

# TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG Ở CỘNG HÒA LIÊN BANG ĐỨC VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

★ PGS, TS. ĐẶNG KHẮC ÁNH

Trưởng Khoa Quản lý phát triển xã hội,  
Học viện Hành chính và Quản trị công

● **Tóm tắt:** Xây dựng nền quản trị quốc gia hướng tới một nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực và hiệu quả là yêu cầu tất yếu đối với mọi quốc gia, bao gồm Việt Nam để đạt được các mục tiêu phát triển. Kinh nghiệm từ Cộng hòa Liên bang Đức - một quốc gia có nền hành chính được đánh giá là hiệu quả bậc nhất trên thế giới- về tổ chức tự quản địa phương như mô hình Nam Đức, mô hình Bắc Đức, mô hình thị trường vùng sông Ranh, mô hình Hội đồng quản lý,... có thể là một nguồn tri thức, tư liệu tham khảo có giá trị cho Việt Nam. Bài học liên hệ cho Việt Nam là tiếp tục đổi mới nhận thức về vai trò, vị trí của chính quyền địa phương, tăng quyền chủ động cho bộ máy hành chính và xác định rõ ràng trách nhiệm của người đứng đầu bộ máy cấp cơ sở; bảo đảm nguồn lực cho thực thi; xây dựng văn hóa hành chính phù hợp với vai trò của cơ quan chính quyền địa phương; và cải thiện năng lực cho đội ngũ cán bộ cấp cơ sở.

● **Từ khóa:** Tự quản địa phương; cải cách hành chính; Cộng hòa Liên bang Đức; chuyển giao tri thức.

## 1. Tự quản địa phương - một xu hướng cải cách

Xây dựng nền quản trị quốc gia hướng tới một nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực và hiệu quả là mong muốn và là nhiệm vụ tất yếu của mọi quốc gia. Việt Nam đã xác định: xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực và hiệu quả là một trong những đột phá trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội<sup>(1)</sup>. Đại hội XIII của Đảng đã khẳng định: “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản

lý xã hội. Xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền bảo đảm quản lý thống nhất, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các cấp, các ngành”<sup>(2)</sup>.

Để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản trị quốc gia, các quốc gia đều tiến hành cải cách hành chính. Bên cạnh việc giảm số lượng các cấp chính quyền địa phương và số lượng đơn vị hành chính địa phương, một trong những xu hướng cải cách chủ yếu hiện nay là đẩy mạnh

phi tập trung hóa: thay vì tập trung quyền lực và nguồn lực trong tay chính quyền Trung ương để thực hiện các nhiệm vụ quản lý, các cấp chính quyền địa phương đang ngày càng có nhiều thẩm quyền hơn trong việc quyết định các vấn đề trên địa bàn của mình. Việc tăng cường phi tập trung hóa không chỉ giúp tăng cường tính chủ động, sáng tạo, tự quyết định của các cấp chính quyền địa phương, nhất là cấp cơ sở để bảo đảm tính dân chủ, phù hợp, tránh sự quan liêu, phiến diện mà qua đó còn góp phần quan trọng vào việc ổn định chính trị, tăng cường hiệu quả cung cấp dịch vụ công, giảm đói nghèo và tăng cường bình đẳng xã hội, tăng cường tiết kiệm, tránh lãng phí. Nhận định về vấn đề này, các nhà nghiên cứu chỉ ra: “Như một xu hướng chung, quá trình phi tập trung hóa trong nước, cũng như quá trình toàn cầu hóa, là không thể ngăn cản được”<sup>(3)</sup>.

Phi tập trung hóa mạnh mẽ nhất trong quản trị quốc gia thể hiện ở mô hình tự quản địa phương. Khái niệm “tự quản” theo nghĩa chung nhất được hiểu là “tự mình trông coi, quản lý công việc của mình”<sup>(4)</sup>. Ở một cộng đồng lãnh thổ, chế độ tự quản thể hiện ở chỗ chính quyền địa phương do nhân dân địa phương bầu ra và được tự quyết định công việc của địa phương. Quyền tự quản được trao cho các địa phương đầy đủ và không phân chia, không bị hạn chế bởi bất cứ yếu tố nào khác dù là ở Trung ương hay địa phương, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

Trong các đơn vị tự quản, các Hội đồng địa phương do nhân dân bầu ra có thể ban hành các quy định điều chỉnh các quan hệ xã hội trong địa phương mình, thậm chí được đặt ra thuế để thực hiện các chức năng công cộng cho địa phương mình. Đối với cấp cơ sở, cộng đồng dân cư được phép tổ chức, điều hành các công việc

liên quan đến đời sống và lợi ích của cộng đồng mình thông qua cơ quan tự quản địa phương do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra. Cơ quan tự quản này không giải quyết những vấn đề chung của quốc gia mà chỉ trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến lợi ích của nhân dân địa phương.

Phần lớn các nước trên thế giới mặc dù hướng tới trao quyền tự quản rộng rãi cho địa phương, song đều có cơ chế giám sát đối với các hoạt động của chính quyền địa phương để bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Các cơ quan nhà nước Trung ương có quyền giám sát hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương để bảo vệ tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động của chính quyền địa phương. Tùy thuộc vào pháp luật của mỗi quốc gia mà có mức độ, hình thức giám sát khác nhau của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền tự quản địa phương.

## 2. Tự quản địa phương ở Cộng hòa Liên bang Đức

Hệ thống hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Liên bang Đức được phân chia thành 3 cấp gồm cấp liên bang, cấp bang và hành chính địa phương. Trong mô hình tổ chức nhà nước kiểu liên bang này, chính quyền địa phương ở Cộng hòa Liên bang Đức do các bang quy định, do đó không có sự thống nhất trên toàn lãnh thổ liên bang. Tuy nhiên, quyền tự quản địa phương lại được quy định trong Luật cơ bản của liên bang (Grundgesetz) do đó được bảo đảm ở cấp liên bang và các bang không có quyền thay đổi. Mặc dù quyền tự quản của các chủ thể tự quản nằm dưới sự giám sát của Nhà nước (bang và liên bang) nhưng mức độ giám sát chỉ dừng ở việc xem các quyết định của các chủ thể tự quản này có trái pháp luật hay không mà thôi.

Tự quản địa phương ở Cộng hòa Liên bang Đức đã có truyền thống rất lâu đời, được hình thành từ trong thời kỳ Đế quốc Phổ do Thủ tướng Phổ thời kỳ đó là Freiherr vom Stein đề xuất và được triển khai trong thực tế từ năm 1808. Quyền tự quản này ngày nay đã trở thành một trong những quyền chủ yếu bảo đảm cho nhà nước dân chủ ở Cộng hòa Liên bang Đức, được quy định trong Luật cơ bản của Liên bang và các Hiến pháp của các bang. Khoản 2 Điều 28 Luật cơ bản của Cộng hòa Liên bang Đức xác định các xã và liên xã [đơn vị hành chính cơ sở] được bảo đảm có quyền tự quyết định và chịu trách nhiệm về tất cả các vấn đề của cộng đồng trong khuôn khổ luật pháp. Điều đó có nghĩa là khi pháp luật không quy định một công việc nào đó thuộc thẩm quyền của một cấp khác thì công việc đó hiển nhiên là việc của xã. Quyền tự quản như vậy được hiểu là quyền tự quyết định toàn bộ các vấn đề của cộng đồng dân cư (thông qua các cơ quan mà họ lập ra) trên địa bàn sinh sống của họ không trái với pháp luật. Chủ thể thực hiện quyền tự quản này là các đơn vị hành chính cấp cơ sở, trước hết là các xã (Gemeinde). Tuy nhiên, do quy mô các xã trước đây khá nhỏ và trong điều kiện hiện tại không phù hợp với các nhiệm vụ tự quản nên ở một số bang (chẳng hạn bang Rheinland-Pfalz) trong tiến trình cải cách hành chính những năm 1960-1970 đã sáp nhập nhiều xã nhỏ thành một đơn vị hành chính mới gọi là liên xã (Verbandsgemeinde) với mục đích tăng cường năng lực cung cấp dịch vụ công của các xã<sup>(5)</sup>. Các liên xã này cũng được coi là cấp cơ sở và do đó cũng có quyền tự quản.

Những lĩnh vực tự quản chủ yếu của các đơn vị tự quản trải ra rất rộng, trên hầu hết các mặt quản lý trên địa bàn, trong đó tập trung vào 5 nhóm chủ yếu:

- Quyền tự quản về lãnh thổ (Gebietshoheit): quyền về lãnh thổ quy định mọi cá nhân và tổ chức đóng trên địa bàn lãnh thổ của xã đều phải chịu sự điều chỉnh của các quy định của xã.

- Quyền tự quản về nhân sự (Personallhoheit): các xã có quyền lựa chọn, tuyển dụng, bố trí, đánh giá sắp xếp toàn bộ đội ngũ nhân sự hành chính của mình.

- Quyền tự quản về tổ chức (Organisationshoheit): các xã có quyền tự tổ chức ra bộ máy của mình mà không có sự can thiệp từ bên trên. Chính quy định này khiến cho cấu trúc tổ chức ở các xã ở Cộng hòa Liên bang Đức rất khác nhau.

- Quyền tự quản về quy hoạch, kế hoạch (Planungshoheit): quyền về quy hoạch, kế hoạch thể hiện ở khía cạnh các xã tự mình lập kế hoạch thực hiện mọi nhiệm vụ quản lý trên địa bàn. Quyền này bao hàm cả quyền lập quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn xã (trừ khi có các quy hoạch khác ở cấp cao hơn).

- Quyền tự quản về tài chính (Finanzhoheit): các xã có quyền và trách nhiệm cân đối thu chi ngân sách theo các khoản thu được để lại theo quy định của pháp luật.

- Quyền tự quản về pháp lý (Rechtsetzungshoheit): các đơn vị tự quản có quyền ban hành các quy phạm pháp luật áp dụng trên địa bàn xã (không trái với quy định pháp luật của liên bang và của bang).

Do có sự khác biệt lớn về quy mô và lịch sử hình thành nên mô hình tổ chức tự quản địa phương tại các bang khác nhau của Cộng hòa Liên bang Đức không giống nhau. Tuy ở mỗi đơn vị hành chính tự quản đều có tổ chức hai cơ quan để thực hiện các nhiệm vụ tự quản là Hội đồng xã và cơ quan hành chính (với tên gọi khác nhau) nhưng hình thức tổ chức và quan hệ giữa hai cơ quan này ở các bang khác nhau cũng có

sự khác biệt lớn. Các mô hình tự quản chủ yếu hiện nay ở Cộng hòa Liên bang Đức có thể được phân chia thành 4 nhóm chính, cụ thể<sup>(6)</sup>:

- Mô hình Nam Đức: được hình thành vào thế kỷ XIX ở các bang Bayern, Baden và Wurtemberg. Mô hình này được thiết kế theo kiểu “hai cực” rõ nét với một bên là Hội đồng xã và một bên là thị trưởng với chức năng được phân chia giữa hai nhánh rất chi tiết và rõ ràng. Hội đồng xã do thị trưởng làm chủ tịch ra các nghị quyết về định hướng nhiệm vụ (bằng cách bỏ phiếu theo đa số) và thị trưởng có nhiệm vụ điều hành bộ máy hành chính của mình để thực hiện các nghị quyết đó. Thị trưởng được cử tri của xã bầu trực tiếp nên có vị trí pháp lý độc lập mạnh so với Hội đồng, vừa là chủ tịch Hội đồng, vừa là người lãnh đạo bộ máy hành chính và đại diện cho xã trong quan hệ với bên ngoài.

- Mô hình Bắc Đức: xuất hiện sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai ở các vùng thuộc quyền kiểm soát của Anh. Mô hình này được thiết kế theo kiểu “một cực”: toàn bộ quyền lực nằm trong tay Hội đồng xã. Hội đồng xã bầu ra hai chức danh quản lý: một thị trưởng giữ quyền chủ tịch Hội đồng xã và một chủ tịch xã lãnh đạo cơ quan hành chính. Mô hình này được áp dụng tại bang Niedersachsen (tới năm 1996) và bang Nordrhein-Westfalen (đến năm 1999) và hiện nay hầu như không còn tồn tại.

- Mô hình thị trưởng vùng sông Ranh: là mô hình chịu ảnh hưởng của mô hình Pháp. Mô hình này có nhiều điểm tương đồng so với mô hình Nam Đức nhưng có sự khác biệt chủ yếu là thị trưởng không được cử tri trong xã bầu trực tiếp mà do Hội đồng xã bầu ra. Với đặc điểm này, thị trưởng phụ thuộc nhiều vào tương quan đảng phái trong Hội đồng và do đó bị hạn chế trong các hoạt động điều hành của mình. Mô hình này

được thực hiện chủ yếu ở bang Rheinland-Pfalz và Saarland (tới năm 1994) và một số xã của bang Schleswig-Holstein (tới năm 1996).

- Mô hình Hội đồng quản lý: là mô hình tự quản cổ nhất ở Cộng hòa Liên bang Đức, có từ thời Đế chế Phổ. Theo mô hình này, các nhiệm vụ tự quản trên địa bàn xã được phân chia cho hai cơ quan là Hội đồng xã (gồm các đại biểu dân bầu) và một Ủy ban hành chính (Magistrat) gồm có thị trưởng và các nhân viên. Hội đồng xã là cơ quan quyết định các vấn đề quan trọng trên địa bàn xã bằng nghị quyết và giám sát các hoạt động của chính quyền. Ủy ban hành chính do Hội đồng xã bầu ra và hoạt động chủ yếu theo hình thức tập thể. Mô hình này khá giống với mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay nhưng Ủy ban hành chính không cần có sự phê duyệt của cơ quan hành chính cấp trên. Mô hình này hiện nay vẫn được áp dụng tại bang Hessen và vùng Brementhaven.

Mặc dù có sự khác nhau như vậy nhưng trong quá trình cải cách cho tới nay, mô hình Nam Đức thể hiện là mô hình hiệu quả nhất và các vùng đang triển khai mô hình khác đang có xu hướng chuyển đổi sang mô hình này. Các xã theo mô hình Bắc Đức đã hầu hết chuyển sang mô hình Nam Đức. Các xã theo mô hình thị trưởng vùng sông Ranh cũng chuyển sang chế độ cử tri xã đi bầu trực tiếp thị trưởng và trở thành mô hình Nam Đức. Từ năm 1993, các xã của bang Hessen cũng chuyển sang bầu trực tiếp thị trưởng và do đó cũng không còn giữ nguyên mô hình cổ điển nữa.

### **3. Một số gợi mở cho quá trình xây dựng chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam hiện nay**

Việt Nam đang tiến hành một cuộc cải cách sâu rộng về tổ chức và hoạt động của chính

quyền địa phương hướng tới xây dựng một bộ máy chính quyền trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và phát huy quyền làm chủ thực sự của nhân dân. Việc bỏ cấp huyện và tái cấu trúc lại cấp tỉnh, cấp xã theo hướng tinh gọn bộ máy, giảm bớt đầu mối đòi hỏi phải xác định lại chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền địa phương, trong đó, chính quyền cấp tỉnh sẽ tập trung chủ yếu vào hoạch định chiến lược và xây dựng chính sách, việc trực tiếp giải quyết các công việc hàng ngày liên quan tới đời sống của người dân sẽ tập trung vào chính quyền cấp xã. Trong bối cảnh đó, tăng cường mức độ phân quyền cho cấp xã và có thể hướng tới tự quản cho cấp xã là cần thiết.

Qua kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức trong việc tổ chức chính quyền địa phương tự quản có thể rút ra một số bài học sau:

*Thứ nhất*, cần đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương, nhất là chính quyền cấp cơ sở. Chính quyền địa phương mặc dù là một bộ phận không tách rời khỏi bộ máy quản lý quốc gia nhưng cần hoạt động tương đối độc lập so với Trung ương. Cần khắc phục cách nhìn nhận đơn giản chính quyền cấp cơ sở hoàn toàn là cấp dưới, trực thuộc và chịu sự chỉ đạo mọi mặt của chính quyền cấp trên.

*Thứ hai*, kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức cho thấy xu hướng cải cách hiện nay là tăng quyền chủ động cho bộ máy hành chính và xác định rõ ràng trách nhiệm của người đứng đầu bộ máy hành chính cấp xã. Việc bầu thị trưởng (người đứng đầu bộ máy hành chính xã) một cách trực tiếp là yếu tố quan trọng để tăng tính chủ động của hoạt động hành chính trong việc điều hành cấp cơ sở. Ở Việt Nam, nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01 tháng 8 năm

2007 Hội nghị trung ương 5 (Khóa X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã đề ra chủ trương: “Thí điểm việc nhân dân bầu trực tiếp chủ tịch ủy ban nhân dân xã, chủ tịch ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp quyết định phê chuẩn; trên cơ sở tổng kết thí điểm xem xét thực hiện chính thức chủ trương này cùng với việc xem xét sửa đổi, bổ sung Hiến pháp về việc nhân dân trực tiếp bầu chủ tịch ủy ban nhân dân xã”<sup>(7)</sup>. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, chủ trương này đã chưa được triển khai trong thực tế. Hiện nay, nên tổ chức thực hiện thí điểm lại chủ trương này.

*Thứ ba*, muốn cho các đơn vị hành chính cơ sở thực hiện tốt các nhiệm vụ của mình, không phụ thuộc vào Trung ương hay cấp trên, cần bảo đảm cơ sở có đủ các nguồn lực cần thiết. Do đó, cần tạo cơ chế tự chủ về tài chính ngân sách và các nguồn lực khác thông qua việc phân cấp rõ ràng và mạnh mẽ về thuế, phí và lệ phí cho chính quyền cơ sở.

*Thứ tư*, tự quản địa phương ở Cộng hòa Liên bang Đức cho thấy mô hình này chỉ có thể được vận dụng một cách thực sự hiệu quả trong môi trường văn hóa hành chính phù hợp. Chẳng hạn, tính tự quản về tổ chức và nhân sự cho phép chính quyền cấp cơ sở ở Cộng hòa Liên bang Đức tự quyết định về cơ cấu tổ chức và tuyển dụng nhân lực cho cấp cơ sở. Như vậy, để hạn chế tình trạng tuyển dụng tràn lan tạo nên sự “bùng nổ” biên chế, đòi hỏi người đứng đầu các đơn vị tự quản này phải ý thức rất rõ trách nhiệm của mình trước cộng đồng. Điều này ở Việt Nam hiện nay còn rất hạn chế. Do đó, tăng quyền tự quản đồng nghĩa với việc phải xây dựng một cơ chế kiểm soát chặt chẽ và có hiệu quả nhằm bảo đảm chính quyền cơ sở không lạm quyền.

*Thứ năm*, một trong những vấn đề quan trọng của tự quản địa phương là cấp chính quyền tự quản phải tự mình quyết định và thực hiện các nhiệm vụ quản lý trên địa bàn của mình. Điều đó đòi hỏi năng lực cao của những cơ quan quản lý trong bộ máy tự quản. Hạn chế lớn nhất khi trao quyền cho cơ sở là chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý của chính quyền cơ sở không đủ năng lực và tâm lý địa phương chủ nghĩa còn ăn sâu vào tư duy của con người. Điều đó khiến cho các nhà quản lý ở cơ sở không đủ năng lực để đảm nhận các chức năng tự quản. Do đó, nâng cao năng lực quản lý cho đội ngũ cán bộ cấp cơ sở thông qua các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng và tăng cường cán bộ xuống cơ sở là yêu cầu tiên quyết khi trao quyền tự quản cho cơ sở.

### **Kết luận**

Xây dựng một bộ máy chính quyền địa phương gọn nhẹ, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và có đủ khả năng quản lý là yêu cầu tất yếu khách quan ở Việt Nam hiện nay. Việc loại bỏ cấp trung gian là cấp huyện để hình thành mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã được triển khai trong thực tế cũng đã và đang đặt ra những vấn đề mới cần phải nghiên cứu. Kinh nghiệm tổ chức bộ máy chính quyền địa phương tự quản của Cộng hòa Liên bang Đức mặc dù không thể vận dụng một cách toàn diện vào điều kiện của Việt Nam nhưng có thể cung cấp những kinh nghiệm quý báu để nâng cao tính tự chủ, qua đó nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương nước ta, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và cải cách hành chính hiện nay ❖

- 
- (1) Đặng Khắc Ánh (2025), “*Xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả - Đặc điểm, thách thức và giải pháp*”, Tạp chí Lý luận chính trị, số 563 (01/2025), tr.114.
  - (2) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.220.
  - (3) Chiavi-Campo, S.Sundaram, P.S.A. (2003), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.4.
  - (4) Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1999), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, tr.1764.
  - (5), (6) Đặng Khắc Ánh (2017), *Hành chính so sánh*, Nxb. Bách khoa Hà Nội, Hà Nội, tr.90, tr.95.
  - (7) Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01 tháng 8 năm 2007 Hội nghị Trung ương 5 (Khóa X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước*.

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Ngân hàng Thế giới (1997), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Osborne, David/Gaebler, Ted (1997), *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.