

CHẾ ĐỘ TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

■ TRẦN THỊ MINH CHÂU (*)

Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều tổ chức các đơn vị hành chính - lãnh thổ và thành lập các cơ quan nhà nước ở địa phương nhằm mục đích: triển khai việc thực hiện quyết định của các cơ quan nhà nước ở trung ương; để nhân dân địa phương tham gia vào các hoạt động của cơ quan nhà nước và quyết định những vấn đề có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương; phân cấp cho địa phương để giảm bớt công việc cho cơ quan nhà nước ở trung ương, từ đó tạo điều kiện cho trung ương tập trung giải quyết những công việc có tính chất quốc gia và để giải quyết tốt quyền lợi của trung ương cũng như quyền lợi của mỗi địa phương.

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 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.

1. Về khái niệm tự quản địa phương

Khái niệm “tự quản” theo nghĩa chung nhất là “tự mình trông coi, quản lý công việc, không cần có ai điều khiển”⁽¹⁾ hoặc “là một phương thức quản lý mở rộng dân chủ trên những mức độ khác nhau. 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 bất cứ 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

khô pháp luật nhà nước”⁽²⁾. Theo LePetit Larousse, tự quản được hiểu là tính độc lập, khả năng quyết định của một tổ chức, của một cá nhân so với quyền lực trung ương.

Tổng hợp các quan điểm trên, có ý kiến cho rằng, tự quản là thuật ngữ được sử dụng khi nói về: “Quyền độc lập tương đối của một địa phương, tổ chức hay trong một lĩnh vực nhất định có sự uỷ quyền (trao một số quyền) của nhà nước. Theo đó, trong phạm vi hay trong lĩnh vực nhất định, cơ quan, tổ chức tự mình quản lý, giải quyết công việc một cách chủ động và tự chịu trách nhiệm, nhằm phát huy tính sáng tạo, năng động của cộng đồng dưới sự kiểm tra, giám sát của nhà nước để đạt được hiệu quả cao nhất”.

Theo dự thảo Hiến chương quốc tế về chính quyền địa phương, chính quyền tự quản địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương trong giới hạn của luật pháp, để điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa phương. Quyền này được thực hiện bởi hội đồng hoặc nghị viện mà các thành viên được bầu ra theo nguyên tắc tự do, trực tiếp, bình đẳng, phổ thông và bỏ phiếu kín; trực thuộc nó có các bộ phận chấp hành, chịu trách nhiệm trước hội đồng hay nghị viện⁽³⁾.

Nét đặc trưng đầu tiên của chế độ tự quản địa phương là yếu tố tự nguyện. Yếu tố tự nguyện thể hiện ở: *thứ nhất*, 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. *Thứ hai*, mỗi cá nhân ở địa phương đó tự nguyện tham gia hoặc uỷ

(*) Viện Khoa học Tổ chức nhà nước

quyền cho người khác tham gia quản lý địa phương qua hình thức bầu cử. *Thứ ba*, đại diện chính quyền địa phương tự nguyện xác định những hoạt động, công việc chung của địa phương. *Thứ tư*, người dân ở địa phương tự nguyện thoả thuận những biện pháp quản lý, đóng góp các nguồn vật chất, tài chính cần thiết cho tập thể để thực hiện các công việc chung.

Nét đặc trưng thứ hai của chế độ tự quản địa phương là chịu sự giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Phần lớn các nước trên thế giới đều trao quyền tự quản rộng rãi cho địa phương, song đều có cơ chế giám sát để đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước. 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. Một số hình thức giám sát thông thường của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền tự quản địa phương như: phê chuẩn hay bãi bỏ những văn bản không hợp lý của cơ quan chính quyền địa phương, thông qua trợ cấp tài chính cho chính quyền địa phương hoặc quy định rõ thẩm quyền, giới hạn của chính quyền địa phương.

2. Tự quản địa phương của một số quốc gia trên thế giới

2.1. Tự quản địa phương ở Mỹ

Theo Hiến pháp Mỹ năm 1787, hệ thống các cơ quan tự quản địa phương ở Mỹ được thành lập trên cơ sở phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ. Việc phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ và tổ chức các cơ quan tự quản địa phương là những vấn đề thuộc thẩm quyền của các bang. Theo đó, Hiến pháp của 50 bang ở Mỹ đã xác định cơ cấu tổ chức hành chính đa dạng và tương ứng là những mô hình tự quản địa phương khác nhau. Các bang đều chia thành lãnh địa và dân cư của các lãnh địa đó bầu ra hội đồng lãnh địa, cơ quan quản lý và một số chức vụ quản lý.

Mô hình tổ chức tự quản của các lãnh địa: lãnh địa thường được chia thành thành phố và thị xã. Bộ phận cấu thành nên thành phố là các hội nghị dân cư. Hội nghị dân cư bầu ra các uỷ ban chấp hành từ 3 đến 5 thành viên để thực hiện nhiệm vụ điều hành của thành phố. Đối với những thành phố và thị xã nhỏ, hội nghị của toàn thể dân cư quyết định vấn đề tự quản của địa phương.

Mô hình tổ chức tự quản của các thành phố: các thành phố được tách khỏi các lãnh địa và hệ thống các cơ quan quản lý thành phố chủ yếu được xây dựng theo 3 mô hình: mô hình thị trường - hội đồng; mô hình hội đồng - nhà quản lý; mô hình uỷ ban.

Theo Hiến pháp và các luật của bang, hoạt động của các cơ quan tự quản địa phương bao gồm:

- *Về an ninh, trật tự xã hội:* thực hiện hoạt động tuyên truyền, phổ biến các văn bản luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước liên bang và của bang đến người dân; lãnh đạo hoạt động của cảnh sát và các cơ quan tư pháp địa phương; báo cáo tình hình của địa phương lên cơ quan giám sát cấp trên.

- *Về thuế và ngân sách:* cơ quan tự quản địa phương tự quyết định các khoản thuế và các khoản thu khác của địa phương, thông qua ngân sách địa phương.

- *Về cung ứng dịch vụ công:* cơ quan tự quản địa phương có nhiệm vụ tổ chức cung cấp các dịch vụ xã hội như quản lý trường học, bảo trợ xã hội, chăm sóc sức khỏe, xây dựng nhà ở, xây dựng, sửa chữa, bảo trì các con đường ở địa phương.

- *Về quản lý tài sản địa phương:* cơ quan tự quản địa phương có quyền sở hữu, quản lý xí nghiệp và một vài cơ sở kinh tế của địa phương.

2.2. Tự quản địa phương ở Vương quốc Anh

Vấn đề tự quản địa phương hình thành dựa trên cơ sở pháp lý là Quy chế tự quản địa phương năm 1972. Theo đó, tổ chức tự quản địa phương ở Anh được thực hiện theo chế độ hai cấp: vùng và giáo xứ.

Lãnh thổ Anh và xứ Wales được chia thành các lãnh địa, các lãnh địa chia thành các vùng. Có tất cả là 339 vùng, trong đó có 296 vùng của Anh, 37 vùng của xứ Wales và 26 vùng của Bắc Ailen.

Giáo xứ là cấp thấp nhất của tự quản địa phương ở Anh (riêng ở xứ Wales cấp thấp nhất là xã). Hiện nay ở Anh có khoảng hơn 11 nghìn giáo xứ⁽⁴⁾.

Tổ chức hoạt động của tự quản địa phương ở Anh được thực hiện qua hội đồng các cấp. Hội đồng các cấp được hình thành do nhân dân địa phương bầu, có nhiệm kỳ 4 năm, bao gồm chủ tịch và các uỷ viên. Chủ tịch hội đồng được bầu từ các đại biểu của hội đồng và cứ mỗi năm 1

lần thì 1/3 các uỷ viên của hội đồng được bầu lại.

Hoạt động của hội đồng bao gồm: trật tự an ninh, phòng cháy chữa cháy, đường sá giao thông, bảo tàng, bảo trợ người già và các dịch vụ xã hội khác.

Mặc dù được trao một số quyền tự quyết nhất định theo chế độ tự quản, song chính quyền địa phương ở Anh lại chịu nhiều biện pháp giám sát, kiểm tra của Chính phủ. Một trong những hình thức kiểm tra quan trọng nhất của Chính phủ đối với tự quản địa phương là điều chỉnh bằng pháp luật. Theo đó, pháp luật quy định bắt buộc các cơ quan làm việc tại địa phương phải tuân thủ những quy định chung về hình thức và phương pháp làm việc.

Một hình thức kiểm tra khác của Chính phủ Anh là cơ quan trung ương có quyền phê chuẩn nhân sự của bộ máy chính quyền địa phương do hội đồng bầu ra. Ngoài ra, các cơ quan chính phủ có quyền yêu cầu tiến hành các cuộc điều tra về hoạt động của chính quyền tự quản địa phương nếu phát hiện ra những hành vi gian dối hoặc có tính chất lừa đảo.

2.3. Tự quản địa phương ở 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 có thực hiện chế độ tự quản ở các mức độ khác nhau.

- *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.

- *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 do 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.

- *Đơn vị hành chính vùng*: Pháp có 22 vùng ở trong nước 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.

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.

2.4. Tự quản địa phương ở Cộng hoà liên bang (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 thành phố lớn, vừa và nhỏ (chỉ trừ 3 thành phố được hưởng quy chế đặc biệt là: Berlin, Bremen, 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.

- *Tổ chức, hoạt động của chính quyền xã, liên xã ở CHLB Đức*:

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

khuyến kiện trước các toà án có thẩm quyền về những hoạt động 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 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 thải cán bộ, công chức; quy định việc thành lập các cơ quan công quyền và 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.

+ 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...

Ngày nay, tự quản địa phương là vấn đề không chỉ riêng ở một quốc gia mà đã trở thành vấn đề chung mang tính toàn cầu. Việt Nam đang tiến hành cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp, trong đó có mục tiêu xây dựng chính quyền cơ sở trong

sạch, vững mạnh, phát huy quyền làm chủ thực sự của nhân dân. Để thực hiện được mục tiêu đó, trước hết cần đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương, nhất là chính quyền cấp cơ sở. Thứ nhất, 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, xác định rõ vị trí độc lập tương đối của chính quyền xã, thị trấn đối với việc quyết định các công việc của địa phương trong phạm vi quyền tự chủ theo luật định và nhu cầu của chế độ tự quản cộng đồng dân cư trên địa bàn. Thứ ba, cần tạo cơ chế tự chủ về tài chính ngân sách và các nguồn lực để chính quyền cơ sở thực hiện tốt các công việc phục vụ trực tiếp nhu cầu của người dân trên địa bàn. Thứ tư, tạo cơ chế pháp lý để nhân dân địa phương trực tiếp bầu, bãi miễn cơ quan chính quyền của họ và cơ quan này chịu trách nhiệm trực tiếp trước nhân dân về tính hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành □

Ghi chú:

(1) Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, 2007, tr.1662.

(2) Từ điển Bách khoa Việt Nam, Tập 4, Nxb Từ điển Bách khoa, 2005, tr.772.

(3) Dự thảo Hiến chương Quốc tế về Chính quyền địa phương - Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia, tr.455.

(4) Thể chế chính trị và bộ máy một số nước thế giới, Nxb Tư pháp, tr.200.

Danh mục tài liệu tham khảo:

1. Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia, 2002.

2. Thiết chế chính trị và bộ máy nhà nước một số nước trên thế giới, NXB Tư pháp, 2005.

3. Lược giải tổ chức bộ máy nhà nước của các quốc gia, NXB Tư pháp, 2007.

4. Tổ chức bộ máy nhà nước và cải cách hành chính ở CHLB Đức, NXB Chính trị Quốc gia, 1999.

5. Thuật ngữ hành chính - Viện nghiên cứu hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia, 2002.