

MỐI QUAN HỆ GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở PHILIPPINE VÀ THÁI LAN

● NGUYỄN THỊ HƯNG - LÊ PHƯƠNG HOA

TÓM TẮT:

Hiện nay, hầu hết các nước đều trao quyền tự chủ rất nhiều cho địa phương và giảm bớt sự phụ thuộc của chính quyền cấp dưới đối với chính quyền cấp trên. Mức độ phụ thuộc của cấp dưới đối với cấp trên cũng không hoàn toàn giống nhau ở các nước. Các nước đều có phân định phạm vi tự chủ của từng cấp chính quyền địa phương (CQĐP). Bài viết đề cập đến mối quan hệ giữa các cấp CQĐP cũng như sự phân cấp phân quyền trong CQĐP ở Philipines và Thái Lan.

Từ khóa: chính quyền địa phương, phân cấp phân quyền, Philipines, Thái Lan

1. Đặt vấn đề:

Các đơn vị CQĐP của Philippines được chia thành 3 cấp: tỉnh, thành phố/thị xã, xã/phường. Thành phố cũng được chia thành 2 loại là thành phố tương đương với tỉnh và thành phố thuộc tỉnh. Sự phân cấp phân quyền được đề cập đến kể từ Hiến pháp 1987 nhưng các quy định vẫn chung chung, chưa cụ thể. Đánh dấu cho sự kết thúc giai đoạn trung ương tập quyền cao tại Philippines là sự ra đời đạo luật về CQĐP (Bộ luật số 7160) năm 1991. CQĐP sẽ chịu trách nhiệm đối với địa phương mình và chịu trách nhiệm giám sát của chính quyền cấp trên.

CQĐP của Thái Lan được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền kết hợp với tản quyền. Sự kết hợp này bảo đảm cho CQĐP có thẩm quyền can thiệp vào hoạt động của địa phương thông qua tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn ở địa phương. Thái Lan có 5 loại CQĐP là: chính quyền Thủ đô Bangkok, chính quyền thành phố Pattaya, chính quyền đô thị, chính quyền tỉnh (PAO), chính quyền tiểu huyện hoặc xã (TAO). Hiến pháp năm 1997 của Thái Lan không quy định cơ cấu tổ chức

cụ thể cho từng tổ chức CQĐP ở từng cấp, mà chỉ quy định một cơ cấu tổ chức chung cho tất cả tổ chức CQĐP (gồm một Hội đồng địa phương và Ủy ban hành chính địa phương). Hội đồng địa phương là cơ quan đại diện của người dân, được dân bầu cử trực tiếp.

2. Tổ chức CQĐP và mối quan hệ giữa các cấp CQĐP ở Philipines

Các đơn vị CQĐP của Philippines được chia thành ba cấp: tỉnh, thành phố/thị xã, xã/phường. Thành phố cũng được chia thành 2 loại là thành phố tương đương với tỉnh và thành phố thuộc tỉnh. Tất cả thị xã đều nằm trong địa hạt hành chính của tỉnh. Thành phố và thị xã đóng vai trò quan trọng nhất trong quyền tự chủ địa phương ở Philipines. Còn các phường là cấp trực thuộc thành phố và thị xã. Phường có tầm quan trọng ngày càng tăng lên với tư cách là cấp quản lý gần dân nhất. Cơ cấu chính quyền 3 cấp này được thể chế hóa theo Luật Quyền tự chủ địa phương năm 1983.

Philipines còn được chia thành vùng. Mặc dù vùng không phải là đơn vị hành chính, tuy nhiên lại đóng vai trò vô cùng quan trọng trong phát triển

kinh tế - xã hội, vùng bao gồm nhiều tỉnh. Thủ đô Manila cũng được coi là một vùng. Vùng có cơ quan điều hành, những cơ quan vùng có mục đích chủ yếu là giảm bớt gánh nặng của chính quyền trung ương (CQTU) nằm tập trung ở thủ đô, phối hợp các kế hoạch phát triển của các tỉnh và tăng sự tham gia của CQĐP trong việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển tổng thể.

Tháng 2 năm 1986, cuộc cách mạng hòa bình tại Philippines đã lật đổ chế độ độc tài Marcos, mở đường cho sự trở lại của nền dân chủ ở Philippines và tạo động lực cho các quốc gia đang chịu chế độ độc tài muốn được dân chủ hóa. Tất cả các tầng lớp nhân dân đã tham gia biểu tình trên đường phố. Kết quả của các cuộc biểu tình này là một chính phủ theo chủ nghĩa Dân túy ra đời.

Chính phủ Philippines đã đưa ra Chương trình phân cấp thúc đẩy quá trình phát triển của đất nước nhằm tăng cường các tổ chức ở cấp vùng và CQĐP thông qua việc chuyển giao chức năng và quyền hạn cho những tổ chức này, đồng thời củng cố các tổ chức vùng để thúc đẩy sự phối hợp các kế hoạch phát triển của các vùng và của các CQĐP. Chính phủ giao cho người đứng đầu các địa phương giám sát các kế hoạch quốc gia tại địa phương mình và thiết lập các hội đồng phát triển vùng nhằm nâng cao năng lực lập kế hoạch phát triển ở các vùng và các cấp CQĐP, khuyến khích sự tham gia của các tổ chức CQĐP, các tổ chức phi chính phủ vào xây dựng kế hoạch và thực hiện kế hoạch nhằm tạo ra sự tham gia tích cực của địa phương.

Hiến pháp năm 1987 ra đời ghi nhận quyền lực của nhân dân và dẫn đến việc thông qua hệ thống luật pháp dân chủ hơn. Hiến pháp năm 1987 nhấn mạnh đến vai trò của CQĐP, trao thêm nhiều quyền tự chủ cho cấp này. Hiến pháp qui định các tỉnh, thành phố, thành phố trực thuộc trung ương và các quận/huyện sẽ được trao quyền tự trị địa phương. Tổng thống sẽ chịu trách nhiệm giám sát chung đối với chính quyền các địa phương. Các địa phương phải đảm bảo thực hiện các công việc trong phạm vi thẩm quyền của mình. Lãnh đạo các địa phương được bầu và không ai được giữ nhiệm kỳ 3 năm liên tục và việc bỏ vị trí giữa nhiệm kỳ không được coi là gián đoạn. Các địa phương sẽ được trao quyền tự chủ cơ bản và tổng thống sẽ là người trao cho các địa phương sự phân cấp để tăng cường

quyền tự chủ, thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội.

Mặc dù đã có sự phân cấp phân quyền nhưng Hiến pháp 1987 vẫn chung chung, chưa cụ thể. Đánh dấu cho sự kết thúc giai đoạn trung ương tập quyền cao tại Philippines là sự ra đời đạo luật về CQĐP (Bộ luật số 7160) năm 1991.

Bộ luật quy định sự giám sát của quốc gia đối với CQĐP như sau:

Mối quan hệ giữa chính phủ với các cơ quan CQĐP cấp tỉnh: Chủ tịch nước thực hiện giám sát chung đối với các đơn vị CQĐP để đảm bảo các hành vi của họ nằm trong phạm vi quyền hạn và chức năng đã được quy định; Chủ tịch nước thực hiện quyền giám sát trực tiếp đối với các khu vực tỉnh (cấp trên của tỉnh - xem lại), thành phố có mức đô thị hóa cao (highly urbanized cities), các thành phố có quy định cấm cư dân của họ bỏ phiếu cho các quan chức cấp tỉnh (independent component cities) và chủ tịch nước giám sát thông qua cấp tỉnh ở những tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các xã phường (barangay). Các cơ quan trung ương sẽ phối hợp với nhau và với các đơn vị CQĐP để điều phối hoạt động này. Họ sẽ đảm bảo sự tham gia của các đơn vị CQĐP trong việc lập kế hoạch và thực hiện các công việc nêu trên.

Mối quan hệ giữa các tỉnh và các thành phố, quận, huyện: Tỉnh, thông qua thống đốc, sẽ đảm bảo quyền tự chủ cho mọi thành phố và các đô thị thuộc tỉnh được thực hiện quyền trong phạm vi lãnh thổ và chức năng quyền hạn của mình. Các thành phố đô thị hóa cao (highly urbanized cities) và các thành phố có quy định cấm cư dân của họ bỏ phiếu cho các quan chức cấp tỉnh sẽ không phụ thuộc vào tỉnh. Trừ khi có quy định khác theo Hiến pháp và các đạo luật đặc biệt, thống đốc sẽ xem xét tất cả các lệnh hành pháp do thị trưởng thành phố hoặc thành phố trực thuộc trung ương ban hành trong phạm vi quyền hạn của mình. Thị trưởng thành phố hoặc thành phố sẽ xem xét tất cả các mệnh lệnh hành pháp do chủ tịch xã (punong barangay) ban hành trong phạm vi quyền hạn của mình.

Tùy từng trường hợp, bản sao các mệnh lệnh sẽ được chuyển đến thống đốc hoặc thị trưởng thành phố hoặc thành phố, trong vòng 3 ngày kể từ ngày ban hành. Trong tất cả các trường hợp xem xét, người điều hành địa phương có liên quan phải đảm

bảo các mệnh lệnh hành pháp đó nằm trong quyền hạn được pháp luật cho phép và phù hợp với các sắc lệnh của tỉnh, thành phố hoặc thành phố trực thuộc trung ương. Nếu thống đốc hoặc thị trưởng thành phố hoặc thành phố trực thuộc trung ương không bãi bỏ các mệnh lệnh hành pháp nói trên trong vòng ba mươi (30) ngày sau khi họ đệ trình, điều đó sẽ được coi là phù hợp với luật pháp và do đó có hiệu lực.

Việc giám sát của thành phố đối với các xã: thành phố và các thị trấn giám sát hoạt động của các xã phường để đảm bảo họ hoạt động đúng chức năng và quyền hạn được quy định.

Các cam kết hợp tác giữa các đơn vị CQĐP: các đơn vị CQĐP có thể, thông qua các sắc lệnh, tự nhóm lại, hợp nhất cùng điều phối, nỗ lực, cung cấp các dịch vụ và nguồn lực của họ cho các mục đích có lợi cho họ. Để hỗ trợ các chủ trương này, các đơn vị CQĐP liên quan có thể đóng góp quỹ, bất động sản, thiết bị và các loại tài sản khác và bổ nhiệm hoặc chỉ định nhân sự theo các điều khoản đó và các điều kiện có thể được thỏa thuận bởi các đơn vị địa phương tham gia thông qua biên bản thỏa thuận nếu được sự chấp thuận của cơ quan lập pháp sau một phiên điều trần công khai được tiến hành về mục đích này.

Các cơ quan tự chủ ở địa phương được trao trách nhiệm cung cấp một số dịch vụ cơ bản, bao gồm y tế công cộng, nông nghiệp, môi trường và nguồn lực tự nhiên, các công trình công cộng và dịch vụ phúc lợi xã hội. Đồng thời, với việc chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ này là điều chuyển đội ngũ cán bộ quản lý, chuyên môn cho CQĐP (trong quá trình phân cấp đã có 70.000 cán bộ từ trung ương được điều chuyển xuống CQĐP).

CQĐP cũng được giao thực thi một số quyền về ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; trong đó quan trọng nhất là nhiệm vụ phân loại đất nông nghiệp, kiểm tra các sản phẩm lương thực thực phẩm và quản lý hoạt động của xe lam với tư cách là phương tiện giao thông công cộng.

Việc thực hiện phân cấp ở Philippines, đặc biệt là trong thời gian 4 năm đầu thực hiện Luật CQĐP đã đạt được những mục tiêu đề ra. Cụ thể, nguồn thu và chi của CQĐP tăng mạnh. Chất lượng và hiệu quả công việc của đội ngũ công chức tại các địa phương được nâng cao. Mặt khác, quá trình

hoạch định và ban hành chính sách, pháp luật đã có sự tham gia sâu rộng hơn của CQĐP và các tổ chức phi chính phủ.

Tuy nhiên, cho dù quyền hạn của CQĐP đã được tăng lên, nhưng việc phân cấp vẫn mang tính hình thức, bởi Philippines vẫn đang vận hành cơ cấu tập trung hóa, thì sự tác động của việc phân cấp là không đáng kể và chưa thực sự có sự phân biệt rõ về vai trò giữa trung ương và địa phương.

3. Tổ chức CQĐP và mối quan hệ giữa các cấp CQĐP ở Thái Lan

CQĐP của Thái Lan được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền kết hợp với tản quyền. Sự kết hợp này bảo đảm cho CQTƯ có thẩm quyền can thiệp vào hoạt động của địa phương thông qua tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn ở địa phương. Nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính trung ương, hành chính tỉnh và tổ chức CQĐP các cấp được quy định trong Luật Kế hoạch và trình tự phân quyền năm 1999 trên cơ sở của bản Hiến Pháp năm 1997.

Theo đó, Thái Lan có 5 loại CQĐP là: chính quyền Thủ đô Bangkok, chính quyền thành phố Pattaya, chính quyền đô thị, chính quyền tỉnh (PAO), chính quyền tiểu huyện hoặc xã (TAO). Thái Lan thành lập ủy ban để xác định kế hoạch và quá trình phân cấp đối với hội đồng tổ chức CQĐP. Ủy ban gồm có Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng Chính phủ được ủy quyền, Bộ trưởng Bộ Nội vụ, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Thường trực Bộ trưởng Nội vụ, thường trực Bộ trưởng Tài chính, thường trực Bộ trưởng Giáo dục, thường trực Bộ trưởng Y tế công cộng, Tổng thư ký Văn phòng Quốc vụ viện, Tổng thư ký Văn phòng của Ủy ban Công vụ, Tổng Thư ký Văn phòng Kinh tế và Xã hội, Hội đồng phát triển, Vụ trưởng Vụ Ngân sách và Vụ trưởng Vụ Địa phương và 12 đại diện từ các tổ chức CQĐP 02 người từ cơ quan hành chính tỉnh, 3 lãnh đạo thành phố, 5 người từ Tổ chức hành chính tiểu khu, người lãnh đạo thủ đô Bangkok và người lãnh đạo thành phố Pattaya hoặc người lãnh đạo khác từ các tổ chức CQĐP theo quy định của pháp luật.

Các thành viên từ mỗi tổ chức CQĐP sẽ được bầu theo các quy định và các thủ tục do Thủ tướng Chính phủ quy định và 12 chuyên gia đủ điều kiện bao gồm các chuyên gia trong lĩnh vực hành chính nhà nước, phát triển địa phương, kinh tế, khoa học

chính trị trong quản trị địa phương và luật. Việc lựa chọn các chuyên gia có năng lực phải tuân theo các quy định và thủ tục được xác định bởi thủ tướng.

Hiến pháp năm 1997 của Thái Lan không quy định cơ cấu tổ chức cụ thể cho từng tổ chức CQĐP ở từng cấp mà chỉ quy định một cơ cấu tổ chức chung cho tất cả tổ chức CQĐP (gồm một Hội đồng địa phương và Ủy ban hành chính địa phương). Hội đồng địa phương là cơ quan đại diện của người dân, được dân bầu cử trực tiếp.

Ủy ban hành chính vừa là cơ quan chấp hành của Hội đồng địa phương, vừa là cơ quan hành chính địa phương nên có thể do dân trực tiếp bầu ra hoặc do Hội đồng địa phương thành lập. Cả Hội đồng địa phương và Ủy ban hành chính địa phương đều có nhiệm kỳ 4 năm.

Các thị trấn, thành phố Pattaya và tổ chức hành chính cấp huyện sẽ có thẩm quyền xây dựng các quy định về các dịch vụ công cộng vì lợi ích của cộng đồng địa phương như: xây dựng kế hoạch phát triển của địa phương; quản lý, kiểm soát chợ, bến bãi, bến tàu, bãi đỗ xe; cung cấp hỗ trợ công cộng; thúc đẩy và đào tạo nghề nghiệp; xúc tiến thương mại và đầu tư; cung cấp và quản lý giáo dục; sắp xếp phúc lợi xã hội và phát triển chất lượng cuộc sống của trẻ em, phụ nữ, người già và những người thiệt thòi; quản lý chất thải, nước thải và nước thải; cung cấp các dịch vụ y tế công cộng bao gồm sức khỏe gia đình và điều trị y tế; bất kỳ các hoạt động khác có lợi cho cộng đồng địa phương do Ủy ban công bố;...

Các cơ quan hành chính cấp tỉnh sẽ có thẩm quyền và có chức năng cung cấp dịch vụ công vì lợi ích của cộng đồng địa phương như: đề xuất địa phương kế hoạch phát triển và phối hợp xây dựng kế hoạch phát triển tỉnh; thúc đẩy tổ chức CQĐP trong việc phát triển cộng đồng địa phương; cung cấp hệ thống giáo dục; thúc đẩy dân chủ, bình đẳng, quyền và tự do của mọi người; tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong việc phát triển cộng đồng địa phương; quản lý chất thải và nước thải thông thường; xúc tiến thương mại và đầu tư; xây dựng và duy trì các tuyến đường bộ và tuyến đường thủy kết nối với CQĐP khác;...

Trong trường hợp luật quy định nhiều tổ chức CQĐP có quyền hạn và chức năng liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ công giống nhau hoặc tương tự, Ủy ban sẽ có thẩm quyền xác định tổ chức

CQĐP nào có thẩm quyền và trách nhiệm đối với phần việc được giao.

Quyền hạn và chức năng thuộc trách nhiệm của Nhà nước do pháp luật quy định có thể giao được cho tổ chức CQĐP thay mặt Nhà nước tiến hành. Tùy theo tình hình cụ thể, các cơ quan thuộc chính phủ có thể hợp tác với nhau để thực hiện nhiệm vụ hoặc yêu cầu Nhà nước hoặc các tổ chức CQĐP để thay mặt họ tiến hành công việc.

Về mối quan hệ giữa chính quyền các cơ quan CQĐP: Thống đốc tỉnh được bổ nhiệm bởi nội các với sự chứng thực của nhà Vua. Thống đốc tỉnh tồn tại như một đại diện của CQTƯ ở cấp tỉnh, nhưng cũng là người thực hiện một chức năng giám sát cho CQĐP. Các thống đốc cấp tỉnh thực hiện và giám sát quy trình hành chính cho tỉnh với sự hỗ trợ của lãnh đạo CQĐP ở các cấp dưới. Lãnh đạo cơ quan chính quyền huyện sẽ báo cáo trực tiếp với thống đốc. Ngoài ra, họ còn thực hiện giám sát TAO hoặc các tiểu khu nằm trong phạm vi quyền hạn của họ. Người đứng đầu của tiểu khu do dân làng bầu trực tiếp nhưng trên thực tế họ được coi là làm cán bộ nhà nước trực thuộc trung ương và có trách nhiệm giải trình cao hơn cho chính quyền cấp huyện. Họ phải cân bằng giữa việc đại diện cho nhu cầu của tiểu khu của họ và chính sách do trung ương xác định trong thẩm quyền của họ. Ở mức thấp nhất của chính quyền tỉnh, trưởng thôn là một quan chức được bầu khác với nhiệm kỳ 5 năm. Tuy nhiên, cũng giống như trưởng tiểu khu, người đứng đầu thôn được coi như một cán bộ của trung ương quản lý và được trả lương từ CQTƯ chứ không phải CQĐP. Trưởng thôn cũng có vai trò tương tự như người đứng đầu tiểu khu mà họ phải cân đối trách nhiệm giải trình lên trung ương và trách nhiệm giải trình với nhân dân địa phương.

4. Kết luận

Thứ nhất, về tổ chức bộ máy CQĐP: giống như hầu hết các nước trên thế giới, các quốc gia trên đều phân cấp CQĐP rõ ràng và có luật quy định về vấn đề này. Tuy nhiên việc phân cấp cũng không hoàn toàn giống nhau.

Thứ hai, về phân cấp phân quyền: hầu hết các nước quy định chính quyền cấp dưới chịu sự quản lý và chịu trách nhiệm báo cáo với chính quyền cấp trên nhưng mức độ phụ thuộc cũng không giống nhau ở các nước. Có nước quy định, chính quyền cấp trên bổ nhiệm người đứng đầu chính

quyền cấp dưới và người này sẽ là người của chính quyền cấp trên quản lý trực tiếp cấp dưới nhưng cũng có nước không có quy định này. Mức độ phụ thuộc của cấp dưới đối với cấp trên cũng không hoàn toàn giống nhau ở các nước. Các nước

đều có phân định phạm vi tự chủ của từng cấp CQDP. Hiện nay, hầu hết các nước đều trao quyền tự chủ rất nhiều cho địa phương và giảm bớt sự phụ thuộc của chính quyền cấp dưới đối với chính quyền cấp trên ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Hiến pháp Philippines.
2. Hiến pháp Thái Lan.
3. Luật Kế hoạch và Trình tự phân quyền của Thái Lan.
4. Luật số 7160 của Philippines.
5. Nguyễn Thị Hường (2020), Phân cấp quản lý của một số quốc gia khu vực Đông Nam Á và những gợi mở đối với Việt Nam, truy cập tại <https://tcnn.vn/news/detail/48206/Phan-cap-quan-ly-cua-mot-so-quoc-gia-khu-vuc-Dong-Nam-A-va-nhung-goi-mo-doi-voi-Viet-Nam.html>

Ngày nhận bài: 6/10/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 28/10/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 14/11/2021

Thông tin tác giả:

1. ThS. NGUYỄN THỊ HƯNG

2. ThS. LÊ PHƯƠNG HOA

Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm khoa học Xã hội Việt Nam

THE RELATIONSHIP AMONG THE LOCAL GOVERNMENT LEVELS IN THE PHILIPPINES AND THAILAND

● Master. **NGUYEN THI HUNG**

● Master. **LE PHUONG HOA**

Institute of State and Law, Vietnam Academy of Social Sciences

ABSTRACT:

Currently, most countries give autonomy to local governments and reduce the dependence of local governments on central governments. The dependence level of local governments on central governments is not the same in different countries.

All countries have a delimitation of the autonomy extent of each level of local governments. This paper presents the relationship among the local government levels as well as the state power decentralization in the Philippines and Thailand.

Keywords: local government, decentralization, Philippines, Thailand.