



VNU Journal of Science: Legal Studies

Journal homepage: <https://js.vnu.edu.vn/LS>

## Review Article

## Vietnamese Local Government: Centralized and Decentralized/ Autonomous and Nonautonomous

Nguyen Dang Dung\*

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,  
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 29 April 2019

Revised 28 May 2019; Accepted 20 June 2019

**Abstract:** Although the autonomy of the local government has not been recognized in Vietnam to date, there is not much difference between the autonomous local government in the West and the nonautonomous local government in Vietnam – they are all to solve local issues relating to the lives of local people. However, the deciding of important issues, especially those on human resources, by the local government in Vietnam, unlike in the West, must be approved by the higher authorities.

*Keywords:* Local government, autonomous local government, nonautonomous local government.

---

\* Corresponding author.  
*E-mail address:* [dangdung52.pld@gmail.com](mailto:dangdung52.pld@gmail.com)  
<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4218>



## Chính quyền địa phương Việt Nam vừa phân quyền và

## vừa không phân quyền/ vừa tự quản và vừa không tự quản

(Tiếp theo bài Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 3/ 2016)

Nguyễn Đăng Dung\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 29 tháng 04 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 28 tháng 5 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 6 năm 2019

**Tóm tắt:** Nhìn chung ở Việt Nam cho đến hiện nay vẫn chưa thừa nhận tính tự quản của chính quyền địa phương. Nhưng giữa chính quyền địa phương tự quản của phương Tây và chính quyền địa phương không tự quản ở Việt Nam không có gì gọi là khác nhau quá lớn. Vì giữa chúng các chính quyền địa phương đều phải giải quyết tất cả các vấn đề có tính chất địa phương có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương. Nhưng đi vào cụ thể giữa chúng có sự khác nhau không nhỏ. Các quyết định quan trọng của địa phương nhất là vấn đề nhân lực của chính quyền địa phương Việt Nam phải có sự đồng ý phê chuẩn của chính quyền cấp trên.

**Từ khóa:** Chính quyền địa phương; chính quyền địa phương tự quản, chính quyền địa phương không tự quản.

Hiện nay trong lí luận cũng như trong các quy định của pháp luật các quốc gia, nhất là của các nước phát triển đều thừa nhận chính quyền địa phương là chính quyền tự quản. Việt Nam chưa bao giờ thừa nhận chính quyền địa phương là chính quyền tự quản. Nên trong tất cả giới lí luận cũng như pháp luật của Việt Nam cho đến hiện nay chưa có một nhận thức thống nhất thế nào là chính quyền địa phương tự quản và nhất là vấn đề chính quyền địa phương của

Việt Nam hiện thuộc loại nào tự quản hay không tự quản. Phạm vi bài viết này muốn giải quyết vấn đề chính quyền địa phương của Việt Nam thuộc loại nào, thuộc loại tự quản hay không tự quản.

### 1. Về sự cần thiết và mô hình của chính quyền tự quản

Thuật ngữ “địa phương tự quản” được dùng từ xa xưa, ngay từ thời La Mã cổ đại tương đương với thuật ngữ “*địa phương tự trị*”. Ở Italia, khi Rome từ một công xã nhỏ, vào năm 45 trước Công nguyên Hoàng đế Julius Caesar

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: dangdung52.pld@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4218>



(100 - 44 tr.CN) đã ban hành đạo luật đầu tiên về chế độ tự quản cho các địa phương. Hình thức tự quản lãnh thổ ra đời cùng với quá trình hình thành các đô thị tự do của thời kì trung đại vào những năm của thế kỉ X và XI với hai đặc điểm chính: *i.* vai trò chính trong cộng đồng thuộc về cư dân thuộc tầng lớp quý tộc trung lưu; *ii.* Tính tổ chức chặt chẽ của cộng đồng lãnh thổ. Sự hình thành này diễn ra do ảnh hưởng của các yếu tố kinh tế, lịch sử, xã hội và chính trị. Với sự phát triển của nông nghiệp, người dân có mức sống khá giả hơn, dẫn đến sự ra đời của các tầng lớp thủ công, hình thành tầng lớp công nhân công nghiệp, dẫn đến phân hóa xã hội sâu sắc. đẩy nhanh quá trình di dân từ nông thôn ra thành thị. Với sự phát triển các lãnh chúa đứng đầu các cộng đồng có nhu cầu duy trì năng lực tự vệ của cộng đồng cho phép các thị dân có quyền mang vũ khí hình thành ra các trung tâm chính quyền, với hai điều kiện căn bản: *i.* do sự tự nguyện trao quyền từ phía các chính quyền; *ii.* do kết quả của các phong trào đấu tranh của tầng lớp trung lưu đòi quyền tự quyết.

Hiến chương London của Hoàng đế Henrich I năm 1129 với tên gọi là Hiến chương về các Quyền Tự do (Charter of Liberties) là văn kiện đầu tiên xác nhận quyền của các thị dân tự bầu ra những người lãnh đạo cộng đồng, thành phố London trở thành một công xã đặt dưới quyền lãnh đạo của một Thị trưởng do dân bầu ra. Sự khai phóng này của các vương triều phong kiến Châu Âu lúc bấy giờ thúc đẩy sự ra đời của chính quyền địa phương tự quản, nền tảng cho một xã hội văn minh dân chủ như ngày nay.

Sự hình thành ra các chính quyền tự quản ở các nước Đức và Pháp lại theo một con đường khác, không bằng con đường hòa bình như Anh đã nói ở phần trên. Ở Đức các chính quyền tự trị của các cộng đồng địa phương được hình thành sau những cuộc đấu tranh chống sách cai trị phong kiến độc đoán, và các phong trào chống sự cai trị của các Giám mục của nhà thờ, các thương nhân, các thợ thủ công thành lập ra các Koln (Cologne) được thừa nhận có quyền tự quản cộng đồng của mình, các thành phố được quyền tự quản, không còn các lãnh thổ dưới sự

quản lí của các Nhà thờ, mặc dù Giám mục của các xứ này vẫn giữ lại vai trò quan trọng trong việc quản lí các xứ đạo. Một hình thức khác giành quyền tự trị của các địa phương ở Châu Âu là sự ra đời của phường hội thủ công nghiệp và buôn bán. Các phường hội này trong quá trình hoạt động buôn bán và sản xuất đã nhanh chóng cố kết lại với nhau để bảo vệ lợi ích của họ, dần dần hình thành ra các công xã, nơi diễn ra các hoạt động buôn bán và sản xuất của họ.

Vào cuối thế kỉ XVIII, dưới sự ảnh hưởng của Cách mạng dân chủ tư sản, ở Đức và ở Pháp đã hình thành một xu hướng tập trung quyền lực chống lại tư tưởng quân chủ phong kiến chuyên chế, xác lập nguyên tắc thống nhất trong quản trị địa phương cho cả đô thị và nông thôn, các địa phương đặt dưới sự quản lí chặt chẽ của trung ương thông qua cơ chế bổ nhiệm người đứng đầu các công xã. Nhưng chẳng bao lâu hệ thống quản lí tập trung đó tỏ ra kém hiệu quả, phải quay lại chế độ quản trị tự quản địa phương.

Kết quả tất cả các con đường hình thành chế độ tự quản địa phương là việc các đô thị mới ra đời xác định các quyền tự do cho mình. Trong đó quan trọng nhất là việc xác định các quyền tự quản lí các công việc của cộng đồng, quyền được miễn trừ các thứ thuế cho các lãnh chúa và nhà thờ. Sự chế độ tự quản địa phương đồng nghĩa với sự hạn chế sự chuyên chế của chính quyền phong kiến. Tuy vậy, quyền của các cá nhân tham gia vào quản lí cộng đồng vẫn còn bị hạn chế bởi các điều kiện về tài sản và đẳng cấp [1].

Nhu cầu của nhà nước pháp quyền cho tất cả các chủ thể: Cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước trong đó có các địa phương đều phải tuân thủ pháp luật. Trong phạm vi thẩm quyền của mình mọi chủ thể phải tự chịu trách nhiệm. Không chủ thể nào, kể cả các chính quyền địa phương được đứng trên, đứng ngoài pháp luật. Không ai có thể chịu trách nhiệm thay, hay bảo trợ cho các hành vi vi phạm pháp luật của chính quyền địa phương.

Thuật ngữ tự quản địa phương là thể hiện mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với chính quyền trung ương về 2 khía cạnh: *i.*

Quyền đưa ra sáng kiến độc lập để giải quyết vấn đề địa phương; *ii*. Quyền miễn trừ đối với sự can thiệp của chính quyền cấp trên và chính quyền trung ương vào việc giải quyết các công việc chính quyền địa phương.

Ở các nước phát triển phương Tây, việc tổ chức chính quyền địa phương tự quản không những chỉ được nhận thức bằng học thuật, mà còn dần dần trở thành tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và mức độ dân chủ của quốc gia. Hay nói một cách khác chính quyền địa phương gắn liền với dân chủ, với phát triển, gắn liền với nhà nước pháp quyền, không có điều ngược lại. Ở Châu Âu đã thông qua Hiến chương chính quyền địa phương tự quản. Muốn trở thành thành viên của Liên minh Châu Âu, thì phải có chính quyền địa phương tự quản. Trong Hiến chương chính quyền tự quản nêu rõ khái niệm chính quyền địa phương tự quản: Tự quản là khả năng chính quyền địa phương trong giới hạn của luật, điều tiết các công vụ thuộc trách nhiệm của địa phương vì lợi ích của cư dân địa phương. Tự quản địa phương được thông qua bởi Hội đồng các thành viên bầu ra một cách tự do qua các lá phiếu kín trên cơ sở phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và bình đẳng. /Điều 3 Hiến chương Chính quyền tự quản Châu Âu.

Đặc điểm của Chính quyền địa phương tự quản: *i*. Địa phương được quản lý bởi cơ quan dân cử; *ii*. Có thẩm quyền riêng được tự quyết trong phạm vi thẩm quyền; *iii*. Có phương tiện để thực hiện tự quản: Có nguồn thu độc lập - thuế, phí, và các tài sản khác / Ngân sách riêng.

Một khi đã thành chính quyền tự quản thì vấn đề các cấp chính quyền không có mấy ý nghĩa. Bởi vì cho dù có hai cấp, hay ba, bốn cấp, thì chúng vẫn là tự quản. Đã là tự quản, tự trị thì không có khái niệm của sự trực thuộc trên dưới. Việc sai đúng đều phải nại ra tòa để giải quyết nếu như có sự hiện diện của một sự nại ra. Việc thành lập các đặc khu có lẽ cũng không cần thiết phải đặt ra đối với các nhà nước có chính quyền địa phương tự quản. Đã là đặc khu thì sẽ có vấn đề ưu tiên về thuế về kinh doanh, về xuất nhập khẩu. Một khi có sự ưu tiên thì đã

có sự bất bình đẳng giữa các thực thể địa phương, một trong những nguyên tắc của chính quyền tự quản.

*Tự quản địa phương là vấn đề tự quyết những vấn đề có liên quan đến địa phương.* Muốn chính quyền địa phương tự quản thì trước tiên phải là phân quyền giữa các chính quyền. Vấn đề nào thuộc chính quyền địa phương, thì phải được cơ quan địa phương giải quyết không thể thuộc thẩm quyền giải quyết của một thực thể nào khác, không thể phân cho thực thể nào khác. Nếu như có cách phân quyền, hay phân cấp, thì không biết lấy quyền đó ở đâu ra để phân cho địa phương.

Vấn đề căn bản là ở chỗ vấn đề nào của địa phương. Với sự cố gắng miệt mài của một học giả người Mỹ đã liệt kê ra tới 400 đầu việc đầu là của trung ương (liên bang, tiểu bang), đầu là của đô thị, đầu là của tỉnh, của quận, của xã. Nhưng cho đến nay cũng chỉ có một mình ông nêu ra mà không có một tác giả thứ hai nào nhắc lại. Và cũng không có một đạo luật của bất cứ liên bang, hay tiểu bang nào được thông qua quy định thẩm quyền của các chính quyền địa phương. Tôi cũng đã nhiều lần chép lại trong các sách chuyên khảo về chính quyền địa phương của mình, nhưng cũng chẳng được một độc giả nào của Việt Nam để ý [2].

Về phương pháp luận, vấn đề tự quản địa phương có lẽ chẳng khác nào như vấn đề nhân quyền. Con người có nhân quyền, thì địa phương cũng có quyền tự trị. Sự khó khăn của vấn đề nhân quyền như thế nào thì cũng diễn ra khó khăn như thế đối với vấn đề công nhận hay không công nhận quyền tự quản của địa phương. Hôm nay vấn đề đó chưa phải là vấn đề nhân quyền, nhưng tương lai thì sẽ là nhân quyền. Ví dụ khi quy định quyền con người của Mỹ khi thông qua 10 tu chính án đầu tiên, bí mật thư tín là quyền riêng tư chưa được ghi nhận, mà mãi sau này con người mới có quyền này, bằng cách suy ra từ quyền bí mật nơi cư trú qua một án lệ. Quyền im lặng là quyền con người được suy ra từ vụ Tối cao Pháp viện quyết định trong *Miranda kiện Arizona*, (1966) [3], mà mãi cho đến Bộ Luật Tổ tụng Hình sự

Việt Nam năm 2015 mới được thừa nhận một cách gián tiếp của các Điều 60, 61 khi Bộ Luật này quy định quyền của bị can, bị cáo. Cũng tương tự như vậy, hôm nay chính quyền địa phương chưa có tự quản nhưng ngày mai sẽ trở thành tự quản.

*Chính quyền địa phương tự quản là đa dạng các mô hình.* Mô hình chính quyền địa phương trước hết thể hiện mối quan hệ giữa trung ương, với chính quyền địa phương và sau đây là mối quan hệ giữa chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới. Trong trường hợp chính quyền tự quản thì mối quan hệ này dựa trên quy định của luật pháp, mà không bằng các chỉ thị/ quyết định trực tiếp của các cơ quan nhà nước cấp trên.

*Mô hình của Anh quốc (British model)* có đặc điểm trung ương không phải là cơ quan quản lý cấp trên đối với địa phương, không điều khiển địa phương. Các cấp chính quyền địa phương được độc lập lẫn nhau, và không có sự trực thuộc lẫn nhau. Trong phạm vi quyền hạn của mình các chính quyền đều có quyền tổ chức hoạt động chỉ phụ thuộc vào pháp luật mà không phụ thuộc vào bất cứ một sự chỉ đạo nào của cấp trên. Trong trường hợp có mâu thuẫn, tranh chấp hoặc có hiện tượng vi phạm pháp luật sẽ bị sự phân giải của toà án. Thiết nghĩ rằng đây là mô hình dân chủ hơn cả, và chính trong quan niệm như vậy chính quyền địa phương mới có khả năng và điều kiện phát huy được quyền chủ động của mình, mà gạt đi bất cứ một sự bảo trợ nào của chính quyền cấp trên, cũng như của cả chính quyền trung ương. Trong trường hợp hãn hữ gặp khó khăn về tài chính chính quyền địa phương được sự trợ giúp của chính quyền trung ương. Một khi đã nhận sự trợ giúp về mặt kinh tế của trung ương, ít nhiều chính quyền địa phương phải chịu sự chỉ đạo của chính quyền trung ương. Trong trường hợp không chịu sự chỉ đạo của trung ương, thì lẽ đương nhiên các khoản viện trợ kinh phí sẽ bị giảm bớt, thậm chí là cắt hẳn. Điều đặc biệt ở chính quyền địa phương Anh quốc có nơi chỉ có các cơ quan đại diện, mà không có cơ quan chịu trách nhiệm chung thực hiện các quyết định do cơ quan đại diện ban hành kiểu như Ủy ban

nhân dân của Việt Nam hiện nay, mà trực tiếp thành lập ra các sở chuyên ngành.

Đặc điểm của mô hình Anh - Mỹ là tính chịu trách nhiệm của quyền lực nhà nước được thực hiện một cách triệt để, vì các chính quyền địa phương được phân quyền triệt để và đầy đủ. Trong phạm vi thẩm quyền các địa phương có toàn quyền giải quyết và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Đó là sự tự quản của chính quyền địa phương.

*Mô hình của Pháp (French model)* có đặc điểm là chính quyền địa phương bị song trùng giám sát của đại diện chính quyền trung ương và của chính quyền cấp trên. Mô hình này được phát triển từ những năm của chế độ quân chủ chuyên chế mà hình thành nên. Thuở ban đầu của chế độ phong kiến, chính quyền địa phương chỉ là các quan cai trị do Nhà Vua cử về địa phương chỉ nhằm mục đích thực hiện hay giám sát sự thực hiện các quyết định của Nhà Vua, mà không tính đến các điều kiện hoàn cảnh của địa phương, hoặc thậm chí cai trị theo cách riêng của quan chức được cử về. Sau dần với sự đấu tranh của dân chủ, các lãnh đạo địa phương có một thẩm quyền nhất định cho việc giải quyết các công việc của địa phương, trong đó có cả các việc có liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương, và cuối cùng các quan chức được cử về chỉ làm mỗi một chức năng giám sát việc thực hiện các quyết định của cấp trên và các văn bản luật của trung ương, mà không còn có quyền hành như trước đây. Tại tất cả các tỉnh ở Pháp đều có những Thị trưởng do hội đồng thành phố bầu cử và ở dưới quyền kiểm soát của các tỉnh trưởng. Thị trưởng vừa chăm nom đến những quyền lợi địa phương vừa quan tâm đến những quyền lợi của trung ương, dần dần tạo nên tính tự quản của chính quyền địa phương. Hiện nay quan cấp trên cử về chỉ được thực hiện quyền giám sát địa phương.

*Mô hình của Cộng hoà Liên bang Đức (Germanic model)* có đặc điểm giống của Pháp quốc nhưng không có cơ quan đại diện của chính quyền cấp trên xuống giám sát chính quyền cấp dưới. Đây là một mô hình mà chính quyền liên bang phụ thuộc vào chính quyền



bang, chính quyền bang phụ thuộc vào chính quyền địa phương trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ cho dân. Điểm đặc trưng nhất của mô hình của Đức là tính phân quyền. Đây là hệ thống quyền lực được phân theo nguyên tắc: *cái gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn*. Vấn đề quan trọng trong hệ thống của Đức là ở đây phân rất rõ trách nhiệm của từng cấp, cấp này làm thì cấp kia không làm. Và như vậy thì quyền của mỗi cấp mang tính chủ động và được phân cấp; đồng thời được phân nhiệm vụ thì cũng được phân ngân sách, tức là cấp đó sẽ có nguồn thu bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Mô hình của Đức, cũng giống như của Pháp, có 5 cấp, trong đó một cấp không có cơ quan đại diện gọi là *regierungsbezirke*. Ở Đức có liên bang, dưới liên bang có bang, dưới bang có *regierungsbezirke*, dưới đó là *Kries* và tiếp theo là *gemeind*.

Trong một nhà nước dân chủ và nhất là của một nền kinh tế thị trường sự trực thuộc vào chính quyền cấp trên của các cơ quan chính quyền địa phương cấp dưới càng giảm bớt, càng ngày tăng thêm tính chất tự quản tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Từng cấp chính quyền phải tự chịu trách nhiệm về những hoạt động của mình. Mọi quan hệ trên dưới bằng cách hướng dẫn, chỉ đạo, ra lệnh sẽ được thay dần bằng pháp luật, và thậm chí bằng các hợp đồng quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các bên.

*Xét dưới góc độ cấu trúc chính quyền tự quản*, nhìn chung chúng không khác nào cơ cấu tổ chức chính quyền trung ương cũng có cơ cấu phân quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nhưng đi vào cụ thể chúng đa dạng hơn và không rõ nét 3 quyền như của chính quyền trung ương. Mặc dù là chính quyền địa phương nhưng cơ cấu chính quyền cũng phải có cơ quan đại diện có chức năng lập pháp, cũng có cơ quan hành pháp có chức năng thực hiện các quyết định của cơ quan đại diện. Rõ và điển hình nhất là cơ cấu chính quyền Mỹ quốc.

*Mô hình chính quyền địa phương của Mỹ* là một trong những mô hình áp dụng nguyên tắc phân quyền một cách đậm đặc nhất. Địa phương ở Mỹ quốc được toàn quyền giải quyết các công việc của mình mà không cần thiết có sự bảo trợ từ trung ương. Sự phục tùng trung ương, cũng như việc giám sát trung ương đối với địa phương chủ yếu bằng pháp luật và thông qua hoạt động xét xử của toà án. Việc phân quyền tuyệt đối được thể hiện trước hết bằng sự các địa phương thoải mái trong việc lựa chọn các mô hình tổ chức và hoạt động của mình. Hiện nay nước Mỹ có tới 4 mô hình tổ chức: Hội đồng và Thị trưởng mạnh; Hội đồng và thị trưởng yếu; Ban quản đốc cùng với hội đồng do dân bầu ra; và uỷ ban và hội đồng cùng do dân bầu ra.

*Hội đồng và Thị trưởng yếu hoặc Hội đồng và Thị trưởng mạnh*

Những đô thị Mỹ trên 5 ngàn dân đều có hình thức Hội đồng với thị trưởng. Dưới hình thức được mệnh danh là "*Thị trưởng mạnh thế*", Hội đồng thành phố và Thị trưởng đều trực tiếp do cử tri bầu ra. Thị trưởng thi hành việc kiểm soát chặt chẽ các nhân viên chấp hành trong nền hành chính đô thị và thường có trách nhiệm soạn thảo ngân sách hàng năm. "*Thị trưởng yếu thế*" không có quyền đề cử hoặc bãi chức những viên chức chấp hành quan trọng nhất. Trong những trường hợp này, hội đồng có thể đề cử những viên chức, hoặc những viên chức ấy có thể do dân bầu ra. Về nguyên tắc ở địa phương có thị trưởng yếu thì Thị trưởng không có quyền phủ quyết đối với các quyết định của Hội đồng. Thị trưởng của 12,6 % những đô thị có trên 5 ngàn dân không có quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng. 58, 5% đô thị có từ trên 10 ngàn dân cũng không dành cho thị trưởng có quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng. Tuy nhiên trong số đó có khoảng 12,6 % thị trưởng được quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng (tức ở đây có cơ cấu tổ chức theo mô hình Hội đồng và thị trưởng mạnh). Quyền này có thể dùng để phản đối một số đoạn đặc biệt trong dự án tài chính mà không huỷ bỏ toàn bộ dự án đó. Số các địa phương được

tổ chức theo phương thức Hội đồng và thị trường kể cả mạnh thế và yếu thế lên tới 60%. [4]

#### *Hội đồng và Quản đốc*

Cùng với việc giảm bớt số các viên chức do dân bầu lên để gia tăng quyền kiểm soát của các cử tri đối với những viên chức đó và để tiết kiệm nhiều hơn, có một phong trào tại các tỉnh, thành ở Mỹ nhằm thay đổi địa vị của các Thị trưởng. Từ bước thành công lúc đầu tại Mỹ năm 1908 phong trào này thường được gọi là "cử người quản trị thành phố". Theo hình thức hành chính đó, hội đồng do các khu tuyển cử hay toàn thể đô thị bầu ra bổ nhiệm một viên quản đốc chuyên môn và giao cho viên quản đốc ấy hầu hết các quyền hạn hành chính của địa phương. Viên quản đốc ấy chịu trách nhiệm với hội đồng thành phố về những kết quả các công việc của ông ta và có thể bị hội đồng cách chức hoặc cho nghỉ việc trước khi mãn hạn hợp đồng, nếu công việc của ông ta không làm vừa lòng hội đồng. Công việc của địa phương được điều hành như một công ty do một Ban giám đốc chịu trách nhiệm trước Hội đồng thực hiện. Trong trường hợp không thực hiện được, Hội đồng sẽ huỷ bỏ hợp đồng và có thể thuê Ban giám đốc khác.

#### *Các hình thức cai trị bằng uỷ hội và những phiên họp*

Hai hình thức cai trị thành phố sau cùng ít được thi hành tại nước Mỹ là cai trị bằng những uỷ hội và bằng những phiên họp. Lối cai trị bằng những uỷ hội được áp dụng trước hết tại Galveston, trong tiểu bang Texas, năm 1900 và bành trướng một cách mau lẹ trong mấy trăm thành thị trước năm 1917. Theo lối cai trị này thì các cử tri bầu cử năm uỷ viên họp lại thành uỷ hội hành chính tỉnh. Các uỷ hội cùng cai trị chung, nhưng về thực tế thì mỗi uỷ viên phụ trách cai quản một ngành hành chính chẳng hạn như các công viên, an ninh công cộng, luật pháp, tu bổ đường sá và tài chính.

Lối cai trị bằng uỷ hội hơi giống lối cai trị bằng văn phòng quận và bằng cách tuyển lựa một số uỷ viên hành chính trong chế độ cai trị bằng phiên họp. Những tỉnh, thành đầu tiên ở New England áp dụng lối hội họp những cử tri có đủ tư cách trong những phiên họp được

triệu tập thường xuyên để giải quyết các vấn đề hành chính địa phương. Sau vì dân số càng ngày càng tăng và công việc hành chính trở nên liên tục, đồng thời số cử tri tăng lên qua quyền tuyển cử được nới rộng, nên những phiên họp trở nên tương đối vô hiệu và phiền phức. Những phiên họp của thành phố đó, tuy gần là hoàn toàn tự trị nhưng không lúc nào tránh khỏi sự thể bị một thiểu số, một nhóm gia đình hoặc một nhóm có thế lực chính trị chi phối. Kết quả là nhiều tỉnh đông dân cư bỏ lối cai trị bằng những phiên họp và thay thế bằng những đại diện cử tri do các khu phố bầu lên. Những đại diện ấy cũng hội họp giống những phiên họp trước bầu ra ban quản đốc và những quản trị viên để quản lí địa phương.

Khi soạn thảo Hiến pháp năm 1787 của mình, các nhà lập hiến Mỹ quốc đã không đã động đến hệ thống chính quyền đa cấp và đa dạng này. Trong khi vẫn coi cơ cấu quốc gia là quan trọng nhất, họ đã khôn khéo thừa nhận sự cần thiết một loạt các cấp chính quyền có quan hệ trực tiếp hơn đến dân chủ và thích ứng một cách nhạy bén hơn với các nhu cầu của họ. Do vậy các chức năng nhất định, như quốc phòng, quản lí tiền tệ, và các quan hệ đối ngoại, chỉ có thể kiểm soát bằng một chính quyền mạnh. Nhưng những vấn đề khác, như hệ thống vệ sinh, giáo dục và giao thông vận tải địa phương, thì chủ yếu thuộc phạm vi quyền hạn của địa phương [5].

Nhà nước pháp quyền là nhà nước không có sự bảo trợ. Nhà nước pháp quyền là nhà nước mà các chủ thể phải chịu trách nhiệm. Không có một chủ thể nào trong nhà nước pháp quyền lại phải chịu trách nhiệm cho một chủ thể khác, và ngược lại cũng không thể có một chủ thể nào trong nhà nước pháp quyền lại có thể nhờ một chủ thể khác chịu trách nhiệm thay mình. Với tính chịu trách nhiệm các địa phương chịu trách nhiệm chính các hành vi của mình. Những biểu hiện mối quan hệ trên dưới, báo cáo của cấp chính quyền cấp dưới đối với cấp trên; hướng dẫn của cấp trên đối với cấp dưới trong mô hình của nhà nước pháp quyền là không cần thiết, không còn tồn tại. Các địa phương phải chịu



trách nhiệm về những tổ chức và hoạt động của mình theo quy định đúng của pháp luật.

## 2. Chính quyền địa phương ở Việt Nam

Chính quyền địa phương ở Việt Nam có lịch sử theo chiều dài của lịch sử Việt Nam. Nếu chiều dài của lịch sử Việt Nam được chia thành 4 giai đoạn, ứng với 4 thời kì: Bắc thuộc, Pháp thuộc, thời kì xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam, và hiện nay thống nhất đất nước thì 4 thời kì này chưa bao giờ chính quyền địa phương được quy định là chính quyền tự quản. Tất cả các cấp chính quyền đều là phần nối dài của chính quyền trung ương.

Nếu có chăng tính tự quản hoặc đúng hơn là mang tính tự quản thì chỉ có thể tính đến chế độ làng xã của thời kì phong kiến cổ xưa, trước khi Pháp thuộc. Nhận xét đó được thể hiện bằng những đặc điểm như sau: *i.* Xã có ban quản trị độc lập với quan chức cấp trên: Hội đồng kì mục, là cơ quan quyết định và vừa tư vấn cho Lí trưởng; *ii.* Lí trưởng là người quyết định đồng thời cũng là chấp hành Hội đồng kì mục; *iii.* Xã có tài sản riêng; ruộng đất; *iv.* Có pháp đình riêng, căn cứ lệ làng riêng. *Chế độ tự trị làng xã có tác dụng:* *i.* Hạn chế tính chuyên chế của chế độ phong kiến quân chủ; *ii.* Giải quyết những vấn đề địa phương; *iii.* Giải phóng nhà nước trung ương không phải giải quyết vấn đề địa phương. Theo Trần Ngọc Thêm thì nguyên nhân của chế độ tự trị này ở Việt Nam có từ truyền thống văn hóa lúa nước. Dân chủ làng xã như một hình thức dân chủ địa phương từng tồn tại lâu dài gần như trong suốt lịch sử, các địa phương đều dân chủ nên buộc quốc gia cũng phải chấp nhận dân chủ theo, như vậy dân chủ quốc gia trong lịch sử Việt Nam và Đông Nam Á luôn là dân chủ bị động [6]. Trong đời sống của người Việt Nam làng xã cho đến tận bây giờ vẫn luôn luôn đóng một vai trò quan trọng.

Với chế độ thuộc địa, người Pháp đã tiến hành cải cách chế độ tự trị làng xã gọi là cuộc Cải lương hương chính. Theo chủ trương này, mỗi làng bầu ra một Hội đồng tộc biểu có chức

năng quyết nghị vấn đề làng xã, thay thế Hội đồng kì mục. Lí trưởng có vai trò chấp hành. Việc bầu cử chức danh lí trưởng phải được thông qua công sứ. Không chỉ can thiệp về nhân sự xã, chính quyền Pháp còn quản lí ngân sách xã. Mọi việc thu, chi đều phải được công sứ chấp thuận phê chuẩn. Nhưng cuộc cải lương này chỉ được một thời gian ngắn, vì không hiệu quả, năm 1927, Thống sứ Bắc Kỳ điều chỉnh quy định về tổ chức chính quyền cấp xã, khôi phục Hội đồng kì mục với vai trò tư vấn cho các quyết nghị Hội đồng tộc biểu. Tồn tại song song hai Hội đồng (tộc biểu và kì mục) gây khó khăn cho quá trình bầu cử; quyền lực của các kì mục đứng đầu bị giảm sút; trách nhiệm của các tộc biểu và kì mục bị phân tán. Vì vậy, cần thiết phải cải tổ chính quyền làng xã. Thống sứ: huỷ bỏ việc bầu cử; khôi phục thực quyền cho các kì mục chính vốn là người đứng đầu các làng và giảm số lượng kì mục hàng xã...

Nhưng chỉ đến khi chính quyền dân chủ của nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam tính tự quản của làng xã được thay bằng chính quyền địa phương phải trực thuộc cấp trên của huyện, quận và tương đương. Cũng gần tương tự như vậy, các chính quyền quận, huyện cũng không được tổ chức theo nguyên tắc tự quản mà phải trực thuộc chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đó là một trong những biểu hiện của nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Hơn thế nữa theo nguyên tắc của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa chính quyền địa phương còn phải trực thuộc sự lãnh đạo trực tiếp của các cấp ủy Đảng địa phương. Về nguyên tắc tổ chức chính quyền địa phương của thời kì này kéo dài cho đến hiện nay theo mô hình không tự quản, tức là tập quyền của Xô viết. Một trong những đặc điểm quan trọng của hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam không còn chế độ tự quản làng xã, mặc dù đã được hình thành từ xa xưa ở Việt Nam, mà ngay cả chế độ thuộc địa hà khắc của Thực dân Pháp cũng không xóa bỏ được. Những hình bóng “*cây đa bên nước sân đình*” và đường làng quanh co chỉ còn lại rơi rớt trở

thành những khu du dịch như Đường Lâm, Sơn Tây Hà nội ngày nay<sup>1</sup>.

Đây chính là mô hình tập quyền của Xô viết, mà đặc điểm cơ bản của nó là không có sự phân quyền rõ ràng giữa trung ương và địa phương, tức là tập quyền vào trung ương không có phân quyền cho địa phương. Địa phương chỉ được giải quyết những gì mà trung ương cho phép. Nhiều quyết định của địa phương phải có sự phê chuẩn chính quyền cấp trên. Ở địa phương phải có cả cơ quan quyết nghị, có cả cơ quan chấp hành và có cả cơ quan xét xử và phải đặt dưới sự lãnh đạo và trực thuộc của cơ quan dân cử. Chính quyền địa phương là một bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất, không có sự phân chia quyền lực giữa các cấp chính quyền, mà chỉ có sự phân công, phân nhiệm. Ngoài việc phải chịu sự lãnh đạo của chính quyền cấp trên, chính quyền địa phương còn chịu sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của cấp uỷ đảng địa phương.

Mô hình chính quyền địa phương này cộng với cơ cấu tổ chức chính quyền trung ương được mô tả con búp bê Matryoshka, biểu tượng của nước Nga con nhỏ nằm trong con to. Mỗi mảnh đất, mỗi con người đều phải chịu tới 5 tầng chính quyền từ xã, cho đến trung ương tiểu bang và tới chính quyền liên bang. Chính quyền cấp trên có cơ cấu gì thì chính quyền địa phương có cấu đó. Con người cùng cơ cấu của nó với chính sách luôn luôn là một. Chính quyền địa phương không những được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của cấp trên, giữa chính quyền cấp trên đối với cấp dưới, giữa trung ương với địa phương, như các nước phương Tây phần Châu Âu lục địa thời phong kiến chuyên chế, mà còn chịu sự lãnh đạo trực tiếp toàn diện của cấp uỷ đảng địa phương, và của cơ chế tập trung bao cấp. Nhân dân các địa phương thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình bầu ra các Xô viết, cơ quan quyết nghị của địa phương có quyền quyết định các vấn đề quan trọng có liên quan đến nhân dân trong

vùng lãnh thổ địa phương. Xô viết địa phương được gọi là cơ quan đại diện quyền lực Nhà nước ở địa phương, thành lập ra các cơ quan chấp hành và điều hành của cơ quan đại diện quyền lực nhà nước. Nhà nước ở địa phương, có trách nhiệm tổ chức thực hiện các quyết định của Xô viết các văn bản pháp luật và quyết định khác của các cơ quan Nhà nước cấp trên. Các công việc hành chính địa phương đều do những uỷ ban đảm nhiệm; các cơ quan hành chính địa phương thi hành những đường lối của cơ quan nhà nước cấp trên. Cách thức tổ chức này đã và đang dẫn đến tình trạng, một vấn đề có rất nhiều cơ quan, cơ cấu giải quyết, nhưng lại có vấn đề không có cơ quan, cơ cấu nào trong bộ máy trùng trùng điệp điệp chịu trách nhiệm, khi có vấn đề xảy ra, theo nguyên tắc *“mất mùa thì tại thiên tai, được mùa thì tại thiên tài đảng ta”*.

Sang đến thời kì đổi mới và với sự sụp đổ của chế độ Xô viết, nước Nga quay trở lại thực hiện chế độ tự quản của chính quyền địa phương [7]. Khác với sự thay đổi chế độ chính trị của Liên bang Xô viết và các nước Đông Âu, các nước Việt Nam và Trung Quốc, Cu Ba vẫn kiên định chế độ xã hội chủ nghĩa.

Ở Việt Nam với sự đổi mới về mặt kinh tế, xây dựng kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng về mặt chính trị vẫn kiên định con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội. Chính vì sự kiên định mục tiêu xây dựng Chủ nghĩa xã hội, công cuộc đổi mới tập trung vào lĩnh vực kinh tế. Sau một thời gian thu được nhiều thắng lợi trong kinh tế, Việt Nam chuyển sang đổi mới lĩnh vực chính trị, mà bắt đầu bằng công cuộc đổi mới chính quyền địa phương. Việc sửa đổi Hiến pháp năm 2001 bên cạnh mục tiêu gạt bỏ những quy định lỗi thời cản trở công cuộc đổi mới kinh tế là đổi mới chính quyền địa phương.

Ngay từ Đại hội Đảng lần thứ X năm 2006 đã chỉ rõ nhiệm vụ: phải phân cấp mạnh, giao quyền chủ động cho chính quyền địa phương, nhất là trong quyết định về tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính với TW... bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được phân cấp. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân

<sup>1</sup>Đường Lâm là một xã thuộc thị xã Sơn Tây, Hà Nội trở thành làng cổ đầu tiên ở Việt Nam được Nhà nước trao bằng Di tích lịch sử văn hóa quốc gia ngày 19 tháng 5 năm 2006.

định lại thẩm quyền nông thôn, đô thị, hải đảo; phải đổi mới tổ chức hoạt động chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động HĐND & UBND, đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo. Tiếp tục thí điểm chủ trương không tổ chức HĐND huyện, quận, phường.

Thực hiện nghị quyết trên, năm 2008 Quốc Hội khóa XII ra quyết định thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện, xã và tương đương ở 10 tỉnh thành, nhưng bằng Luật tổ chức chính quyền địa phương hiện hành năm 2015 thực hiện Hiến pháp năm 2013, việc thực hiện thí điểm trên bị chững lại, với một luận điểm hết sức đơn giản, ở đâu có cơ quan chấp hành- hành chính thẩm quyền chung, thì phải có cơ quan đại diện. Dân chủ như là một con đường đi một chiều một khi đã có sự hiện diện thì khó có khả năng bãi bỏ.

Mặc dù có rất nhiều biện pháp nhằm tiến hành cải cách chính quyền địa phương như trên đã

nêu, nhưng cuối cùng vẫn không có gì tạo nên sự thay đổi. Lí do căn bản của vấn đề nằm ở chỗ không thừa nhận nguyên tắc phân quyền, cũng không thừa nhận chính quyền địa phương tự quản.

Hiến pháp mới 2013 thay tên gọi tên chương Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân dân thành về chương Chính quyền địa phương, mở ra khả năng đa dạng các mô hình tổ chức chính quyền địa phương, phân biệt rõ các loại hình đơn vị hành chính giữa nông thôn, thành thị, hải đảo, đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt... Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015 được Quốc hội thông qua thể hiện và triển khai thực hiện tinh thần của Hiến pháp năm 2013, nhưng vẫn không thể hiện được tinh thần của nguyên tắc chính quyền địa phương tự quản. Vì khái niệm này cho đến hiện nay vẫn chưa được thừa nhận một cách chính thức trong các văn kiện của Đảng. Mặc dù Luật tổ chức chính quyền có phân biệt rõ ràng chương quy định về giữa chính quyền địa phương thành thị khác với vùng nông thôn. Nhưng đi vào cụ thể các nhiệm vụ quyền hạn giữa chúng vẫn là giống nhau không có gì thay đổi.

Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở tỉnh (Điều 17)	Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương (Điều 37)
1. Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn tỉnh.	1. Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn thành phố.
2. Quyết định những vấn đề của tỉnh trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật.	2. Quyết định vấn đề trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật.
3. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương ủy quyền.	3. Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương ủy quyền.
4. Kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trên địa bàn.	4. Kiểm tra, giám sát tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trên địa bàn.
5. Chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở tỉnh.	5. Chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên về kết quả thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc Trung ương.
6. Phối hợp với các cơ quan nhà nước ở trung ương, các địa phương thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, thực hiện quy hoạch vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân.	6. Phối hợp với các cơ quan nhà nước ở trung ương, các địa phương thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, thực hiện quy hoạch vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân.
7. Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn tỉnh.	7. Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động các nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn thành phố trực thuộc Trung ương.

Luật Tổ chức Chính quyền địa phương thể hiện rất nhiều những quy định vừa mang tính tự quản vừa mang tính trực thuộc, tức là vừa tự quản vừa không tự quản. Các quy định mang tính tự quản luôn luôn phải được đi kèm theo tính trực thuộc. Đó là các quy định rất cơ bản mang tính nguyên tắc của tự quản như việc quy định: HĐND gồm các đại biểu HĐND do cử tri ở địa phương bầu ra, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, cũng phải kèm ngay theo đó là tính trực thuộc cấp trên của HĐND trong việc phải chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên. Tương tự như vậy, Ủy ban nhân dân do HĐND cùng cấp bầu ra là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp là quy định mang tính tự quản, cũng phải kèm ngay theo đó là tính trực thuộc của cơ quan này trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Ngoài những quy định thể hiện tính vừa tự quản vừa trực thuộc, trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương chứa đựng nhiều quy định thuần túy sự trực thuộc. Nặng nề nhất của sự phụ thuộc trên là ở quy định về vấn đề nhân sự. Theo quy định của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương, thì Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp cấp trên có quyền phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới; có quyền điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới; giao quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trong trường hợp khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân; yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân đình chỉ, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới khi không hoàn thành nhiệm vụ được giao hoặc vi phạm pháp luật; bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động,

cách chức, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lí theo quy định của pháp luật. Đó cũng là quyền tương tự của Thủ tướng Chính phủ đối với Chủ tịch và các Phó Chủ tịch của Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Pháp luật có những quy định này quy định kia thể hiện sự phân quyền giữa các cấp chính quyền nhưng với nguyên tắc tập quyền không thể làm cho các chính quyền địa phương có sự chịu trách nhiệm trước thực trạng của địa phương. Chính thực trạng này không tạo nên những biểu hiện của nhà nước pháp quyền.

*Tập quyền nhưng thực trạng diễn ra một cách ngược lại phân quyền*

Những điều phân tích ở phần trên chỉ là những quy định hình thức của luật pháp. Nhưng trên thực tế, thì mọi việc hầu như đều không hoàn toàn như vậy. Mặc dù không là chính quyền tự quản, tức là không được phân quyền như các nhà nước phát triển, nhưng ở hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa với sự hiện diện các cấp ủy Đảng Cộng sản, do Bí thư địa phương đứng đầu có quyền lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện trong phạm vi lãnh thổ địa phương đã làm cho chính quyền địa phương trở nên rất cát cứ. Với quyền lãnh đạo này, các cấp ủy, mà đứng đầu là các Bí thư có quyền hạn rất lớn, từ chủ trương chính sách đến các nhân sự của địa phương, làm cho các địa phương trở thành phân quyền rất lớn. Trong một nền kinh tế thị trường chưa ổn định, thiếu chặt chẽ, cộng với nguồn tài sản đất đai, tài nguyên trong phạm vi quản lí của mình, các địa phương rất dễ trở thành phân quyền. Vì vậy mặc dù về nguyên tắc địa phương không phân quyền, không tự quản, tức là phải trực thuộc trung ương, nhưng với hoạt động của các cấp ủy Đảng lãnh đạo và người đứng đầu cấp ủy Đảng do Đảng bộ địa phương bầu ra, các địa phương rất dễ trở thành phân quyền cát cứ, thoát ly khỏi sự kiểm soát của chính quyền trung ương, nhất là cấp tỉnh, nơi



đứng đầu của các địa phương. Hơn thế nữa với các quy định bầu cử trong Đảng như hiện nay, các chức sắc lãnh đạo trong Đảng và Nhà nước đều phụ thuộc vào khối các lá phiếu các đại biểu của địa phương, tính cát cứ địa phương lại càng có cơ hội cho sự phát triển. Các đại biểu trung ương phải tìm sự ủng hộ các địa phương thì mới có cơ hội giành được các tỉ lệ phiếu bầu qua các lần bầu cử các chức danh quan trọng, kể cả quan trọng nhất là người đứng đầu Đảng Cộng sản - Tổng Bí thư. Các địa phương thi đua nhau mở cảng nước sâu, mở các sân bay. Địa phương này mở được thì địa phương khác cũng xin mở<sup>2</sup>. Địa phương này xin trung ương có cơ chế đặc biệt thì địa phương khác cũng đòi hỏi phải hưởng một quy chế gần tương tự, đã gây nên tình trạng bất bình đẳng giữa các địa phương. Xem Hộp sau đây:

#### Cho đặc thù nhưng cần phải cân đối

Trong phiên họp thứ 50, các thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã đồng ý nói khung đặc thù về tài chính, ngân sách cho Đà Nẵng, để thành phố này có nhiều nguồn lực hơn cho đầu tư, phát triển.

Theo đó, trong khuôn khổ phiên họp, UB Thường vụ Quốc hội đã cân nhắc và thông qua đề xuất nâng mức dư nợ vay của Đà Nẵng lên không quá 40%, tức là cao hơn quy định của luật 10% và thấp hơn hai thành phố Hà Nội, TP.HCM 20% (hiện là 60%). Đồng thời, nhất trí con số thường vượt thu ngân sách cho thành phố Đà Nẵng là 70%.

<sup>2</sup> Theo thống kê của Tổng Công ty CHKVN, đơn vị này hiện đang quản lí và khai thác 22 cảng hàng không, sân bay trên cả nước. Tuy nhiên, đến thời điểm này mới chỉ có 2 sân bay quốc tế Nội Bài và Tân Sơn Nhất kinh doanh có lãi, còn lại đều trong tình trạng hòa vốn hoặc thua lỗ, nhất là những sân bay ở các địa phương chưa thực sự phát triển về du lịch. Thế nhưng, nhiều địa phương vẫn “đắm đuối” với viễn cảnh có sân bay riêng, viện dẫn đủ loại lí do như: Tình vùng núi khó khăn; có nhiều di tích lịch sử, thậm chí là địa phương anh hùng trong thời kì kháng chiến... để kiến nghị, đề xuất. (Nhiều địa phương đua mở sân bay/Giao thông vận tải 25/ 5 /2017).

Về con số này, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân nêu quan điểm: “Đà Nẵng xứng đáng được hưởng cơ chế đặc thù, nhưng chỉ mở mức độ nào đó, chứ không thể bằng Hà Nội và TP.HCM được. Không nên vung tay quá nhiều. Vung quá nợ công tăng cao thì Đà Nẵng sẽ gánh chịu hậu quả. Đặc thù có thể là 40% (Luật Ngân sách nhà nước cho phép 30%). Mức đặc thù thêm 10% so với hiện tại là ổn”.

Còn Phó Chủ tịch Quốc hội Phùng Quốc Hiển cho rằng, Chính phủ cần cân đối, tính toán vì nhiều tỉnh, thành cũng sẽ xin cơ chế đặc thù, cần phải hài hòa giữa các địa phương.

Nguồn: Cơ chế đặc thù có giúp địa phương cất cánh của Nguyễn Thanh Lan / Diễn đàn doanh nghiệp

13/7/2016.

Chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay rất giống với mô hình của Trung quốc vừa tự quản vừa không tự quản, thậm chí còn phân quyền hơn nhiều quốc gia tư sản. Về hình thức, thì Trung quốc có chính quyền tập quyền, nhưng trên thực tế thì lại phân quyền một cách cao độ. Cuộc phân tranh giữa chính quyền trung ương và địa phương luôn là một đề tài dai dẳng xuyên suốt chiều dài lịch sử Trung quốc, một cuộc chiến có thể tóm bằng câu nói, “*trên có chính sách, thì dưới có đối sách*”. Tỉ lệ khoản thu chi ngân sách cho địa phương phụ trách thì Trung Quốc là nước có tính phân quyền cao nhất toàn cầu - chỉ riêng tỷ lệ khoản thu chi của chính quyền địa phương đã cao gấp đôi mức thông thường của các nước phát triển theo nhóm OECD, mà các nước này vốn có xu hướng phân quyền nhiều hơn so với các nước đang phát triển. Ở mức phân quyền cao độ Trung quốc như một quốc gia chuyên chế, nơi chính quyền trung ương chỉ cần búng tay là dàn xếp được mọi chuyện. Nhưng trên thực tế theo chiều hướng ngược lại, Trung quốc là quốc gia phân mảnh đến mức chính quyền địa phương tự tung, tự tác làm bất cứ điều gì, bất chấp chỉ thị từ Bắc Kinh [8].



**Tài liệu tham khảo**

- [1] Đào Bảo Ngọc, Quản trị địa phương ở các Châu Âu - nghiên cứu trường hợp Anh, Pháp, Đức và tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam (LA Tiến sĩ Luật học), (2019) 32- 34.
- [2] Nguyễn Đăng Dung (Chủ biên), Hội đồng Nhân dân trong nhà nước pháp quyền, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2011.
- [3] Miranda kiện Arizona 384 U.S. 436.
- [4] The Elements of Political Science by Alfred de Grazia Copyright 1959 by Metron Princeton, New Jersey tr. 651.
- [5] Khái quát về chính quyền Hợp Chúng quốc Hoa Kỳ/Outline of U.S. Government. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, (2002) 130.
- [6] Trần Ngọc Thêm, Giá trị Việt Nam - từ truyền thống đến hiện đại và con đường tới tương lai. NXB. Văn hóa - Văn nghệ, (2016) 473.
- [7] Hiến pháp Liên bang Nga, Điều 130 - 131.
- [8] Kroeber A. R., Sự trỗi dậy của một cường quốc, cái nhìn từ bên trong, NXB. Hồng Đức, 2019.