

MỘT SỐ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CỦA CÁC QUỐC GIA CÓ CẤU TRÚC LÃNH THỔ LIÊN BANG TRÊN THẾ GIỚI

● MAI THỊ MAI - NGUYỄN QUANG HUY

TÓM TẮT:

Bài viết tìm hiểu mô hình tổ chức chính quyền địa phương của các quốc gia có cấu trúc lãnh thổ liên bang điển hình trên thế giới. Từ đó cho thấy sự khác biệt trong cách thức tổ chức chính quyền địa phương đa dạng ở các quốc gia này.

Từ khóa: Mô hình tổ chức, chính quyền địa phương, liên bang.

1. Đặt vấn đề

Quyền lực nhà nước dưới mọi chế độ đều được xác định theo hai hình thức cơ bản, đó là: Chính thể và cấu trúc lãnh thổ. Nếu ở chính thể, quyền lực nhà nước được xác định trên việc xác định các cơ quan nhà nước ở trung ương, cách thức hình thành, nhiệm vụ quyền hạn cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan đó với nhau và với người dân, thì vấn đề về hình thức cấu trúc lãnh thổ lại là cách thức tổ chức quyền lực tuân theo ngành dọc giữa các cơ cấu quyền lực từ trung ương đến địa phương. Trong hình thức cấu trúc - lãnh thổ, cấp chính quyền được phân chia thành chế độ liên bang và chế độ đơn nhất.

Mặc dù là cấu trúc lãnh thổ liên bang hay đơn nhất, điểm chung của các quốc gia là đều thực hiện phân cấp chính quyền địa phương, mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền khá đa dạng, phụ thuộc vào nhiều yếu tố như địa lý, văn hóa,.... đưa đến những khác biệt cho các mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Bài viết tìm hiểu một số mô hình tổ chức chính quyền địa phương của các nước điển hình cấu trúc lãnh thổ liên bang.

2. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ

Với bản Hiến pháp 1787 - Hoa Kỳ trở thành quốc gia hình mẫu cho việc cải cách và xây dựng những mô hình của các quốc gia mới hình thành sau này, cũng như các quốc gia chuyển đổi. Cơ chế, những

người soạn thảo Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ đã gần như không nhắc tới cách thức tổ chức hệ thống chính quyền ở địa phương trong quốc gia này.

Bằng cách thừa nhận tại Tu chính án số 10 của Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ: "Những quyền mà Hiến pháp không trao cho Liên bang cũng không ngăn cấm đối với các bang, thì được dành cho các bang cụ thể, hoặc cho nhân dân" - các nhà lập hiến cho thấy rõ hai chính quyền hoàn toàn tách bạch và hầu như độc lập với nhau. Mỗi chính quyền đáp ứng những nhu cầu thường nhật của xã hội như các vấn đề về hệ thống y sinh, giáo dục và giao thông vận tải địa phương,... và một chính quyền còn lại có giới hạn rõ ràng, với những chức năng nhất định như quốc phòng, quản lý tiền tệ, quan hệ đối ngoại,... chỉ áp dụng cho chính quyền liên bang.

Với cấu trúc lãnh thổ liên bang, nhìn các thiết chế bên ngoài, các bang tạo thành Liên bang Hoa Kỳ đều có vẻ giống nhau, và được chia thành 3 cấp: trước nhất là công xã (cominune), tiếp đó là cấp hạt (county), sau cùng là lên cấp bang (state). Mặc dù vậy, nét đặc trưng của hiến pháp Hoa Kỳ là không quy định về tổ chức chính quyền địa phương mà thẩm quyền này dành cho các bang và nhân dân địa phương.

Trên thực tế, Hiến pháp của 40 bang của Hoa Kỳ không quy định cụ thể mà chỉ có các nguyên tắc giới hạn phạm vi tự quản của chính quyền địa phương.

Số bang còn lại quy định chi tiết hơn, cả phạm vi quyền hạn, tổ chức và hoạt động của cơ quan tự quản địa phương. Vì chế độ tự quản ở địa phương ở Hoa Kỳ do các bang quy định và chủ yếu là do các địa phương tự quy định nên rất đa dạng, hầu như mỗi bang là một hệ thống riêng, đặc biệt đối với đô thị, tùy thuộc vào đặc điểm, truyền thống của từng bang, từng địa phương.

2.1. Thành phố - nơi có cách tổ chức chính quyền địa phương đa dạng

Thành phố là nơi sinh sống đa phần của cư dân Hoa Kỳ, tính tự quản thể hiện khá rõ nét thông qua thẩm quyền của thành phố. Thành phố có thẩm quyền hành xử độc lập trước pháp luật, phục vụ trực tiếp nhu cầu của dân chúng, cung cấp mọi thứ từ cảnh sát, phòng cháy chữa cháy tới các quy tắc vệ sinh, các quy định về y tế, giáo dục, giao thông vận tải công cộng, xây dựng và quy hoạch nhà ở, xử lý rác thải,... đơn vị hành chính lãnh thổ này có thể chia thành 3 mô hình sau:

Mô hình "Thị trưởng - hội đồng" trong mô hình này, thị trưởng sẽ nắm quyền hành pháp, còn hội đồng tự quản thành phố sẽ nắm quyền xây dựng các quy tắc của thành phố về ngân sách, trật tự công, y tế, và đảm đương cả việc tổ chức các dịch vụ hành chính của thành phố. Mô hình này có hai biến thể, đó là: mô hình thị trưởng mạnh và mô hình thị trưởng yếu.

Mô hình "Hội đồng - quản trị trưởng", mô hình này ra đời vào đầu thế kỷ XX do ảnh hưởng bởi sự kết hợp nguyên tắc dân chủ với sự quản lý theo kiểu doanh nghiệp, trong đó sẽ có một hội đồng dân cử và một quản trị trưởng (manager) phụ trách các dịch vụ hành chính do hội đồng thuê và trả lương.

Mô hình "Ủy ban" có sự hợp nhất và tập trung thẩm quyền vào cùng một ủy ban. Vẫn có thị trưởng (có thể do ủy ban bầu hoặc do dân bầu) nhưng chỉ mang tính chất tượng trưng.

2.2. Tinh tự quản thể hiện triệt để lại cấp công xã (commune)

Công xã là hình thức liên kết duy nhất mang tính chất tự nhiên. Mỗi công xã nói chung có khoảng 2 - 3 nghìn dân. Trong công xã, nhân dân tự mình xử lý mọi công việc chính yếu thông qua các select -men do người dân ở công xã bầu ra hàng năm mà không có hội đồng thị chính. Đây là một cấp chính quyền địa phương được hình thành trên cơ sở lãnh thổ tự nhiên và thể hiện tinh tự quản một cách cao độ. Chính quyền trung ương (ở đây được hiểu là

chính quyền bang) thừa nhận tính tự quản của các công xã này.

Các đạo luật chung của bang áp đặt cho các select - men một số nghĩa vụ nhất định. Họ không cần được phép rồi mới thực hiện nghĩa vụ đó và cũng không thể lẩn tránh không thực hiện. Ví dụ: Luật của bang yêu cầu người dân lập danh sách cử tri, nếu họ không làm là phạm pháp. Trong tất cả mọi điều được giao cho chính quyền công xã, các select -men là những người thực hiện ý nguyện của người dân. Phần nhiều họ hành động theo trách nhiệm cá nhân và thực tế chi làm theo các nguyên tắc mà đa số nhân dân trước đó đã định. Nếu họ muốn có sự thay đổi về trật tự đã xác lập, họ sẽ quay trở về nguồn gốc quyền hành đã trao cho họ. Ví dụ: Nếu các select -men muốn mở một trường học, họ sẽ triệu tập các cử tri vào một ngày, tới một địa điểm định trước. Tại đó họ sẽ giải thích các nhu cầu và giải thích cho mọi người biết phải làm bằng cách nào như: bao nhiêu tiền phải chi, địa điểm đặt trường ở đâu. Hội nghị công xã sẽ hỏi về các địa điểm đó, đưa ra nguyên tắc hành động, ấn định địa điểm, quyết định số thuế phải đóng và giao việc thực hiện các ý nguyện đó cho select - men. Đó là cách thức để người dân quyết định các vấn đề của mình.

Hội nghị công xã còn có nhiệm vụ bầu ra các select - men hàng năm, với các cương vị hành chính quan trọng, bao gồm: Những người được gọi là assessor làm công việc xác lập doanh số thuế người dân phải nộp; Những người được gọi là collector làm công việc thu thuế; Một sĩ quan gọi là constable phụ trách công việc của cảnh sát, trông coi các địa điểm công cộng và giúp việc thực thi cụ thể các điều luật định; Một người là clerk của công xã có chức trách ghi số biên bản các cuộc thảo luận, ông cũng là người ghi chép và lưu giữ các giấy tờ dân sự; Một cashier giữ quỹ công xã; Một ủy viên trông coi những người nghèo khó, thi hành luật định đối với người bán cùng; Những ủy viên phụ trách công việc trường học trông coi công tác giáo dục, các thanh tra giao thông chịu trách nhiệm liên quan đến đại lộ và tiểu lộ; Ngoài ra, còn có những người phụ trách tổ chức cho dân chữa cháy khi có hỏa hoạn, những người trông coi công việc thu hoạch mùa màng, những ủy viên giáo xứ phụ trách việc thanh toán tiền thờ cúng,... Tóm lại, tính tự quản của các commune có thể chia thành các lĩnh vực sau:

- 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 và nghiệp vụ một vài cơ sở kinh tế của địa phương.

Có thể thấy, tất cả các vấn đề cơ bản nhất về quản lý một vùng lãnh thổ, một cụm dân cư thì các commune của Hoa Kỳ đã giải quyết cực kỳ hiệu quả, xuất phát từ ý kiến của người dân và người dân cũng là người quyết định cuối đối với các vấn đề mới phát sinh trong phạm vi lãnh thổ của địa phương. Các vấn đề mang tính hệ thống như: Mức thuế, chương trình giáo dục, hệ thống đường xá,... vượt ngoài phạm vi lãnh thổ của địa phương vẫn chịu sự điều chỉnh của chính quyền trung ương (chính quyền bang), thể hiện đúng nguyên tắc: Chính quyền địa phương thực hiện chức năng ở những nơi chính quyền trung ương không có điều kiện thực hiện quyền lực của mình.

2.3. *Đảm vị hành chính quận (county) được lập ra với mục đích quản lý hành chính*

Nếu như cấp commune được hình thành trên cơ sở lãnh thổ tự nhiên thì chính quyền ở cấp county được hình thành trên cơ sở lãnh thổ nhân tạo. Lý do đầu tiên để tồn tại cấp county này là do: Công xã có một không gian quá thu hẹp để có thể tổ chức quản lý về mặt tư pháp. Vì vậy, cấp county trở thành trung tâm tư pháp đầu tiên. Mỗi county có một toà án, một sheriff để thi hành các quyết định của tòa, một nhà tù để giam tội phạm. Những quan chức hành chính ở cấp quận chỉ được trao một số quyền lực hạn chế và ngoại lệ để đem áp dụng cho một số rất ít trường hợp được dự kiến sẵn. Trên thực tế, **Bang** và công xã là chủ thể quản lý mọi việc trôi chảy và bình thường. Các quan chức hành chính chỉ cần chuẩn bị quỹ cho cấp County, tổ chức bầu cử và không hề có hình thức hội nghị nào đại diện trực tiếp hay gián tiếp cho cấp County.

Các County này có thẩm quyền thực thi các đạo luật của bang, nhưng quyền ban hành quy phạm tài hạn chế. Trong lĩnh vực hành chính, vai trò của

hạt là rất lớn bởi có khoảng 90 triệu dân cư Hoa Kỳ sinh sống trong các county mà không thuộc một commune hay một thành phố cụ thể nào. Quyền hạn của từng County phụ thuộc vào pháp luật của từng bang quy định. Thông thường, có quyền thu một số thuế nhất định, tuyển dụng một nhân sự, vay và phân bổ ngân sách, giám sát cuộc bầu cử. Các dịch vụ công do các County đảm nhận thông thường là các dịch vụ về phúc lợi, trợ giúp người cao tuổi, người mù, về y tế, giáo dục, giải trí, xây dựng và bảo trì đường cao tốc, cầu, quản lý các chương trình phúc lợi cấp county và bang.

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Hoa Kỳ cho thấy với việc không quy định cứng cách thức tổ chức mô hình chính quyền địa phương đồng nhất trong văn bản quy phạm pháp luật, cho phép chính quyền địa phương ở Hoa Kỳ được hình thành một cách linh hoạt dựa trên nhu cầu của người dân, cũng như quy mô ở từng địa phương. Nói cách khác, Hoa Kỳ coi trọng và mở rộng tính tự quản của chính quyền địa phương. Điều này giúp mô hình tổ chức chính quyền địa phương của Hoa Kỳ rất đa dạng và gần gũi không có sự bất buộc cứng về mặt pháp luật đối với cách thức tổ chức mô hình chính quyền địa phương.

3. *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của CHLB Đức*

Chính quyền trong CHLB Đức cũng mang những nét đặc trưng của các quốc gia thuộc hệ thống liên bang, bao gồm 2 hệ thống độc lập: Chính quyền cấp Liên bang và chính quyền cấp Tiểu bang. Trong Hiến pháp CHLB Đức 1949 (một số người gọi là: Luật cơ bản của Đức). Chính quyền địa phương không phải là một cấp bổ sung cho chính quyền liên bang, mà là một cấp độc lập. Sau năm 1990 với sự sụp đổ của Cộng hòa dân chủ Đức (Đông Đức), đưa đến sự thống nhất toàn nước Đức, nước CHLB Đức hiện nay gồm 16 bang, cụ thể là: Northrhine Westphalia, Bavaria; Các bang Saxony, Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Lower Saxony, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland Pfalz Saarland, và Thuringia, và các thành phố Hamburg, Berlin và Bremen.

Nói chung, quản lý hành chính ở Đức trong hầu hết những trường hợp là trách nhiệm của bang. Các chính quyền bang thực hiện luật của bang ở mức độ bang và họ thực thi quyền của liên bang như là một cơ quan quản lý hành chính thay mặt cho liên bang trong phạm vi trách nhiệm. Trong lĩnh vực trật tự công cộng và an ninh, khoa học và văn hóa, giáo dục

Table. Structure of government in Germany

Tiers of government	No. of units	Population range
Federal Government	1	82 037 011
States (States and City States)	16	667 965 to 17 975 566
Regional Districts (or Counties)		
Urban Districts and Cities (Stadkreise, Kreisfreie Städte)	112	36 015 to 1 216 467
Rural Districts (Landkreise)	323	51 800 to 662 300
Municipalities (or Communes)	14 987	1 000 to 500 000

và đảo tạo chuyên nghiệp, các bang chịu trách nhiệm trong việc soạn thảo, ban hành ra các văn bản quy phạm để thực hiện hoạt động quản lý hành chính.

Một nghĩa vụ quan trọng khác của chính phủ trong khu vực của mình là quy hoạch để đưa đến điều kiện sống công bằng cho các công dân trong khu vực bang. Bên cạnh đó, một nghĩa vụ không kém phần quan trọng trong việc chính phủ khu vực bang khi quản lý quy hoạch là việc bảo vệ và duy trì môi trường. Mặc dù có nhiều điểm chênh lệch trong hệ thống bang, nhưng ở khắp các bang của nước Đức hệ thống chính quyền địa phương đều có một số điểm chung nhất định.

Trong số tất cả 16 bang đều có chính quyền bang (với cơ quan đại diện là nghị viện bang, nhiệm kỳ 5 năm, cũng có thể là 4 hoặc 6 năm và nghị viện này sẽ thành lập ra một cơ quan hành chính với người đứng đầu là một Tổng trưởng (minister - president). Mỗi một bang chịu trách nhiệm trong khu vực của mình về các lĩnh vực văn hóa, giáo dục, môi trường và cảnh sát, chia sẻ với chính phủ liên bang về các vấn đề pháp lý và hình sự.

Cơ thể hình dung cấp tổ chức của hệ thống chính quyền địa phương ở CHLB Đức như sau: Trên phạm vi lãnh thổ CHLB Đức, có một chính phủ liên bang, với 16 bang trên toàn lãnh thổ. Trong phạm vi 16

bang thì lại được chia thành các (hạt) counties hay còn gọi là các quận (districts). Tùy theo sự phát triển, mức độ dân số thì hiện nay có tới hơn 300 đơn vị được tổ chức thành các hình thức khác nhau như: Urban districts (khu vực đô thị) và thành phố (cities) hay các khu vực nông thôn (Rural Districts), cấp này tham gia vào lĩnh vực xây dựng và bảo dưỡng đường xá, gánh vác một số khía cạnh của phúc lợi xã hội và quản lý chất thải. Ngoài ra, còn có thể tham gia vào việc quảng bá du lịch, thư viện và giáo dục đại học. Hơn 300 đơn vị này được phân chia thành các hội đồng tự quản (Municipalities) với các hình thức tổ chức gồm làng (villages); Thị trấn (Towns) và các thành phố (cities)

Hệ thống tổ chức bộ máy hành chính nhà nước của CHLB Đức được đánh giá khá phân tán, xuất phát từ đặc điểm của cấu trúc lãnh thổ liên bang. Tuy nhiên, với cách thức tổ chức linh hoạt, hoạt động quản lý hành chính đã đưa đến hiệu quả cao, đó chính là sự kết hợp nguyên tắc phân quyền ở trình độ cao kết hợp cùng với sự tự quản của địa phương.

Nhìn chung, mức độ phân quyền và tự quản địa phương CHLB Đức chưa thể gọi là đầy đủ như tại các quốc gia Anh, Mỹ. Tại các quốc gia này, chính quyền địa phương không có sự trực thuộc hay bảo trợ từ chính quyền trung ương mà trực thuộc pháp luật

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Ban Biên tập dự thảo sửa đổi hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản của hiến pháp các nước trên thế giới*. NXB Chính trị quốc gia - sự thật Hà Nội
2. Alexis de toqueville, (2008), *Nền dân trị Mỹ*. NXB Tri thức
3. Cộng hòa liên bang Đức (1949), *Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức 1949*
4. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2004

Ngày nhận bài: 24/4/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 4/5/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 15/5/2020

Thông tin tác giả.

ThS. MAI THỊ MAI

ThS. NGUYỄN QUANG HUY

Trường Đại học Luật Hà Nội

**SOME LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONAL
MODELS OF COUNTRIES WHICH HAVE A FEDERAL
TERRITORIAL STRUCTURE**

● Master. **MAI THI MAI** - Master. **NGUYEN QUANG HUY**
Hanoi Law University

ABSTRACT:

This paper explores the local government organizational models of countries which have a typical federal territorial structure in order to highlight the diversity in local government organizational models.

Keywords: Organizational model, local government, federal.