



## VỀ PHÂN ĐỊNH ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

PGS.TS ĐINH VĂN MẬU\*

### 1. Nhận thức chung.

Mọi nhà nước đều có bốn dấu hiệu (yếu tố): công quyền, công lý, công dân, công thổ. Phân định đơn vị hành chính gắn trực tiếp với công dân hay công thổ là câu hỏi cần trả lời.

Các nhà nước chuyên chế quân chủ chủ yếu thực hiện chức năng “cai trị” dân và hầu như không thực hiện chức năng quản lý kinh tế nên việc phân định đơn vị hành chính nhà nước chủ yếu lấy dân (đình) làm yếu tố chủ đạo, để thực hiện mục đích làm cho họ lệ thuộc vào chủ đất, vào quyền lực nhà quân chủ và đóng góp sưu, thuế, sức lực phục vụ cho quân chủ theo thuyết “trung quân”.

Ở nhà nước chính thể cộng hoà dân chủ trong nền kinh tế thị trường thì đất đai quốc gia được quan niệm là bất động sản có giá trị vốn (tư bản) cơ bản của nền kinh tế. Quản lý vốn đất đai trở thành mối quan tâm của cá nhân, tổ chức và nhà nước. Do vậy, nhiều nhà nghiên cứu kinh tế học, chính trị học, luật học quan niệm rằng nhà nước thực hiện quản dân gắn liền với đất là nguồn vốn quan trọng trong kinh doanh. Nói cách khác là thể chế quản dân gắn liền với vốn đất đai.

Quản dân kiểu quân chủ hay kiểu dân chủ cộng hoà đều được thực hiện bởi quyền lực nhà nước. Nghĩa là nhà nước quản dân gắn liền với vốn đất bằng công quyền được ghi nhận trong luật chứa đựng lẽ công bằng. Đó là căn cứ cơ bản để hình thành thể chế phân định đơn vị hành chính lãnh thổ. Từ đó, có thể diễn giải một cách nôm na

rằng, đơn vị hành chính nhà nước (ở ta hiện nay gồm 3 cấp: tỉnh, huyện, xã) là công thổ nơi công dân tồn tại được hiểu đất của dân, do chính quyền địa phương quản lý theo công quyền quốc gia được thể hiện trong pháp luật mang tính công lý nhằm bảo đảm, bảo vệ lợi ích công dân, tổ chức và quốc gia. Nói gọn hơn là: đơn vị hành chính nhà nước là hình thức tổ chức quyền lực nhà nước trên lãnh thổ hành chính được phân định theo cấp để quản lý địa giới hành chính và đời sống cư dân trong phạm vi địa giới đó.

Về mặt không gian, đơn vị hành chính có phạm vi được xác định trên đất (lãnh thổ) tạo ra khái niệm địa giới hành chính đó. Do vậy, cần xác định những nội dung liên quan đến địa giới hành chính.

*Thứ nhất*, địa giới hành chính là phạm vi xác định từ địa vị pháp lý công dân. Công dân với tư cách chủ thể gắn liền với tất cả 3 cấp hành chính và là công dân quốc gia trong mối quan hệ quốc tế.

*Thứ hai*, địa giới hành chính là phạm vi lãnh thổ thiết lập tổ chức chính quyền địa phương và các thiết chế ngoại thuộc (thuộc nhà nước và đại diện các nhà nước khác) trên lãnh thổ đó.

*Thứ ba*, địa giới hành chính cấp cơ sở (cấp cuối cùng) là đường phân vạch cơ bản tạo thành địa giới các cấp và biên giới quốc gia.

*Thứ tư*, trường thôn được uỷ quyền quản

\* Học viện Hành chính Quốc gia.

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

lý hành chính từ chính quyền cấp xã và đại diện hành chính của tự quản cộng đồng truyền thống là thiết chế quan trọng cần được tính tới trong phân vạch địa giới hành chính các cấp.

Tóm lại, phân định địa giới hành chính không nhằm chia đất theo chủ quyền mà chủ yếu là chia dân để cai quản, phục vụ theo pháp luật và phân quyền theo cấp. Từ đó, cần nhận thức rằng khi người dân với tư cách công dân hoặc tư cách khác (người nước ngoài hoặc người không quốc tịch) chịu sự tác động của quyền lực pháp lý của cả 3 cấp hành chính (tỉnh, huyện, xã) và của nhà nước trên nguyên tắc công dân là tự do, tự quản trong khuôn khổ pháp luật, họ có thể tham gia vào các lĩnh vực hoạt động của xã hội và chịu sự tác động của các quyền lực quản lý ngành, lĩnh vực đối với họ theo tư cách tham gia hoạt động chuyên ngành.

### 2. Phân định đơn vị hành chính phần nhiều là dựa vào kinh nghiệm.

Muốn rút ra được kinh nghiệm thì phải nghiên cứu để giải quyết hiện tại và phục vụ tương lai. Nghiên cứu là nhìn thấy cái mọi người nhìn thấy (cái đã diễn ra), nhưng phải nghĩ khác so với người khác. Người nghiên cứu là con người hiện tại đang tìm tòi trong quá khứ để hướng tới tương lai. Trong ba chiều không gian đó, quá khứ là phong phú nhất, hiện tại là quan trọng nhất, tương lai là hấp dẫn nhất. Nếu không có người nghiên cứu biết khái quát kinh nghiệm của nhân dân thì không có bất cứ nền văn hoá nào.

Để phân định đơn vị hành chính hiện nay, cần nghiên cứu kinh nghiệm của các nước, đặc biệt là các nước Đông Nam Á có sự gắn gũi về văn hoá với nước ta. Từ khảo cứu các tài liệu hiện có về vấn đề này, có thể rút ra được đôi điều.

Các nước Đông Nam Á cũng như nước ta từng là thuộc địa của phương Tây, nên trong phân định địa giới hành chính ở nước họ và nước ta có những nét chung. Người phương Tây đã kết luận rằng Đông Nam Á

coi trọng quản lý dân (đình) hơn là quản lý đất (điền) và không quốc gia nào có đường biên giới quốc gia rõ ràng. Điều này khác với Trung Quốc. Khi thực hiện chính sách thuộc địa, họ ít xáo trộn địa giới hành chính, chỉ thiết lập chính quyền bản địa có thêm nội dung quản lý kinh tế để khai thác tài nguyên cho chính quốc. Sau khi nhiều nước Đông Nam Á giành được độc lập, với sự tôn trọng lịch sử và muốn ổn định nên cơ bản vẫn giữ hệ thống đơn vị hành chính cũ, chỉ bổ sung cấp hành chính trung gian khi cần thiết để phối hợp các chức năng chung giữa các đơn vị hành chính cấp dưới. Cơ cấu đơn vị hành chính rất đa dạng và có sự phân cấp rõ về điều chỉnh địa giới hành chính.

Ở Việt Nam, cũng có nhiều công trình khảo cứu địa giới hành chính. Theo nhận định từ các công trình đó thì việc phân định địa giới hành chính Việt Nam có những nét chung sau:

Đơn vị hành chính 3 cấp (tỉnh, huyện, xã) là di sản lịch sử cần thận trọng khi tổ chức lại đơn vị hành chính; trong đó, cấp tỉnh thường xuyên là cấp địa phương dưới trung ương. Việc lập theo cấp trung gian giữa nhà nước và tỉnh là tạm thời, chủ yếu để phục vụ mục tiêu quân sự. Cấp đó hình thành từ ghép tỉnh chứ không chia cắt để nhập thành tỉnh.

Do quản dân nên lấy số dân (suất đình) để phân định cấp xã thành xã lớn, xã vừa, xã nhỏ. Nhưng đối với cấp tỉnh không phân chia theo cách này, mà căn cứ vào tiền công chu cấp cho tỉnh mà phân thành tỉnh lớn, vừa, nhỏ.

Nước mở đến đâu thì lập tỉnh đến đó.

Sau Cách mạng tháng Tám, địa giới hành chính cấp tỉnh vẫn giữ nguyên như thời Pháp thuộc. Từ sau 1975, địa giới hành chính thay đổi nhiều lần, đặc biệt là cấp tỉnh, huyện với chủ trương xây dựng tỉnh công - nông nghiệp, huyện nông - công nghiệp làm pháo đài của chủ nghĩa xã hội. Từ đó diễn ra nhập tỉnh, huyện ô at.

Thời gian đã chứng minh việc nhập tỉnh,

huyện với quy mô lớn là không phù hợp, nóng vội, duy ý chí. Do vậy, xuất hiện xu thế điều chỉnh quy mô cấp tỉnh theo nguyên tắc quay về địa giới ban đầu. Nhưng cuộc sống không giản đơn như ta tưởng. Việc chia nhỏ này làm nảy nở từng bước đòi chia tách tỉnh gây sức ép lên trung ương và cuối cùng là nghị quyết Quốc hội năm 1992 đã quyết định giữ nguyên hiện trạng 53 tỉnh, thành phố thuộc trung ương. Nhưng hiệu lực của nghị quyết chưa mất đi mà việc chia tỉnh vẫn được giải quyết theo cách riêng rẽ vẫn diễn ra. Và sau hơn 10 năm, số đơn vị cấp tỉnh đã lên con số 64, gần như mỗi năm thêm một tỉnh mới.

Quá trình 60 năm phân định địa giới hành chính ở nước ta có thể rút ra được mấy xét đoán sau:

Tổ chức đơn vị hành chính luôn có sự biến động đổi chiều nhập, tách đồng hành với nhập, tách bộ, ngành. Nguyên nhân có lúc là do nóng vội duy lý, có lúc lại do hối thúc từ lợi ích cục bộ thể hiện bằng cách "xin" và giải quyết bằng cách đơn lẻ kiểu "cho".

Trong quá trình nhập, tách, đều thấy hiện tượng khẳng định vị trí cấp tỉnh và tạo lập khái niệm cấp hành chính cơ sở là cấp xã và chính quyền ở xã. Đồng thời, hướng cấp huyện thành cấp trung gian quản lý hành chính. Ở đô thị, cấp phường cũng có kiến nghị không lập HĐND như ở cấp huyện. Riêng ở xã vùng nông thôn, thừa nhận lại cơ chế tự quản cộng đồng với thiết chế trưởng thôn được uỷ quyền từ xã và làm đại diện cho cộng đồng đó. Phân cấp mạnh xuống các cấp địa phương và từng bước bớt dần cơ chế chủ quản của bộ và chính quyền các cấp.

### 3. Tìm kiếm căn cứ cho phân định đơn vị hành chính hiện nay.

Trong phân định địa giới hành chính ở nước ta, có hai yếu tố đóng vai trò quan trọng, đó là nước và làng. Nước tiềm tàng ý chí và sức mạnh bảo đảm thống nhất quốc gia, đoàn kết dân tộc, đang thừa kế truyền thống hoà hiếu với các quốc gia láng giềng

và các nước hữu quan khác, đang thực hành hội nhập mạnh vào khu vực hậu công nghiệp với nền kinh tế tri thức đã hình thành. Trong nước, đang thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá với mức tăng trưởng cao trên một biển làng xã vốn là cộng đồng cư dân bền vững đang có nhiều biến đổi vừa thuận lợi vừa khó khăn, thách thức. Đồng thời, nước và làng là lãnh thổ lâu đời có mối tương giao với tư cách nước Việt ở phía Nam Trung Quốc và đã cọ sát 30 năm với Pháp và Hoa Kỳ, cùng thế giới phương Tây, phương Đông suốt 60 năm quan hệ để có được độc lập trong tư thế thành viên 150 của WTO.

Thông thường hoàn cảnh mới làm xuất hiện chủ trương, định hướng, giải pháp mới. Kinh nghiệm cho thấy, ở những thời điểm này, việc phân định đơn vị hành chính thường nổi lên như một vấn đề cần bàn luận. Việc bàn luận thuộc về người nghiên cứu và các chuyên gia tham mưu tư vấn cho hoạch định chính sách, pháp luật. Tất nhiên, cuộc đời có việc riêng, không lệ thuộc nhiều vào sự luận bàn này; mà đặc biệt sẽ không có ý nghĩa đối với nó nếu ý kiến đưa ra xa rời nguyện vọng, ý chí, yêu cầu của sự vận động của đời sống sôi động hiện nay. Trong hoàn cảnh ấy, tôi xin góp đôi điều luận giải về phân định địa giới hành chính ở ta hiện nay.

*Trước hết*, thực hành phân định hành chính không phải ở lô gích mà là ở kinh nghiệm. Do vậy, phải tôn trọng, kế thừa việc phân định đã được lịch sử xác nhận và chú ý đến tính truyền thống của cộng đồng, tình cảm lâu đời của cư dân đang biến đổi.

*Thứ hai*, chọn phương pháp phân định phù hợp các yếu tố văn hoá, xã hội, sinh hoạt cộng đồng để ổn định đời sống dân sự truyền thống; bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và tạo tiền đề cho tự chủ kinh doanh, dịch vụ công cộng và từng bước tách chúng ra khỏi hành chính công quyền và cơ chế chủ quản hiện hành.

*Thứ ba*, xác lập ranh giới hành chính chịu sự chi phối của các yếu tố địa lý tự

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

nhiên, địa lý kinh tế, trình độ hạ tầng kỹ thuật tác động đến năng lực quản lý lãnh thổ, giao lưu và phát triển.

*Thứ tư*, vì an ninh quốc gia, an toàn xã hội nên khi phân định địa giới hành chính cần tính tới yếu tố an ninh - quốc phòng có khả năng làm giới hạn phạm vi quản lý lãnh thổ của chính quyền dân sự hoặc tự nó tạo ra những đơn vị hành chính đặc thù thiết lập các tổ chức quân sự để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng trong phạm vi nhiều đơn vị hành chính cùng cấp.

*Thứ năm*, tạo lập thể chế, cơ chế về trình tự, thủ tục phân định đơn vị hành chính theo thẩm quyền cấp phép của quyền hành pháp để xoá dần cơ chế “xin-cho”. Tổ chức kiểm tra, thanh tra và giải quyết tranh chấp địa giới theo nguyên tắc. Thủ tục về tranh chấp hành chính trong nội bộ quản lý nhà nước, không đẩy loại tranh chấp này sang tranh chấp dân sự để dẫn đến chia rẽ cuộc sống ổn định theo truyền thống của cộng đồng. Không vì lợi ích cục bộ trong bộ máy nhà nước làm ảnh hưởng đến lợi ích chính đáng của cư dân.

Trong phân định đơn vị hành chính ở nước ta, cần theo cơ chế trên cái “bất biến” là sự “vạn biến”. Cấp cơ sở (làng, thôn, bản) là “bất biến” cần được duy trì và phát triển tính cộng đồng, tự quản phù hợp với điều kiện mới. Cấp tỉnh với quy mô phù hợp, bảo đảm tính đa dạng về kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh - quốc phòng và tính lập quy cao nhất ở địa phương làm hạn chế lập quy của cấp đơn vị hành chính thấp hơn. Cấp trung gian giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở là huyện. Cấp này chỉ quản lý hành chính được thiết lập căn cứ vào đồng thuận giữa cấp tỉnh và cơ sở.

Cư dân trong cơ chế thị trường và sự hoàn thiện quy chế “hộ khẩu” đã làm cho số dân dường như ít ý nghĩa trong việc xác lập đơn vị hành chính, trừ cấp cơ sở, tuy nhiên, không nên coi là yếu tố chi phối.

Diện tích cũng thường được coi là tiêu chí phân định đơn vị hành chính, những yếu tố này chỉ có ý nghĩa gắn với vùng có địa hình đặc biệt mà cư dân đang sống. Yếu tố này có thể áp dụng cho cấp xã để gắn xã với cộng đồng tự quản □

\* \* \* \* \*

## KẾT QUẢ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI...

*(Tiếp theo trang 4)*

sách tăng so với cùng kì năm trước, đảm bảo được kế hoạch chi thường xuyên và tăng chi đầu tư phát triển; giá tiêu dùng bình quân tăng thấp hơn mức bình quân 6 tháng đầu năm trước và thấp hơn mức tăng trưởng kinh tế. Tình hình xã hội ổn định, văn hóa, y tế, thể thao tiếp tục có bước phát triển tích cực.

Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu tăng trưởng cả năm, nhiệm vụ còn lại của 6 tháng cuối năm rất nặng nề vì phải đối mặt với rất nhiều khó khăn, thách thức như sản xuất nông nghiệp tăng trưởng thấp, một số chỉ tiêu của thu, chi ngân sách và vốn thực hiện đạt thấp so với kế hoạch cả năm, nhập siêu quá cao do

xuất khẩu tăng thấp hơn nhập khẩu, năng lực sản xuất và sức cạnh tranh của cả nền kinh tế còn hạn chế nên chưa tận dụng tốt các cơ hội từ việc gia nhập WTO mang lại, giá cả sản xuất và tiêu dùng vẫn còn tiềm ẩn những yếu tố gây tăng giá trong những tháng cuối năm. Trong lĩnh vực xã hội, cần phải có những giải pháp cấp bách để khắc phục những hạn chế, phát triển giáo dục một cách vững chắc, nâng cao hiệu quả công tác đào tạo nhằm từng bước cải thiện chất lượng nguồn lao động, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước □

NGUYỄN ĐỨC

*(Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, công bố ngày 29-6-2007)*