

SỰ ĐA DẠNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở TRUNG QUỐC

NGUYỄN SƠN BÁCH*

Bài viết khái quát về chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh của Trung Quốc, bao gồm: các đơn vị hành chính cấp tỉnh thông thường, các khu tự trị dân tộc, đặc khu hành chính Hồng Kông, Ma Cao. Qua đó thấy được sự đa dạng trong chế độ địa phương và làm rõ hơn học thuyết “một quốc gia, hai chế độ” của Trung Quốc.

Từ khóa: Chính quyền cấp tỉnh; khu tự trị; đặc khu hành chính; Trung Quốc.

The article provides an overview of the local government at provincial-level administrative divisions in China, including provinces, autonomous regions, municipalities, and special administrative regions like Hong Kong and Macau. Thereby, it can be seen the diversity in local regimes and the clarity in the model “one nation, two regimes” of China.

Keywords: Provincial-level government; autonomous region; municipality; special administrative region; China.

NGÀY NHẬN: 12/12/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 03/02/2024

NGÀY DUYỆT: 18/3/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.338.2024.811>

1. Khái quát chung

Theo *Hiến pháp* của Trung Quốc năm 1982, Trung Quốc là nhà nước đơn nhất, bộ máy nhà nước được phân thành bốn cấp: trung ương, tỉnh, huyện và hương (xã). Chính quyền địa phương cấp 1 (ngay dưới trung ương) bao gồm: tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương. Hiện nay, Trung Quốc có tổng cộng 34 đơn vị hành chính cấp 1 (cấp tỉnh)¹. Đơn vị cấp tỉnh còn có đặc khu hành chính là một thiết chế đặc biệt trong tổ chức bộ máy nhà nước Trung Quốc, xuất phát từ học thuyết “một quốc gia, hai chế độ”. Các đặc khu hành chính bao gồm: Hồng Kông, Macao.

Tổ chức bộ máy nhà nước Trung Quốc được thực hiện thống nhất từ trung ương đến địa phương dựa trên lý luận về chế độ đại hội

đại biểu nhân dân. Điều 2 *Hiến pháp* Trung Quốc quy định: “Mọi quyền lực ở nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đều thuộc về nhân dân. Cơ quan thông qua đó nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước là Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp ở địa phương”. Như vậy, về mặt lý luận có thể coi chính thể của Trung Quốc hiện nay là cộng hòa dân chủ nhân dân.

2. Chính quyền địa phương ở những đơn vị hành chính cấp tỉnh thông thường

Chính quyền địa phương của Trung Quốc được tổ chức theo nguyên tắc quan hệ “Điều - Khối”. “Điều” có nghĩa là sự xuyên suốt từ trung ương đến địa phương, các cơ quan nhà nước từ trung ương đến

* ThS, Trường Đại học Nha Trang

địa phương được thành lập theo chiều dọc, có chức năng tương tự hoặc công tác nghiệp vụ tương đồng nhau; cấp trên có cơ quan nào, cấp dưới có cơ quan đó. “Khối” là chính quyền địa phương các cấp (khối chính quyền). Quan hệ “Điều - Khối” là mô hình tổ chức chính quyền “cùng kết cấu” trên cơ sở kết hợp giữa chế độ cấp bậc và chế độ chức năng, căn cứ vào nguyên tắc đối ứng trên dưới hình thành các cơ quan có tổ chức giống nhau từ trung ương đến các cấp địa phương².

Bộ máy nhà nước trung ương ở Trung Quốc có Đại hội đại biểu nhân dân (*gọi tắt là Nhân đại toàn quốc*) là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Cơ quan này bầu ra các chức danh lãnh đạo cơ quan hành pháp là Quốc vụ viện (hay còn gọi là Chính phủ nhân dân trung ương) là cơ quan hành pháp, hành chính nhà nước cao nhất. Bộ máy chính quyền địa phương của Trung Quốc cũng được tổ chức giống trung ương, gồm có Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và Chính phủ nhân dân địa phương các cấp.

Nhân đại địa phương các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Nhân đại tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương do nhân đại cấp dưới bầu cử với nhiệm kỳ 5 năm. Số lượng đại biểu nhân đại các cấp theo quy định của pháp luật và phụ thuộc vào dân số của địa phương. Nhân đại cấp huyện trở lên có ủy ban thường trực bao gồm: chủ tịch nhân đại, phó chủ tịch và ủy viên. Nhân đại cấp tỉnh, nếu cần thiết, có thể thành lập các ủy ban: ủy ban Hiến pháp, ủy ban tài chính và kinh tế, ủy ban giáo dục, khoa học, văn hóa và y tế, môi trường và các ủy ban bảo vệ tài nguyên, ủy ban xây dựng, xã hội và các ủy ban khác³. Các ủy ban đặt dưới sự lãnh đạo của Nhân đại cấp tỉnh.

Nhân đại cấp tỉnh bầu ra người đứng đầu và cấp phó của Chính phủ nhân dân địa phương cùng cấp. Chính phủ nhân dân cấp tỉnh là cơ quan chấp hành của Nhân đại cùng cấp, là cơ quan hành chính nhà nước địa phương cấp tỉnh. Chính phủ nhân dân

các cấp địa phương có nhiệm kỳ trùng với nhiệm kỳ Nhân đại cùng cấp. Chính phủ nhân dân địa phương các cấp có thể thành lập các ban công tác cần thiết dựa trên nhu cầu công việc. Chính phủ nhân dân địa phương từ cấp huyện trở lên thành lập cơ quan kiểm toán, thực hiện độc lập quyền giám sát kiểm toán theo quy định của pháp luật và chịu trách nhiệm trước chính phủ nhân dân cùng cấp và cơ quan kiểm toán cấp trên trực tiếp⁴. Các ban công tác của chính phủ nhân dân địa phương cấp tỉnh đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ nhân dân địa phương cấp tỉnh và chịu sự hướng dẫn hoặc lãnh đạo về mặt chuyên môn của cơ quan có thẩm quyền của Quốc vụ viện theo quy định của pháp luật hoặc quy định hành chính⁵.

Chính phủ nhân dân địa phương các cấp nói chung áp dụng chế độ trách nhiệm đầy đủ của người đứng đầu. Là cơ quan chấp hành và cơ quan hành chính nhà nước, Chính phủ nhân dân địa phương cấp tỉnh có nhiệm vụ thực hiện các nghị quyết của Nhân đại và Ủy ban thường trực của Nhân đại cùng cấp cũng như các quyết định, mệnh lệnh của Quốc vụ viện. Đồng thời, Chính phủ nhân dân địa phương cấp tỉnh lãnh đạo công tác của các cơ quan trực thuộc và chính quyền địa phương cấp dưới. Trong phạm vi quyền hạn được pháp luật giao, Chính phủ nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo, trên địa bàn hành chính của mình, các công việc trong lĩnh vực kinh tế, giáo dục, khoa học, văn hóa, y tế, thể thao, phát triển đô thị và nông thôn, tài chính, dân sự, an ninh, sự nghiệp dân tộc, hành chính tư pháp, kế hoạch hoá gia đình; ban hành các quyết định và mệnh lệnh; bổ nhiệm hoặc sa thải, đào tạo, kiểm soát, khen thưởng hoặc xử phạt nhân viên hành chính.

Về phân bổ ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh, sự cân bằng giữa quyền kiểm soát trung ương và quyền tự chủ của địa phương về ngân sách là một vấn đề lâu năm ở Trung Quốc và hệ thống thuế của Trung Quốc đã trải qua nhiều

thay đổi: (1) Thời kỳ Mao Trạch Đông (1949 - 1979), ngân sách nhà nước được tập trung hóa; thuế, phí do chính quyền địa phương thu được nộp đầy đủ cho trung ương. (2) Giai đoạn năm 1977 - 1993, Trung Quốc tiến hành cải cách thuế và công nghiệp hóa địa phương; thực hiện hệ thống chia sẻ nguồn thu thuế. (3) Năm 1994, cuộc cải cách thuế mới; chính quyền trung ương tái tập trung hóa hệ thống thuế, đồng thời loại bỏ quyền tự chủ nhất định về ngân sách của chính quyền địa phương.

Những thay đổi liên quan đến cuộc cải cách năm 1994 đã tạo nên một biến động cơ bản trong cách thức phân chia nguồn thu giữa chính quyền trung ương và địa phương. Thay vì chia theo tỷ lệ phần trăm hoặc thương lượng giữa các cấp chính quyền, hiện nay, thuế được chia thành ba khoản riêng biệt: trung ương, địa phương và chia sẻ. Tuy nhiên, một vấn đề cơ bản đến nay vẫn chưa được giải quyết: sự phân chia trách nhiệm chi tiêu. Chưa có luật phân công trách nhiệm chi tiêu cụ thể cho các cấp chính quyền khác nhau mà trách nhiệm này vẫn thuộc về Bộ Tài chính Trung Quốc.

3. Chính quyền khu tự trị của các dân tộc thiểu số

Hiện nay, có 5 khu tự trị của các dân tộc thiểu số ở Trung Quốc đại lục. Đây là 5 khu vực chính có người dân tộc thiểu số sinh sống. Những khu vực gắn bó với Trung Quốc trong suốt lịch sử lâu dài; tuy vậy, người dân tộc thiểu số vẫn giữ văn hóa và lối sống riêng của họ. Vì lý do này, chính quyền trung ương Trung Quốc ngay từ đầu đã cấp cho họ một số đặc quyền nhất định có ảnh hưởng sâu sắc đến sự phân quyền. Đây là lý do tại sao các khu vực này được đặt tên là “khu vực phân quyền đặc biệt” hay “khu tự trị dân tộc thiểu số”.

Từ năm 1949 đến nay, qua các thời kỳ *Hiến pháp* khác nhau, chính quyền các khu tự trị ở Trung Quốc có sự biến động khác nhau kể cả về tổ chức lẫn quyền tự chủ. Theo

Hiến pháp năm 1982 và *Luật về quyền tự trị* ở các khu tự trị thành lập cơ quan tự trị. Cơ quan tự trị bao gồm: Nhân đại và chính phủ nhân dân khu tự trị. Trong Nhân đại, các khu tự trị, ngoài đại biểu của các dân tộc thực hành quyền tự trị khu vực, còn có số lượng đại diện thích hợp của các dân tộc khác cùng sinh sống trong khu vực hành chính. Chủ tịch hoặc phó chủ tịch Ủy ban thường vụ Nhân đại phải là công dân dân tộc ở địa phương. Chủ tịch Nhân đại khu tự trị cũng phải là người dân tộc địa phương.

Nhân đại khu tự trị có quyền xây dựng các quy chế tự trị và các quy định riêng phù hợp với đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hóa của các dân tộc ở địa phương. Cơ quan tự trị của khu tự trị có thể tổ chức lực lượng công an địa phương để duy trì an ninh công cộng với điều kiện phù hợp với hệ thống quân sự của đất nước và nhu cầu thực tế của địa phương, với sự chấp thuận của Quốc vụ viện. Cơ quan tự quản của khu tự trị có quyền tự chủ quản lý tài chính của địa phương. Tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân khu tự trị chịu trách nhiệm trước Nhân đại cùng cấp và Ủy ban thường trực Nhân đại toàn quốc. Viện kiểm sát nhân dân khu tự trị còn chịu trách nhiệm trước viện kiểm sát nhân dân cấp trên. Công tác xét xử của tòa án nhân dân khu tự trị chịu sự giám sát của tòa án nhân dân tối cao và tòa án nhân dân cấp trên. Công tác của Viện kiểm sát nhân dân ở khu tự trị chịu sự lãnh đạo của Viện kiểm sát nhân dân tối cao và viện kiểm sát nhân dân cấp trên. Trong số những người lãnh đạo, cán bộ của tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân ở các khu tự trị cần có những người là người dân tộc thực hành quyền tự trị khu vực.

4. Trường hợp đặc biệt của chế độ quyền lực địa phương ở Đài Loan

Đài Loan là một nhóm đảo nằm ở phía Tây Nam Thái Bình Dương và Đông Nam Trung Quốc. Về mặt địa lý, Đài Loan là hòn đảo lớn với diện tích 36.193,62 km². Về mặt lịch sử, hòn đảo này là nơi sinh sống của

những người có dấu vết đầu tiên trong lịch sử từ kỷ nguyên carbon, 30.000 năm trước (Zuozhen Man)⁶. Theo thời gian, hòn đảo này là nơi cư trú của các dân tộc ven biển từ Trung Quốc đại lục. Ở đây chủ yếu là những người chạy trốn chiến tranh hoặc thiên tai. Dân số chủ yếu là những người cùng dân tộc (dân tộc HAN) chiếm 97%, số còn lại được chia thành 14 nhóm dân tộc khác nhau⁷.

Năm 1335, Hoàng đế của triều đại nhà Nguyên đã thành lập cơ quan quản lý đầu tiên ở Đài Loan. Kể từ đó, tất cả các triều đại tiếp theo đều thành lập “tổ chức” của mình trên đảo. Vào đầu thế kỷ XVII (năm 1624), người Hà Lan chiếm đóng phần phía Tây hòn đảo, họ chấm dứt sự chiếm đóng của Tây Ban Nha ở phần phía Bắc và phía Đông đảo vào năm 1642 và chiếm toàn bộ hòn đảo cho đến năm 1661. Người Trung Quốc bắt đầu quản lý hòn đảo vào cuối thế kỷ XVII dưới triều đại nhà Minh. Tướng quân ZHENG Chenggong đã trục xuất người Hà Lan và thu hồi Đài Loan vào ngày 01/02/1662. Hoàng đế nhà Minh đã giao quyền tự trị quản lý hòn đảo cho tướng quân ZHENG, người sau đó đã tuyên bố độc lập cho hòn đảo sau khi nhà Minh sụp đổ. Năm 1683, nhà Thanh xâm chiếm Đài Loan và đây là lần đầu tiên, Đài Loan được chính thức xem là một phần của Trung Quốc⁸. Đài Loan trở thành tỉnh thứ 20 của Trung Quốc vào năm 1885. Trải qua thời thuộc địa của Nhật Bản từ cuộc chiến tranh năm 1895, cho đến năm 1945, khi quân Nhật thất bại trong Chiến tranh thế giới thứ 2, hòn đảo này chính thức được trả lại cho Trung Quốc.

Vì yếu tố lịch sử vừa nêu trên, câu hỏi pháp lý về tình trạng của Đài Loan với tư cách là một thực thể có chủ quyền, hợp pháp đến nay vẫn còn nhiều tranh cãi. Theo quan điểm của nhân dân Đài Loan thì hòn đảo là một lãnh thổ quốc gia độc lập. Ngược lại, theo Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa thì Đài Loan là một tỉnh của Trung Quốc, thuộc thẩm quyền của Trung Quốc.

Với vị thế đặc biệt của Đài Loan, Chính phủ Trung Quốc theo đuổi nguyên tắc cơ bản là “thống nhất hòa bình” và “một quốc gia, hai chế độ” trong việc tìm kiếm giải pháp cho vấn đề Đài Loan. Điều này có nghĩa là, nếu thống nhất với Đại lục thì sau khi hai bờ eo biển thống nhất, Đài Loan sẽ duy trì chế độ kinh tế và xã hội, lối sống cũng như các mối quan hệ kinh tế và văn hóa với các nước khác. Khác với các tỉnh thông thường, Đài Loan trở thành đặc khu hành chính và được hưởng quyền tự chủ lớn trong các lĩnh vực hành chính, lập pháp, tư pháp và xét xử cuối cùng. Hòn đảo sẽ quản lý các vấn đề chính trị, quân sự, kinh tế, tài chính và đảng phái của riêng mình và sẽ có một số quyền lực nhất định trong các vấn đề đối ngoại, bao gồm cả việc ký kết các thỏa thuận thương mại và văn hóa với nước ngoài. Đài Loan có quân đội riêng của mình. Các đại diện trong các cơ quan của đặc khu hành chính và từ các nhóm khác nhau của Đài Loan sẽ có thể giữ các vị trí lãnh đạo trong các cơ quan quyền lực của đất nước và tham gia quản lý các công việc nhà nước.

5. Quyền tự chủ của Đặc khu hành chính Hồng Kông và Macao

Ngày 04/4/1990, trong kỳ họp thứ ba của Nhân đại toàn quốc lần thứ 7 đã thông qua: Quyết định thành lập Đặc khu hành chính Hồng Kông và *Luật Cơ bản của Đặc khu hành chính* Hồng Kông. Ba năm sau, ngày 31/3/1993, giải pháp tương tự được áp dụng cho Ma Cao.

Theo *Luật Cơ bản của Đặc khu hành chính*, Hồng Kông và Ma Cao được hưởng quyền tự chủ một cách cao độ với một số đặc điểm như: (1) Áp dụng chế độ tư bản chủ nghĩa cũ và được hưởng quyền tự chủ cao do chính quyền trung ương trao; (2) Hệ thống pháp luật dựa trên thông luật trước đây được duy trì và quyền quyết định cuối cùng thuộc về các đặc khu hành chính; (3) Được bảo đảm về mặt thể chế để hầu như không thay đổi so với hệ thống cũ hiện có trước đây với

những đặc trưng của nguyên tắc pháp quyền... Nhân đại toàn quốc đã xây dựng *Luật Cơ bản* của Hồng Kông và Macao. Điều 2, Điều 5 của *Luật Cơ bản của Đặc khu hành chính Hồng Kông*; Điều 3, Điều 6 của *Luật Cơ bản của Đặc khu hành chính Ma Cao* nêu rõ: Nhân đại toàn quốc ủy quyền cho Hồng Kông và Ma Cao thực hiện quyền tự chủ ở mức độ cao, phù hợp với các quy định của luật này. Hồng Kông và Ma Cao có quyền hành pháp, quyền lập pháp, quyền tư pháp độc lập, bao gồm cả quyền đưa ra quyết định cuối cùng; Hồng Kông và Ma Cao không thực hành hệ thống xã hội chủ nghĩa của Trung Quốc đại lục.

Hồng Kông và Ma Cao không phải là đơn vị thành viên dưới hình thức pháp lý tương tự như các bang của nhà nước liên bang. Đây là cấp chính quyền địa phương đầu tiên trực thuộc chính quyền trung ương. Hồng Kông và Ma Cao có được mức độ tự chủ cao, quyền hành pháp, quyền lập pháp, tư pháp độc lập, bao gồm cả quyền quyết định cuối cùng. Đặc biệt, Hồng Kông và Ma Cao có quyền phát hành tiền tệ, quyền nhập cư (bao gồm quyền cấp hộ chiếu), quyền có hai quốc tịch... Tất cả các quyền này không chỉ vượt xa những quyền được ủy quyền rõ ràng bởi quyền lực của nhà nước đơn nhất thông thường mà còn vượt xa quyền lực mà các quốc gia thành viên của chủ nghĩa liên bang được hưởng. Vì vậy, chế độ đặc khu hành chính không chỉ kế thừa và kiên trì các nguyên tắc cơ bản của cơ cấu nhà nước thống nhất mà còn đột phá và phát triển nội dung của cơ cấu nhà nước truyền thống. Đây là sự đổi mới và đóng góp lớn cho học thuyết “một quốc gia, hai chế độ” của Trung Quốc.

6. Kết luận

Chính quyền cấp tỉnh của Trung Quốc có sự đa dạng, đặc sắc trong cách thức tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính lãnh thổ cấp tỉnh khác nhau. Ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh thông thường, mô hình chính quyền địa

phương vẫn là mô hình tập quyền theo kiểu Xô - viết với cách thức tổ chức song trùng trực thuộc và tương đối công kênh với mọi quyền hạn tập trung phần lớn ở chính quyền trung ương. Trong khi đó, tại các vùng dân tộc thiểu số và đặc khu hành chính, chính quyền địa phương lại được hưởng quyền tự trị, tự chủ cao độ. Chế độ địa phương của các khu tự trị dân tộc, các đặc khu hành chính vẫn được xếp vào lĩnh vực phân cấp, phân quyền và được thực thi trong khuôn khổ pháp luật của Nhà nước trung ương, ngay cả khi chế độ này trên thực tế tương tự như quyền tự chủ lãnh thổ rộng rãi □

Chú thích:

1. *Figure 11geographic regions china*. <https://www.unicef.cn>, truy cập ngày 12/10/2023.
2. Trương Thị Hồng Hà. *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2017, tr. 240.
- 3, 4, 5. Điều 33, Điều 79, Điều 83 *Luật Tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và chính quyền nhân dân địa phương (hiện hành) của Trung Quốc*.
6. *History of Taiwan Province*. <https://www.globaltimes.cn>, truy cập ngày 12/10/2023.
7. Tác giả sử dụng số liệu từ trang web của Chính phủ Đài Loan. <https://www.president.gov.tw>, truy cập ngày 12/10/2023.
8. Chu Bạch Tông (ZHU Baisong). *Sự phát triển và hệ thống đất đai ở Đài Loan dưới thời nhà Thanh*. Tạp chí Pháp luật Trung Quốc, số 3 năm 2005, tr. 1 - 32.

Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp* năm 1982 của Trung Quốc (sửa đổi, bổ sung năm 2018).
2. *Luật Tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và Chính quyền nhân dân địa phương của Trung Quốc (hiện hành)*.
3. *Luật về quyền tự trị khu vực dân tộc của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa*.
4. *Luật Cơ bản của Đặc khu hành chính Hồng Kông*.
5. *Luật Cơ bản của Đặc khu hành chính Ma Cao*.