

LÃNH THỔ HÀNH CHÍNH VÀ QUẢN TRỊ QUỐC GIA

NGUYỄN HỮU KHIỂN (*)

Tóm tắt: Phân chia lãnh thổ hành chính của một quốc gia và tổ chức chính quyền địa phương các cấp là vấn đề có ý nghĩa lớn cả về lý luận và thực tiễn, nhất là đối với quản lý nhà nước. Ở Việt Nam, do sự ảnh hưởng của nhiều yếu tố nên việc phân chia lãnh thổ có tác động duy trì và phát triển mối quan hệ cộng đồng, nâng cao tinh thần đoàn kết hợp tác, sự ổn định bộ máy hành chính và hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia... Đây là những nội dung chính trong bài viết này.

Từ khóa: Đơn vị hành chính; lãnh thổ hành chính; phân chia, phân định; quản trị quốc gia.

Abstract: The division of the administrative territory of a country and the organization of local governments at all levels is a matter of great significance in both theory and practice, especially for state management. In Vietnam, due to the influence of many factors, the division of territory has an impact on maintaining and developing community relations, improving the spirit of solidarity and cooperation, stabilizing the administrative system, and increasing the efficiency and effectiveness of state management activities, contributing to socio-economic development, improving the efficiency of national governance, etc. These will become the key focus in this paper.

Keywords: Administrative unit; administrative territory; division, demarcation; national governance.

Ngày nhận bài: 21/02/2022 Ngày biên tập: 22/02/2022 Ngày duyệt đăng: 16/03/2022

1. Vấn đề lãnh thổ hành chính

Lãnh thổ là vùng đất có giới hạn không gian nhất định, gắn với quyền làm chủ của cá nhân, cộng đồng, tổ chức mang tính thể chế xã hội. Lãnh thổ xuất hiện từ thời cộng sản nguyên thủy, qua sự chiếm hữu và tranh chấp của các thị tộc, bộ lạc. Từ khi có nhà nước, việc phân chia lãnh thổ trong từng quốc gia tiếp tục được thực hiện bởi quyền lực của bộ máy nhà nước, thường là cơ quan cao nhất (ví dụ: Vua trong các chế độ chuyên chế phong kiến hoặc cơ quan lập pháp ở các nền dân chủ hiện nay).

Từ một lãnh thổ có chủ đại diện, cho đến tên gọi lãnh thổ hành chính là một quá trình vận động lịch sử theo khuynh hướng tiến bộ; thể hiện đặc trưng rất quan trọng

của quản lý xã hội. Lãnh thổ hành chính là một bước phát triển tiến bộ của phương thức quản lý qua các giai đoạn lịch sử xã hội; lãnh thổ bên trong các nhà nước và lãnh thổ thuộc chủ quyền quốc gia (gồm có vùng đất, vùng nước, vùng trời và nguồn tài nguyên khoáng sản), phân định với lãnh thổ của các nhà nước khác.

Lãnh thổ hành chính là đối tượng quản lý có tính ổn định, nhưng không phải bất biến. Sự thay đổi từ nhiều lý do như thể chế chính trị, năng lực và phương pháp quản lý qua các giai đoạn lịch sử. Từ yêu cầu tự chủ, nhu cầu khai thác tiềm năng từ lãnh thổ, nguồn lực và dân cư, làm cho cách phân chia lãnh thổ cần phân tích, đánh giá một cách khách quan, khoa học để thúc đẩy phát triển và phát triển bền vững. Với sự tiến bộ của khoa học và công nghệ, nhất là công nghệ thông tin, quá trình hiện đại

(*) GS, TS; nguyên Phó Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

hóa cơ sở hạ tầng giao thông đã trở thành nguồn lực hỗ trợ trong quản lý nhà nước tiện lợi và hiệu quả.

Lãnh thổ hành chính ở mỗi quốc gia luôn có sự phù hợp với thể chế pháp lý và thẩm quyền quản trị. Ở Việt Nam hiện nay, các cấp lãnh thổ hành chính phân ra lãnh thổ cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và các cấp tương đương tại các đô thị, các vùng hành chính kinh tế đặc thù. Lãnh thổ hành chính thường được quy định từ Hiến pháp với sự phân cấp thẩm quyền tương ứng mức độ chiến lược hay kỹ thuật của quản lý nhà nước đối với các cấp thấp hơn. Đồng thời, việc sửa đổi quy mô lãnh thổ (chia tách, thành lập mới...) đều phải thực hiện theo quy định của pháp luật. Ở một quốc gia thường có sự phân chia thành các địa giới hành chính từ khi có nhà nước, đây là vấn đề có tính chính trị pháp lý, kinh tế và văn hóa. Vấn đề chính trị liên quan đến quan hệ giữa năng lực với nhu cầu tập trung quyền lực hạn chế, không tương thích với quy mô lãnh thổ mà các chính thể chiếm hữu được. Trong lịch sử, mở rộng bờ cõi, lãnh thổ là động cơ, mục đích có tính quy luật của mọi thể chế, mà hầu như các quốc gia đều không nằm ngoài quy luật có tính phổ quát đó.

Lãnh thổ hành chính có một số yếu tố đặc trưng mang tính phổ quát:

Thứ nhất, gồm các yếu tố cấu trúc có tính khách quan đối với các thể chế. Đó là vị trí, tài nguyên, cơ cấu dân cư và những đặc trưng dân tộc tôn giáo, tín ngưỡng với các tập quán sản xuất độc đáo. Những yếu tố đó là động lực thu hút các hoạt động khám phá, du lịch hiện đại.

Thứ hai, mỗi quốc gia thường chia lãnh thổ thành nhiều cấp hành chính lãnh thổ. Cho đến nay không có nhà nước nào chỉ phân chia một cấp lãnh thổ bên dưới.

Thứ ba, tính tự quản địa phương như một thuộc tính vốn có, thể hiện trực tiếp ở cấp chính quyền cơ sở. Sự điều chỉnh các quan hệ xã hội, hành vi cá nhân có sự tương tác giữa tự quản cộng đồng và quyền lực nhà nước, trên nền tảng pháp luật. Tuyệt đối hóa pháp luật nhà nước, coi nhẹ sức mạnh

tập quán, tính cố kết cộng đồng, hoặc lấy tập quán làng xã lấn át công quyền đều là hai khuynh hướng phản khoa học trong quản lý nhà nước, quản trị quốc gia.

Thứ tư, tăng quyền tự chủ địa phương là khuynh hướng chung của các thể chế chính trị. Tự chủ địa phương khác với tự quản cộng đồng làng xã. Tự chủ là một quyền được pháp luật quy định. Tự quản cộng đồng (làng, xã, ấp, bản, buôn, sóc...) mang tính lịch sử, tự phát điều chỉnh bằng sự tự nguyện có cam kết theo hình thức nhất định, như hương ước của cộng đồng người Kinh (tập trung ở vùng phía Bắc và vùng Trung bộ). Tự chủ địa phương là thẩm quyền quản trị địa phương trên một số lĩnh vực được pháp luật quy định, chính quyền Trung ương cơ bản không can thiệp, chỉ hỗ trợ, khuyến khích và bảo đảm bằng quyền lực nhà nước. Các nền dân chủ hiện nay, kể cả Việt Nam đều có xu hướng tăng quyền tự chủ địa phương. Tăng quyền tự chủ là cấp trung ương chỉ hướng vào những vấn đề quốc gia, chiến lược kinh tế xã hội lớn; trao lại những quyền mà địa phương có thể chủ động thực hiện được. Mặt khác, tự chủ còn có nghĩa trao trách nhiệm và sự mạnh dạn, sáng tạo theo năng lực của cán bộ và tiềm năng địa phương.

Thứ năm, ở cấp lãnh thổ hành chính cơ sở, tự quản cộng đồng với những quy ước, cộng đồng sức mạnh vẫn là điểm nổi bật và đóng vai trò hỗ trợ quyền lực tích cực. Đây là đặc trưng riêng có, rất sâu nặng bởi sự trường tồn của các thế hệ, dòng họ, các giá trị văn hóa bản địa, các tập tục sinh hoạt và sản xuất⁽¹⁾. Có những làng với lịch sử hàng mấy trăm năm, thậm chí hàng nghìn năm với những trầm tích văn hóa sâu đậm; khác với tâm lý địa phương với các cấp chính quyền qua các thể chế chính trị. Ngày nay, tuy có sự tham gia của thiết chế chính trị tại các cộng đồng tự quản (như trưởng thôn, bí thư chi bộ hợp thành thể chế trong địa dư thôn, làng, xã và tương đương), nhưng sức mạnh điều chỉnh tích cực không vì thế mà mất đi tác dụng thúc đẩy đời sống, nhất là sự hợp tác lao động, năng lực hòa giải và bảo tồn văn hóa.

Thứ sáu, các lãnh thổ hành chính có xu hướng đô thị hóa theo nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Quá trình đó làm cho cấu trúc và cơ cấu hình thái kinh tế - xã hội, phương thức sản xuất thay đổi.

2. Sự thay đổi hình thái lãnh thổ hành chính ở Việt Nam từ giai đoạn thuộc địa, nửa phong kiến đến nay

Qua tra cứu, có rất ít các đơn vị cấp chính quyền địa phương giữ được nguyên trạng so với trước đây. Chỉ có các đơn vị cộng đồng tự quản làng, xã và tương đương, nhất là ở khu vực phía Bắc và Trung bộ. Vì vậy, có thể thấy sự khác biệt, thay đổi khá rõ theo các giai đoạn lịch sử như: 1) Sự điều chỉnh các cấp lãnh thổ chế độ cai trị của thực dân Pháp đối với các đơn vị hình thành trước đó của chế độ phong kiến; 2) Tổ chức điều chỉnh của chính quyền dân chủ nhân dân đối với một số đơn vị do thực dân Pháp để lại; 3) Những thay đổi lãnh thổ, nhất là cấp huyện, cấp tỉnh trong giai đoạn thực hiện cơ chế quản lý tập trung. Ví dụ, Hà Nội là đô thị có lịch sử phát triển hàng nghìn năm, nhưng đã trải qua rất nhiều sự thay đổi, phát triển. Khi rộng lớn, gọi là tỉnh Hà Nội, rồi thu hẹp để thành một đơn vị hành chính đô thị, rồi lại mở rộng với các khái niệm “nội thành”, “ngoại thành”... như ngày nay⁽²⁾.

Sự thay đổi lãnh thổ hành chính có liên quan đến yếu tố lịch sử và đời sống chính trị, yêu cầu quản trị đất nước. Để đánh giá một cách có căn cứ thành tựu hay hạn chế của mỗi giai đoạn thay đổi, cần nghiên cứu nghiêm túc, khách quan, cầu thị. Bài viết này chỉ phân tích từ những gì đang tồn tại, từ cách tiếp cận chủ trương, chính sách và pháp luật của Đảng, Nhà nước, từ nhu cầu phát triển và hội nhập đang diễn ra, mong góp phần có thêm một cách tiếp cận khoa học cũng như các hoạt động khác trong quản lý nhà nước, tư duy cải cách, đổi mới đều căn cứ vào việc xác định đánh giá tiềm năng, hiện trạng, mục đích, động lực phát triển đất nước. Hiện trạng lãnh thổ hành chính hiện nay, có những nội dung sau cần nghiên cứu, phân tích:

Một là, sự phân định địa giới hành chính để thành lập các cấp chính quyền ở Việt

Nam từ trước đổi mới (năm 1986) đến nay đều chịu ảnh hưởng của đặc trưng một nhà nước đang phát triển cả về lịch sử, nhận thức thể chế, những quyết định phân chia lãnh thổ hành chính để có bức tranh chung như hiện nay, chủ yếu là chia tách các đơn vị cấp tỉnh và cấp huyện (tỉnh chia ra làm hai do trước đó được sáp nhập; cấp huyện cũng vậy), đối với đơn vị hành chính cấp xã có ít biến động hơn.

Hai là, do những thành tựu phát triển kinh tế - xã hội, nguồn ngân sách quốc gia ngày càng tăng. Vì vậy, có sự đầu tư, tu bổ và nâng cấp cơ bản chất lượng cơ sở hạ tầng xã hội, nhất là hạ tầng giao thông. Những phương tiện giao thông khu vực công cũng như khu vực doanh nghiệp tư nhân cũng có sự nâng cấp đáng kể. Kết quả đó tạo sự thuận lợi cho kết nối mạnh, nhanh chóng yếu tố không gian lãnh thổ; giúp giảm chi phí thời gian thực hiện các hoạt động quản lý. Với sự phát triển của công nghệ thông tin và hạ tầng mạng viễn thông, các thông tin quản lý được kết nối các hoạt động quản trị và dịch vụ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với người dân, doanh nghiệp.

Ba là, một số chủ trương, chiến lược và chính sách quản lý kinh tế - xã hội có thể gặp vấn đề xung đột lãnh thổ. Lý do là nhiều chính sách lớn, cấp chiến lược quốc gia nếu triển khai sẽ liên quan đến địa giới hành chính, nhất là cấp tỉnh. Cần một hiệu lực điều chỉnh cấp vùng, thậm chí liên vùng, như chính sách phát triển du lịch, kết nối hạ tầng, cải tạo vùng đất nhiễm mặn liên quan đến nhiều tỉnh ở đồng bằng sông Cửu Long... Nghị quyết Đại hội XII của Đảng nêu rõ: “Sự phát triển giữa các địa phương trong vùng và giữa các vùng còn thiếu liên kết và phối hợp; không gian kinh tế còn bị chia cắt theo địa giới hành chính⁽³⁾”.

Chủ trương phân cấp, phân quyền gắn với quyền tự chủ về nguồn lực, ngân sách dẫn tới một số đơn vị hành chính hiện nay có biểu hiện “quá sức”, do thiếu nhân lực khoa học, quản lý và có yếu tố xã hội khách quan phân bố dân cư bất hợp lý. Tự chủ về thẩm quyền, nguồn lực và tài chính là động lực cho các cấp chính quyền có thể

phát triển, nhờ tiềm năng riêng có và nguồn nội lực trong dân cư địa phương. Thực tiễn cho thấy, những địa phương nhận hỗ trợ của Nhà nước về ngân sách, vấn đề quản lý không thể có được những chính sách đột phá để phát triển, tăng nguồn thu đầu tư cho hạ tầng và dịch vụ xã hội do không khai thác được nội lực.

Bốn là, phân chia lãnh thổ hành chính (sáp nhập hoặc chia tách) có liên quan mật thiết với chi phí vật chất, nguồn lực xã hội cho quản lý. Nguồn lực này cơ bản là lực lượng lao động gián tiếp, đội ngũ càng lớn thì chi tiêu càng nhiều. Bên cạnh đó, sự phát triển nhanh chóng của hạ tầng kỹ thuật góp phần quan trọng trong việc giảm thiểu nguồn lực, tiết kiệm ngân sách quốc gia.

3. Một số vấn đề đặt ra đối với chủ trương tổ chức lại các cấp chính quyền địa phương trong bối cảnh hiện nay

Khái niệm *tổ chức lại* được hiểu không chỉ là việc có điều chỉnh địa giới hay không mà còn cả quan điểm và quyết sách về chức năng, bộ máy, định biên nguồn nhân lực cần có nhiều giải pháp đổi mới. Trong bối cảnh hiện nay, cần nghiên cứu và làm rõ những yếu tố kinh tế xã hội liên quan đến cấu trúc lại quy mô, cấu trúc các cấp chính quyền địa phương gắn với lãnh thổ.

Thứ nhất, phân chia lãnh thổ để quản trị quốc gia, xét từ nguồn gốc không những như một tất yếu, do hạn chế từ tình trạng quan liêu tập quyền mà còn do động lực thúc đẩy sự lựa chọn mô hình tổ chức chính quyền hiệu quả nhất. Động lực từ nhận thức, xuất phát từ nguyện vọng của người dân về bộ máy chính quyền có hiệu quả và ý chí của các nhà quản trị là quá trình làm cho chính quyền từ chỗ là chính quyền quản lý thành bộ máy phục vụ.

Thứ hai, thực tiễn nhận thức chủ quan và khách quan tác động, theo đó nhà nước phải có tư duy mới về mô hình chính quyền có năng lực kỹ trị, lấy hàm lượng lao động trí óc trong quản lý thay thế dần lao động thủ công. Vấn đề phân định lãnh thổ hành chính có ý nghĩa rất quan trọng, cũng gặp những lực cản chủ quan từ cộng đồng và trong bộ máy hành chính. Đối với tâm lý

cộng đồng, tư tưởng địa phương chi phối khá mạnh bởi tâm lý của các cộng đồng. Tuy nhiên, tâm lý thể chế khác với tâm lý cộng đồng tự quản. Tâm lý thể chế nặng về lợi ích địa phương gắn với chính quyền; trong khi cộng đồng tự quản (thôn, làng, ấp, bản) lại ít can thiệp vào quá trình cải cách lãnh thổ hành chính.

Thứ ba, tâm lý địa phương của người Việt có tác động lớn đến vấn đề nhân sự trong bộ máy tổ chức. Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 25/01/2002 của Bộ Chính trị về việc luân chuyển cán bộ quản lý, trong đó trọng tâm là luân chuyển bí thư cấp tỉnh và cấp huyện được ban hành đã góp phần không nhỏ vào việc tăng cường sự lãnh đạo, đồng thời hạn chế tình trạng cục bộ địa phương. Nhìn từ góc độ lịch sử, tư tưởng “hồi ty”⁽⁴⁾ đã được vận dụng. Vì vậy, việc luân chuyển một số chức vụ trong Đảng tại các địa phương là tất yếu khách quan trong quản trị địa phương. Nhưng nếu theo quy luật những thay đổi về lượng sẽ dẫn đến thay đổi về chất, nếu xét trong một địa phương cấp tỉnh, cấp huyện thì cần tính tới một số vị trí chủ chốt trong bộ máy chính quyền, nhất là vị trí người đứng đầu cơ quan hành chính.

Thứ tư, từ nhiều lý do khác nhau, nhất là tâm lý chức vụ, việc chia tách thường dễ tạo sự đồng thuận hơn là quá trình sáp nhập địa phương, tổ chức. Những biểu hiện trì trệ sẽ xuất hiện dưới nhiều hình thái của tư tưởng (viện ra nhiều khó khăn khách quan...). Những tâm lý đó có biểu hiện trực tiếp hoặc gián tiếp đến công cuộc chống tham nhũng, tiêu cực còn nhiều thách thức trong giai đoạn hiện nay./.

Ghi chú:

(1) Nguồn: <https://dangcongsan.vn>.

(2) Nguồn: <https://vi.wikipedia.org>.

(3) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb CTQG-ST, H.2016, tr.85.

(4) Xem, <http://wwwubkttw.vn>.