

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NHẬT BẢN

■ PHẠM VĂN ĐIỂM (*)

1. Một vài nét tổng quan về chính quyền địa phương Nhật Bản

Hiến pháp 1946 của Nhật Bản thừa nhận chính quyền địa phương với đặc điểm cốt lõi là nền dân chủ dựa trên tự trị địa phương và là bộ phận của hệ thống hành chính nhà nước. Để cập đến chính quyền địa phương, Hiến pháp quy định rõ:

- Tôn trọng sự tự trị địa phương và các nguyên tắc cơ bản về tự trị;

- Các thành viên của cơ quan hành pháp và cơ quan quyết nghị đều do dân trực tiếp bầu ra;

- Chính quyền địa phương có quyền hạn rộng lớn đối với hàng loạt chức năng hành chính và thừa nhận cơ quan quyết nghị địa phương;

- Nghiêm cấm việc ban hành Luật đặc biệt chỉ áp dụng cho một địa phương cụ thể.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật chính quyền địa phương được ban hành nhằm giải quyết chủ yếu các vấn đề liên quan đến cư trú, hội đồng địa phương và cơ quan hành pháp địa phương. Luật cũng quy định rõ tư cách pháp nhân với chính quyền địa phương, trong đó có mối quan hệ của chính quyền địa phương với chính quyền trung ương cũng như với các chính quyền địa phương khác và các quy định pháp lý đối với vấn đề tài chính và các vấn đề hành chính quan trọng khác.

Chính quyền địa phương Nhật Bản là dựa vào hệ thống do Chính phủ trung ương thiết lập và là một phần động lực thực hiện hiện đại hoá đất nước vào cuối thế kỷ vừa qua. Vào thời điểm đó, hệ thống chính quyền thể hiện rõ sự kiểm soát chặt chẽ hơn của

Chính phủ trung ương so với tình hình hiện nay; một thí dụ điển hình là lúc đó tỉnh trưởng là do Chính phủ trung ương bổ nhiệm. Nhìn chung, ngay từ sau chiến tranh, hệ thống chính quyền địa phương Nhật Bản đã luôn được tăng cường tính ổn định mặc dù có sự thay đổi phần nào về cơ cấu.

Chính quyền địa phương Nhật Bản gồm hai cấp: cấp tỉnh (Prefectures) và cấp cơ sở (municipalities). Tuy vậy, trong mỗi cấp lại bao gồm nhiều loại hình đơn vị hành chính với cách gọi khác nhau. Cấp tỉnh có bốn loại hình: đô, đạo, phủ, huyện. Cấp cơ sở bao gồm thành phố (thuộc tỉnh), thị xã và làng, xã.

Nhật Bản là một nhà nước đơn nhất đặc thù với 3 cấp chính quyền trong khi các nhà nước đơn nhất khác thường có 4 cấp chính quyền. Nhật Bản có 47 tỉnh và 3.218 đơn vị cơ sở (tính đến tháng 4/2000).

2. Tự trị địa phương

Tính chất đặc trưng của chính quyền địa phương Nhật Bản là một thực thể quản lý nhà nước dựa vào cộng đồng địa phương theo thẩm quyền được giao, thay vì một cơ quan hành chính thực thi các chính quyền cụ thể. Với tinh thần đó, hoạt động của chính quyền địa phương chủ yếu hướng vào việc phục vụ cộng đồng. Định hướng này không chỉ áp dụng trong hoạt động của chính quyền cấp cơ sở mà cả trong hoạt động của chính quyền cấp tỉnh.

Với mục đích thực hiện tốt tự trị địa phương, các chức danh Tỉnh trưởng, Thị trưởng (cấp cơ sở) thực thi chính quyền hành pháp và các đại biểu Hội đồng địa phương đều do cử tri trực tiếp bầu ra. Chính quyền tỉnh và chính quyền cơ sở đều có những quyền hạn hành chính toàn diện theo thẩm

(*) Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế- Bộ Nội vụ

quyền được giao. Điều đáng chú ý là các bộ, ngành của Chính phủ trung ương đều có văn phòng đại diện đặt ở các vùng nhưng các cơ quan này được thành lập một cách riêng rẽ và không hề có sự phối hợp với nhau. Điều này có nghĩa là không có một cơ quan đại diện chung cho chính phủ trung ương làm nhiệm vụ điều phối ở các vùng.

Luật tự trị địa phương quy định các chính quyền địa phương có sự thống nhất về cơ cấu tổ chức và chức năng, nhiệm vụ, trừ các trường hợp ngoại lệ như các quận trung ương ở thủ đô Tokyo và 12 thành phố được hưởng quy chế đặc biệt (designated cities). Sở dĩ phải có sự thống nhất ở mức độ cao như vậy là vì: (1) chất lượng dịch vụ phải tương đồng trên quy mô toàn quốc; (2) cho dù trong bối cảnh cụ thể ở bất cứ nơi nào cũng có thể xử lý được bằng cách áp dụng các giải pháp thống nhất toàn quốc mà không cần thành lập thêm các tổ chức lâm thời để giải quyết việc đó. Song do có sự khác biệt lớn về quy mô và khả năng tài chính nên phải có sự phân bổ lại một phần nguồn lực từ thuế trung ương cho các địa phương để bảo đảm chất lượng dịch vụ đồng đều.

Bộ máy tổ chức và cơ chế tự trị địa phương:

Hội đồng địa phương là cơ quan quyết nghị của địa phương do dân trực tiếp bầu ra. Công dân Nhật Bản từ 25 tuổi trở lên có quyền ứng cử bầu đại biểu Hội đồng địa phương. Nhiệm kỳ Hội đồng địa phương là 4 năm. Theo luật, đại biểu Hội đồng địa phương không thể đồng thời là đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng địa phương khác, cũng không được làm Tỉnh trưởng, Thị trưởng hay công chức. Số lượng đại biểu trước đây được quy định theo số dân. Với việc sửa đổi luật chính quyền địa phương và Luật phân quyền, số lượng đại biểu được xác định bằng Luật địa phương (văn bản dưới luật) nhưng không được vượt quá số lượng tối đa theo quy định của Luật dựa trên số dân.

Hội đồng địa phương có quyền biểu quyết tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền,

trong đó quan trọng nhất là quyền phê chuẩn, sửa đổi hay bãi bỏ các luật của địa phương phê duyệt ngân sách.

Hội đồng địa phương có thẩm quyền bầu chủ tịch và phó chủ tịch Hội đồng và bầu các đại biểu Hội đồng vào Ban bầu cử. Hội đồng có quyền thanh tra các văn bản về các vấn đề của chính quyền địa phương, có quyền đề nghị Tỉnh trưởng, Thị trưởng hay cơ quan hành pháp khác nộp các báo cáo, có quyền xem xét công việc của chính quyền và việc thi hành các nghị quyết của Hội đồng và kiểm toán các chứng từ và giải ngân của chính quyền.

Thông thường, Hội đồng họp ít nhất một năm 4 kỳ và mọi vấn đề đều phải được đưa ra thảo luận. Ngoài ra, các phiên họp bất thường có thể được triệu tập khi cần thiết trên cơ sở đưa ra trước chương trình nghị sự. Mặt khác, Tỉnh trưởng và Thị trưởng cũng có quyền triệu tập các phiên họp bất thường của Hội đồng với điều kiện có 1/4 số đại biểu Hội đồng tán thành.

Cơ quan hành chính địa phương:

Cơ quan hành chính địa phương là cơ quan chấp hành thực hiện các chính sách do Hội đồng thông qua. Cơ quan hành pháp bao gồm: Tỉnh trưởng, Thị trưởng và các ban của cơ quan hành pháp. Điều đáng chú ý là hoạt động của chính quyền địa phương Nhật Bản theo mô hình tổng thống chế, trong đó Tỉnh trưởng, Thị trưởng và các đại biểu Hội đồng đều được bầu trực tiếp và chức năng, quyền hạn theo nguyên tắc phân lập và kiểm chế lẫn nhau nhằm bảo đảm quản lý địa phương một cách dân chủ. Để tránh tập trung quá nhiều quyền lực vào một vị trí, cơ quan hành pháp còn có một số ban hành chính độc lập với Tỉnh trưởng hay Thị trưởng đó là Ban giáo dục, Ban an toàn công cộng và Ban bầu cử, Ban nhân sự, Ban mối quan hệ lao động địa phương và kiểm toán.

Tỉnh trưởng và Thị trưởng được dân bầu trực tiếp với nhiệm kỳ 4 năm. Cũng như các đại biểu Hội đồng địa phương, họ không được phép kiêm nhiệm như đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng địa phương hay công chức.

Các thẩm quyền quan trọng của người đứng đầu hành pháp địa phương bao gồm quyền ban hành các quy định, dự thảo ngân sách, giới thiệu các dự thảo luật địa phương, bổ nhiệm các thành viên của các ban hành chính độc lập, bổ nhiệm phó Tỉnh trưởng và kế toán trưởng, phó Thị trưởng và thủ quỹ đối với cấp cơ sở cũng như bổ nhiệm các công chức địa phương. Ngoài các quyền hạn trên, Tỉnh trưởng và Thị trưởng chịu trách nhiệm về việc thực hiện mọi công việc của chính quyền địa phương, trừ các thẩm quyền của Hội đồng và các Ban hành chính. Đặc biệt, Tỉnh trưởng và Thị trưởng có quyền phủ quyết đối với quyết định của Hội đồng và đề nghị Hội đồng xem xét lại; quyền giải tán Hội đồng nếu như giành thắng lợi trong cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm và ngược lại nếu thất bại thì phải từ chức; quyền quyết định nhân danh Hội đồng trong một số trường hợp nhằm đạt được sự nhượng bộ hay cải thiện chất lượng dịch vụ. Hành động toàn quyền này vẫn có giá trị ngay cả khi Hội đồng không tán thành nhưng Tỉnh trưởng hay Thị trưởng phải chịu trách nhiệm về chính trị.

Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương

Ở Nhật Bản, chính quyền địa phương nằm trong hệ thống hành chính thống nhất của Chính phủ quốc gia bao gồm hai thành tố trung ương và địa phương. Hiểu theo nghĩa rộng hơn, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương phụ thuộc lẫn nhau và bổ sung cho nhau ở cả cấp tỉnh và cấp cơ sở trong một vùng. Tháng 4/2000, Nhật Bản ban hành luật phân quyền (sửa đổi), trong đó quy định quyền kiểm tra, giám sát của Chính phủ trung ương và chính quyền cấp tỉnh đối với chính quyền cơ sở theo hướng hạn chế tới mức tối thiểu sự can thiệp và phải theo đúng luật định. Hơn thế nữa, bộ luật phân quyền cũng quy định là phải tôn trọng quyền tự trị và độc lập của chính quyền địa phương. Như vậy, giữa các cấp chính quyền là bình đẳng, độc lập và hợp tác, không còn thứ bậc. Rõ ràng là chính quyền địa phương phải đảm

nhiệm các chức năng, nhiệm vụ rất rộng lớn, bao gồm tất cả mọi khía cạnh của cuộc sống, ngoại trừ một số chức năng do chính quyền trung ương nắm giữ như ngoại giao, an ninh quốc gia, toà án và công tố. Tuy nhiên, có thể xảy ra những tranh chấp giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương. Để giải quyết việc này, một Hội đồng giải quyết tranh chấp đã được thành lập tại Bộ Hành chính - Tự trị và Bưu chính - Viễn thông, với tư cách là một tổ chức bảo đảm công bằng, không thiên vị để xem xét và đưa ra khuyến nghị một khi xảy ra tranh chấp giữa Chính phủ trung ương với chính quyền địa phương.

3. Tài chính của chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương Nhật Bản được trao quyền quản lý các vấn đề tài chính của địa phương và có nhiều phương cách để bảo toàn nguồn thu. Các nguồn thu chủ yếu của chính quyền địa phương bao gồm thuế địa phương, phần phân bổ thuế để lại cho địa phương, nguồn hỗ trợ của Chính phủ trung ương và khoản vay (phát hành trái phiếu).

Luật về phân bổ thuế cho địa phương quy định: chính quyền địa phương lập dự trù thu, chi; sau đó Nội các quyết định và trình lên Quốc hội phê duyệt. Quy trình này cho phép làm rõ và bảo đảm rằng nguồn thu của chính quyền địa phương sẽ đủ trang trải cho việc cung cấp dịch vụ theo chất lượng quy định cũng như đáp ứng được các nghĩa vụ của địa phương theo luật định. Trong trường hợp nguồn thu không đủ, Chính phủ trung ương có thể xem xét, điều chỉnh hệ thống thuế địa phương, tăng phần phân bổ thuế để lại cho địa phương hoặc áp dụng một số biện pháp khác. Chương trình tài chính địa phương giúp cho chính quyền địa phương xác định được các chính sách kinh tế và tài chính của địa phương phù hợp với chính sách của chính quyền trung ương và hướng dẫn về quản lý tài chính.

Chính quyền địa phương được quyền quyết định mức thuế và thu thuế. Với quy định này, địa phương có quyền thu cao hơn

nhưng không vượt quá mức cho phép. Tuy nhiên, có một số loại thuế phải áp dụng theo quy định. Địa phương cũng có quyền thu một số loại thuế ngoài luật định, song phải có sự thoả thuận của Bộ Tư pháp: thuế địa phương chiếm khoảng 40,3% tổng thu thuế của quốc gia. Thuế của tỉnh chiếm khoảng 32,1% tổng thu và thuế của các đơn vị hành chính cấp cơ sở chiếm khoảng 34,3% tổng thu.

Thuế phân bổ lại cho địa phương cho phép Chính phủ trung ương cân đối được nguồn thu của chính quyền địa phương và bảo đảm chất lượng dịch vụ theo tiêu chuẩn. Bằng cách này, nguồn thu từ thuế của địa phương kinh tế mạnh như các thành phố lớn được điều chuyển cho các vùng ít dân, khó khăn. Thuế phân bổ lại cho địa phương cũng được coi là nguồn thu nhập của địa phương và họ được toàn quyền sử dụng.

4. Một vài nhận xét thay cho kết luận

Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản đặt nền móng cho nền dân chủ, tự trị địa phương trong một nhà nước đơn nhất. Song trong suốt mấy thập niên vừa qua, tự trị địa phương vẫn chưa được thực hiện theo đúng nghĩa của nó. Thực tế, chính quyền địa phương vẫn trông chờ và phụ thuộc rất nhiều vào sự hỗ trợ về nguồn lực và chủ trương, chính sách cũng như sự chỉ đạo của Chính phủ trung ương. Đặc biệt những năm gần đây dấy lên những đòi hỏi mạnh mẽ phải đối phó với xu thế hội nhập quốc tế, toàn cầu hoá và một xã hội già của Nhật Bản đòi phải chỉnh sửa việc tập trung một tâm trụ duy nhất ở Tokyo trong khi vẫn xây dựng các cộng đồng địa phương với những sắc thái riêng. Từ những khuyến nghị, đề xuất đó, mãi đến năm 1993, Quốc hội Nhật Bản mới thông qua "Nghị quyết đẩy mạnh phân quyền" và nâng thành luật "đẩy mạnh phân quyền" tháng 5/1995, mặc dù những khuyến nghị này đã được đề xuất từ năm 1949. Luật phân quyền hiện hành của Nhật Bản là luật sửa đổi, ban hành tháng 4/2000.

Như vậy, quá trình thực hiện phân cấp, phân quyền ở Nhật Bản là một quá trình lâu dài, tiệm tiến và nó chỉ được thực sự quan tâm

và thúc đẩy mạnh mẽ trong những năm gần đây. Họ không có cách lựa chọn nào khác vì những khó khăn thách thức do nền kinh tế suy thoái với tổng số nợ lên đến 642.000 tỷ yên, Chính phủ Nhật Bản phải đẩy mạnh cải cách theo hướng tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương, khiến chính quyền địa phương phải vươn lên để tự đảm đương được mọi công việc hướng vào phục vụ cộng đồng: chỉ khi chính quyền địa phương đủ mạnh họ sẽ có khả năng quản lý tốt hơn nguồn lực eo hẹp và sử dụng chúng hiệu quả hơn.

Mối quan hệ giữa các cấp chính quyền là bình đẳng và hợp tác. Chính quyền địa phương các cấp phải tính toán nguồn lực, lập kế hoạch và tổ chức thực hiện và tự chịu trách nhiệm. Công chức địa phương thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật công vụ địa phương. Địa phương hoàn toàn tự quyết về chỉ tiêu biên chế của trung ương.

Những người đứng đầu hành pháp địa phương - Tỉnh trưởng và Thị trưởng - cùng với các đại biểu Hội đồng địa phương do dân bầu trực tiếp. Sở dĩ quyền lực của người đứng đầu hành pháp địa phương là cao nhất vì họ được cử tri trực tiếp bầu ra, trong khi Chủ tịch Hội đồng địa phương là do các đại biểu Hội đồng bầu ra, giữ vai trò điều hành, còn quyền quyết định thuộc về Hội đồng. Tỉnh trưởng và Thị trưởng có trách nhiệm thực hiện lời hứa trước cử tri và phải tâm huyết để tạo dựng các công trình gắn liền với lợi ích của cộng đồng bằng cách khuyến khích sự tham gia của người dân.

Người Nhật cho rằng thời kỳ thịnh vượng trong đó Chính phủ trung ương điều phối đưa cả nước đi lên đã qua rồi. Để phát huy được tính năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương, phải trao quyền đầy đủ cho chính quyền địa phương, khuyến khích tính chủ động, tự chủ, phát huy thế mạnh của từng địa phương. Tuy nhiên, việc phân định rạch ròi nhiệm vụ và quyền hạn giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương vẫn luôn là vấn đề khó. Hơn nữa, Nhật Bản vẫn đang trong quá trình chuyển giao quyền lực cho chính quyền địa phương. ■