nhưng hiệu quả kém, không đạt yêu cầu quản lý.

Vì vậy, khoa học tổ chức nói chung ra đời giúp cho các nhà quản trị (dù là quản trị quốc gia hay quản trị tổ chức) thiết lập nên các tổ chức đạt được yêu cầu, mong muốn của mình. Ngày nay, trên thế giới đã hình thành nên nhiều lý thuyết khác nhau, từ các góc độ khác nhau, nhấn mạnh các khía cạnh khác nhau. Song dù lý thuyết nào thì đều phải sử dụng các khái niệm mang tính phổ biến của tổ chức bộ máy, nói cách khác là *các yếu tố cần có để thiết lập nên bộ máy là: chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu, sứ mệnh - tâm nhìn, triết lý, môi trường, động cơ, nguyên lý, hiệu suất...* Về mặt chức năng, các lý thuyết tổ chức bộ máy xã hội đều thống nhất bộ máy có các chức năng cơ bản, không thể thiếu sau: *quyết định, điều hành - điều chỉnh, thực hiện - thừa hành; giám sát - cảnh báo; tìm hiểu; tham mưu - tư vấn; động lực - hỗ trợ.*

Tuy nhiên, việc thiết kế bộ máy theo hình thức cụ thể, một sự kết hợp cụ thể của các bộ phận thực hiện các chức năng trên có thể theo các mô hình đa dạng khác nhau. Từ thực tiễn, người ta đã khái quát thành các mô hình như *mô hình tuyến tính, mô hình ma trận, mô hình mô đun, mô hình đồng tâm, mô hình hình tháp...*

Có lý thuyết vận dụng bộ máy cơ khí để thiết kế bộ máy của tổ chức xã hội. Theo đó, một xu hướng chia cắt chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu dẫn đến hình thành nhiều bộ máy đơn giản hơn, một xu hướng ngược lại tích hợp chức năng, nhiệm vụ khiến cho bộ máy phức tạp hơn. Xu hướng thứ nhất giúp cho người điều khiển dễ dàng, ít bị rủi ro, nhất là trong điều kiện thủ công, nhưng phải tăng về số lượng tổ chức. Khuynh hướng thứ hai có ưu điểm là giảm về số lượng đối tượng điều khiển, có thể đạt nhiều mục tiêu đồng thời, song có nguy cơ rủi ro cao, nhất là trong điều kiện thiếu hệ điều khiển thông minh, tự động hóa. Cũng có lý thuyết vận dụng “mô phỏng học” hay “sinh thái học” coi cơ thể sinh vật làm hình mẫu học tập, để thiết kế nên những bộ máy tinh vi, phức tạp nhưng thích ứng tốt nhất với môi trường, tiêu tốn ít năng lượng nhất nhưng đạt hiệu quả cao.

Ngày nay với Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, sự phát triển các thiết bị thông minh, áp dụng trí tuệ nhân tạo trong quản lý, điều khiển các bộ máy cơ khí thì rủi ro

của bộ máy được giảm thiểu tới mức vô cùng nhỏ. Tuy nhiên, đối với tổ chức bộ máy xã hội, để đạt được điều này lại rất khó khăn. Cần phải tạo nên hệ thống giám sát, kiểm soát nội bộ việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận cấu thành. Người ta đang hy vọng trí tuệ nhân tạo của Cách mạng công nghiệp 4.0 sẽ được áp dụng trong quản lý bộ máy xã hội.

Trong tổ chức bộ máy xã hội, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị - hành chính lại có đặc thù riêng, bởi lẽ mô hình của bộ máy vừa phải bảo đảm phục vụ đời sống công cộng (là cơ quan công quyền) vừa phải bảo đảm phục vụ quyền lực chính trị của một giai cấp, tầng lớp xã hội nhất định (là cơ quan quyền lực chính trị).

Xét về mô hình tổ chức hệ thống chính trị của Việt Nam thấy rõ đặc điểm mô hình hình tháp, kết hợp với tuyển tính vận hành theo nguyên tắc không cạnh tranh chính trị. Điều này khác với mô hình phổ biến ở nhiều nước trên thế giới là mô hình đồng tâm (mà nhà nước là trung tâm), theo nguyên tắc cạnh tranh chính trị (có thể cạnh tranh tự do hoặc hạn chế).

Bất kỳ hệ thống chính trị nào cũng có nguy cơ rủi ro. Trong mô hình hình tháp và nguyên tắc không cạnh tranh của hệ thống chính trị Việt Nam, để hạn chế rủi ro (xung đột, rối loạn, chông lấn giữa các bộ phận) đầu tiên là xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu sao cho phù hợp với chủ thể và điều kiện lãnh đạo, quản lý.

Lý thuyết cũng như kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, không nên đặt lên bộ máy xã hội quá nhiều chức năng, nhiệm vụ khi không có đủ điều kiện tương xứng về nhân lực, về tài chính và khoa học, công nghệ phục vụ việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ. Áp dụng vào bộ máy đảng, bộ máy nhà nước sẽ đi đến kết luận là: Phải xác định chức năng, nhiệm vụ không chỉ phù hợp với đối tượng phục vụ, đối tượng quản lý mà còn phù hợp với điều kiện con người, vật chất, khoa học - công nghệ của bộ máy.

Một vấn đề khác đáng quan tâm là, theo thời gian và nhiều lý do khách quan, chủ quan, bộ máy chính quyền ngày càng phát triển, phình to hơn. Do đó, sau mỗi thời kỳ phát triển, việc cải cách bộ máy là yêu cầu mang tính tất yếu của các chính phủ. Điều này vừa nhằm mục đích làm cho bộ máy hiệu lực, hiệu quả hơn, vừa nhằm mục đích hạn chế chi phí phát sinh, mà suy cho cùng những chi phí đều lấy từ tiền thuế của dân. Vấn đề chi phí của bộ máy chính quyền đã trở thành vấn đề chính trị, chứ không chỉ là vấn đề kinh tế, hành chính đơn thuần. Đối với một chế độ dân chủ thì đây lại càng là vấn đề nhạy cảm đối với xã hội, được các đảng cầm quyền rất chú ý. Ở nhiều quốc gia có chế độ đa đảng cạnh tranh cầm quyền hoặc tham chính, hoạt động của bộ máy đảng sẽ phải do chính nguồn tài chính của đảng bảo đảm. Trong trường hợp nhà nước hỗ trợ

phải theo luật và thường chỉ phục vụ cho chiến dịch bầu cử, không phải cho chi tiêu thường xuyên. Vì vậy, sự phát triển của bộ máy nhà nước, bộ máy đảng càng cần phải được cân nhắc và việc sử dụng ngân sách nhà nước phải ngày càng minh bạch.

Liên hợp quốc, tổ chức quốc tế lớn nhất hành tinh trong các năm gần đây đã từng nhiều lần phải thực hiện cải cách bộ máy. Tháng 9/2017, tổ chức này đã họp và ra nghị quyết về việc cải tổ theo hướng tinh giản bộ máy để vừa làm cho Liên hợp quốc hoạt động hiệu quả hơn, vừa làm giảm chi phí đóng góp từ các chính phủ.

Ngày nay, trong điều kiện Cách mạng công nghiệp 4.0 phát triển mạnh mẽ cho phép ứng dụng các thành tựu của khoa học thông tin, tự động hóa, của trí tuệ nhân tạo... vào làm thay sức người, tiết kiệm chi phí thì việc hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ cùng với tinh giản bộ máy, biên chế có rất nhiều thuận lợi.

3. Kinh nghiệm hợp nhất của các nước một đảng cộng sản cầm quyền

a) Kinh nghiệm của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào

Từ nhiều năm nay, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào đã thực hiện “nhất thể hóa” một số chức danh lãnh đạo Đảng và Nhà nước ở các cấp. Ở trung ương, Tổng Bí thư

Đảng đồng thời là Chủ tịch nước. Phó Chủ tịch nước đồng thời là Thường trực Ban Bí thư Trung ương Đảng. Ở các địa phương, bí thư tỉnh ủy đồng thời là tỉnh trưởng, bí thư huyện ủy đồng thời là huyện trưởng.

Về mặt bộ máy ở cấp trung ương, Đảng Nhân dân Cách mạng Lào có các ban chuyên trách giống với Đảng Cộng sản Việt Nam gồm: Văn phòng Trung ương, Ban Tổ chức Trung ương, Ban Tuyên huấn, Ban Đối ngoại. Các ban này làm việc độc lập với các bộ của Chính phủ. Nhưng khác với Việt Nam, Lào lập ra Ban Kiểm tra Đảng - Nhà nước, có hệ thống tới cấp huyện, thực hiện nhiệm vụ của hai cơ quan độc lập trước kia là Ban Thanh tra Nhà nước và Ủy ban Kiểm tra Đảng.

Về nhân sự lãnh đạo, Lào đã nhất thể hoặc thực hiện kiêm chức người đứng đầu cơ quan tham mưu, giúp việc của Đảng với cơ quan của Chính phủ như sau:

- Trưởng ban Tổ chức Trung ương đồng thời là Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

- Trưởng ban Đối ngoại của Đảng đồng thời là Bộ trưởng Bộ Ngoại giao.

- Chủ nhiệm Ban Kiểm tra Đảng - Nhà nước.

- Trưởng ban Tuyên huấn đồng thời là Chủ tịch Hội đồng Khoa học xã hội (tương đương Hội đồng Lý luận Trung ương của Việt Nam).

Ở cấp tỉnh, Bí thư Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh đồng thời là Tỉnh trưởng. Phó Bí thư thường trực là Phó tỉnh trưởng. Cấp huyện cũng tương tự.

Về bộ máy tham mưu, giúp việc của Đảng và chính quyền ở tỉnh và huyện cũng tương tự ở trung ương, nghĩa là vẫn có hai bộ máy khác nhau, nhưng chung một người lãnh đạo. Khác với Việt Nam, Lào không có Ban Dân vận trong bộ máy Đảng¹.

Bộ máy giúp việc của ban chấp hành, ban thường vụ và bí thư cấp huyện gồm: Văn phòng, Ban Kiểm tra Đảng - Nhà nước, Ban Tuyên giáo và Ban Tổ chức.

Bộ máy giúp việc của chính quyền địa phương cấp huyện gồm các phòng, ban trực thuộc: Văn phòng, Phòng Tài chính, Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội, Phòng Tài nguyên Môi trường, Phòng Nông nghiệp và Kiểm lâm, Phòng Tư pháp, Phòng Giáo dục và Thể thao, Phòng Thông tin, Văn hóa và Du lịch, Phòng Y tế, Phòng Nội vụ, Phòng Kế hoạch và Đầu tư, Phòng Công nghiệp và Thương mại, Phòng Giao thông và Vận tải, Phòng Năng lượng và Mỏ, Phòng Công nghệ. Các tổ chức chính trị như: Mặt trận xây dựng Tổ quốc Lào, Liên hiệp Phụ nữ, Công đoàn, Đoàn Thanh niên và Cựu chiến binh.

Riêng tổ chức bộ máy của Ban Kiểm tra cấp huyện ở Lào hiện nay có 3-7 người, chia thành 3 tổ gồm:

1. Xem Samut Thong Xỏm Panit: “Hệ thống chính trị Lào và vấn đề nhất thể hóa các vị trí chủ chốt giữa Đảng và Nhà nước” và Kouang SiSomblong: “Tổ chức, vai trò và hoạt động của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào ở địa phương”, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 7/2018.

Tổ kiểm tra Đảng, Tổ kiểm tra Nhà nước, Tổ chống tham nhũng và nhận đơn thư khiếu nại tố cáo¹.

Như vậy, ở Lào đã thực hiện nhất thể hóa (hay kiêm nhiệm) chức danh lãnh đạo cấp ủy với người đứng đầu cơ quan hành chính ở cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện. Có thể coi đây là mô hình chung của nước Lào.

Tuy nhiên cũng cần lưu ý: (1) trong bộ máy chính quyền ở Lào, không có cơ quan tương tự như Hội đồng nhân dân địa phương của Việt Nam; (2) ngoài Ban Kiểm tra - Thanh tra, Lào chưa thực hiện hợp nhất cơ quan đảng và nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ nào khác và hiện cũng chỉ thực hiện kiêm nhiệm trưởng ban của đảng đồng thời là thủ trưởng cơ quan nhà nước tương ứng đối với một số cơ quan; (3) lý do để Lào có thực hiện “nhất thể hóa” người đứng đầu tổ chức đảng và chính quyền ở các cấp là do điều kiện của nước Lào dân số ít, kinh tế - tài chính chi tiêu cho bộ máy cầm quyền còn hạn chế, lịch sử và văn hóa cầm quyền của các bộ tộc Lào khá đơn giản, mang tính đồng thuận cao.

b) Kinh nghiệm của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa

Từ thời Mao Trạch Đông, Trung Quốc đã thực hiện kiêm nhiệm hay nói khác là “nhất thể hóa” người

1. Xem Bua khăm Hienlaye: “Tổ chức bộ máy đảng và chính quyền cấp huyện ở Lào hiện nay”, <http://www.lyluanchinhtri.vn>, ngày 22/12/2017.

đứng đầu Đảng (trước đây là Chủ tịch Đảng, nay là Tổng Bí thư) với người đứng đầu nhà nước (Chủ tịch nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa). Điều này thuận lợi trong quan hệ đối ngoại của Đảng và Nhà nước. Thủ tướng Quốc vụ viện thực hiện chức năng người đứng đầu cơ quan hành pháp - hành chính, không phải đại diện cao nhất cho quốc gia trong chính sách đối ngoại. Chủ tịch Quốc hội (Nhân đại) sẽ chỉ là người đứng đầu cơ quan lập pháp và cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất mà thôi.

Tại thời điểm cuối năm 2017, Trung Quốc có 25 bộ và cơ quan ngang bộ. Một số cơ quan của Đảng và Nhà nước được đặt dưới sự lãnh đạo của một cá nhân, nói cách khác đã thực hiện kiêm nhiệm ở một số chức danh sau:

- Vương Kỳ Sơn (Wang Qishan): Bí thư Ủy ban Kiểm tra - Kỷ luật của Đảng kiêm Bộ trưởng Thanh tra của Chính phủ (lưu ý thêm là hai cơ quan này cùng chung một địa điểm).

- Triệu Lạc Tế (Zhao Leji): Trưởng ban Tổ chức Trung ương kiêm Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

- Lưu Kỳ Bảo (Liu Qibao): Trưởng ban Tuyên truyền của Đảng kiêm Bộ trưởng Công nghiệp và Công nghệ thông tin.

- Tôn Xuân Lan (Sun Chunlan): Trưởng ban Công tác mặt trận của Đảng kiêm Bộ trưởng Dân tộc.

- Tổng Đào (Song Tao): Trưởng ban Liên lạc đối ngoại của Đảng kiêm Thứ trưởng Bộ Ngoại giao¹.

Như vậy, ngoài Văn phòng Trung ương Đảng gắn kết với Văn phòng Chủ tịch nước, một số cơ quan tham mưu, giúp việc của Đảng đã được gắn kết với các cơ quan tương ứng của Chính phủ bằng việc bổ nhiệm một người đứng đầu. Tuy nhiên, bộ máy về cơ bản vẫn hoạt động riêng rẽ.

Ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Trung Quốc vẫn đặt bí thư và tỉnh trưởng là hai chức vụ độc lập do hai người khác nhau đảm nhiệm.

Ở cấp quận, Trung Quốc đã cải cách ở một số địa phương. Tháng 11/2008, quận Thuận Đức đã được Tỉnh ủy Quảng Đông lựa chọn là quận thực hiện thí điểm cải cách tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị. Ngày 14/9/2009, “Phương án cải cách tổ chức bộ máy của quận Thuận Đức, thành phố Phật Sơn, tỉnh Quảng Đông” đã nhận được sự phê chuẩn của Tỉnh ủy Quảng Đông. Theo đó, cải cách tổ chức bộ máy của Đảng và chính quyền theo phương thức “hợp nhất”, hình thành phòng hoặc “cơ quan phụ trách đa ngành”; 41 cơ quan đảng và hành chính nhà nước của quận Thuận Đức được sáp nhập thành 16 cơ quan, trong đó có 6 cơ quan đảng và 10 cơ quan hành chính nhà nước. Quận Thuận Đức đã tiến hành hợp nhất nhiều cơ quan trực thuộc quận ủy

1. Xem <http://en.cpc.people.com.cn>.

với các cơ quan hành chính nhà nước có tính chất tương đồng. Cụ thể: Văn phòng quận ủy và Ban Nghiên cứu quận ủy được hợp nhất vào Văn phòng Ủy ban nhân dân quận; Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật của quận ủy và Ban Phụ trách giải quyết khiếu nại, tố cáo của quận ủy được hợp nhất với Thanh tra quận thành Phòng Giám sát chính vụ; Ban Tổ chức quận ủy và Ban Cán bộ hưu trí của quận ủy được hợp nhất với Phòng Nhân sự quận; Ban Tuyên truyền quận ủy (tương tự như Ban Tuyên giáo ở Việt Nam) và Ban Xây dựng văn minh tinh thần của quận ủy được hợp nhất với các phòng có tính chất tương tự của chính quyền để hình thành nên Phòng Xuất bản, báo chí, truyền thông, văn thể và du lịch; Ban Công tác Mặt trận thống nhất của quận ủy (tương tự như Ban Dân vận ở Việt Nam) và Ban Phụ trách khiếu nại của quận ủy được hợp nhất với một số phòng của Ủy ban nhân dân quận để hình thành nên Phòng Công tác xã hội và khiếu nại¹.

Như vậy, từ thời Giang Trạch Dân, Trung Quốc đã thực hiện khá vững chắc việc nhất thể (kiêm chức) người đứng đầu Đảng Cộng sản với đứng đầu Nhà nước, kiêm chức của người đứng đầu cơ quan tham mưu của

1. Xem Nguyễn Trọng Bình, Tống Đức Thảo: “Hợp nhất một số cơ quan đảng và chính quyền ở Trung Quốc - Nghiên cứu trường hợp quận Thuận Đức”, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 2/2018.

Trung ương Đảng với bộ trưởng ở một số bộ tương ứng. Song ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì chưa làm như vậy và đang thí điểm ở một số đơn vị cấp huyện, chưa trở thành phổ biến, lại càng chưa trở thành khuôn mẫu, mô hình chung ở tất cả các cấp địa phương.

4. Kết quả thực tiễn sắp xếp, tổ chức lại hệ thống cơ quan đảng và chính quyền ở nước ta từ khi đổi mới tới trước Đại hội XII của Đảng

Theo nghị quyết đại hội Đảng và hội nghị Trung ương các khóa, cùng với đổi mới tổ chức bộ máy ở cấp trung ương, các địa phương đã từng bước thực hiện sắp xếp, đổi mới theo hướng tinh gọn, nâng cao chất lượng, hiệu quả lãnh đạo, quản lý.

Kết quả, về *bộ máy đảng*, từ những năm 1990 trở đi, cấp tỉnh còn 6 đơn vị (Văn phòng, Ban Dân vận, Ban Kiểm tra, Ban Tổ chức, Ban Tuyên giáo, Ban Nội chính), ở cấp huyện, số ban của Đảng đã sáp nhập chỉ còn 5 đơn vị (Văn phòng, Ban Dân vận, Ban Kiểm tra, Ban Tổ chức, Ban Tuyên giáo). Ở cấp trung ương và cấp tỉnh, năm 2010 đã sáp nhập Ban Nội chính vào Ban Tổ chức. Theo chủ trương của Trung ương, một số tỉnh tái lập Ban Nội chính, nâng số cơ quan tham mưu, giúp việc và sự nghiệp thuộc tỉnh, thành ủy thành 6 đơn vị.

Về *bộ máy chính quyền*, từ năm 1990 trở lại đây, do sáp nhập, giải thể số cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp huyện chỉ còn 10 đến 13 đơn vị chức

năng. So với những năm 1980 đã không còn các cơ quan như: Phòng Dân tộc - Tôn giáo, Phòng Lương thực, Phòng Thủy lợi... Ở cấp tỉnh cũng giảm còn 17 đến 19 đơn vị cấp sở và tương đương.

Việc sáp nhập, hợp nhất các cơ quan đảng hoặc cơ quan chính quyền với nhau trong các năm qua là đúng đắn. Một mặt giúp sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý tập trung và có tính liên ngành nhiều hơn, mặt khác giúp giảm bớt số lượng bộ phận mang tính quản lý nội bộ của các cơ quan (chỉ còn một Văn phòng, một Ban Tổ chức, một Ban Thi đua - Khen thưởng và một Ban Thanh tra...). Tuy nhiên, về mặt biên chế, số lượng công chức, viên chức của mỗi cơ quan, đặc biệt khối Ủy ban nhân dân ở mỗi huyện và tỉnh không giảm, thậm chí vẫn tăng lên. Điều này do sự sáp nhập nhiều cơ quan thành một (ví dụ cấp tỉnh sáp nhập Sở Nông nghiệp, Sở Thủy lợi, Sở Lâm nghiệp, Ban Định canh định cư... thành Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) nhưng chức năng, nhiệm vụ không giảm mà chỉ là gộp lại, với mong muốn quản lý nhiều và chặt mọi mặt hoạt động của đời sống xã hội.

Do sự chia tách các tỉnh, huyện, xã nên nhìn tổng thể trong phạm vi cả nước số lượng cơ quan tăng lên khá nhiều và tổng số biên chế cũng tăng tương ứng. So với những năm 1980, số lượng đơn vị cấp tỉnh, thành trực thuộc trung ương đã tăng từ 45 lên 63, số đơn vị cấp huyện từ 500 tăng lên 720, số lượng cấp xã đã tăng

lên 11.700 đơn vị. Vì thế số lượng biên chế ngày càng đông, chi phí cho bộ máy ngày càng lớn.

Mặc dù bộ máy phình to song chất lượng, hiệu quả lãnh đạo và quản lý không tương xứng, chưa đáp ứng tốt yêu cầu phát triển của địa phương. Rất nhiều vụ việc tiêu cực như tham nhũng, lãng phí, kiện cáo tập thể, mất đoàn kết, mất dân chủ, vi phạm pháp luật về quản lý đất đai, tài nguyên... ở các tỉnh, huyện là hậu quả của sự quan liêu và buông lỏng trong quản lý của các cơ quan chính quyền. Trong khi đó, nhu cầu, quyền lợi chính đáng của người dân, doanh nghiệp không được quan tâm đúng mức và bị kìm hãm phát triển. Điều này đặt ra nhu cầu thực tiễn cấp bách về việc phải đổi mới tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế. Một số nghị quyết của Đảng đã đề cập chủ trương thí điểm hợp nhất một số cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ và một số chức danh của Đảng, chính quyền để vừa tinh giản biên chế, vừa tăng cường năng lực lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đảng, năng lực quản lý của các cấp chính quyền.

Nói khái quát, Việt Nam giống với Liên Xô và nhiều nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây, là bộ máy đảng lớn, biên chế nhiều, chi tiêu khá tốn kém và không rạch ròi từ ngân sách nhà nước. Đây là nhược điểm đã được phát hiện từ lâu, song chưa khắc phục được triệt để. Nếu khắc phục được điều này thì sẽ tốt hơn cho sự lãnh đạo của Đảng, cho việc nâng cao uy tín của Đảng

trong xã hội. Nhưng điều này không nhất thiết phải bằng phương án xóa bỏ bộ máy riêng của Đảng ở cả cấp trung ương và địa phương, nhất là cấp tỉnh. Trong cơ chế duy nhất chỉ có một đảng lãnh đạo như nước ta, chủ trương của Đảng thực hiện nhất thể hóa (nói cách khác là thực hiện kiêm nhiệm) chức danh người đứng đầu cấp ủy với chủ tịch Hội đồng nhân dân ở địa phương là đúng đắn, vì Đảng vừa lãnh đạo bằng đường lối, quan điểm, vừa thông qua lãnh đạo cơ quan đại biểu của dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương mà biến thành văn bản pháp luật và kiểm soát cơ quan hành pháp thực hiện các văn bản pháp luật.

Quảng Ninh là tỉnh đi đầu trong nghiên cứu và xây dựng Đề án sáp nhập, hợp nhất một số cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ và một số chức danh lãnh đạo ở tỉnh, huyện. Tỉnh ủy đã ban hành Nghị quyết số 19 ngày 3/3/2015 về “Đổi mới phương thức, nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của Đảng, thực hiện tinh giản bộ máy, biên chế”. Căn cứ vào Nghị quyết số 19, các đảng bộ xây dựng đề án và tỉnh ủy phê duyệt thành Đề án 25. Theo đó, trong năm 2015 dự kiến toàn tỉnh sẽ giảm 2 chi cục, 24 đơn vị sự nghiệp, 26 phòng và 1 trung tâm của các sở, ban, ngành, đơn vị sự nghiệp thuộc tỉnh; giảm 2 ban, 1 trung tâm của 3 hội đặc thù. Về biên chế, dự kiến trong năm 2015 các sở, ngành, đơn vị sự nghiệp thuộc tỉnh sẽ giảm khoảng gần 1.000 biên chế và trên 900 viên chức,

68 hợp đồng; nâng số lượng đơn vị tự chủ từ 20% đến 100% kinh phí hoạt động thường xuyên lên 54 đơn vị¹. Đến năm 2020, tỉnh sẽ thực hiện tinh giản 15% biên chế so với định mức của Trung ương². Cơ bản thực hiện bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp, trong đó chủ tịch Ủy ban nhân dân tại ít nhất 50% xã, phường, thị trấn và 25% huyện, thị xã, thành phố. Cơ bản bố trí bí thư chi bộ đồng thời là trưởng thôn, bản, khu phố. Thực hiện thí điểm nhân dân bầu trực tiếp chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã ở ít nhất 50% xã, phường, thị trấn.

Tỉnh ủy dự kiến *kiêm nhiệm* chức danh lãnh đạo và tiến tới *hợp nhất* cơ quan kiểm tra của cấp ủy và cơ quan thanh tra của chính quyền; cơ quan tổ chức cấp ủy với cơ quan nội vụ của chính quyền; cơ quan tuyên giáo với cơ quan thông tin - truyền thông của chính quyền; cơ quan dân vận cấp ủy với Mặt trận Tổ quốc; 4 văn phòng (Tỉnh ủy, Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân và Đoàn đại biểu Quốc hội) thành một văn phòng.

1. Xem *Báo cáo của Tỉnh ủy Quảng Ninh tại Hội thảo “Đổi mới phương thức, nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng gắn liền với tinh giản bộ máy, biên chế ở tỉnh Quảng Ninh”*, tháng 4/2014.

2. Cuốn sách này được hình thành trên cơ sở kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả trong 2 năm 2017-2018 nên một số tư liệu chưa được cập nhật, chúng tôi giữ nguyên để bảo đảm tính lịch sử.

Tỉnh cũng dự định sẽ nhất thể hóa chức danh bí thư cấp ủy và chủ tịch Ủy ban nhân dân ở một số đơn vị cấp huyện, xã.

Cho đến trước Đại hội Đảng lần thứ XII, dù phạm vi thí điểm còn hạn chế, song Nghị quyết số 19 và Đề án 25 của tỉnh Quảng Ninh bước đầu được dư luận ủng hộ, được nhiều cơ quan nghiên cứu lý luận quan tâm theo dõi với thái độ tích cực, được lãnh đạo Đảng và Nhà nước khuyến khích. Đó là những tiền đề để Trung ương Đảng, sau đó là Đại hội Đảng lần thứ XII đưa vào Báo cáo chính trị thành một chủ trương thí điểm ở nhiều địa phương trong cả nước.

5. Tiêu chí đánh giá sự đúng đắn và hiệu quả của việc hợp nhất

Đổi mới, sắp xếp lại tổ chức bộ máy hệ thống chính trị nói chung và việc hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ nói riêng như thế nào là tốt là điều đáng xem xét. Một loạt câu hỏi được nêu lên là: Giảm đầu mối, giảm chức danh nhưng nếu quy trình giải quyết công việc vẫn phức tạp, rắc rối thì có đạt yêu cầu không? Nếu hợp nhất mà người đứng đầu quá tải với công việc, không có thời gian nghiên cứu, xem xét kỹ lưỡng trước khi đưa ra quyết định đúng đắn thì có đạt yêu cầu không? Nếu hợp nhất mà không giảm được chi phí hoặc có giảm nhưng kéo theo nhiều hậu quả tiêu cực khác thì có đạt yêu cầu không? Làm

thế nào để hiệu lực, hiệu quả thực sự, nhưng lại ngăn chặn việc cá nhân lũng đoạn, độc đoán, nghĩa là cần phải thực hiện giám sát, kiểm soát quyền lực như thế nào? Những tiêu chí chung đã được Báo cáo chính trị Đại hội XII nêu: “Tiếp tục đổi mới bộ máy của Đảng và hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành. Đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy phải gắn với hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; xác định rõ quan hệ giữa tập thể lãnh đạo với cá nhân phụ trách; quyền hạn đi đôi với trách nhiệm và đề cao trách nhiệm của người đứng đầu. Hoàn thiện và thực hiện nghiêm cơ chế kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, vi phạm kỷ luật, kỷ cương”¹.

Ngày 7/8/2018, Bộ Chính trị ban hành Kết luận số 34-KL/TW về thực hiện một số mô hình thí điểm theo Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”. Ngay tiêu đề của Kết luận đã phần nào nói lên tiêu chí (hay mục tiêu cần phải đạt được) của việc đổi mới, sắp xếp hệ thống chính trị. Đó là tiêu chí *tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả*.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.203.

Một số quan điểm có tính cụ thể hóa các yêu cầu của Đảng phục vụ việc đánh giá về hiệu quả của sự *hợp nhất* và các việc liên quan, cũng là định hướng cho sự đổi mới trong thời gian tới, tránh sự chủ quan, tùy tiện, phiến diện, một chiều. Quan điểm chung là cần phải có cái nhìn toàn diện, ít nhất là trên cả ba phương diện: chính trị, hành chính, kinh tế.

a) Về phương diện chính trị, việc đổi mới hệ thống chính trị nói chung và hợp nhất cơ quan, chức danh nói riêng phải bảo đảm hiệu lực, hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng đối với mọi hoạt động của hệ thống chính trị ở địa phương

Hầu như tất cả các nước đa đảng cạnh tranh chính trị, các đảng cầm quyền thực sự đều là đảng có người giữ chức vụ tổng thống (trong thể chế cộng hòa tổng thống) hoặc thủ tướng (trong thể chế cộng hòa nghị viện) vì như thế sẽ biến ý chí của đảng thành hành động của chính quyền một cách nhanh nhất.

Ở Việt Nam cũng như các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, do duy nhất một đảng cộng sản cầm quyền, lãnh đạo toàn diện, thực hiện các nguyên tắc hoạt động của đảng cộng sản là tập trung dân chủ, tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách, nên người đứng đầu tổ chức đảng không nhất thiết phải là người đứng đầu cơ quan hành pháp - hành chính, hoặc đứng đầu cơ quan đại biểu nhân dân như Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Xuất phát

từ nguyên tắc tổ chức của Đảng, của Nhà nước, trong thực tế ở mỗi cấp chính quyền, bí thư cấp ủy có vị trí và quyền hạn chính trị cao nhất so với các chức danh chính quyền như chủ tịch Hội đồng nhân dân, chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Song mặt trái của mô hình lãnh đạo này là sự quan liêu, chậm chạp hoặc việן cố tuân theo quy trình, thủ tục hành chính để “trên bảo, dưới không nghe”, thậm chí phớt lờ, hoặc làm sai lệch quyết định mang tính tập thể của cấp ủy, biến cơ quan nhà nước thoát ly sự lãnh đạo của tổ chức đảng; ngược lại cấp ủy đảng địa phương không nắm chắc được tình hình của cơ quan chính quyền cùng cấp. Ví dụ, trong công tác kiểm tra, kỷ luật, có trường hợp cấp ủy đã ra quyết định kỷ luật một cán bộ về mặt đảng, nhưng muốn kỷ luật về mặt chính quyền phải mất thời gian thực hiện quy trình pháp luật. Trong công tác tổ chức cán bộ, khi đề bạt một công chức lên một vị trí nhất định đòi hỏi cơ quan tổ chức của chính quyền phải tham khảo ý kiến của cơ quan tổ chức đảng và các cơ quan khác có liên quan. Điều này làm mất khá nhiều thời gian, nhưng trong nhiều trường hợp, vẫn không phát hiện hoặc ngăn chặn được việc bổ nhiệm không đúng người. Trong công tác tư tưởng, sự chậm trễ trong phối hợp giữa cơ quan tuyên giáo cấp ủy với cơ quan quản lý thông tin - truyền thông dẫn đến chậm trễ trong xử lý các sai phạm trong lĩnh vực báo chí.

Để khắc phục mặt trái của sự phân tách giữa cơ quan đảng và cơ quan chính quyền, đã nảy sinh ý tưởng hợp nhất các cơ quan này. Từ năm 1923, việc hợp nhất cơ quan kiểm tra của Đảng và thanh tra của Chính phủ đã được V.I. Lênin đề cập và đưa ra bàn tại Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Nga. Trong thời kỳ kháng chiến chống Pháp, sau Đại hội Đảng lần thứ II (1951), đồng chí Hồ Tùng Mậu cũng đồng thời là Trưởng ban Kiểm tra của Đảng và Tổng Thanh tra Chính phủ.

Việc hợp nhất cơ quan và chức danh được hy vọng là tạo điều kiện cho các cơ quan đảng và chính quyền, nhất là người đứng đầu đưa ra quyết định một cách nhanh chóng. Song đó mới chỉ là một mặt, mặt kia phải là chịu trách nhiệm cá nhân về quyết định trước tập thể cấp ủy và trước pháp luật. Đây là điểm yếu của cơ chế chính trị hiện nay của nước ta. Nếu việc hợp nhất bộ máy và chức danh không khắc phục điểm yếu đó, thì sự hợp nhất không thể coi là đạt hiệu quả chính trị.

Hiệu quả chính trị của việc hợp nhất cơ quan và chức danh đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ còn thể hiện ở việc phải bảo đảm cấp ủy đảng có bộ phận hoặc cá nhân tham mưu, đồng thời là kênh giám sát độc lập, có hiệu quả của Đảng đối với tất cả đảng viên, nhất là đảng viên có chức, có quyền. Đây là điều cần thiết đối với bất cứ đảng cầm quyền nào. Vì vậy, từ thời V.I. Lênin lãnh đạo xây dựng, củng cố chính quyền

Xôviết, bộ máy của Đảng Bôn-sê-vích dần được mở rộng. Năm 1919, Đảng Bôn-sê-vích quyết định thành lập Bộ Chính trị, năm 1920 thành lập Ban Bí thư và chức vụ Tổng Bí thư. Cũng năm 1919 thành lập Ban Kiểm tra Đảng, sau đó năm 1920 là Bộ Tổ chức và năm 1921 thành lập Ban Tuyên truyền, cổ động. Đây là các cơ quan tham mưu đối với Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên trong toàn quốc. Tổ chức đảng ở các địa phương cũng theo đó mà hình thành.

Tuy nhiên, mặt trái của việc này là, theo thời gian các cơ quan của Đảng từ trung ương xuống địa phương ngày càng phình to về bộ máy, biên chế và kèm theo đó là sử dụng kinh phí ngày càng nhiều. Đã có thời kỳ (từ sau năm 1976 tới năm 1986) các cơ quan tham mưu, giúp việc của Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam có tới 14 ban gồm: Văn phòng Trung ương, Ủy ban Kiểm tra, Ban Tài chính - Quản trị, Ban Nội chính, Ban Tổ chức, Ban Dân vận, Ban Đối ngoại, Ban Tuyên huấn, Ban Văn hóa - Văn nghệ, Ban Bảo vệ chính trị nội bộ, Ban Kinh tế, Ban Nông nghiệp, Ban Công nghiệp. Qua nhiều đợt hợp nhất, sáp nhập, hiện nay ở cấp trung ương còn 8 ban, ở cấp tỉnh còn 5 ban (có tỉnh 6), cấp huyện còn 5 ban.

Việc hợp nhất các ban tham mưu của cấp ủy cần và có thể tiếp tục, song dù tinh giản bộ máy đến đâu, cũng cần thiết có cơ quan tham mưu và giám sát riêng của cấp

ủy đảng. Nếu quan niệm đảng cầm quyền, lãnh đạo toàn diện, không cần tới bộ máy riêng sẽ là cực đoan, sai lầm.

Từ những phân tích trên, có thể rút ra hiệu quả về mặt chính trị của sự hợp nhất cơ quan, chức danh tương đồng chức năng, nhiệm vụ phải được thể hiện trên ba mặt cụ thể là: (1) phải bảo đảm ý chí của tập thể cấp ủy đảng được chấp hành một cách nhanh chóng và có kết quả; (2) bảo đảm chức danh hợp nhất có quyền hạn đủ mạnh đồng thời phải chịu trách nhiệm cá nhân rõ ràng hơn cả về mặt đảng và chính quyền; (3) cấp ủy đảng phải có kênh tham mưu riêng và thực hiện được sự giám sát, kỷ luật có hiệu quả đối với cán bộ tham nhũng.

Câu hỏi đặt ra là làm sao lượng hóa được các tiêu chí trên? Theo chúng tôi, cần có ba chỉ số sau: (1) chỉ số HDI cấp tỉnh, huyện; (2) chỉ số tin tưởng vào lãnh đạo địa phương (qua điều tra xã hội học); (3) chỉ số cảm nhận tham nhũng (qua điều tra xã hội học đối với doanh nghiệp và người dân địa phương).

b) Về phương diện hành chính, việc đổi mới tổ chức bộ máy hệ thống chính trị nói chung, hợp nhất các chức danh và cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ nói riêng phải bảo đảm các cơ quan nhà nước thực hiện tốt chức năng quản lý, phục vụ, kiến tạo phát triển

Đổi mới hệ thống chính trị, tinh giản bộ máy, biên chế, hợp nhất chức danh, cơ quan tương đồng chức

năng, nhiệm vụ không phải là tự thân, mà là để đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương, đất nước. Đổi mới phải đem lại lợi ích cho nhân dân. Đó mới là thực chất của đổi mới.

Về phương diện hành chính, cần đánh giá sự đúng đắn và hiệu quả của hợp nhất cơ quan, chức danh đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ ở địa phương bằng sự *thông suốt trong điều hành* của bộ máy và *sự tiến bộ trong các quy định về thủ tục hành chính* theo hướng rõ ràng, đơn giản, thuận lợi cho người dân, bảo đảm quyền con người, phục vụ và tạo điều kiện cho cá nhân, tổ chức trong kinh doanh, làm giàu đúng luật. Sự đánh giá đó phải từ hai phía, phía cơ quan chính quyền và phía người dân và doanh nghiệp. Như vậy, việc đánh giá cần đến ba chỉ số sau: (1) chỉ số quản trị công cấp tỉnh (PAPI); (2) chỉ số chính phủ điện tử (EGI); (3) chỉ số môi trường kinh doanh (PCI).

Nếu một địa phương báo cáo về đổi mới hệ thống chính trị, cắt giảm được bao nhiêu đầu mối, tinh giản được bao nhiêu biên chế, đã nhất thể hóa, hợp nhất được bao nhiêu cơ quan, thậm chí đã cắt bỏ bao nhiêu thủ tục hành chính của địa phương, nhưng các chỉ số này không được cải thiện thì chưa thể nói đổi mới đã đạt được hiệu quả hành chính. Do vậy, cần căn cứ vào sự tiến bộ của ít nhất ba chỉ số cơ bản trên để đánh giá phương diện hành chính của hiệu quả hợp nhất các cơ quan, chức danh. Muốn thấy rõ sự tiến bộ, cần theo dõi

ba chỉ số biến đổi từng năm ít nhất trong khoảng 3-5 năm kể từ khi bắt đầu thực hiện hợp nhất các cơ quan và chức danh tương đồng chức năng, nhiệm vụ.

c) Về phương diện kinh tế, việc hợp nhất các cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ giữa Đảng và Nhà nước phải bảo đảm thực sự tiết kiệm chi phí, đi đôi với tinh giản biên chế và nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của cả hệ thống chính trị

Vấn đề chi phí hay là khía cạnh kinh tế (bao gồm tiền lương, chi phí xây dựng và sửa chữa, bảo trì cơ sở vật chất và các khoản chi tiêu công khác) là vấn đề lớn của hệ thống chính trị. Đối với xã hội nói chung, chi phí cho hệ thống chính trị cần phải được khống chế và tiến tới ngày càng hợp lý. Các quốc gia chi tiêu ít cho hệ thống chính trị mà vẫn đạt được yêu cầu lãnh đạo, quản lý đất nước là các quốc gia đạt trình độ tiên tiến, khoa học trong tổ chức và quản lý.

Ở Việt Nam trước đây, khía cạnh kinh tế của chính trị chưa được chú ý đúng mức. Vì nhiệm vụ chính trị, các địa phương có thể chấp nhận mọi giá và xã hội đã quen với điều này. Hơn nữa, vì không có đảng đối lập, nên không bị “soi” về vấn đề chi phí chính trị. Ở Việt Nam, chi tiêu thường xuyên cho tiền lương, thưởng, phúc lợi... chiếm tỷ trọng khá cao, đã trở thành gánh nặng cho đất nước, gây nên phản cảm của xã hội, cần

phải được cắt giảm. Có tình trạng ở một số địa phương, thu nhập của người dân còn thấp, phải xin Trung ương cấp mọi khoản kinh phí, đã có trụ sở làm việc của các cơ quan rất đồ sộ, nhưng vẫn tiếp tục chạy đua xây trụ sở, lấp đặt trang thiết bị hoành tráng.

Việc hợp nhất các cơ quan, tổ chức sẽ làm giảm chi phí xây dựng, sửa chữa, nâng cấp cơ sở vật chất như nhà cửa, trụ sở và bất động sản khác. Ngoài ra còn giảm nhiều chi phí khác như kỷ niệm, mít tinh... của tổ chức.

Vấn đề biên chế không phải chỉ liên quan tới quỹ lương, thưởng, mà còn là vấn đề hiệu suất làm việc của tập thể, của mỗi người. Nhiều người nhưng ít việc dẫn đến chủ nghĩa bình quân, cào bằng trong phân phối. Hơn thế còn đùn đẩy trách nhiệm, hiệu quả công tác của tổ chức giảm sút. Mặc dù biết hậu quả như vậy song nhiều năm qua trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của hệ thống chính trị việc phình to tổ chức, bộ máy, biên chế và đi cùng với nó là chi phí lương, bổng ngày càng lớn vẫn tiếp diễn. Đảng ta đã nhiều lần đề cập tới việc khắc phục điều này, song chưa khắc phục được. Lý do thì có nhiều, trong đó có thói quen làm việc tùy tiện, không phân công, phân nhiệm rõ ràng; sự nể nang và đặc biệt là tâm lý “một người làm quan, cả họ được nhờ”; tâm lý coi cơ quan đảng, cơ quan công quyền là bầu sữa mà mọi người đều có quyền và có thể bầu vú... Nếu hợp nhất không giảm được đáng kể chi phí, mà chỉ là chuyển chi phí từ hình thức này sang hình thức

khác, từ chỗ nọ sang chỗ kia và cũng như vậy nếu không giảm được biên chế chung mà chỉ chuyển dư thừa từ chỗ nọ sang chỗ kia thì chưa bảo đảm hiệu quả của hợp nhất.

Việc tiết kiệm chi phí chỉ phụ thuộc một phần vào số lượng đầu mối độc lập trực thuộc cấp ủy. Ngoài yếu tố đó, nó còn phụ thuộc vào sự tinh và gọn của mỗi tổ chức, vào thể chế tuyển chọn, sử dụng, đào thải con người của hệ thống. Nếu những vấn đề này được xử lý không tốt thì dù có hợp nhất thật nhiều, thu gọn đầu mối thật nhiều, vẫn có thể không giảm được chi phí và nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức của hệ thống. Ngược lại, nếu giải quyết tốt hơn vấn đề này, đặc biệt là kiểm soát được số lượng biên chế, tăng cường sử dụng chung hạ tầng, tuyển dụng và sử dụng hiệu quả người tài... thì dù chưa hoặc không hợp nhất vẫn đạt được mục tiêu giảm chi phí cho hệ thống chính trị.

Để đánh giá hiệu quả của việc tiết kiệm chi phí, cần phải căn cứ vào *tỷ lệ chi thường xuyên, chi đầu tư và sửa chữa lớn dành cho các cơ quan của hệ thống chính trị trong tổng ngân sách của địa phương hằng năm*. Những con số này phải được địa phương báo cáo trung thực, được cơ quan chuyên môn cấp trên thẩm định, xác nhận. Nếu đơn vị cấp huyện làm thí điểm báo cáo thì cấp tỉnh phải hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá báo cáo này. Nếu một đơn vị cấp tỉnh báo cáo thì trung ương,

trước hết là Chính phủ phải có hướng dẫn và kiểm tra, đánh giá báo cáo. Căn cứ vào sự biến động qua các năm trước và sau hợp nhất khoảng 2-3 năm, có thể đánh giá khách quan về hiệu quả kinh tế của hợp nhất nói riêng và đổi mới hệ thống chính trị nói chung ở địa phương.

Tóm lại, những tiêu chí trên cả ba phương diện chính trị, hành chính, kinh tế hợp thành thể thống nhất, toàn diện, không thể coi nhẹ phương diện nào. Nếu chỉ nhấn mạnh khía cạnh kinh tế, nghĩa là giảm chi phí của hệ thống chính trị, nhưng không quan tâm tới khía cạnh chính trị và hành chính, nghĩa là nâng cao uy tín và hiệu quả lãnh đạo của tổ chức đảng, thì việc hợp nhất cơ quan hay chức danh chưa đạt được mục đích thực sự. Ngược lại, nếu chỉ coi trọng khía cạnh chính trị mà không coi trọng khía cạnh hành chính và kinh tế thì không thể đưa đất nước đến phồn vinh, giàu mạnh, thậm chí rơi vào khủng hoảng ngân sách, mất cân đối thu chi, buộc phải thực hiện những biện pháp thắt chặt hoặc tăng thuế, phí đánh vào các tầng lớp nhân dân. Đó chính là bước đầu của khủng hoảng lòng tin, xung đột xã hội - chính trị, dẫn đến sụp đổ chế độ.

*

* *

Từ lý luận của C. Mác, V.I. Lênin và quan điểm của Đảng ta về xây dựng bộ máy đảng cộng sản, nhà nước

dân chủ xã hội chủ nghĩa có cơ sở để khẳng định có thể hợp nhất các chức danh, cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ.

Việc điều chỉnh bộ máy cả về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức và giảm chi phí là quy luật của phát triển tổ chức xã hội. Việc đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị - hành chính theo hướng như vậy là hợp quy luật.

Với kinh nghiệm của Trung Quốc và Lào, là các nước tương đồng Việt Nam trong nỗ lực đổi mới tổ chức bộ máy, trong thực hiện hợp nhất một số chức danh và cơ quan đảng, chính quyền tương đồng. Tuy nhiên, đây mới chỉ là một số kinh nghiệm thành công bước đầu, chưa phải mô hình phổ biến ở mọi cấp, mọi nơi ở các quốc gia này.

Từ lý luận và thực tiễn, cần dựa vào ba phương diện là chính trị, hành chính và kinh tế để đánh giá hiệu quả của việc đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nói chung, hợp nhất chức danh và cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ nói riêng và dùng nó làm tiêu chí đánh giá các mô hình thí điểm của các địa phương. Trong mỗi phương diện đánh giá, cần dựa vào các chỉ số cụ thể mang tính định lượng để có thể đánh giá chính xác, khách quan hơn.

Chương II

THỰC TRẠNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT MỘT SỐ CHỨC DANH VÀ CƠ QUAN ĐẢNG, CHÍNH QUYỀN Ở CẤP TỈNH, HUYỆN - NHỮNG VƯỚNG MẮC VÀ NGUYÊN NHÂN

1. Tình hình triển khai thực hiện chủ trương của Đảng

a) Giai đoạn từ sau Đại hội XII đến trước Hội nghị Trung ương 6 (tháng 10/2017)

Trong giai đoạn này, hầu hết các địa phương chưa có động thái về việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy cơ quan đảng, chính quyền cấp tỉnh, huyện. Ngay cả một số địa phương tích cực, chủ động cũng thực hiện rất thận trọng, vì những lý do khách quan và chủ quan của địa phương. Hầu hết các địa phương chuẩn bị triển khai việc sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp cấp huyện, rà soát, giảm biên chế (chủ yếu là các đối tượng chờ được biên chế). Có một số tỉnh, thành phố khác cũng thí điểm nhất thể hóa bí thư cấp ủy với chủ tịch Ủy ban

nhân dân xã, ví dụ: Thanh Hóa 20 xã, phường; Quảng Nam 9 xã; Hà Tĩnh thí điểm ở 16 xã, phường nay còn 2 xã (thất bại); Phú Thọ thí điểm ở 8 xã, chỉ còn 1 xã; Hà Nam thí điểm ở 6 xã nay còn 1 xã¹.

Như vậy, mới chỉ có ít tỉnh, thành phố thực hiện nhất thể hóa, hơn nữa có nơi không duy trì được lâu, ví dụ: Hà Tĩnh, Phú Thọ, Hà Nam.

Năm 2016, Hà Nội cũng chỉ thực hiện việc tinh giản bộ máy, biên chế, chưa thực hiện thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan, tổ chức. Kết quả năm 2016 đã giảm được 55 phòng, ban; giảm 130 đơn vị sự nghiệp và giảm 171 trưởng, phó các phòng ban.

Từ năm 2008 không tăng tổng biên chế công chức. Năm 2016, khối chính quyền giảm được 1,5% biên chế (141 người).

Chỉ tiêu năm 2017 giảm 69 biên chế, đến năm 2020 giảm tối thiểu 10% biên chế được giao năm 2015².

Theo tinh thần Nghị quyết của Đại hội Đảng và Nghị quyết Trung ương khóa XI và khóa XII, một số địa phương, kể cả cấp huyện đã xây dựng Đề án sắp xếp lại bộ máy và tinh giản biên chế. Tuy nhiên, nhiều địa phương chưa đi đúng trọng tâm, ví dụ Đề án của huyện miền núi Bình Giang thuộc tỉnh Lạng Sơn, theo đó số lượng

1. Xem “Một mô hình, có nơi thành công, có nơi thất bại”, Báo Nhân Dân, ngày 28/7/2017.

2. Xem Báo Nhân dân Chủ nhật, ngày 18/9/2016.

cơ quan chuyên môn cấp huyện vẫn giữ nguyên 13, trong khi trọng tâm là sắp xếp lại hệ thống đơn vị sự nghiệp thuộc huyện như các trung tâm dạy nghề, trường cấp II và cấp III thuộc Phòng Giáo dục huyện¹.

Tỉnh Quảng Ninh đã xây dựng Đề án 25 từ năm 2015, trong đó dự tính hợp nhất một số cơ quan đảng với chính quyền nhưng đến năm 2017 vẫn chưa thực hiện được một trường hợp nào ở cấp tỉnh. Theo số liệu báo cáo, tính đến tháng 12/2016, tỉnh đã nhất thể hóa chức danh bí thư đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân ở 7/14 huyện (50%) và 75/186 xã (40,32%). Nhất thể hóa bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ở huyện Cô Tô, Tiên Yên và ở 76/186 xã, phường, thị trấn (35%); chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra đồng thời là Chánh Thanh tra ở 8/14 huyện (57%); trưởng ban Tổ chức đồng thời là trưởng phòng Nội vụ 8/14 (57%); trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc ở 11/14 huyện (78,6%)².

Về mặt tinh giản biên chế, tỉnh Quảng Ninh tính đến cuối năm 2016, giảm được 686 biên chế so với số được giao, giảm 1.921 người hoạt động không chuyên trách cấp xã (48,9%) so với quy định của Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với

1. Xem <http://binhgiang.gov.vn/>.

2. Xem <http://quangninh.gov.vn>.

cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; giảm 433 người (17,7%) so với số lượng của tỉnh quy định; giảm 825 người (17,57%) hoạt động không chuyên trách ở thôn bản, khu phố; bố trí kế toán chung cho nhiều trường, giảm kế toán 44 trường, giảm nhân viên y tế 71 trường (chuyển hợp đồng cho trạm y tế xã; kiêm nhiệm 158 vị trí nhân viên phục vụ trường (văn thư, thư viện, phòng thí nghiệm, thủ quỹ...).

Mặc dù là một trong những vấn đề nóng, cấp bách, song kể từ sau Đại hội lần thứ XII của Đảng cho đến giữa năm 2017, việc thu gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở các địa phương tiến triển chậm. Việc hợp nhất chức danh lãnh đạo cũng như hợp nhất cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ càng không có tiến triển đáng kể nào. Qua điều tra bằng phiếu hỏi đối với gần 40 đồng chí trưởng, phó ban tổ chức tỉnh, thành ủy cũng như tìm hiểu qua hệ thống thông tin, báo chí từ Trung ương tới địa phương cho thấy, hầu hết các địa phương đều có tâm lý chờ đợi Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa XII.

b) Giai đoạn từ sau Hội nghị Trung ương 6 khóa XII tới nay

Hội nghị Trung ương 6 khóa XII đã thảo luận và ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về “Một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy

của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” và Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 về “Tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập”. Sau hội nghị, các địa phương và cơ quan trung ương bắt tay xây dựng đề án và thúc đẩy việc tinh giản biên chế, sắp xếp lại đầu mối bên trong các cơ quan, giảm và xóa cấp trung gian. Bộ Y tế, Bộ Công thương, Bộ Công an, thành phố Hà Nội... được coi là những đơn vị tích cực thực hiện Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII.

Nhìn chung ở các địa phương khác, sau gần một năm thực hiện Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII, kết quả đã giảm được một số cấp phòng của các cơ quan tỉnh, tinh giản được một số biên chế (chủ yếu theo diện nghỉ hưu); giảm được số lượng người hoạt động không chuyên trách cấp xã, phường và đối tượng hưởng phụ cấp ở thôn; cắt giảm số lượng lao động hợp đồng tại các đơn vị sự nghiệp cấp huyện, tỉnh. Do vậy, có tiết kiệm được ngân sách, song chưa đáng kể.

Tuy nhiên, các địa phương mới chỉ tích cực trong việc sắp xếp lại các đơn vị trung gian cấp phòng, tinh giản biên chế, còn vấn đề hợp nhất chức danh và cơ quan vẫn còn dè dặt.

Về vấn đề *nhất thể hóa* các chức danh người đứng đầu địa phương, tính đến cuối năm 2018, ở nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện phương án

nhất thể hóa chức danh bí thư cấp ủy với chủ tịch Hội đồng nhân dân, đúng tinh thần của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII và Hội nghị Trung ương 6 khóa XII. Riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh vẫn giữ nguyên cơ cấu lãnh đạo là: Bí thư Thành ủy, phó bí thư Thành ủy - chủ tịch Hội đồng nhân dân thành phố, phó bí thư Thành ủy - chủ tịch Ủy ban nhân dân, phó bí thư thường trực Thành ủy. Ở cấp huyện, nhiều huyện, quận đã thực hiện bí thư huyện, quận đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân. Nhưng ở mỗi tỉnh, đều có một tỷ lệ nhất định đơn vị cấp huyện còn duy trì như cơ cấu cũ, nghĩa là bí thư không kiêm chức vụ chính quyền mà bố trí một phó bí thư chuyên trách kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân và một phó bí thư khác là chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Tính đến tháng 7/2018, chưa tỉnh thành nào thí điểm nhất thể hóa ở cấp tỉnh bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân, mà mới thí điểm ở một số đơn vị cấp huyện và xã, phường. Quảng Ninh là tỉnh đi đầu, song cũng chưa thực hiện hợp nhất các cơ quan cấp tỉnh như: Ủy ban kiểm tra tỉnh ủy với Ban Thanh tra tỉnh, Ban Dân vận với Mặt trận Tổ quốc, Ban Tổ chức với Sở Nội vụ...

Sau đây là tình hình thực hiện thí điểm ở các tỉnh, thành phố trong cả nước tính đến thời điểm tháng 11/2018.

*** Tỉnh Quảng Ninh**

Huyện Tiên Yên là một trong hai đơn vị cấp huyện của tỉnh Quảng Ninh thực hiện nhất thể hóa chức danh

bí thư Huyện ủy với chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện. Huyện cũng đã thực hiện nhất thể hóa bí thư và chủ tịch Ủy ban nhân dân ở 8/12 xã. Còn lại 4 xã bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân. Tháng 3/2018, Ban Thường vụ Tỉnh ủy phê duyệt Đề án của Huyện ủy về việc hợp nhất Ban Tổ chức Huyện ủy và Phòng Nội vụ huyện thành *Cơ quan Tổ chức - Nội vụ huyện*; Ủy ban Kiểm tra Huyện ủy và Thanh tra huyện thành *Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra huyện*. Huyện Tiên Yên đã hợp nhất 3 văn phòng (Văn phòng Huyện ủy, Văn phòng Ủy ban nhân dân và Văn phòng Hội đồng nhân dân) thành một *Văn phòng cấp ủy và chính quyền* huyện; hợp nhất Ban Dân vận và Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội thành *Khối Mặt trận và các đoàn thể*¹.

Thành phố Uông Bí thực hiện Đề án 25 có một số điểm khác so với huyện Tiên Yên. Tại thời điểm giữa năm 2018, bí thư Thành ủy kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân, phó bí thư là chủ tịch Ủy ban nhân dân. Thành phố vẫn duy trì Văn phòng Thành ủy độc lập với Văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân. Giống với huyện Tiên Yên, thành phố Uông Bí đã thực hiện kiêm nhiệm các chức vụ sau: Trưởng ban Tổ chức Thành ủy đồng thời là trưởng phòng Tổ chức; chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra Thành ủy đồng thời là chánh Thanh tra;

1. Báo cáo của Huyện ủy Tiên Yên, tháng 7/2018.

trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Mặt trận Tổ quốc thành phố. Đầu năm 2018, Ban Thường vụ Tỉnh ủy Quảng Ninh đã quyết định hợp nhất Ban Tổ chức và Phòng Nội vụ của thành phố Uông Bí thành: *Cơ quan Tổ chức - Nội vụ thành phố*, hợp nhất Ủy ban Kiểm tra và Thanh tra thành phố thành *Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra thành phố*. Cơ quan Tổ chức - Nội vụ đã có quy chế làm việc chung, còn Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra thì vẫn làm việc theo hai quy chế riêng¹.

Thành phố Cẩm Phả, thị xã Quảng Yên, huyện Bình Liêu, huyện Hoàn Bồ, Ba Chẽ của tỉnh Quảng Ninh đã hợp nhất được hai cặp cơ quan đảng và chính quyền là: tổ chức và nội vụ thành *Cơ quan Tổ chức - Nội vụ* với cơ cấu 1 trưởng, 2 phó, 5 chuyên viên; kiểm tra và thanh tra thành *Cơ quan Kiểm tra - Thanh tra* với 1 trưởng, 2 phó, 1 ủy viên kiêm chức là thủ trưởng Cơ quan Tổ chức - Nội vụ.

Đáng ghi nhận là các huyện của Quảng Ninh đều công khai các quy định về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, chức danh lãnh đạo. Ví dụ, tại huyện Ba Chẽ, thủ trưởng Cơ quan Tổ chức - Nội vụ có các nhiệm vụ: Chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của cơ quan trước cấp ủy, chính quyền địa phương và chịu trách nhiệm trước Thường trực Huyện ủy, Ban Thường vụ Huyện ủy, Ủy ban nhân dân huyện, chủ tịch Ủy ban

1. Xem <http://quangninh.gov.vn>.

nhân dân huyện và trước các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước về thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý nhà nước về tổ chức - nội vụ; chịu sự hướng dẫn, kiểm tra về công tác chuyên môn của Ban Tổ chức Tỉnh ủy, Sở Nội vụ Quảng Ninh.

Phụ trách chung toàn bộ hoạt động của cơ quan và về thi hành nhiệm vụ, công vụ, đôn đốc việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức trong cơ quan, chỉ đạo chung các lĩnh vực công tác:

- Tổ chức, bộ máy biên chế; quản lý đảng viên, quản lý sử dụng biên chế công chức, viên chức, hợp đồng lao động, số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập của Huyện ủy, Ủy ban nhân dân huyện và của cơ quan; quản lý vị trí việc làm, cơ cấu chức danh công chức, viên chức; cán bộ, công chức, viên chức cấp huyện; công tác xây dựng chính quyền; cán bộ, công chức cấp xã và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; công tác thanh niên; công tác văn thư, lưu trữ; cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức và quy chế dân chủ, dân vận; công tác thi đua - khen thưởng; công tác tôn giáo; công tác hội và tổ chức phi chính phủ.

- Chỉ đạo công tác cải cách hành chính của cơ quan.

- Là người phát ngôn của cơ quan, trực tiếp tiếp công dân theo quy định.

- Thực hiện việc kiểm tra, giải quyết các khiếu nại, xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cáo cấp có thẩm quyền

xử lý các vi phạm về công tác tổ chức - nội vụ trên địa bàn huyện theo quy định. Thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo quy định của pháp luật và phân công của Huyện ủy, Ủy ban nhân dân huyện.

- Phó Chủ tịch Hội đồng thi đua - khen thưởng huyện.

- Tham gia các ban chỉ đạo của huyện theo phân công.

- Phụ trách công tác đối nội, đối ngoại.

- Phụ trách công tác phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội.

- Quản lý tài sản công của cơ quan, trực tiếp điều hành, quản lý ngân sách, các nguồn tài chính tự chủ, không tự chủ và các nguồn kinh phí khác (nếu có) của cơ quan.

- Có trách nhiệm xem xét, trình Thường trực Huyện ủy, Ủy ban nhân dân huyện, chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện giải quyết các đề nghị của đơn vị, cá nhân thuộc lĩnh vực mình phụ trách; ký ban hành các văn bản thuộc thẩm quyền của cơ quan.

Thị xã Đông Triều và huyện Đầm Hà chưa hợp nhất cơ quan nhưng giao chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra huyện kiêm chức chánh Thanh tra huyện. Các đơn vị cấp huyện còn lại là *thành phố Móng Cái, huyện Vân Đồn* thì cơ cấu vẫn như cũ, chưa có gì thay đổi.

Như vậy, tại Quảng Ninh, tình đi đầu trong đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và tinh giản biên chế nói chung, hợp nhất cơ quan và chức danh

đảng, chính quyền tương đồng chức năng nhiệm vụ nói riêng, có ba nhóm huyện thực hiện thí điểm với mức độ khác nhau.

Cùng với việc thực hiện kiêm nhiệm (thường được gọi là nhất thể) chức danh lãnh đạo, Quảng Ninh hiện có ba mô hình về tổ chức bộ máy lãnh đạo cấp huyện như sau:

- *Mô hình bí thư cấp ủy không kiêm nhiệm chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc Hội đồng nhân dân* (như huyện Móng Cái, Vân Đồn). Đây là mô hình truyền thống lâu năm của hệ thống chính trị ở nước ta. Trong mô hình này các huyện vẫn duy trì văn phòng cấp ủy độc lập với văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân, các cơ quan tham mưu của cấp ủy vẫn độc lập với các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân.

- *Mô hình bí thư cấp ủy kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân*. Đây là mô hình được nhiều đơn vị thực hiện (như thành phố Uông Bí, thị xã Đông Triều, huyện Ba Chẽ...) phù hợp với lý luận hiện nay về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền, là chủ trương của đại hội Đảng. Trong mô hình này, ở một số huyện vẫn duy trì văn phòng cấp ủy riêng rẽ với văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, nhưng đã thực hiện hợp nhất hai cặp cơ quan đảng và chính quyền là tổ chức - nội vụ và kiểm tra - thanh tra, có nơi đã thực hiện kiêm nhiệm, có nơi hợp nhất được Ban Dân vận với Mặt trận Tổ quốc như huyện Uông Bí.

- *Mô hình bí thư cấp ủy kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân.* Đây là mô hình mới, được quan tâm nhiều nhất, nhưng mới thực hiện thí điểm tại huyện Tiên Yên và Cô Tô. Tại Tiên Yên, đã hợp nhất văn phòng cấp ủy với văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, hai cặp cơ quan đảng, chính quyền là kiểm tra - thanh tra, tổ chức - nội vụ và cặp Ban Dân vận - Mặt trận Tổ quốc.

Ngày 01/9/2018, tại buổi làm việc với Thường vụ Tỉnh ủy Quảng Ninh, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc yêu cầu: Tỉnh cần tổng kết, rút kinh nghiệm, hoàn thiện những sáng kiến cải cách thể chế, trong đó có mô hình trung tâm phục vụ hành chính công thuộc tỉnh và trực thuộc cấp huyện, mô hình hợp nhất một số cơ quan, cấp ủy, chính quyền¹.

*** Tỉnh Long An**

Được chọn là một trong ba tỉnh đồng bằng sông Cửu Long thí điểm thực hiện Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII, từ giữa năm 2017, tỉnh Long An đã chủ động nghiên cứu về vấn đề này. Ngày 12/8/2017, Tỉnh ủy Long An tổ chức Hội nghị chuyên đề về sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị tỉnh Long An. Hội nghị lần thứ 10 Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh Long An khóa X diễn ra vào ngày 04/12/2017 đã bàn về vấn đề này và thông qua nghị quyết.

1. <https://www.quangninh.gov.vn>, ngày 02/9/2018.

Toàn tỉnh hiện có 37 cơ quan chuyên môn sở, ban, ngành cấp tỉnh (Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội), 229 phòng trực thuộc và 78 phòng thuộc chi cục. Cấp huyện có 360 đơn vị trực thuộc. Cấp xã có 192 đơn vị hành chính. Có 813 đơn vị sự nghiệp công lập. Về biên chế, toàn tỉnh được giao 34.450 biên chế, trong đó, công chức 4.083 biên chế, viên chức 30.367 biên chế. Cán bộ, công chức cấp xã 4.454 biên chế. Người hoạt động không chuyên trách cấp xã 3.941 người. Người hoạt động không chuyên trách ở ấp, khu phố 9.097 người. Toàn tỉnh có 1.445 tổ chức hội, trong đó, hội có tính chất đặc thù là 134 đơn vị, được giao 377 biên chế.

Nhìn chung, so với yêu cầu phát triển, tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tỉnh (các cơ quan đảng, đoàn thể, các sở, ngành khối chính quyền, các tổ chức hội, nhất là cấp xã, ấp, đơn vị sự nghiệp công lập...) còn công kênh, nhiều đầu mối, nhiều cấp trung gian. Một số cơ quan, đơn vị có sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, hiệu quả hoạt động chưa cao. Tỷ lệ chi thường xuyên cho hoạt động của tổ chức bộ máy các cấp chiếm trên 70% tổng chi ngân sách tỉnh. Thực trạng trên cho thấy, việc sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động hệ thống chính trị, giảm chi thường xuyên từ ngân sách là việc làm cần thiết trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

Dự kiến, thực hiện Đề án, toàn tỉnh sẽ giảm 03 đầu mối cơ quan cấp sở, ngành tỉnh; 69 phòng, ban thuộc sở, ban, ngành tỉnh; 99 đơn vị sự nghiệp công lập; 52 chức danh trưởng phòng; 59 chức danh phó trưởng phòng; 108 cấp trưởng và 70 cấp phó các đơn vị sự nghiệp công lập; 422 biên chế công chức (đạt 10,34%); 4.775 biên chế viên chức (đạt 15,72%); 2.789 người hoạt động không chuyên trách cấp xã; 5.045 người hoạt động không chuyên trách ấp, khu phố; 1.286 hội đặc thù. Theo đó, chi ngân sách địa phương cho hoạt động thường xuyên của tổ chức bộ máy tỉnh sẽ giảm khoảng 45 tỷ đồng/năm; chi ngân sách địa phương cho các đơn vị sự nghiệp giảm khoảng 82 tỷ đồng/năm.

Việc tổ chức lại Văn phòng Tỉnh ủy phục vụ chung sẽ thực hiện trong quý II năm 2018. Thí điểm Văn phòng Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh phục vụ chung sẽ được thực hiện trong quý I năm 2019. Hợp nhất Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, Văn phòng Hội đồng nhân dân tỉnh và Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh sẽ thực hiện trong tháng 1/2019. Đối với thí điểm thực hiện các mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, cấp huyện; nhất thể hóa trưởng ban Tổ chức cấp ủy cấp huyện đồng thời là trưởng phòng Nội vụ; chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra cấp ủy đồng thời là chánh Thanh tra cấp huyện; văn phòng phục vụ chung cấp ủy và Hội đồng nhân dân - Ủy ban nhân dân cấp huyện; trưởng ban Dân vận đồng thời là

chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp huyện sẽ thực hiện từ năm 2018-2020¹. Tuy nhiên, đây mới là dự kiến, còn tại thời điểm hiện tại, tuyệt đại đa số các đơn vị cấp huyện (gồm 1 thị xã và 14 huyện) chưa triển khai thực hiện thí điểm.

Sau đây xin được đề cập một số đơn vị cấp huyện của Long An:

Huyện Vĩnh Hưng của Long An đã có Đề án số 03-ĐA/HU của Huyện ủy và Kế hoạch số 43-KH/HU ngày 30/01/2018 của Ban Thường vụ Huyện ủy về sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị. Huyện Vĩnh Hưng đã thực hiện nhất thể hóa chức danh trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc huyện; trưởng ban Tuyên giáo kiêm giám đốc Trung tâm bồi dưỡng chính trị huyện. Trung tâm Văn hóa - Thể thao, Đài truyền thanh và Nhà thiếu nhi được hợp nhất thành Trung tâm Văn hóa - Thể thao và Truyền thanh huyện. Phòng Y tế sáp nhập vào Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân huyện. Trung tâm hành chính công của huyện được thành lập. Trạm chăn nuôi và thú y, Trạm trồng trọt và bảo vệ thực vật, Trạm khuyến nông và Trạm quản lý - khai thác công trình thủy lợi

1. Xem <http://baolongan.vn/sap-xep-tinh-gon-to-chuc-bo-may-trien-khai-thuc-hien-voi-quyet-tam-cao-no-luc-lon-a53012.html>, ngày 22/3/2018.

hợp nhất thành Trung tâm dịch vụ nông nghiệp huyện (đang chờ quyết định của tỉnh). Một đơn vị cấp xã của huyện là xã Thái Bình Trung thực hiện bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Thị xã Tân An: Thực hiện Đề án số 02-ĐA/TU của Tỉnh ủy và Kế hoạch số 48-KH/TU ngày 29/12/2017 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị tỉnh Long An theo Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, Thị ủy Tân An chủ động xây dựng và ban hành Kế hoạch số 58-KH/TXU ngày 04/4/2018 về sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị thị xã Kiến Tường. Theo đó, thị xã Tân An sắp xếp đầu mối cơ quan, đơn vị, cấp thị xã hiện còn 33 đơn vị (giảm 5 đơn vị), đạt 13,16%. Trong đó, khối đảng và đoàn thể 12 đơn vị (không giảm đầu mối nhưng giảm bộ phận nhà thiếu nhi trong Thị đoàn); khối nhà nước (không bao gồm các trường) 21 đơn vị, giảm 5 đơn vị gồm: sáp nhập 3 đơn vị (Nhà thiếu nhi, Đài Truyền thanh, Trung tâm Văn hóa - Thể dục Thể thao); giải thể Phòng Y tế, Trung tâm giáo dục nghề nghiệp - giáo dục thường xuyên thị xã; sáp nhập Trung tâm phát triển quỹ đất vào Ban quản lý dự án xây dựng. Cấp xã, phường hiện có 8 đơn vị (không giảm).

Sau khi thực hiện Đề án số 02-ĐA/TU, tổng biên chế khối đảng, đoàn thể và nhà nước còn 142 biên chế

công chức, giảm 6 biên chế, đạt 4,05%; tổng số cán bộ, công chức, những người hoạt động không chuyên trách cấp xã còn 266 người, trong đó, công chức 175 người, cán bộ hoạt động không chuyên trách 91 người và 239 người hoạt động không chuyên trách ở ấp, khu phố (giảm 29 người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường và giảm 94 người hoạt động không chuyên trách ở ấp, khu phố).

Đến thời điểm này, thị xã Tân An đã thực hiện giảm 5 cấp trưởng, gồm: chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, giám đốc Trung tâm bồi dưỡng chính trị, trưởng phòng Y tế, giám đốc Trung tâm quỹ đất, giám đốc Nhà thiếu nhi (đạt 19,2%); giảm 10 cấp phó, gồm: Hội Nông dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, Ban Dân vận, Ủy ban Kiểm tra, Ban Tổ chức, Văn phòng Thị ủy, Đài Truyền thanh, Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội, Trung tâm giáo dục nghề nghiệp - giáo dục thường xuyên (đạt 23,8%).

Lúc bắt đầu thực hiện, cán bộ, công chức, viên chức còn lo lắng, nhất là những đơn vị sáp nhập, giải thể và cán bộ không chuyên trách cấp xã. Tuy nhiên, nhờ làm tốt công tác quán triệt, tuyên truyền, vận động, đến nay, cán bộ, công chức, viên chức an tâm công tác, thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

Huyện Cần Đức: Để triển khai thực hiện hiệu quả Đề án số 02-ĐA/TU và Kế hoạch số 48-KH/TU ngày 29/12/2017 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về sắp xếp tinh

gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị tỉnh Long An, trong năm 2018, đối với các cơ quan tham mưu cấp ủy, huyện Cần Đức tiến hành nhất thể hóa một số chức danh; sáp nhập Trung tâm bồi dưỡng chính trị huyện vào Ban Tuyên giáo Huyện ủy; sắp xếp tinh gọn bộ máy tổ chức bên trong cơ quan đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội huyện theo lộ trình đến năm 2020.

Bên cạnh đó, huyện đã sáp nhập Trung tâm Dân số - Kế hoạch hóa gia đình với Trung tâm Y tế huyện thành Trung tâm Y tế đa chức năng; chuyển Phòng khám đa khoa khu vực Rạch Kiến thuộc Trung tâm Y tế huyện Cần Đức thành cơ sở 2 của Trung tâm Y tế huyện; chuyển chức năng, nhiệm vụ và đội ngũ y, bác sĩ Trạm Y tế xã Long Hòa và Trạm Y tế thị trấn Cần Đức về Trung tâm Y tế huyện.

*** Tỉnh An Giang**

Ngày 19/4/2018, Tỉnh ủy An Giang đã ban hành Chương trình hành động số 19, thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, trong đó đặt ra nhiệm vụ, lộ trình thực hiện hợp nhất các cơ quan và chức danh đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ. Chương trình đề ra mục tiêu chung, mục tiêu cụ thể, lộ trình đến năm 2030 hoàn thiện tổ chức bộ máy.

Sau khi có Kết luận số 34-KL/TW của Bộ Chính trị về các mô hình thí điểm, ngày 26/7/2018, Thường trực

Tỉnh ủy An Giang đã ban hành Kết luận số 116 về chủ trương cụ thể hóa thực hiện Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII. Kết luận khẳng định việc cụ thể hóa Nghị quyết Trung ương 6 là nhiệm vụ quan trọng, góp phần tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy, tiết kiệm ngân sách, đáp ứng yêu cầu phát triển của địa phương. Tỉnh sẽ nghiên cứu thực hiện hợp nhất ở cả cấp tỉnh và huyện: Ban Tổ chức và cơ quan Nội vụ; Ủy ban Kiểm tra và cơ quan Thanh tra, Dân vận và Mặt trận Tổ quốc; Ban Tuyên giáo và Sở Thông tin - Truyền thông (ở cấp tỉnh) hoặc Ban Tuyên giáo - Trung tâm bồi dưỡng chính trị - Phòng Văn hóa - Thông tin (ở cấp huyện).

Đi vào thực hiện các văn bản trên, tháng 10/2018, Tỉnh ủy An Giang đã thông qua Đề án “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, trong đó tỉnh xác định rõ mốc thời gian cho các công việc.

Trong số những việc thực hiện ngay trong năm 2018 có việc giải thể các văn phòng thuộc các ban đảng của Tỉnh ủy để sáp nhập vào Văn phòng Tỉnh ủy; trưởng ban Tuyên giáo đồng thời là giám đốc Trung tâm bồi dưỡng chính trị cấp huyện.

Thực hiện theo lộ trình có những việc đáng chú ý sau:

- Nhân rộng mô hình bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã đạt trên 60% vào năm 2018; hết năm 2020 đạt 100% trong tổng số 156 đơn vị cấp xã ở 11 huyện, thành phố.

- Mở rộng thí điểm bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ở nơi có đủ điều kiện. Hiện tại đang thực hiện tại thành phố Long Xuyên và huyện Châu Phú (2/11 đơn vị cấp huyện).

- Hợp nhất văn phòng cấp ủy với văn phòng Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện ở những nơi bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân (bước đầu là thực hiện kiêm nhiệm chánh Văn phòng cấp ủy đồng thời là chánh Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; bước sau là hợp nhất các văn phòng).

- Mở rộng mô hình trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Mặt trận Tổ quốc ở những nơi có đủ điều kiện. Cụ thể, trong năm 2018 hợp nhất các cơ quan để thành lập khối cơ quan Ban Dân vận, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, có văn phòng tham mưu chung ở 9/11 đơn vị cấp huyện, đến năm 2020 thực hiện ở tất cả 11 đơn vị cấp huyện. Với cấp tỉnh sẽ thực hiện vào thời điểm thích hợp.

- Từ năm 2019 sẽ thực hiện ở cả cấp tỉnh và huyện việc hợp nhất cơ quan tổ chức của cấp ủy và cơ quan nội vụ của chính quyền thành Ban Tổ chức - Nội vụ; cơ quan kiểm tra cấp ủy và thanh tra chính quyền thành Ủy ban Kiểm tra - Thanh tra.

- Hợp nhất Đảng ủy khối Dân Chính Đảng với Đảng ủy khối Doanh nghiệp tỉnh thành một đảng ủy khối cơ quan, doanh nghiệp tỉnh.

- Hợp nhất Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, Văn phòng Hội đồng nhân dân và Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh.

- Hợp nhất Ban Tôn giáo trực thuộc Sở Nội vụ với Ban Dân tộc tỉnh thành Ban Dân tộc - Tôn giáo trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh.

Theo dự tính của Tỉnh ủy, sau khi hoàn thành các nội dung công việc của Đề án, trong đó có việc hợp nhất, sẽ có tác động tích cực về mặt chính trị, về hành chính, về kinh tế và xã hội. Riêng về tiết kiệm chi phí, dự kiến giảm quỹ tiền lương của tỉnh khoảng 105 tỷ/năm.

Mặc dù các phương án được nêu là khả thi, song cũng có một số khó khăn về căn cứ pháp lý, về tư tưởng của cán bộ, đảng viên và nhân dân, khả năng thích ứng của đội ngũ cán bộ, công chức.

*** Thành phố Hải Phòng**

Đầu tháng 7/2018, mới bố trí được bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân ở hai huyện là An Lão và An Hải, nhưng chưa thực hiện được việc hợp nhất các cơ quan cấp huyện. Cụ thể, có năm nội dung Hải Phòng đã thực hiện: tại 12/15 quận, huyện đã bố trí trưởng ban Tuyên giáo Quận ủy, Huyện ủy đồng thời là giám đốc Trung tâm bồi dưỡng chính trị; còn 02 đơn vị gồm quận Ngô Quyền và huyện Vĩnh Bảo đến tháng 8/2018 mới hoàn thành do cán bộ chuẩn bị nghỉ hưu và huyện Bạch Long Vĩ không có Trung tâm bồi dưỡng chính trị huyện.

Hải Phòng đã bố trí bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân tại 5 phường, xã, thị trấn và 01 huyện là Bạch Long Vĩ; bố trí trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc ở huyện Tiên Lãng và Bạch Long Vĩ; dự kiến trong năm 2018 sẽ thực hiện ở tất cả các quận, huyện của thành phố¹.

*** Tỉnh Hà Giang**

Ngày 8/02/2018, Ban Thường vụ Tỉnh ủy Hà Giang ban hành Đề án tổng thể về đổi mới, sắp xếp các cơ quan trong hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả (Đề án 22) theo tinh thần Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, nhằm khắc phục tình trạng công kênh, chồng chéo và có xu hướng ngày càng tăng cả về quy mô, số lượng các cơ quan, đơn vị.

Tỉnh ủy đã chỉ đạo các đơn vị triển khai thí điểm hợp nhất, sáp nhập một số cơ quan, đơn vị có tương đồng về chức năng, nhiệm vụ. Ngày 21/9/2018, Ban Chấp hành Đảng bộ đã thống nhất biểu quyết thông qua Nghị quyết về thực hiện thí điểm các đề án hợp nhất một số cơ quan. Theo đó, tỉnh sẽ tiến hành hợp nhất 6 cơ quan thành 03 cơ quan là: Ban Tổ chức với Sở Nội vụ thành Ban Tổ chức - Nội vụ; cơ quan Ủy ban Kiểm tra với Thanh tra tỉnh thành Ban Kiểm tra - Thanh tra; Đảng ủy Khối doanh nghiệp và Đảng ủy cơ quan tỉnh thành một đảng ủy.

1. Xem <http://chinhphu.gov.vn>, ngày 28/5/2018.

Ban Tổ chức - Nội vụ sau hợp nhất có 6 phòng chuyên môn, giảm 9 phòng, còn 18 lãnh đạo, giảm 11 người so với trước, biên chế của Ban Tổ chức - Nội vụ là 70 người gồm 6 lãnh đạo ban (1 trưởng và 5 phó) cùng 64 cán bộ, công chức và hợp đồng. Cơ quan này sẽ làm việc tại Ban Tổ chức Tỉnh ủy, trả lại trụ sở Sở Nội vụ cho Ủy ban nhân dân tỉnh quản lý.

Cơ quan Ủy ban Kiểm tra - Thanh tra sau khi hợp nhất, còn lại 6 phòng trực thuộc, giảm 5 phòng so với trước, với tổng biên chế 61 người (không thay đổi so với cũ). Trong đó có 6 lãnh đạo gồm 1 chủ nhiệm và 5 phó chủ nhiệm (giảm 2 lãnh đạo). Số lượng lãnh đạo các phòng nghiệp vụ sau hợp nhất không vượt quá số lãnh đạo cấp phòng của hai cơ quan trước khi hợp nhất. Cơ quan này làm việc tại trụ sở Ban Nội chính tỉnh, bàn giao trụ sở Thanh tra tỉnh cho Ủy ban nhân dân tỉnh.

Sau khi được hợp nhất, Đảng ủy khối cơ quan - doanh nghiệp tỉnh Hà Giang với 4 ban, đơn vị; giảm 4 đơn vị, 2 thường trực, 8 trưởng, phó văn phòng, ban chuyên môn giúp việc so với trước. Biên chế còn lại 30 người, trong đó có 4 lãnh đạo gồm bí thư và 3 phó bí thư. Cơ quan này làm việc tại trụ sở Đảng ủy khối cơ quan tỉnh và bàn giao trụ sở làm việc của Đảng ủy khối doanh nghiệp cho Ủy ban nhân dân tỉnh quản lý.

Về kiêm nhiệm chức danh, ngày 08/11/2018, Ban Thường vụ Tỉnh ủy đã quyết định giao đồng chí trưởng ban Tuyên giáo Tỉnh ủy đồng thời là hiệu trưởng Trường Chính trị tỉnh.

Như vậy, Hà Giang là tỉnh đi đầu trong việc hợp nhất các cơ quan đảng và chính quyền cấp tỉnh tương đồng chức năng, nhiệm vụ.

Ở cấp huyện, huyện Yên Minh đã hoàn thiện Đề án chi tiết hợp nhất Ban Tổ chức Huyện ủy với Phòng Nội vụ; Ủy ban Kiểm tra Huyện ủy với Thanh tra huyện; Văn phòng Huyện ủy với Văn phòng Hội đồng nhân dân - Ủy ban nhân dân huyện; hợp nhất các chức danh trưởng ban Tuyên giáo Huyện ủy đồng thời là giám đốc Trung tâm bồi dưỡng chính trị huyện; trưởng ban Dân vận Huyện ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc huyện gắn với nhân sự Đại hội Mặt trận Tổ quốc huyện, nhiệm kỳ 2019-2024.

*** Tỉnh Bến Tre**

Thực hiện thí điểm mô hình trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Mặt trận Tổ quốc ở cấp tỉnh, cấp huyện những nơi đủ điều kiện là một trong những nội dung được Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII đề ra. Thực hiện theo tinh thần này, tỉnh Bến tre đã thí điểm việc hợp nhất hai chức danh trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp huyện ở 03 địa phương¹. Từ tháng 5/2018, huyện Bình Đại, Mỏ Cày Bắc, Châu Thành thực hiện mô hình này. Lãnh đạo

1. Xem <http://baodongkhoi.vn/thuc-hien-mo-hinh-truong-ban-dan-van-dong-thoi-la-chu-tich-uy-ban-mttq-cap-huyen-thuan-loi-hon-hie-24082018-a52481.html>.

các huyện thực hiện thí điểm đều cho rằng, sự thay đổi này không chỉ giúp giảm đầu mối, giảm con người, tiết kiệm cho ngân sách mà quan trọng là tạo được bước đột phá trong quá trình sắp xếp bộ máy hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương.

*** Thành phố Đà Nẵng**

Đến thời điểm hiện tại, Đà Nẵng hầu như chưa có tiến triển trong việc thực hiện thí điểm hợp nhất chức danh hay cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ. Tuy nhiên, ngày 12/7/2018, chủ tịch Hội đồng nhân dân thành phố đã ký ban hành Nghị quyết số 159/2018/NQ-HĐND về quy định chính sách hỗ trợ, khuyến khích cán bộ xin thôi làm nhiệm vụ và công chức, viên chức lãnh đạo, quản lý tự nguyện thôi việc để bố trí cán bộ được thông qua tại kỳ họp thứ 7 Hội đồng nhân dân thành phố khóa IX¹ là một bước chuẩn bị cho việc thực hiện Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII.

*** Tỉnh Quảng Nam**

Tháng 8/2018, các đơn vị của tỉnh đã khẩn trương xây dựng và thực hiện các đề án sáp nhập, tinh giản

1. Xem baodanang.vn/channel/5399/201808/nghi-quyet-quy-dinh-chinh-sach-ho-tro-khuyen-khich-can-bo-xin-toi-lam-nhiem-vu-va-cong-chuc-vien-chuc-lanh-dao-quan-ly-tu-nguyen-toi-viec-de-bo-tri-can-bo-3063303/.

biên chế ở một số đơn vị sự nghiệp trực thuộc cấp huyện, thành phố. Tỉnh ủy Quảng Nam đã ban hành Chương trình hành động và trong cuộc họp Hội đồng nhân dân tỉnh giữa tháng 7/2018, Đề án tinh giản biên chế giai đoạn 2018-2021 được Ủy ban nhân dân tỉnh trình tiếp tục được mang ra bình luận, góp ý¹.

*** Tỉnh Bắc Giang**

Hầu hết các huyện, thị trong tỉnh còn duy trì cơ cấu riêng rẽ bí thư và 2 thậm chí 3 phó bí thư (ví dụ huyện Lục Ngạn), chủ tịch Hội đồng nhân dân và 2 phó chủ tịch, chủ tịch Ủy ban nhân dân và 2-3 phó chủ tịch (ví dụ thành phố Bắc Giang)².

*** Thành phố Hà Nội**

Ngày 26/2/2018, Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội ban hành Kế hoạch số 52/KH-UBND triển khai thực hiện “Năm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị 2018”.

Theo đó, thành phố tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy

1. Xem <http://baoquangnam.vn/chinh-tri/cai-cach-hanh-chinh/201808/sap-xep-bo-may-tinh-gian-bien-che-o-cac-don-vi-su-nghiep-cham>.

2. Xem <http://www.bacgiang.gov.vn/bo-may-to-chuc/c-2488/Cac-huyen-thanh-pho.html>.

của hệ thống chính trị, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Cụ thể, đối với cơ quan hành chính, giao Sở Nội vụ chủ trì, phối hợp các sở, ban, ngành, cơ quan, đơn vị có liên quan tham mưu Ủy ban nhân dân thành phố và tổ chức thực hiện các nội dung: Phối hợp Ban Tổ chức Thành ủy nghiên cứu xây dựng Đề án triển khai thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị theo Kết luận số 22-KL/TW ngày 7/11/2017 của Bộ Chính trị về sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TW của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011-2020. Tiếp tục rà soát, điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn thuộc thành phố; rà soát, sắp xếp tổ chức bên trong của các sở, ngành theo hướng tinh gọn đầu mối, kiên quyết cắt giảm số lượng, sắp xếp lại phòng, chi cục, trung tâm, ban quản lý dự án và đơn vị sự nghiệp thuộc sở, ngành¹.

Ngày 10/4/2018, Ban Chỉ đạo thành phố Hà Nội thực hiện Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về “Tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức” đã tổ chức phiên họp thứ 10, đánh giá kết quả hoạt động quý I năm 2018, việc sắp xếp một số đơn vị, thực hiện cơ chế tự chủ tài

1. <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Chinh-tri/893886/ha-noi-thuc-hien-thi-diem-cac-mo-hinh-moi-ve-to-chuc-kiem-nhiem-mot-so-chu>.

chính và chế độ khuyến khích tự nguyện thực hiện tinh giản biên chế. Thành phố cũng đã khẩn trương triển khai xây dựng thí điểm Đề án chính quyền đô thị theo Kết luận số 22-KL/TW của Bộ Chính trị; xây dựng kế hoạch để chuẩn bị cho việc thí điểm kiêm nhiệm một số chức danh ở quận, huyện, thị xã.

*** Tỉnh Hưng Yên**

Năm 2018, Tỉnh ủy Hưng Yên bắt đầu thực hiện hợp nhất văn phòng các ban đảng của tỉnh vào Văn phòng Tỉnh ủy, nhưng đây cũng chỉ là bước nhỏ trong vấn đề đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị. Riêng vấn đề hợp nhất các chức danh cũng như hợp nhất cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ thì chưa có bước tiến nào đáng kể.

*** Tỉnh Thanh Hóa**

Qua điều tra, có thể thấy Thanh Hóa chưa có động thái đáng kể nào trong việc thực hiện thí điểm kiêm nhiệm hoặc hợp nhất chức danh, thậm chí ở cấp huyện, xã. Đến thời điểm này, Thanh Hóa có 7 huyện thực hiện nhất thể hóa bí thư chi bộ kiêm trưởng thôn, bản, tổ dân phố. Riêng huyện miền núi Quan Sơn đã thực hiện nhất thể 100%¹.

*** Tỉnh Thái Bình**

Ngày 27/8/2018, Thường trực Tỉnh ủy Thái Bình đã tổ chức hội nghị làm việc với Ban Thường vụ Đảng ủy

1. Xem Báo *Thanh Hóa điện tử*, ngày 11/8/2018.

khối các cơ quan tỉnh và Đảng ủy khối doanh nghiệp tỉnh về việc thực hiện Kết luận số 34-KL/TW ngày 07/8/2018 của Bộ Chính trị về thực hiện một số mô hình thí điểm theo Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII¹.

*** Tỉnh Hà Nam**

Theo Cổng thông tin điện tử của tỉnh, tháng 4/2018, Ban Thường vụ đã nghe báo cáo dự thảo Đề án sắp xếp, tinh giản các cơ quan tham mưu, giúp việc; Đề án sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp khối công lập; Mặt trận Tổ quốc và khối đoàn thể. Tháng 5/2018, Ban Thường vụ nghe Đề án thí điểm hợp nhất Văn phòng Huyện ủy với Văn phòng Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân huyện Thanh Liêm. Tháng 9/2018, Hội nghị Ban Thường vụ nghe dự thảo Đề án sắp xếp lại tổ chức bộ máy của các hội xã hội và nghề nghiệp trên địa bàn tỉnh.

*** Tỉnh Bắc Cạn**

Theo báo *Bắc Cạn*, ngày 14/11/2018, Tỉnh ủy đã tổ chức hội thảo về Đề án hợp nhất các cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ ở cả cấp tỉnh và huyện. Đó là cơ quan kiểm tra của Đảng và cơ quan thanh tra của chính quyền; cơ quan tổ chức cấp ủy và cơ

1. Xem <http://baothaibinh.com.vn/tin-tuc/1/69571/thao-luan-ve-thuc-hien-ket-luan-so-34-kl-tw-cua-bo-chinh-tri-ve-thuc-hien-mot-so-mo-hinh-thi-diem-theo-nghi-quyet-so-18-nq-tw>.

quan nội vụ chính quyền. Sau khi được sửa chữa hoàn chỉnh và thông qua sẽ đưa vào thực hiện.

Trên đây đã điểm qua một số địa phương điển hình với chủ trương thực hiện thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ: các địa phương đi đầu, tích cực nhất, có những hành động cụ thể như Quảng Ninh, Long An; các địa phương mới bước đầu thể hiện sẽ thực hiện, đã có chủ trương của Tỉnh ủy, song kết quả còn rất ít như Hải Phòng, Hà Nội, An Giang; những địa phương hầu như chưa có hành động cụ thể (chiếm phần lớn trong tổng số 63 tỉnh, thành phố của cả nước) như Bắc Giang, Thanh Hóa, Nghệ An, Trà Vinh, Sóc Trăng, Vĩnh Phúc, Phú Thọ, Ninh Bình...

2. Nhận xét thực trạng và các kết quả bước đầu

a) Về tiến độ, số lượng, nội dung, địa bàn và cấp độ thực hiện thí điểm

- *Về tiến độ thí điểm*: Nhìn chung trước khi có các nghị quyết của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, tiến độ rất chậm và phạm vi còn phân tán, chỉ một số tỉnh thực hiện thí điểm và cũng chỉ thực hiện thí điểm ở một số ít huyện, xã. Nhiều địa phương đã cử các đoàn cán bộ nghiên cứu, học tập kinh nghiệm ở tỉnh Quảng Ninh, song cũng chưa áp dụng được những gì đã học tập. Chỉ sau khi có Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII và Kết luận ngày 07/8/2018 của Bộ Chính trị về các mô hình

thí điểm thì số lượng địa phương thực hiện thí điểm nhiều hơn và công tác chuẩn bị cho thí điểm được đẩy nhanh hơn (ví dụ, An Giang chỉ trong năm 2018 đã xây dựng và thông qua chương trình, nghị quyết, đề án).

- *Về nội dung thí điểm*: Tất cả các tỉnh đều coi việc tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế theo tinh thần của các nghị quyết của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII là ưu tiên cần phải thực hiện ngay so với vấn đề thí điểm hợp nhất các cơ quan và chức danh tương đồng chức năng, nhiệm vụ. Song nhiều tỉnh cũng đã lồng ghép vào đề án tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế một hoặc một số nội dung nhất định của việc hợp nhất cơ quan và chức danh tương đồng chức năng, nhiệm vụ, như một giải pháp nhằm làm tinh gọn bộ máy, tạo điều kiện tinh giản biên chế của các cơ quan thuộc hệ thống chính trị. Việc thực hiện thí điểm khá đa dạng ở các tỉnh khác nhau. Có tỉnh chủ trương thực hiện nhiều nội dung hoặc mô hình thí điểm được nêu trong Kết luận số 34-KL/TW ngày 07/8/2018 của Bộ Chính trị về một số mô hình thí điểm để thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII. An Giang là tỉnh như vậy.

Trong số 6 mô hình thí điểm được nêu trong Kết luận số 34-KL/TW, tỉnh An Giang thực hiện 4 mô hình, gồm thí điểm hợp nhất các cơ quan như cơ quan kiểm tra cấp ủy với thanh tra chính quyền, tổ chức cấp ủy với nội vụ; thực hiện phổ biến trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Mặt trận Tổ quốc; thực hiện hợp nhất

Đảng ủy khối doanh nghiệp và Đảng ủy khối cơ quan; thực hiện hợp nhất 3 văn phòng (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh). An Giang *không lựa chọn mô hình kiêm nhiệm* trưởng ban tham mưu cấp ủy với thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, cũng chưa dự kiến hợp nhất một số cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân với nhau như gợi ý của Kết luận số 34-KL/TW. Điều này cũng đúng với phần lớn các tỉnh trong cả nước.

Ngược lại, dù Kết luận số 34-KL/TW không nêu, song tỉnh An Giang chủ trương thực hiện phổ biến mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân ở tất cả các xã trong tỉnh, mở rộng hơn ở cấp huyện (hiện đang thí điểm ở 2 đơn vị cấp huyện).

- *Về địa bàn và cấp độ thực hiện thí điểm*: Hầu như tất cả các tỉnh đều chọn các địa bàn “đủ điều kiện” như nghị quyết của Đảng nêu để thực hiện. Điều này được hiểu là nơi có *nhân sự và cơ hội* cho việc bố trí kiêm nhiệm hoặc hợp nhất, ví dụ một trong các đồng chí trưởng ban hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên môn nghỉ hưu, hết tuổi hoặc vì lý do khác.

Những tỉnh thực hiện thí điểm bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân thì đều chủ yếu triển khai thí điểm ở các đơn vị cấp xã, chỉ lựa chọn số ít ở cấp huyện. Quảng Ninh hiện có 2/14 đơn vị cấp huyện, An Giang có 2/11 đơn vị cấp huyện nhưng có hơn 60/156 cấp xã. Điều này dễ hiểu vì đó là vấn đề hệ trọng và khó khăn. Ở một

số địa phương có tình trạng người được chọn làm bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân xã không tại chức được lâu và địa phương đã quay trở lại mô hình lãnh đạo cũ là bí thư độc lập với chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Việc thực hiện thí điểm kiêm nhiệm hoặc hợp nhất cơ quan tham mưu của Đảng và cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cũng đều được thực hiện ở cấp huyện. Tuyệt đại đa số các tỉnh chưa thực hiện thí điểm việc hợp nhất cơ quan ở cấp tỉnh. Chỉ cá biệt có tỉnh thực hiện được hợp nhất cơ quan cấp tỉnh, ví dụ: tỉnh Hà Giang thực hiện hợp nhất hai cặp cơ quan cấp tỉnh là kiểm tra và thanh tra, tổ chức và nội vụ; tỉnh Lào Cai thực hiện hợp nhất sở như: Sở Kế hoạch Đầu tư và Sở Tài chính, Sở Giao thông và Sở Xây dựng.

b) Hiệu quả trên các mặt

- *Về mặt chính trị:* Tại các địa phương tích cực nhất, có hành động cụ thể thực hiện kiêm nhiệm, hợp nhất, ngoài việc tự đánh giá tích cực theo cảm nhận của các cá nhân, cấp ủy, tất cả các địa phương chưa đưa ra được số liệu khách quan, khoa học, đủ sức thuyết phục về hiệu quả chính trị. Chưa địa phương nào nêu được minh chứng khẳng định sự kiêm nhiệm hoặc hợp nhất chức danh hoặc hợp nhất cơ quan đã nhanh chóng biến ý chí của cấp ủy đảng thành hành động của chính quyền; sự chính xác, khẩn trương của cơ quan tham mưu và thừa hành đối với cấp ủy và ủy ban; chứng

minh ý Đảng đã hợp với lòng dân; chúng minh được việc tăng thẩm quyền quyết định của cá nhân đã đi đôi với sự kiểm soát của tập thể cấp ủy để phòng ngừa, hạn chế độc đoán, chuyên quyền.

- *Về mặt hành chính*: Chưa thể hiện rõ việc cải tiến thủ tục hành chính, cải thiện mức độ hài lòng của các đối tượng thuộc phạm vi quản lý.

Tại thành phố Uông Bí, là đơn vị thực hiện thí điểm bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố, thành phố đã đưa vào giải quyết 277/277 thủ tục hành chính tại Trung tâm hành chính công thành phố, triển khai cung cấp dịch vụ công mức độ 3 là 256/277 thủ tục hành chính, chiếm 92,4%; mức độ 4 là 38/277 thủ tục hành chính, chiếm 13,72%. Đồng thời đẩy mạnh cắt giảm tối đa các thủ tục rườm rà, rút ngắn thời gian trả kết quả từ 40-60% so với trước. Các thủ tục hành chính, thời gian giải quyết, phí và lệ phí được công khai tại các bảng niêm yết và các phương tiện thông tin đại chúng. Đến hết tháng 10/2017, Trung tâm hành chính công thành phố đã tiếp nhận 13.522 hồ sơ thực hiện thủ tục hành chính, trong đó có 547 hồ sơ tiếp nhận và giải quyết thủ tục hành chính dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4. Ủy ban nhân dân các xã, phường trên địa bàn thành phố đã thực hiện trên 90% thủ tục hành chính dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4, trong đó có từ 9-10 thủ tục liên thông hai cấp thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 4. Tiêu biểu, phường Thanh Sơn

đã thực hiện được 66/81 thủ tục hành chính dịch vụ công trực tuyến mức độ 4. Trưởng phòng Văn hóa - Thông tin thành phố cho biết, số hồ sơ đơn vị đã tiếp nhận và xử lý qua mạng còn thấp, 547/13.533 hồ sơ, chiếm 4,04%. Do đó, thời gian tới, thành phố tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền hướng dẫn người dân, doanh nghiệp sử dụng công nghệ thông tin tương tác với chính quyền điện tử.

Tuy nhiên, những kết quả này đạt được trước khi thực hiện nhất thể hóa bí thư với chủ tịch Ủy ban nhân dân, do vậy không thể coi là kết quả riêng của hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ.

- *Về mặt kinh tế*: Có một vài con số về việc giảm chi phí về kết cấu hạ tầng, tiết kiệm được chi tiêu thường xuyên của bộ máy, ví dụ ở tỉnh Quảng Ninh, do thực hiện sắp xếp, tinh gọn bộ máy, giảm biên chế, tính đến ngày 30/8/2016 tiết kiệm được 202 tỉ đồng (khối tỉnh 83,639 tỉ, khối huyện 118,884 tỉ đồng); tăng chi đầu tư từ trên 30% năm 2014 lên trên 50% năm 2016; giảm phòng làm việc, phòng học tương đương đầu tư 52,375 tỉ đồng; tiết kiệm không phải đầu tư bổ sung khoảng 110 tỉ đồng.

Tương tự như vậy, ở Long An dự tính, khi thực hiện kế hoạch của tỉnh theo Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII, chi ngân sách địa phương cho hoạt động thường xuyên của tổ chức bộ máy tỉnh sẽ giảm khoảng 45 tỉ đồng/năm; chi ngân sách địa phương cho các đơn

vị sự nghiệp giảm khoảng 82 tỉ đồng/năm. Long An dự kiến sau năm 2020 sẽ tiết kiệm chi cho hệ thống chính trị toàn tỉnh 105 tỉ/năm.

Tuy nhiên, cũng chưa thể bóc tách hiệu quả kinh tế qua việc giảm chi phí từ việc hợp nhất cơ quan, hợp nhất chức danh tương đồng. Ngoài hai tỉnh kể trên, chưa có địa phương nào nêu được các con số đáng tin cậy cho thấy sự giảm chi tiêu công một cách bền vững. Điều này về khách quan là khó, một phần vì thời gian thực hiện còn rất ngắn. Để thấy rõ hiệu quả kinh tế cần thời gian dài hơn, hơn nữa cần bóc tách hiệu quả do hợp nhất với hiệu quả kinh tế do tinh giản bộ máy, biên chế theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII nói chung.

Nhìn chung, chưa có đủ chứng cứ để khẳng định hiệu quả rõ rệt của các mô hình thí điểm ở các địa phương. Hơn nữa, một số địa phương ở cấp xã, huyện mới thí điểm nhưng đã không duy trì được lâu dài, phải quay trở lại như cũ. Để nhìn thấy rõ hơn, khách quan hơn hiệu quả trên các mặt như vậy, rất cần có bộ tiêu chí do cơ quan có trách nhiệm ban hành hoặc do cơ quan tư vấn độc lập cung cấp giúp cho các địa phương thực hiện thí điểm dựa vào để đánh giá.

3. Nguyên nhân của thực trạng thí điểm hợp nhất

a) Về phía các địa phương

Thứ nhất, từ sau Đại hội lần thứ XII của Đảng, nhiều cấp ủy địa phương chưa thực sự quyết tâm tiến

hành thí điểm, còn có tâm lý chờ đợi động thái từ Trung ương. Quảng Ninh là địa phương đi đầu, nhưng cũng mới thực hiện ở cấp huyện việc hợp nhất các cơ quan đảng và chính quyền tương đồng. Quảng Ninh có hai đơn vị hành chính đặc biệt là huyện đảo Vân Đồn (sẽ trở thành đặc khu kinh tế - hành chính) và huyện đảo Cô Tô xa đất liền, dân số ít, có điều kiện thuận lợi và cần thiết nhất thể chức danh bí thư với chủ tịch Ủy ban nhân dân. Còn lại 4 thành phố, 2 thị xã và 6 huyện thì mới thực hiện thí điểm ở 1 huyện (Tiên Yên), 1 thành phố (Uông Bí) với mức độ khác nhau. Những kết quả thu được về mặt tiết kiệm ngân sách hay tinh giản biên chế mới là bước đầu. Việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo của cấp ủy và chính quyền địa phương chưa đủ rõ để thuyết phục được các địa phương khác tích cực cùng làm.

Thứ hai, công việc nhất thể hóa chức danh và hợp nhất các cơ quan đảng và chính quyền tương đồng về chức năng, nhiệm vụ là rất phức tạp, đòi hỏi nhiều thời gian, công sức, động chạm nhiều mặt cả về thể chế lẫn tư tưởng, chính sách... Trong khi có những việc cần và có thể triển khai sớm hơn, đem lại kết quả nhanh hơn dù cũng không kém phần khó khăn, như việc tinh gọn đầu mối trung gian bên trong mỗi cơ quan, tổ chức, sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công lập, tinh giản biên chế. Đây cũng là yêu cầu của Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII cần phải thực hiện. Do

vậy, ngay tại Quảng Ninh, Tỉnh ủy cũng mới thí điểm nhất thể hóa chức danh và hợp nhất một số cơ quan đảng, chính quyền ở một số đơn vị cấp huyện, mà chưa thể thực hiện ở cấp tỉnh.

Thứ ba, có sự cân nhắc về phương án hợp nhất. Sau khi nghiên cứu kinh nghiệm của Quảng Ninh có nhiều ý kiến cho rằng phương án như Quảng Ninh dự kiến hợp nhất cơ quan tuyên giáo cấp ủy với cơ quan thông tin - truyền thông thuộc Ủy ban nhân dân, hợp nhất tất cả các văn phòng thành một văn phòng chung, hợp nhất Ban Dân vận cấp ủy với Mặt trận Tổ quốc, hợp nhất Ban Kiểm tra cấp ủy với cơ quan Thanh tra của chính quyền... chưa phải hợp lý.

Có ý kiến cho rằng, nên để Mặt trận là một thiết chế riêng vì đại diện cho nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, tập hợp, đoàn kết các tầng lớp và cá nhân; thực hiện giám sát phản biện xã hội đặc lực, không nên hợp nhất với Ban Dân vận, mà nên hợp nhất Ban Tuyên giáo với Ban Dân vận vì cả hai đều thực hiện các phương pháp và đối tượng giống nhau. Ban Tuyên giáo cũng hướng đến các đối tượng là các tầng lớp nhân dân nói chung. Ban Dân vận khi đến với các tầng lớp nhân dân cũng trước hết phải làm công tác tư tưởng (phổ biến, tuyên truyền, thuyết phục...).

Riêng vấn đề hợp nhất các văn phòng của cấp ủy đảng và chính quyền địa phương cũng có các ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng không nên hợp nhất văn

phòng cấp ủy với văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, mà nên hợp nhất hai văn phòng của chính quyền với nhau và ở cấp tỉnh có thể hợp nhất thêm văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh. Ngược lại, có ý kiến cho rằng nên hợp nhất văn phòng cấp ủy với văn phòng Hội đồng nhân dân vì ở nhiều tỉnh đã nhất thể chức danh bí thư cấp ủy với chủ tịch Hội đồng nhân dân, do vậy, văn phòng hợp nhất sẽ phục vụ chung một người. Ví dụ: ngày 05/9/2018, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đã họp bàn về phương án hợp nhất văn phòng Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh, thành phố. Trong hội nghị đã có ba loại ý kiến khác nhau: loại ý kiến thứ nhất cho rằng có thể hợp nhất cả ba thành một văn phòng chung; loại ý kiến thứ hai cho rằng không nên hợp nhất cả ba văn phòng, chỉ nên hợp nhất văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội với văn phòng Hội đồng nhân dân; loại ý kiến thứ ba cho rằng chỉ nên hợp nhất văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân của tỉnh vì Đoàn đại biểu Quốc hội không phải là một cơ quan của tỉnh¹. Như vậy, việc xác định cơ quan nào của đảng và chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ cũng là vấn đề đáng phải xem xét cụ thể.

Bên cạnh ý kiến khác nhau về phương án hợp nhất, nhiều ý kiến cho rằng: nếu các cơ quan đảng và chính

1. Xem <http://quochoi.vn>, ngày 05/9/2018.

quyền chưa hoặc không hợp nhất thì càng không nên thực hiện kiêm nhiệm chức danh trưởng ban đảng với thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân vì sẽ không đạt hiệu quả như mong muốn về mặt giải quyết công việc cũng như giảm số cán bộ cấp trưởng, phó ở địa phương. Hơn nữa, việc kiêm nhiệm thường làm nảy sinh tâm lý tạm thời, không chu toàn cả hai cơ quan nên khó duy trì được lâu dài. Như vậy, để tìm ra phương án hợp nhất tốt hơn cần thêm thời gian nghiên cứu và đây đúng là vấn đề quan trọng vì nếu hợp nhất không hợp lý thì cũng không thể đạt được hiệu quả chính trị, hành chính, kinh tế. Ngược lại, có thể làm xáo trộn không đáng có, lãng phí sức người và tiền bạc, thời gian.

Thứ tư, hầu như địa phương nào cũng gặp phải vấn đề nhân sự đáp ứng yêu cầu của việc nhất thể hóa và hợp nhất cơ quan. Các tỉnh, thành ủy đều khó khăn tìm được người có đủ các điều kiện về trình độ, năng lực, uy tín để đảm đương chức vụ lãnh đạo, quản lý vốn thuộc nhiều người. Đồng thời, có không ít băn khoăn về cơ chế kiểm soát quyền lực để một cá nhân dù có nhiều quyền lực hơn, nhưng không trở nên độc đoán, chuyên quyền. Hơn nữa làm sao để việc nhất thể hóa và hợp nhất không phải chỉ là trong thời gian ngắn mà phải duy trì một cách lâu dài, ổn định. Để giải quyết được khó khăn về nguồn nhân lực, các tỉnh đều nhận thấy cần có thời gian đào tạo, bồi dưỡng không phải chỉ một vài cá nhân

mà cả đội ngũ cán bộ với cách thức đào tạo, bồi dưỡng hiệu quả hơn hiện nay.

Thứ năm, còn ý kiến khác nhau trong triển khai thí điểm. Có ý kiến cho rằng trước hết thực hiện từ cấp xã, cấp huyện rồi lên cấp tỉnh thì sẽ chắc chắn hơn. Ngược lại, có ý kiến cho rằng nên đồng thời cả cấp tỉnh và huyện, hoặc làm ở cấp tỉnh trước rồi triển khai xuống cấp huyện sau thì sẽ nhất quán, logic hơn.

Cần lưu ý, việc thực hiện thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân cấp huyện, quận và phường, thị trấn trong những năm 2010 đã không có kết quả mà một trong những nguyên nhân là cách thức triển khai thí điểm chưa bảo đảm các địa phương thí điểm được vận hành trong cơ chế đồng bộ. Trong việc thực hiện thí điểm hợp nhất này, nếu không có cách triển khai để các địa phương thí điểm có môi trường pháp lý đồng bộ thì sẽ có thể dẫn đến không có kết quả như mong muốn. Có ý kiến cho rằng, nên chọn một tỉnh, thành phố làm thí điểm, ở đó triển khai mô hình đổi mới từ tỉnh xuống tất cả các đơn vị cấp huyện, xã để theo dõi sự vận hành của các mô hình đó trong một thể chế đồng bộ. Sau khi tổng kết rút kinh nghiệm sẽ áp dụng đồng loạt cho các tỉnh khác.

b) Về phía các cơ quan trung ương

- Các cơ quan nghiên cứu lý luận chính trị và pháp lý chưa có luận chứng thuyết phục cho việc nhất thể hóa người lãnh đạo cấp ủy đảng với người lãnh đạo cơ

quan hành chính địa phương cũng như hợp nhất một số chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ của đảng và chính quyền.

Câu hỏi lớn đặt ra về mặt lý luận phải trả lời là: trong thể chế một đảng cầm quyền duy nhất của nước ta, việc nhất thể hóa chức danh bí thư cấp ủy và chủ tịch Ủy ban nhân dân và hợp nhất các cơ quan đảng và nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ có bảo đảm được sự lãnh đạo của tập thể cấp ủy đảng đối với chính quyền không, có bảo đảm kiểm soát quyền lực cá nhân người đứng đầu không, có bảo đảm Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương như Hiến pháp nêu hay chỉ là cơ quan giám sát và tư vấn cho người đứng đầu địa phương?

Trong giới lý luận, bên cạnh xu hướng ủng hộ khả năng hợp nhất và nhất thể hóa chức danh lãnh đạo địa phương cũng có xu hướng không ủng hộ khả năng này. Lập luận cho sự không ủng hộ là vì không phù hợp với cơ chế một đảng duy nhất lãnh đạo xã hội như ở Việt Nam. Cụ thể là:

Việc hợp nhất một số cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ chỉ cần thiết và hợp lý khi người đứng đầu cấp ủy đảng đồng thời là người đứng đầu cơ quan hành chính, tức là Ủy ban nhân dân. Nhưng điều này lại chỉ cần thiết và hợp lý trong điều kiện đa đảng, và đảng cầm quyền cần phải thể hiện

ngay ý chí của mình thông qua người đứng đầu cơ quan hành pháp - hành chính. Trong trường hợp này, việc kiểm soát người đứng đầu cơ quan hành chính (cũng tức là người đứng đầu tổ chức đảng cầm quyền) sẽ do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Thực tiễn các nước đa đảng theo chế độ nghị viện, thủ lĩnh của đảng chiếm đa số trong Quốc hội đều là thủ tướng. Ở các nước theo chế độ tổng thống (như Mỹ, Philippin), kể cả các nước theo chế độ hỗn hợp (như Nga, Hàn Quốc), người được bầu làm tổng thống trong cuộc bầu độc lập cũng là thủ lĩnh thực tế của đảng cầm quyền.

Ở cấp địa phương, đảng có người nắm chức vụ thống đốc, tỉnh trưởng thông qua cuộc bầu độc lập hoặc giành được đa số của hội đồng địa phương và trở thành đảng cầm quyền ở địa phương. Nói cách khác, đảng nào cũng cố gắng giành được vị trí người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương. Trong trường hợp nắm được cả hội đồng địa phương thì càng tốt.

Nhìn chung ở các nước đa đảng, việc người của đảng (thông thường là thủ lĩnh của đảng) đồng thời là người đứng đầu cơ quan hành pháp - hành chính là việc đương nhiên vì đó là mục đích đầu tiên của đảng chính trị, là cách thức tốt nhất để đảng biến ý chí của mình thành pháp luật, chính sách trong thực tế. Ở các bang của Mỹ hoặc Nga hiện nay, đó là các thống đốc bang, thị trưởng thành phố lớn. Trong hệ thống chính trị đó, việc kiểm soát người đứng đầu chính quyền một phần do

đảng (thông qua bộ máy chuyên nghiệp của mình, thông qua cạnh tranh trong đảng như ở Nhật Bản) song chủ yếu do các đảng đối lập thực hiện thông qua báo chí, truyền thông, diễn đàn cơ quan lập pháp hoặc do cơ quan tư pháp độc lập thực hiện. Với sự kiểm soát đó, người đứng đầu chính quyền dù ở trung ương hay địa phương khó tránh khỏi bị phát hiện và ngăn chặn khi có những hành vi sai trái như tham nhũng hoặc độc đoán, chuyên quyền.

Ở Việt Nam, bí thư cấp ủy là người có quyền lãnh đạo cao nhất trong thực tế tại địa phương. Cấp ủy đảng, trong đó bí thư là một thành viên, về nguyên tắc là người lãnh đạo tập thể tại địa phương song thường kiểm soát rất yếu đối với bí thư. Lý do vì các cấp ủy viên đều là cấp dưới của bí thư, thường né tránh phê bình, chỉ trích bí thư. Chỉ trong trường hợp cá biệt khi bí thư có sai phạm rõ rệt, có thể bị pháp luật truy cứu trách nhiệm và không thể né tránh được, cấp ủy viên mới phê bình bí thư, thậm chí bỏ phiếu bãi miễn bí thư như một hành vi mang tính thủ tục. Hội nghị Trung ương 4 khóa XI đã ban hành nghị quyết, theo đó toàn Đảng tiến hành một đợt phê bình và tự phê bình ở mọi cấp, song kết quả rất hạn chế. Nhiều cán bộ, đảng viên cao cấp trong thời gian vừa qua bị kỷ luật do tham nhũng đều là những người đã trải qua đợt phê bình và tự phê bình đó và đều được đánh giá tốt, không có vi phạm gì đáng kể.

Cũng tương tự như vậy, đối với Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân, các thành viên của ủy ban là cấp dưới của chủ tịch thường không thể đấu tranh phản kháng với chủ tịch. Về mặt pháp lý, chỉ có tập thể Hội đồng nhân dân mới có quyền kiểm soát đối với chủ tịch Ủy ban nhân dân bằng thủ tục chất vấn, bỏ phiếu bãi nhiệm. Nhưng điều này phụ thuộc vào vị thế, bản lĩnh của chủ tịch Hội đồng nhân dân và các thành viên hội đồng. Trong thực tế, do thiếu thông tin, thiếu quyền lực, lại chịu ràng buộc bởi kỷ luật của Đảng, nên thông thường Hội đồng nhân dân không đấu tranh với hành vi sai trái của chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Ở Việt Nam theo nguyên tắc cấp ủy là người lãnh đạo tập thể cao nhất, nên chủ tịch Ủy ban nhân dân là phó bí thư cấp ủy. Do vậy, có thể bị giám sát bởi cấp ủy và trực tiếp là bí thư cấp ủy. Đây là kênh giám sát, kiểm soát hữu hiệu đối với chủ tịch Ủy ban nhân dân mặc dù đôi khi có thể mâu thuẫn giữa hai người, không những làm giảm hiệu lực sự lãnh đạo của cấp ủy đảng, ảnh hưởng đến hiệu lực điều hành của người đứng đầu cơ quan hành chính - hành pháp ở địa phương, mà còn gây nên mâu thuẫn trong tập thể lãnh đạo ở địa phương. Song hiện tượng này có thể được khắc phục nếu bí thư cấp ủy và chủ tịch Ủy ban nhân dân biết thực hiện đúng nguyên tắc tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách, lấy lợi ích của địa phương làm mục đích

chung, hoặc giữa họ có quan hệ cá nhân tốt đẹp (khi phỏng vấn tại thời điểm tháng 12/2016 về sự hợp lý và cần thiết phải nhất thể hóa chức danh bí thư cấp ủy với chủ tịch Ủy ban nhân dân, các lãnh đạo của huyện Hòn Đất, tỉnh Kiên Giang khẳng định việc này không cần thiết. Ngược lại, từ thực tiễn của địa phương, phương án bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân là hợp lý và được ủng hộ hơn).

Như vậy, nếu thực hiện đổi mới theo phương án bí thư cấp ủy địa phương đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân có thể giúp cho ý chí của người đứng đầu cấp ủy nhanh chóng được thực hiện thông qua việc điều hành trực tiếp cơ quan hành chính - hành pháp ở địa phương, song trong điều kiện một đảng cầm quyền như nước ta sẽ dẫn đến tình trạng khó kiểm soát quyền lực. Về mặt pháp lý, Hội đồng nhân dân có thể giám sát và có quyền bãi miễn chủ tịch Ủy ban nhân dân. Nhưng điều này rất khó xảy ra trừ trường hợp đặc biệt khi chủ tịch Ủy ban nhân dân có những sai phạm rõ rệt và đã bị truy cứu trách nhiệm pháp lý. Về mặt đảng, tập thể cấp ủy cũng chỉ có thể bãi miễn bí thư khi có sai phạm rất nặng và cơ quan có thẩm quyền cấp trên kết luận. Về mặt văn hóa chính trị, điều này lại càng khó xảy ra vì ở Việt Nam có đặc tính né nang, né tránh, dĩ hòa vi quý và nhiều ràng buộc khác. Như vậy, để giám sát và kiểm soát quyền lực của bí thư đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân, cần một cơ chế khác so với thể chế hiện nay.

Cụ thể là cần phải thiết kế để có bộ phận thực hiện chức năng giám sát - cảnh báo, bộ phận thực hiện chức năng điều khiển - điều chỉnh, chức năng dừng - hãm thích hợp.

Hiện nay, trong phạm vi một tỉnh, việc thực hiện mô hình bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện mới chỉ là số ít, nếu có vấn đề gì xảy ra, cấp tỉnh có thể kiểm soát được, nhưng nếu triển khai ở tất cả đơn vị cấp huyện, chắc chắn việc kiểm soát của cấp tỉnh sẽ khó khăn hơn. Tương tự như vậy, nếu 63 tỉnh thành trong cả nước bí thư đều là chủ tịch Ủy ban nhân dân thì bộ máy nào, cơ chế nào để Trung ương kiểm soát được quyền lực của 63 người đứng đầu này?

Việc giám sát và kiểm soát của bí thư đối với chủ tịch Ủy ban nhân dân sẽ hữu hiệu hơn, tránh trở thành mâu thuẫn cá nhân nếu bí thư đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân, vừa đứng đầu cấp ủy, vừa đứng đầu cơ quan đại diện của nhân dân địa phương và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Khi đó cả về mặt đảng và mặt chính quyền, chủ tịch Ủy ban nhân dân đều bị kiểm soát bởi người có quyền lực cao hơn. Việc nhất thể hóa chức danh bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân ở nhiều địa phương hiện nay là đúng, phù hợp cơ chế chính trị của nước ta. Điều này cũng được khẳng định thành chủ trương trong Văn kiện Đại hội XII về cơ bản thực hiện nhất thể bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân.

Hiện nay, tất cả các tỉnh, thành phố (cấp tỉnh) và hầu hết các địa phương cấp huyện, chủ tịch Ủy ban nhân dân là một phó bí thư cấp ủy, chỉ có quyền lãnh đạo, chỉ đạo đối với cơ quan chuyên môn của ủy ban, trong khi các cơ quan tham mưu của Đảng chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của bí thư, phó bí thư chuyên trách công tác đảng, thì việc hợp nhất một số cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ là không hợp lý. Nếu hợp nhất thì sẽ khó có thể hoạt động tốt trong khi chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo của hai chủ thể quyền lực khác nhau. Và do không thể hợp nhất cơ quan thì việc kiêm nhiệm chức danh lãnh đạo cơ quan tham mưu của cấp ủy và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân (nói cách khác là kiêm nhiệm chức danh) tuy có thể thực hiện được, song cũng sẽ không hiệu quả. Một số trưởng, phó Ban Tổ chức Tỉnh ủy được hỏi đã cho rằng, ngoài việc “giảm được một số vị trí chức danh”, sẽ không giải quyết được vấn đề cơ bản là cơ chế và tiến độ giải quyết công việc.

Như vậy, việc chưa thống nhất về lý luận, chưa thấy rõ cơ chế nào có thể khắc phục được khiếm khuyết trong kiểm soát quyền lực khi bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân đang là một trở ngại đối với thực hiện thí điểm trong thực tiễn. Điều này kéo theo sự dè dặt trong thí điểm hợp nhất các chức danh và cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ như chủ trương được nêu trong văn kiện Đại hội XII của Đảng.

- *Cấp có thẩm quyền chưa đôn đốc mạnh mẽ, các cơ quan tham mưu chuyên trách của Đảng chưa có hướng dẫn cụ thể.*

Trong khuôn khổ quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước hiện hành, cần phải có văn bản tạo điều kiện thuận lợi cho thí điểm, giải quyết những vướng mắc về mặt thủ tục, văn bản... phát sinh ở các địa phương thực hiện thí điểm.

Để thúc đẩy thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, cũng là thúc đẩy thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII, ngày 7/8/2018, Bộ Chính trị đã ra Kết luận số 34-KL/TW về một số mô hình thí điểm. Bản Kết luận hướng dẫn việc thực hiện sáu mô hình, trong đó có các mô hình mang tính hợp nhất là: kiêm nhiệm chức danh lãnh đạo cơ quan tham mưu giúp việc cấp ủy và thủ trưởng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân; hợp nhất cơ quan tham mưu giúp việc cấp ủy với cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân; kiêm nhiệm trưởng ban Dân vận và chủ tịch Mặt trận Tổ quốc; hợp nhất văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội với văn phòng Hội đồng nhân dân và văn phòng Ủy ban nhân dân; hợp nhất các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân; cơ cấu lại đảng bộ khối doanh nghiệp cấp tỉnh theo các phương án khác nhau, trong đó có phương án hợp nhất với đảng bộ khối các cơ quan tỉnh.

Đối với việc thí điểm hợp nhất cơ quan tham mưu giúp việc cấp ủy và cơ quan chuyên môn của Ủy ban

nhân dân, Kết luận số 34-KL/TW không chỉ ra cụ thể những “cặp đôi” nào cần hợp nhất mà trao cho cấp ủy tỉnh, thành phố quyền chủ động, căn cứ vào tình hình cụ thể của địa phương. Điều này cho thấy Trung ương cũng chưa đủ cơ sở thực tiễn để khẳng định phương án hợp lý nhất.

Trước đó, ngày 25/7/2018, Bộ Chính trị cũng ban hành Quy định số 04-QĐi/TW về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy cơ quan chuyên trách tham mưu, giúp việc tỉnh ủy, thành ủy. Trong đó nêu tên, chức năng, nhiệm vụ của sáu cơ quan tham mưu, giúp việc cấp ủy tỉnh, thành phố là: Văn phòng, Ban Tổ chức, Cơ quan Ủy ban Kiểm tra, Ban Dân vận, Ban Tuyên giáo, Ban Nội chính. Tuy nhiên, quy định này chủ yếu nhằm khắc phục việc các địa phương dựa vào quy định trước đây để phình to về cơ cấu tổ chức và biên chế.

Một trong những vấn đề được Đảng và xã hội quan tâm nhất (và đã thể hiện trong mục tiêu, yêu cầu của việc thí điểm sáu nội dung nói chung và việc hợp nhất chức danh, hợp nhất cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng nhiệm vụ nói riêng) là bảo đảm tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy. Nhưng cụ thể hóa các tiêu chuẩn này như thế nào là điều chưa có cơ quan có trách nhiệm nào nêu ra để giúp cho xã hội nói chung và chính các địa phương làm thí điểm có thước đo đánh giá những việc mình đã làm để điều chỉnh, cải tiến tốt hơn.

4. Triển vọng thực hiện thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ trước Đại hội XIII của Đảng

Kết luận số 34-KL/TW ngày 7/8/2018 của Bộ Chính trị về sáu mô hình thí điểm là động thái cần thiết tạo sự tự tin cho các địa phương đang thực hiện thí điểm hoặc có ý định thực hiện thí điểm. Căn cứ vào thực trạng và “cú hích” là Kết luận trên, có thể dự báo về triển vọng hay các “kịch bản” thực hiện thí điểm việc hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ ở các địa phương như sau:

a) Kịch bản thứ nhất: Không có thêm tỉnh nào thực hiện thí điểm, dù là ở cấp huyện hay cấp xã

Điều này hoàn toàn có thể xảy ra vì những nguyên nhân khách quan, chủ quan đã nêu ở trên, đặc biệt xét trong bối cảnh nhiều địa phương đang dành nhiều thời gian, công sức thực hiện sắp xếp bộ máy, tinh giản biên chế của các cơ quan, tổ chức theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII. Nói cách khác, xét theo “mức độ sẵn sàng và khả năng” của các địa phương, thì ngoài các địa phương đã có đề án, hoặc chưa có đề án nhưng có ý định thí điểm thì sẽ không có tỉnh, thành phố nào thấy việc hợp nhất các chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ là vấn đề cấp bách và bắt buộc phải thực hiện. Nếu có thí điểm sẽ thực hiện sau Đại hội XIII.

Với kịch bản này, rất khó đánh giá hiệu quả thực sự của các mô hình thí điểm, nếu có sẽ chỉ là chủ quan từ phía các cấp ủy chủ trương thực hiện thí điểm. Để có thể tổng kết và đánh giá được một cách trung thực hiệu quả việc thí điểm ở cấp huyện và xã sẽ cần 4-5 năm sau Đại hội XIII và để có thể tổng kết, đánh giá được hiệu quả ở cấp tỉnh cần thêm 3-4 năm tiếp theo. Như vậy đòi hỏi thời gian thực hiện thí điểm sẽ khá dài. Trong thời gian đó trong một tỉnh sẽ có tình trạng đa số đơn vị cấp huyện hoạt động theo cơ chế, pháp luật, quy định hiện hành, còn một số ít sẽ thực hiện theo cơ chế khác, chưa định hình. Cũng sẽ có tình trạng như vậy đối với một huyện. Tình trạng này sẽ khó khăn cho lãnh đạo, điều hành ở các địa phương. Thậm chí nếu có xảy ra tiêu cực ở các địa phương thí điểm sẽ khó quy kết trách nhiệm.

b) Kịch bản thứ hai: Có thêm một số tỉnh thực hiện một hoặc một số nội dung thí điểm như Kết luận số 34-KL/TW của Bộ Chính trị ngày 7/8/2018

Kịch bản này dễ xảy ra vì Kết luận số 34-KL/TW của Bộ Chính trị là một “cú hích” động viên, cổ vũ một số tỉnh đang thí điểm hoặc có ý định thực hiện thí điểm. Hơn nữa, trong bối cảnh chuẩn bị đại hội các cấp tiến tới Đại hội XIII, có thể là cơ hội tốt cho các địa phương có điều kiện thực hiện các phương án sắp xếp, luân chuyển cán bộ. Do vậy, sẽ có thêm một số tỉnh, thành

phổ thực hiện thí điểm việc kiêm nhiệm, hợp nhất chức danh và hợp nhất cơ quan ở cấp huyện, xã.

Tuy nhiên, do vấn đề sắp xếp con người là phức tạp, lại phụ thuộc vào bầu cử cấp ủy cũng như bầu cử Hội đồng nhân dân địa phương, nên đến cuối năm 2020 nhiều lắm sẽ có khoảng 1/4 số tỉnh, thành phố (khoảng 15/63 tỉnh) thực hiện thí điểm ở cấp huyện, xã. Tuyệt đại đa số các tỉnh, thành phố, kể cả Quảng Ninh sẽ chưa thực hiện thí điểm hợp nhất các cơ quan ở cấp tỉnh. Quảng Ninh vẫn là tỉnh đi đầu và thực hiện nhiều nội dung thí điểm trong số sáu nội dung Kết luận của Bộ Chính trị.

- Về việc bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân: Trong số các tỉnh, thành phố thực hiện thí điểm tích cực nhất, tỷ lệ cấp huyện thực hiện bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện nhiều nhất sẽ có thể ở mức 1/3 (Quảng Ninh hiện mới có 2/14 đơn vị cấp huyện), tỷ lệ xã thực hiện bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân nhiều nhất khoảng 1/2 số xã (Quảng Ninh hiện có 35% số xã; An Giang phấn đấu đạt 100% số xã thực hiện vào cuối năm 2020 và chưa đưa ra tỷ lệ cho cấp huyện).

- Ở các đơn vị cấp huyện sẽ chỉ nhiều nhất 1/2 thực hiện được việc hợp nhất văn phòng Huyện ủy với văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Một số nơi đã thực hiện bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân. Số còn lại sẽ vẫn có văn phòng Huyện ủy

riêng rẽ với văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân.

- Về hợp nhất các cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng nhiệm vụ: hiện nay 1/2 đơn vị cấp huyện của Quảng Ninh đã hợp nhất hai cặp cơ quan tổ chức - nội vụ huyện, kiểm tra - thanh tra huyện và đương nhiên người đứng đầu là thủ trưởng chung. Trong thời gian tới, có khả năng tỉnh Quảng Ninh nâng lên 100% đơn vị cấp huyện thực hiện theo mô hình như vậy. Việc thực hiện hợp nhất hai cặp cơ quan này có thể được thực hiện thêm ở một số huyện thuộc một số tỉnh khác, ví dụ ở Long An.

Trong trường hợp các tỉnh không hợp nhất hai cặp cơ quan này thì việc kiêm nhiệm trưởng ban Tổ chức Huyện ủy đồng thời là trưởng phòng Nội vụ, chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra Huyện ủy đồng thời là chánh Thanh tra sẽ không nhiều, vì đây là phương án tuy dễ thực hiện, song được đánh giá là ít hiệu quả, có tính tạm thời, không lâu dài.

- Việc kiêm nhiệm trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Mặt trận Tổ quốc cấp huyện có thể xảy ra ở một số tỉnh, song ở các tỉnh này, tỷ lệ các huyện thực hiện được chỉ khoảng 1/3 đơn vị cấp huyện.

- Việc hợp nhất cơ quan Tuyên giáo Huyện ủy với Phòng Thông tin - Văn hóa huyện có thể được thực hiện ở một số đơn vị cấp huyện của Quảng Ninh, song sẽ khó

xảy ra ở các địa phương khác và nếu có sẽ chỉ ở một số ít đơn vị cấp huyện của tỉnh.

- Sẽ có khoảng 2/3 trong số hơn 700 đơn vị cấp huyện trong cả nước thực hiện trưởng ban Tuyên giáo Huyện ủy kiêm giám đốc Trung tâm bồi dưỡng chính trị cấp huyện. Trong trường hợp này, Trung tâm sẽ trở thành một đơn vị thuộc Ban Tuyên giáo Huyện ủy thay vì là một đầu mối độc lập như hiện nay. Thực hiện điều này không phức tạp, đạt được đồng thuận cao, có thể làm được ngay trong khuôn khổ thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW và Nghị quyết 19-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII.

Với kịch bản này, sau Đại hội XIII cần thời gian ít nhất từ 1-2 năm để có thể đánh giá được hiệu quả một cách khách quan các đơn vị đã thực hiện thí điểm. Ở cấp huyện, việc hợp nhất các cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ sẽ dễ được chấp nhận và thực hiện, song việc nhất thể hay kiêm nhiệm giữa bí thư cấp ủy và chủ tịch Ủy ban nhân dân sẽ khó khăn hơn vì rút cục là vấn đề con người trong điều kiện cần có sự chuẩn bị về nhân sự.

Cả hai kịch bản như vậy đều đòi hỏi thời gian dài, ví dụ tỉnh An Giang nêu lộ trình hoàn thiện tổ chức bộ máy tới năm 2030. Trong khoảng thời gian đó rất có thể nhiều đơn vị thí điểm không đạt kết quả mong muốn và quay trở lại thể chế hiện hành. Điều này sẽ có ảnh hưởng không tốt về tâm lý, gây phân vân đối với các địa

phương chưa thực hiện thí điểm. Thực tiễn thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân cấp huyện và phường ở một số tỉnh đã không đem lại kết quả như mong muốn là một ví dụ cho thấy cách thí điểm là rất quan trọng. Do vậy, vấn đề mấu chốt hiện nay dẫn đến thí điểm thành công hay không là *cách thức thí điểm*. Cách thí điểm như hiện nay khó có thể khẳng định được mặt tích cực của sự đổi mới và nhiều khả năng lặp lại thất bại của thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân cách đây không lâu.

Trong các nội dung thí điểm, vấn đề *khó nhất và quan trọng nhất là thực hiện bí thư cấp ủy kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân*. Nếu thực hiện được phương án này thì sẽ dễ giải quyết vấn đề hợp nhất văn phòng cấp ủy với văn phòng Ủy ban nhân dân, dễ giải quyết việc hợp nhất một số ban của cấp ủy với cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân... Tuy nhiên, đây là vấn đề khó và ít có khả năng chiếm được tỷ lệ đáng kể ở cấp huyện và tỉnh. Bởi lẽ, *trước hết* cần phải giải quyết đồng bộ với đổi mới thể chế hiện hành, trong đó có vai trò và quyền hạn cao nhất của tập thể cấp ủy cũng như vai trò của Hội đồng nhân dân theo Hiến pháp. Do vậy, để có phương án này, ít nhất cần có những quy định từ trung ương dành riêng cho các địa phương thí điểm mô hình này, trong đó điều chỉnh thẩm quyền của ban chấp hành, ban thường vụ và bí thư cấp ủy; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân địa phương, của chủ tịch Hội đồng nhân dân và chủ tịch

Ủy ban nhân dân. *Thứ hai*, trong khuôn khổ thể chế chính trị của nước ta và thực tiễn ở nhiều địa phương, bộ ngành trong thời gian qua đã có nhiều vụ tiêu cực dẫn đến Trung ương Đảng phải kỷ luật nặng một số cán bộ giữ chức vụ bí thư, chủ tịch, phó chủ tịch tỉnh, thành phố... khiến cho càng có nhiều ý kiến không tin tưởng vào mô hình này.

*

* *

Qua khảo sát các địa phương trong cả nước về việc thí điểm hợp nhất chức danh, hợp nhất cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ, có thể nhận thấy có ba nhóm tỉnh, thành phố: nhóm chưa có động thái gì (chiếm khoảng 2/3 số tỉnh, thành phố); nhóm bước đầu có thái độ và hành động ở mức độ rất hạn chế; nhóm tích cực (như Quảng Ninh, Long An). Tuy nhiên, hiệu quả chính trị, hành chính, kinh tế của những địa phương đã thực hiện thí điểm còn mờ nhạt, chưa được đánh giá khách quan, khoa học. Nguyên nhân của thực trạng thí điểm chưa mạnh mẽ bao gồm cả mặt chủ quan của các địa phương, mặt khách quan từ phía cơ quan trung ương. Từ thực trạng và kinh nghiệm thí điểm trước đây, vấn đề mấu chốt để thí điểm thành công chính là cách thức triển khai thực hiện thí điểm.

Chương III

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP VÀ CÁC PHƯƠNG ÁN HỢP NHẤT KHẢ THI

1. Quan điểm

Thực hiện thí điểm ở các địa phương việc hợp nhất một số chức danh và cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ phải tuân theo những yêu cầu có tính nguyên tắc và chuẩn mực nhất định. Đó chính là những quan điểm mang tính chỉ đạo, thể hiện sự vững chắc về nhận thức, sự thận trọng và có trách nhiệm đối với sự ổn định của mỗi địa phương và cả nước, với số phận chính trị của nhiều tổ chức và cá nhân có liên quan. Những quan điểm cụ thể cần thống nhất về nhận thức và tuân thủ như sau:

a) Hợp nhất một số chức danh và cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ phải nhằm mục tiêu tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng, vai trò điều hành và kiến tạo của các cấp chính quyền, bảo đảm dân chủ, pháp quyền, sự phát triển của mỗi địa phương và đất nước

Đây là điều đã được các văn kiện của Đảng khẳng định,

nhưng vẫn cần được các địa phương quán triệt sâu sắc. Đổi mới (hay cải cách) hệ thống chính trị phải gắn với cải cách hành chính thành cải cách chính trị - hành chính. Đây là điều cấp bách vì hiện nay cả hệ thống chính trị - hành chính quá công kênh, quan liêu, phiền hà, trở thành lực cản đối với sự phát triển mọi mặt của đất nước. Trong bối cảnh trong nước và đặc biệt là Cách mạng công nghiệp 4.0 đang tạo ra thời cơ mới cho đất nước vượt lên đuổi kịp các nước tiên tiến trong khu vực và thế giới. Vấn đề là Việt Nam có nắm bắt được cơ hội, khắc phục được những yếu kém đang tồn tại để phát triển hay không? Điều đó tùy thuộc không chỉ vào đường lối của Đảng mà còn phụ thuộc vào yếu tố chủ quan của từng địa phương trong đổi mới. Nhiều địa phương đã nhận thức được sự cấp thiết của đổi mới nói chung, của hợp nhất cơ quan, chức danh nói riêng, song không phải tất cả đã nhận thức được, hoặc dù đã thấy cần thiết, song chưa thấy thật sự cấp bách.

Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII đã trực tiếp hướng tới mục tiêu tinh gọn bộ máy, biên chế của hệ thống chính trị - hành chính. Việc hợp nhất các chức danh và cơ quan đảng, chính quyền tương đồng chức năng nhiệm vụ cũng phải nhằm mục tiêu đó, gắn kết với việc thực hiện hai nghị quyết, đặc biệt là Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, không vì việc thí điểm mà làm cho bộ máy thêm công kênh, chồng chéo.

Nếu thực hiện được việc hợp nhất theo một phương án hợp lý thì càng giúp cho việc tinh gọn bộ máy, biên chế của hệ thống chính trị - hành chính tốt hơn.

b) Thí điểm hợp nhất và đổi mới chính trị - hành chính nói chung cần đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng để bảo đảm sự thống nhất, kỷ cương, có kết quả

Đây cũng là quan điểm của Đảng cần quán triệt. Theo đó các mô hình, phương án đổi mới, kể cả thí điểm cần có sự thống nhất của trung ương, ở địa phương là ban chấp hành đảng bộ. Thí điểm là một quá trình sẽ có những vướng mắc, khó khăn, trở ngại, trong đó sẽ có những ý kiến trái chiều, những do dự, rụt rè, thậm chí đề nghị rút lui. Những ý kiến thiếu đồng thuận, thậm chí trái chiều, chỉ trích, phê phán như vậy sẽ khiến cho mọi thí điểm khó thành công. Do vậy, cần có quyết tâm chính trị từ trung ương tới địa phương, sự đồng thuận và triệt để trong hành động. Chỉ có như vậy những ưu điểm cũng như nhược điểm thực sự của các mô hình thí điểm mới bộc lộ rõ, đủ cung cấp trung thực các dữ liệu nhiều mặt giúp cho Trung ương Đảng đề ra quyết sách tiếp theo một cách đúng đắn.

Quá trình thí điểm đổi mới chính trị - hành chính ở các cấp phải bảo đảm được thực hiện theo chủ trương và ý chí của Đảng. Một mặt cần sự sáng tạo, dũng cảm của địa phương, mặt khác cần sự lãnh đạo, chỉ đạo, đồng tình

từ trung ương. Trong quá trình sắp xếp, đổi mới tổ chức bộ máy, bảo đảm sự kiểm soát của cấp ủy đảng về mặt con người, bảo đảm người được bố trí đúng đầu địa phương, cơ quan, tổ chức có được tín nhiệm của nhân dân, được giao quyền hạn đủ mạnh, song phải chịu trách nhiệm cá nhân về chính trị, hành chính, kể cả hình sự nếu vi phạm pháp luật mà không thể lẫn tránh, núp sau tập thể.

c) Thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ nói riêng và đổi mới chính trị - hành chính nói chung phải được thực hiện trong môi trường đồng bộ về thể chế, bộ máy, con người, tài chính để bộc lộ đầy đủ ưu điểm và nhược điểm của mô hình thí điểm

Không mô hình nào chỉ có hoàn toàn ưu điểm hoặc hoàn toàn nhược điểm. Nhưng trong bối cảnh cụ thể, ưu điểm là gì, nhược điểm gì cần phải được bộc lộ một cách đầy đủ và trung thực. Nếu thực hiện trong môi trường và điều kiện khó khăn, thiếu thốn, hoặc được tiến hành cầu thả, không nghiêm túc thì khó thấy mặt ưu điểm của mô hình thí điểm, vì vậy có thể bị đánh giá không tích cực và đi đến thất bại. Hiện nay, có tỉnh đang thực hiện thí điểm ở cấp xã, cấp huyện, chưa thực hiện ở cấp tỉnh việc hợp nhất cơ quan, chức danh đảng và chính quyền tương đồng chức năng, nhiệm vụ. Nhưng ngay trong một tỉnh, giữa các huyện cũng đang theo các mô

hình khác nhau, không thống nhất, nơi thì theo mô hình bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân (số rất ít), nơi thì theo mô hình bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân, có nơi vẫn giữ nguyên trạng bí thư không kiêm nhiệm (ví dụ Quảng Ninh). Điều này sẽ gây khó khăn trong lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành ở các địa phương. Chủ trương của tỉnh An Giang sẽ triển khai thực hiện một mô hình bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân ở các huyện, xã trong tỉnh sẽ khắc phục sự khó khăn này. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa thực hiện được đồng loạt ở tất cả các huyện, xã.

Kinh nghiệm thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân cấp huyện và thực trạng thí điểm hợp nhất, kiêm nhiệm ở một số địa phương hiện nay cho thấy cần phải thực hiện thí điểm trong điều kiện tốt hơn, có sự chuẩn bị đầy đủ hơn. Do vậy, *cách triển khai thực hiện thí điểm là rất quan trọng*. Cách tốt nhất là thực hiện tập trung ở một số tỉnh có đủ điều kiện, có môi trường chính trị, xã hội, kinh tế thuận lợi. Trong một tỉnh, thực hiện một mô hình, đồng bộ và nhất quán ở cả ba cấp tỉnh, huyện, xã.

d) Việc đánh giá hiệu quả của mô hình thí điểm cần phải khách quan, trên cơ sở bộ công cụ được thiết kế khoa học, áp dụng thống nhất, tránh tình trạng đánh giá phiến diện, chủ quan

Có điều kiện thể chế, con người, tài chính đồng bộ để bộc lộ ưu và nhược điểm, song làm sao đánh giá

trung thực, khách quan, chính xác ưu, nhược điểm là điều quan trọng, do vậy cần có bộ công cụ đánh giá thích hợp. Việc đánh giá ưu hay nhược điểm cũng cần có quan điểm lịch sử, cụ thể, phát triển.

Như báo cáo của một số địa phương ở trên cho thấy, việc đánh giá về ưu điểm của các mô hình thí điểm chưa bảo đảm tính khách quan, toàn diện vì mới chỉ cung cấp ý kiến từ phía cơ quan và cấp quyết định thí điểm, chưa tính tới ý kiến của cán bộ và người dân. Những số liệu về hiệu quả kinh tế chưa được bóc tách rõ ràng, chưa có sự so sánh trước và sau khi tiến hành thí điểm để thấy được tính hiệu quả. Mục tiêu là làm cho bộ máy tinh gọn, đi đôi với hiệu lực, hiệu quả phải có thước đo, phải được định lượng. Điều này đòi hỏi phải thiết kế được bộ chỉ số làm công cụ đo lường về sự tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy trước và sau khi hợp nhất. Đó là các chỉ số phản ánh cả phương diện chính trị, hành chính, kinh tế.

đ) Chỉ nhân rộng mô hình thí điểm cho toàn quốc hoặc ngược lại chấm dứt thí điểm sau khi tổng kết, rút ra bài học kinh nghiệm cần thiết, tránh vội vàng

Hợp nhất chức danh và cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ và đổi mới chính trị - hành chính nói chung là vấn đề hệ trọng liên quan tới sự ổn định và phát triển của cả đất nước. Nó động chạm đến

các quy định của thể chế hiện hành thể hiện trong Hiến pháp, pháp luật và Điều lệ Đảng. Có những phương án hay mô hình thí điểm thực hiện ở một địa phương thì không gây xáo trộn thể chế của cả nước, nhưng khi được áp dụng trên diện rộng thì sẽ là một sự xáo trộn vô cùng lớn, thậm chí là sự đảo lộn. Do vậy, khi chưa có tổng kết và rút kinh nghiệm và những bổ sung cần thiết thì không nên vội vàng áp dụng cho toàn quốc. Cũng không nên chấm dứt thí điểm khi chưa đủ thời gian để mô hình thí điểm bộc lộ đầy đủ ưu, nhược điểm. Do vậy, *cách thí điểm* cần được xem là vấn đề quan trọng và cần phải được nghiên cứu, chuẩn bị nghiêm túc.

2. Các mô hình và phương án hợp nhất cần thí điểm

Từ lý luận và thực tiễn, có thể khẳng định có ba mô hình cơ bản cần thực hiện thí điểm một cách đồng bộ từ tỉnh, huyện, xã. Với việc thực hiện đồng bộ, thống nhất trong cùng một địa phương sẽ có thể rút ngắn được thời gian để kiểm định, đánh giá, so sánh tìm ra phương án tốt nhất.

a) Các phương án hợp nhất trong mô hình bí thư không kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân

Đây là mô hình truyền thống, đã tồn tại nhiều thập kỷ và hiện còn duy trì ở phần lớn tỉnh, huyện, xã.

Hiện nay, hai đô thị loại đặc biệt là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đang thực hiện cơ cấu lãnh đạo gồm: bí thư và 3 phó bí thư, trong đó 1 phó bí thư là chủ tịch Hội đồng nhân dân, 1 phó bí thư là chủ tịch Ủy ban nhân dân và 1 phó bí thư chuyên trách công tác đảng. Một số ít tỉnh và khá nhiều huyện cũng còn duy trì mô hình này với cơ cấu lãnh đạo: bí thư và 2 phó bí thư, trong đó một người vừa chuyên trách công tác đảng đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân và người kia là chủ tịch Ủy ban nhân dân (thậm chí một số ít địa phương cấp huyện còn có tình trạng một ủy viên ban thường vụ là chủ tịch Hội đồng nhân dân).

Như vậy, mô hình bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân hay chủ tịch Hội đồng nhân dân không phải là mô hình mới, cần thí điểm mà là mô hình đang tồn tại thực tế, có tính truyền thống, thể hiện rõ thể chế chính trị một đảng cộng sản duy nhất lãnh đạo ở nước ta với địa vị lãnh đạo toàn diện và cao nhất của cấp ủy đảng ở địa phương. Câu hỏi đặt ra là trong mô hình này, có thể hợp nhất một số cơ quan, chức danh đảng và chính quyền nào không, cụ thể là có thể hợp nhất một số ban đảng với cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân hoặc Hội đồng nhân dân không?

Trong mô hình lãnh đạo này, việc hợp nhất các ban tham mưu của cấp ủy với các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân là không hợp lý, bởi điều này không phục vụ trực tiếp bí thư cấp ủy với tư cách là người

đứng đầu tổ chức đảng ở địa phương. Nếu hợp nhất như thế, chỉ phục vụ cho hoặc chủ tịch Hội đồng nhân dân, hoặc chủ tịch Ủy ban nhân dân mà cả hai chỉ là phó bí thư cấp ủy. Ví dụ nếu hợp nhất Ủy ban Kiểm tra cấp ủy với Thanh tra chính quyền, Ban Tổ chức cấp ủy với cơ quan Nội vụ chính quyền sẽ đặt các cơ quan này trực tiếp tham mưu, phục vụ chủ tịch Ủy ban nhân dân với tư cách là phó bí thư cấp ủy, chứ không phải bí thư.

Trong trường hợp không hợp nhất nhưng thực hiện kiêm nhiệm giữa trưởng ban cấp ủy với người đứng đầu cơ quan chuyên môn của ủy ban cũng sẽ không hợp lý, vì ngoài việc giảm được một số người đứng đầu, sẽ không có hiệu quả về mặt tinh gọn bộ máy, biên chế, thậm chí gây quá tải cho người đứng đầu hai cơ quan tham mưu, giúp việc cho cấp ủy đảng và chính quyền, do vậy khó duy trì được lâu dài. Nếu thực hiện chỉ nên coi là tạm thời.

Sẽ càng không hợp lý nếu hợp nhất bốn văn phòng (cấp ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội) thành một, vì khi đó cơ quan này sẽ chịu sự lãnh đạo, điều hành, chỉ đạo của ba thủ trưởng: bí thư, chủ tịch Hội đồng nhân dân, chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Trong mô hình lãnh đạo như vậy, để tinh gọn hơn về bộ máy, giảm hơn nữa về biên chế, có thể hợp nhất theo phương án khả thi như sau:

- Ở cấp tỉnh, hợp nhất hai văn phòng (văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội với văn phòng Hội đồng nhân dân) và đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của phó bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân. Sở dĩ có hợp nhất văn phòng Hội đồng nhân dân và văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh vì cả hai đều có chức năng giám sát và tham gia kiểm soát hoạt động của Ủy ban nhân dân, trong khi đó văn phòng Tỉnh ủy giúp việc, tham mưu cho bí thư, thường trực, ban thường vụ và ban chấp hành đảng bộ, còn văn phòng Ủy ban nhân dân là cơ quan giúp việc, tham mưu tổng hợp cho thường trực và chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành, Hội đồng nhân dân tỉnh có phó chủ tịch chuyên trách, do vậy có thể bố trí một ủy viên thường vụ (trưởng ban Tổ chức, chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra hoặc trưởng ban Dân vận) đồng thời là phó chủ tịch Hội đồng nhân dân. Nói cách khác, nên bố trí phó chủ tịch chuyên trách Hội đồng nhân dân đồng thời kiêm trưởng ban của cấp ủy, tốt nhất là trưởng ban Dân vận hoặc chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra, cũng có thể là chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc. Điều này sẽ làm tăng sự kết nối của Hội đồng nhân dân với cấp ủy, với các tầng lớp nhân dân.

- Ở cấp huyện, bộ phận thường trực của Hội đồng nhân dân gồm phó bí thư kiêm chủ tịch và phó chủ tịch thường trực sử dụng bộ máy của văn phòng cấp ủy làm

tham mưu, giúp việc. Như vậy, văn phòng Huyện ủy sẽ kiêm chức năng của văn phòng Hội đồng nhân dân và cùng có nhiệm vụ giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân.

Để tăng cường mối liên hệ giữa cơ quan đảng, cơ quan đại diện nhân dân với Mặt trận Tổ quốc huyện, nên bố trí phó chủ tịch thường trực Hội đồng nhân dân (hoặc trưởng ban Dân vận, hoặc chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra kiêm chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc).

Tuy nhiên, trong mô hình bí thư không kiêm nhiệm chủ tịch Hội đồng nhân dân hoặc Chủ tịch ủy ban nhân dân, nếu chỉ hợp nhất các cơ quan, hoặc kiêm nhiệm các chức danh cấp dưới như vậy dù ít nhiều mang lại hiệu quả chính trị thông qua tăng cường sự kết nối giữa Hội đồng nhân dân với cấp ủy hoặc với Mặt trận Tổ quốc ở địa phương, tăng cường vai trò giám sát, phản biện của cả cấp ủy và mặt trận Tổ quốc với Ủy ban nhân dân, song hiệu quả hành chính và kinh tế sẽ không nhiều.

Để tăng hiệu quả hành chính và kinh tế, sẽ phải thực hiện tinh gọn bộ máy của cấp ủy từ tỉnh xuống huyện bằng việc giảm biên chế và hợp nhất các ban tham mưu của cấp ủy, song song với việc hợp nhất và giảm biên chế các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân với nhau. Hiện nay, tổ chức bộ máy từ cấp tỉnh đến huyện rất công kênh, tốn kém, nhưng hiệu quả không như mong muốn của người dân. Muốn vậy, cần thay đổi

các quy định của Đảng về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các ban tham mưu của Đảng, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Nghị định của Chính phủ về các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp. Hiện nay, Bộ Nội vụ đã trình Chính phủ dự thảo nghị định này, theo đó hợp nhất một số bộ, ngành tương đồng chức năng, nhiệm vụ, đối tượng quản lý như: Sở Kế hoạch - Đầu tư với Sở Tài chính; Sở Giao thông vận tải với Sở Xây dựng... Tuy nhiên, cần chuẩn bị kỹ hơn phương án tổ chức bộ máy bên trong của cơ quan hợp nhất này theo tinh thần đổi mới nhận thức về chức năng, nhiệm vụ quản lý của các cơ quan nhà nước phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Sau khi nghị định mới về tổ chức bộ máy của cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân, sẽ thực hiện đồng loạt ở các địa phương.

Về phía các tổ chức chính trị - xã hội, một mặt vẫn duy trì các tổ chức đó về mặt pháp lý, song đã đến lúc *hợp nhất các cơ quan thường trực* ở địa phương từ tỉnh, đến huyện, xã của các tổ chức chính trị - xã hội vào một cơ quan chung do một ủy viên ban thường vụ, trưởng ban Dân vận làm thủ trưởng và cơ cấu lại bộ máy theo hướng tinh gọn.

Những phương án hợp nhất như trình bày ở trên, có ưu điểm là không gây xáo trộn về mô hình hệ thống chính trị ở nước ta, vẫn bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng ở mọi lĩnh vực, mọi cấp, nhưng

đồng thời sẽ bảo đảm được hiệu quả hành chính và kinh tế.

b) Các phương án hợp nhất trong mô hình bí thư kiêm chủ tịch Hội đồng nhân dân

Đây là mô hình được Nghị quyết Đại hội XII của Đảng và Hội nghị Trung ương 6 khóa XII khẳng định: “Cơ bản thực hiện mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân các cấp”¹.

Từ sau Đại hội XI và XII, ở nhiều tỉnh, thành phố và huyện đã thực hiện mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân và tổ ra hợp lý, đạt được sự đồng thuận trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền như Việt Nam. Cả cấp ủy và Hội đồng nhân dân đều là cơ quan quyết định tập thể, nên việc một cá nhân đồng thời là người đứng đầu hai cơ quan này giúp cho người đứng đầu tổ chức đảng chỉ đạo công việc của cấp ủy và Hội đồng nhân dân trở nên thống nhất, đồng bộ và nhanh chóng kết hợp được “ý Đảng với lòng dân”.

Trong mô hình này có các phương án hợp nhất như sau:

- Phó bí thư cấp ủy đồng thời là phó chủ tịch Hội đồng nhân dân.

- Hợp nhất văn phòng cấp ủy và văn phòng Hội đồng nhân dân (ở cấp tỉnh thì gồm cả văn phòng Đoàn đại biểu

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Hà Nội, 2016, tr.204.

Quốc hội của tỉnh). Đây là sự hợp nhất các cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ, một bên giúp việc, tham mưu tổng hợp cho cấp ủy là cơ quan lãnh đạo cao nhất, một bên giúp việc, tham mưu tổng hợp cho cơ quan đại diện của nhân dân và quyền lực nhà nước ở địa phương. Khi bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân, phó bí thư cấp ủy là phó chủ tịch Hội đồng nhân dân thì việc hợp nhất hai văn phòng để thành một cơ quan giúp việc, tham mưu chung cho cùng một chủ thể lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành là hợp lý. Trong khi đó, văn phòng Ủy ban nhân dân là cơ quan tham mưu, giúp việc cho thường trực Ủy ban nhân dân và sẽ chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của một chủ thể là chủ tịch và các phó chủ tịch Ủy ban nhân dân.

- Hợp nhất các ban tham mưu của cấp ủy với các ban của Hội đồng nhân dân.

Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, ở cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân ngoài văn phòng, có ba ban: Ban Pháp chế, Ban Kinh tế - Ngân sách và Ban Văn hóa - Xã hội. Các ban của hội đồng, kể cả trưởng ban đều là kiêm nhiệm và thường là thủ trưởng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân. Điều này chỉ giúp cho việc báo cáo của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân dễ dàng hơn, nhưng khiến cho việc giám sát, chất vấn của các ban của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân trở nên hình thức, vô tác dụng. Nhưng nếu trưởng các ban của cấp ủy

đồng thời là trưởng các ban của Hội đồng nhân dân thì vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của nó sẽ tốt hơn, đồng thời vai trò tham mưu, tư vấn đối với cấp ủy và bí thư sẽ sát thực tiễn hơn. Và như thế các ban của Hội đồng nhân dân cũng có cơ quan giúp việc trực tiếp là cán bộ, công chức các ban của cấp ủy (giống như hiện nay, các vụ của Văn phòng Quốc hội giúp việc cho các ủy ban của Quốc hội). Điều này sẽ giúp cho Hội đồng nhân dân tỉnh có bộ máy mạnh hơn trong việc thực hiện quyền hạn của mình.

Cụ thể, có thể bố trí chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra (hoặc trưởng ban Tổ chức) Tỉnh ủy đồng thời là trưởng ban Pháp chế của Hội đồng nhân dân; trưởng ban Tuyên giáo đồng thời là trưởng ban Văn hóa - Xã hội; trưởng ban Nội chính (hoặc chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra) đồng thời là trưởng ban Kinh tế - Ngân sách của Hội đồng nhân dân.

Khác với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân cấp huyện chỉ có hai ban là Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội, không có người hoạt động chuyên trách. Do vậy, có thể bố trí chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra của cấp ủy đồng thời là trưởng ban Pháp chế; trưởng ban Tuyên giáo hoặc Tổ chức đồng thời là trưởng ban Kinh tế - Xã hội của Hội đồng nhân dân.

Theo phương án hợp nhất này, các ban tham mưu, giúp việc chuyên trách của Huyện ủy sẽ cũng đồng thời

trở thành cơ quan giúp việc Hội đồng nhân dân huyện. Như vậy, sẽ tăng cường vai trò, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và cấp ủy cũng tinh gọn được bộ máy chuyên trách của mình mà không làm mất đi công cụ tham mưu, giúp việc.

- Hợp nhất Ban Dân vận của cấp ủy với Mặt trận Tổ quốc địa phương và trưởng ban Dân vận đồng thời là chủ tịch Mặt trận Tổ quốc. Cán bộ của Ban Dân vận sẽ chuyển thành cán bộ của cơ quan Mặt trận Tổ quốc. Như vậy, cấp ủy không có Ban Dân vận độc lập, chuyên trách nhưng không mất đi sự lãnh đạo của mình đối với công tác quần chúng thông qua vai trò của chủ tịch Mặt trận Tổ quốc, cũng như vai trò tham mưu của Thường trực Mặt trận với cấp ủy.

Giống như phương án hợp nhất ở mô hình bí thư không kiêm nhiệm chủ tịch Hội đồng nhân dân hay Ủy ban nhân dân, đối với các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội ở địa phương, mặc dù vẫn có tư cách pháp nhân, con dấu, chữ ký riêng phục vụ đối tượng xã hội đặc thù, song cơ quan thường trực của các tổ chức này từ cấp tỉnh xuống xã có thể được hợp nhất thành một cơ quan chung, có trụ sở chung, văn phòng chung, do một ủy viên ban thường vụ phụ trách dân vận làm thủ trưởng cơ quan. Những người đứng đầu các tổ chức này, về mặt đảng cần được cơ cấu vào ban chấp hành đảng bộ (như hiện nay), về mặt chính quyền được bầu vào Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Như vậy, với mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân, các cơ quan tham mưu, giúp việc của cấp ủy đảng địa phương được lồng ghép vào các tổ chức tham mưu, giúp việc của Hội đồng nhân dân - cơ quan đại biểu nhân dân và quyền lực của nhà nước ở địa phương, đồng thời lồng vào cơ quan đại diện cho sự liên minh và đoàn kết rộng rãi nhất của các tầng lớp nhân dân địa phương (số ban còn lại sẽ được sáp nhập vào văn phòng cấp ủy và Hội đồng nhân dân, trở thành một bộ phận của văn phòng). Từ đó làm tăng vai trò của Hội đồng nhân dân và Mặt trận Tổ quốc trong việc giám sát, kiểm soát đối với cơ quan hành pháp - hành chính ở địa phương là Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của nó. Đó chính là sự đổi mới cụ thể phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và các tổ chức quần chúng.

Để thực hiện được phương án này, trình tự thực hiện như sau:

Bước 1: Đại hội đảng bộ bầu ban chấp hành (và nếu bầu trực tiếp bí thư thì càng tốt); ban chấp hành bầu bí thư, phó bí thư, ban thường vụ.

Bước 2: Bầu Hội đồng nhân dân, trong đó tổ chức đảng giới thiệu để nhân dân bầu bí thư, các phó bí thư, các ủy viên ban thường vụ làm thành viên hội đồng.

Bước 3: Kỳ họp đầu của Hội đồng nhân dân, trên cơ sở giới thiệu của cấp ủy đảng (hoặc Mặt trận Tổ quốc địa phương thì tốt hơn), bầu bí thư làm chủ tịch Hội đồng

nhân dân, một phó bí thư khác làm phó chủ tịch Hội đồng nhân dân, bầu một phó bí thư làm chủ tịch Ủy ban nhân dân, các ủy viên ban thường vụ làm trưởng các ban của hội đồng.

Ưu điểm của mô hình và các phương án hợp nhất như trên, về *mặt chính trị* không ảnh hưởng tới thể chế chính trị, pháp lý và Điều lệ Đảng hiện hành, mà làm cho Đảng gần với dân hơn, đồng thời cấp ủy đảng và cá nhân bí thư vẫn nắm được quyền kiểm soát cả về con người, hoạt động của Ủy ban nhân dân và cá nhân chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Về *mặt hành chính*, với phương án hợp nhất như trên sẽ giảm bớt được các thủ tục hành chính nội bộ của tổ chức đảng và quá trình biến ý chí của tổ chức đảng thành ý chí của cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương sẽ nhanh chóng hơn. Biên chế và số lượng cán bộ cấp trưởng và phó của các ban của đảng, của các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp tỉnh, huyện sẽ giảm đi. Ở cấp tỉnh sẽ giảm ít nhất là cấp trưởng và phó của năm cơ quan tham mưu, giúp việc của cấp ủy là Văn phòng, Ban Dân vận, Ủy ban Kiểm tra, Ban Nội chính (hoặc Ban Tổ chức), Ban Tuyên giáo. Ở cấp huyện giảm số lượng cấp trưởng và phó của ít nhất bốn cơ quan là Văn phòng, Ban Dân vận, Ban Tuyên giáo, cơ quan Ủy ban Kiểm tra, giảm được một số chức danh lãnh đạo của Hội đồng nhân dân (ít nhất là bốn chức danh đứng đầu của cơ quan chuyên trách của Hội đồng

nhân dân là Văn phòng, Ban Pháp chế, Ban Kinh tế - Tài chính, Ban Văn hóa - Xã hội). Việc chỉ đạo, điều hành hằng ngày của cấp ủy đảng, cụ thể là bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân và của chủ tịch Ủy ban nhân dân với cơ quan chuyên môn bên dưới không chồng chéo lẫn nhau.

Về phía cơ quan hành chính - hành pháp (Ủy ban nhân dân), vẫn có thể củng cố cơ quan văn phòng, hợp nhất các cơ quan chuyên môn khác theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Nghị định về cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân mà không ảnh hưởng tới hoạt động của hệ thống chính trị nói chung.

Về mặt kinh tế, mô hình này và các phương án hợp nhất đi cùng sẽ giúp giảm được chi phí về cơ sở vật chất của các cơ quan đảng, chính quyền, đoàn thể. Về chi phí thường xuyên, Hội đồng nhân dân và Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội của địa phương tận dụng được lực lượng cán bộ các cơ quan tham mưu giúp việc cấp ủy đảng cho công tác của mình mà không làm biến động lớn về tổng biên chế của địa phương.

c) Các phương án hợp nhất trong mô hình bí thư kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân

Đây là mô hình mới mẻ, đang được thí điểm ở rất ít địa phương cấp huyện và xã, chưa có ở cấp tỉnh. Mặt ưu điểm và nhược điểm của nó hiện chưa bộc lộ hết. Ưu điểm bước đầu có thể thấy được của mô hình này là trực

tiếp gần quyền hạn và trách nhiệm người đứng đầu tổ chức đảng với cơ quan hành pháp - hành chính địa phương, cho phép người đứng đầu cấp ủy triển khai nhanh chóng ý chí của tổ chức đảng thành hành động của cơ quan hành pháp - hành chính. Do đó, có thể coi đó là mô hình bí thư - tỉnh trưởng. Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào đang thực hiện mô hình này, song khác với Việt Nam, ở Lào không có Hội đồng nhân dân địa phương với tư cách là cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Các tỉnh của Lào chỉ có văn phòng của các đại biểu Quốc hội ở địa phương.

Trong mô hình này, cơ cấu lãnh đạo địa phương sẽ là: Bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân, 1 phó bí thư là chủ tịch Hội đồng nhân dân, 1 phó bí thư khác là phó chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Có thể thấy, sự vận hành của mô hình bí thư cấp ủy kiêm chủ tịch Ủy ban nhân dân tất yếu dẫn đến tình trạng Hội đồng nhân dân sẽ có vị trí thấp hơn và vai trò hạn chế hơn trong quan hệ với Ủy ban nhân dân, vì chủ tịch Hội đồng nhân dân chỉ là một phó bí thư cấp ủy. Điều này sẽ trái với tinh thần của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Thí điểm thực hiện mô hình này, ở cấp tỉnh có thể hợp nhất một số chức danh và cơ quan, tổ chức sau:

- Hợp nhất văn phòng cấp ủy với văn phòng Ủy ban nhân dân. Đây là hai cơ quan tham mưu giúp việc trực

tiếp cho người đứng đầu tổ chức đảng và người đứng đầu Ủy ban nhân dân nên khi một người đảm nhận đồng thời hai chức danh này thì việc hợp nhất hai cơ quan thành một cơ quan tham mưu, giúp việc chung là hợp lý. Trong trường hợp này văn phòng Hội đồng nhân dân sẽ riêng biệt (ở cấp tỉnh, có thể hợp nhất với văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh).

- Hợp nhất Ban Tổ chức Tỉnh ủy với Sở Nội vụ của Ủy ban nhân dân.

- Hợp nhất Ủy ban kiểm tra Tỉnh ủy và Ban Nội chính (nếu có) với Ban Thanh tra của Ủy ban nhân dân thành cơ quan kiểm tra - thanh tra.

- Hợp nhất Ban Dân vận Tỉnh ủy với cơ quan quản lý thông tin - truyền thông thành cơ quan truyền thông. Trong cơ quan này cần có bộ phận thu nhận dư luận xã hội, tham mưu về chính sách đối với các tầng lớp nhân dân; có bộ phận quản lý nhà nước các hoạt động trong lĩnh vực truyền thông.

Có ý kiến đề nghị hợp nhất Ban Dân vận với Mặt trận Tổ quốc tỉnh (hoặc huyện) thay vì hợp nhất với cơ quan quản lý thông tin - truyền thông. Nếu theo phương án này, có thể thấy sẽ làm giảm vai trò, tác dụng của Mặt trận Tổ quốc trong việc giám sát, phản biện xã hội với Ủy ban nhân dân và người đứng đầu của nó là bí thư - tỉnh trưởng (hoặc huyện trưởng). Do vậy, sẽ tốt hơn nếu các đoàn thể được sáp nhập vào Mặt trận Tổ quốc và có bộ máy độc lập với chính quyền.

- Hợp nhất Ban Tuyên giáo với Sở Văn hóa, Phát thanh - Truyền hình, báo địa phương, thành cơ quan tư tưởng - văn hóa - báo chí. Trong đó có bộ phận trực tiếp hoạt động mang tính sự nghiệp, có bộ phận làm nhiệm vụ tham mưu tuyên truyền cho Tỉnh ủy và Ủy ban nhân dân.

Khi cấp tỉnh hợp nhất như vậy thì ở cấp huyện cũng sẽ hợp nhất theo cách tương tự.

Thực chất của các phương án hợp nhất này là lồng ghép cơ quan tham mưu, giúp việc cấp ủy với cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân.

Quy trình thực hiện mô hình này sẽ như sau:

Bước 1: Đại hội đảng bộ địa phương bầu ban chấp hành, sau đó ban chấp hành bầu ban thường vụ, bí thư và phó bí thư, trưởng các ban của cấp ủy (như hiện hành).

Bước 2: Bầu Hội đồng nhân dân, trong đó tổ chức đảng giới thiệu để nhân dân bầu các thành viên của ban thường vụ làm đại biểu.

Bước 3: Hội đồng nhân dân bầu chủ tịch Hội đồng nhân dân, chủ tịch Ủy ban nhân dân, phê chuẩn các thành viên Ủy ban nhân dân trong đó có các ủy viên ban thường vụ.

Mô hình này cũng có thể thực hiện theo quy trình khác, giống như nhiều nước có mô hình thị trưởng. Đó là:

Bước 1: Đại hội đảng bầu ban chấp hành, ban thường vụ và lựa chọn người đại diện (thực chất là đứng

đầu đảng bộ địa phương) để chuẩn bị cho bầu vào Hội đồng nhân dân và bầu chủ tịch Ủy ban nhân dân trong cuộc bầu độc lập với bầu Hội đồng nhân dân.

Bước 2: Bầu cử Hội đồng nhân dân và bầu chủ tịch Ủy ban nhân dân (hoặc bầu tỉnh trưởng, huyện trưởng trong kỳ bầu cử độc lập, nhưng việc này sẽ chứa đựng rủi ro khi người đứng đầu cấp ủy đảng ở địa phương có thể không trúng cử làm tỉnh trưởng/huyện trưởng).

Bước 3: Chủ tịch Ủy ban nhân dân (hoặc tỉnh trưởng/huyện trưởng) sẽ giới thiệu để Hội đồng nhân dân phê chuẩn các thủ trưởng cơ quan chuyên môn, trong đó bao gồm các ủy viên thường vụ hoặc ủy viên ban chấp hành do tổ chức đảng đã chuẩn bị.

Tuy nhiên, bên cạnh ưu điểm là tạo điều kiện thuận lợi cho bí thư cấp ủy thực hiện nhanh chóng quan điểm, chủ trương của mình bằng công cụ hành chính thì có một số khó khăn:

Khó khăn thứ nhất, xác định mối quan hệ giữa cấp ủy địa phương, Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân và cá nhân bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân. Câu hỏi là: liệu cấp ủy có còn là cơ quan chính trị lãnh đạo tập thể cao nhất ở địa phương không, có thể kỷ luật tới mức cách chức bí thư hay không? Liệu Hội đồng nhân dân có còn là cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương và quyền lực nhà nước ở địa phương có quyền bãi miễn người đứng đầu cơ quan hành chính - hành pháp không?

Về việc cấp ủy có thể kỷ luật cách chức bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân. *Trường hợp thứ nhất*, trong nội bộ cấp ủy địa phương có mâu thuẫn lớn đến mức cần thi hành kỷ luật cách chức bí thư cấp ủy. Ở nhiều nước trên thế giới điều này có thể xảy ra khi trong nội bộ đảng có sự cạnh tranh (Nhật Bản), hoặc có sự cạnh tranh, giám sát của đảng đối lập. Nhưng ở Việt Nam không giống như vậy, và trong thực tế sẽ khó xảy ra vì các thành viên chủ chốt của cấp ủy (tức là ủy viên ban thường vụ hay ủy viên ban chấp hành) đều đã được bố trí nắm giữ các chức vụ thủ trưởng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân, nghĩa là phải tuân theo sự điều hành của bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân. Trong trường hợp thủ trưởng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân mâu thuẫn với chủ tịch, thì để đảm bảo nguyên tắc hành chính, họ buộc phải rời khỏi chức vụ, chứ không phải là chủ tịch. Mặt khác, quy định hiện hành của Đảng không cho phép cấp ủy kỷ luật cách chức bí thư mà phải do cấp ủy cấp trên. Nếu thực hiện được điều này phải trải qua quy trình và thủ tục rất phức tạp và mất nhiều thời gian. Do vậy, để cấp ủy không chỉ là cơ quan tham mưu, tư vấn, hỗ trợ cá nhân bí thư mà có thực quyền giám sát, kiểm soát bí thư thì phải sửa đổi thể chế cho phép trong cấp ủy có sự cạnh tranh công khai trong cấp ủy; mặt khác, cho phép chính cấp ủy chứ không phải cấp ủy cấp trên, có quyền kỷ luật cách

chức bí thư và đề cử người khác làm bí thư để giới thiệu làm chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Khó khăn thứ hai, tại Hội đồng nhân dân có sự phản đối tới mức đạt được sự thống nhất bãi nhiệm chủ tịch Ủy ban nhân dân. Ở nhiều nước đa đảng cạnh tranh, điều này có thể xảy ra, song ở Việt Nam chưa xảy ra bao giờ (nếu xảy ra điều này thì Hội đồng nhân dân đã thể hiện quyền lực của mình như Hiến pháp quy định và đó là biểu hiện của dân chủ đáng khuyến khích). Song trong trường hợp này, chúng ta cấp ủy đảng không còn là cơ quan lãnh đạo toàn diện ở địa phương, có quyền lực chính trị cao nhất ở địa phương như Điều 4 của Hiến pháp và Điều lệ Đảng quy định nữa mà quyền lực chính trị chỉ còn là cá nhân bí thư.

Để Hội đồng nhân dân có thể bãi nhiệm chủ tịch Ủy ban nhân dân - bí thư cấp ủy, thì phải sửa đổi về thể chế. Một mặt, thành viên của Hội đồng nhân dân phải độc lập với thành viên của Ủy ban nhân dân, tức là phần lớn thành viên của Hội đồng nhân dân không là cấp dưới và phụ thuộc vào chủ tịch Ủy ban nhân dân để họ có thể bỏ phiếu bãi nhiệm chủ tịch Ủy ban nhân dân khi cần thiết. Ngược lại, nếu Hội đồng nhân dân chỉ có quyền kiểm soát chủ tịch Ủy ban nhân dân một cách hạn chế, nghĩa là chỉ có quyền tư vấn, giám sát, chất vấn đối với chủ tịch Ủy ban nhân dân mà không thể bãi nhiệm chủ tịch Ủy ban nhân dân - tức tỉnh trưởng hay huyện trưởng thì phải sửa đổi các quy định trong Hiến pháp và

các văn bản luật pháp hiện hành liên quan tới quyền hạn của Hội đồng nhân dân trong mối quan hệ với Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Như vậy, sẽ cần hai sự sửa đổi về mặt thể chế để giải quyết vấn đề khó khăn trong mối quan hệ giữa cấp ủy, Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân để mô hình bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân có thể vận hành thuận lợi trong thực tế.

Vấn đề khó khăn thứ hai cần phải được trả lời là, ngoài cấp ủy và Hội đồng nhân dân, có thể có sự kiểm soát bên ngoài nào đối với bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân? Đây là chức vụ có quyền lực rất lớn ở mỗi địa phương bởi vừa đứng đầu cấp ủy lãnh đạo về chính trị, vừa đứng đầu cơ quan hành chính - hành pháp của địa phương. Nếu không có sự giám sát, kiểm soát từ bên ngoài thì khó hạn chế được quyền lực của người đứng đầu này.

Để giám sát, kiểm soát từ bên ngoài, chỉ có thể bằng cơ quan tư pháp, tổ chức quần chúng và báo chí - truyền thông. Điều này ở nhiều nước trên thế giới là chuyện bình thường, khi các thể chế này mang tính độc lập cao với cơ quan hội đồng địa phương và cơ quan hành chính - hành pháp. Tuy nhiên, ở Việt Nam, theo nguyên tắc tổ chức chính quyền được Hiến pháp và các đạo luật về tổ chức nhà nước quy định, đặc biệt là nguyên tắc cấp ủy đảng lãnh đạo toàn diện ở địa phương thì không có sự độc lập của các tổ chức này. Các cơ quan

tòa án, viện kiểm sát, công an và các cơ quan báo chí - truyền thông, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội của địa phương đều đặt dưới sự lãnh đạo về mặt đảng của cấp ủy địa phương, trực tiếp là ban thường vụ, bí thư, phó bí thư cấp ủy.

Như vậy, việc kiểm soát quyền lực tại địa phương đối với bí thư đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân dù là từ trong bộ máy đảng, chính quyền hay từ phía Mặt trận Tổ quốc, đoàn thể và báo chí của địa phương là không khả thi và chỉ có thể từ cấp trung ương. Tuy nhiên, nếu việc kiểm soát trong phạm vi thí điểm ở một hay một số địa phương thì trung ương có khả năng, nhưng nếu mô hình này thực hiện ở tất cả 63 địa phương trong cả nước thì hầu như không thể. Đó là điều cần cân nhắc khi muốn áp dụng một cách phổ biến mô hình này.

Vì vậy, để có sự giám sát, kiểm soát từ bên ngoài bởi các tổ chức, cơ quan mang tính độc lập hơn với cấp ủy đảng địa phương, cần phải thay đổi thể chế, sửa đổi những quy định có liên quan của Hiến pháp và Điều lệ Đảng. Để giữ ổn định Hiến pháp và Điều lệ Đảng hiện hành, nhưng vẫn bảo đảm có thể chế đồng bộ cho thí điểm mô hình bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân, rất cần có quy định riêng về chính trị, hành chính cho các địa phương thực hiện thí điểm mô hình này.

Tóm lại, thực hiện thí điểm mô hình bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch Ủy ban nhân dân sẽ cho phép và

cần thiết hợp nhất các ban tham mưu, giúp việc của cấp ủy với cơ quan chuyên môn của ủy ban giúp cho việc tinh gọn tổ chức, bộ máy của cấp ủy đảng và chính quyền, tạo khả năng nâng cao hiệu quả lãnh đạo của cấp ủy đảng, hiệu lực quản lý, điều hành của người đứng đầu cơ quan hành chính - hành pháp địa phương, nghĩa là về mặt *hành chính và kinh tế*, có thể thấy trước hiệu quả.

Song về *mặt chính trị* mô hình này đòi hỏi sự thay đổi nhiều về thể chế chính trị và pháp lý hiện hành. Nếu áp dụng cho tất cả các tỉnh, thành phố trong toàn quốc đương nhiên sẽ đòi hỏi sự thay đổi thể chế mang tính vĩ mô và phức tạp hơn nhiều so với địa phương.

Từ sự phân tích các mô hình và phương án có thể thí điểm hợp nhất trên, có thể đi đến kết luận: để tránh sự pha trộn, thiếu lôgic trong thực hiện thí điểm, Trung ương Đảng cần khẳng định về ba mô hình cơ bản và trên tinh thần tự nguyện của các địa phương, trung ương lựa chọn, giao cho mỗi địa phương nhất định thực hiện thí điểm một mô hình cụ thể.

Căn cứ vào thực tiễn hiện nay, có thể chọn và giao tỉnh Quảng Ninh, An Giang thực hiện thí điểm mô hình bí thư - chủ tịch Ủy ban nhân dân; Long An và một số tỉnh khác thực hiện thí điểm mô hình bí thư - chủ tịch Hội đồng nhân dân; các tỉnh còn lại thực hiện thí điểm mô hình bí thư không kiêm nhiệm chủ tịch Hội đồng nhân dân hoặc chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Nếu thực hiện đồng thời và đồng bộ ba mô hình như trên thì sau khoảng từ 3-4 năm có thể tổng kết, so sánh, rút kinh nghiệm để lựa chọn một mô hình duy nhất áp dụng chung trong cả nước. Điều này sẽ làm cho sự đổi mới hệ thống chính trị trong các địa phương cả nước thực sự trật tự, có kiểm soát, đỡ tốn kém, lãng phí không cần thiết.

3. Các giải pháp bảo đảm và khuyến khích thực hiện thí điểm

Thí điểm thành công phụ thuộc vào những điều kiện đồng bộ và tương xứng. Đó là những điều kiện cần và đủ để mô hình thí điểm vận hành một cách “tự nhiên”, bộc lộ đầy đủ mặt ưu điểm và nhược điểm của nó. Để có được những điều này, mỗi cấp, mỗi cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm phải thực hiện các công việc cụ thể mà nếu thiếu thì việc thực hiện thí điểm không hoặc khó thành công. Có thể coi đó là các giải pháp mang tính bảo đảm sau:

a) Tạo bầu không khí thuận lợi cho việc thí điểm

Hiện nay, mặc dù Đảng đã khuyến khích, song việc thực hiện thí điểm hợp nhất ở các địa phương có không ít khó khăn, trước hết về tư tưởng, tâm lý người có trách nhiệm bản khoản không chỉ vì động chạm đến quyền lợi của mình, mà trước hết chưa tin tưởng vào lợi ích xã hội của nó, lại càng chưa rõ phương án cụ thể nào có thể thực hiện.

Vì vậy, trước hết trung ương và các địa phương tự nguyện thực hiện thí điểm cần quán triệt tới cán bộ, đảng viên sự cần thiết phải thí điểm, những vướng mắc, khó khăn có thể gặp phải, sự cần thiết phải có thái độ bình tĩnh, khách quan, khoa học, nghiêm túc trong việc thực hiện thí điểm.

Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư cần thảo luận về sự cần thiết thí điểm và ra văn bản tạo sự thống nhất, quyết tâm từ bên trên. Theo đó, các tỉnh ủy thực hiện thí điểm cũng cần thảo luận và ra nghị quyết tạo sự đồng thuận và quyết tâm ở địa phương.

Cần phải truyền thông rộng rãi chủ trương của Đảng tới các tầng lớp nhân dân, nhất là ở các địa phương thực hiện thí điểm để tạo sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân, sự giám sát và đánh giá khách quan của các tổ chức, đoàn thể trong quá trình thực hiện thí điểm. Việc thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan không phải là việc riêng của hệ thống chính trị - hành chính mà ảnh hưởng tới xã hội, tới người dân. Do vậy, sự đồng thuận trong đội ngũ cán bộ, đảng viên và các tầng lớp nhân dân là cần thiết.

Hơn nữa, cần làm cho cán bộ, đảng viên và nhân dân có thái độ bình tĩnh, tin tưởng vào Trung ương Đảng và cấp ủy đảng địa phương thực hiện thí điểm một cách trọn vẹn. Nếu việc thí điểm chưa đủ thời gian và các điều kiện cần thiết để bộc lộ ưu điểm đã có ý kiến phê phán, thậm chí đòi thay đổi, sẽ khiến

đội ngũ cán bộ phân tâm, khó tiến hành thí điểm đến triệt để.

b) Thành lập cơ quan thường trực theo dõi và chỉ đạo việc thí điểm trong toàn quốc

Việc thí điểm dù thực hiện ở một địa phương cũng cần được quan tâm, theo dõi, chỉ đạo để kịp thời uốn nắn từ trung ương. Hơn nữa, trong cả nước đã có một số địa phương thể hiện mong muốn được thực hiện thí điểm và đã có những bước đi ban đầu. Do vậy, đã đến lúc Trung ương cần thành lập một tổ chức có đủ tư cách, thẩm quyền, khả năng theo dõi, chỉ đạo việc thí điểm trong cả nước. Mô hình của tổ chức có thể là Ban chỉ đạo như nhiều ban chỉ đạo đã được thành lập, với tên gọi chung là Ban chỉ đạo cải cách chính trị - hành chính. Ban này có thể được chuyển đổi và bổ sung từ Ban chỉ đạo cải cách hành chính đã có do một lãnh đạo cấp cao của Đảng đứng đầu.

Ban chỉ đạo cần có cơ quan thường trực (có thể giao cho Ban Tổ chức Trung ương) có nhiệm vụ theo dõi, tham mưu với ban chỉ đạo những quyết định cần thiết đối với các địa phương và các cơ quan nghiên cứu, đào tạo - bồi dưỡng cán bộ, cơ quan tuyên truyền, kiểm tra... để giúp cho các địa phương thực hiện thí điểm được thuận lợi.

Căn cứ vào yêu cầu của địa phương, các tỉnh thực hiện thí điểm cũng có thể thành lập ban chỉ đạo để theo

dõi, chỉ đạo, hướng dẫn cấp dưới thực hiện thí điểm trong một thể thống nhất, đồng bộ từ tỉnh đến huyện, xã.

c) Xây dựng thể chế đồng bộ (về pháp luật và quy định của Đảng) cho các địa phương thực hiện thí điểm

Thực hiện thí điểm nghĩa là làm thử những điều ngoài, thậm chí trái với khuôn khổ thể chế hiện hành. Thể chế hiện hành được tạo bởi những quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức chính quyền địa phương và các quy định khác liên quan. Đó cũng là những quy định của Điều lệ Đảng và những văn bản khác của Trung ương, Bộ Chính trị. Các văn bản đó quy định vị trí, chức năng, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cơ quan, tổ chức và chức danh; quy định trình tự, thủ tục ban hành quyết định...

Để các địa phương yên tâm thực hiện thí điểm không lo vi phạm Hiến pháp, pháp luật, Điều lệ và các quy định của Đảng thì Trung ương cần ban hành những văn bản có tính pháp lý tạo thành thể chế cần thiết cho thí điểm. Các văn bản một mặt khẳng định những điều có tính nguyên tắc, đồng thời trao quyền hạn cho các địa phương trong việc lựa chọn phương án hợp lý. Kết luận số 34-KL/TW của Bộ Chính trị về các mô hình thí điểm được ban hành ngày 7/8/2018 là đúng đắn và rất cần thiết. Ngày 18/9/2018, Ủy ban Thường vụ Quốc hội

đã thông qua dự thảo Nghị quyết về việc thực hiện thí điểm hợp nhất ba cơ quan văn phòng là: Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành một cơ quan văn phòng chung ở 10 tỉnh, thành phố, với thời gian thí điểm một năm từ tháng 1/2019 đến tháng 12/2019. Tuy nhiên, đó mới chỉ là những ý kiến ban đầu, hơn nữa việc thí điểm hợp nhất ba văn phòng này theo phương án hợp lý nhất, nên căn cứ vào mô hình lãnh đạo của tỉnh.

Đã đến lúc cần ban hành nghị quyết của Trung ương Đảng hoặc ít nhất là nghị quyết của Bộ Chính trị về tiến hành thí điểm hợp nhất một số cơ quan và chức danh đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ. Về phía Nhà nước, Quốc hội ban hành luật về thí điểm, ít nhất là Chính phủ ban hành nghị định (hoặc nghị quyết) về thí điểm.

Điều mấu chốt nhất trong việc xây dựng thể chế phục vụ việc thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan là phải đồng bộ theo mỗi mô hình lãnh đạo, trong đó có sự khác nhau về thẩm quyền, trách nhiệm và mối quan hệ giữa người đứng đầu cấp ủy với ban chấp hành, giữa người đứng đầu cơ quan hành chính - hành pháp ở địa phương (Ủy ban nhân dân) với cơ quan đại diện nhân dân (Hội đồng nhân dân). Những quy định một mặt phải bảo đảm cho người đứng đầu thể hiện được vai trò cá nhân nhưng cũng phải chịu trách nhiệm cá nhân; có quyền hạn đủ lớn nhưng cũng bị giám sát và kiểm soát

quyền lực kịp thời. Về phía các cơ quan hoạt động theo nguyên tắc tập thể như cấp ủy hay Hội đồng nhân dân, một mặt có vai trò giám sát, kiểm soát, song không kìm hãm vai trò của người đứng đầu cơ quan hành chính - hành pháp ở địa phương.

Trong các phương án hợp nhất khả thi thuộc ba mô hình lãnh đạo cần thí điểm, để bảo đảm sự kiểm soát đối với người đứng đầu, không chỉ cần đến cấp ủy, Hội đồng nhân dân, mà cần đến vai trò độc lập của cơ quan tư pháp, cơ quan bảo vệ pháp luật khác như công an, viện kiểm sát cũng như vai trò độc lập của tổ chức, đoàn thể chính trị - xã hội ở địa phương, chẳng hạn Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn, Hội Nông dân. Do vậy, cũng cần có những quy định khác so với thể chế hiện hành về các cơ quan, tổ chức này.

Xây dựng thể chế đồng bộ là xây dựng thể chế để thực hiện đồng thời ở cả cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã trong một tỉnh theo một mô hình nhất định. Vì vậy, việc xây dựng văn bản cần tính tới sự khác nhau về bộ máy và mối quan hệ trong bộ máy ở mỗi cấp.

Xây dựng thể chế đồng bộ còn bao hàm việc nghiên cứu, thiết kế bộ công cụ đánh giá hiệu quả của việc thực hiện thí điểm. Việc đánh giá phải bao hàm các mặt chính trị, hành chính, kinh tế. Nhưng thế nào là hiệu quả chính trị cần phải được cụ thể hóa, cũng như vậy hiệu quả hành chính, hiệu quả kinh tế cần phải được cụ thể hóa, có thể định lượng được. Đó là công cụ để các địa

phương thí điểm tự đánh giá và xã hội đánh giá một cách khách quan, công bằng.

Để có được thể chế đồng bộ, rất cần có sự phối hợp nghiên cứu của các chuyên gia của Đảng và chuyên gia chính trị, pháp lý khác. Chỉ có Ban Chỉ đạo Trung ương mới đủ thẩm quyền tập hợp, giao nhiệm vụ, đặt hàng cho các chuyên gia trong việc nghiên cứu, đề xuất, thiết kế nên thể chế như vậy. Hiện nay, hầu như các địa phương thực hiện thí điểm chưa có được thể chế đồng bộ nên còn nhiều lúng túng, mò mẫm.

d) Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ phục vụ việc thí điểm ở các địa phương

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ đã được Đảng thực hiện thường xuyên qua việc mở các hệ lớp đào tạo, bồi dưỡng lý luận chính trị và quản lý nhà nước ở các địa phương cho các đối tượng từ cấp tỉnh đến huyện, xã. Qua đó chuẩn bị nguồn cán bộ cho cấp ủy các cấp, lựa chọn người đứng đầu cấp ủy, các ban của cấp ủy, người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương.

Tuy nhiên, thực tiễn ở nhiều tỉnh đã và chuẩn bị thực hiện thí điểm cho thấy không dễ tìm được nhân sự có đủ điều kiện (bao gồm trình độ, năng lực lãnh đạo - quản lý, uy tín, sức khỏe) để đứng đầu các mô hình thí điểm. Việc tìm được người hội đủ các tiêu chuẩn để đảm đương được nhiệm vụ của người đứng đầu cấp ủy đồng thời là người đứng đầu Ủy ban nhân dân cấp xã đã khó,

đứng đầu cấp huyện lại khó hơn và đứng đầu một tỉnh lại càng khó. Cũng như vậy, một người vừa lãnh đạo một ban của cấp ủy đồng thời lãnh đạo một cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân (ví dụ trưởng ban Tuyên giáo đồng thời là thủ trưởng cơ quan thông tin - truyền thông của chính quyền, chủ nhiệm Ủy ban kiểm tra của cấp ủy đồng thời là chánh Thanh tra của chính quyền) đòi hỏi sức khỏe, sự hiểu biết, năng lực lãnh đạo, điều hành tốt. Đương nhiên, nếu ở cấp tỉnh thì sẽ khó khăn hơn nhiều ở cấp huyện vì khối lượng công việc lớn hơn rất nhiều.

Điều đó đòi hỏi phải có các lớp đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ đảm đương các chức danh lãnh đạo trên. Các cơ sở đào tạo - bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo quản lý ở các cấp (từ Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Học viện Hành chính quốc gia tới các trường cán bộ các tỉnh) cùng với cơ quan tham mưu về tổ chức cán bộ từ trung ương đến cấp tỉnh phải phối hợp thực hiện nhiệm vụ này cho các địa phương đang và sẽ thí điểm. Chương trình bồi dưỡng phải phù hợp với từng mô hình thí điểm được thực hiện ở địa phương. Ví dụ, với tỉnh thực hiện thí điểm mô hình bí thư đồng thời là tỉnh trưởng (ở cấp huyện đồng thời là huyện trưởng) thì phải bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng lãnh đạo, điều hành cho chức vụ đó. Với tỉnh thực hiện thí điểm mô hình bí thư đồng thời là chủ tịch Hội đồng nhân dân tỉnh (hoặc huyện) thì phải bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng tương

xúng... Như vậy, phải thay đổi cách thức đào tạo, bồi dưỡng và nội dung chương trình sao cho đáp ứng được yêu cầu thực tiễn của các địa phương, tránh đào tạo, bồi dưỡng tràn lan, gây lãng phí mà vẫn không đáp ứng yêu cầu của các địa phương.

Để có thể bắt tay vào thực hiện thí điểm được nhanh chóng, có nhân sự sẵn sàng, đòi hỏi việc xây dựng chương trình bồi dưỡng và mở lớp bồi dưỡng phải khẩn trương, có trọng tâm, trọng điểm. Chỉ có Ban Chỉ đạo Trung ương mới có đủ thẩm quyền tập hợp, chỉ đạo các học viện, nhà trường, cơ quan và địa phương phối hợp thực hiện công việc này.

d) Xây dựng chính sách đãi ngộ và bố trí nguồn lực tài chính cần thiết

Việc thí điểm hợp nhất chức danh, hợp nhất cơ quan cần có nguồn tài chính và chính sách phù hợp. Trước hết là chính sách đãi ngộ đối với người rời khỏi chức vụ để tạo thuận lợi cho việc hợp nhất. Tiếp theo là chính sách đãi ngộ đối với người sẽ đảm đương chức vụ hợp nhất với khối lượng nhiệm vụ sẽ nặng nề hơn, quyền hạn nhiều hơn. Để bảo đảm họ “không cần, không muốn tham nhũng” thì phải có chế độ lương phù hợp hơn so với mặt bằng chung của xã hội và địa phương. Điều này cần phải có nguồn tài chính phù hợp.

Mặt khác, việc hợp nhất cơ quan cũng đòi hỏi một nguồn tài chính nhất định phục vụ cho cơ sở vật chất,

điều kiện làm việc. Nếu thực hiện đồng bộ việc thí điểm ở tất cả các cấp trong địa phương (từ tỉnh xuống huyện) thì nguồn tài chính cần có lại càng nhiều hơn. Các địa phương có nguồn thu ngân sách dồi dào thì có điều kiện thực hiện thí điểm thuận lợi hơn, nếu địa phương không đủ thì phải được trung ương hỗ trợ.

Vì vậy, nên lựa chọn và quyết định tổ chức thực hiện thí điểm trước tiên ở các địa phương có nguồn thu dồi dào, có thể tự chủ được ngân sách của tỉnh.

e) Giải pháp khuyến khích

- Khuyến khích về tinh thần

Thực hiện thí điểm không phải là việc làm bắt buộc đối với tất cả các địa phương mà là sự tự nguyện của địa phương với sự chấp thuận của trung ương. Đó là sự tự đổi mới của địa phương, trong đó cần ý thức trách nhiệm cao của đội ngũ cán bộ lãnh đạo các địa phương trước vận mệnh của đất nước, cần quyết tâm cao và năng lực tổ chức tốt của các tập thể và cá nhân lãnh đạo ở địa phương. Chỉ riêng ý thức đổi mới đã đáng được hoan nghênh. Trung ương Đảng, Quốc hội, Chính phủ cần có hình thức khen thưởng, tuyên dương tinh thần và kết quả đổi mới của cấp ủy và chính quyền các địa phương, khen thưởng và tuyên dương đối với các cá nhân điển hình trong thực hiện thí điểm. Điều này lại càng cần thiết đối với các địa phương không có điều kiện thuận lợi (chẳng hạn ngân

sách hạn hẹp) nhưng có quyết tâm thực hiện thí điểm và đạt hiệu quả tốt.

- Khuyến khích về vật chất

Bên cạnh khuyến khích về tinh thần, cần có khuyến khích về vật chất. Với các địa phương có thể tự chủ được ngân sách, cần quy định mức địa phương được hưởng sau khi đã tiết kiệm chi. Hình thức khen thưởng về vật chất tốt nhất là bằng công trình phúc lợi cho địa phương.

Đối với đội ngũ cán bộ, công chức địa phương, việc khuyến khích bằng chính sách lương, thưởng cũng cần thiết. Có thể giao cho các địa phương đã thực hiện thí điểm đạt được hiệu quả cao, nhất là về kinh tế, được quyền thực hiện chế độ lương và phúc lợi cao hơn đối với cán bộ ở các địa phương khác.

KẾT LUẬN

Hợp nhất một số cơ quan và chức danh đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ là một chủ trương mang tính thí điểm của Đảng, đặt chung trong bối cảnh đổi mới hệ thống chính trị của cả nước nhằm đáp ứng yêu cầu tăng cường năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của Đảng, phát triển đất nước trong bối cảnh mới.

Từ việc nghiên cứu lý luận của C. Mác, V.I. Lênin và của Đảng ta về đảng cộng sản, về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đặc biệt là những tìm tòi đổi mới hệ thống chính trị trong hơn 30 năm qua; từ nghiên cứu kinh nghiệm của các nước có mô hình hệ thống chính trị giống Việt Nam, cũng như thí điểm bước đầu ở một số địa phương gần đây, chúng ta có thể khẳng định sự cần thiết của việc đề ra chủ trương thí điểm. Song để đánh giá tính đúng đắn và hiệu quả của việc thực hiện các mô hình thí điểm, cần thống nhất về tiêu chí trên cả ba phương diện chính trị, hành chính, kinh tế.

Từ kinh nghiệm của việc thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân cấp huyện, quận, phường và thực tiễn thực hiện chủ trương thí điểm ở nhiều tỉnh trong cả nước hiện

nay, chúng ta cần có sự *thay đổi cách thực hiện thí điểm*. Cách tốt nhất là chỉ chọn một số tỉnh thực hiện thí điểm trong môi trường đồng bộ về thể chế, theo một trong ba mô hình cụ thể. Trên cơ sở thực hiện đồng bộ, nhất quán trong mỗi tỉnh một mô hình nhất định, sau khoảng thời gian từ 3-4 năm và đánh giá theo một thước đo thống nhất, sẽ so sánh, lựa chọn phương án tốt nhất để áp dụng chung trong toàn quốc.

Để việc thí điểm đạt kết quả, cần thực hiện các giải pháp cụ thể phân rõ trách nhiệm, quyền hạn của trung ương và địa phương, trong đó có việc thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương, ban hành nghị quyết hoặc văn bản pháp lý cần thiết cho các địa phương thực hiện thí điểm, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ...

TÀI LIỆU THAM KHẢO

* Các công trình nghiên cứu, tài liệu trong nước

1. Vũ Hồng Anh: *Tổ chức và hoạt động của chính phủ một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
2. Vũ Hồng Anh: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 4/2004.
3. Hoàng Chí Bảo: *Một số vấn đề về phương thức lãnh đạo của Đảng trong thời kỳ mới*, Tạp chí Lịch sử Đảng, số 11/2008.
4. Phan Xuân Biên: *Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với cơ quan nhà nước cấp tỉnh, thành (qua thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh)*, Tạp chí Lịch sử Đảng, số 9/2005.
5. Đậu Thế Biểu: *Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị*, Tạp chí Cộng sản, số 4/1991.
6. Trương Quốc Chính: *Quan điểm của Mác, Ăngghen, Lênin về nhà nước xã hội chủ nghĩa và việc vận dụng để xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân*

- ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Triết học, Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Hà Nội, 2008.
7. Vũ Hoàng Công: *Các mô hình hệ thống chính trị trong Chính trị học - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.
 8. Nguyễn Thị Doan: *Tăng cường công tác giám sát trong Đảng*, Tạp chí *Cộng sản*, số 22/2004.
 9. Nguyễn Đăng Dung, Bùi Xuân Đức: *Luật hiến pháp của các nước tư bản*, Nxb. Đại học Tổng hợp Hà Nội, Hà Nội, 1994.
 10. Nguyễn Đăng Dung: *Thể chế tư pháp trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004.
 11. Nguyễn Đăng Dung: *Bàn về cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương*, Tạp chí *Cộng sản*, số 780/2007.
 12. Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Chu Dương: *Lược giải tổ chức bộ máy nhà nước của các quốc gia*, Nxb. Lao động Xã hội, Hà Nội, 2007.
 13. Phạm Thành Dung: *Kinh nghiệm cải cách hành chính của Trung Quốc với tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam*, Tạp chí *Giáo dục lý luận*, số 1/2006.
 14. Nguyễn Bá Dương, Nguyễn Cúc, Đức Uy: *Những vấn đề cơ bản của khoa học tổ chức*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
 15. Nguyễn Bá Dương: *Kinh nghiệm giải quyết mối quan hệ giữa cải cách hành chính và cải cách kinh tế*

- của một số tỉnh, thành ở Trung Quốc, Tạp chí Giáo dục lý luận, số 10/2010.*
16. Đảng Cộng sản Việt Nam - Ban Chấp hành Trung ương: *Tổng kết thực tiễn - lý luận 20 năm đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.
 17. Trâu Đông Đào (Chủ biên): *Báo cáo phát triển kinh tế và cải cách thể chế phát triển Trung Quốc: 30 năm cải cách mở cửa của Trung Quốc (1978-2008)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.
 18. Nguyễn Hữu Đồng: *Vị trí, vai trò của Đảng trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 11/2008.
 19. Nguyễn Hữu Đồng, Ngô Huy Đức: *Nhận thức các khái niệm đảng cầm quyền, đảng lãnh đạo ở nước ta*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 6/2011.
 20. Bùi Xuân Đức: *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007.
 21. Ngô Huy Đức: *Đảng chính trị ở các nước tư bản chủ nghĩa trong Chính trị học - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.
 22. Nhiều tác giả: *Hội thảo lý luận giữa Đảng Cộng sản Việt Nam và Đảng Cộng sản Trung Quốc, xây dựng Đảng cầm quyền, kinh nghiệm của Việt Nam kinh nghiệm của Trung Quốc, Hà Nội, ngày 16 đến ngày 18/02/2004*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.

23. Đoàn Minh Huấn: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền các thành phố trực thuộc trung ương thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa*, Tạp chí Giáo dục lý luận, số 6/2006.
24. Đoàn Minh Huấn: *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo xây dựng, củng cố nhà nước (1986-1996)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.
25. Lê Quốc Hùng: *Thống nhất và phân công phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004.
26. Nguyễn Văn Huyền: *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ (Mô hình tổ chức và hoạt động)*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2007.
27. Nguyễn Văn Kim (Chủ biên): *Tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
28. Phạm Văn Lợi, Hoàng Thị Ngân (Biên dịch): *Thiết chế chính trị và bộ máy nhà nước một số nước trên thế giới*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005.
29. Hà Quang Ngọc: *Cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương*, Tạp chí Cộng sản, số 2/2005.
30. Lê Hữu Nghĩa: *Một đảng cầm quyền với việc phát huy dân chủ*, Tạp chí Cộng sản, số 1/2001.
31. Phùng Hữu Phú, Lê Hữu Nghĩa, Vũ Văn Hiền, Nguyễn Viết Thông (Đồng chủ biên): *Một số vấn đề*

- lý luận - thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam qua 30 năm đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
32. Thang Văn Phúc: *Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Tạp chí *Cộng sản*, số 9/2006.
 33. Thang Văn Phúc, Nguyễn Đăng Thành (Chủ biên): *Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
 34. Tô Huy Rứa (Chủ biên): *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
 35. Đỗ Tiến Sâm (Chủ biên): *Trung Quốc với việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2008.
 36. Võ Kim Sơn: *Cải cách đồng bộ các cơ quan quản lý nhà nước và cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 12/2007.
 37. Lê Minh Thông, Nguyễn Tài Đức (Chủ biên): *Một số vấn đề về cơ sở khoa học của công tác tổ chức trong hệ thống chính trị*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
 38. Lê Minh Thông: *Hoàn thiện mô hình tổng thể bộ máy nhà nước đáp ứng nhu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 23/2010.

39. Hà Thu: *Mô hình ban cán sự, đảng đoàn các cơ quan trung ương và địa phương*, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 12/2009.
40. Đặng Đình Tân (Chủ biên): *Thế chế đảng cầm quyền: một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
41. Nguyễn Đăng Thành, Vũ Hoàng Công, Nguyễn An Ninh (Đồng chủ biên): *Đổi mới bộ máy của Đảng, bộ máy nhà nước trong điều kiện mới*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2017.
42. Phạm Đức Vinh: *Về đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy các ban đảng*, Tạp chí Cộng sản, số 777/2007.
43. Phạm Đức Vinh: *Một số kết quả bước đầu về kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan đảng*, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 1/2009.
44. Đào Trí Úc (Chủ biên): *Cơ chế giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy đảng và nhà nước: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.
45. TS. Trịnh Thị Xuyên: *Kiểm soát quyền lực nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
46. Tài liệu Hội thảo khoa học - thực tiễn: *Nâng cao vị thế, vai trò và trách nhiệm cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam trong tình hình hiện nay* do Tạp chí Cộng sản và Tỉnh ủy Quảng Ninh tổ chức tháng 1/2015.

47. Tài liệu Hội thảo khoa học - thực tiễn: *Đổi mới phương thức, nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng gắn liền với tình hình bộ máy, biên chế ở tỉnh Quảng Ninh* do Tỉnh ủy Quảng Ninh và Ban Chủ nhiệm đề tài KX.04.04/11-15 tổ chức tháng 11/2014.
48. Báo cáo của Huyện ủy Tiên Yên, Quảng Ninh, tháng 7/2018.
49. Tỉnh ủy An Giang: *Chương trình hành động*, ngày 19/4/2018.

*** Các công trình nghiên cứu, tài liệu nước ngoài**

50. Carl Thayer: *Renovation and Vietnamese Society: The Changing Roles of Government and Administration in Doi Moi: Vietnam's Renovation Policy and Performance* (Đổi mới và xã hội Việt Nam: Thay đổi vai trò của Chính phủ và Quản lý trong Đổi mới: Chính sách và hiệu quả đổi mới của Việt Nam).
51. Carl Thayer: *The Regularization of Politics: Continuity and Change in the Party's Central Committee, 1951-1986 in Postwar Vietnam* (Quy chuẩn hóa chính trị: Tính liên tục và thay đổi trong Trung ương Đảng, 1951-1986 trong Hậu chiến Việt Nam).
52. Carlyle Thayer: *Vietnam and the Challenge of Political Civil Society* (Việt Nam và thách thức của

- xã hội dân sự chính trị), Contemporary Southeast Asia 31: 1 (2009), 1-27, 2009.
53. M. Gainsborough: *Vietnam: Rethinking the State (Việt Nam: Nhìn nhận về Nhà nước)*, London, Zed Books, 2010.
54. P. Gries and S. Rosen: *Chinese Politics: State, Society and the Market (Chính trị ở Trung Quốc: Nhà nước, xã hội và thị trường)*, Hoboken, Routledge, 2010.
55. W. Lam: *The Politicisation of China's Law-enforcement and Judicial Apparatus (Chính trị hóa bộ máy hành pháp và tư pháp ở Trung Quốc)*, China Perspectives (78): 42-51, 2009.
56. Lim M.G Friffiths and S. Sambrook: *Organizational Structure for the twenty-first century (Cấu trúc tổ chức trong thế kỷ XXI)*, Presented at the annual meeting of The Institute for Operations Research and The Management Sciences, Austin, 2010.
57. G. Morgan: *Cách nhìn nhận tổ chức từ nhiều góc độ*, Nxb. Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội, 1994.
58. Ngân hàng Thế giới: *Nhà nước trong thế giới đang chuyển đổi (Báo cáo tình hình phát triển thế giới 1997)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
59. Ngân hàng Thế giới: *Phân cấp ở Đông Á để chính quyền địa phương phát huy tác dụng*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 2005.

60. Okuhira Yasuhiro, Michitshi Takahata, Shigenobu Kishimoto: *Chính trị và kinh tế Nhật Bản*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994.
61. Pugh, D.S. Ed: *Organization Theory (Lý thuyết tổ chức)*, Selected Readings. Harmondsworth: Penguin, 1990.

Các Website:

- <http://chinhphu.gov.vn>
- <http://quochoi.vn>
- <http://quangninh.gov.vn>
- <http://angiang.gov.vn>
- <https://thuvienphapluat.vn>
- <http://binhgiang.gov.vn>
- <https://quangninh.gov.vn>
- <http://baolongan.vn>
- <http://baodongkhai.vn>
- <http://baodanang.vn>
- <http://baoquangnam.vn>
- <http://bacgiang.gov.vn>
- <http://hanoimoi.com.vn>
- <http://baothaibinh.com.vn>

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
 <i>Chương I</i> CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA CHỦ TRƯỞNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT MỘT SỐ CƠ QUAN VÀ CHỨC DANH CỦA ĐẢNG, CHÍNH QUYỀN	
1. Một số khái niệm	7
2. Cơ sở lý luận cho phép hợp nhất cơ quan đảng, nhà nước tương đồng chức năng, nhiệm vụ	17
3. Kinh nghiệm hợp nhất của các nước một đảng cộng sản cầm quyền	38
4. Kết quả thực tiễn sắp xếp, tổ chức lại hệ thống cơ quan đảng và chính quyền ở nước ta từ khi đổi mới tới trước Đại hội XII của Đảng	45
5. Tiêu chí đánh giá sự đúng đắn và hiệu quả của việc hợp nhất	50

Chương II

THỰC TRẠNG THÍ ĐIỂM HỢP NHẤT
MỘT SỐ CHỨC DANH VÀ CƠ QUAN
ĐẢNG, CHÍNH QUYỀN Ở CẤP TỈNH,
HUYỆN - NHỮNG VƯƠNG MẮC
VÀ NGUYÊN NHÂN

63

1. Tình hình triển khai thực hiện chủ trương của Đảng 63
2. Nhận xét thực trạng và các kết quả bước đầu 92
3. Nguyên nhân của thực trạng thí điểm hợp nhất 98
4. Triển vọng thực hiện thí điểm hợp nhất chức danh và cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ trước Đại hội XIII của Đảng 113

Chương III

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP
VÀ CÁC PHƯƠNG ÁN HỢP NHẤT KHẢ THI

120

1. Quan điểm 120
2. Các mô hình và phương án hợp nhất cần thí điểm 126
3. Các giải pháp bảo đảm và khuyến khích thực hiện thí điểm 148

Kết luận 159

Tài liệu tham khảo 161

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội, ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: suthat@nxbctqg.vn

Website: www.nxbctqg.org.vn, Sách điện tử: www.stbook.vn, www.thuviencoso.vn

TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Bộ Nội vụ

TS. Nguyễn Trọng Thừa (Chủ biên)

**CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG THỜI KỲ CÔNG NGHIỆP HÓA,
HIỆN ĐẠI HÓA ĐẤT NƯỚC** (Sách chuyên khảo)

TS. Nguyễn Khánh Ly, TS. Đoàn Văn Dũng (Đồng chủ biên)

**XÂY DỰNG MÔ HÌNH CHÍNH PHỦ NHỎ, XÃ HỘI LỚN - XU HƯỚNG
TRÊN THẾ GIỚI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

ThS. Đậu Công Hiệp, ThS. Mai Thị Mai (Đồng chủ biên)

NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN VỚI ĐẢNG CHÍNH TRỊ VÀ CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI

(Nghiên cứu điển hình một số nước Đông Á
và gợi mở cho Việt Nam)