

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở PHÁP VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN SON BÁCH *

Tóm tắt: Quản trị địa phương là một trong những vấn đề chính trong các cuộc cải cách quản trị quốc gia ở các nước trên thế giới và Việt Nam cũng không ngoại lệ. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã và đang đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong quá trình đổi mới, việc nghiên cứu và tiếp thu kinh nghiệm từ quản trị địa phương các quốc gia trên thế giới là một hướng đi cần thiết. Bài viết phân tích mô hình chính quyền địa phương của nước Cộng hoà Pháp, từ đó đề xuất một số quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện hơn tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay.

Từ khoá: Chính quyền địa phương; đơn vị hành chính lãnh thổ; Cộng hoà Pháp

Nhận bài: 23/10/2023

Hoàn thành biên tập: 29/02/2024

Duyệt đăng: 29/02/2024

THE LOCAL GOVERNMENT MODEL OF THE FRENCH REPUBLIC AND SUGGESTIONS FOR VIETNAM

Abstract: Until now, the issues of local governance have always been one of the major topics in the national reforms of many countries around the world, and Vietnam is no exception. In recent years, Vietnam has been renovating the organisational and operational model of local governments, aiming for a lean structure with more efficient and effective operations. During the reform process, researching what other countries have been doing and acquiring their experiences is indispensable. This article analyses the local government model of the French Republic, thereby proposing some suggestions to improve the organisation and operations of local government in Vietnam under current conditions.

Keywords: Local government; territorial administrative unit; French Republic

Received: 23 October 2023; Editing completed: 29 February 2024; Accepted for publication: 29 February 2024

Chính quyền địa phương của Pháp hoạt động dưới sự phân quyền và tổ chức rõ ràng, tuân thủ nguyên tắc tự quản địa phương. “Chính quyền địa phương” hay thuật ngữ chính xác hơn được nước Pháp sử dụng là “đơn vị hành chính lãnh thổ” (la collectivité territoriale) là các cơ quan công quyền của địa phương phân biệt với Nhà nước (có tính phi nhà nước). Ở Pháp có ba loại đơn vị

hành chính lãnh thổ là xã, tỉnh, vùng được điều chỉnh bởi Bộ luật chung về đơn vị hành chính lãnh thổ¹. Mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ đều có hội đồng tự quản có tư cách pháp nhân, được tự do thực hiện các thẩm quyền của mình theo luật định. Hệ thống quản trị

* Thạc sĩ, Trường Đại học Nha Trang
E-mail: bachns@ntu.edu.vn

¹ Bộ luật chung về đơn vị hành chính lãnh thổ (hiện hành) của Pháp (Code général des collectivités territoriales), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2023-07-27/, truy cập 13/02/2024.

địa phương của Pháp có tính điển hình, gọi là mô hình Pháp hay còn gọi là mô hình lục địa, được áp dụng bởi đa số các nước châu Âu, Mỹ Latinh, các nước nói tiếng Pháp ở châu Phi, Trung Đông và thậm chí Thái Lan². Việc tìm hiểu những đặc điểm của mô hình quản trị địa phương đã trở thành một trong những mô hình chung của thế giới thực sự cần thiết cho công cuộc cải cách quản trị địa phương ở nước ta hiện nay. Trong khuôn khổ nội dung bài viết, tác giả không đề cập tổ chức chính quyền địa phương ở những đơn vị hành chính lãnh thổ có quy chế đặc thù (Paris, Lyon, Marseille), ở những tổ chức liên xã, liên tỉnh, liên vùng và những đơn vị hành chính lãnh thổ hải ngoại của Pháp.

1. Quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp nước Pháp

Ở nước Cộng hoà Pháp, thẩm quyền của địa phương được quy định tại Điều 72 Hiến pháp năm 1958 (sửa đổi, bổ sung năm 2003, sau đây gọi tắt là Hiến pháp 1958³), theo đó, các đơn vị hành chính lãnh thổ của nước Cộng hoà Pháp bao gồm các xã (les communes), các tỉnh (les départements), các vùng (les régions), các đơn vị hành chính đặc biệt và các đơn vị hành chính hải ngoại.

Các đơn vị hành chính lãnh thổ có thiên hướng đưa ra những quyết định đối với tất cả những thẩm quyền có thể thực hiện tốt nhất ở cấp của họ. Trong những điều kiện được luật quy định, những đơn vị hành chính này tự quản lý một cách tự do thông qua các hội đồng được bầu ra và có quyền đặt quy chế để thực hiện những thẩm quyền của họ.

Thậm chí, trong một số điều kiện do luật định, các đơn vị hành chính lãnh thổ hoặc nhóm của họ có thể “vi phạm” một cách thử nghiệm trong một thời gian giới hạn một số quy định của pháp luật hoặc quy chế chi phối việc thực hiện quyền hạn của họ.

Không đơn vị hành chính lãnh thổ nào có thể thực hiện việc giám hộ với một đơn vị hành chính lãnh thổ khác. Tuy nhiên, các đơn vị hành chính lãnh thổ có thể liên kết với nhau khi thực thi những thẩm quyền đòi hỏi sự hợp tác của nhiều đơn vị hành chính lãnh thổ.

Trong các đơn vị hành chính lãnh thổ có sự hiện diện của đại diện của Nhà nước (chính quyền trung ương) là một thành viên của Chính phủ, chịu trách nhiệm về lợi ích quốc gia, về sự kiểm soát hành chính và về sự tuân thủ pháp luật của các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Về ngân sách của các địa phương, Điều 72-2 Hiến pháp 1958 quy định các đơn vị hành chính lãnh thổ được tự do tạo ra các nguồn thu ngân sách trong những điều kiện quy định bởi luật. Nghĩa là họ có thể ấn định cơ sở đánh thuế và tỉ suất thu thuế trong giới hạn quy định bởi luật. Họ có thể nhận được

² Đào Bảo Ngọc (2018), *Quản trị địa phương ở các nước châu Âu - Nghiên cứu trường hợp Anh, Pháp, Đức và việc tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 3.

³ Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958 (sửa đổi, bổ sung năm 2003), https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579, truy cập 13/10/2023.

tất cả hoặc một phần số tiền thu được từ việc đánh thuế.

Ngoài ra, bất kì sự chuyển giao thẩm quyền nào từ Nhà nước đến các đơn vị hành chính lãnh thổ đều phải đi kèm với việc phân bổ tài chính tương ứng cho việc thực hiện những thẩm quyền đó. Bất kì sự thiết lập hoặc mở rộng thẩm quyền nào làm tăng khoản chi của các đơn vị hành chính lãnh thổ đều phải đi kèm với việc bù đắp tài chính được quy định bởi luật.

Qua những quy định tại Điều 72 và Điều 72-2 Hiến pháp năm 1958, có thể thấy được chính quyền địa phương của nước Cộng hoà Pháp có những đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, chính quyền địa phương tồn tại độc lập trước pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật về những hoạt động của mình, không phụ thuộc vào chính quyền trung ương. Ngoài ra, giữa các địa phương của Pháp cũng không tồn tại thứ bậc hành chính, không địa phương nào có thể can thiệp, giám hộ công việc của địa phương khác trừ trường hợp các địa phương kết hợp với nhau nhằm thực hiện những công việc chung. Mỗi chính quyền địa phương có những thẩm quyền riêng, có thể giải quyết các công việc của địa phương một cách tự do trong khuôn khổ những thẩm quyền đã được quy định trong luật mà chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương khác không thể can dự. Hiến pháp 1958 không liệt kê những thẩm quyền của địa phương nhưng nhấn mạnh các địa phương có thể đưa ra quyết định để giải quyết những công việc có thể thực hiện tốt nhất ở cấp của

chính quyền địa phương đó và những công việc này được thực hiện thông qua hội đồng được bầu ra bởi nhân dân địa phương. Thậm chí, Hiến pháp còn quy định, trong một số điều kiện, địa phương còn có thể “vi phạm” các quy định của pháp luật có ảnh hưởng đến việc thực hiện thẩm quyền của địa phương. Có thể lấy một ví dụ để cụ thể hơn quy định này của Hiến pháp: Nghị định số 2017-1845⁴ ban hành ngày 29/12/2017 cho phép (theo cách thử nghiệm và trong thời gian 2 năm kể từ ngày ban hành) các tỉnh trưởng của một số tỉnh có thể đưa ra các quyết định không theo quy định thuộc thẩm quyền của mình trong các vấn đề sau: 1) trợ cấp, hỗ trợ tài chính và các chương trình hỗ trợ các tổ chức kinh tế, các hiệp hội và các đơn vị hành chính địa phương; 2) quy hoạch lãnh thổ và chính sách của thành phố; 3) môi trường, nông nghiệp và rừng; 4) xây dựng, nhà ở, quy hoạch đô thị; 5) việc làm, hoạt động kinh tế; 6) bảo tồn và nâng cao di sản văn hoá; 7) các hoạt động thể thao, giáo dục xã hội và liên kết. Việc đưa ra quyết định không theo thẩm quyền này phải phù hợp với các điều kiện: vì lợi ích chung và hoàn cảnh địa phương; có tác dụng đơn giản hoá thủ tục hành chính hoặc tạo điều kiện cho việc tiếp cận nguồn hỗ trợ công; phù hợp với các cam kết châu Âu và thế giới của Pháp; không làm tổn hại đến lợi ích quốc phòng hoặc an ninh của con người và tài sản, và không làm tổn

⁴ Nghị định 2017-1845 về việc thử nghiệm trên lãnh thổ về quyền miễn trừ của tỉnh trưởng, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036340460>, truy cập 13/10/2023.

hại đến mục tiêu theo đuổi của các quy định bị vi phạm.

Thứ hai, mô hình mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương của Pháp là mô hình kết hợp phân quyền và tản quyền. Theo những phân tích ở trên, mô hình chính quyền địa phương của pháp là hình thức tự quản địa phương, đây là đặc trưng của mô hình phân quyền. Chính quyền trung ương Pháp giám sát tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương thông qua thiết chế tản quyền đặt ở địa phương. Thiết chế tản quyền là đại diện cho chính quyền trung ương, là thành viên của Chính phủ được điều động về các địa phương để thực hiện cơ chế giám sát chính quyền địa phương. Theo Hiến pháp, các đại diện của trung ương đặt ở địa phương có ba nhiệm vụ là: đảm bảo hoạt động của địa phương phù hợp với lợi ích chung của quốc gia, kiểm soát hành chính giữa trung ương và địa phương, và đảm bảo sự hợp pháp trong hoạt động của địa phương.

Thứ ba, ngân sách của địa phương là riêng biệt so với ngân sách trung ương. Hiến pháp quy định các địa phương có quyền tự do thu thuế, tự do quy định các cơ sở thu thuế và tự do đặt ra tỉ suất đánh thuế trong giới hạn luật định. Ngoài ra, khi trung ương phân quyền cho địa phương còn phải phân bổ nguồn lực về tài chính đảm bảo cho việc địa phương có thể thực hiện được thẩm quyền đó. Việc thiết lập lại hoặc mở rộng thẩm quyền của các địa phương nếu làm phát sinh khoản chi của địa phương cũng phải được bù đắp trên cơ sở các nguồn thu được

pháp luật quy định. Từ các quy định của Hiến pháp, ngân sách của các đơn vị hành chính lãnh thổ Pháp đến từ việc thu thuế tại địa phương và nguồn trợ cấp từ ngân sách trung ương. Hiện nay, các đơn vị hành chính lãnh thổ nhận được ba nguồn trợ cấp từ ngân sách trung ương: 1) Các khoản trợ cấp cho hoạt động mà chính quyền địa phương được tự do sử dụng. Chính quyền địa phương sử dụng nguồn ngân sách này để chi trả cho những hoạt động thông thường; 2) Các khoản trợ cấp trang thiết bị và cơ sở hạ tầng cho một số địa phương nhất định; 3) Các khoản tài trợ “bù trừ” được chuyển kèm theo sự chuyển giao thẩm quyền cho chính quyền địa phương. Khoản trợ cấp này được gọi là “trợ cấp phân quyền”. Thông qua các khoản trợ cấp kể trên, nhà nước đóng vai trò là chủ thể điều chỉnh sự bất bình đẳng giữa các địa phương vì các khoản hỗ trợ được phân bổ công bằng, hợp lý giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ. Điều đặc biệt cần phải nói đến nữa là ở Pháp, Nhà nước còn là “người nộp thuế đầu tiên cho địa phương” bởi vì khi Nghị viện biểu quyết về việc miễn hoặc giảm thuế áp dụng cho toàn bộ lãnh thổ quốc gia thì chính Nhà nước là người phải “nộp” cho địa phương khoản tiền thuế “bị mất”. Nhà nước cũng là người chịu trách nhiệm về các “khoản nợ khó đòi” của địa phương, nghĩa là Nhà nước phải trả cho địa phương các khoản thuế mà người dân địa phương không nộp⁵.

⁵ L'institut Montaigne (2020), *Tout savoir sur le budget d'une commune*, <https://www.institutmontaigne.org/municipales-2020/tout-savoir-sur-le-budget-dune-commune/>, truy cập 14/10/2023

2. Các cấp chính quyền địa phương của Pháp

Theo số liệu thống kê, tính đến năm 2021, ở Pháp có 34.965 đơn vị hành chính cấp xã, 101 đơn vị hành chính cấp tỉnh (trong đó có 96 tỉnh trong lục địa nước Pháp và 5 tỉnh ở lãnh thổ hải ngoại; 5 tỉnh ở hải ngoại này vừa là đơn vị hành chính cấp tỉnh, vừa là đơn vị hành chính cấp vùng), 18 đơn vị hành chính cấp vùng (trong đó có 13 vùng trong lục địa nước Pháp và 5 vùng hải ngoại)⁶.

2.1. Đơn vị hành chính cấp xã

Đây là loại đơn vị hành chính cổ xưa nhất của Pháp. Các xã có nguồn gốc xa xưa là quần thể dân cư tự nhiên, tồn tại từ lâu đời. Một xã được hình thành bởi sự hợp lại của những người dân có nơi ở gần nhau, có lợi ích chung và họ cảm thấy hữu ích khi hình thành sự liên kết giữa họ. Đó là sự kết hợp tự nhiên quyết định sự tồn tại và ấn định ranh giới của một xã⁷. Pháp luôn muốn duy trì những di sản văn hoá, lịch sử, tinh thần của cộng đồng. Chính vì vậy, việc phân chia đơn vị hành chính cấp xã không dựa trên căn cứ can thiệp của Nhà nước mà Nhà nước chỉ thừa nhận sự tồn tại, hiện trạng vốn có của các xã. Cũng vì thế, các tiêu chí về dân số, diện tích hoặc kinh tế không ảnh hưởng đến việc phân chia đơn vị hành chính cấp xã. Trong số 34.965 xã ở Pháp hiện nay, số

lượng dân cư cũng như trình độ phát triển kinh tế, xã hội giữa các xã là rất khác biệt. Theo thống kê, tính đến tháng 01/2021, có 889 xã có dân số ít hơn 50 người nhưng cũng có những xã có dân số lên đến hơn 300.000 người, trong đó xã có dân số cao nhất là Paris với 2.175.601 người⁸. Như vậy, có thể thấy, vì thừa nhận xã trên cơ sở sự hiện diện sẵn có nên ở Pháp có nhiều xã có quy mô rất nhỏ nhưng cũng có những thành phố rất lớn như Paris nhưng vẫn có quy chế pháp lý như một xã. Ngoài ra, vì có nhiều xã có quy mô rất nhỏ, kể cả về dân số cũng như diện tích, không đủ nguồn lực để thực hiện những dịch vụ công đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương, mà việc sáp nhập các xã lại không nhận được sự ủng hộ từ chính địa phương vì mong muốn bảo tồn truyền thống và bản sắc lâu đời của xã, nên các tổ chức liên xã đã ra đời. Sự ra đời của các tổ chức liên xã cho phép bảo tồn nguyên vẹn vị thế của chính quyền xã nhưng vẫn có một pháp nhân để thực hiện những thẩm quyền hay nhiệm vụ đòi hỏi nguồn lực lớn hay sự tập trung trên địa bàn lãnh thổ⁹.

Theo Phần II Bộ luật chung về các đơn vị hành chính lãnh thổ (Điều L2111-1 – L2581-1)¹⁰ thì chính quyền cấp xã bao gồm

⁶ Số liệu thống kê năm 2021 về đơn vị hành chính lãnh thổ của Bộ liên kết lãnh thổ, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2021/Colloc%20en%20chiffres/CL_en_chiffres_2021.pdf, truy cập 14/10/2023.

⁷ Báo cáo của Thượng nghị sĩ Mathieu DARNAUD, 2018, <http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-1101.pdf>, tr. 15, truy cập 14/10/2023

⁸ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (2021), *Les collectivités locales en chiffres*, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2021/Colloc%20en%20chiffres/CL_en_chiffres_2021.pdf, tr. 20 - 22, truy cập 14/10/2023.

⁹ Nguyễn Hoàng Anh (2019), “Tổ chức đơn vị hành chính ở Cộng hoà Pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9(395), tr. 60 - 64.

¹⁰ Phần II (Xã), Bộ luật chung về đơn vị hành chính

hội đồng xã, xã trưởng¹¹ và một hoặc nhiều phụ tá (không vượt quá 30% thành viên hội đồng). Xã trưởng là người đứng đầu hội đồng xã, dưới xã trưởng là các phụ tá và các uỷ viên của hội đồng. Tuỳ theo quy mô của xã mà số lượng thành viên của hội đồng xã là khác nhau, từ 7 thành viên đối với xã có quy mô dân số dưới 100 dân cư đến 69 thành viên đối với xã có quy mô dân số từ 300.000 dân cư trở lên.

Hội đồng xã được bầu theo phương thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp và có nhiệm kỳ là 6 năm. Hội đồng xã hoạt động theo chế độ hội nghị, họp ít nhất một lần một quý và xã trưởng là người triệu tập cuộc họp. Các cuộc họp của hội đồng xã là công khai, trừ trường hợp theo yêu cầu của ba thành viên hoặc của chủ tịch hội đồng, hội đồng xã sẽ biểu quyết họp kín. Bất kỳ ai cũng có thể yêu cầu thông báo về biên bản các cuộc họp của hội đồng xã, về ngân sách, về tài khoản của xã và về các nghị quyết của hội đồng xã. Hội đồng xã có thể thành lập các uỷ ban chịu trách nhiệm nghiên cứu các vấn đề được trình đến hội đồng bởi chính quyền hoặc bởi các thành viên của hội đồng. Các thành viên của hội đồng xã bắt buộc phải tham gia một khoá đào tạo phù hợp với chức năng của từng người ngay trong năm đầu tiên của nhiệm kỳ hội đồng.

lãnh thổ Pháp, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006116628/#LEGISCTA000006116628, truy cập 14/10/2023.

¹¹ Một số tài liệu dịch là hội đồng thành phố và thị trưởng. Trong bài viết, tác giả đã dịch từ “Commune” là xã, vì vậy sẽ sử dụng khái niệm “hội đồng xã” và “xã trưởng” để thống nhất.

Xã trưởng là người đứng đầu hội đồng xã như đã nói ở trên, được bầu ra bởi các thành viên của hội đồng, có chức năng điều hành công việc ở xã, chuẩn bị và thực hiện những nghị quyết của hội đồng xã.

Xã trưởng là người đứng đầu các dịch vụ của xã, là người nắm giữ quyền lực thứ bậc. Xã trưởng có quyền bổ nhiệm, đề bạt, trừng phạt hoặc sa thải các công chức của xã.

Xã trưởng cũng là người đại diện cho Nhà nước tại xã. Với chức năng này, xã trưởng quản lý hộ tịch, tổ chức bầu cử và có tư cách là một sĩ quan cảnh sát tư pháp. Xã trưởng còn là người nắm giữ quyền của một cảnh sát hành chính, với quyền này, xã trưởng có thể thực hiện mọi biện pháp cần thiết để ngăn chặn các hành vi vi phạm trật tự công cộng.

Có thể thấy, đối với các đơn vị hành chính cấp xã, xã trưởng vừa là người đứng đầu hội đồng dân cử địa phương, vừa có tính chất như một thiết chế tàn quyền, đó là người đại diện cho chính quyền trung ương tại địa phương. Sự kiêm nhiệm của xã trưởng có thể giải thích bởi số lượng quá lớn của các đơn vị hành chính cấp xã, vì vậy chính quyền trung ương không thể bố trí đại diện của Nhà nước ở mỗi xã. Điều này rất tốn kém (có đến 34.965 xã) và không cần thiết (có đến 889 xã có quy mô dân số ít hơn 50 người).

2.2. Đơn vị hành chính cấp tỉnh, vùng

Khác với xã là các đơn vị hành chính tự nhiên, đơn vị hành chính cấp tỉnh và vùng là đơn vị hành chính nhân tạo được Nhà nước sắp đặt theo nhu cầu quản lý. Cấp vùng và cấp tỉnh cùng nhau tạo thành cơ quan quản lý

lãnh thổ của Nhà nước, mỗi cấp có một vai trò khác nhau nhưng phụ thuộc vào nhau và hỗ trợ nhau trong việc thực hiện các chính sách vì lợi ích chung. Cấp vùng đảm bảo sự liên kết giữa các bộ, các chiến lược quốc gia, và quản lý cấp tỉnh trong việc thực hiện các công việc. Các cơ quan chỉ đạo vùng xác định các phương pháp thi hành các chỉ thị quốc gia tại vùng, thúc đẩy mạng lưới năng lực hiện có của vùng (năng lực ở cấp độ vùng và ở cấp độ tỉnh). Các cơ quan này phân bổ các phương tiện được cấp bởi các bộ. Cấp tỉnh là cấp thực hiện các chính sách công, tiếp xúc với người sử dụng chính sách công dưới sự quản lý của tỉnh trưởng¹².

- Tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp tỉnh

Cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp tỉnh được quy định trong Phần 3 (Điều L3111 - Điều L3665-2) Bộ Luật chung về đơn vị hành chính lãnh thổ¹³. Theo đó:

Trong mỗi tỉnh có một hội đồng tỉnh đại diện cho người dân trong tỉnh và các vùng lãnh thổ cấu thành. Để tiến hành bầu cử thành viên của hội đồng tỉnh, tỉnh được chia thành các “Tổng” (Canton). Tổng là khu vực bầu cử đóng vai trò là khuôn khổ cho việc bầu cử các hội đồng tỉnh. Tổng được phân

chia theo tiêu chí nhân khẩu học. Các tổng không nhất thiết phải được chia theo ranh giới các đơn vị hành chính lãnh thổ. Trong hầu hết các trường hợp, tổng bao gồm nhiều xã nhưng các tổng không phải lúc nào cũng được chia theo đúng ranh giới của các xã: ranh giới của tổng có thể cắt ngang qua lãnh thổ của các xã hoặc nằm bên trong một xã. Mỗi tổng bầu ra hai ứng viên ứng cử vào hội đồng tỉnh, hai ứng cử viên này có giới tính khác nhau¹⁴. Số lượng các tổng của mỗi tỉnh phải bằng nhau. Hội đồng tỉnh có nhiệm kỳ 6 năm. Khi một hội đồng tỉnh hoạt động không hiệu quả, Chính phủ có thể tuyên bố giải thể bằng nghị định đưa ra bởi Hội đồng Bộ trưởng và thông báo sự giải thể cho Nghị viện trong thời gian sớm nhất (tuy nhiên, việc giải thể chỉ có thể diễn ra trong những điều kiện được xác định nghiêm ngặt và một giai đoạn chuyển giao được tổ chức trong khi chờ đợi cuộc bầu cử hội đồng mới). Trong cuộc họp đầu tiên, hội đồng tỉnh bầu ra chủ tịch hội đồng, các phó chủ tịch và các thành viên khác của uỷ ban thường trực. Cuộc họp đầu tiên này được chủ trì bởi người lớn tuổi nhất của hội đồng và người trẻ tuổi nhất sẽ làm thư ký. Hội đồng tỉnh họp ít nhất một lần mỗi quý theo sự triệu tập của chủ tịch hội đồng. Ngoài ra, hội đồng tỉnh họp khi có yêu cầu của uỷ ban thường trực, hoặc yêu cầu của một phần ba thành viên hội đồng hoặc họp đột xuất khi có lệnh của cấp trên. Các cuộc họp của hội đồng tỉnh là công khai, trừ khi

¹² Chính quyền tỉnh Loiret, Dịch vụ công tại Loiret, Tổ chức lãnh thổ Nhà nước, tại trang web chính thức của Chính quyền tỉnh Loiret, <https://www.loiret.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Les-niveaux-regionale-et-departementale-de-l-administration-territoriale-de-l-Etat>, truy cập 14/10/2023.

¹³ Phần 3, Bộ luật chung về đơn vị hành chính lãnh thổ, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006135497/#LEGISCTA000006135497, truy cập 14/10/2024.

¹⁴ Định nghĩa “tổng” của Viện thống kê và nghiên cứu kinh tế quốc gia của Pháp, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1566>, truy cập 15/10/2023.

có yêu cầu của 5 thành viên hoặc của chủ tịch hội đồng, hội đồng tỉnh sẽ biểu quyết hợp kén. Chủ tịch hội đồng có tư cách của một cảnh sát, có quyền bắt hoặc trục xuất những cá nhân gây rối trật tự. Hội đồng tỉnh có thể thành lập các uỷ ban và chỉ định thành viên để uỷ quyền thực hiện một số quyền hạn của uỷ ban thường trực. Các thành viên của hội đồng tỉnh được đào tạo phù hợp với chức năng của họ. Việc đào tạo phải được tổ chức trong năm đầu tiên của nhiệm kì.

Trong mỗi tỉnh có đại diện của Nhà nước gọi là tỉnh trưởng. Tỉnh trưởng là đại diện trực tiếp của Thủ tướng và của từng bộ trưởng trong các tỉnh. Tỉnh trưởng thực hiện các chính sách của chính phủ tại tỉnh và chịu trách nhiệm về trật tự công cộng và an ninh trong tỉnh. Là người đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh, tỉnh trưởng có trụ sở làm việc và một tổng thư kí. Tỉnh trưởng chịu trách nhiệm kiểm soát các văn bản của chính quyền tỉnh. Trước đây, tỉnh trưởng là người đưa ra phán quyết đối với các văn bản của chính quyền tỉnh. Tuy nhiên, đến năm 1982, một đạo luật đã giới hạn thẩm quyền của tỉnh trưởng. Giờ đây, khi xét thấy một văn bản của chính quyền tỉnh không hợp pháp, tỉnh trưởng sẽ chuyển văn bản này đến toà án hành chính và thẩm phán toà mới là người có thẩm quyền tuyên bố văn bản trái pháp luật và ra quyết định huỷ bỏ.

Các văn bản của các cơ quan chức năng tỉnh sẽ có hiệu lực thi hành ngay khi được công bố và sau khi đã chuyển đến tỉnh trưởng. Các văn bản cần được chuyển đến cho tỉnh trưởng bao gồm:

+ Các nghị quyết của hội đồng tỉnh và

các quyết định của các cơ quan uỷ quyền của hội đồng tỉnh. Trừ các nghị quyết liên quan đến: biểu giá về phí đường bộ và bãi đậu xe; phân loại và phân cấp; lập quy hoạch đường và san lấp mặt bằng; sửa chữa và mở rộng đường thuộc tỉnh; tỉ lệ thăng tiến trong việc nâng ngạch công chức; sự gia nhập hoặc rời khỏi các trung tâm quản lí cũng như các thoả thuận liên quan đến những nhiệm vụ bổ sung có tính chất tùy chọn được giao cho các trung tâm quản lí.

+ Các quyết định theo quy chế và cá nhân của chủ tịch hội đồng tỉnh trong việc thi hành quyền của một cảnh sát, trừ các quyết định liên quan đến giao thông và đậu xe.

+ Các văn bản áp dụng luật của các cơ quan chức năng của tỉnh trong tất cả các lĩnh vực khác.

+ Các thoả thuận liên quan đến các khoản vay, các hợp đồng, các hiệp định khung với số tiền theo ngưỡng được xác định bằng nghị định; các hợp đồng với đối tác cũng như các hợp đồng nhượng quyền như sự uỷ quyền các dịch vụ công, sự uỷ quyền phát triển¹⁵.

+ Các quyết định cá nhân liên quan đến việc bổ nhiệm và tuyển dụng (bao gồm cả hợp đồng lao động và quyết định sa thải những viên chức không phải cơ hữu). Trừ

¹⁵ Uỷ quyền phát triển (La concession d'aménagement) là một hợp đồng theo đó Nhà nước hoặc Chính quyền địa phương nhượng quyền lại cho bất kì người nào có chức năng thực hiện các hoạt động phát triển theo ý nghĩa của Bộ luật quy hoạch đô thị như thực hiện một dự án đô thị; chính sách địa phương về nhà ở; tổ chức, duy trì, phát triển, hoặc tiếp nhận những hoạt động kinh tế... Xem tại: <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-concession-d-amenagement-r303.html>, truy cập 15/10/2023.

những quyết định được đưa ra để đáp ứng sự gia tăng nhân sự tạm thời (các trường hợp này được quy định trong một luật khác).

+ Lệnh trưng dụng kế toán của chủ tịch hội đồng tỉnh.

+ Các quyết định liên quan đến thực thi đặc quyền của quyền lực công, đưa ra bởi các công ti kinh tế hỗn hợp địa phương¹⁶ của tỉnh hoặc liên tỉnh.

Khi nhận được những văn bản nêu trên, tỉnh trưởng có quyền yêu cầu đối thoại bất kì lúc nào nếu cho rằng văn bản không hợp pháp. Tuy nhiên, tỉnh trưởng không có quyền phán quyết mà chỉ có thể chuyển tiếp những văn bản được cho rằng không hợp pháp đến toà án hành chính trong vòng hai tháng kể từ ngày đối thoại nhưng chỉ trong trường hợp yêu cầu đối thoại của tỉnh trưởng được đưa ra trong thời gian hai tháng tính từ ngày phát sinh hiệu lực của văn bản đó. Thẩm phán toà hành chính là người có thẩm quyền đưa ra phán quyết đình chỉ hoặc huỷ bỏ văn bản trái luật.

- Tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp vùng

Các vùng được quản lí bởi các hội đồng vùng được bầu cử theo hình thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp. Nhiệm kì của hội đồng vùng là 6 năm. Hội đồng vùng cũng có thể bị giải tán bởi Chính phủ trong trường hợp hoạt

động kém hiệu quả. Hoạt động của hội đồng vùng tương tự như hoạt động của hội đồng tỉnh. Tại cuộc họp đầu tiên, hội đồng bầu ra chủ tịch hội đồng vùng, các phó chủ tịch và các thành viên khác của uỷ ban thường trực. Hội đồng vùng giải quyết các công việc của vùng thông qua nghị quyết. Các cuộc họp của hội đồng vùng là công khai. Tuy nhiên, nếu có yêu cầu của 5 thành viên hoặc của chủ tịch hội đồng, hội đồng vùng có thể biểu quyết họp kín. Bất kì người nào cũng có quyền yêu cầu thông báo về nghị quyết của hội đồng vùng và biên bản của các cuộc họp công khai, cũng như nghị quyết của uỷ ban thường trực, ngân sách và những tài khoản của vùng. Tương tự như hội đồng tỉnh, sau khi bầu ra uỷ ban thường trực, hội đồng vùng có thể thành lập các uỷ ban của mình để uỷ quyền thực hiện một số quyền hạn. Tương tự như cấp xã và cấp tỉnh, các thành viên của hội đồng vùng được đào tạo phù hợp với chuyên môn, chức năng của từng thành viên ngay trong năm đầu tiên của nhiệm kì.

Tại vùng có sự hiện diện của một đại diện cho Nhà nước gọi là vùng trưởng, chịu trách nhiệm về lợi ích quốc gia, về việc tuân thủ pháp luật và kiểm soát hành chính trong một số điều kiện được luật quy định. Mối quan hệ giữa vùng trưởng và chính quyền địa phương cấp vùng cũng tương tự như ở cấp tỉnh.

2.3. Thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương của Pháp¹⁷

Ba cấp chính quyền địa phương của

¹⁶ Công ti kinh tế hỗn hợp địa phương (Société d'économie mixte locale) là các công ti của chính quyền địa phương với tỉ lệ tham gia vốn được giới hạn là 85%, hoạt động ở các lĩnh vực giao thông, quy hoạch, nhà ở, du lịch, mạng lưới, phát triển kinh tế, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/les-societes-deconomie-mixte-locales-semi>, truy cập 15/10/2023.

¹⁷ Theo Bộ Liên kết lãnh thổ, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales>, truy cập 15/10/2023.

Pháp đều có tư cách pháp nhân, có quyền tự chủ về mặt pháp lý và tài chính. Chính quyền địa phương các cấp quản lý địa phương của mình một cách tự do theo quy định của pháp luật. Thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương được điều chỉnh bởi các nguyên tắc chung:

- Không địa phương nào có thể giám sát một địa phương khác;

- Thẩm quyền của chính quyền địa phương các cấp được xác định bởi cơ quan lập pháp, không phải bởi chính địa phương đó;

- Các cấp chính quyền địa phương được trao tất cả những thẩm quyền có thể thực hiện tốt nhất ở cấp đó;

- Cấp xã được hưởng lợi từ “điều khoản chung về thẩm quyền” (la clause de compétence générale): chính quyền cấp xã có thẩm quyền giải quyết toàn bộ công việc của xã, không cần đến sự liệt kê thẩm quyền cụ thể trong các văn bản pháp luật;

- Cấp vùng và cấp tỉnh thực hiện các thẩm quyền được tổ chức thành các khối thẩm quyền đặc thù;

- Có nguyên tắc chia sẻ thẩm quyền giữa các địa phương trong một số lĩnh vực nhất định. Trong trường hợp này, một địa phương sẽ được trao vai trò lãnh đạo để phối hợp thực hiện thẩm quyền trong các địa phương có liên quan;

- Các cấp chính quyền địa phương có thể vi phạm các quy định của pháp luật hoặc các nguyên tắc ảnh hưởng đến việc thực hiện thẩm quyền của họ, một cách thực nghiệm trong một thời gian nhất định.

Từ các nguyên tắc chung nói trên, thẩm quyền cụ thể của từng cấp chính quyền địa

phương được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau trong từng lĩnh vực. Nhìn chung, các cấp chính quyền địa phương ở Pháp có các thẩm quyền như sau:

- Cấp xã: được hưởng lợi từ điều khoản chung về thẩm quyền, vì vậy chính quyền cấp xã có thẩm quyền giải quyết tất cả các vấn đề liên quan đến cấp của họ thông qua nghị quyết của hội đồng xã. Những thẩm quyền chính của chính quyền cấp xã thường liên quan đến những lĩnh vực như: quy hoạch xã, nhà ở, môi trường, quản lý trường mầm non và tiểu học.

- Cấp tỉnh: Chính quyền cấp tỉnh có thẩm quyền chủ yếu trong các lĩnh vực: hoạt động xã hội (trẻ em, người tàn tật, người già, người thu nhập thấp), cơ sở hạ tầng (bến cảng, sân bay, đường liên tỉnh), quản lý trường trung học, hỗ trợ các xã.

- Cấp vùng: Chính quyền cấp vùng thực hiện thẩm quyền chủ yếu trong các lĩnh vực như: phát triển kinh tế, quy hoạch lãnh thổ, đường quốc lộ, quản lý trường trung học phổ thông, trường cao đẳng và đại học.

Ngoài ra, ba cấp chính quyền địa phương chia sẻ thẩm quyền với nhau trong các lĩnh vực: thể thao, du lịch, văn hoá, quảng bá ngôn ngữ khu vực, giáo dục phổ thông.

3. Đánh giá mô hình chính quyền địa phương của Pháp và những gợi ý cho Việt Nam hiện nay

Qua mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nước Cộng hoà Pháp, có thể thấy chính quyền địa phương của Pháp được tổ chức tinh gọn, phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh

thổ và có sự hiệu quả cao trong hoạt động.
Cụ thể:

Thứ nhất, chính quyền địa phương của Pháp được tổ chức tinh gọn, phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ. Chính quyền địa phương của Pháp được tổ chức thành ba cấp: Ở cấp xã có hội đồng xã, chủ tịch hội đồng xã, một hoặc nhiều phụ tá, các uỷ ban chuyên môn được thành lập nếu cần thiết; ở cấp tỉnh có hội đồng tỉnh, uỷ ban thường trực gồm có chủ tịch hội đồng tỉnh, các phó chủ tịch và một số thành viên khác, các uỷ ban chuyên môn có thể được thành lập để giúp việc cho hội đồng tỉnh, tỉnh trưởng là đại diện cho chính quyền trung ương kiểm soát tính hợp pháp trong hoạt động của hội đồng tỉnh; cấp vùng được tổ chức tương tự cấp tỉnh. Với cách tổ chức như vậy, mô hình chính quyền địa phương các cấp của Pháp rất tinh gọn. Ở mỗi cấp chính quyền đều có hội đồng dân cử đại diện cho lợi ích, nguyện vọng của nhân dân địa phương. Người đứng đầu hội đồng dân cử đồng thời cũng là người đứng đầu các cơ quan hành chính của địa phương. Các uỷ ban chuyên môn không được thành lập tương đồng ở các địa phương mà phụ thuộc vào nhu cầu và điều kiện thực tế ở từng địa phương.

Ở Việt Nam hiện nay, mô hình chính quyền địa phương được tổ chức tương đối khác biệt so với Pháp. Việt Nam có ba cấp chính quyền địa phương là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Trừ một số đơn vị hành chính đang không tổ chức hội đồng nhân dân (HĐND), ở tất cả các đơn vị hành chính còn lại ở cả ba cấp đều đang được tổ chức chính

quyền địa phương bao gồm HĐND là cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương và uỷ ban nhân dân (UBND) là cơ quan chấp hành của HĐND. Ở cấp tỉnh và cấp huyện, UBND thành lập ra các cơ quan chuyên môn giúp việc. Tuy nhiên, việc thành lập các cơ quan chuyên môn còn nhiều nặng nề, việc kiến thiết tổ chức còn rập khuôn và tương ứng với các bộ, ngành trung ương¹⁸. Ở trung ương có bộ nào thì ở cấp tỉnh có sở đó và tương tự ở cấp huyện có phòng tương ứng. Cách thức tổ chức như vậy làm cho bộ máy công kênh nhưng lại không đảm bảo được tính đặc thù của mỗi địa phương. Khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Cấp chính quyền địa phương gồm có hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do luật định”*. Thiết nghĩ, cần nghiên cứu những đặc điểm của từng địa phương (nông thôn, đô thị, hải đảo, miền núi, đồng bằng, ...) để có cách thức tổ chức bộ máy nhà nước có những đặc thù nhất định ở mỗi địa phương.

Thứ hai, chính quyền địa phương của Pháp hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Chính quyền địa phương của Pháp được tổ chức không theo thứ bậc hành chính và có thẩm quyền rất lớn trong giải quyết các vấn đề của địa phương. Ba cấp địa phương của Pháp không có cấp nào được xem là cấp trên của cấp nào. Không địa phương nào có thể can

¹⁸ Nguyễn Đăng Dung (2016), “Nghiên cứu về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, tập 32, số 3, tr. 1 - 8.

thiệp, giám sát hoạt động của địa phương khác. Ngay cả chính quyền trung ương cũng không tùy tiện can thiệp vào các công việc của địa phương (đại diện của trung ương tại các địa phương chỉ giám sát tính hợp pháp trong các văn bản do địa phương ban hành). Mỗi cấp chính quyền địa phương được phân những thẩm quyền có thể thực hiện tốt nhất ở cấp đó và hoạt động chỉ phụ thuộc vào pháp luật. Cấp chính quyền địa phương thấp nhất lại có thẩm quyền, tính tự quản cao nhất. Vì đây là cấp chính quyền gần dân nhất, hiểu được điều kiện, đặc thù của địa phương rõ nhất. Chính vì vậy, việc trao nhiều thẩm quyền nhất cho cấp này đảm bảo được hiệu quả cao nhất trong giải quyết các vấn đề của địa phương. Ngay cả khi luật quy định các địa phương hoạt động trong khuôn khổ pháp luật nhưng Hiến pháp Pháp cũng lường trước được có những quy định của pháp luật có thể không hoàn toàn phù hợp với đặc thù của từng địa phương. Do đó, trong một số điều kiện nhất định, chính quyền địa phương còn có thể “vi phạm” một số quy định của pháp luật ảnh hưởng đến việc thực hiện thẩm quyền của địa phương. Điều này thể hiện tư tưởng hướng đến sự đảm bảo hiệu quả cao nhất trong hoạt động của chính quyền địa phương. Các địa phương có sự chênh lệch về quy mô, phát triển được bù đắp bằng sự hỗ trợ của trung ương, đảm bảo sự tương đồng trong hoạt động của các địa phương. Ngoài ra, sự hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của chính quyền địa phương Pháp còn đến từ năng lực của đội ngũ cán bộ của chính quyền địa phương. Ở cả ba cấp, các thành viên của hội

đồng dân cử bắt buộc phải được đào tạo phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mỗi thành viên ngay trong năm đầu tiên của nhiệm kỳ.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 đã thừa nhận sự hiện diện của các đơn vị hành chính khác nhau tùy thuộc vào đặc thù và nhu cầu quản lý địa phương và thừa nhận khả năng phân cấp, trao quyền tự chủ cho mỗi địa phương thông qua quy định “*chính quyền địa phương quyết định các vấn đề của địa phương do luật định*” và “*nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương*” (các khoản 1, 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013). Đây là tiền đề nền tảng cho việc những địa phương nhất định có thể tổ chức mô hình cơ quan chính quyền địa phương đặc thù. Tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 chưa cụ thể hoá được ý tưởng phân quyền thể hiện trong Hiến pháp. Sự phân quyền đã được đề ra nhưng chỉ dừng lại ở những nguyên tắc khá chung, chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền của từng cấp chính quyền địa phương. Luật Tổ chức chính quyền địa phương cũng chưa thể hiện được những công việc nào là việc của địa phương¹⁹. Hiện nay, việc phân công công việc giữa trung ương và địa phương thường được tiến hành theo kiểu cắt khúc, nghĩa là

¹⁹ Trương Thị Hồng Hà (2017, chủ biên), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, tr. 196 - 198.

một công việc được giao cho cả 4 cấp: trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Việc phân công như vậy không đảm bảo được sự thống nhất, sự hiệu quả trong giải quyết công việc và cũng không thể được xác định trách nhiệm chính thuộc về cấp nào²⁰.

Có thể học hỏi được kinh nghiệm từ nước Pháp trong việc phân cấp, đó là việc phân cấp phải được thể hiện bằng luật. Mỗi cấp chính quyền được phân công những chức năng, nhiệm vụ thông qua luật và đây chính là cơ sở để xác định trách nhiệm của từng cấp chính quyền và hạn chế được hiện tượng bao biện, lấn sân, làm thay công việc của cấp chính quyền khác. Đồng thời, cần tăng cường hơn nữa nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã để các cơ quan chính quyền cấp xã có thể tự giải quyết được các công việc thường ngày liên quan đến đời sống của nhân dân địa phương. Ngoài ra, Việt Nam nên có những quy định cụ thể về tiêu chuẩn của cán bộ các cấp. Cần nâng cao năng lực, trình độ, chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức ở địa phương, nhất là cấp xã để việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được chuyển giao đạt được hiệu quả cao nhất.

Thứ ba, cơ chế kiểm soát chính quyền địa phương của Pháp gọn nhẹ, khách quan, có hiệu quả cao²¹. Ở mỗi cấp chính quyền địa phương có sự hiện diện của một đại diện cho nhà nước trung ương. Ở cấp vùng có vùng trưởng, ở cấp tỉnh có tỉnh trưởng và ở

cấp xã đại diện cho trung ương đồng thời là chủ tịch hội đồng dân cử. Thiết chế tản quyền ở địa phương này có nhiệm vụ đảm bảo tính hợp pháp trong việc thực hiện thẩm quyền của chính quyền địa phương. Thẩm quyền của địa phương đã được luật định, chính vì vậy kiểm soát chính quyền địa phương đơn giản là kiểm soát tính hợp pháp trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Ngay cả khi phát hiện sự không hợp pháp trong việc thực hiện thẩm quyền của chính quyền địa phương, đại diện cho trung ương cũng không thể can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính mà việc phán quyết thuộc thẩm quyền của toà hành chính. Điều này đảm bảo sự khách quan, công tâm, không bị chi phối bởi bất kì cá nhân, tổ chức nào dựa trên sự độc lập của toà hành chính: hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Tại Việt Nam, Luật Tổ chức chính quyền địa phương có quy định việc phân định thẩm quyền cho chính quyền địa phương được thực hiện trên nguyên tắc *“Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật”* (điểm b khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019). Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng có những quy định mâu thuẫn với tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật của chính quyền địa phương. Đó là các quy định: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm

²⁰ Nguyễn Đăng Dung, tldđ, tr. 1 - 8.

²¹ Phạm Văn Phong (2017), “Chính quyền địa phương nước Cộng hoà Pháp và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 2, tr. 79 - 84.

chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương nhưng đồng thời cũng chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên. Tương tự đối với UBND do HĐND cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND, tuy nhiên đồng thời cũng chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Với cách kiểm soát như vậy, trong nhiều trường hợp khó có thể xác định được chính quyền địa phương đang chịu trách nhiệm trước cơ quan nào và còn nặng về kiểm soát hành chính.

Theo kinh nghiệm của Cộng hoà Pháp và cùng là kinh nghiệm của nhiều quốc gia khác trên thế giới cho thấy: đối với các lĩnh vực đã phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương, việc kiểm soát được thực hiện chủ yếu qua cơ chế giám sát tư pháp. Toà án là cơ quan độc lập, khách quan và chuyên nghiệp trong việc đánh giá tính hợp pháp của chính quyền địa phương trong việc thực hiện những vấn đề đã được phân cấp, phân quyền. Việc giám sát hành chính của cấp trên nên hạn chế tối đa, bởi vì sự can thiệp hành chính của cơ quan cấp trên có thể làm giảm tính chủ động, sáng tạo trong việc thực hiện các công việc của địa phương²².

Qua nghiên cứu mô hình chính quyền địa phương của nước Cộng hoà Pháp có thể rút ra nhiều gợi ý cho Việt Nam trong công cuộc đổi mới tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hoạt động

hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, việc nghiên cứu và áp dụng những tiến bộ trong mô hình chính quyền địa phương của Pháp vào điều kiện Việt Nam cần tiến hành một cách thận trọng. Cần tiếp tục nghiên cứu cả lí luận lẫn thực tiễn, xem xét một cách tổng thể và đặt trong mối quan hệ với các yếu tố, đặc điểm về chính trị, thể chế nhà nước, truyền thống lịch sử, tính đặc thù của Việt Nam để có cách vận dụng phù hợp nhất, hiệu quả nhất vào điều kiện của Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đào Bảo Ngọc (2018), *Quản trị địa phương ở các nước châu Âu - nghiên cứu trường hợp Anh, Pháp, Đức và việc tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội.
2. Nguyễn Hoàng Anh (2019), “Tổ chức đơn vị hành chính ở Cộng hoà Pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9(395).
3. Nguyễn Hoàng Anh (2014), “Chính quyền địa phương tự quản trong pháp luật một số quốc gia”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 19(275).
4. Nguyễn Đăng Dung (2016), “Nghiên cứu về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương”, *Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội*, tập 32, số 3.
5. Phạm Văn Phong (2017), “Chính quyền địa phương nước Cộng hoà Pháp và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 2.
6. Trương Thị Hồng Hà (2017, chủ biên), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

²² Nguyễn Hoàng Anh (2014), “Chính quyền địa phương tự quản trong pháp luật một số quốc gia”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 19(275), tr. 61 - 68.