

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

NGUYỄN VĂN HẬU*

Chính quyền địa phương (CQĐP) cấp tỉnh có vị trí chiến lược với vai trò là cầu nối để triển khai các chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước trên địa bàn, giữ vị trí trung tâm và chi phối hoạt động của CQĐP. Trong xu hướng đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả, CQĐP cấp tỉnh cần có sự hoàn thiện, đổi mới để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, tạo đà cho sự phát triển tại địa phương. Mô hình tổ chức CQĐP cấp tỉnh luôn gắn liền với vấn đề phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ (ĐVHCLT); thể chế, hình thức cấu trúc của Nhà nước và các điều kiện, đặc điểm địa lý, chính trị, kinh tế, văn hóa của từng quốc gia, từng khu vực. Bài viết nghiên cứu một số mô hình tổ chức chính quyền địa phương nói chung, chính quyền địa phương cấp tỉnh nói riêng ở một số quốc gia nhằm rút ra những giá trị tham khảo cho Việt Nam.

1. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương cấp tỉnh ở một số quốc gia trên thế giới

Mô hình tổ chức CQĐP luôn gắn liền với vấn đề phân chia các ĐVHCLT; thể chế, hình thức cấu trúc của Nhà nước và các điều kiện, đặc điểm địa lý, chính trị, kinh tế, văn hóa của từng nước, từng khu vực, vì vậy, nghiên cứu mô hình tổ chức bộ máy nhà nước nói chung, mô hình tổ chức bộ máy CQĐP cấp tỉnh nói riêng ở mỗi nước có sự khác nhau.

a. Liên bang Nga

Hiện nay, ở Liên bang Nga có 3 cấp độ chính quyền¹: chính quyền Liên bang, chính quyền các chủ thể Liên bang và chính quyền của các đơn vị tự quản địa phương. Theo đó, chính quyền Liên bang và chính quyền của các chủ thể Liên bang là bộ phận cấu thành của quyền lực nhà nước. Trong khi đó, chính quyền của các đơn vị tự quản địa phương lại không được là chính quyền nhà nước, không sử dụng quyền lực nhà nước nếu không có ủy quyền.

Mô hình phân chia ĐVHCLT ở Nga được chia làm các cấp sau:

(1) ĐVHCLT cấp 1 (cấp cao nhất - chủ thể Liên bang) gồm: các nước cộng hòa; các vùng; các tỉnh (Oblast) ở Nga không đồng nghĩa với từ tỉnh (Province) trong tiếng Việt mà có nghĩa là vùng rộng lớn, có diện tích lớn hơn rất nhiều và có các tỉnh (province) trong Oblast); các thành phố trực thuộc Liên bang; tỉnh tự trị; khu tự trị thuộc Liên bang. Ở đây, đơn vị này là đơn vị chính trị cấp hai nhưng đồng thời là ĐVHCLT cao nhất ở Liên bang Nga.

(2) ĐVHCLT cấp 2 (cấp quận, huyện, thành phố, khu thuộc chủ thể liên bang...) gồm: các khu tự trị thuộc chủ thể liên bang; các huyện; các quận nội thành, khu của

* PGS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

thành phố thuộc trung ương; các thành phố thuộc chủ thể liên bang (có ý nghĩa chủ thể Liên bang); khu đô thị có ý nghĩa và tầm chủ thể Liên bang; vùng thành phố.

(3) ĐVHCLT cấp 3, gồm: các khu phố trong thành phố cấp huyện; các thành phố thuộc huyện; các khu đô thị thuộc huyện; các khu đô thị thuộc các vùng thành phố và các xã.

Mô hình tổ chức phân chia thành các cấp ĐVHCLT như trên mang ý nghĩa quản lý hành chính chứ không đồng nghĩa với việc tổ chức chính quyền ở địa phương. Đây là điểm khá đặc biệt ở Nga do có mối quan hệ đặc biệt giữa tổ chức đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền tự quản ở địa phương do Nga công nhận và thực hiện quyền tự quản địa phương.

Hiện nay, nước Nga tồn tại song song đa hệ thống pháp luật. Ở cấp cao nhất là hệ thống pháp luật toàn Liên bang Nga; cấp thứ hai là hệ thống pháp luật của các chủ thể Liên bang với các quy chế, hình thức khác nhau; tiếp đến là “hệ thống pháp luật” của các chủ thể chính trị đặc biệt - các đơn vị tự quản địa phương. Chính quyền tự quản do người dân địa phương tự bầu lên và được tổ chức rất đa dạng. Ở hầu hết các đơn vị tự quản, chính quyền tự quản không giống nhau và được kiểm tra, giám sát bởi hệ thống pháp luật của chính quyền Liên bang, của các chủ thể liên bang và các thiết chế quyền lực cũng như xã hội dân sự khác. Để bảo đảm nguồn kinh phí hoạt động, chính quyền tự quản được phân quyền thu thuế và các loại phí, được hạch toán trong phạm vi chức năng, thẩm quyền và ngân sách địa phương. Chính quyền tự quản được giao giải quyết các vấn đề có tính chất, ý nghĩa địa phương và được ủy quyền giải quyết nhiều vấn đề liên quan đến dịch vụ công, thủ tục hành chính ở địa phương.

b. Hoa Kỳ

Tổ chức CQĐP ở Hoa Kỳ là một trong những mô hình áp dụng nguyên tắc phân quyền một cách đặc trưng nhất, mang nhiều

tính tự trị. CQĐP có toàn quyền giải quyết các vấn đề, công việc của địa phương mà không cần có sự bảo trợ của trung ương; địa phương có quyền chọn mô hình tổ chức quyền lực và hoạt động của mình.

Các bang ở Hoa Kỳ (trừ Alaska, Connecticut, Rhode Island) được chia thành các vùng lãnh địa (thường gọi là tỉnh). Cả nước có khoảng 30 nghìn lãnh địa. Hiện nay, ở 21 bang, các tỉnh chia ra thành các đơn vị hành chính cơ sở là xã (town ship) đối với vùng nông thôn. Trong số này còn có các thị trấn (đô thị dưới 2.500 dân). Những đô thị có trên 2.500 dân trở lên đều tách ra khỏi lãnh địa để thành lập đơn vị hành chính tự quản (các thành phố, thị xã gần 19.000 người dân). Ngoài ra, các bang của Hoa Kỳ còn có các trạm hoặc trại (gần 19.000), các khu trường (gần 14,5 nghìn) và các khu đặc biệt (gần 33 nghìn)².

Đơn vị hành chính tự quản ở Hoa Kỳ là các thành phố, thị xã trực thuộc bang và các thị trấn, xã trực thuộc lãnh thổ. Cơ quan quản lý trên các đơn vị hành chính loại này là các hội đồng tự quản hay hội đồng đại diện và một bộ phận chấp hành do hội đồng bầu ra, đứng đầu cơ quan chấp hành là thị trưởng hay quản trị trưởng do dân bầu trực tiếp. Lãnh địa là đơn vị hành chính trung gian, cầu nối giữa bang với cơ sở. Lãnh địa do cơ quan quản lý hành chính gồm các quan chức do Thống đốc bang hoặc Chính phủ bang cử ra và một cơ quan hội đồng do cư dân bầu ra. Đứng đầu các lãnh địa là hội đồng những nhà quan sát gồm 5 thành viên trở lên, do dân cư các trạm, trại là những bộ phận thuộc lãnh địa bầu ra. Phổ biến hơn là hội đồng những thành viên được trao quyền gồm từ 5 - 7 thành viên do toàn cư dân lãnh địa bầu ra. Những trạm, trại nông thôn do hội nghị của những người dân trưởng thành hoặc những người đại diện do họ bầu ra quản lý. Thông thường là những người đại diện gồm từ 3 - 5 người với tư cách là cơ quan chấp hành.

Đứng đầu các vùng trường học hoặc vùng đặc biệt, về nguyên tắc là hội đồng từ 3 - 5

thành viên do dân cư bầu ra hoặc do cơ quan liên bang cử ra. Đứng đầu các thị trấn, thị tứ nhỏ (khoảng 500 người) là hội nghị của cư dân hoặc những đại diện của dân chúng. Có gần 200 thành phố được quản lý bởi các ủy ban do dân bầu ra³. Thành viên của ủy ban đồng thời thực hiện chức năng của hội đồng và của những người đứng đầu các bộ phận cấu thành cơ bản của bộ máy quản lý thành phố. Riêng Thủ đô Washington có quy chế đặc biệt vừa là Thủ đô và là đặc khu liên bang duy nhất của Hoa Kỳ (Washington, D.C, tên chính thức là đặc khu Columbia - District of Columbia còn được gọi là Washington hoặc D.C)⁴. Tại đây không tổ chức cơ quan đại diện do dân bầu như ở các nước khác mà chỉ có một hội đồng gồm 9 người, đứng đầu là thị trưởng do Tổng thống Hoa Kỳ bổ nhiệm. Như vậy, Thủ đô Washington chỉ có một loại cơ quan điều hành hành chính thống nhất trong Thủ đô, không có bất kỳ một cơ quan nào khác.

c. Trung Quốc

Tổ chức bộ máy hành chính địa phương của Trung Quốc được lập ra theo các ĐVH-CLT, gồm có 4 cấp, ở tất cả các cấp đều thành lập Đại hội đại biểu nhân dân do nhân dân trực tiếp bầu nên, còn Chính phủ nhân dân do Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp bầu ra. Trung Quốc hiện có 32 đơn vị hành chính cấp tỉnh (23 tỉnh, 5 khu tự trị, 4 thành phố trực thuộc trung ương)⁵. Việc phân chia các đơn vị hành chính ở Trung Quốc chủ yếu dựa vào truyền thống lịch sử mà không có sự tính toán đến quy mô lãnh thổ, dân số, do đó tỉnh ở Trung Quốc rất lớn, như một quốc gia nếu xét ở quy mô dân số. Dưới cấp tỉnh là cấp khu, cấp thứ ba là cấp huyện và cấp thứ tư là hương, trấn. Chính phủ nhân dân các cấp ở địa phương là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Chính những quy định này tạo nên cơ chế “song trùng trực thuộc” của các Chính phủ địa phương một mặt trực thuộc vào đại hội đại biểu nhân dân

cùng cấp, mặt khác trực thuộc Chính phủ địa phương cấp trên và tất cả chịu sự lãnh đạo thống nhất của Quốc vụ viện Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.

d. Cộng hòa Pháp

Đơn vị hành chính địa phương nước này gồm 3 cấp cơ bản: vùng, tỉnh, xã. Hoạt động quản lý của bộ máy hành chính nhà nước trung ương kéo dài tới tận địa phương thông qua các công sở nhà nước tại địa phương. Với mô hình này các vùng trưởng, tỉnh trưởng là những nhân vật do Tổng thống bổ nhiệm, là người đại diện cho Nhà nước cai quản trên địa bàn lãnh thổ. Đặc điểm chính của mô hình CQĐP ở Pháp là CQĐP bị song trùng giám sát của đại diện chính quyền trung ương và của chính quyền cấp trên. Tỉnh là ĐVHCLT chủ yếu. Thẩm quyền của Hội đồng tỉnh bao gồm các vấn đề như thông qua ngân sách, tổ chức các dịch vụ do tỉnh cung cấp, quản lý tài sản của tỉnh. Hiện nay, cơ quan hành pháp của tỉnh là Chủ tịch Hội đồng tỉnh có nhiệm vụ thi hành các quyết định của Hội đồng, chịu trách nhiệm về quản lý, là người chi phối kinh phí và đứng đầu các tổ chức dịch vụ hành chính - kỹ thuật của tỉnh.

đ. In-đô-nê-xi-a

CQĐP In-đô-nê-xi-a được chia thành 4 cấp: tỉnh (thành phố); huyện (thành phố thuộc tỉnh); xã (thị trấn); làng (phường). Người đứng đầu cấp hành chính và CQĐP là người chấp hành cao nhất của CQĐP và là đại diện của Chính phủ với thẩm quyền điều hành các hoạt động tại địa phương đó.

Tỉnh là cấp thứ nhất của CQĐP. In-đô-nê-xi-a có 34 tỉnh và đặc khu, các tỉnh khác nhau rất lớn về diện tích và dân số. Chính quyền do tỉnh trưởng đứng đầu, được Tổng thống bổ nhiệm trong thời hạn 5 năm theo đề nghị của Hội đồng tư vấn nhân dân tỉnh⁶. Hội đồng tư vấn nhân dân tỉnh làm việc với tỉnh trưởng trong lĩnh vực lập pháp và ngân sách. Tỉnh trưởng có một số các cơ quan giúp việc như: cơ quan kế hoạch hóa của tỉnh, nhằm tư

vấn cho tỉnh trưởng trong công tác kế hoạch, tổ chức và điều phối tất cả kế hoạch trong tỉnh; cơ quan phát triển có trách nhiệm thực hiện các chương trình phát triển, tương tự, cơ quan tài chính có trách nhiệm về ngân sách của tỉnh.

Chính phủ trung ương quản lý cấp tỉnh thông qua các ban. Các ban này báo cáo đồng thời trước bộ chủ quản và tỉnh trưởng. Quan hệ giữa các cơ quan đầu ngành cấp tỉnh và các cơ quan đại diện của các bộ, trên thực tế, thông qua bộ chủ quản. Hệ thống CQĐP In-đô-nê-xi-a hoạt động trên cơ sở các nguyên tắc phân quyền, tản quyền và cùng quản lý. Trong cái cách hành chính hiện nay, Chính phủ In-đô-nê-xi-a đẩy mạnh sự phân quyền thể hiện ở việc chuyển giao một số chức năng của cơ quan trung ương và chính quyền cấp tỉnh cho huyện và thành phố. CQĐP cấp tỉnh nhận thi hành các nhiệm vụ cụ thể cho CQĐP cấp huyện.

e. Vương quốc Thái Lan

Cơ quan hành chính của Thái Lan chia thành 4 cấp: tỉnh, huyện (quận), xã (phường), làng. Sự kết hợp giữa quyền lực trung ương của bộ chủ quản với cơ quan hành chính các cấp có nghĩa là quyền lực của trung ương có thể duy trì ở hầu hết các cấp chính quyền hành chính; CQĐP muốn giải quyết một vấn đề gì cần phải báo cáo với chính quyền trung ương.

(1) *Mô hình hành chính tự quản*: hành chính địa phương Thái Lan có những khu vực đặc biệt, với quyền lực bán tự trị. Các cơ quan này báo cáo tới cơ quan trung ương hoặc cơ quan đặc biệt của chính quyền trung ương về các vấn đề quan trọng. Điều này lý giải những cơ quan này thường được gọi là “hành chính địa phương” hơn là “chính quyền địa phương”. Thái Lan có 5 mô hình quyền lực tự quản địa phương:

(2) *Hành chính Thủ đô Băng-cốc*: hội đồng thành phố là cơ quan lập pháp, các thành viên được bầu ra theo nhiệm kỳ 4 năm.

Họ có quyền bàn bạc về các nhiệm vụ để bảo đảm thực hiện kế hoạch.

(3) *Hành chính thành phố Pattaya*: năm 1978, do mở rộng các khu du lịch, thành phố này được đổi thành khu vực hành chính đặc biệt. Cơ quan hành pháp gồm có 9 thành viên được bầu và 8 thành viên được bổ nhiệm. Chủ tịch cơ quan hành pháp là Thị trưởng thành phố - người được tuyển chọn trong số thành viên đó với nhiệm kỳ là 2 năm⁷.

(4) *Cơ quan quyền lực hành chính tỉnh tự quản*: cơ quan này được thành lập ở những tỉnh và thành phố tự trị, được gọi là Hội đồng. Nhiệm vụ chủ yếu của Hội đồng là điều hành và quản lý những hoạt động hành chính trong tỉnh.

(5) *Chính quyền tự quản vùng*: được phân ra 3 cấp: thành phố, thị trấn và xã. Sự phân chia đó phù hợp với mật độ dân số và nguồn thu nhập của địa phương. Chính quyền tự quản gồm 2 cơ quan: cơ quan chịu trách nhiệm lập pháp và cơ quan hành pháp.

(6) *Tổ chức bộ máy hành chính huyện tự quản*: đây là một tổ chức trong hệ thống Hội đồng do dân bầu và được cơ quan trung ương bổ nhiệm; hoạt động của CQĐP gồm việc vệ sinh môi trường, ngăn ngừa dịch bệnh...

2. Một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

Nghiên cứu mô hình tổ chức CQĐP và chính quyền cấp tỉnh ở một số nước trên thế giới, có thể rút ra một số nhận xét sau:

Thứ nhất, mỗi quốc gia có những đặc điểm khác nhau về điều kiện địa lý, kinh tế, tự nhiên, văn hóa, truyền thống... nên không có một mô hình chung thống nhất cho CQĐP nói chung, CQĐP cấp tỉnh nói riêng. Mỗi nước đều có mô hình tổ chức CQĐP khác nhau và thậm chí có sự đa dạng cách thức tổ chức CQĐP ở cùng một cấp theo hướng phân biệt rõ chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn⁸.

Thứ hai, mô hình tổ chức CQĐP một số nước trên thế giới được tổ chức rất đa dạng, tùy thuộc vào quan điểm chính trị của các

nhà quản lý và cách thức áp dụng nguyên tắc tổ chức CQĐP. Mô hình tổ chức CQĐP trên thế giới vừa bảo đảm sự thống nhất của quốc gia, vừa nhằm bảo đảm thực hiện một cách tốt nhất quyền lợi của dân cư địa phương. Vì vậy, việc quản lý và tổ chức CQĐP, gồm: quản lý của chính quyền trung ương và quản lý của chính quyền tự quản địa phương.

Thứ ba, trong bộ máy chính quyền, cấp tỉnh được coi là cấp có vai trò quan trọng trong việc kết nối giữa nhà nước ở trung ương với địa phương. Vì vậy, cùng với sự phân chia quyền lực, phân cấp theo chiều dọc thì ngày càng có sự coi trọng sự tự quản của CQĐP, tăng cường trao quyền cho CQĐP nhằm để cho CQĐP tự quyết định những vấn đề cơ bản liên quan đến đời sống của người dân ở địa phương.

Thứ tư, tổ chức bộ máy CQĐP của các nước có xu hướng dựa trên sự phân chia quyền lực theo nguyên tắc pháp quyền; đề cao tính đại diện của CQĐP (nhất là cấp tỉnh với vai trò là cấp trung gian giữa trung ương và địa phương) của Nhân dân, thực hiện phân quyền mạnh hơn cho địa phương và tăng cường sự giám sát của các cơ quan nhà nước cấp trên.

Thứ năm, ở một số quốc gia, nông thôn được tách biệt khỏi đô thị nên trong một cấp ĐVHCLT thường thường không có sự chồng chéo, đan xen giữa tính chất nông thôn và tính chất đô thị. Vì vậy, mô hình tổ chức chính quyền nông thôn được xác định có những nét khác biệt nhất định so với chính quyền đô thị.

Thứ sáu, trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay, để thực hiện tốt các nhiệm vụ của CQĐP, đòi hỏi CQĐP, đặc biệt là cấp tỉnh phải tự đổi mới cách điều hành và quản lý đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả.

3. Kết luận

Từ những kinh nghiệm trong tổ chức bộ máy CQĐP nói chung, CQĐP cấp tỉnh nói

riêng, có thể thấy rằng, ở nước ta, việc hoàn thiện mô hình bộ máy chính quyền cấp tỉnh cần có sự đa dạng về mô hình tổ chức phù hợp với mỗi địa bàn quản lý (chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn ở cấp tỉnh); đáp ứng yêu cầu của nền hành chính hiện đại trong nhà nước pháp quyền; bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải thực sự phải là nơi để Nhân dân thực hiện được quyền làm chủ thực sự của mình; thu hút Nhân dân thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội một cách trực tiếp và gián tiếp.

Bên cạnh đó, cần tăng cường sự phân cấp, ủy quyền của các cơ quan nhà nước trung ương cho bộ máy chính quyền cấp tỉnh, đồng thời bộ máy chính quyền cấp tỉnh cần phát huy tính tự chủ, thực hiện giám sát đối với các cơ quan cấp dưới trong việc thực hiện thống nhất quyền lực nhà nước tại địa phương. Mọi sự thay đổi của mô hình tổ chức CQĐP đều phải hướng đến mục tiêu đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả □

Chú thích:

1. Mai Văn Thắng. *Bàn về tự quản địa phương ở Nga*. Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Chuyên san Luật học số 2/2016, tr. 68 - 75.

2, 3. Trịnh Tuấn Thành. *Hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Luận án tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2015, tr. 39, 40.

4. *Washington, D.C.* <https://vi.wikipedia.org>, truy cập ngày 05/9/2002.

5, 6. Trung tâm Nghiên cứu khoa học và thông tin trực thuộc Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ. *Về mô hình tổ chức bộ máy hành chính của các nước trên thế giới*. H. NXB Chính trị quốc gia, 1994, tr. 79, 82.

7. *Tìm hiểu về chính quyền địa phương Thái Lan và một số gợi mở trong xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam*. <https://www.quanlynhanuoc.vn>, ngày 25/10/2019.

8. Nguyễn Kim Thoa. *Tìm hiểu về chính quyền địa phương các cấp*. H. NXB Tư pháp, 2005, tr. 173.