

MÔ HÌNH QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU ÂU

Ths. Đào Bảo Ngọc
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Tóm tắt: Quản trị địa phương là tổng thể những cấu trúc tổ chức, mô hình, những mối liên hệ giữa trung ương với địa phương. Nhà nước tự nguyện dành cho cộng đồng dân cư ở địa phương đó quyền quyết định những hoạt động cần thiết liên quan đến đời sống của họ dưới sự giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên để đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Bài viết đưa ra một số mô hình của các quốc gia điển hình như CHLB Đức, CH Pháp và Vương quốc Anh. Từ thực tế của các quốc gia này tác giả đưa ra một số xu hướng phát triển chính, từ đó rút ra kết luận về ý nghĩa của quản trị địa phương và tầm quan trọng của việc nghiên cứu so sánh.

Từ khoá: chính quyền địa phương, quản trị địa phương, tự quản địa phương, trung ương, phân quyền, mô hình, châu Âu, CHLB Đức, Vương quốc Anh, CH Pháp.

Xu hướng phát triển của các nền hành chính hiện đại ngày nay là đều nhằm vào việc khẳng định vai trò quan trọng của chính quyền địa phương, trả lại cho họ những quyền tự quản theo nguyên lý của Nhà nước pháp quyền vì mục tiêu xã hội công bằng, dân chủ, văn minh cho mọi công dân. Bài viết này tập trung nghiên cứu một số khái niệm, quản trị địa phương và xu hướng phát triển về quản trị địa phương ở một số quốc gia châu Âu.

1. Khái niệm về quản trị địa phương, tự quản địa phương

Quản trị địa phương được hiểu là tổng thể những cấu trúc tổ chức, những mô hình, những mối liên hệ giữa trung ương với địa phương. Thật ra, cho đến nay, “quản trị địa phương” là khái niệm chỉ tồn tại trong các học thuyết mà chưa có một nội hàm chính thức trong các văn kiện quốc tế hoặc trong Hiến pháp và pháp luật của các quốc gia. Trong khi đó, khái niệm “tự trị địa phương” hoặc “tự quản địa phương” là một chế định pháp lý, được chính thức xác định trước hết trong Hiến chương Châu Âu năm 1985 về tự trị địa phương. Theo đó, “tự trị địa phương”

là quyền và khả năng thực tế cả các cơ quan tự quản địa phương được đưa ra các quyết định và quy định các công việc quốc gia và quản lý các công việc đó trên cơ sở và trong khuôn khổ của pháp luật, tự chịu trách nhiệm và vì lợi ích của nhân dân địa phương. Quyền đó được thực hiện thông qua các hội đồng hay hội nghị gồm những người được bầu ra theo nguyên tắc bầu cử tự do, bỏ phiếu kín, bình đẳng, trực tiếp và phổ thông.

Tự quản địa phương

“Tự quản” theo nghĩa chung nhất là “tự mình trông coi, quản lý công việc, không cần có ai điều khiển”. Ở một cộng đồng lãnh thổ, chế độ tự quản thể hiện ở chỗ chính quyền địa phương tự quyết định công việc của địa phương. Trong trường hợp nào chế độ tự quản cũng đặt dưới sự quản lý tập trung của cơ quan có thẩm quyền cấp trên và trong khuôn khổ pháp luật nhà nước. Nét đặc trưng chế độ tự quản địa phương là yếu tố tự nguyện.

2. Mô hình quản trị địa phương ở châu Âu

2.1. Quản trị địa phương ở CHLB Đức

Cơ sở pháp lý hình thành chế độ tự quản địa phương ở CHLB Đức là Hiến pháp Liên bang và Luật của các bang. Đơn vị hành chính tự quản địa phương ở CHLB Đức là xã và liên xã. Hai loại đơn vị hành chính này với tư cách là cấp tự quản ở địa phương có

quyền quyết định và tự chịu trách nhiệm về tất cả các công việc của cộng đồng địa phương trong khuôn khổ pháp luật.

Xã ở CHLB Đức là khái niệm chỉ một đơn vị hành chính cơ sở, kể cả ở thành phố lớn, vừa và nhỏ (chỉ trừ 3 thành phố được hưởng quy chế đặc biệt là: Berlin, Bermen, Hamburg). Hiện nay CHLB Đức có khoảng 14.619 xã. Liên xã ở CHLB Đức là khái niệm chỉ hình thức liên kết giữa một số xã có quy mô nhỏ thành một đơn vị hành chính cơ sở.¹

Trong khuôn khổ pháp luật, xã có nghĩa vụ và quyền điều hành công việc của mình theo tinh thần tự chịu trách nhiệm. Xã có quyền khiếu kiện trước các toà án có thẩm quyền về những sự can thiệp trái pháp luật và những cản trở đối với quyền tự quản của mình. Các xã, liên xã có biểu tượng riêng, có cờ và con dấu công vụ của mình.

Cơ cấu tổ chức chính quyền tự quản xã, liên xã ở CHLB Đức bao gồm: Hội đồng, Xã trưởng và các phòng ban chuyên môn.

+ Hội đồng Xã, liên xã (sau đây gọi là Hội đồng Xã) được nhân dân địa phương bầu ra thông qua bỏ phiếu. Số lượng thành viên của Hội đồng Xã phụ thuộc vào số dân của xã, có nhiệm kỳ 5 năm. Nhiệm vụ của Hội đồng Xã là: Quyết định phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và nâng

¹ Nguyễn Kim Thoa, Nguyễn Sỹ Đại (2006), *Tổ chức chính quyền địa phương Cộng hòa liên bang Đức*, NXB Tư pháp, tr.92.

cao phúc lợi cho nhân dân địa phương; Quyết định ngân sách và quyết toán hằng năm, quy định về thuế và đảm bảo nguồn tài chính cho địa phương; Ban hành điều lệ, quy chế pháp lý của xã; Bầu xã trưởng, sa thái cán bộ, công chức; Quy định việc thành lập các cơ quan công quyền; Ban hành quy chế hoạt động cho Hội đồng Xã. Quyền hạn của Hội đồng Xã là giám sát đối với hoạt động của xã.

+ Xã trưởng được Hội đồng Xã bầu, ngoại trừ một số xã dân bầu trực tiếp xã trưởng với nhiệm kỳ từ 6 đến 12 năm, tùy thuộc vào quy chế của từng xã. Xã trưởng là người lãnh đạo bộ máy hành chính xã, có quyền trực tiếp quyết định những vấn đề có tính chất cấp bách của xã; Chuẩn bị và thực hiện các nghị quyết của Hội đồng Xã; Đại diện pháp lý cho xã về đối ngoại; Điều hành các công việc của các phòng ban chuyên môn thuộc cơ quan hành chính xã.²

+ Các phòng ban chuyên môn có số lượng khác nhau tùy thuộc vào quy chế của từng xã. Cơ cấu thành phần các phòng ban chuyên môn do Hội đồng Xã quyết định. Trưởng phòng và nhân viên các phòng ban chuyên môn do Xã trưởng bổ nhiệm. Hoạt động của các phòng ban chuyên môn khá đa dạng về nhiều lĩnh vực như: xây dựng, nhà đất, an ninh trật tự, giáo dục, thuế, thống kê, pháp luật, an sinh xã hội...

2.2. Quản trị địa phương ở CH Pháp

Hệ thống các cơ quan địa phương ở Pháp được xây dựng trên cơ sở phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ. Đơn vị hành chính của Pháp bao gồm: xã, tỉnh và vùng; mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ đều thực hiện chế độ tự quản ở các mức độ khác nhau.

- *Đối với đơn vị hành chính xã:* Hiện nay, ở Pháp có khoảng 36 nghìn xã. Chịu trách nhiệm tổ chức, điều hành các công việc ở xã như: quyết định những vấn đề liên quan đến lợi ích của xã, định đoạt tài sản của xã, chỉ đạo cung ứng các dịch vụ cần thiết như: bệnh viện, chợ, xây dựng, sửa chữa đường sá, cầu cống, trường học, bảo tàng... là Hội đồng và Xã trưởng.

- *Đối với đơn vị hành chính tỉnh:* Tỉnh là đơn vị hành chính lãnh thổ chủ yếu ở Pháp. Tổ chức điều hành hoạt động của tỉnh là Hội đồng Tỉnh (hay còn gọi là Hàng tổng), đứng đầu Hội đồng Tỉnh là Chủ tịch Hội đồng Tỉnh.

Hoạt động của Hội đồng Tỉnh bao gồm: thông qua ngân sách và kiểm tra việc thực hiện ngân sách, tổ chức cung ứng các dịch vụ do cấp trên cung cấp và quản lý tài sản của tỉnh.

Nhiệm vụ của Chủ tịch Hội đồng là thi hành các quyết định của Hội đồng, chịu trách nhiệm về việc quản lý tỉnh, chi phối kinh phí và đứng đầu các tổ chức dịch vụ hành chính, kỹ thuật của tỉnh.

² Nt. tr.98-99.

- *Đối với đơn vị hành chính Vùng*: Pháp có 22 vùng ở mẩu quốc và các vùng riêng biệt như: Guadeloupe, Guyane, Martinique, Rounion. Vùng có nhiều nét giống với tỉnh về cơ cấu tổ chức. Tổ chức Vùng có Hội đồng Vùng và Chủ tịch Hội đồng, ngoài ra tùy mỗi vùng mà có thêm Hội đồng Kinh tế và Xã hội; Hội đồng về vấn đề Vay nợ và Viện Kiểm toán. Hội đồng Vùng đưa ra các biện pháp về phát triển kinh tế, xã hội, vệ sinh môi trường, phát triển khoa học công nghệ và các biện pháp xây dựng lãnh thổ trên cơ sở tôn trọng tính toàn vẹn lãnh thổ của mỗi vùng.³

Chủ tịch Hội đồng Vùng là người chuẩn bị và thi hành các quyết định của Hội đồng, chi phối kinh phí, quản lý tài sản, lãnh đạo các cơ quan của Vùng.

Hội đồng Kinh tế và Xã hội không có quyền ban hành quyết định mà chỉ có quyền đưa ra ý kiến đối với Hội đồng Vùng về các vấn đề như: chuẩn bị thi hành những kế hoạch của Nhà nước đối với vùng, chiến lược phát triển vùng.

2.3. Quản trị địa phương ở Vương quốc Anh

Hiện tồn tại hai hình thái chính quyền địa phương phổ biến rộng rãi nhất tại Anh quốc: hệ thống cũ với cấu trúc hai cấp, và hệ thống mới với cấu trúc thống nhất. Hệ thống

cũ có Hội đồng Quận (*District Council*) và Hội đồng Hạt (*County Council*). Hội đồng Quận chịu trách nhiệm thu gom rác, cấp phép quy hoạch và gia cư. Hội đồng Hạt đảm trách các sự vụ như giáo dục, dịch vụ xã hội, vận chuyển công cộng và một vài chức năng địa phương khác.

Chính quyền thống nhất hiện hữu trên khắp xứ Scotland, xứ Wales, Bắc Ireland và một số khu vực thuộc xứ Anh, có cấu trúc hành chính một cấp bằng cách sáp nhập Hội đồng Quận và Hội đồng Hạt thành một đơn vị thống nhất.

Hai vấn đề chính liên quan đến chính quyền địa phương của Vương quốc Anh là nền dân chủ địa phương và sự phân quyền giữa nhà nước trung ương và địa phương.

Về cơ cấu tổ chức: Chính quyền địa phương ở Anh bao gồm 3 cấp: tỉnh (*county*); quận, huyện (*district, brough*); xã (*parish*). Hệ thống tổ chức hiện nay được định hình tương đối nhất quán ngay từ giữa thế kỷ 19, mặc dù cũng có một số thay đổi quan trọng, đặc biệt trong thời gian năm 1986 (dưới thời chính quyền Thatcher) đã giải tán chính quyền cấp thành phố, chuyển giao quyền lực cho chính quyền cấp quận. Người đứng đầu các hội đồng địa phương, cũng như tại Nghị viện, là thủ lĩnh của đảng chiếm đa số. So với mô hình thị trường ở Mỹ, họ có thể không có được sự ủy nhiệm trực tiếp (qua bầu cử) của dân chúng và vì vậy vai trò cá nhân cũng không được đề cao, sự lãnh đạo

³ Alistair Cole and Peter John (2001), *Local Governance in England and France*, Routledge, London, tr. 41-42.

của họ mang tính tập thể cao hơn.⁴

Từ ba ví dụ trên, có thể tổng kết và đưa ra một số mô hình quản trị địa phương sau đây:

Mô hình Anglo-Xã công hiện diện ở các nước theo hệ thống thông luật (Anh, Mỹ, Ireland, Canada, Australia). Theo mô hình này, ở mỗi đơn vị lãnh thổ đều có cơ quan đại diện do dân bầu; mỗi lãnh thổ là một đơn vị độc lập và về mặt pháp lý không hề liên quan đến chính quyền trung ương và với chính quyền các cấp khác, tức là không có quan hệ trên - dưới giữa các đơn vị hành chính - lãnh thổ; ở địa phương không có đại diện của Trung ương. Tuy nhiên, quy chế pháp lý của các đơn vị lãnh thổ đều do pháp luật của quốc gia quy định. Trung ương giám sát địa phương thông qua cơ chế Tòa án: Khi có vi phạm thẩm quyền, vượt quyền, chồng lấn quyền từ phía các địa phương, Trung ương có quyền kiện ra Tòa án. Ngược lại, các địa phương cũng có quyền đó khi cơ quan trung ương có biểu hiện vi phạm quyền của địa phương.

Mô hình của châu Âu lục địa về quản trị địa phương kết hợp cả hai yếu tố tự quản và quản lý. Các đơn vị lãnh thổ đều có cơ quan đại diện do dân bầu theo nguyên tắc phổ thông, cùng với nó là đại diện của chính quyền của Trung ương ở địa phương. Việc kiểm soát của chính quyền trung ương đối

với địa phương được thực hiện theo hai cơ chế: cơ chế giám hộ hành chính và cơ chế giám sát hành chính. Cơ chế giám hộ hành chính thể hiện thông qua việc phê chuẩn của chính quyền trung ương đối với các quyết định của chính quyền địa phương: Các quyết định, văn bản chỉ có hiệu lực khi được Trung ương phê chuẩn với hai căn cứ: bảo đảm tính hợp pháp và tính kịp thời của văn bản. Cơ chế giám sát hành chính là hình thức kiểm soát của chính quyền trung ương thông qua người đại diện hoặc thông qua hình thức kháng nghị ra trước Tòa án trong trường hợp cơ quan giám sát của Trung ương cho rằng văn bản của địa phương vi phạm pháp luật. So với giám hộ thì cơ chế giám sát hành chính mềm dẻo hơn vì nó tạo khả năng cho cấp chính quyền địa phương, bảo vệ và chứng minh tính hợp pháp của mình. Vì vậy, xu hướng chung là cơ chế giám sát hành chính đã dần dần thay thế cho cơ chế giám hộ. Chẳng hạn, từ năm 1982, trên cơ sở tiến hành cải cách sâu rộng quản trị địa phương ở Pháp, người đại diện cho chính quyền trung ương ở tỉnh đã không còn có quyền hủy văn bản của địa phương mà chỉ còn một cách là kiện ra Tòa Hành chính khi phát hiện về tính không hợp pháp của văn bản. Về mặt ngân sách, đại diện chính quyền trung ương có quyền đề nghị sửa đổi, cân đối ngân sách cấp cho địa phương nhưng chỉ trong những trường hợp hãn hữu như: Quyết định ngân sách chệch; Không cân đối giữa thu và chi; Thâm hụt ngân sách quá lớn; Không bảo

⁴ Nt, tr. 30.

đảm các khoản tín dụng đủ cho việc thực hiện các khoản chi bắt buộc của tỉnh hoặc của vùng.

Có thể thấy rằng, đây là hai mô hình quản trị địa phương mang tính điển hình. Trên thực tế, ở các quốc gia thường áp dụng mô hình pha trộn. Chẳng hạn, về tính chất, quản trị địa phương ở Nhật Bản là theo mô hình Anh-Mỹ: Về mặt pháp lý, các đơn vị lãnh thổ địa phương ở Nhật Bản là hoàn toàn độc lập. Trung ương và địa phương là những thực thể pháp lý song song tồn tại trên nền tảng hợp tác tự nguyện. Cấp tỉnh có trách nhiệm phối hợp hoạt động của các huyện nằm trên địa bàn tỉnh, cung cấp hỗ trợ mang tính tư vấn cho các huyện. Ở tất cả các cấp đều có cơ quan đại diện do bầu cử và người đứng đầu hành pháp (Mayor, Governor) cũng được dân bầu.

Nói khác đi, đó là mô hình *Anglô-Xácxông* cộng với mô hình người đứng đầu hành pháp do bầu (Presidency). Cách kết hợp đó cho phép cân bằng được hai nhánh quyền lực, bảo đảm sự kiểm soát lẫn nhau. Theo cơ chế này, các chính sách trước hết được người đứng đầu hành pháp đề xuất, phải thông qua cơ quan đại diện và cơ quan này có quyền thông qua hoặc không thông qua. Các phó Tỉnh trưởng hay phó Thống đốc (Vice Mayor, Vice Governor) do Hội đồng Địa phương bầu sau khi đã thống nhất với Tỉnh trưởng, Thống đốc nhưng có thể bị Tỉnh trưởng, Thống đốc cách chức. Người

đứng đầu các Sở Tài chính do Tỉnh trưởng hay Thống đốc bổ nhiệm với sự đồng ý của Hội đồng Tỉnh và không thể bị Tỉnh trưởng hay Thống đốc bãi nhiệm. Ở các cấp thấp hơn, các hình thức dân chủ trực tiếp được áp dụng rất phổ biến mà điển hình nhất là hình thức như: Sáng kiến lập pháp của cử tri; Yêu cầu của cử tri phải tiến hành kiểm tra hoạt động của các doanh nghiệp dịch vụ công; Yêu cầu của cử tri bãi miễn tỉnh trưởng, huyện trưởng, thống đốc, bãi nhiệm các đại biểu Hội đồng Địa phương và các chức vụ hành chính khác như kế toán trưởng, giám đốc kho bạc. Theo yêu cầu của 1/3 tổng số cử tri, Hội đồng Địa phương có thể bị giải thể.

Cơ cấu quản lý đối với các đơn vị hành chính - lãnh thổ địa phương - về cơ bản giống với chính quyền trung ương. Tuy nhiên, xu hướng chủ đạo của quản trị địa phương là thực hiện chế độ tự trị địa phương, vì vậy, hầu như ở các nước, trong mỗi cấp quản trị địa phương đều có cơ quan dân cử (cơ quan đại diện). Cơ quan đó có quyền lập pháp theo đúng nghĩa là ban hành các văn bản quy phạm có tính địa phương trong phạm vi thẩm quyền của địa phương. Quy định về loại hình dân chủ đại diện này thường được đặt ở tầm Hiến pháp. Chẳng hạn, Điều 28 Luật Cơ bản của CHLB Đức năm 1949 quy định: "*Ở các bang, vùng và xã, nhân dân phải có cơ quan đại diện được lập ra trên cơ sở bầu cử phổ thông, trực tiếp, tự do, bình đẳng và bỏ phiếu kín*". Điều 140

Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1978 cũng có quy định: “*Hiến pháp bảo đảm sự tự trị của các địa phương. Các địa phương có đầy đủ quyền của một pháp nhân. Sự lãnh đạo và quản lý các địa phương do các hội đồng địa phương tương ứng thực hiện. Thành viên của Hội đồng do người dân địa phương bầu ra trên cơ sở bầu cử phổ thông, bình đẳng, tự do, trực tiếp và bỏ phiếu kín với những điều kiện do luật định*”

Về cơ quan hành chính ở địa phương, có thể thấy hai phương thức hình thành các cơ quan đó ở các nước trên thế giới và có thể gọi là cách thức Nghị viện chế và cách thức Tổng thống chế giống như ở Trung ương. Theo Nghị viện chế, người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương, chính là người đứng đầu cơ quan đại diện và chịu trách nhiệm trước cơ quan này. Vì vậy, cách thức để bầu ra chức vụ này (tỉnh trưởng, thị trưởng) được thực hiện theo cơ chế đảng. Theo Tổng thống chế, chính quyền hành chính được hình thành không thông qua cơ quan đại diện và do đó không chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện, độc lập nhiều hơn với cơ quan đại diện nhưng vẫn phải chịu trách nhiệm trước cơ quan này.

Thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương ở các nước được xác định ở những cấp độ khác nhau. Thông thường, đơn vị hành chính - lãnh thổ thấp nhất có thẩm quyền về những vấn đề liên quan đến sinh hoạt đời sống hàng ngày của người dân

(cấp, thoát nước; giao thông; hệ thống tưới ẩm; duy trì trật tự vệ sinh công cộng v.v.); các cấp cao hơn có thẩm quyền về những vấn đề có phạm vi rộng hơn và ở tầm cao hơn như giao thông liên xã, liên huyện, liên tỉnh; giao thông công cộng; sử dụng hợp lý tài nguyên đất đai; giáo dục tiểu học, trung học và thậm chí đại học.

3. Các xu hướng tổ chức chính quyền địa phương ở châu Âu

Xu hướng sáp nhập các đơn vị hành chính - lãnh thổ cấp thấp nhất

Xu hướng này trước hết bắt nguồn từ bản chất của chính các đơn vị thấp nhất đó. Xét về lịch sử, các đơn vị này (xã, công xã) đã được hình thành từ những đơn vị tự nhiên: dân cư ở đây là quần thể tự nhiên, tự tổ chức lấy sinh hoạt cộng đồng rồi dần dần hình thành nên các đơn vị lãnh thổ như một cấp quản trị hành chính - lãnh thổ. Cư dân ở đó có bản sắc xã hội riêng và tính cộng đồng đã được xác lập như một đơn vị có tính độc lập cao. Các cuộc cải cách hành chính lãnh thổ tại các nước châu Âu diễn ra mạnh mẽ, nhưng trong nhiều nét riêng thì điểm chung nhất của các cải cách đó là bỏ bớt nhiều đơn vị nhỏ bằng việc sáp nhập chúng thành đơn vị cơ sở lớn. Kết quả là, chẳng hạn, ở Thụy Điển từ con số 1.039 đơn vị còn 279; ở Na Uy từ 744 xuống 451 đơn vị; ở Đan Mạch từ 1.100 xuống 275; ở CHLB Đức con số đó

giảm gần 3 lần: năm 1968 có 24.282 đơn vị, đến năm 1980 còn 8.500⁵.

Xu hướng hình thành cấp quản lý khu vực

Đây là cấp dưới Trung ương và trên tỉnh và được coi là một cấp hành chính - lãnh thổ thông thường. Điển hình đầu tiên cho xu hướng này là việc phân chia cả nước Anh thành 11 khu vực vào năm 1940, kế đó là các kiểu phân vùng ở Italia, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Bỉ. Có thể nhận thấy rất rõ rằng đây là một chủ trương lớn của nhiều nước trên thế giới. Năm 1988 Nghị viện Châu Âu đã ban hành Hiến chương về Quản trị khu vực, theo đó khu vực được xác định là một đơn vị tập hợp những đơn vị có sự gắn gũi về lịch sử, địa lý, văn hóa v.v. Tại khu vực, nhân dân được quyền thành lập ra các đơn vị lãnh thổ dưới những hình thức khác nhau. Hiệp ước Maastricht năm 1992 (Điều 263) đã quy định thành lập Ủy ban về Các vấn đề phân vùng.

Cho đến nay, trong lý luận và thực tiễn của các nước Tây Âu, vấn đề phân vùng được chia thành hai loại với hai cơ sở chính để phân biệt là cơ sở về mặt hành chính và cơ sở về mặt chính trị. Phân vùng về hành chính tạo ra các vùng với tính cách là đơn vị giống như đơn vị hành chính - lãnh thổ khác nhưng là đơn vị địa phương cao nhất, sát với

Trung ương. Đó là cách của Pháp, của Bồ Đào Nha. Chẳng hạn, ở Pháp có 22 vùng với các cơ quan chính quyền và các thẩm quyền được xác định. Vùng có những thẩm quyền như: thực hiện kế hoạch của quốc gia; xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội của vùng. Ở Bồ Đào Nha, thẩm quyền của vùng bao gồm: quản lý các dịch vụ công; thực hiện sự phối hợp các đơn vị lãnh thổ trong vùng. Ở mỗi vùng có các cơ quan quản lý bao gồm các cơ quan dân cử và cùng với nó là người đại diện của Chính phủ trung ương.

Xu hướng phân vùng về chính trị được biểu hiện dưới cách thức nhằm "liên bang hóa" cấu trúc lãnh thổ trong khuôn khổ nhà nước đơn nhất. Nói khác đi, Hiến pháp ở những quốc gia đi theo hướng này quy định cho các vùng những thẩm quyền theo hướng tăng tính độc lập của vùng trong mối quan hệ với Trung ương đến mức gần như một bang trong nhà nước liên bang. Đó là trường hợp của Italia, Bỉ, Tây Ban Nha. Chẳng hạn, ở các quốc gia này, Thượng viện là cơ quan bao gồm đại diện của các vùng có ngang quyền với Hạ viện. Vùng không thể có thẩm quyền đối với trật tự pháp luật của các đơn vị trong vùng, trong khi đó, với tính cách là chủ thể của liên bang, các bang có quyền đặt ra trật tự pháp luật trên cơ sở quy định của Hiến pháp Liên bang. Quy chế tổ chức và hoạt động của vùng do Nhà nước trung ương phê chuẩn.

⁵ Số liệu được lấy theo: Dupuis G, Guédon M-J; Chréchien P. *Droit administrative*. 9^e ed, Paris, 2004, p.302.

Xu hướng của các đơn vị hành chính - lãnh thổ cũng hình thành ra những tổ hợp mềm nhằm mục đích phối hợp thực hiện những công việc, những chương trình nhất định. Chẳng hạn, ở Áo, Pháp, các xã có quyền cùng nhau lập ra hiệp hội các xã, cùng nhau lập ra các tổ chức chung về dịch vụ, về tài chính nhằm tạo ra những nguồn lực lớn hơn về tài sản cũng như về quản trị hành chính so với nguồn lực của một đơn vị. Ở Pháp có mô hình là syndicat (ngành đoàn) các công xã. Những ngành đoàn này có thể được lập ra khi có đề nghị của không dưới 2/3 các công xã đại diện cho hơn một nửa dân cư, hoặc theo đề nghị của hơn một nửa số các Hội đồng Công xã đại diện cho 2/3 số dân cư nhằm thực hiện những công việc hoặc cung cấp những dịch vụ có tính liên công xã. Nếu ngành đoàn đó có tổ chức và hoạt động trong phạm vi một tỉnh thì người đại diện của Trung ương tại tỉnh ra quyết định thành lập. Nếu tổ chức và hoạt động vượt ra khỏi phạm vi một tỉnh thì quyết định thành lập sẽ là quyết định liên tịch của những người đại diện của Trung ương của các tỉnh có liên quan. Ngành đoàn các công xã được quản lý bởi một ủy ban gồm đại diện của các Hội đồng Công xã theo tỉ lệ 2 đại diện/1 công xã. Chủ tịch Ủy ban của Ngành đoàn Công xã là cơ quan quản lý của ngành đoàn này. Ngành đoàn tự giải thể sau khi hoàn thành những mục đích hoạt động hoặc theo đề nghị của các Hội đồng Công xã. Cho đến đầu những năm 2000, cả nước Pháp

đã có tới 14.800 ngành đoàn nhằm thực hiện 2.160 dự án, chủ yếu ở các khu vực đô thị⁶.

Ở Pháp và Áo cũng có những hình thức liên kết quản trị khác, chẳng hạn việc lập ra tổ chức liên công xã với tên gọi là District (Huyện) với tư cách là một cơ chế tạm thời gồm đại diện của các công xã. Nhưng khác với hình thức Ngành đoàn (Syndicat) nêu trên, ở đây cơ quan quản lý là một hội đồng và Thường trực Hội đồng, là tổ chức liên thành phố, thông thường là giữa các thành phố lớn với dân số trên 5 vạn dân và có mối quan hệ mật thiết, gần gũi. Cách thức và thẩm quyền thành lập cũng giống như các ngành đoàn.

Xu hướng trong mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương

Như đã nêu ở trên, quản trị địa phương ở các nước phát triển trên thế giới hiện xoay quanh hai trục chính là mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương và cách thức tổ chức quản trị trong phạm vi tự quản địa phương.

Quan hệ giữa Trung ương và địa phương phản ánh tính chất và mức độ phân quyền theo lãnh thổ và được thực hiện thông qua hai cơ chế: *phân quyền (Decentralization)* và *tân quyền (Deconcentration)*. Phân quyền là cơ chế, theo đó các thẩm quyền của đơn vị hành

⁶ Xem: Auby J.B. Auby J.F. *Droit des collectivités locales*, Paris, 1990, P.61.

chính - lãnh thổ cao hơn được chuyển cho đơn vị thấp hơn với mục đích tạo ra sự quản trị tốt hơn trên cơ sở tính đến các nhu cầu của địa phương. Nhìn từ một mặt khác, phân quyền tạo cho đơn vị thấp hơn được độc lập nhiều hơn, tự quyết nhiều hơn, tạo cho các cơ quan quyền lực ở địa phương quyền được quyết định. Ở các nước phát triển, các khái niệm Decentralization, Local government, Self-government có nghĩa giống nhau. *Tân quyền* có nội dung là sự phân chia lại nhiệm vụ giữa các cấp quản lý lãnh thổ theo hướng chuyển các thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên cho các đại diện của mình đặt ở địa phương, các đơn vị hành chính - lãnh thổ thấp hơn và cũng nhằm mục đích bảo đảm cho sự quản lý đó gần hơn với nhu cầu địa phương. Trong cơ chế tân quyền không có việc chuyển quyền của đơn vị hành chính - lãnh thổ cấp trên cho đơn vị cấp dưới và do đó không làm thay đổi tính chất của mối quan hệ giữa trung ương với địa phương. Những người đại diện cho chính quyền trung ương đặt tại địa phương lãnh đạo và quản lý những ngành, lĩnh vực, hoạt động thuộc cơ quan nhà nước trung ương, chịu sự kiểm tra và báo cáo công tác trước chính quyền trung ương, thực hiện ý chỉ của chính quyền trung ương và không có một chức năng chính trị độc lập nào. Điển hình nhất cho cơ chế tân quyền là chế định người đại diện của chính phủ Pháp (prefecture) tại tỉnh và khu vực trước cải cách vào những năm 80 của thế kỷ trước.

Xét cho cùng, không thể nói rằng quản trị địa phương không phải là quản trị quốc gia. Điều đó có thể thấy rõ qua quy định của Hiến pháp các nước. Điều 72 của Hiến pháp CH Pháp năm 1958, sau khi xác định các đơn vị hành chính - lãnh thổ địa phương, đã quy định: *"Trên cơ sở thực hiện đúng các điều kiện do luật định, các đơn vị ấy được tự do quản lý bởi các hội đồng được bầu ra và có quyền lực của cơ quan hành pháp khi thực hiện thẩm quyền của mình"*.

Hiến pháp của nhiều nước xác định các cơ quan tự trị địa phương là "chính quyền địa phương" hoặc "cơ quan quyền lực". Chẳng hạn, Điều 168 Hiến pháp Ba Lan quy định: *"Các đơn vị của chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm của mình thông qua các cơ quan quyền lực và cơ quan điều hành. Việc bầu cử các cơ quan quyền lực là phổ thông, trực tiếp, công bằng, thông qua bỏ phiếu kín"*

Quan hệ giữa Trung ương và địa phương trong cơ chế phân quyền theo lãnh thổ ở các nước trên thế giới rất đa dạng, nhưng có thể quy về một số mô hình. Tính chất của các mô hình tự trị địa phương phụ thuộc vào: Các điều kiện lịch sử của các quốc gia, diễn biến của quá trình đấu tranh giữa các lực lượng xã hội, vùng, miền, dân tộc; Yếu tố lãnh thổ diện tích, chiều dài, độ rộng; Yếu tố dân cư: số dân, mật độ, sắc tộc v.v.; Truyền thống quản trị quốc gia.

Như vậy, nhìn vào mô hình trên có thể

thấy, cách thức kiểm soát của nhà nước đối với chính quyền địa phương ở các quốc gia khác nhau mặc dù có khác nhau nhưng đều theo xu thế chung là xây dựng mối quan hệ tương tác phụ thuộc lẫn nhau giữa chính quyền trung ương và địa phương. Mối quan hệ giữa cơ quan trung ương và địa phương được xác định như là sự khác nhau về cấp độ độc lập, cũng như là sự phụ thuộc lẫn nhau và được xác định bởi quyền lực thực tế. Chính phủ có thể tác động đến chính sách pháp luật, và bằng cách này hay cách khác, có thể điều chỉnh hay định hướng hoạt động của cơ quan địa phương. Các hội đồng địa phương, về phần mình, có những vị thế độc lập, có nguồn lực tài chính riêng và thẩm quyền được pháp luật quy định. Vì vậy, không chỉ các cơ quan địa phương phụ thuộc vào Trung ương, mà chính phủ trung ương cũng phụ thuộc ở mức độ nhất định vào chính quyền địa phương khi thực thi các đường lối chính trị và kinh tế tại địa phương.

Có thể nói, quản trị địa phương có ý nghĩa rất quan trọng vì một lẽ đơn giản là tuyệt đại đa số người dân đều sinh sống ở địa bàn của các địa phương và chất lượng quản trị ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của họ. Cải cách quản trị địa phương luôn được coi là điểm mấu chốt quan trọng nhất của tất cả các cuộc cải cách Hiến pháp, cải cách hành chính quốc gia và cải cách pháp luật của các quốc gia, nhất là trong những thập niên gần đây, nhằm hướng tới mục tiêu xác lập một chế độ quản trị địa phương thuận

tiện nhất, đầy đủ nhất và dân chủ nhất. Việc nghiên cứu có hệ thống mô hình của một số quốc gia sẽ giúp được các nhà nghiên cứu có cách nhìn đa chiều hơn về khái niệm quản trị của chính quyền địa phương, từ đó xây dựng những dự án nghiên cứu sâu hơn ở góc độ so sánh.

Tài liệu tham khảo

1. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Tài liệu tổng hợp Hội thảo "*Thực tiễn và kinh nghiệm phân cấp quản lý nhà nước ở thế giới và Việt Nam*" - Đỗ Sơn, 18/9/2010.
2. Nguyễn Huyền Hạnh (2001), *Một số vấn đề về phân cấp quản lý Nhà nước ở Cộng hòa Liên bang Đức*, Tạp chí Tổ chức nhà nước (8), tr. 26-28.
3. Nguyễn Huyền Hạnh (2002), *Một số vấn đề về phân cấp quản lý ở Cộng hòa Pháp*, Tạp chí Tổ chức nhà nước (9), tr. 45-49.
4. Nguyễn Kim Thoa, Nguyễn Sỹ Đại (2006), *Tổ chức chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
5. Alistair Cole, Peter John, *Local Governance in England and France*, Routledge, London, 2001.
6. Peter John, *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications, London, 2001.