

# TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA ASEAN VÀ NHỮNG SO SÁNH ĐỐI VỚI VIỆT NAM

CAO VIỆT THĂNG (\*)

**Tóm tắt:** Tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và tổ chức chính quyền địa phương nói riêng luôn là chủ đề được các nhà khoa học xã hội quan tâm nghiên cứu. Bài viết tập trung nghiên cứu phương thức hình thành chính quyền địa phương và cấu trúc của cơ quan quản trị địa phương của một số quốc gia khu vực ASEAN, từ đó đưa ra một số gợi mở đối với Việt Nam trong xây dựng và tổ chức mô hình chính quyền địa phương hiện nay.

**Từ khóa:** ASEAN; chính quyền địa phương; gợi mở; tổ chức; Việt Nam.

**Abstract:** The organization of the state body in general and local governments in particular has always been the topic of interest among social scientists. This paper focuses on studying the methods of forming local governments and the structure of local governance bodies in some ASEAN countries, then providing several suggestions for Vietnam in building and organizing its existing model of local government.

**Keywords:** ASEAN; local government; imply; organize; Vietnam.

Ngày nhận bài: 10/12/2021 Ngày biên tập: 05/01/2022 Ngày duyệt đăng: 25/01/2022

## 1. Phương thức hình thành chính quyền địa phương ở một số quốc gia ASEAN

### 1.1. Tại Thái Lan

Tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) ở Thái Lan được điều chỉnh bởi Đạo luật quản lý nhà nước năm 1991. Trên cơ sở Hiến pháp năm 1997, Thái Lan đã ban hành Luật Kế hoạch và trình tự phân quyền năm 1999 để điều chỉnh về CQĐP. Ở Thái Lan có 03 cấp CQĐP gồm: tỉnh (changwat), huyện (amphoe hoặc king amphoe), xã (tambon). Làng (thôn) không được coi là cấp chính quyền mà là một thiết chế tự quản và không tổ chức cơ quan chính quyền. Ngoài ra, Thái Lan có một số thiết chế chính quyền đặc thù (như ở Bangkok, Phuket và Pattaya). 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 Hội đồng địa phương và Ủy ban hành chính địa phương). Hội đồng địa phương là cơ quan đại diện của người dân, được người dân trực tiếp bầu ra. 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 người dân (cử tri) trực tiếp bầu ra (trường hợp tại Bangkok, Phuket, Pattaya và các chính quyền cấp xã) hoặc do quyết định của cấp trên.

Hiến pháp năm 1997 của Thái Lan quy định cử tri có quyền bỏ phiếu bãi nhiệm ủy viên Hội đồng địa phương hoặc thành viên Ủy ban hành chính địa phương nếu những người này không phù hợp để đảm đương chức vụ; quyền trình kiến nghị lên chủ tịch Hội đồng địa phương để Hội đồng ban hành các quy định về quy trình, thủ tục và điều kiện cụ thể để cử tri thực hiện; quyền tham gia vào hoạt động quản lý hành chính ở các tổ chức CQĐP.

(\*) ThS; Viện Nhà nước và pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Thái Lan nhấn mạnh nguyên tắc phân quyền trong tổ chức và hoạt động của CQĐP, nhưng những người đứng đầu các đơn vị hành chính cấp tỉnh không phải do nhân dân trong tỉnh bầu mà do trung ương (Bộ Nội vụ) bổ nhiệm, ngoại trừ trường hợp ngoại lệ của thủ đô Bangkok. Người đứng đầu chính quyền cấp huyện do người đứng đầu cấp tỉnh bổ nhiệm, riêng ở Phuket và Pattaya sẽ do nhân dân trực tiếp bầu. Thực tế này khiến cho khả năng phân quyền bị hạn chế, bởi sự phụ thuộc chính quyền cấp dưới với chính quyền cấp trên khiến cho những người được bổ nhiệm phải phục tùng chính quyền cấp trên.

### 1.2. Tại Indonesia

Hiến pháp năm 1945 (sửa đổi năm 2002) của Indonesia quy định: “Chính quyền địa phương các tỉnh, huyện và thành phố điều hành và quản lý công việc theo các nguyên tắc tự chủ khu vực và trách nhiệm hỗ trợ”. Ngoài quy định của Hiến pháp, tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Indonesia còn được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác. CQĐP ở Indonesia gồm 04 cấp: cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, cấp thôn. Cấp tỉnh và cấp huyện gồm có Hội đồng địa phương và Ủy ban hành chính địa phương. CQĐP có sự kết hợp giữa cơ chế bầu cử và bổ nhiệm trong việc thiết lập bộ máy CQĐP, nhất là đối với các chức vụ chủ chốt trong bộ máy hành chính.

CQĐP ở Indonesia được cải cách rất mạnh mẽ theo hướng trao nhiều quyền hạn hơn để các địa phương trở thành các “tự trị khu vực”. Vì vậy, chính quyền trung ương không còn bổ nhiệm người đứng đầu các địa phương, và các nhân vật này không còn đại diện cho trung ương, không chịu trách nhiệm trước cấp trên. Hệ thống trách nhiệm giải trình chuyển từ chiều dọc sang chiều ngang, theo mối quan hệ giữa thị trưởng, Hội đồng và cử tri địa phương.

Từ năm 2004, Indonesia đã cải tiến cả hệ thống bầu cử và cơ chế kiểm soát ở địa phương. Các tỉnh trưởng, thị trưởng đều do người dân bầu trực tiếp, còn đại biểu hội đồng được bầu theo danh sách mở nhằm tăng cường động lực của CQĐP cung cấp dịch vụ công theo nguyện vọng của người

dân. Đồng thời, do nhiều nhiệm vụ trước đây thuộc chính quyền trung ương nay chuyển giao cho CQĐP nên từ chỗ chỉ chiếm 1/4 số lượng công chức cả nước, đến nay số lượng công chức địa phương đã tăng lên đến 2,4 triệu người, chiếm 3/4 tổng số công chức ở Indonesia<sup>(1)</sup>. Như vậy, phương thức hình thành CQĐP của Indonesia là sự kết hợp giữa bầu cử và bổ nhiệm.

Ngày nay, CQĐP của Indonesia cơ bản được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc kết hợp giữa tập quyền và tản quyền, giữa tập trung với phi tập trung và tự quản, gồm có cấp tỉnh (vùng I), cấp huyện (vùng II), cấp xã, cấp thôn. Ba cấp đầu được tổ chức tương tự như hệ thống CQĐP ở Việt Nam (nhưng cấp xã không có Hội đồng địa phương). Ở chính quyền cấp tỉnh có thống đốc; cơ quan hành chính tỉnh và hội đồng đại diện tỉnh. Thống đốc là người đứng đầu tỉnh và cũng là đại diện cho Tổng thống ở địa phương, có bộ máy công chức địa phương giúp việc bên cạnh cơ quan hành chính tỉnh. Hai cơ quan này phối hợp với nhau trong việc ban hành luật lệ của địa phương và ngân sách của tỉnh.

Về bầu cử, Indonesia áp dụng hình thức bỏ phiếu trực tiếp bầu lãnh đạo địa phương từ năm 2005. Đến năm 2014, Quốc hội Indonesia đã bỏ phiếu thông qua luật bãi bỏ hình thức bầu cử trực tiếp các chức thị trưởng, tỉnh trưởng (phó thị trưởng, phó tỉnh trưởng) và các huyện (huyện trưởng, phó huyện trưởng). Những thành công trong cải cách về CQĐP ở Indonesia là việc thay đổi từ chế độ bổ nhiệm đối với người đứng đầu các địa phương sang chế độ bầu cử trực tiếp<sup>(2)</sup> “Luật cho phép các tỉnh, hạt tự quyết định quy mô bộ máy công vụ và cơ cấu tổ chức trong khuôn khổ luật định. Trên thực tế, số lượng, quy mô, tổ chức của CQĐP có sự khác nhau tùy theo quy mô, tính chất, địa điểm của địa phương đó”<sup>(3)</sup>.

### 1.3. Tại Philippines

Hiến pháp Philippines quy định CQĐP “sẽ được hưởng quyền tự trị địa phương” và Tổng thống thực hiện “giám sát chung”. Bộ luật Chính quyền địa phương của Philippines năm 1991 có vai trò: “Cung cấp một cơ cấu chính quyền địa phương nhạy bén và có trách nhiệm hơn được thiết lập thông qua

hệ thống phân quyền”. Tổ chức CQĐP ở Philippines gồm bốn cấp: khu tự trị; tỉnh; thành phố; các phường, xã.

Tỉnh là đơn vị hành chính và chính trị cao nhất trong cơ cấu CQĐP, thực hiện đầy đủ vai trò phát triển và giám sát các CQĐP cấp dưới. Khu tự trị giám sát các mối liên hệ có tính nguyên tắc giữa CQĐP và trung ương; giám sát các công chức được bổ nhiệm trong tỉnh, hoạt động định hướng vào việc cung cấp và điều phối thường xuyên và trực tiếp các dịch vụ cơ bản trong phạm vi lãnh thổ của khu tự trị. Thành phố đóng trên địa bàn của tỉnh, trực thuộc tỉnh về mặt địa lý nhưng không chịu sự kiểm soát hành chính của tỉnh. Hoạt động của chính quyền thành phố hướng tới việc cung cấp và điều phối thường xuyên và trực tiếp các dịch vụ cơ bản trong phạm vi thẩm quyền của mình. Xã, phường, thị trấn là cấp thấp nhất và là cấp cơ sở của CQĐP, quản lý các gia đình và dân cư thực hiện các công việc của cộng đồng, các dự án công cộng như bảo vệ môi trường, các chương trình nhằm giảm tỷ lệ tội phạm hoặc tình trạng thanh thiếu niên phạm tội. Đây là một đơn vị CQĐP với tư cách liên kết các lợi ích của cộng đồng dân cư.

Cơ cấu tổ chức CQĐP ở Philippines gồm có hội đồng lập pháp ban hành các chính sách và quy định ở tầm địa phương; thị trưởng là người đứng đầu thực hiện quyền hành chính, với sự tham mưu của các văn phòng về y tế, nông nghiệp, phúc lợi xã hội, môi trường, kế toán, ngân sách, lập kế hoạch, cấp phép kinh doanh. Về bầu cử, các vị trí trong CQĐP như thống đốc bang, tỉnh trưởng, thị trưởng thành phố cho tới các thành viên của cơ quan lập pháp được người dân địa phương bầu cử trực tiếp. Những vị trí này đóng vai trò của cả cảnh sát khu phố cũng như của người hòa giải trong khu vực. Chức năng này không mang tính chính trị nhưng lại rất có ảnh hưởng và được nhiều người muốn làm, đặc biệt là trong các vùng nông thôn thiếu vắng sự hiện diện của các cơ quan nhà nước hay trong những khu phố nghèo.

Do tính chất độc lập của mình, CQĐP ở Philippines có tương đối nhiều quyền hạn như: quyền chuyển đổi đất nông nghiệp

thành đất công nghiệp, thương mại và đất ở; thực thi các quy định về môi trường và của Bộ luật xây dựng; xây dựng và thông qua các kế hoạch sử dụng đất, kiểm tra vệ sinh an toàn thực phẩm; quản lý việc sử dụng xe ba bánh; quy định về bảo vệ sức khỏe, phúc lợi xã hội, nông nghiệp, dịch vụ công<sup>(4)</sup>. Trong lĩnh vực kinh tế, CQĐP được thu các loại thuế như thuế tài sản, thuế kinh doanh, phí, cấp phép kinh doanh đối với các doanh nghiệp chưa hoạt động và cấp lại một số giấy tờ đối với các doanh nghiệp đã hoạt động ở địa phương.

### 2. So sánh mô hình chính quyền địa phương ở Thái Lan, Indonesia và Philippines với Việt Nam

Một là, nhìn chung CQĐP ở Thái Lan, Indonesia, Philippines và Việt Nam đều có cơ cấu các cấp chính quyền khá tương đồng (có từ 3 đến 4 cấp CQĐP: tỉnh, huyện, xã, thôn). Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia có một số khác biệt. Cụ thể, tại Thái Lan CQĐP ở đô thị có sự phân biệt rõ ràng với CQĐP ở nông thôn, thể hiện ở tính tự quản cao tại CQĐP đô thị; không bị lệ thuộc nhiều với chính quyền trung ương. Điểm nổi bật của việc tổ chức mô hình CQĐP tại Thái Lan so với các nước ASEAN là việc phân chia cách tổ chức CQĐP theo các đặc thù đô thị hay nông thôn, giúp dễ dàng thích nghi hơn với tình hình thực tế và linh hoạt hơn trong việc tổ chức mô hình phù hợp với địa phương. Đối với Việt Nam, CQĐP mặc dù có sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và nông thôn<sup>(5)</sup>, cũng như có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính cấp tỉnh như: đơn vị hành chính cấp tỉnh đặc biệt, đơn vị hành chính cấp tỉnh loại I, II, III<sup>(6)</sup>. Tuy nhiên, về cơ bản không có sự phân biệt về phương thức hình thành của Ủy ban hành chính thể hiện tính tự trị cao như Thái Lan khi các cấp CQĐP ở nước ta đều do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu<sup>(7)</sup>.

Nếu như cách thức thành lập cơ quan đại diện CQĐP tại Thái Lan tương đối giống nước ta (Hội đồng do người dân bầu ra) thì cách thức thành lập Ủy ban hành chính lại tương đối đa dạng, mặc dù Hiến pháp của Thái Lan là phân quyền, tản quyền. Nghĩa là trao quyền mạnh mẽ cho CQĐP nhưng ẩn chứa trong tổ chức và hoạt động của các thiết

chế này lại là sự lệ thuộc mạnh của chính quyền cấp dưới đối với chính quyền cấp trên (thông qua quản lý công chức). Ngoài các thiết chế đặc biệt và chính quyền cấp xã thì toàn bộ những người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh, huyện ở Thái Lan đều do cấp trên trực tiếp bổ nhiệm.

*Hai là*, mô hình tổ chức CQĐP ở Việt Nam, Thái Lan, Indonesia và Philippines là khá tương đồng. Nhưng riêng ở Indonesia, chính quyền cấp xã có đặc thù là không tổ chức cơ quan Hội đồng địa phương. Về hình thức, có thể đánh giá là thiếu dân chủ do không có sự tương tác, giám sát của Hội đồng địa phương đối với Ủy ban hành chính. Tuy nhiên, việc cấp xã là cấp cơ sở, có nhiều đầu mối nhất trong số các cấp CQĐP mà phạm vi lại nhỏ hẹp nhất, thì vấn đề sử dụng quyền lực của Hội đồng địa phương cấp huyện cùng với việc giám sát đã đạt những yêu cầu nhất định; giúp năng động hơn trong quản trị địa phương và giảm nhiều đầu mối cấp hội đồng. Đối với Việt Nam, việc duy trì Hội đồng nhân dân ở tất cả các cấp cơ sở trên phương diện dân chủ là bảo đảm tốt cho quyền làm chủ của Nhân dân. Tuy nhiên, trên phương diện hiệu quả và sự năng động của chính quyền thì việc luôn phải xin ý kiến của Hội đồng trong các quyết sách và việc duy trì một số lượng lớn thành viên Hội đồng ở tất cả các cấp cơ sở như vậy khiến cho Ủy ban Nhân dân thiếu đi sự chủ động, linh hoạt trong quản lý hành chính.

*Ba là*, vấn đề bầu cử trực tiếp, bầu cử gián tiếp và bổ nhiệm đối với cấp CQĐP Indonesia và Philippines lại có các mô hình khác nhau. Nếu như Thái Lan là mô hình hỗn hợp giữa bổ nhiệm và bầu cử trực tiếp, thì tại Indonesia và Philippines các chức danh tỉnh trưởng, huyện trưởng, xã trưởng và các Hội đồng địa phương đều do dân bầu trực tiếp. Đối với Việt Nam, các chức danh lãnh đạo của Ủy ban nhân dân đều do Hội đồng nhân dân bầu (bầu cử gián tiếp), Nhân dân chỉ trực tiếp bầu ra đại biểu Hội đồng nhân dân.

### 3. Một số gợi mở đối với Việt Nam

Từ những so sánh nêu trên, có thể nhận thấy ở mỗi mô hình tổ chức CQĐP của các quốc gia đều có những ưu điểm và hạn chế,

đây cũng là những gợi mở đối với Việt Nam trong quá trình xây dựng, triển khai mô hình CQĐP một cách hiệu lực, hiệu quả; phát huy được tiềm năng, thế mạnh ở mỗi địa phương nói riêng trong phát triển kinh tế - xã hội.

*Một là*, việc tổ chức chính quyền đô thị ở Thái Lan việc gợi mở ra mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn với sự phân biệt rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của mỗi loại hình giúp cho việc tổ chức chính quyền phù hợp thực tiễn hơn. Trong phương thức hình thành chính quyền đô thị ở Thái Lan cũng gợi mở cho chúng ta một hướng tiếp cận mới đối với hai đô thị đặc biệt là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh trong công tác bầu cử trực tiếp.

*Hai là*, trong mô hình tổ chức CQĐP của Indonesia, việc không tổ chức Hội đồng địa phương cấp xã, phường, thị trấn (cấp cơ sở) là một hướng gợi mở đối với nước ta. Việc không tổ chức Hội đồng địa phương ở cấp cơ sở giúp cho CQĐP phương cấp này có thể hoạt động một cách độc lập, năng động hơn, đặc biệt là giảm số lượng lớn nhân sự.

*Ba là*, việc thừa nhận mô hình không tổ chức Hội đồng địa phương ở cấp cơ sở đồng nghĩa với việc có thể lựa chọn một trong hai phương thức tổ chức chính quyền địa phương ở cấp này. Thứ nhất, có thể lựa chọn việc để nhân dân địa phương trực tiếp bầu bộ máy Ủy ban hành chính cấp cơ sở. Thứ hai, lựa chọn việc bổ nhiệm bộ máy Ủy ban hành chính từ chính quyền cấp trên./.

### Ghi chú:

(1),(2),(3) Xem <https://www.daibieunhandan.vn>.

(4) Xem <https://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201410/kinh-nghiem-ve-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-295932/>.

(5) Chương II, Chương III, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.

(6) Khoản 3, Điều 3 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.

(7) Khoản 1, Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.