

## TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU ÂU VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

TS. VÕ CÔNG KHÔI<sup>(\*)</sup>

Ngày nhận bài: 10/8/2022 Ngày thẩm định: 17/8/2022 Ngày duyệt đăng: 20/02/2023

**Tóm tắt:** *Tự quản địa phương đã trở thành một nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi ở châu Âu. Bản Hiến chương châu Âu về chính quyền tự quản địa phương năm 1985 đã được các nước châu Âu sử dụng như một chỉ dẫn tin cậy trong xây dựng thể chế pháp lý về chính quyền địa phương. Những năm qua, nhu cầu đổi mới tư duy về quản trị quốc gia và yêu cầu phát huy mạnh mẽ tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở Việt Nam đã trở thành cơ sở xuất phát điểm của việc nghiên cứu mô hình tự quản địa phương của các quốc gia châu Âu.*

**Từ khóa:** *chính quyền địa phương; tự quản địa phương; Việt Nam*

**1. Dẫn nhập**  
Tự quản địa phương đã trở thành nguyên tắc cơ bản trong tổ chức chính quyền địa phương ở nhiều quốc gia trên thế giới. Tính quốc tế của tự quản địa phương được thể hiện rõ nét khi Hiến chương châu Âu năm 1985 về tự quản địa phương đã được đa số các nước thành viên Cộng đồng châu Âu (nay là Liên minh châu Âu - EU) ký, công nhận và trở thành bắt buộc đối với tất cả thành viên. Theo Điều 3 Hiến chương châu Âu, tự quản địa phương được hiểu là “quyền và khả năng của cơ quan tự quản địa phương được quyết định và quản lý một phần lớn các công việc xã hội, trong khuôn khổ pháp luật và phải chịu trách nhiệm nhằm phục vụ lợi ích của dân cư địa phương”. Tự quản địa phương được thực hiện thông qua “hội đồng gồm các thành viên được bầu cử tự do bằng các lá phiếu kín

trên cơ sở phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và bình đẳng, và có thể có cơ quan chấp hành của mình” (khoản 2 Điều 3 Hiến chương châu Âu). Các quốc gia ở châu Âu bảo đảm tinh thần của Hiến chương trong thiết kế và vận hành mô hình tự quản địa phương, nhưng cách thức tổ chức rất đa dạng và không theo một khuôn mẫu nào.

### 2. Tự quản địa phương ở Cộng hòa Pháp

Cộng hòa Pháp là quốc gia đơn nhất, tồn tại song hành nền hành chính trung ương và nền hành chính địa phương, tức là tồn tại song song các cấp quản lý của nhà nước trên lãnh thổ và các cấp quản lý của địa phương. Chính quyền địa phương hiện nay của Pháp được tổ chức theo mô hình phi tập trung với cấp độ chủ yếu là tản quyền (deconcentration)<sup>(1)</sup>. Theo đó, chính quyền địa phương không phải là cấp dưới của chính quyền trung ương, mà được công nhận tư cách pháp nhân và có quyền quyết định các vấn đề thuộc địa phương. Tuy nhiên, chính quyền trung ương vẫn có sự giám sát về tính hợp pháp của các văn bản do chính quyền địa phương ban hành.

<sup>(\*)</sup> Học viện Chính trị khu vực III, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Theo khoản 1 Điều 72 và khoản 3 Điều 72 Hiến pháp năm 2003, nước Pháp được chia thành các cộng đồng lãnh thổ khác nhau: vùng, tỉnh và xã. Với tổng diện tích là 632.834 km<sup>2</sup>, cả nước gồm 18 vùng (13 vùng trên đất liền, kể cả Paris, Lyon, Marseille, đảo Corsica và 05 vùng ở hải ngoại), 101 tỉnh (05 tỉnh ở hải ngoại, gồm Guadeloupe, Martinique, Guiana thuộc Pháp, Réunion và Mayotte) và 36.779 xã<sup>(2)</sup>. Diện tích và dân số ở mỗi cộng đồng lãnh thổ cùng loại có thể khác nhau đáng kể.

Các cộng đồng lãnh thổ của Pháp là những pháp nhân công quyền được điều chỉnh bởi luật công và được hưởng một mức độ tự quản dựa trên địa vị pháp lý đó. Hình thức thực hiện thẩm quyền tự quản chủ yếu thông qua các hội đồng địa phương được bầu chọn theo nhiệm kỳ (khoản 3 Điều 72 Hiến pháp năm 2003). Theo đó, các hội đồng địa phương được bầu ra theo chế độ phổ thông đầu phiếu trực tiếp. Số lượng ủy viên hội đồng địa phương phụ thuộc vào quy mô dân số ở từng cộng đồng. Để thực hiện các quyết nghị của mình, hội đồng địa phương thành lập các cơ quan chấp hành với cơ cấu tổ chức tương đối gọn nhẹ.

Ở các đơn vị hành chính trung gian (vùng và tỉnh), bên cạnh chính quyền địa phương đều có cơ quan đại diện của trung ương - là vùng trưởng, tỉnh trưởng (có chung tên gọi là préfet). Ngoài ra, còn có các tổ chức hành chính thuộc chính phủ hoặc bộ, ngành đóng tại địa phương, do préfet điều hành, điều phối hoạt động. Những đại diện của chính quyền trung ương tại địa phương thực hiện nhiệm vụ giám sát tính hợp pháp của các văn bản của chính quyền địa phương. Hội đồng địa phương cấp trung gian có nghĩa vụ nộp cho vùng trưởng, tỉnh trưởng các quyết nghị hoặc văn bản pháp luật do cấp mình ban hành. Vùng trưởng, tỉnh trưởng có quyền chuyển cho tòa hành chính xem xét, xử lý các văn bản trên nếu có căn cứ cho rằng các quyết nghị hoặc văn bản này trái pháp luật. Riêng ở xã, thị trưởng (mayor) được hội đồng xã bầu ra, có vai trò kép: giữ chức chủ tịch hội đồng xã, điều hành hoạt động của hội đồng, vừa là đại diện của nhà nước ở xã, với tư cách là cơ quan tản quyền của chính quyền trung ương.

Cho đến nay, hiến pháp và một số luật quy định việc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Hiến pháp quy định những nguyên tắc quan trọng nhất về phi tập trung. Trên cơ sở đó, một số luật quy định về tổ chức chính quyền địa phương, chẳng hạn, Luật ngày 05/01/1988 về tăng cường phi tập trung; Luật ngày 04/02/1999 về định hướng quy hoạch và phát triển bền vững lãnh thổ; Luật ngày 13/8/2004 về quyền và trách nhiệm của các đơn vị hành chính lãnh thổ. Ví dụ, trong lĩnh vực giáo dục, chính quyền trung ương chịu trách nhiệm thiết lập các khóa học, tiêu chuẩn và phương pháp giảng dạy, tuyển dụng, quản lý và đãi ngộ đội ngũ giảng viên; các vùng, các tỉnh và các xã chịu trách nhiệm quản lý các trụ sở của lycées, collèges và écoles publiques tương ứng<sup>(3)</sup>.

Chính sách phi tập trung đã làm giảm vai trò của vùng trưởng, tỉnh trưởng - người đại diện của chính quyền trung ương tại địa phương. Trong vai trò điều phối hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương đặt tại địa phương, vùng trưởng và tỉnh trưởng đóng vai trò quan trọng trong thực thi chính sách tản quyền, cũng như quan hệ giữa trung ương và địa phương. Chính quyền trung ương kiểm soát chính quyền địa phương thông qua cơ chế kiểm tra của người đại diện đối với các quyết định và văn bản pháp quy của chính quyền địa phương. Khác với cơ chế kiểm tra hành chính thứ bậc truyền thống, cơ chế kiểm tra của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương chỉ được thực hiện trong những trường hợp và giới hạn được luật quy định. Sự kiểm tra của trung ương đối với địa phương chỉ là kiểm tra tính hợp pháp, chứ không kiểm tra tính đúng đắn, hợp lý<sup>(4)</sup>. Trường hợp phát hiện quyết định hoặc văn bản trái pháp luật, préfet chuyển cho tòa án xem xét, xử lý.

### 3. Tự quản địa phương ở Đức

Theo Luật Cơ bản của Cộng hòa liên bang Đức năm 1949 (sửa đổi năm 1993), hình thức cấu trúc liên bang, phi tập trung và tự quản địa phương là ba nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Đức là nhà nước liên bang, bao gồm 16 bang và 03 thành phố được hưởng quy chế đặc biệt như một bang (Berlin, Bremen, Hamburg).

Trong đó, 15 bang phân chia lãnh thổ bang thành 02 cấp: huyện và xã, riêng bang Bayern phân chia lãnh thổ bang thành 03 cấp: khu, huyện, xã<sup>(5)</sup>.

Chính quyền địa phương của Đức là các pháp nhân của luật công, mang tính tự quản cao, mỗi cấp địa phương không có quyền chỉ đạo hay giám sát lẫn nhau. Khu, huyện và xã là những chủ thể công quyền bình đẳng của luật công, cùng tồn tại ngang nhau và không theo thứ bậc trên dưới hay cơ chế lệ thuộc. Mỗi cấp chính quyền địa phương được định chế về thẩm quyền và trách nhiệm thực thi quyền lực trong phạm vi lãnh thổ và đối với mọi người dân sống trên lãnh thổ đó. Mỗi bang có quyền xác định chế độ bầu cử, cơ chế quản trị và chức năng cung ứng dịch vụ công của các cấp chính quyền địa phương. Điều này tạo ra sự tự chủ của các bang trong phân định thẩm quyền giữa chính quyền địa phương các cấp.

Ở tất cả các bang của nước Đức, người dân được quyền bầu ra cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình. Tên gọi của cơ quan đại diện này có thể khác nhau giữa các bang như hội đồng hay hội đồng đại diện, nhưng chức năng, nhiệm vụ tương đối giống nhau. Cơ quan này có quyền quyết định về việc thay đổi địa giới lãnh thổ địa phương; xác định những nguyên tắc chung về quản trị địa phương; tổ chức và quản lý nhân sự của chính quyền địa phương; định ra điều lệ ngân sách, phê chuẩn các khoản chi ngoài dự toán và vượt dự toán, thông qua các dự án đầu tư; quy định các khoản lệ phí hành chính, đóng góp của tư nhân; ban hành, sửa đổi, hủy bỏ các điều lệ và các quy định có chứa quy phạm pháp luật của địa phương. Về cơ bản, các công việc quản trị địa phương có thể chia làm 03 nhóm chính: (1) công việc tự nguyện là tất cả các công việc mà các cộng đồng tự quản giải quyết theo sự quyết định của mình; (2) công việc bắt buộc là những công việc được quy định bởi pháp luật của bang; (3) một số công việc ủy quyền thường liên quan đến các chức năng cảnh sát, giao thông, đường phố, thanh tra xây dựng, giám sát đối với người vô gia cư, thống kê dân số...

Trong mỗi quan hệ giữa trung ương và địa phương, về mặt pháp luật, chính quyền trung ương

xem xét chính quyền địa phương có thực hiện các nhiệm vụ, nghĩa vụ theo quy định của pháp luật hay không. Về mặt chuyên môn, cơ quan giám sát chuyên môn không những kiểm tra tính hợp pháp trong thực hiện nhiệm vụ của chính quyền địa phương, mà còn kiểm tra cách thức mà địa phương hoàn thành công việc đó hoặc áp dụng đối với những nhiệm vụ được trung ương ủy quyền cho chính quyền địa phương thực hiện. Khi thực hiện quyền giám sát, nếu chính quyền địa phương vi phạm pháp luật, cơ quan giám sát có quyền yêu cầu đình chỉ hành vi vi phạm pháp luật. Trong trường hợp không còn biện pháp nào để hạn chế tình trạng vi phạm pháp luật, Bộ Nội vụ có thể giải tán hội đồng xã hoặc huyện và quyết định việc bầu cử mới<sup>(6)</sup>.

Chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính khu, huyện, xã là các đơn vị mang tính tự quản, trong đó, xã là nơi thực hiện chế độ tự quản địa phương đầy đủ nhất. Cho đến nay, các xã vẫn là những cộng đồng dân cư khép kín. Cuộc sống tại mỗi địa phương hầu như chỉ diễn ra trong phạm vi cộng đồng này. Tất cả các nhu cầu cơ bản của người dân, về cơ bản, đều được đáp ứng tại xã. Cuộc sống gần như chỉ tập trung trong phạm vi xã, kể cả những đối tượng dễ bị tổn thương như người già, trẻ mồ côi, người khuyết tật... đều được cộng đồng địa phương đảm trách. Các công việc tự quản địa phương có thể chia làm 03 nhóm: (1) loại việc tự nguyện là các công việc mà cộng đồng tự quản giải quyết theo sự phán quyết của mình; (2) loại việc bắt buộc là những công việc được pháp luật của bang quy định; (3) loại việc ủy quyền liên quan đến một số chức năng như an ninh trật tự, giao thông công cộng, xây dựng, quản lý người di tản và người tị nạn, quản lý và đăng ký cư trú, hộ tịch, cấp hộ chiếu, căn cước công dân, công tác thống kê, cấp giấy khai tử, cấp giấy phép đánh bắt thủy sản, cấp thẻ thuế lương, hoạt động hòa giải... Khi thực hiện các nhiệm vụ được ủy quyền, chính quyền xã được hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần tài chính nhằm bảo đảm lợi ích chung của quốc gia, đồng thời chịu sự giám sát về mặt chuyên môn của chính quyền trung ương.

Trong khuôn khổ luật định, xã có nghĩa vụ và thẩm quyền điều hành công việc của mình theo tinh thần tự chịu trách nhiệm. Xã có quyền khiếu nại trước tòa án có thẩm quyền về những can thiệp trái pháp luật hoặc những cản trở đối với việc thực hiện quyền tự quản từ phía chính quyền cấp trên hoặc bên thứ ba. Mỗi xã có biểu tượng, cờ và con dấu công vụ riêng. Cơ cấu tổ chức chính quyền xã tự quản bao gồm hội đồng, xã trưởng và các phòng ban chuyên môn. Số lượng thành viên của hội đồng xã phụ thuộc vào số dân của xã, với nhiệm kỳ 05 năm. Nhiệm vụ chính của hội đồng xã bao gồm: quyết định phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao phúc lợi cho nhân dân địa phương; quyết định ngân sách và quyết toán hằng năm, quy định thuế và bảo đảm nguồn thu tài chính cho địa phương; ban hành điều lệ và quy chế pháp lý của xã; bầu xã trưởng, quy định việc thành lập cơ quan công quyền và ban hành quy chế hoạt động cho hội đồng xã<sup>(7)</sup>.

Xã trưởng được hội đồng xã bầu, ngoại trừ một số xã dân bầu trực tiếp xã trưởng với nhiệm kỳ từ 6 - 12 năm. Xã trưởng là người lãnh đạo bộ máy hành chính xã, có quyền trực tiếp quyết định những vấn đề có tính cấp bách của xã; điều hành công việc của các phòng ban chuyên môn thuộc cơ quan hành chính xã; thực hiện các nghị quyết của hội đồng xã; đại diện pháp lý cho xã về đối ngoại...

Tự quản địa phương ở Đức được bảo đảm về phương diện pháp lý như sau:

*Thứ nhất*, khoản 2 Điều 28 Luật Cơ bản liên bang quy định các xã phải được bảo đảm quyền giải quyết các công việc mang tính cộng đồng tại địa phương bằng việc tự chịu trách nhiệm trong khuôn khổ các luật. Theo đó, hoạt động lập pháp không thể thu hẹp hoạt động tự quản đến mức trống rỗng về mặt nội dung cũng như không được phép giải tán hoặc vô hiệu hóa các chức năng của xã. Nói cách khác, quyền tự quản ràng buộc các cơ quan công quyền cấp trên không được phép can thiệp vào công việc tự quản ở xã. Nhờ đó, các xã có thể bảo vệ mình, chống lại việc “làm suy yếu” quyền tự quản của một đạo luật cụ thể nào đó.

*Thứ hai*, về nội dung quyền tự quản địa phương. Luật xác định một phạm vi quyền hạn của xã trong thực hiện các công việc tự quản địa phương, đồng thời nghiêm cấm việc biến xã thành nơi chỉ để thực hiện các nhiệm vụ nhất định mang tính pháp lý. Xã có quyền bày tỏ quan điểm về các vấn đề thuộc chính sách chung nếu có liên quan đến địa phương mình. Ngược lại, không có quyền bày tỏ ý kiến khi các chính sách chung không liên quan địa phương mình. Bên cạnh đó, chính quyền xã được ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, điều lệ, quy chế để điều hành công việc nhằm thực hiện quyền tự quản của mình.

*Thứ ba*, xã có thể gửi đơn khiếu nại lên tòa án để phản đối các hạn chế do luật của bang hoặc liên bang quy định (khoản 1 Điều 93 Luật Cơ bản liên bang)<sup>(8)</sup>.

#### 4. Tự quản địa phương ở Anh

Chính quyền địa phương ở Anh được tổ chức theo nguyên tắc tự quản địa phương. Theo đó, chính quyền địa phương do cộng đồng địa phương bầu ra với nhiệm kỳ 04 năm, chịu trách nhiệm trước cử tri địa phương và hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Thẩm quyền của chính quyền địa phương do các đạo luật của nghị viện quy định. Vì thế, chính quyền địa phương được xem là thiết chế thực thi quyền lực nhà nước phi tập trung và huy động dân chúng tham gia nền dân chủ địa phương.

Chính quyền địa phương ở Anh có tổng cộng 333 đơn vị và tạo thành 05 loại hình khác nhau: (1) County councils (có 24 đơn vị); (2) District councils (có 181 đơn vị); (3) Unitary authorities (có 58 đơn vị); (4) Metropolitan districts (có 36 đơn vị); và (5) London boroughs (có 32 đơn vị). Trong đó, địa bàn đô thị tổ chức theo loại hình (4) và (5) với một cấp chính quyền địa phương; địa bàn nông thôn tổ chức theo loại hình (3) với một cấp chính quyền; còn lại là chính quyền địa phương hai cấp: cấp vùng (1) và cấp huyện (2) đối với địa bàn đô thị có ngoại ô (nông thôn) bao quanh<sup>(9)</sup>.

Theo Luật Chính quyền địa phương năm 2011, nói tới chính quyền địa phương là nói tới các hội đồng địa phương được thành lập bằng con đường bầu cử dân chủ bởi cử tri địa phương. Số lượng

thành viên hội đồng tùy thuộc số lượng cử tri địa phương. Mô hình bộ máy chấp hành của hội đồng - cơ quan hành chính (thường thông qua trung cầu dân ý) có một trong 02 dạng: (1) thị trưởng (do dân bầu trực tiếp) và ủy ban điều hành (do thị trưởng bổ nhiệm, không quá 10 thành viên); (2) lãnh đạo hội đồng (do hội đồng bầu) và ủy ban điều hành (do lãnh đạo hội đồng bổ nhiệm, không quá 10 thành viên). Pháp luật của Anh quốc quy định, mỗi chính quyền địa phương phải có điều lệ tổ chức và hoạt động riêng của mình và điều lệ này phải được công bố công khai. Chính phủ Anh có thể quy định quy chế hợp của hội đồng địa phương, trong đó nêu rõ trường hợp nào hợp công khai, trường hợp nào hợp kín. Trong trường hợp quy định của chính phủ về việc đó không rõ, chính quyền địa phương được tự quyết hình thức hợp là công khai hay kín. Tuy nhiên, ngay cả khi hợp kín thì kết quả khuyến nghị của hội đồng địa phương cũng phải công khai.

Chính quyền địa phương ở nước Anh, về nguyên tắc, không có thẩm quyền mang tính tự thân. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương đều do luật của trung ương quy định. Chính quyền địa phương chỉ có một phần tự do trong việc lựa chọn phương thức phù hợp nhất để đạt mục tiêu đặt ra khi thực thi nhiệm vụ được giao. Theo Luật Chính quyền địa phương năm 2011, chính quyền địa phương được công nhận có thẩm quyền chung (được làm tất cả những gì có lợi cho cử tri địa phương, miễn là việc ấy không trái luật). Việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương chịu sự tài phán của hệ thống tài phán để bảo đảm rằng việc thực thi quyền lực theo đúng nguyên tắc pháp quyền. Hành vi vượt quyền của chính quyền địa phương có thể bị chính quyền trung ương “tuyệt còi”. Bên cạnh đó, bất cứ cá nhân hay tổ chức nào có quyền lợi bị xâm phạm bởi hành vi trái pháp luật của chính quyền địa phương có thể đệ đơn yêu cầu tòa án xem xét hành vi của chính quyền địa phương.

Việc phân định thẩm quyền cung ứng dịch vụ công giữa trung ương và chính quyền địa phương dựa trên nguyên tắc “thúc đẩy hiệu suất hoạt động và tiết kiệm chi phí”. Sự phân định này được thực

hiện thông qua nhiều cơ chế khác nhau theo mô thức cùng chia sẻ trách nhiệm. Chẳng hạn, các chính quyền địa phương độc lập với nhau nhưng cùng cung cấp một loại dịch vụ công trên cùng một địa bàn lãnh thổ hoặc các chính quyền địa phương hợp tác với nhau để cung cấp một loại dịch vụ công trên một địa bàn lãnh thổ; cùng cung cấp nhưng các cấp chính quyền địa phương khác nhau thì cung ứng các khía cạnh khác nhau của cùng một loại dịch vụ công; sử dụng quyền bảo lưu, theo đó chính quyền cấp trên sẽ cung cấp dịch vụ công mà lẽ ra chính quyền cấp dưới cung cấp; cơ chế ủy quyền cung cấp dịch vụ công hoặc cơ chế thuê ngoài cung cấp (sự thuê ngoài này được phép nhằm thực hiện nguyên tắc hiệu quả, bởi nếu như có các phương án khác nhau mang lại kết quả như nhau thì phương án nào chi phí ít nhất sẽ được lựa chọn)<sup>(10)</sup>.

Về phương diện tài chính - ngân sách, nguồn thu của chính quyền địa phương gồm 02 phần: (1) phần thu từ thuế địa phương (thuế tài sản và thuế thân chiếm 25% nguồn thu ngân sách địa phương) và phần điều tiết từ chính quyền trung ương cùng một số khoản phí khác (chiếm 25% nguồn thu ngân sách địa phương); và (2) phần thanh toán chuyển nhượng từ ngân sách trung ương (chiếm 50% nguồn thu ngân sách địa phương). Trong tỷ trọng chi tiêu ngân sách địa phương, phần lớn chi cho giáo dục, còn lại chi cho hoạt động xét xử của tòa án, nhà ở xã hội, công tác quy hoạch, giao thông công cộng, công viên - thư viện - bảo tàng, an ninh trật tự, phòng cháy và cứu hộ cứu nạn. chính quyền địa phương có thể tiến hành vay nợ nhưng phải được sự cho phép của chính quyền trung ương.

### 5. Một số gợi mở đối với Việt Nam

*Thứ nhất*, việc xác định chính quyền địa phương tự quản phải được ghi nhận trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật có liên quan. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tổ chức mô hình chính quyền không trái với luật. Hơn nữa, tự quản địa phương ở các nước còn được tòa án bảo đảm thông qua cơ chế giải quyết khiếu nại giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương khi trung ương ban hành các đạo luật ảnh hưởng trực

tiếp đến quyền tự quản của địa phương. Theo kinh nghiệm của Anh, thì nguyên tắc trao quyền thông qua pháp luật cho địa phương - nguyên tắc thực định (positive principle) là phương pháp nhằm khẳng định nhiệm vụ, quyền hạn, công việc đều phải do luật định cho từng địa phương. Nếu đối chiếu với tính chất của cơ chế thực định mà Vương quốc Anh đã áp dụng, có thể thấy cách xác lập quyền của Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội về việc thực hiện thí điểm phân quyền cho Thành phố Hồ Chí Minh là hướng đi đã có tiền lệ quốc tế.

*Thứ hai*, chính quyền địa phương ở Pháp và Đức có sự phân chia theo thứ bậc, nhưng giữa các bậc (cấp) này không có sự phụ thuộc trên - dưới mà mỗi cấp độc lập thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cấp mình theo quy định của pháp luật. Sự độc lập này giúp cho chính quyền địa phương ở mỗi cấp phát huy được sự năng động, sáng tạo và kịp thời trong giải quyết công việc. Đồng thời, cơ cấu tổ chức của Hội đồng địa phương ở Anh, Pháp và Đức có một đặc trưng chung quan trọng là việc xác định số biên chế phải dựa trên nhiều tiêu chí cứng, cụ thể như số dân của địa phương; tình hình phát triển kinh tế và kết cấu hạ tầng của địa phương; đặc điểm về đất đai và địa hình lãnh thổ, tính chất và số lượng các chức năng, nhiệm vụ tại chỗ và những nhiệm vụ được cấp trên giao.

Ở Việt Nam, bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp là nội dung quan trọng trong cải cách chính quyền địa phương những năm qua. Theo đó, các quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương được thể hiện trên các phương diện về nhiệm vụ và quyền hạn, về tài chính và ngân sách, về tổ chức và nhân sự, về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, các quy định này còn mang tính đại trà và đồng loạt, không rõ ràng và cụ thể giữa các cấp đơn vị hành chính và giữa các địa bàn. Nếu so sánh với với chính quyền địa phương ở nông thôn cùng cấp thì nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương ở đô thị nhìn chung không quá khác biệt<sup>(1)</sup>. Cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam cần hướng đến sự độc lập tương đối của từng cấp chính quyền địa

phương và sự khác biệt mô hình giữa các địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo.

*Thứ ba*, quản trị địa phương được thực hiện bởi cơ quan dân cử là một tập thể những người đại diện do nhân dân địa phương bầu ra (đây là điều kiện bắt buộc để xác định tư cách đơn vị hành chính - lãnh thổ). Nhân dân địa phương thực hiện quyền của mình bằng hình thức bầu ra cơ quan đại diện (hội đồng) là cơ quan có thẩm quyền quyết định các công việc của địa phương chứ không phải là một cơ quan nhà nước do cấp trên cử xuống. Đặc biệt, tính chính danh của chính quyền địa phương là sự hiện hữu cơ quan dân cử có thực quyền (hội đồng địa phương). Trong phạm vi thẩm quyền và chính sách đã được pháp luật quy định, hội đồng địa phương ở các nước Anh, Pháp và Đức có toàn quyền quyết định. Điều này bảo đảm các công việc địa phương được thực hiện với mức trách nhiệm đi kèm phù hợp, và do đó mang lại tính dân chủ lớn hơn cho quản trị địa phương.

Ở Việt Nam, pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân ở ba cấp tương tự như nhau. Điều này, vô hình trung, khiến cho vai trò của cơ quan đại diện địa phương trở nên mờ nhạt do không có thẩm quyền riêng biệt và không đúng tính chất là cơ quan quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương. Hệ quả là hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp còn ít nhiều mang tính hình thức. Vì thế, nghiên cứu điều chỉnh các quy định pháp luật về cơ quan dân cử nhằm tăng cường tính “thực quyền” của Hội đồng nhân dân, nhất là cấp quận và phường, cần được quan tâm nhiều hơn nữa trong cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam.

*Thứ tư*, cần phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Những lĩnh vực gì cần có sự phối hợp và cơ chế phối hợp như thế nào phải được làm rõ nhằm giúp chính quyền địa phương thực hiện các loại nhiệm vụ: mang tính tự quản địa phương, mang tính bắt buộc và nhiệm vụ ủy quyền của trung ương. Việc phân định một cách rõ ràng các loại nhiệm vụ giúp cho chính quyền địa phương có cách thức

hoạt động để hoàn thành từng nhiệm vụ với các nguồn lực và cơ chế tài chính phù hợp.

Theo kinh nghiệm của nước Pháp và Đức, phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương có thể được chia làm 03 nhóm nhiệm vụ và hoạt động, bao gồm: (1) các nhiệm vụ, hoạt động thuần túy địa phương, hay là “theo truyền thống” là của địa phương (dịch vụ nhà ở, công trình công cộng, giao thông nhỏ, vữa, văn hóa - nghệ thuật). Tất nhiên, cái gì là “thuần túy địa phương” hay “theo truyền thống là của địa phương” thì ở mỗi quốc gia một khác, không hoàn toàn như nhau; (2) những nhiệm vụ, hoạt động mà cả địa phương và cả trung ương đều có thể thực hiện, thậm chí là trong cùng một loại nhiệm vụ hay hoạt động có thể có “phần việc” của địa phương và “phần việc” của trung ương (ví dụ trong lĩnh vực giáo dục tiểu học và trung học thì địa phương “lo” phần cơ sở vật chất - kỹ thuật, trung ương “lo” phần xây dựng chương trình giáo dục, đội ngũ giáo viên); (3) những nhiệm vụ, công việc tại địa phương nhưng mang tính vĩ mô, như quy hoạch phát triển địa phương, hợp tác trong nước và quốc tế, bảo vệ môi trường, khoa học và công nghệ... Những nhiệm vụ loại này đa phần là được thực hiện thông qua các chương trình, dự án của Trung ương, địa phương là đơn vị hỗ trợ thực hiện và hưởng lợi. Đây là cách thức có hạt nhân hợp lý nhất định cần nghiên cứu trong cái cách mối quan hệ trung ương - địa phương ở Việt Nam trong thời gian tới.

*Thứ năm*, các quốc gia Anh, Pháp và Đức đều áp dụng chính sách phi tập trung. Trên thực tế, đây là sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực từ trung ương cho địa phương<sup>(12)</sup>. Khi trung ương giao nhiệm vụ cho chính quyền địa phương luôn dựa trên cơ sở các văn bản luật và tính toán đầy đủ các nguồn lực bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó. Theo kinh nghiệm của các nước này, nguyên tắc phi tập trung thông qua pháp luật cho địa phương (nguyên tắc thực định - positive principle) là cách thức xác định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cho từng địa phương một cách rõ ràng, cụ thể. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng không chỉ đối với hoạt động của chính quyền địa phương, mà còn bảo đảm cơ chế giải quyết

mâu thuẫn giữa cơ quan trung ương và chính quyền địa phương bằng con đường tòa án.

Ở Việt Nam, nội dung phân quyền, phân cấp đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019). Đây là những quy định khá mới về phân quyền, phân cấp nhằm đảm bảo cho mỗi cấp chính quyền địa phương được tổ chức và hoạt động độc lập theo quy định của pháp luật, tạo lập sự tự chủ trong thực thi chức năng và nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm vẫn chưa thật sự rõ ràng hoặc thẩm quyền chồng chéo trong xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật giữa trung ương và địa phương. Vì vậy, cần tiếp tục rà soát, điều chỉnh và bổ sung các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm liên quan trực tiếp đến các cơ quan trung ương và chính quyền địa phương các cấp.

*Thứ sáu*, việc bảo vệ quyền tự quản địa phương thể hiện nổi bật thông qua: (1) hạn chế tối đa sự can thiệp của trung ương xuống địa phương, thậm chí cắt bỏ quyền giám hộ của trung ương; (2) các tranh chấp liên quan đến thẩm quyền tự quản địa phương phải do tòa án giải quyết. Mọi hành động nhằm hạn chế các quyền tự quản địa phương phải được loại trừ. Bảo vệ quyền tự quản của địa phương cũng thể hiện thông qua việc cắt giảm quyền giám sát của trung ương đối với địa phương. Ở Đức, sự giám sát của trung ương đối với các bang không tồn tại. Tuy nhiên, ngay cả ở các quốc gia đơn nhất, như Anh và Pháp, có sự phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, thì giám sát hành chính của chính quyền trung ương đối với địa phương đã giảm thiểu đến gần như tối đa. Đây là gợi mở có giá trị đối với Việt Nam trong bối cảnh đổi mới cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Thiết nghĩ, cần nghiên cứu áp dụng cơ chế tài phán hành chính đối với những tranh chấp về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước ở trung ương với chính quyền địa phương các cấp hoặc giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã được các luật quy định □

(1) và (12) Xem thêm: Võ Công Khôi, *Phi tập trung trong quản lý nhà nước ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học

(chuyên san Luật học), Đại học Quốc gia Hà Nội, số 3 (37) năm 2021

(2) Carlo Panara and Michael Varney, *Local Government in Europe - The 'Fourth level' in the EU multilayered system of governance* (Routledge 2013)

(3) Adrian Ivan và Natalia Cuglesan, 'Multi-level governance and decentralization in the unitary states of the european union, case study: France and Romania' [2009], <https://www.semanticscholar.org/paper/MULTI-LEVEL-GOVERNANCE-AND-DECENTRALIZATION-IN-THE-IV%3%A1n-Cugle%28%99an/626abcbcb8a17c232fde3240f01d190ee11ad6d>, truy cập ngày 27/6/2022

(4) Phạm Thị Giang, *Mô hình chính quyền địa phương tự quản của một số nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam* [2019], <https://www.quanlynhanuoc.vn/2019/06/28/mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-tu-quan-cua-mot-so-nuoc-va-gia-tri-tham-khao-cho-viet-nam/>, truy cập ngày 27/6/2022.

(5) Lê Kim Thoa, Nguyễn Sỹ Đại, *Tổ chức chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2006

(6) Jürgen Georg Backhaus, *Two century of local autonomy* (Springer 2012)

(7) Trần Thị Minh Châu, *Chế độ tự quản địa phương của một số nước trên thế giới*, [https://tcnn.vn/news/detail/4890/Che\\_do\\_tu\\_quan\\_dia\\_phuong\\_cua\\_mot\\_so\\_nuoc\\_tren\\_the\\_gioi.html](https://tcnn.vn/news/detail/4890/Che_do_tu_quan_dia_phuong_cua_mot_so_nuoc_tren_the_gioi.html), truy cập ngày 27/6/2022

(8) Nguyễn Văn Cương, *Kinh nghiệm quốc tế về tự quản địa phương và khả năng áp dụng tại Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2017

(9) Andreas Ladner and others, *Patterns of Local Autonomy in Europe* (Palgrave Macmillan 2019)

(10) M. Libonati, 'Local Government Autonomy' [2001], <https://www.semanticscholar.org/paper/Local-Government-Autonomy-Libonati/80cae1e9a8cb40d-1609847ced4eb2d777dcab946>, truy cập ngày 27/6/2022

(11) So sánh Điều 17 với Điều 38 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) về chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; tương tự là Điều 24 với Điều 52, Điều 31 với Điều 59, 66 cho các cấp chính quyền còn lại

## QUAN HỆ TRUNG QUỐC - ASEAN..

(tiếp theo trang 87)

Strengthening-Common-and-Sustainable-Development.pdf, ngày 12/11/2022

(12) Sau khi tình hình chính trị của Thái Lan ổn định trở lại, Trung Quốc đã mời thủ tướng mới của Thái Lan là ông Prayuth Chan-o-cha thăm Trung Quốc vào cuối tháng 12/2014

(13) Yang Jian (2021), "China - ASEAN Relations at 30: Braving Ups and Downs and Creating the Future Together", Chinese people's Institute of Foreign Affairs, *Foreign Affairs Journal*, No.139, Spring 2021, p.48

(14) *Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN - China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2011 - 2015)*, tại <https://asean.org/plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-china-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity-2011-2015/>, ngày đăng bài 09/5/2012

(15) <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/hoat-ong-cua-lanh-ao-ang-nha-nuoc/-/2018/18793/tuyen-bo-chung-ky-niem-10-nam-tuyen-bo-ve-ung-xu-cua-cac-ben-o-bien-dong.aspx>, ngày đăng bài 20/11/2012

(16) Tan Hui Yee, *Asean urges self-restraint in South China Sea activities, no mention of tribunal ruling*, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/asean-foreign-ministers-address-south-china-sea-issue-in-communique-but-not->

tribunal, ngày 25/7/2016

(17) <https://news.usni.org/2014/06/17/document-conduct-unplanned-encounters-sea>, ngày 17/6/2014, đã cập nhật ngày 22/8/2016

(18) Le Hong Hiep, *Vietnam's Position on the South China Sea Code of Conduct*, RESEARCHERS AT ISEAS - YUSOF ISHAK INSTITUTE ANALYSE CURRENT EVENTS, ISSUE: 2019, No22, pp.3

(19) và (20) Ian Storey, *Anatomy of the Code of Conduct Framework for the South China Sea*, tại <https://www.nbr.org/publication/anatomy-of-the-code-of-conduct-framework-for-the-south-china-sea/>, ngày 24/8/2017

(21) Raul Dancel, *Asean, China adopt framework of code of conduct for South China Sea*, tại <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/chinas-foreign-minister-says-maritime-code-negotiations-with-asean-to-start-this-year>, ngày 08/6/2017

(22) Charissa Yong, *Asean, China agree on text to negotiate Code of Conduct in South China Sea*, tại <https://www.straitstimes.com/politics/asean-china-agree-on-text-to-negotiate-code-of-conduct-in-south-china-sea>, ngày 02/8/2018

(23) <https://asianews.network/asean-and-china-hail-breakthrough-in-south-china-sea-negotiations/>, ngày đăng bài 03/8/2018