

# Khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền

Nguyễn Cửu Việt\*

*Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh,  
Số 2-4 Nguyễn Tất Thành, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam*

Nhận ngày 15 tháng 10 năm 2010

**Tóm tắt.** Bài viết bàn về mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương trong việc tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước. Trên cơ sở các đặc điểm của các hình thức phân chia quyền lực giữa Trung ương và địa phương, bài viết đưa ra các khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền. Đây là những khái niệm có tính học thuật và thực tiễn cao có thể vận dụng trong quá trình phân cấp quản lý Nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

## 1. Ý nghĩa vấn đề

Nếu vấn đề nhà nước là trung tâm của đấu tranh chính trị thì vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước là trung tâm của các vấn đề nhà nước. Có hai vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước: tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở trung ương và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ. Tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ, tức là tìm lời giải cho câu hỏi làm thế nào để giải quyết mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, trong đó câu hỏi được đặt ra là “tập trung để trị”<sup>(1)</sup> hay “chia để trị”, và “tập trung” như thế nào, “chia” như thế nào. Vấn đề này không đơn giản, đã và đang luôn làm đau đầu mọi nhà quân chủ cho đến các nhà chính trị thời đại dân chủ, cũng như mọi vấn đề liên quan đến tổ chức quyền lực nhà nước đều không đơn giản.

Lời giải đáp bề ngoài cho câu hỏi này nhìn từ góc độ hình thức cấu trúc của nhà nước, là

cách tổ chức thành nhà nước đơn nhất, liên bang, liên minh, hợp bang,... tùy theo đặc điểm mỗi quốc gia. Nhưng lời giải đáp bên trong phức tạp hơn. Bởi cùng một hình thức cấu trúc của nhà nước như đơn nhất hay liên bang lại có thể là các hình thức chính thể quân chủ hoặc cộng hòa với nhiều biến dạng cụ thể mà các biến dạng đó lại khác nhau xa về tính dân chủ.

Nhà nước quân chủ không phải lúc nào cũng mất dân chủ như các nhà nước quân chủ lập hiến hiện đại như Anh, Thụy Điển, Nhật Bản... Bên cạnh đó, nhà nước cộng hòa không phải lúc nào cũng có dân chủ như các nhà nước cộng hòa dân chủ chủ nô (chỉ dân chủ với số ít chủ nô), các nước cộng hòa phát xít... Vì vậy, xét về tính dân chủ trong cách cai trị của các quốc gia thì yếu tố quan trọng nhất là chế độ chính trị hiểu với nghĩa là phương pháp cai trị dân chủ hay phản dân chủ. Phương pháp cai trị này thể hiện rõ nhất trong quan điểm “tập trung để trị” hay “chia để trị” xét theo vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ. Nhưng ngay cùng một phương pháp cai trị dân chủ trong thời kỳ hiện đại thì mức độ dân chủ trong mỗi quốc gia cũng khác nhau, như hiện nay hầu hết các quốc gia đều đi theo con đường

\* ĐT: 84-4-37547512.

E-mail: [chinn1957@yahoo.com](mailto:chinn1957@yahoo.com)

<sup>(1)</sup> Những chữ in đậm, nghiêng hay đậm trong ngoặc “...” của bài này là do tác giả nhấn mạnh.

cai trị dân chủ, nhưng không thể nói mức độ dân chủ trong các quốc gia đều giống nhau. Mặt khác, ngay trong mỗi quốc gia ở vào các giai đoạn khác nhau của cách cai trị dân chủ thì mức độ dân chủ của cách cai trị dân chủ chung đó cũng không giống nhau.

Lời giải đáp cụ thể mang tính khoa học cho câu hỏi này là trong các nước ngoài, trước hết là các nước tư sản, khoa học luật hành chính đưa ra ba nguyên tắc chủ yếu làm cơ sở cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là: tập quyền, tản quyền và phân quyền. Lý thuyết về các nguyên tắc đó bắt nguồn từ Pháp. Hiện nay, thường thấy sự áp dụng kết hợp các nguyên tắc, và từng nguyên tắc cũng được thể hiện dưới những hình thức khác nhau ở mỗi nước. Tính đa dạng đó thể hiện đặc biệt trong chính sách phi tập trung hoá quản lý nhà nước theo lãnh thổ đã và đang diễn ra ở xấp xỉ hơn 80% trong số 116 nước đang phát triển. Trong các nước xã hội chủ nghĩa (dưới đây: XHCN) cũ (Liên Xô, Trung quốc, Việt Nam) nguyên tắc tổ chức quản lý theo lãnh thổ cũng như nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung được gọi là nguyên tắc tập trung dân chủ, với những hình thức thể hiện đa dạng, chủ yếu qua các nguyên tắc tổ chức - kỹ thuật của quản lý nhà nước như trong sách báo vẫn gọi. Sau đây chúng ta sẽ xem xét cụ thể ba nguyên tắc đó.

## 2. Khái niệm tập quyền

### 2.1. Ý nghĩa khái niệm

Theo tiếng Anh và tiếng Pháp, tập quyền là “centralization”. Tập quyền là nguyên tắc tổ chức chính quyền nhà nước có nội dung là sự tập trung mọi quyền lực vào tay các cơ quan trung ương. Các cơ quan này nắm trong tay quyền quyết định mọi vấn đề từ trung ương đến địa phương. Cơ quan trung ương điều khiển, kiểm soát mọi hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, nên các cơ quan chính quyền địa phương không có quyền sáng tạo, chỉ tuân thủ, phục tùng mọi quyết định từ cấp trên đưa xuống. Trong trường hợp áp dụng một cách

triệt để nguyên tắc tập quyền, chỉ có chính quyền trung ương mới có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tư cách pháp nhân, nghĩa là chỉ có chính quyền trung ương mới có ngân sách riêng, có năng lực pháp lý để kiện tụng.

Việc áp dụng nguyên tắc tập quyền trong tổ chức quản lý nhà nước có những ưu điểm và hạn chế chủ yếu sau:

Ưu điểm:

- Bộ máy hành chính trung ương tập trung mọi quyền lực trong tay, đại diện và bênh vực cho quyền lợi chung của quốc gia, không bị ảnh hưởng bởi quyền lợi địa phương, không có bè phái, không có mâu thuẫn giữa trung ương và địa phương;

- Phối hợp được hoạt động của các địa phương ở tầm chiến lược, dung hoà quyền lợi trái ngược giữa các địa phương với nhau;

- Pháp luật và do đó quản lý nhà nước được thực hiện thống nhất trên toàn quốc;

- Có đầy đủ phương tiện hoạt động hơn các địa phương về mặt tài chính, kỹ thuật và nhân lực;

- Thích hợp để bảo vệ quyền lợi tối cao của tổ quốc và tránh được các xung đột quyền lợi giữa các địa phương trong những tình huống đặc biệt (chiến tranh, khủng hoảng...).

Hạn chế:

- Do xa địa phương, nên các cơ quan trung ương không lưu ý đến và ít hiểu biết đặc điểm của mỗi địa phương, không nắm bắt kịp thời tình hình, tâm tư nguyện vọng và nhu cầu của nhân dân địa phương, vì thế một số chính sách của trung ương ban hành hoặc không khả thi ở địa phương hoặc không được dân địa phương ủng hộ;

- Do phải quản lý nhiều công việc nên bộ máy hành chính trung ương cồng kềnh, nhiều tầng, nấc và bận rộn, quá tải. Các cơ quan hành chính trung ương không thể theo dõi và giải quyết kịp thời mọi vấn đề của địa phương, làm thiệt hại đến quyền lợi của địa phương và do đó cả quyền lợi của trung ương;

- Không dân chủ, ít tạo điều kiện để phát huy tính tự quản và sáng tạo của địa phương

trong việc phát huy thế mạnh của từng địa phương, nhân dân địa phương không được hoặc rất ít được tham gia vào công việc quốc gia.

Tập quyền là nguyên tắc chủ đạo trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ của mọi quốc gia từ thưở khai thiên lập địa khi mới xuất hiện những nhà nước đầu tiên trên trái đất cho đến hết thời kỳ thống trị của các nhà nước phong kiến, mặc dù có cả những hình thức nhà nước xem ra có vẻ dân chủ, như cộng hòa dân chủ chủ nô (nhưng đây chỉ là dân chủ đối với tầng lớp chủ nô và chỉ là hình thức chính thể, tức là hình thức quan hệ giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và phương thức hình thành chúng). Nhà nước tư sản trước khi chấm dứt thời kỳ chiến tranh lạnh (những năm 70-80 của thế kỷ 20) cũng vẫn là chế độ tập quyền. Nhìn chung, trong những năm sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, loại tổ chức này vẫn còn tồn tại ở khắp các nước Tây Âu. Các nước XHCN cũng duy trì chế độ tập quyền, nhưng là chế độ tập quyền XHCN. Các nước đang phát triển hiện nay cũng có những nơi, những lúc tồn tại chính quyền địa phương theo kiểu này. Nhưng cần lưu ý rằng, chế độ tập quyền có nhiều hình thức.

Chế độ tập quyền tuyệt đối tồn tại trong các nhà nước quân chủ chuyên chế, cộng hòa phát xít (chế độ độc tài của) hay chế độ quân quản. Chế độ tập quyền có phân chia trách nhiệm thông qua phân công, phân cấp, ủy quyền phổ biến hơn và đến nay vẫn còn tồn tại, đặc trưng là chế độ tản quyền - là một hình thức của tập quyền.

Mặt khác, ngay trong các chế độ tập quyền cổ xưa, kể cả trong các nhà nước có chế độ quân chủ chuyên chế (dạng phổ biến của tập quyền tuyệt đối) vẫn tồn tại các hình thức tự trị như chế độ tự trị của các giáo phận ở Tây Âu, chế độ tự trị của công xã nông thôn, làng xã ở phương Đông, trong đó có Việt Nam và tồn tại đến thời cận đại.

## 2.2. *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tập quyền*

Về nguyên tắc chung, chính quyền địa phương theo mô hình nguyên tắc tập quyền

hoàn toàn do cơ quan nhà nước trung ương tối cao thành lập và chỉ đạo mọi hoạt động, nhưng theo những cách khác nhau: trực tiếp hoặc gián tiếp. Đây là mô hình cổ xưa nhất vì nó xuất hiện đầu tiên trong lịch sử và phổ biến nhất trong lịch sử cổ trung đại và vẫn còn tồn tại đến ngày nay trong nhiều nước, kể cả các nước XHCN (chế độ tập quyền XHCN).

### 2.2.1. Tập quyền tuyệt đối

Đây có thể gọi là hình thức cơ quan nhà nước trung ương tối cao trực tiếp bổ nhiệm và chỉ đạo mọi hoạt động ở địa phương, nguyên thủ quốc gia (hoàng đế, tổng thống) hoặc thủ tướng chính phủ bổ nhiệm/bãi nhiệm tất cả các chức vụ cao cấp (trưởng, cấp phó và các chức vụ cao cấp khác) của các cơ quan đầu não ở trung ương và các cấp chính quyền địa phương (thường đến cấp huyện và tương đương, cấp xã, công xã và tương đương thường thực hiện chế độ tự quản). Mọi hoạt động của chính quyền địa phương đều theo mệnh lệnh từ một trung tâm duy nhất ở trung ương. Đây là mô hình tập quyền tuyệt đối.

Đây là mô hình chính quyền của hầu hết các quốc gia thời cổ đại (chủ nô và phong kiến giai đoạn nhà nước trung ương tập quyền). Thời cận đại mô hình này hay gặp vào giai đoạn đất nước có chiến tranh. Hiện nay mô hình này vẫn tồn tại ở nhiều nước như: Cô-ôét (có đặc thù là quyền lập pháp được phân chia giữa Tiều vương và Quốc hội), A-rập Xê-út, Brunây...

Dạng đặc biệt của mô hình này là “chính quyền quân quản”, đã tồn tại khá phổ biến ở nhiều nước khác nhau. Xét từ góc độ lịch sử thì những nhà nước “dân chủ quân sự” - loại hình nhà nước đầu tiên trong lịch sử loài người vốn là “chính quyền quân quản”: đứng đầu nhà nước vốn là các tù trưởng chỉ huy quân đội. Toàn bộ hệ thống chính quyền từ trung ương tới địa phương đều là tướng lĩnh. Cách tổ chức này giữ mãi đến sau này, như ở các triều đại phong kiến, trong đó có Việt Nam, tuy sau này các chức vụ “quan võ” có kết hợp với các chức vụ “quan văn”. Trong lịch sử cận hiện đại, “chính quyền quân quản” thường tồn tại trong buổi giao thời ở những nước mới giải phóng chờ

thành lập chính quyền mới. Trong những năm sau Chiến tranh Thế giới lần thứ II, loại tổ chức này tồn tại ở khắp các nước châu Âu, hay ở Miền Nam nước ta vào thời gian sau 30-4-1975. Các nước đang phát triển hiện nay, như ở châu Phi, cũng có những lúc tồn tại chính quyền địa phương theo kiểu “quân quản”. Ở Myanma nó đã tồn tại suốt thời gian dài đến tận những năm gần đây. Ở Thái Lan, đất nước “sôi động với những cuộc đảo chính quân sự” chính quyền quân quản vẫn đã tồn tại nay sau cuộc đảo chính, trước khi Chính phủ mới được thành lập.

### 2.2.2. Tập quyền có phân chia trách nhiệm

Xét một cách cụ thể thì không một ông vua/hoàng đế nào có thể tự mình cai quản mọi vấn đề trong một quốc gia, dù nhỏ. Các vị vua thường vẫn phải cử các quan lại, tướng lĩnh thay mặt mình để vỗ về dân chúng, giữ yên bờ cõi. Mỗi quan lại, tướng lĩnh lúc đó được ủy quyền thực hiện lệnh của vua/hoàng đế. Được sắc phong một chức quan là được giao những quyền hạn nhất định, kể cả quyền quyết định đến sinh mệnh của dân. Nhưng trong chế độ tập quyền thì những quyền hạn này có thể bị vua lấy đi bất cứ lúc nào. Đó là bản chất của nhà nước chuyên chế, một dạng cổ điển của chế độ tập quyền có phân chia trách nhiệm.

Chế độ tập quyền có phân chia trách nhiệm được thực hiện thông qua các hình thức phân công, phân cấp, ủy quyền. Theo mô hình này, nguyên thủ quốc gia (hoàng đế, tổng thống) hoặc thủ tướng chính phủ chỉ trực tiếp bổ nhiệm/bãi nhiệm các cấp trưởng và phó của các cơ quan đầu não ở trung ương và của các cấp chính quyền địa phương, tức là chỉ bổ nhiệm/bãi nhiệm các chức vụ lãnh đạo cấp dưới trực tiếp, và các cấp này được trao quyền bổ nhiệm/bãi nhiệm cho cấp dưới tiếp theo. Trong hoạt động các cấp chính quyền địa phương được chính quyền trung ương (bao gồm cả cơ quan cao nhất và các cơ quan đầu não quản lý ngành) phân công, phân cấp, ủy quyền thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong những phạm vi nhất định và chịu trách nhiệm trong những phạm vi đó. Nhiệm vụ của chính quyền địa phương theo mô hình này là thực hiện các

chức năng quản lý chung hay quản lý trên một số lĩnh vực nhất định. Bên cạnh việc thực hiện các chức năng quản lý của nhà nước trung ương, các cơ quan này còn thực hiện các chức năng của địa phương. Mô hình này vẫn đảm bảo chế độ tập trung và tiện lợi, tuy nhiên nó đòi hỏi sự phân công, phân cấp, ủy quyền phải rõ ràng, chế độ kiểm soát phải chặt chẽ và chế độ trách nhiệm phải nghiêm minh, nếu không cũng dễ tập trung quan liêu hoặc phân tán, tự do tùy tiện. Nhưng dù hình thành theo cách nào thì cơ quan chính quyền địa phương theo mô hình tập quyền có phân chia trách nhiệm vẫn nằm dưới sự chỉ đạo trực tiếp, chịu sự kiểm soát chặt chẽ, thống nhất từ một cơ quan đầu não ở trung ương là nguyên thủ quốc gia hoặc chính phủ. Cả nước là một hệ thống hành chính nhà nước thống nhất, thông suốt từ trung ương đến tận cơ sở.

Hai dạng đặc biệt của mô hình này là tản quyền và tập quyền XHCN (về tản quyền sẽ xem xét ở mục 3).

Mô hình tập quyền XHCN trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước XHCN và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ có xuất xứ là “mô hình Xô - Việt”. Theo đó mọi quyền lực đều thống nhất nằm trong tay các xô-viết, bao gồm Xô-Việt tối cao ở trung ương và các Xô-Việt ở các cấp địa phương. Tất cả các xô-viết tạo thành một hệ thống thứ bậc thống nhất, đứng đầu hệ thống là Xô-Việt tối cao, Xô-Việt cấp dưới trực thuộc, chịu trách nhiệm trước Xô-Việt cấp trên. Các Xô-Việt bầu ra các cơ quan chấp hành của các xô-viết: đó là Chính phủ và các ủy ban chấp hành của xô viết, tức là các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Các ủy ban chấp hành của các xô-viết địa phương vừa trực thuộc Xô-Việt cùng cấp, vừa trực thuộc ủy ban chấp hành của các Xô-Việt cấp trên. Đây là một biểu hiện của nguyên tắc trực thuộc hai chiều (song trùng trực thuộc) trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương, một đặc trưng của mô hình Xô-Việt. Ngoài ra, các cơ quan quản lý ngành ở địa phương cũng trực thuộc hai chiều: vừa trực thuộc ủy ban chấp hành của xô-viết địa phương, vừa trực thuộc các cơ quan

quản lý ngành cấp trên. Như vậy, xét về tư cách pháp lý của chính quyền địa phương theo mô hình Xô-Việt thì chúng có “tính hai mặt”: vừa đại diện cho nhân dân địa phương, vừa đại diện cho nhà nước trung ương. Đây là một đặc trưng khác với các nước ngoài nói chung, ở đó một cơ quan hoặc chỉ đại diện cho nhân dân địa phương, hoặc chỉ đại diện cho nhà nước trung ương.

Ví dụ hiện nay của mô hình Xô-Việt là mô hình chính quyền địa phương của Việt Nam: Chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân (dưới đây: HĐND) và Ủy ban nhân dân (dưới đây: UBND).

Tính hai mặt của HĐND thể hiện, ví dụ, ở quy định của Điều 119 Hiến pháp hiện hành - Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001): “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”. Là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương nên nó chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên về việc thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương, vì do nhân dân địa phương bầu ra nên phải chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương.

Do đó, tuy người ta có bàn về việc ngày nay không nên coi HĐND các cấp cùng với Quốc hội tạo thành một hệ thống thống nhất trực thuộc theo thứ bậc trên - dưới, nhưng trên thực tế chúng vẫn tạo thành hệ thống thứ bậc theo đơn vị hành chính - lãnh thổ, đơn vị hành chính nhỏ nằm trong đơn vị hành chính lớn thì HĐND của đơn vị hành chính nhỏ cũng trực thuộc HĐND của đơn vị hành chính lớn như “cấp dưới” với “cấp trên” và HĐND cấp cao nhất (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) trực thuộc Quốc hội. Quan hệ trực thuộc này chỉ có trong mô hình tập quyền và tản quyền, không có trong mô hình phân quyền.

Tính hai mặt của UBND thể hiện, ví dụ, ngay ở quy định của Điều 123 Hiến pháp hiện hành: “Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân

dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân”. Điều này thể hiện rõ nguyên tắc tổ chức song trùng (hai chiều) trực thuộc.

Mô hình Xô-Việt có bốn nguyên tắc đặc trưng trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước nói chung và trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ nói riêng: đảng cộng sản lãnh đạo, toàn quyền của các xô viết (quyền lực nhân dân hay dân chủ XHCN), tập trung dân chủ, song trùng (hai chiều) trực thuộc. Về thực chất, mô hình tập quyền XHCN như là một mô hình tổng hòa (hay tổng hợp) cả các yếu tố tập quyền, tản quyền, phân quyền, trong đó chủ đạo là tập quyền. Nó dường như được thể hiện đặc trưng trong khái niệm “phân cấp quản lý” của Việt Nam.

Theo nguyên tắc đảng cộng sản lãnh đạo, các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương đều nằm dưới sự lãnh đạo thống nhất một cách trực tiếp, toàn diện và tuyệt đối của các cơ quan tương ứng của đảng cộng sản. Lãnh đạo trực tiếp là không thông qua một khâu trung gian nào khác. Lãnh đạo toàn diện nghĩa là lãnh đạo mọi lĩnh vực, mọi vấn đề trong tổ chức và hoạt động của chính quyền không có ngoại lệ. Còn lãnh đạo tuyệt đối nghĩa là quyền lãnh đạo không chia sẻ cho bất kỳ cơ quan, tổ chức nào khác. Cách vận dụng nguyên tắc đảng cộng sản lãnh đạo như thế này, bên cạnh các kết quả tích cực, cũng nảy sinh nhiều hạn chế, nhất là hiện tượng đảng bao biện làm thay nhà nước mà các nhà nước XHCN luôn phải đối mặt hầu mong tìm giải pháp khắc phục.

Nguyên tắc toàn quyền của các xô viết được thể hiện ở chỗ mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân trao tất cả quyền lực nhà nước của mình cho các xô viết (các cơ quan dân cử các cấp) qua bầu cử, mọi cơ quan nhà nước chủ yếu ở trung ương và địa phương đều do các cơ quan dân cử thành lập và chịu trách nhiệm trước các cơ quan dân cử. Vì thế, mô hình tập quyền XHCN không thừa nhận học thuyết phân

chia quyền lực, mà chỉ tiếp thu hạt nhân hợp lý của học thuyết này ở chỗ “phân công hợp lý” ba quyền.

Theo nguyên tắc tập trung dân chủ, các cơ quan nhà nước ở địa phương đều nằm trong hệ thống trực thuộc theo thứ bậc chặt chẽ với các cơ quan nhà nước ở trung ương, kể cả các cơ quan dân cử cũng không là ngoại lệ, mặc dù, chính quyền trung ương không bổ nhiệm nhân sự chủ chốt của chính quyền địa phương. Các cơ quan dân cử các cấp ở địa phương do dân bầu trực tiếp, đến lượt mình các cơ quan này lại bầu ra/bãi miễn các cơ quan chấp hành của mình. Cơ quan chấp hành của các cơ quan dân cử các cấp ở địa phương và các cơ quan thẩm quyền riêng (các cục, sở, phòng, ban trực thuộc ủy ban chấp hành) của chính quyền địa phương các nước XHCN theo mô hình xô viết đều nằm trong quan hệ hai chiều trực thuộc - nguyên tắc song trùng (hai chiều) trực thuộc trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nếu ba nguyên tắc trên chủ yếu thể hiện khía cạnh tập trung, khía cạnh dân chủ rất mờ nhạt, thì nguyên tắc toàn quyền của các xô viết chính là nguyên tắc chủ quyền nhân dân hay dân chủ XHCN.

Mô hình tập quyền XHCN với bốn nguyên tắc trên dưới khía cạnh tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ ở Việt Nam có những nét đặc thù, kể cả so sánh với mô hình xô viết. Mô hình này được thể hiện cụ thể qua quan hệ trực thuộc về mặt tổ chức và hoạt động giữa cơ quan hành chính với HĐND cùng cấp, giữa cơ quan hành chính và HĐND cấp dưới với cơ quan hành chính và HĐND cấp trên. Do ý nghĩa của các quy định cụ thể đó nên ở đây chúng ta cần dừng lại để xem xét nét đặc trưng của chúng.

Quan hệ trực thuộc về mặt tổ chức thường thể hiện qua quyền bầu hay bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, khiển trách, cảnh cáo hoặc cách chức. Quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm thường đặc trưng cho quan hệ giữa HĐND và Ủy ban hành chính (dưới đây: UBHC)/UBND cùng cấp. Sắc lệnh số 63 ngày 23-11-1945 của

Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về chính quyền địa phương (dưới đây: Sắc lệnh 63) còn quy định quyền rất đặc biệt là UBHC trên hai cấp buộc UBHC cấp dưới từ chức sau khi có kết quả HĐND bỏ phiếu bất tín nhiệm UBHC (các điều 28, 31). Các luật sau này không có quy định về chế tài từ chức, dù là đối với cá nhân hay tập thể UBND. Từ Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 còn quy định thêm quyền của Chủ tịch UBND điều động Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp. Luật tổ chức HĐND và UBND 2003 (dưới đây: Luật 2003) còn quy định thêm quyền của Chủ tịch UBND đình chỉ công tác của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp (Điều 127).

Gắn liền với quyền bầu là quyền phê chuẩn kết quả HĐND bầu UBHC/UBND cấp dưới (quy định này có từ Sắc lệnh 63 (các điều 16, 26, 46) và tồn tại đến tận Luật 2003 (Điều 119, 127). Chế tài mạnh, cứng rắn nhất về mặt tổ chức là quyền giải tán UBHC hoặc HĐND cấp dưới. Quyền này cũng có từ Sắc lệnh 63 và tồn tại đến tận ngày nay. Nhưng trong Sắc lệnh 63 thì quyền này được áp đặt đối với cả HĐND và UBHC, song phải do UBHC hoặc Chính phủ thực hiện đối với cả HĐND hoặc UBHC dưới hai cấp, trừ việc giải tán UBHC kỳ (các điều 7, 8, 19, 29, 38, 49, 60). Vấn đề đáng lưu ý là Sắc lệnh không chỉ chú ý quy định chế tài này trong nhiều điều do đặc thù của thời chiến và đấu tranh giai cấp đang diễn ra mạnh mẽ khắp nơi, mà còn quy định cụ thể trình tự thực hiện. Còn các luật sau này và ngay cả trong Luật năm 2003 hiện hành (các điều 17, 25, 64) chỉ quy định quyền của HĐND cấp trên trực tiếp áp đặt việc giải tán đối với HĐND cấp dưới trực tiếp và chỉ quy định đơn giản quyền mà không quy định cụ thể trình tự thực hiện như Sắc lệnh 63. Riêng Sắc lệnh 63 còn có quy định quyền rất đặc biệt là UBHC huyện có quyền cảnh cáo HĐND xã (Điều 8).

Quan hệ trực thuộc nói trên về mặt hoạt động được thể hiện qua các quy định đình chỉ hoặc HĐND cấp trên đình chỉ hoặc bãi bỏ

quyết nghị/nghị quyết/quyết định (gọi chung là “quyết định”) của cơ quan hành chính hoặc HĐND cấp dưới (Sắc lệnh 63, ví dụ: Điều 8, 78, 82, gọi là “thủ tiêu quyết nghị”, tức là hủy bỏ). Quyền đình chỉ hoặc bãi bỏ quyết định thì pháp luật các nước thường vẫn có. Riêng quyền sửa đổi quyết định - loại quyền đặc trưng của cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp [1], được quy định trong Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 1958, Luật tổ chức HĐND và UBHC năm 1962, Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983, 1989. Một quyền đặc trưng của mô hình quản lý tập trung là quyền phê duyệt, duyệt y, phê chuẩn quyết định trước khi thi hành (quy định này cũng có từ Sắc lệnh 63 (các điều 70, 71, 78, 84, 85, 88, 90) và tồn tại cho đến ngày nay (các điều 82, 83, 86, 97, 111 ... Luật 2003).

Như vậy có thể thấy mô hình tập quyền trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ là mô hình truyền thống, xuất hiện sớm nhất trong lịch sử và tồn tại rất vững bền. Nhưng cùng với xu hướng dân chủ hoá, xã hội hoá vì sự phát triển, mô hình tập quyền trong tổ chức chính quyền nhà nước dần dần được thay thế bằng mô hình phân quyền.

### 3. Tản quyền

Tản quyền, theo tiếng Pháp là “deconcentration”, theo một chuyên gia Pháp, thì đó là “chính sách thông qua đó các công chức nhà nước trung ương tại địa phương, do nhà nước trung ương cử xuống địa phương, được giao những thẩm quyền mà trước kia do các bộ trực tiếp nắm giữ” [2].

Lý thiết về tản quyền có thể nói là được bắt đầu từ Hoàng đế Napoleon và khoa học luật hành chính Pháp. Đây là hình thức tổ chức quản lý nhà nước phổ biến của các nước đang phát triển. Theo nguyên tắc này, quyền lực nhà nước vẫn được tập trung vào trung ương, nhưng nhà nước trung ương cử (bổ nhiệm) đại diện của mình về các đơn vị hành chính - lãnh thổ trực thuộc để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Các đại diện của trung ương không những thực hiện quyền giám sát địa phương mà còn trực tiếp thực hiện quyền lực ngay tại địa phương thông qua các nhân viên, các cơ quan do mình bổ nhiệm, thành lập. Các đại diện của trung ương nằm tại các đơn vị hành chính không có tư cách pháp nhân, không được có năng lực pháp lý để kiện tụng, không có tài sản và ngân sách riêng, mọi việc đều chịu trách nhiệm trước chính quyền trung ương.

Theo nguyên tắc tản quyền, quyền quyết định được phân chia cho nhiều cơ quan và cá nhân. Trong số những cơ quan này, có một cơ quan đứng đầu, các cơ quan còn lại trực thuộc cơ quan cấp trên, như vậy, cơ quan đứng đầu là trung tâm của các cơ quan tản quyền trực thuộc. Chính vì vậy, tản quyền cũng là tập trung quyền lực, nhưng các cơ quan tản quyền được tổ chức theo thứ bậc cả về văn bản và về nhân sự. Tản quyền được coi là biện pháp hữu hiệu để vừa chống tập trung quan liêu vừa chống khuynh hướng phân tán, tự do tùy tiện.

Nguyên tắc tản quyền trong có những đặc điểm, ưu điểm và nhược điểm sau:

Đặc điểm:

- Quyền lực nhà nước vẫn được tập trung vào trung ương;

- Nhà nước trung ương không những thực hiện quyền giám sát địa phương mà còn trực tiếp thực hiện quyền lực ngay tại địa phương thông qua các nhân viên, các cơ quan do mình bổ nhiệm, thành lập;

- Các cơ quan tản quyền chỉ thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn do chính phủ giao, không có quyền can thiệp vào công việc của chính quyền địa phương;

- Các cơ quan tản quyền cấp dưới có thẩm quyền, nhưng là thẩm quyền là do được uỷ quyền chứ không phải là thẩm quyền độc lập;

- Các cơ quan tản quyền được tổ chức theo thứ bậc hành chính cả về văn bản (văn bản cấp trên hiệu lực cao hơn cấp dưới, cấp dưới phải chấp hành văn bản cấp trên, trái thì bị cưỡng chế) và về nhân sự (cơ quan, cán bộ cấp trên

cao hơn cơ quan, cán bộ cấp dưới, có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật đối với cơ quan, cán bộ cấp dưới, kể cả giải tán, cách chức);

- Sự kiểm tra thực hiện bởi cấp trên trực tiếp theo thứ bậc hành chính, có hiệu lực hành chính (có quyền huỷ bỏ, đình chỉ, sửa đổi, thay thế văn bản của cơ quan cấp dưới cả vì lý do bất hợp pháp và bất hợp lý);...

Ưu điểm:

- Bảo đảm lợi ích trung ương;

- Do cơ quan tản quyền gần dân, hiểu được quyền lợi cũng như tâm tư và nguyện vọng của nhân dân địa phương nên một số vấn đề của trung ương được giải quyết ở địa phương bảo đảm tính kịp thời, sát thực với tình hình địa phương, đảm bảo được quyền lợi địa phương;

- Đơn giản hoá tổ chức và điều hành của bộ máy hành chính trung ương, đồng thời tăng cường hiệu năng của bộ máy hành chính địa phương. Các nhà chức trách địa phương "gánh vác" công việc đỡ trung ương, tạo điều kiện để chính quyền trung ương tập trung giải quyết những vấn đề mang tính chiến lược tầm quốc gia;

- Các cơ quan tản quyền đóng ngay ở địa phương nên gần dân hơn, có thể dung hoà được quyền lợi giữa trung ương và địa phương, tạo được uy tín của trung ương đối với nhân dân địa phương.

Hạn chế:

- Các cơ quan tản quyền - các nhà chức trách do chính quyền trung ương bổ nhiệm và điều khiển nên không thể và không có đủ quyền lực để bảo vệ triệt để quyền lợi của địa phương;

- Cũng vì lý do đó nên địa phương vẫn còn bị lệ thuộc vào trung ương, không phát huy được mạnh mẽ tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương;

- Nếu sự kiểm soát của trung ương lỏng lẻo dễ nảy sinh tình trạng lạm quyền của các cơ quan tản quyền;

- Có nguy cơ dẫn đến sự khác biệt giữa các địa phương do có những quan điểm, chính sách và phương pháp quản lý khác nhau.

Mô hình chính quyền địa phương theo nguyên tắc tản quyền thuần túy chỉ thấy ở các nước quân chủ, nhưng hiện nay dạng tản quyền thuần túy cũng hiếm gặp, hoặc chỉ tồn tại như giai đoạn "chính quyền quân quản". Thường thấy có sự kết hợp giữa tản quyền với phân quyền. Ngay mô hình tập quyền XHCN của Việt Nam là có yếu tố tản quyền kết hợp với phân quyền và cộng thêm những đặc thù do bản chất XHCN như đã phân tích trên (mục 2.2). Vì thế, vấn đề này sẽ được nói tới trong mục 4 về mô hình chính quyền địa phương kết hợp giữa tản quyền với phân quyền.

## 4. Phân quyền

### 4.1. Khái niệm phân quyền

Phân quyền theo tiếng Anh và tiếng Pháp là "decentralization". Đúng ra thì thuật ngữ "decentralization" có nhiều nghĩa, mà nghĩa chính xác nhất là phi tập trung hóa, vì "centralization" là tập trung hóa. Theo nghĩa đó thì có thể nói giản đơn rằng "decentralization" tức là dân chủ, vì tập trung đối ngược với dân chủ. Tuy nhiên, vấn đề không giản đơn như vậy.

"Decentralization" thường nói tới ở đây là "administrative decentralization", tức là phi tập trung hóa quản lý. Theo các tác giả J.M. Cohen và S.B. Peterson, những người đã có một công trình nghiên cứu trong 20 năm về phi tập trung hóa quản lý và phân quyền, rằng: "administrative decentralization" là... sự chuyển giao trách nhiệm về lập kế hoạch, quản lý, nâng cao và phân bổ các nguồn lực từ chính phủ trung ương và các cơ quan của nó tới các đơn vị khu vực của các cơ quan chính phủ, các đơn vị cấp dưới hoặc các cấp chính quyền, các cơ quan chức trách hoặc các tổng công ty nhà nước bán tự chủ, các cơ quan đương cục chức năng hoặc khu vực trong phạm vi toàn địa bàn, hoặc các tổ chức tự nguyện hoặc tổ chức tư nhân ngoài quốc doanh.

Các hình thức của phi tập trung hóa quản lý là tản quyền, phân quyền và ủy quyền. Theo các

tác giả này, thì: tản quyền là sự chuyển giao quyền về những trường hợp ra quyết định cụ thể, những chức năng tài chính và quản lý cụ thể bằng các phương tiện hành chính cho các cấp khác nhau, song quyền lực về pháp lý vẫn là của chính phủ trung ương; phân quyền là quyền hạn được chuyển giao từ chính phủ trung ương đến các đơn vị chính quyền địa phương được hưởng qui chế theo luật định; còn ủy quyền là việc chuyển quyền ra quyết định của chính quyền và quyền hành để thực hiện các nhiệm vụ được xác định một cách rõ ràng cho các tổ chức hoặc công ty ở dưới quyền quản lý gián tiếp của chính phủ hoặc tổ chức/công ty độc lập [3].

Những ý kiến này cũng rất thông nhất với nghĩa tiếng Việt của thuật ngữ “phi tập trung hóa quản lý” (administrative decentralization). Vì trong quản lý nhà nước chính sách phi tập trung hóa có thể thực hiện ở nhiều mức độ. Tản quyền với nghĩa trên cũng là một mức độ phi tập trung, nhưng về bản chất vẫn là tập trung và chính sách này được thực hiện theo văn bản dưới luật. Còn phân quyền mới là phi tập trung hóa cao, chính sách này được thực hiện theo luật hoặc hiến pháp. Còn ủy quyền thì các tác giả trên ngụ ý đó là sự giao quyền cho các tổ chức nhà nước hoặc công ty độc lập trong việc thực hiện các dịch vụ công.

Nói tóm lại, thuật ngữ “administrative decentralization” là phi tập trung hóa quản lý, và tản quyền, phân quyền và ủy quyền là các hình thức của phi tập trung hóa quản lý. Nhưng theo nghĩa Tây Âu thì khi nói đến “administrative decentralization” là người ta nói đến phân quyền.

Nếu hiểu đầy đủ thì thuật ngữ “phân quyền” có ba nghĩa:

*Một là*, học thuyết phân quyền - phân chia quyền lực (nguyên tắc phân chia ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp);

*Hai là*, phân quyền theo lãnh thổ;

*Ba là*, phân quyền theo chiều ngang, hay phân quyền theo chức năng cho các cơ quan và nhân viên.

Nhưng lý thuyết luật hành chính nước ngoài chỉ nói về hai hình thức phân quyền thứ hai và thứ ba.

Chế độ phân quyền chức năng có nội dung là phân định thẩm quyền (nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn) giữa các cơ quan, công sở và mọi người có chức vụ theo ngành, lĩnh vực quản lý. Sự phân chia ba nhánh quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) giữa các cơ quan cao nhất ở trung ương (đây là nguyên tắc cơ bản quyết định tổ chức bộ máy hành chính, đặc biệt ở cấp trung ương) theo nghĩa rộng thực ra cũng là một dạng phân quyền chức năng.

Ở đây “phân quyền” được xem xét theo nghĩa là phân quyền theo lãnh thổ. Phân quyền theo nghĩa này là nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực theo cấp lãnh thổ, theo đó Nhà nước trung ương chuyển giao (bằng Hiến pháp và luật) cho các hội đồng dân biểu địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn (bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự...), trong phạm vi đó nó thực hiện một cách chủ động, độc lập và tự chịu trách nhiệm. Hiểu theo nghĩa của Tây Âu, phân quyền trong quan hệ với địa phương là chế độ tự quản địa phương.

Vào năm 1985, Hội đồng châu Âu đã thông qua một Công ước bao gồm khoảng 20 điều về quyền tự chủ của địa phương. Đây là điều ước quốc tế duy nhất có nội dung là những nguyên tắc chung về phân quyền, đó là các tiêu chuẩn chung nhất về phân quyền. Các nguyên tắc đó là:

1) Quyền tự chủ của địa phương phải được pháp luật của các quốc gia thành viên thừa nhận, tốt nhất là thừa nhận trong hiến pháp.

2) Phân quyền được hiểu là quyền và khả năng thực tế của chính quyền địa phương trong việc quản lý một phần lớn những nhiệm vụ công theo khuôn khổ của pháp luật và nhằm phục vụ lợi ích của người dân.

3) Quyền tự chủ của địa phương được thực hiện thông qua các hội đồng do dân bầu theo phương thức phổ thông đầu phiếu.

4) Việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý tốt nhất phải được giao cho những cơ quan quyền lực gần dân nhất có thể.

5) Thẩm quyền đã được chuyển giao cho chính quyền địa phương chỉ có thể bị xem xét lại bởi một cơ quan quyền lực cấp quốc gia trong khuôn khổ của pháp luật.

6) Chính quyền địa phương có quyền tự xác định cơ cấu tổ chức hành chính của mình.

7) Quy chế của các dân biểu địa phương phải đảm bảo cho họ quyền tự do thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của đại biểu dân cư.

8) Trong khuôn khổ các chính sách kinh tế quốc gia, các chính quyền địa phương có quyền có được những nguồn tài chính riêng và đủ cần thiết đồng thời được tự do sử dụng nguồn tài chính này để thực hiện những thẩm quyền được giao [2].

Từ các nguyên tắc này, lý luận và thực tiễn chính sách phân quyền, cần đưa ra thêm một số kết luận sau đây:

*Một là*, các cơ quan tự quản địa phương (chỉ) đại diện cho địa phương;

*Hai là*, các cơ quan tự quản địa phương có tư cách pháp nhân (có tài sản, có ngân sách, có lãnh thổ riêng, chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và tòa án);

*Ba là*, một số chế độ tự quản địa phương điển hình có quyền tự quyết về lãnh thổ, sát nhập hay giải thể đơn vị tự quản địa phương và vấn đề này thường quyết định bằng trưng cầu dân ý trong cộng đồng địa phương;

*Bốn là*, không tồn tại thứ bậc hành chính giữa các chính quyền tự quản địa phương, dù là giữa chính quyền tự quản địa phương của đơn vị hành chính - lãnh thổ nhỏ (như công xã nhỏ) và chính quyền tự quản địa phương của đơn vị hành chính - lãnh thổ lớn (như tỉnh, vùng);

*Năm là*, chính quyền trung ương vẫn nắm quyền kiểm soát chính quyền tự quản địa phương dưới những hình thức khác nhau theo luật.

Cần phân biệt chế độ phân quyền liên bang (như ở Mỹ, Đức) và phân quyền địa phương (như ở Anh, Pháp, Ý). Địa phương được phân quyền chỉ sử dụng quyền hành chính, còn bang hay (tiểu bang) trong một liên bang sử dụng

quyền của một quốc gia độc lập: có quyền lập hiến, quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp riêng trong khuôn khổ của hiến pháp và luật pháp của nhà nước liên bang. Sự kiểm soát hành chính của trung ương với bang trong một nhà nước liên bang lỏng lẻo hơn nhiều so với sự kiểm soát của trung ương đối với địa phương trong một nhà nước đơn nhất. Hơn nữa, quyền hành chính dành cho trung ương hay địa phương theo chế độ phân quyền là do hiến pháp và các luật quốc gia quy định; còn quyền dành cho bang hay liên bang do hiến pháp liên bang quy định. Do đó, phạm vi thẩm quyền của mỗi tiểu bang được đảm bảo chắc chắn vì muốn sửa đổi hiến pháp liên bang, phải áp dụng một thủ tục phức tạp. Trái lại, nếu muốn tăng thêm hay giảm bớt quyền hành của một địa phương phân quyền, chính phủ trung ương chỉ cần ban hành một đạo luật thường (trừ những quyền hiến định thì mới phải sửa đổi hiến pháp).

Việc áp dụng nguyên tắc phân quyền có những ưu điểm và hạn chế sau:

Ưu điểm:

- Tôn trọng những đặc điểm, bảo vệ và phát triển lợi ích, nhu cầu của từng địa phương, các công việc được quyết định phù hợp với lợi ích thực tế của địa phương;

- Tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân địa phương tham gia vào quản lý nhà nước, là hình thức thực hiện và phát huy dân chủ tốt nhất;

- Chính quyền địa phương có quyền tự trị nên có thể bênh vực quyền lợi địa phương tốt hơn;

- Là hình thức tổ chức thuận lợi nhất cho việc dân kiểm tra chính quyền, hạn chế tốt nhất nạn tham nhũng, lãng phí, phiền hà, sách nhiễu, vi phạm pháp luật ở địa phương;

- Giảm bớt khối lượng công việc của bộ máy hành chính nói chung và chính quyền trung ương nói riêng. Do đó, chính quyền trung ương có thể tập trung vào nhiệm vụ quản lý vĩ mô mang tính chiến lược tầm quốc gia;...

Hạn chế:

- Các nhà chức trách do dân địa phương bầu nên có thể không được đào tạo, không có đủ

khả năng chuyên môn, nghiệp vụ và thiếu kinh nghiệm để đảm đương công việc hành chính;

- Các nhà chức trách địa phương được bầu thường là từ lãnh tụ của các nhóm xã hội, đảng phái... nên có thể không hoàn toàn vô tư trong công việc;

- Sự kiểm soát của trung ương có thể lỏng lẻo nếu không có những hình thức và phương pháp quản lý tinh vi, chặt chẽ, nên trong tình hình đó có xu hướng lạm chi công quỹ hoặc sử dụng không hiệu quả ngân sách của địa phương;

- Có thể các nhà chức trách địa phương quá chú trọng vào quyền lợi địa phương mà sao nhãng quyền lợi quốc gia, nên có thể làm tăng sự khác biệt giữa các địa phương vì có những điều kiện, quan điểm, chính sách và phương pháp quản lý khác nhau.

#### 4.2. Chính quyền địa phương theo nguyên tắc phân quyền

Dưới khía cạnh lịch sử, theo cách hiểu thông thường thì trong xã hội dân chủ quân sự, nô lệ và phong kiến cũng tồn tại chính quyền địa phương phân quyền, nhưng đó là “phân quyền cát cứ”. Trong nhà nước phong kiến phương Đông thì giai đoạn phân quyền cát cứ tồn tại trước giai đoạn nhà nước trung ương tập quyền. Hiểu rộng hơn khái niệm phân quyền theo nghĩa các yếu tố/mầm mống của học thuyết phân chia quyền lực thì từ nhà nước chủ nô cũng đã có phân quyền. Nhưng phân quyền nói ở đây là hiểu theo nghĩa hiện đại, là nguyên tắc tổ chức quản lý địa phương thời đại văn minh, bắt nguồn từ các nước Âu - Mỹ. Chính quyền địa phương tổ chức theo nguyên tắc này còn gọi là chính quyền địa phương đại diện. Hiện nay là hình thức phổ biến trên thế giới.

Chính quyền địa phương theo nguyên tắc phân quyền thuần túy tồn tại ở các nước theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ.

Ở Mỹ bộ máy hành chính chỉ là chính quyền liên bang và bang, dưới bang chỉ là chính quyền tự quản. Tổ chức tự quản địa phương theo tu chính án số 10 của Hiến pháp Mỹ thuộc

thẩm quyền của các bang. Đa số các bang quy định tổ chức đó dưới dạng chung nhất. Hơn 40 bang ấn định rằng quốc hội bang không có quyền thông qua luật điều chỉnh một cách chi tiết vấn đề quản lý của địa phương. Do đó tổ chức và hoạt động của các cơ quan tự quản địa phương do các địa phương tự quy định nên rất tự do, đặc biệt đối với đô thị, các tổ chức và thẩm quyền của chúng rất đa dạng, không theo một khuôn mẫu nào.

Theo một tài liệu xuất bản năm 1990 [4] thì 50 bang được chia thành gần 3 ngàn lãnh địa (có tài liệu dịch là “quận”), gần 19 ngàn đô thị (bao gồm cả các thị xã, thị trấn), gần 19 ngàn huyện và xã, ngoài ra còn các tổ chức tự quản không phải là đơn vị hành chính - lãnh thổ: gần 14,5 ngàn khu trường phổ thông và gần 33 ngàn các khu đặc biệt. Các lãnh địa là vùng nông thôn. Đa số dân của các bang sống trong các đô thị. Các trang trại giống như một dạng công ty chỉ có ở 20 bang.

Ở Anh cũng vậy: bộ máy hành chính nhà nước chỉ có ở trung ương. Tổ chức tự quản địa phương ở Anh trong quan hệ với trung ương trước đây có tính độc lập tương đối hơn so với Mỹ và với các nước khác. Nhưng các luật ban hành năm 1980 - 1989, trái ngược với phần lục địa của châu Âu, lại tăng quyền trung ương lên khá nhiều, đồng thời hạn chế quyền chủ động của các cơ quan tự quản địa phương. Các bộ phận cấu thành của Liên hiệp Anh (Anh, xứ Uên, Xcôtlen và Bắc Ailen), cũng như thủ đô của nó được quản lý một cách khác nhau. Luân đôn là nơi được tổ chức quản lý một cách đặc biệt, bao gồm Luân-đôn Lớn và Luân-đôn Nhỏ (London City). Theo các đạo luật về tự quản địa phương năm 1972 và năm 1985, Anh được chia ra thành 39 lãnh địa (có tài liệu dịch là “quận”) và có 36 đô thị, 296 khu, hơn 10.000 giáo phận.

Như vậy, tên gọi các đơn vị lãnh thổ tự quản ở Mỹ và Anh rất đa dạng, rất khác với phần lục địa của châu Âu.

Cách tổ chức chính quyền tự quản địa phương Anh - Mỹ cũng có những nét rất đặc thù, nhất là ở Mỹ, vì hơn 40 bang không có luật

chung mà do địa phương tự quyết. Ngoài Hội đồng dân biểu là cơ quan tự quản như mọi nơi trên thế giới, thì cách tổ chức bộ máy chấp hành rất đa dạng, tùy thuộc đặc điểm, truyền thống lịch sử của từng địa phương: Mer (thị trưởng) do dân bầu trực tiếp, do hội đồng dân biểu bầu, do thuê, hoặc Hội đồng trực tiếp quản lý (không có thị trưởng) ở các cộng đồng số dân ít.

#### 4.3. Chính quyền địa phương theo mô hình kết hợp phân quyền và tản quyền

Đây là mô hình bên cạnh các hội đồng địa phương tự quản và cơ quan chấp hành riêng của mình (gọi chung là “cơ quan tự quản địa phương”), còn có cơ quan hành chính nhà nước của chính phủ trung ương đặt tại địa phương (cơ quan tản quyền). Cơ quan tản quyền và cơ quan tự quản địa phương có quan hệ với nhau trên lĩnh vực công tác theo luật phân quyền, không theo quan hệ thứ bậc hành chính (Pháp và các nước theo mô hình Pháp, như Đức, Ý).

Nước Pháp có ba cấp đơn vị hành chính - lãnh thổ: 26 vùng (kể cả 4 vùng đặc biệt là Paris, Lyon, Macxây, đảo Cooc và 4 vùng lãnh thổ hải ngoại), 100 tỉnh, do Napoleon đệ nhất lập ra sau Cách mạng 1789 và 36779 công xã [5] (bao gồm cả đô thị và nông thôn). Ở Pháp một làng nhỏ, một thị trấn nhỏ hơn 100 dân cũng là một công xã, nhưng cả Paris nhiều triệu dân cũng là một công xã và các công xã lớn, nhỏ khác nhau nhưng không nằm trong nhau. Các công xã có thể nằm trong tỉnh, nhiều tỉnh hợp lại thành vùng, nhưng có tỉnh chỉ là một công xã như Paris. Sau cải cách chính quyền địa phương 1982 - 1989 các vùng mới nhận được quy chế tự quản, nhưng không đầy đủ, nhưng từ sau cải cách này, Chủ tịch tỉnh là Chủ tịch Hội đồng, tuy trước đó tỉnh trưởng kiêm. Trước đây còn có cấp khu, nhưng không chính thức về mặt hành chính: cả nước có 8 khu, mỗi khu do một số vùng hợp thành, chưa kể khu thứ 9 bao gồm 4 vùng lãnh thổ hải ngoại [6]. Còn có thông tin là 100 tỉnh của Pháp chia thành 342 huyện, mỗi tỉnh bao gồm từ một đến bảy huyện, nhưng không chính thức [5].

CHLB Đức có bốn cấp đơn vị hành chính - lãnh thổ: 16 bang, chia thành 50 vùng (khu) (có tài liệu dịch là “tỉnh”), hơn 360 hạt (có tài liệu dịch là “huyện”) và khoảng 180 đô thị tương đương hạt, và công xã. Ý có ba cấp đơn vị hành chính - lãnh thổ: 10 vùng, 95 tỉnh (và 8 đang hình thành), khoảng 1800 công xã [7]. Ở Đức và Ý công xã là đơn vị lãnh thổ nhỏ nhất, và các công xã nằm trong hạt (giống như huyện ở Việt Nam) hoặc tỉnh, hạt hoặc tỉnh nằm trong vùng, nhưng về mặt hành chính thì công xã, hạt và vùng không nằm trong quan hệ thứ bậc trên dưới như ở Việt Nam.

Hạt nhân của chế độ tự quản địa phương ở Châu Âu lục địa (trừ Anh) là công xã, là lãnh thổ cơ bản nhất của chế độ tự quản địa phương, tuy trong các quốc gia phạm vi của các công xã to nhỏ khác nhau. Các vùng, tỉnh, hạt và công xã ở Pháp hoặc Đức, Ý đều có quy chế tự quản địa phương, tuy về mức độ thì công xã có quy chế tự quản địa phương đầy đủ nhất.

Trước đây ở Tây Âu chính quyền trung ương, ví dụ như Bộ Nội vụ ở Pháp, ở Anh, còn ở Đức là cơ quan kiểm tra pháp luật, thực hiện chính sách giám hộ hành chính, và chỉ kiểm tra, kiểm soát đối với các văn bản, chứ không phải về mặt nhân sự: phê chuẩn, đình chỉ, sửa đổi hay huỷ bỏ các quyết định, ban hành các quyết định thay các pháp nhân tự trị. Riêng ở Tây Âu từ sau cải cách về chính quyền địa phương (1982-1990), chỉ còn phổ biến hình thức kiểm soát thông qua tài phán hành chính.

Cơ quan tản quyền ở Pháp, Ý chỉ đến cấp tỉnh, nhưng từ tỉnh có thể quản lý các lĩnh vực và giám sát hoạt động của cơ quan tự quản địa phương. Ở Đức thì cơ quan tản quyền chỉ đến cấp khu (vùng), còn hạt trưởng do dân bầu hoặc do Hội đồng dân biểu hạt bầu, nhưng lại có quyền hành chính, là cơ quan giám sát pháp luật cấp thấp nhất của nhà nước trung ương, cùng với hai cơ quan giám sát pháp luật cấp trên là vùng trưởng, Bộ Nội vụ bang.

Thường thì các vấn đề có tính chất địa phương thì luật giao quyền hoàn toàn cho địa phương tự quyết, như điện nước, y tế, trường

học, đất đai, đường thuộc công xã hoặc liên xã, các dịch vụ bảo đảm xã hội và các dịch vụ cộng khác, bảo đảm trật tự trị an công cộng như phòng cháy chữa cháy, ... Còn các vấn đề như quốc phòng, quân đội, an ninh quốc gia, cảng hàng không, cảng biển, đường sắt, đường quốc lộ, ... do nhà nước quản lý. Có nước dịch vụ y tế, giáo dục và nhân viên, công chức y tế, bác sĩ, giáo viên hoàn toàn giao cho địa phương, nằm trong loại “công chức địa phương”, độc lập với “công chức nhà nước”. Nhưng có nước như Pháp lại phân ra ba loại công chức: công chức nhà nước, công chức y tế, công chức địa phương. Các cơ quan tự quản địa phương, cũng như nhà nước nói chung, thường không can thiệp, không quản lý hoạt động của doanh nghiệp, mà hoàn toàn giao cho tư nhân. Nhưng nhà nước điều chỉnh gián tiếp vĩ mô bằng các chiến lược, các chính sách kinh tế và bằng pháp luật và các giải pháp hỗ trợ hoạt động của các doanh nghiệp.

Phân quyền và tản quyền đều có ưu điểm và hạn chế. Vì vậy mô hình chính quyền địa phương kết hợp phân quyền và tản quyền có thể là giải pháp tối ưu phát huy ưu điểm và hạn chế nhược điểm của chúng. Theo một góc nhìn khác, đây cũng là tập trung dân chủ theo kiểu Tây Âu: tản quyền là tập trung, phân quyền là dân chủ.

## **5. Tản quyền, phân quyền và phân cấp quản lý: Quan hệ và phân biệt**

### *5.1. Phân biệt tản quyền với phân quyền*

Trong tản quyền, các cơ quan tản quyền cấp dưới có tư cách pháp nhân không đầy đủ, nói cách khác nó chỉ được ủy quyền thực hiện tư cách pháp nhân của trung ương. Cơ quan tản quyền có thẩm quyền nhưng thẩm quyền đó không thực sự là của nó mà do được uỷ quyền mới có. Sự kiểm tra trong tản quyền có hiệu lực lớn hơn so với sự kiểm tra trong phân quyền. Quyền kiểm tra mang tính mặc nhiên và mang tính bản chất, nó được coi là một cơ chế tự

nhiên và không cần có một văn bản nào quyết định, cơ quan quản lý cấp trên có quyền hủy bỏ, đình chỉ, thay thế, có khi cả quyền sửa đổi văn bản của cơ quan cấp dưới cả vì lý do bất hợp pháp và bất hợp lý.

Còn trong phân quyền, các địa phương có tư cách pháp nhân đầy đủ, có thẩm quyền độc lập riêng của mình, quyền này do hiến pháp và các văn bản luật thừa nhận chứ không phải do các cơ quan chủ quản ủy quyền. Quyền kiểm tra do luật định, cơ quan chủ quản chỉ có quyền sửa đổi, thay thế văn bản của cơ quan phân quyền khi văn bản đó trái với luật.

Ông Đại sứ đặc mệnh toàn quyền Pháp, Serge Degallaix nói [2] rất đúng rằng: “Những từ ngữ như tản quyền (trong bản dịch là “phân cấp”), phân quyền ở hai nước chúng ta không hoàn toàn giống nhau. Ở Pháp, tản quyền (trong bản dịch là “phân cấp”) có nghĩa là chuyển giao thẩm quyền từ Nhà nước trung ương xuống cho các cơ quan của Nhà nước trung ương tại địa phương, còn phân quyền có nghĩa là giao hẳn một số thẩm quyền từ Trung ương cho Hội đồng dân cử địa phương”.

### *5.2. Quan hệ và phân biệt giữa tản quyền và phân quyền với phân cấp quản lý*

Nếu tản quyền là khái niệm của khoa học hành chính Pháp, thì có thể nói phân cấp quản lý là khái niệm riêng của Việt Nam, nó khác với tản quyền và phân quyền, nhưng giữa chúng có quan hệ. Phân cấp quản lý là khái niệm phức tạp, đúng như nhận xét tinh tế của ông Serge Degallaix rằng: “Ở Việt Nam, phân cấp quản lý là một sự pha trộn giữa việc chuyển hẳn một số quyền cho địa phương với việc thực hiện thẩm quyền của Nhà nước trung ương tại địa phương thông qua cơ quan Nhà nước tại địa phương. Chúng ta cũng phải tính đến vai trò của Đảng Cộng sản Việt Nam, một nhân tố quyền lực làm nên sự khác biệt trong cách tổ chức hệ thống chính trị và hành chính của Việt Nam”.

Phân cấp quản lý ở Việt Nam có vẻ giống sự kết hợp giữa tản quyền và phân quyền, nhưng khác với mô hình kết hợp trên của Pháp,

Đức, Ý ở chỗ ở Pháp, Đức, Ý thì mỗi loại cơ quan (tân quyền hoặc tự quản địa phương) thực hiện thẩm quyền chỉ của trung ương hoặc chỉ của địa phương, còn ở Việt Nam thì tất cả các cơ quan các cấp của chính quyền địa phương đều mang “tính hai mặt”: vừa đại diện cho trung ương thực hiện thẩm quyền của trung ương, vừa đại diện cho địa phương thực hiện thẩm quyền của địa phương được pháp luật giao.

Tuy phức tạp, nhưng tựu chung lại, đó thể kết luận “phân cấp quản lý là sự phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ và phân định thẩm quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền bằng luật hoặc văn bản dưới luật cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của mỗi cấp để nhằm thực thi hiệu quả hơn quyền lực nhà nước” [8].

Đáng buồn là ngay trong tài liệu được trích dẫn tại đầu mục 3 chúng ta gặp thuật ngữ tiếng Pháp “deconcentration” dịch thành “phân cấp quản lý”, nhưng trong nội dung diễn giải cụ thể nói ở mục 3 của thuật ngữ tiếng Pháp “deconcentration” thì chính là tân quyền, vì theo tiếng Pháp “concentration” là tích tụ, còn “deconcentration” là phi tích tụ, đồng nghĩa với “tân quyền”.

Giữa tân quyền với phân cấp quản lý có những điểm chung, nhưng tựu chung lại, có thể nói tân quyền là một hình thức của phân cấp quản lý và cũng là một hình thức của tập quyền. Bởi vì, nếu theo mô hình tập quyền có phân chia trách nhiệm trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo lãnh thổ là các bộ trực tiếp nắm giữ và thực hiện thẩm quyền của nhà nước tại địa phương, thì tân quyền là nhà nước trung ương (chính phủ, các bộ) cử các quan chức của mình xuống tại địa phương và trực tiếp thực hiện thẩm quyền của nhà nước tại địa phương. Mặt khác, phân cấp quản lý là khái niệm của Việt Nam, về đại thể có nghĩa là phân, chia ra thành cấp và giao cho mỗi cấp một phạm vi những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định để quản lý cho tiện lợi và hiệu quả. Vậy đây chính là nội dung của nguyên tắc tân

quyền. Mặt khác, Việt Nam ta thực hiện nguyên tắc tập quyền XHCN, như vậy, tân quyền này cũng là một hình thức của tập quyền nói chung và tập quyền XHCN nói riêng.

Trong sách báo chúng ta lại gặp việc dịch thuật ngữ tiếng Anh “decentralization” là “phân cấp quản lý”, thậm chí là “phân cấp quản lý hành chính” [9]. Như trên đã nói, “decentralization” theo đúng nghĩa của từ là phi tập trung, phân cấp quản lý cũng là phi tập trung. Vì vậy mà người ta dịch như vậy chẳng. Nhưng dịch như vậy là hoàn toàn sai khái niệm “decentralization” của Tây Âu với nghĩa là phân quyền. Phân quyền hoàn toàn không phải là phân cấp quản lý. Ở Việt Nam chỉ có phân cấp quản lý chứ chưa có phân quyền hiểu theo nghĩa Tây Âu, vì phân quyền hiểu theo nghĩa Tây Âu là chế độ tự quản địa phương. Chỉ có thể nói, về mặt lý thuyết, hình thức triệt để nhất của phân cấp quản lý là chế độ tự quản địa phương - tức là phân quyền hiểu theo nghĩa Tây Âu. Ở đây chúng ta không dùng thuật ngữ “phân quyền” với cách hiểu nôm na của Việt Nam, như kiểu các thuật ngữ “phân công”, “phân nhiệm”, “phân cấp, phân quyền”; v.v...

Chính quyền địa phương các nước trên thế giới hiện nay được tổ chức trên cơ sở ba nguyên tắc chung là tập quyền, tân quyền và phân quyền như đã phân tích ở trên, nhưng đa phần không theo y nguyên một nguyên tắc nhất định, mà thường có sự vận dụng kết hợp các nguyên tắc vào đặc điểm của mỗi quốc gia. Ba nguyên tắc đó thực chất thể hiện mức độ phụ thuộc của địa phương đối với trung ương vì trên thực tế, bất kỳ nhà nước nào cũng cần có sự thống nhất quyền lực. Mức độ chủ động của địa phương mỗi nước tùy thuộc vào những đặc thù lịch sử, dân tộc, truyền thống và những đặc điểm chính trị của nước đó. Ba nguyên tắc này với các hình thức pháp lý hỗ trợ được kết hợp, thực hiện với mức độ như thế nào sẽ thể hiện rất rõ bản chất dân chủ của chế độ nhà nước. Ngày nay, các nước trên thế giới phần nhiều áp dụng kết hợp giữa tân quyền và phân quyền, tức là giữa chế độ phân quyền với giám hộ hay giám sát hành chính trên cơ sở pháp luật, hoặc chế độ phân

quyền với kiểm soát thông qua trợ cấp tài chính nhằm hướng hoạt động của địa phương vào mục đích đã định trước.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Cửu Việt, *Đình chi, sửa đổi, bãi bỏ quyết định: Lý luận, thực trạng và đổi mới*, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2, 1989.
- [2] Ký yếu Hội thảo khoa học “*Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương và quy chế đặc thù của các thành phố lớn*” tại Nhà pháp luật Việt - Pháp ngày 1, 2 và 3 tháng 10 năm 2001.
- [3] J.M. Cohen và S.B. Peterson, *Phân cấp quản lý hành chính - chiến lược cho các nước đang phát triển* (Sách tham khảo nội bộ), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
- [4] Các cơ quan quyền lực và quản lý địa phương của các bang Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, NXB Ấn phẩm Pháp lý, Maxcova, 1990 (tiếng Nga).
- [5] [Http://vi.wikipedia.org/wiki/1999](http://vi.wikipedia.org/wiki/1999).
- [6] Ответственный редактор Козырин А.Н.: Административное право зарубежных стран, Издательство "СПАРК", Москва, 1996, ст.40 (Chịu trách nhiệm xuất bản Kodurin.A.N, Luật hành chính nước ngoài, NXB Xpark”, Maxcova, 1996, tr.40).
- [7] Ответственный редактор Козырин А.Н.: Административное право зарубежных стран, Издательство "СПАРК", Москва, 1996, ст.40 (Chịu trách nhiệm xuất bản Kodurin.A.N: Luật hành chính nước ngoài, NXB “Xpark”, Maxcova, 1996, tr.50).
- [8] Nguyễn Cửu Việt, *Phân cấp quản lý trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 7/2005.
- [9] J.M. Cohen và S.B. Peterson, *Phân cấp quản lý hành chính - chiến lược cho các nước đang phát triển* (Sách tham khảo nội bộ), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002; [www.undp.org/governance/decentralization.htm](http://www.undp.org/governance/decentralization.htm). Trong cuốn này người ta còn dịch “Administrative Decentralization” thành “phân cấp quản lý hành chính”, như vậy không chính xác, đúng ra cần dịch thành “phân quyền hành chính” hay chính xác hơn là “phi tập trung hóa quản lý” .

## The concepts of centralization, decentralization and division of power

Nguyen Cuu Viet

*Ho Chi Minh city Law University,  
2-4 Nguyen Tat Thanh street, Ho Chi Minh city, Vietnam*

The article discusses on the relationship between central and local governments in organizing the state power implementation. Basing on characters of models of separation of power between central and local governments, the article discusses the concepts of centralization, decentralization and division of power. These are basic concept with theoretical and practical significance which could be used in separation of state power in administration in Vietnam.