

# TỔ CHỨC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH Ở CỘNG HÒA PHÁP

**Nguyễn Hoàng Anh\***

\* PGS.TS. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Tổ chức đơn vị hành chính; đơn vị hành chính cấp xã, liên xã; đơn vị hành chính cấp tỉnh, vùng; Cộng hòa Pháp.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 15/09/2019

Biên tập : 01/10/2019

Duyệt bài : 05/10/2019

Tóm tắt:

Thành lập, phân loại, thay đổi các đơn vị hành chính lãnh thổ là tiền đề để một quốc gia tiến hành các biện pháp phát triển kinh tế và quản lý xã hội. Kinh nghiệm về tổ chức, cải cách, đổi tên đơn vị hành chính ở Cộng hòa Pháp có thể gợi mở một số ý tưởng cho Việt Nam trong quá trình cải cách, tổ chức quản lý chính quyền địa phương hiện nay.

Article Information:

*Keywords:* Organization of administrative units; commune and inter-commune administrative units; provincial and regional administrative units; French Republic.

*Article History:*

Received : 15 Sep 2019

Edited : 01 Oct. 2019

Approved : 05 Oct. 2019

Abstract

Establishment, classification and change of the territorial administrative units are a premise for a nation to take measures for economic development and social management. The experience of organizing, reforming and renaming administrative units in the French Republic may provide a number of ideas for Vietnam in the process of reforming and managing the local administration today.

## 1. Đơn vị hành chính cấp xã

Trong tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Pháp, nguyên tắc tôn trọng tính tự nhiên vốn có của cộng đồng lãnh thổ là nguyên tắc hàng đầu - được thể hiện trên các khía cạnh sau:

a) *Duy trì những cộng đồng dân cư vốn có - đặc biệt cấp xã*

Trải qua nhiều thời kỳ lịch sử, các đơn vị hành chính lãnh thổ ở Pháp là đối tượng của khá nhiều cải cách. Tuy nhiên, những

cải cách, phân chia các đơn vị hành chính ở Pháp hầu như không chạm đến xã - loại đơn vị hành chính lãnh thổ lâu đời, cổ xưa nhất.

Xã vốn có nguồn gốc từ xa xưa là các giáo khu, vốn là quần thể dân cư tự nhiên, tồn tại từ lâu đời, Nhà nước không lập nên các xã mà chỉ làm việc thừa nhận sự tồn tại của xã. Như vậy, nguyên tắc đầu tiên trong phân loại đơn vị hành chính ở xã - đó là thừa nhận hiện trạng tự nhiên, vốn có của các cộng đồng dân cư cơ sở.

Các xã ở Pháp dù quy mô, phạm vi địa lý hay kinh tế rất khác nhau, nhưng các địa phương bình đẳng về mặt pháp lý. Chúng có chung những thiết chế giống nhau và cùng hưởng chung thẩm quyền. Ý tưởng về sự bình đẳng của địa phương là ý tưởng cốt lõi, ra đời cùng với cách mạng tư sản Pháp. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn đến các thất bại trong các cải cách nhằm xoá bỏ quy chế thống nhất giữa các địa phương. Người Pháp luôn muốn duy trì những di sản văn hoá, lịch sử, tinh thần của cộng đồng - kể cả những cộng đồng nhỏ bé nhất<sup>1</sup>. Vì vậy, đối với cấp xã, việc phân loại đơn vị hành chính không dựa trên căn cứ can thiệp của Nhà nước: Nhà nước chỉ thừa nhận hiện trạng vốn có. Bởi vậy, việc phân chia đơn vị xã hầu như không dựa trên các tiêu chí về dân số, địa giới hành chính hay kinh tế. Ví dụ: có những xã chỉ có dân số dưới 100 người, nhưng cũng có những xã - thành phố có số dân rất lớn - trên 300. 000 tới hàng triệu người. Bên cạnh những xã nông thôn nhỏ thì có những thành phố rất lớn - nhưng vẫn có quy chế pháp lý một xã, như Paris.

Vì thừa nhận xã trên cơ sở sự hiện diện sẵn có, cho đến nay ở Pháp có tới 36.779 xã với số lượng dân cư không giống nhau và trình độ phát triển kinh tế xã hội cũng rất khác biệt<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, một quy chế chung cho các địa phương khác nhau cũng hàm chứa nhiều bất cập. Đặc biệt, quá trình đô thị hoá đã làm gia tăng sự khác biệt này: nhiều xã nông thôn ngày càng thưa thớt do thanh niên đi ra thành phố, ngược lại ở các đô thị lớn, dân số ngày càng đông đúc và tính chất cộng đồng truyền thống cho đến nay hầu như không còn. Sự khác biệt quá lớn như vậy dẫn đến

năng lực của một số địa phương không đủ để thực thi tất cả những công việc tự quản được giao.

#### *b) Sự ra đời của tổ chức liên xã*

Do Pháp có quá nhiều đơn vị hành chính cấp xã với những quy mô rất khác biệt (3.4970 xã, tính đến năm 2019) trong đó có tới 97,2 xã có số dân ít hơn 10000 người<sup>3</sup>. Những xã quá nhỏ với quy mô dân số ít ỏi không đủ nguồn lực để thực hiện những dịch vụ công đáp ứng nhu cầu dân chúng. Việc tồn tại quá nhiều xã manh mún cũng rất khó để thực hiện các công việc chung như quy hoạch lãnh thổ. Mặt khác, việc sáp nhập các xã lại không nhận được sự ủng hộ từ chính địa phương - do ý muốn bảo tồn truyền thống và bản sắc vốn có từ lâu đời của từng xã. Để giải quyết mâu thuẫn đó, một sáng kiến mới ra đời: đó là sự ra đời các liên kết của xã. Hình thức này một mặt cho phép bảo tồn nguyên vẹn vị thế của chính quyền xã; mặt khác vẫn có một pháp nhân để thực hiện những thẩm quyền hay nhiệm vụ đòi hỏi nguồn lực lớn hay sự tập trung trên địa bàn lãnh thổ. Việc thành lập một liên xã phải được sự cho phép của ủy ban cấp tỉnh về liên xã; sau đó tỉnh trưởng ra quyết định về danh sách các thành viên liên xã; tiếp sau các xã có tên trong danh sách phải tuyên bố tán thành trong thời hạn 3 tháng (bằng biểu quyết đa số tuyệt đối trong nội bộ hội đồng dân cư từng xã) - và sau đó, tỉnh trưởng ra quyết định thành lập liên xã. Lãnh đạo hoạt động liên xã gồm có một chủ tịch liên xã, một cơ quan hành chính - được cử lên từ các đại diện của từng xã thành viên.

Các tổ chức liên xã là tên gọi chung cho các hình thức hợp tác giữa các xã. Đó là mô hình liên kết của các xã dưới hình thức

1 Rapport d'information n° 110 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 novembre 2018, xem tại: [http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110_mono.html).

2 Tham khảo: Jean - Luc Bocuf, Manuella Magnan, Les collectivités territoriales et la décentralisation. Découverte de la Vie publique, La documentation Française, 2007.

3 Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. "Les collectivités locales en chiffres 2019", [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/les\\_collectivites\\_locales\\_cn\\_chifres\\_2019.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/les_collectivites_locales_cn_chifres_2019.pdf).

pháp lý là một pháp nhân công nhằm cùng thực hiện một dịch vụ công; hoặc cùng soạn thảo một dự án phát triển kinh tế hay cùng quy hoạch lãnh thổ. Các liên xã có thể tồn tại dưới hình thức mềm - không có thu thuế riêng mà mọi hoạt động dựa trên tài trợ của các xã thành viên; hoặc dưới hình thức chặt chẽ hơn - đó là các liên xã có quyền thu thuế - và tổ chức này cũng có những thẩm quyền quan trọng hơn liên xã mềm.

Bên cạnh đó, pháp luật về chính quyền địa phương Cộng hòa Pháp còn sử dụng thuật ngữ "các tổ chức liên kết giữa địa phương". Thuật ngữ này được quy định rõ trong Bộ Luật chung về chính quyền địa phương. Ngoài Luật về chính quyền địa phương, các văn bản pháp quy của chính quyền Pháp - ví dụ: Thông tư Liên tịch ngày 20 tháng 4 năm 2001 đã cụ thể hóa các điều khoản liên quan đến hợp tác quốc tế của địa phương - cũng liệt kê rõ các chủ thể liên địa phương.

Các tổ chức liên kết giữa các địa phương gồm:

- Các đơn vị sự nghiệp hợp tác liên xã - bao gồm các nghiệp đoàn liên xã; các cộng đồng liên xã; các cộng đồng quy hoạch đô thị; các cộng đồng thành thị, các nghiệp đoàn quy hoạch;

- Các viện hoặc các tổ chức liên tỉnh - được thành lập theo Điều L.5421-1 của Bộ Luật chung về chính quyền địa phương;

- Các chi nhánh liên vùng được thành lập theo Điều L.5421-1 của Bộ Luật chung về chính quyền địa phương;

Các đơn vị liên xã/tỉnh/vùng không được coi là đơn vị hành chính lãnh thổ - chúng chỉ có thể tham gia vào những lĩnh vực hoạt động nhất định đã được chính quyền địa phương tương ứng ủy quyền.

Như vậy, đơn vị liên xã/tỉnh/vùng là giải pháp tình thế để xử lý những bất cập trong phân loại đơn vị hành chính lãnh thổ hiện thời, và không làm xáo trộn hệ thống chính quyền địa phương đang tồn tại. Ưu điểm của

việc ra đời các đơn vị liên xã/tỉnh/vùng là: chúng hoàn toàn không thay đổi quy chế pháp lý của địa phương, không tăng thêm các nguồn lực hay đầu tư công - mà chỉ là sáng kiến nội bộ của các thành viên và hoạt động trong phạm vi thẩm quyền, lĩnh vực của các thành viên lập ra chúng. Đây là tác phẩm của địa phương, và không đem đến những thay đổi xáo trộn trong cơ cấu hành chính lãnh thổ quốc gia.

## 2. Đơn vị hành chính cấp tỉnh, vùng

Nếu xã là đơn vị hành chính tự nhiên, thì tỉnh và vùng là các đơn vị hành chính nhân tạo mới ra đời về sau - do Nhà nước chủ động sắp đặt. Sự ra đời của các đơn vị hành chính lãnh thổ tỉnh, vùng có các đặc trưng như sau:

### a) Cấp tỉnh

Ngoại trừ các đơn vị hành chính tự nhiên - đã tồn tại trước Nhà nước, thì việc lập các đơn vị hành chính lãnh thổ mới cũng theo nguyên tắc là không có đơn vị hành chính lãnh thổ nào được thành lập một cách đường đột, mà là kết quả của quá trình thử nghiệm lâu dài.

Trước Cách mạng tư sản Pháp, tổ chức lãnh thổ hành chính hết sức phức tạp, các đơn vị hành chính, quân sự, giáo hội, tư pháp và thuế chồng lấn lên nhau và không có ranh giới rõ ràng. Đến đầu thế kỷ XVIII mới có các sắc lệnh để thống nhất địa giới hành chính trong quốc gia. Sắc lệnh 17873 đã sáp nhập hội đồng của một số tỉnh cũ lại để tạo thành các tỉnh mới. Số lượng các tỉnh của Pháp là 39 đơn vị - đây là kết quả của các cuộc chiến tranh, từ kế thừa gia tộc, từ các liên minh, và từ sự quản cư địa lý. Các đơn vị hành chính lãnh thổ này có tên gọi là tỉnh/ tổng được cai trị bởi các thiết chế bổ nhiệm bởi Vua, và bởi các dòng tộc quyền quý.

Ngay sau sự sụp đổ của triều đình phong kiến, một bản báo cáo đã được đệ trình lên các nhà lập hiến mới - với nội dung phân chia lại lãnh thổ quốc gia thành 80 tỉnh chưa kể Paris, mỗi tỉnh chia ô thành 18 khu vực, trong đó có 9 xã hoặc huyện; mỗi xã/ huyện

lại chia thành 9 tổng<sup>4</sup>. Sự phân chia này có ý đồ chính trị khá rõ: nhằm làm cho các địa phương - với quy mô lãnh thổ và dân số ít ỏi - sẽ không thể lấn át chính quyền trung ương.

Ngày 22/12/1789, một sắc luật của Quốc hội lập hiến Pháp đã được ban hành để thay thế từ 75 tỉnh cũ (province) bằng 85 tỉnh mới (département) dựa trên tiêu chí về địa lý và thủy văn<sup>5</sup>. Lý do của cải cách này là việc chia cắt tỉnh cũ đã tỏ ra không phù hợp để chính quyền trung ương có thể kiểm soát các địa phương này, và cũng là để đơn giản hoá việc tổ chức lãnh thổ theo những đơn vị hành chính thống nhất, tránh tình trạng rai rác khác biệt về quy mô, kích thước và chông chéo trùng lặp. Ngày 13/1/1790, Quốc hội đã quyết định sáp nhập và điều chỉnh địa giới một số tỉnh trước đó, ví dụ: nhập Clamecy vào tổng Nivernais; và sáp nhập Forez, Beaujolais và Lyonnois vào một tỉnh; chia Alsace thành hai tỉnh; Paris và ngoại ô chỉ là một tỉnh v.v.. Đến năm 1795, cấu trúc bên trong của các tỉnh có sự thay đổi, các huyện và thay vào bằng các thị xã. Chính quyền trung ương tập quyền được tập trung về thủ phủ của tỉnh, các xã mất quyền tự chủ. Đạo luật ngày 17/2/1800 lại sửa đổi lần nữa cấu trúc của tỉnh: các tổng chia thành các quận (thay thế các huyện nhưng với số lượng nhỏ hơn nên thành ra rộng hơn); các tổng và các xã<sup>6</sup>

Thời kỳ đầu, sự phân chia các đơn vị hành chính tỉnh được thực hiện theo nguyên tắc thuận lợi cho việc quản lý các công việc của chính quyền. Sau nhiều lần điều chỉnh, đến nay, các tỉnh được chia lại theo nguyên tắc bảo đảm sự quản lý hành chính trong nội

bộ tỉnh: Lãnh thổ của tỉnh vừa không quá lớn vừa đủ để quản lý một cách dễ dàng từ một thủ phủ tập trung các dịch vụ hành chính.

#### b) Cấp vùng

Ngay từ thời Đế tam Cộng hoà, đối diện với nhu cầu liên kết kinh tế, một số thí điểm về quản lý vùng đã được đề ra. Năm 1954, sau một thập kỷ kể từ khi Chiến tranh thế giới thứ hai chấm dứt, nhu cầu phân quyền cho địa phương trở lại. Vùng lúc này được coi như các khu vực địa lý để chuẩn bị và thực hiện kế hoạch hoá kinh tế.

Sự kiện đầu tiên là các Ủy ban Vùng mở rộng - vốn từ sáng kiến khu vực tư - được thừa nhận. Tiếp sau đó, Chính phủ ban hành Nghị định ngày 30/6/1955 đã thành lập 21 vùng hoạch định kinh tế. Về bản chất đây là các tổ chức liên tỉnh - hội nghị bao gồm các tỉnh trưởng, nhằm điều phối chung đối với các chương trình, kế hoạch phát triển vùng - sau khi tham vấn ý kiến của Ủy ban vùng mở rộng<sup>7</sup>.

Cuộc cải cách năm 1964 (Nghị định ngày 14/3/1964) đã lập ra 21 Vùng trưởng. Bên cạnh đó có cơ quan tham vấn là các Ủy ban phát triển kinh tế vùng - bao gồm đại diện của các nhóm lợi ích xã hội nghề nghiệp hay nhóm cộng đồng<sup>8</sup>.

Năm 1972 đánh dấu một cải cách lớn liên quan đến cấp Vùng: nhu cầu phát triển kinh tế dẫn đến việc Nhà nước trao cho vùng một số quyền tự quản. Đạo luật ngày 5/7/1972 đã xác định tư cách của vùng là một Tổ chức hành chính công tự quản (hoặc còn gọi là đơn vị sự nghiệp công).<sup>9</sup> Vùng lúc này có cơ quan dân cử, có cơ quan

- 4 Cécile SOUCHON et Marie-Elisabeth ANTOINE, « La formation des départements », Histoire par l'image [en ligne], consulté le 23 novembre 2019. URL : <http://www.histoire-image.org/fr/etudes/formation-departements>
- 5 Isabelle Bernier, "L'histoire de la création des départements français", <https://www.futura-sciences.com/sciences/questions-reponses/histoire-histoire-creation-departements-francais-revolution-12312/>, consulté le 20 novembre 2019.
- 6 Marie-Ange Grégoire, La cause départementaliste. Genèses et réinventions d'une controverse politique française, thèse pour le doctorat en science politique, IEP Aix-en-Provence / Université Aix-Marseille, 2014
- 7 "La Région - une longue histoire", <http://regions-france.org/region-longue-histoire/>, accède 20 novembre 2019.
- 8 "La Région - 50 ans d'évolution - Chronologie", <https://www.vie-publique.fr/eclairage/20136-la-region-50-ans-devolution-chronologie>, Publié 5 janvier 2017, accédé 19 novembre 2019.
- 9 "La Région - 50 ans d'évolution - Chronologie", <https://www.vie-publique.fr/eclairage/20136-la-region-50-ans-devolution-chronologie>, Publié 5 janvier 2017, accédé 19 novembre 2019.

tư vấn và cơ quan hành chính của mình - đó là vùng trưởng.

So với xã và tỉnh, vùng chưa phải là đơn vị hành chính, do chưa có tư cách pháp nhân, cũng chưa có những thẩm quyền tự quyết riêng. Phải đến năm 1982, Đạo Luật số 82-213 ngày 2/3/1982 về quyền và tự do của các xã, tỉnh và vùng (thường được gọi là Đạo luật Phân quyền) trao cho Vùng quy chế đơn vị hành chính lãnh thổ<sup>10</sup>. Vùng được xác định là đơn vị hành chính lãnh thổ - giống như xã và tỉnh. Nhưng phải đợi đến lần sửa đổi Hiến pháp năm 2003 với Đạo Luật sửa đổi Hiến pháp số 2003-276 ngày 28/3/2003 thì Vùng mới được ghi nhận chính thức trong Hiến pháp là một đơn vị hành chính lãnh thổ<sup>11</sup>.

### 3. Cải cách đơn vị hành chính ở nước Cộng hoà Pháp

Từ năm 1981, sự chông chéo giữa ba cấp hành chính địa phương (vùng, tỉnh, xã) gợi nên nhiều quan ngại về việc chồng lấn sang thẩm quyền của tỉnh; hoặc sự tồn tại của các tổ chức liên xã cũng làm tổn hại đến thẩm quyền của xã. Thêm vào đó, các vấn đề về kinh phí, ngân sách và phân định trách nhiệm. Đây chính là lý do dẫn đến việc ra đời Ủy ban cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ - mà chủ tịch là Edouard Balladur<sup>12</sup>.

Ngày 1/3/2009, Ủy ban cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ trình Báo cáo, trong đó nhấn mạnh sự cần thiết để tăng cường thiết chế vùng - so với tương quan các nước ở Châu Âu. Theo đó, dân số trung bình của một vùng phải đạt từ 3-4 triệu người.

Năm 2009, Nghị Viện Pháp đã thông qua Luật về cải cách các đơn vị hành chính địa phương. Theo đạo luật này, Hội đồng tỉnh bị xóa bỏ, chỉ tồn tại Hội đồng vùng

nhệm kỳ 6 năm. Vùng được chuyển giao một phần thẩm quyền của Hội đồng tỉnh - trở thành chủ thể cơ bản trong phát triển kinh tế. Số lượng vùng được điều chỉnh từ 22 vùng thành 14 (kể từ 3/6/2014). Đến ngày 6/1/2015, Nghị viện Pháp đã ban hành đạo luật giảm số lượng vùng còn 13<sup>13</sup>.

### 4. Một số kinh nghiệm gợi mở cho Việt Nam

*Thứ nhất*, đối với đơn vị hành chính cấp cơ sở (cấp xã), việc thành lập, nhập, chia đơn vị hành chính thường dựa trên nền tảng sẵn có, tức là sự tồn tại của các cộng đồng lãnh thổ tự nhiên. Nhà nước tôn trọng sự tồn tại sẵn có của các đơn vị hành chính này, chỉ sắp xếp lại các đơn vị hành chính đã có và đặt ra các quy chế cho chúng.

*Thứ hai*, đối với đơn vị hành chính cấp tỉnh, vùng, việc phân chia dựa trên các nguyên tắc bảo đảm sự quản lý của Nhà nước (cấp tỉnh); bảo đảm định hướng phát triển kinh tế quốc gia (cấp vùng).

*Thứ ba*, các tiêu chí cụ thể phân chia đơn vị hành chính cấp tỉnh, vùng là quy mô dân số, khả năng phát triển kinh tế của địa phương, khả năng bảo đảm cung ứng dịch vụ công ở trên địa bàn đơn vị hành chính...

*Thứ tư*, thực tiễn cho thấy: các đơn vị hành chính lãnh thổ ở Pháp ít xáo trộn, thường chủ yếu theo hướng giữ nguyên, nếu có là xu hướng sáp nhập các đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ lại thành một đơn vị lớn hơn, tạo tiền đề cho việc quản lý kinh tế, quy hoạch đô thị được thuận lợi. Số lượng các đơn vị hành chính lãnh thổ thường có xu hướng giảm đi cho đến ngày nay ■

10 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, xem tại: <https://www.legifrance.gouv.fr>.

11 Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, consulté sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

12 La réforme de l'état territorial, Nicolas Kada, Revue française d'administration publique 2012/1 (n° 141), pages 109 à 120.

13 LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral consulté sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.