

Một số vấn đề về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ

Phạm Hồng Thái*

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

Nhận ngày 04 tháng 6 năm 2010

Tóm tắt. Tổ chức lãnh thổ quốc gia là một khái niệm rộng bao hàm việc phân chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Việc phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ quyết định cả việc phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương, mối quan hệ giữa trung ương với địa phương, mối quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương. Trên cơ sở này, tác giả bài viết đề cập đến các nội dung cơ bản sau: Vai trò của tổ chức hành chính - lãnh thổ; yếu tố lịch sử của sự hình thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ; sự ảnh hưởng của hình thức cấu trúc nhà nước quyết định thủ tục, trình tự xác lập, thay đổi đơn vị hành chính - lãnh thổ; phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và quản lý của nhà nước và xu hướng hình thành những đơn vị hành chính - lãnh thổ mới.

1. Vai trò của tổ chức hành chính - lãnh thổ

Học thuyết Mác - Lênin về nhà nước đặc biệt quan tâm tới vấn đề tổ chức hành chính - lãnh thổ, coi sự phân chia dân cư theo các đơn vị hành chính - lãnh thổ là một dấu hiệu, đặc trưng của Nhà nước.

Tổ chức lãnh thổ quốc gia có ý nghĩa rất lớn - một phần của tổ chức nhà nước, đảm bảo cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ, chức năng kinh tế - chính trị của các đơn vị hành chính - lãnh thổ và xác lập mối liên hệ giữa các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Tổ chức lãnh thổ quốc gia là một khái niệm rộng bao hàm việc phân chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Việc phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ quyết định cả việc phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức bộ máy nhà

nước ở địa phương, mối quan hệ giữa trung ương với địa phương, mối quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương.

Việc thiết lập các đơn vị hành chính - lãnh thổ có vai trò quan trọng trong mọi hình thái kinh tế - xã hội. Mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ là một bộ phận cơ cấu kinh tế - xã hội của nhà nước. Việc phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ phản ánh trình độ phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia trên thế giới, có tính đến sự phân bố lực lượng sản xuất, đồng thời chính sự phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ là cơ sở để thiết lập các cơ quan chính quyền địa phương. Các đơn vị hành chính - lãnh thổ là một bộ phận lãnh thổ quốc gia được xác lập nhằm thực hiện tốt nhất các nhiệm vụ chung của công cuộc xây dựng nhà nước. Chính điều này làm cho đơn vị hành chính - lãnh thổ khác với các đơn vị lãnh thổ được thành lập để thực hiện những nhiệm vụ chuyên biệt của quản lý nhà nước như các khu quân sự, khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao.

*ĐT: 84-4-37547787.
E-mail: thaihanapa@yahoo.com

Trong mỗi quan hệ nhà nước, các đơn vị hành chính - lãnh thổ là những chủ thể quản lý xã hội, chủ thể các quan hệ pháp luật - nhà nước, là những tế bào chính trị - xã hội của quốc gia. Mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ có vị trí, vai trò, ảnh hưởng nhất định tới sự phát triển của đơn vị hành chính lãnh thổ khác và đối với sự phát triển của toàn bộ quốc gia. Vì mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ là một bộ phận cấu thành nằm trọn trong đơn vị hành chính - lãnh thổ khác (xã nằm trong huyện, huyện nằm trong tỉnh), tất cả các đơn vị hành chính - lãnh thổ, hợp lại tạo thành lãnh quốc gia, đất nước, nhưng mỗi đơn vị hành chính - lãnh thổ là một pháp nhân công quyền độc lập với các đơn vị hành chính - lãnh thổ khác, có địa vị pháp lý khác nhau.

Sự phát triển của quốc gia tùy thuộc rất lớn vào sự phát triển của các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Vì vậy, mọi quốc gia qua các thời đại đều có những chính sách, thái độ của mình đối với các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Điều này tùy thuộc một phần vào hình thức chính thể nhà nước (chính thể quân chủ chuyên chế, chính thể quân chủ hạn chế, chính thể cộng hòa) và hình thức cấu trúc nhà nước - nhà nước đơn nhất hay nhà nước liên bang. Nếu trong chính thể quân chủ chuyên chế các đơn vị hành chính - lãnh thổ thực chất là những đơn vị "chính trị - lãnh thổ" chịu sự cai quản, kiểm soát của chính quyền trung ương, tính tự quản, tự quyết của các đơn vị hành chính - lãnh thổ rất hạn chế, nhưng tính tự quản địa phương được mở rộng dần trong chính thể quân chủ hạn chế và trong chính thể cộng hòa. Trong nhà nước đơn nhất và nhà nước liên bang thì sự tự quyết của các đơn vị hành chính lãnh thổ ở từng cấp cũng rất khác nhau. Các chủ thể liên bang có những quyền rất lớn như: ban hành hiến pháp, thiết lập hệ thống pháp luật của mình, định ra thuế, thu thuế, có bộ máy cảnh sát, Tòa án riêng... còn trong nhà nước đơn nhất các đơn vị hành chính - lãnh thổ lại không có những quyền đó, kể cả đơn vị hành chính - lãnh thổ sau trung ương (cấp tỉnh).

2. Yếu tố lịch sử của sự hình thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ

Bề mặt trái đất là có hạn, con người luôn đi tìm những vùng đất mới để làm nơi cư ngụ, sinh sống cho mình và cho các thế hệ con cháu mai sau. Dần dần mọi phần bề mặt trái đất đều có chủ, khi đó con người phải định cư lại và bằng mọi cách gìn giữ phần đất mà mình đã chiếm giữ, từ đó mà hình thành nên phần lãnh thổ của từng bộ tộc, bộ lạc, dân tộc. Như vậy, đất đai luôn gắn liền với dân cư. Khi nhà nước ra đời, chính nhà nước là người thừa hưởng phần lãnh thổ của các bộ tộc, bộ lạc, dân tộc của mình đã chiếm giữ và bằng sức mạnh có tổ chức thiết lập quyền lực nhà nước và kiểm soát đối với tất cả phần đất thuộc lãnh thổ của mình. Nhưng trong lịch sử phát triển của mình các nhà nước luôn có xu hướng mở rộng lãnh thổ bằng cách đi xâm chiếm, chinh phục những dân tộc, quốc gia khác và sáp nhập phần xâm chiếm được vào lãnh thổ của mình và xâm chiếm được tới đâu thì lại thành lập thêm những đơn vị hành chính - lãnh thổ mới. Khi không có khả năng xâm chiếm được lãnh thổ của các dân tộc, quốc gia khác, để phân định lãnh thổ của mình với các quốc gia khác, các quốc gia thường đánh dấu giới hạn lãnh thổ ở những điểm quan trọng bằng các cột mốc, lúc đầu dựa vào những cột mốc tự nhiên (sông suối, đốc, đỉnh núi...) và về sau cắm những cột mốc hiện đại hơn trên đường biên giới của mình với quốc gia khác.

Cùng với quá trình đó là quá trình đi phát hiện những vùng đất mới chưa có chủ (những hòn đảo ngoài biển khơi) và xác lập chủ quyền của mình trên vùng đất mới đó bằng cách đưa dân cư của mình tới đó để sinh sống và xác lập các đơn vị lãnh thổ mới, tùy theo quy mô của đất mới mà thành những tỉnh, hay huyện, xã hay "cắm cột mốc", biểu tượng của mình trên vùng đất mới... Chính lịch sử này đã để lại cho nhân loại ngày nay những mâu thuẫn, tranh chấp, xung đột giữa các quốc gia về lãnh thổ, hay chủ quyền lãnh thổ. Nhưng trong điều kiện hiện nay chắc không quốc gia nào muốn giải quyết vấn đề biên giới, lãnh thổ, chủ quyền lãnh

thổ bằng chiến tranh, mà bằng con đường hoà bình, đối thoại để giải quyết.

Đối với phần đất thuộc lãnh thổ của mình, trong thời kỳ nhà nước phong kiến - quân chủ chuyên chế, đến nhà nước quân chủ hạn chế, hay nhà nước cộng hòa thì nhà nước đều làm một công việc là “quản dân” hay “biên chế dân” vào những đơn vị hành chính - lãnh thổ, có nghĩa biên chế dân vào sự lệ thuộc nhà nước, chính quyền nhà nước. Phân chia dân cư theo lãnh thổ để mà cai quản dân, giám sát việc đi lính, đóng thuế của dân. Bởi nhà nước là một thể chế không trực tiếp tạo ra những giá trị vật chất, tinh thần cho xã hội, để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước thì nhà nước phải định ra thuế và tiến hành thu thuế, để bảo đảm quốc phòng, an ninh nhà nước bắt dân đi lính. Nhà nước phân chia dân cư theo đơn vị lãnh thổ để cai quản, đồng thời cũng là thiết lập quyền lực của mình trên các đơn vị lãnh thổ, từ đó hình thành nên khái niệm: “đơn vị hành chính - lãnh thổ” chứ không phải “đơn vị quyền lực - lãnh thổ”. Tương ứng với đơn vị hành chính - lãnh thổ đó là dân cư sinh sống và bộ máy công quyền cai quản. Chính điều này tạo nên tính lịch sử của các đơn vị lãnh thổ và đơn vị hành chính - lãnh thổ.

Nhìn lại toàn bộ lịch sử phát triển của nhân loại có thể nhận thấy: các đơn vị lãnh thổ được hình thành bằng hai con đường: hình thành một cách tự nhiên, hình thành một cách nhân tạo.

Đơn vị lãnh thổ hình thành một cách tự nhiên thường là những tụ điểm dân cư hình thành lâu đời của các dòng họ, người ta kết cấu nhau lại thành các (làng, ấp, thôn, bản, phum, sóc..., một làng có khi chỉ có một dòng họ, hoặc vài dòng họ), sự hình thành các làng, bản, thôn, ấp diễn ra do nhu cầu rất tự nhiên của con người, bắt đầu thì nhỏ, sau lớn dần. Những người trong cộng đồng này liên kết với nhau theo huyết thống, được nhà nước thừa nhận và có tính ổn định lâu dài, có tính tự quản cao, nhà nước có thể thiết lập quyền lực ở đó bằng cách lập ra các cơ quan nhà nước để cai quản, hoặc trao quyền tự quản cho cộng đồng, còn nhà nước chỉ kiểm soát. Nhưng do những thay đổi

của đời sống chính trị, kinh tế xã hội lại kéo theo sự hình thành những làng mới, kết cấu làng - xã truyền thống không còn nữa, những làng mới hình thành là do có sự can thiệp của chính quyền bằng một quyết định hành chính. Ở nước ta trong lịch sử và hiện tại các đơn vị lãnh thổ tự nhiên thường là những đơn vị lãnh thổ tự quản, đơn vị hành chính xã thực chất cũng là đơn vị lãnh thổ nhân tạo gồm một làng hay một vài làng được nhà nước quyết định thành lập nhưng khá ổn định và tồn tại lâu đời và dường như lại trở thành đơn vị lãnh thổ tự nhiên bởi kết cấu dòng họ, sự thân quen, quan hệ thân tộc lâu đời của các dòng họ.

Dựa vào đặc điểm điều kiện tự nhiên thiên nhiên, sự phát triển kinh tế - xã hội và để đảm bảo nhu cầu quản lý của nhà nước, nhà nước chia đất nước của mình thành: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; huyện chia thành xã, thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, quận chia thành phường (hay những đơn vị tương đương với những tên gọi khác). Đây là những đơn vị lãnh thổ nhân tạo được hình thành do nhu cầu cai quản của nhà nước; hoặc do nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội, theo ý thức của nhà nước, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập.

Tuy vậy, những đơn vị hành chính lãnh thổ nhân tạo được hình thành và được giữ vững lâu dài lại trở thành yếu tố truyền thống, văn hóa làm cho con người ở đó cố kết gắn bó với nhau và mang trong mình cái tình cảm quê hương khá bền vững, khó phai nhạt trong tâm khảm của con người và dần lại tự nó trở thành yếu tố truyền thống văn hóa.

Thông thường các quốc gia trên thế giới thay đổi các đơn vị hành chính lãnh thổ nhân tạo cấp cao nhất của mình khi diễn ra những sự kiện lớn trong lịch sử của quốc gia, dân tộc đó, thường là sau những cuộc cách mạng xã hội và về sau được giữ ổn định nhiều thế kỷ vẫn không thay đổi. Đặc biệt trong điều kiện thời bình, ổn định không mấy khi có sự thay đổi đường ranh giới giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ và

thiết lập các đơn vị lãnh thổ mới. Chẳng hạn các đơn vị hành chính lãnh thổ của nước Pháp hiện nay, về mặt lịch sử được xác lập vào những năm 70-80 thế kỷ XIX, sau cách mạng Tư sản Pháp, đã tồn tại qua nhiều thế kỷ mà không có những thay đổi cơ bản; nước Mỹ, Đức, Italia và nhiều quốc gia khác các yếu tố đặc biệt quan trọng trong việc tổ chức hành chính - lãnh thổ xuất hiện vào thế kỷ thứ XIX. Các đơn vị hành chính lãnh thổ của Nhật bản hình thành sau đại chiến thế giới lần thứ hai và tồn tại tới ngày nay. Nước Anh có lịch sử lâu dài hình thành từ thời kỳ phong kiến, tới nay vẫn không có thay đổi căn bản. Các đơn vị hành chính lãnh thổ Liên Xô, được xác lập sau đại chiến thế giới lần thứ hai, nước Nga sau khi Liên Xô sụp đổ cũng tiến hành điều chỉnh, phân chia lại một số đơn vị hành chính lãnh thổ của mình.

Như vậy, việc thay đổi, xác lập đơn vị lãnh thổ, khi có chuyển biến của những cuộc cách mạng xã hội sâu sắc, để phục vụ cho sự cai quản của nhà nước. Yếu tố lịch sử luôn có giá trị của nó, điều này cũng cần được khẳng định và phải được tôn trọng khi xác lập hay tái thành lập những đơn vị hành chính - lãnh thổ quốc gia.

3. Sự ảnh hưởng của cấu trúc nhà nước quyết định thủ tục, trình tự xác lập, thay đổi đơn vị hành chính - lãnh thổ

Trình tự, thủ tục xác lập, thay đổi, tái thành lập đơn vị hành chính - lãnh thổ ở các quốc gia trên thế giới cũng rất khác nhau, phân biệt giữa nhà nước đơn nhất và nhà nước liên bang.

Đối với nhà nước đơn nhất như Pháp, Italia, Anh quốc việc thiết lập, thay đổi đơn vị hành chính - lãnh thổ đều do trung ương quyết định, còn đối với các quốc gia có cấu trúc liên bang, như Mỹ chẳng hạn - do các chủ thể liên bang quyết định, nhưng có sự tham gia của chính quyền địa phương. Khi có sự thay đổi người ta thường áp dụng rộng rãi hình thức trưng cầu ý dân. Việc thành lập mới, tái lập những đơn vị hành chính lãnh thổ mới (xã, thôn, khu) bao giờ cũng do cơ quan quyền lực của Bang quyết

định, còn việc thay đổi ranh giới lãnh thổ các đơn vị hành chính - lãnh thổ lại bằng các quyết định hành chính. Bên cạnh các đơn vị hành chính (xã, huyện, công xã hay tên gọi khác, nhiều nước còn thành lập các đơn vị hành chính liên xã, liên huyện).

Địa vị pháp lý của các đơn vị hành chính - lãnh thổ các quốc gia cũng rất khác nhau, không nước nào giống nước nào. Thông thường chính quyền cấp dưới trực thuộc cấp trên như ở Pháp, Italia, Đức, cơ quan hành chính cấp trên kiểm tra cơ quan quyền lực cấp dưới, còn ở Anh lại hoàn toàn độc lập trong khuôn khổ thẩm quyền của mình đã được pháp luật quy định, không chịu sự kiểm tra của cấp trên.

Về cấp đơn vị hành chính lãnh thổ các nước cũng rất đa dạng: hai cấp, ba cấp, thậm chí đến 4 cấp, tùy từng quốc gia. Pháp có tới 5 cấp; Italia 3 cấp, Liên bang Đức - hai cấp, Bỉ - hai cấp. Theo truyền thống cấp nhỏ nhất ở Pháp và Italia là công xã, Đức - làng (cộng đồng dân cư nhỏ ở nông thôn); Anh - khu. Số lượng đơn vị hành chính cấp thấp nhất ở các nước rất nhiều. Pháp có trên 36.000 công xã; Italia - 8068. Liên bang Đức (chưa kể phần Đông Đức) có trên 15000 công xã [1]. Liên bang Nga cũng có đơn vị lãnh thổ cấp nhỏ nhất là làng và ở đó đều có các thiết chế chính quyền cả cơ quan đại diện và cơ quan hành chính.

Nhiều quốc gia trên thế giới tồn tại hai hệ thống quản lý ở địa phương, hình thành bằng hai con đường khác nhau: cơ quan quản lý - hành chính do trung ương bổ nhiệm và chi trực thuộc cơ quan này, được thiết lập theo chế độ tản quyền, chính quyền tự quản do dân bầu. Nhưng cả hai loại thiết chế này hoạt động phối hợp rất chặt chẽ với nhau tạo thành hệ thống quản lý và tự quản ở địa phương.

4. Phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ đáp ứng yêu cầu bảo đảm cho sự phát triển kinh tế - xã hội và quản lý của nhà nước

Vấn đề thiết lập các đơn vị hành chính - lãnh thổ xuất phát từ sự thay đổi dần từng

bước chức năng kinh tế - xã hội của nhà nước. Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội nên nhà nước qua các giai đoạn lịch sử đều tổ chức lại các đơn vị hành chính - lãnh thổ của mình.

Để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, việc thiết lập đơn vị mới quản lý ở địa phương có nhiều hình thức thực: Hình thức phổ biến nhất là mở rộng lãnh thổ của các đô thị lớn bằng cách sáp nhập một số đơn vị hành chính lãnh thổ lân cận vào đô thị; Hình thức thứ hai là: thành lập “liên hợp thành phố” ví dụ như “Liên hiệp Ca áp Briukhèn và liên huyện Phrăng Phuốc ở Cộng hòa Liên bang Đức. Việc thành lập “liên hiệp thành phố” làm xuất hiện những công xã mới (cộng đồng) gia nhập vào liên hiệp thành phố.

Bên cạnh đó, cũng cần nhận thấy trong lãnh thổ đô thị lớn của các quốc gia trên thế giới có rất nhiều đơn vị hành chính - lãnh thổ nhỏ: ví dụ ở Mỹ tại thành phố Chicagô có 1113; Nữ Uớc - 551. Do sự phát triển của đô thị và vùng cận đô thị đòi hỏi có sự thay đổi rất sâu sắc trong cơ cấu các cơ quan hành chính và phương pháp quản lý [1].

Các đơn vị hành chính - lãnh thổ ở nước ta cũng đã hình thành rất lâu đời, nhưng vì những lý do khác nhau mà các đơn vị hành chính - lãnh thổ đã bị thay đổi qua nhiều thời đại: thời kỳ phong kiến có những cuộc cải cách hành chính - phân chia, xác lập đơn vị hành chính - lãnh thổ, đến thời kỳ thuộc Pháp với chính sách chia để trị của thực dân pháp nên ở nước ta lại có những thay đổi về đơn vị hành chính - lãnh thổ; những thay đổi từ năm 1945 tới nay cũng rất đáng kể: đến cuối năm 1946 cả nước có 69 đơn vị hành chính tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Để đáp ứng yêu cầu của công cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp xâm lược, cả nước phân thành 12 phân khu, mỗi khu gồm một số tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, khu 1 có 8 tỉnh, khu 2 có 5, khu 3 có 6, khu 4 có 5, khu 5 có 6, khu 6 có 6, khu 7 có 7, khu 8 có 7, khu 9 có 10, khu 11 Thủ đô Hà Nội, khu 12 có 6 tỉnh). Khu không phải là đơn vị hành chính - lãnh thổ,

mà thực chất chỉ là “đơn vị lãnh thổ” phục vụ cho kháng chiến kiến quốc, đây thực chất là cách tổ chức bộ máy điều hành trong chiến tranh, chia đất nước thành các khu để điều hành, quản lý, chỉ huy trong kháng chiến. Do đó, về thực chất khu chỉ là đơn vị chỉ huy điều hành trong chiến tranh.

Sau kháng chiến chống thực dân Pháp, đất nước tạm thời chia thành hai miền Bắc, Nam. Miền Bắc dưới chính thể Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có 31 tỉnh, miền Nam dưới chính thể Việt Nam Cộng hòa có đô thành Sài Gòn và 41 tỉnh.

Năm 1975 với Đại thắng mùa xuân, đất nước thống nhất - sự kiện trọng đại lớn lao của cả dân tộc, mở ra một kỷ nguyên mới độc lập dân tộc và thống nhất đất nước, đi lên xã hội chủ nghĩa. Điều này cũng đã tác động trực tiếp tới việc thiết lập các đơn vị hành chính - lãnh thổ.

Năm 1976, với tư duy hình thành các vùng kinh tế - kỹ thuật “làm ăn lớn xã hội chủ nghĩa”, theo tinh thần Nghị quyết số 245 của Bộ chính trị Ban chấp hành Trung ương khoá IX, ngày 20 - 9 - 1975 “về bỏ khu, nhập tỉnh” ở nước ta diễn ra quá trình nhập các tỉnh, các huyện, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh và huyện với mục đích nhằm “xây dựng các tỉnh thành những đơn vị kinh tế, kế hoạch và đơn vị hành chính có khả năng giải quyết đến mức cao nhất những yêu cầu đầy mạnh sản xuất, tổ chức đời sống vật chất, văn hóa của nhân dân, về củng cố quốc phòng, bảo vệ trị an và có khả năng đóng góp tốt nhất vào sự nghiệp chung của cả nước; đồng thời cũng giảm bớt cấp trung gian, giảm bớt đầu mối trực thuộc trung ương”. Nhưng do trình độ quản lý yếu kém của bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương vì vừa thoát ra khỏi chiến tranh, cộng với tình trạng cục bộ địa phương, sự tranh giành quyền lực xảy ra ở những nơi nhập tỉnh, nhập huyện, sự phát triển không đồng đều của các trung tâm kinh tế - văn hóa, xã hội trên địa bàn của tỉnh, huyện, dẫn đến sự nghi kỵ trong nhân dân, trong cán bộ, công chức, tình trạng “một

người làm quan, cả họ được nhờ” lại nổi lên trong thực tiễn đời sống nhà nước, nên đến cuối những năm 80 đầu những năm 90 của thế kỷ XX lại bắt đầu xu hướng tách tỉnh, tách huyện với nguyên tắc là quay về đơn vị hành chính - lãnh thổ ban đầu trước khi nhập tỉnh, nhập huyện.

Như vậy, nhập tỉnh, nhập huyện được luận giải là một nhu cầu cho phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, nhưng chính nó lại trở thành một chủ trương đã làm phá vỡ yếu tố truyền thống văn hóa lâu đời. Chính vì lẽ đó lại phải tách tỉnh, tách huyện, khi xu hướng tách tỉnh, tách huyện đã trở thành một nhu cầu bức xúc của các địa phương bị nhập tỉnh, nhập huyện và gây sức ép mạnh lên các cơ quan nhà nước ở trung ương, năm 1992 Quốc hội ra nghị quyết giữ nguyên hiện trạng 53 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Nhưng nghị quyết này không được thực hiện trên thực tế, việc chia tách tỉnh vẫn diễn ra, sau 10 năm, số đơn vị lãnh thổ cấp tỉnh lên đến 64 đơn vị, gần như mỗi năm tăng thêm một tỉnh (hiện nay có 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Hà Tây hợp nhất với Hà Nội)).

Thực tiễn là người chứng minh về sự đúng đắn của nhập tỉnh, chia tách tỉnh, tách huyện. Thực tiễn cho thấy việc nhập tỉnh, nhập huyện trước đây đã không mang lại hiệu quả như mong muốn và đã gây ra lãng phí nhiều tiềm năng và cả tiềm năng con người. Nhưng khi tách tỉnh thì tiềm năng đó lại được khai thác, sử dụng có hiệu quả hơn, các tỉnh được tách ra đều có những phát triển về mọi mặt kinh tế - xã hội. Nhưng từ góc nhìn quản lý cũng phải nhận thấy một điều là với số lượng đơn vị hành chính tỉnh, có thể nói là quá nhiều như ở nước ta hiện nay cũng làm chia cắt lãnh thổ quốc gia với diện tích không lớn thành những phần, cộng với sự phân cấp đồng đều cho các đơn vị hành chính - lãnh thổ cùng cấp lại dẫn đến tình trạng manh mún trong phát triển công nghiệp, du lịch, thương mại (ở đâu cũng có những khu công nghiệp, khu du lịch, khu sân golf và, v.v...). Do đó, không vì sự phát triển trước mắt mà cứ chia, tách tỉnh mãi. Chính sự tồn tại nhiều các đơn vị

hành chính lãnh thổ tất yếu sẽ dẫn đến sự hình thành một cách tự nhiên những thiết chế chính thức, hay không chính thức quản lý liên tỉnh.

Tỉnh là đơn vị lãnh thổ phải có một không gian đủ để phát triển kinh tế - văn hóa tùy theo tiềm năng, thế mạnh của từng tỉnh. Nhưng với số lượng tỉnh hiện nay thì không gian cho phát triển kinh tế, đặc biệt là công nghiệp ở một số tỉnh lại không thực sự tương ứng, tình trạng dùng đất nông nghiệp ở các tỉnh đồng bằng để làm khu công nghiệp đã làm lãng phí bao tiềm năng đất đai, công sức của nhiều thế hệ những con người. Vì vậy, cần có chiến lược hình thành những khu công nghiệp liên tỉnh, chứ không nhất thiết tỉnh nào cũng hình thành những khu công nghiệp riêng rẽ với diện tích quá nhỏ như hiện nay. Đặc biệt ở những tỉnh đồng bằng Bắc bộ.

Bên cạnh xu hướng nhập tỉnh, nhập huyện, tách tỉnh, tách huyện cũng cần phải thấy một xu hướng là: khi quá trình nhập tỉnh, nhập huyện diễn ra là quá trình tăng số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Điều này diễn ra bởi quan niệm chuyên môn hóa quản lý đối với ngành, lĩnh vực, khi hình thành một ngành kinh tế - kỹ thuật là phải có cơ quan chủ quản để quản lý. Nhưng khi tách tỉnh thì số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ lại giảm xuống. Điều này diễn ra như một quy luật đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền thì chức năng quản lý ngành, lĩnh vực của các cơ quan nhà nước đã thay đổi, không trực tiếp can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, không còn vai trò là những cơ quan chủ quản ra các mệnh lệnh cho các doanh nghiệp, chức năng chủ yếu là xây dựng chiến lược, chính sách, thể chế và kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện. Các doanh nghiệp tự do kinh doanh theo các quy luật kinh tế thị trường, trong khuôn khổ thể chế, pháp luật. Còn các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương tập trung quản lý về mặt hành chính đối với mọi quá trình diễn ra trên lãnh thổ, tổ chức đời sống dân cư trên lãnh thổ, dẫn dắt các quá trình kinh tế - xã hội theo định hướng phát triển nhất định. Hành chính địa

phương là những cơ quan tổ chức thực hiện mọi chính sách, thể chế, triển khai xuống dân cư và hỗ trợ cho sự phát triển của dân cư. Đây là điều cần phải ý thức được một cách đầy đủ khi phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ.

Như vậy, việc xác lập đơn vị hành chính phải tính đến yếu tố truyền thống, lịch sử, văn hóa, tính đến đặc thù của từng đơn vị lãnh thổ, đơn vị lãnh thổ tự nhiên, đơn vị lãnh thổ nhân tạo và phải bảo đảm cho sự phát triển kinh tế văn hóa, xã hội và sự quản lý thống nhất của nhà nước.

5. Xu hướng hình thành đơn vị hành chính - lãnh thổ mới

Sự hình thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ mới diễn ra ở hầu hết các quốc gia nhiều hay ít tùy thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội, điều kiện tự nhiên thiên nhiên, sự phát triển dân cư. Trong điều kiện ở nước ta do công nghiệp, thương mại, du lịch kém phát triển, chủ yếu dân cư sống và bằng nghề nông, nên luôn có những làn sóng di cư: di cư có tổ chức, di cư tự do. Di cư từ miền Bắc vào Nam, di cư từ đồng bằng đến miền núi phía Bắc, Tây nguyên. Dù di cư có tổ chức, hay di cư tự do thì nhà nước cũng đều phải đứng ra tổ chức đời sống cho dân cư. Chính sự di cư này là tiền đề cho sự hình thành các đơn vị hành chính lãnh thổ mới ở cấp cơ sở - cấp xã, huyện, thậm chí là một tỉnh. Đây là một nhu cầu cần thiết của cuộc sống vì ở đâu có dân thì ở đó phải có chính quyền để quản lý, tổ chức đời sống dân cư. Nhưng quy mô của một xã, một huyện ở các vùng miền là rất khác nhau về số dân trên địa bàn, điều kiện lãnh thổ, tự nhiên thiên nhiên nên có quy định số dân tối thiểu của một xã, huyện. Nhưng điều đó không có nghĩa là số dân cứ nhiều lên lại phải tách xã, tách huyện, mà điều này còn tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên lãnh thổ và diện tích lãnh thổ.

Như vậy, để hình thành một đơn vị lãnh thổ mới đều phải thỏa mãn các điều kiện tiên quyết sau: số dân của một xã, một huyện, một tỉnh;

diện tích lãnh thổ cho một đơn vị lãnh thổ đó và tiềm năng ở đó có thể khai thác được để bảo đảm đời sống dân cư sinh sống. Chúng ta đã có các quy định, nhưng không vì thế mà cứ khi có đủ dân số lại tiếp tục tách huyện, tách tỉnh, lập nên những đơn vị hành chính mới.

Bên cạnh đó, một xu hướng khác cũng diễn ra, đó là quá trình đô thị hóa, do sự phát triển công nghiệp, thương mại và du lịch lại có một xu hướng là dân cư nông thôn chuyển ra đô thị để làm ăn, sinh sống. Người nông thôn "sâm thực" sống đan xen với dân cư đô thị, hoặc hình thành những điểm dân cư đô thị mới, từ đây lại làm nảy sinh nhu cầu quản lý dân cư ở các điểm dân cư đô thị này. Việc quản lý này có thể do chính quyền đã có vốn quản lý phần đất đai khu đô thị mới hoặc là giao cho bộ máy chính quyền đô thị mới được thành lập, thường là cấp thấp nhất - phường.

Về tiêu chuẩn đô thị các loại: Loại I, loại II, loại III, loại IV... đã được ấn định trong cách phân loại đô thị ở nước ta. Nhưng vấn đề đặt ra là có hợp lý hay không hợp lý. Thực ra là rất mâu thuẫn ở nước ta hiện nay có những thành phố trực thuộc trung ương có cả không gian là một vùng nông thôn, miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa. Nhiều quốc gia trên thế giới người ta chia đô thị thành từng vùng (quận) với không gian rộng gấp nhiều lần so với nước ta mà việc quản lý đô thị vẫn được bảo đảm sự quản lý thống nhất phù hợp với đời sống đô thị. Phải chăng lối sống, tư tưởng tiểu nông đã ảnh hưởng đến cả việc xác lập các đơn vị hành chính cấp quận trong đô thị ở nước ta hiện nay. Việc thành lập nhiều quận trong một đô thị như ở nước ta hiện nay đã làm chia cắt đời sống đô thị thành các mảng nhỏ, làm cho mọi hoạt động quản lý nhà nước ở đây rất tản mạn thiếu tập trung thống nhất, đặc biệt là quy hoạch đô thị. Chính điều này đã làm cho những đô thị lớn nước ta trông rất lộn xộn về quy hoạch đô thị. Như vậy, đô thị phải có một không gian thống nhất, với tầm nhìn quy hoạch cho toàn đô thị chứ không phải là từng quận như hiện nay. Đơn vị hành chính - lãnh thổ phường cũng hình thành khá sớm và là đơn vị hành chính tự nhiên - hình thành do nhu

cầu của sản xuất, đặc biệt ở những đô thị cổ (những phường ở trung tâm Hà Nội là một điển hình), nhưng do sự phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội và sự biến động của cư dân đô thị mà hình thành nên những đơn vị phường mới. Vậy cũng khó ấn định được lượng dân cư để thành lập phường mới một cách tuyệt đối.

Do quá trình đô thị hoá diễn ra ở nước ta khá nhanh trong thời kỳ “công nghiệp hóa và hiện đại hóa” đã dẫn đến một thực tiễn “biến huyện thành quận” và “biến xã thành phường” thì đơn vị hành chính phường và quận loại này lại có diện tích khá lớn so với quận nội thành truyền thống, nhưng số dân lại ít hơn nhiều, nhưng việc di dân từ nội thành ra ngoại thành lại như một làn sóng, làm cho dân cư đông dần. Quá trình đó đã làm phá vỡ kết cấu làng - xã. Tình trạng tội phạm, tệ nạn xã hội gia tăng tới mức khó quản lý, kiểm soát nổi như hiện nay cũng cần được tính toán đến khi xác lập các đơn vị hành chính phường. Vì vậy, nhiều những đơn

vị hành chính cơ sở - phường hình thành để quản lý về hành chính đô thị.

Tóm lại, vấn đề phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ là một phần của tổ chức nhà nước, tùy thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau: yếu tố lịch sử, truyền thống, sự phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm sự quản lý của nhà nước do đó cần phải được tổ chức dựa trên những căn cứ khoa học và thực tiễn một cách xác đáng và bảo đảm sự ổn định lâu dài, đặc biệt đối với đơn vị hành chính - lãnh thổ cấp tỉnh, cấp huyện, còn đơn vị hành chính - lãnh thổ - phường, xã thường xuyên thay đổi, gia tăng. Điều này diễn ra để đáp ứng nhu cầu thực tiễn, nhu cầu tự nhiên của đời sống xã hội và đời sống nhà nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] A.A. Tranin, *Tổ chức hành chính - lãnh thổ nhà nước tư sản*, NXB Khoa học, M. 1984.

Some issues on division of territorial-administrative units

Pham Hong Thai

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

Organization of national territory is a broad term which includes the aspect of division of territorial-administrative units. Division of territorial-administrative units is a deciding factor in the economic-social development and organization of state apparatus at local levels, as well as the relation between central and local governments. Based on this observation, the author analyses five main following aspects: The role of territorial-administrative organization; respect the historical development of establishment of territorial-administrative units; the deciding role of state structure on procedures and order in establishing and changing territorial-administrative units; ensuring the the economic-social development and state management and trends towards the establishment of new the economic-social units.