

SO SÁNH MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG GIỮA CỘNG HÒA PHÁP VỚI VIỆT NAM VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

■ NGÔ VĂN THÌN*

Tóm tắt: Bài viết phân tích, nghiên cứu thiết chế chính quyền địa phương ở Cộng hòa Pháp và Việt Nam; so sánh một số điểm tương đồng, khác biệt về tổ chức, hoạt động chính quyền địa phương theo hiến pháp của hai nước. Trên cơ sở mô hình tổ chức, hoạt động chính quyền địa phương của Cộng hòa Pháp, bài viết đề xuất một số kiến nghị để Việt Nam nghiên cứu tiếp thu có chọn lọc nhằm xây dựng hệ thống chính trị tinh, gọn, mạnh, hoạt động hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành cuộc “cách mạng” về tinh gọn bộ máy theo các chủ trương, chính sách của Đảng và dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; tổ chức, hoạt động; Cộng hòa Pháp; Việt Nam.

Nhận bài: 21/4/2025

Hoàn thành biên tập: 12/5/2025

Duyệt đăng: 16/5/2025

COMPARISON OF LOCAL GOVERNMENT MODELS BETWEEN THE FRENCH REPUBLIC AND VIETNAM AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING THE ORGANIZATION AND OPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN VIETNAM

Abstract: The article analyzes and studies the local government institutions in the French Republic and Vietnam; compares some similarities and differences in the organization and operation of local governments according to the constitutions of the two countries. Based on the model of organization and operation of local governments in the French Republic, the article proposes some recommendations for Vietnam to study and selectively absorb in order to build a streamlined, strong, efficient, effective political system that meets the requirements and tasks in the context of Vietnam carrying out a "revolution" in streamlining the apparatus according to the Party's guidelines and policies and the draft Resolution of the National Assembly on amending and supplementing a number of articles of the 2013 Constitution.

Keywords: Local government; organization, operation; French Republic; Vietnam.

Article received: 21/4/2025

Editing completed: 12/5/2025

Approved for publication: 16/5/2025

Đặt vấn đề

Để bảo đảm tính thống nhất, bao quát của quyền lực nhà nước, các quốc gia đều phân chia lãnh thổ của mình thành các đơn vị hành chính và tổ chức bộ máy chính quyền ở đó gọi là chính quyền địa phương (local government). Chính quyền địa phương ở các quốc gia

khác nhau có mô hình tổ chức, tên gọi khác nhau nhưng bảo đảm mối liên hệ giữa chính quyền trung ương với địa phương và thực thi chính sách của Nhà nước tại địa phương. Nghiên cứu cho thấy, đa số pháp luật các nước đều quy định chính quyền địa phương là tổ chức quyền lực công, có địa vị pháp lý, được hiến pháp, pháp luật

* Cựu nghiên cứu sinh Khoa Luật, Đại học Bordeaux - Cộng hòa Pháp, Phó Hiệu trưởng Trường Chính trị tỉnh Vĩnh Phúc

công nhận và trao thẩm quyền để quản lý một khu vực lãnh thổ nhất định của quốc gia.

Mặc dù, quy mô dân số và diện tích của hai nước có sự chênh lệch đáng kể, nhưng về mặt cấu trúc lãnh thổ, cả Cộng hòa Pháp và Việt Nam đều tổ chức theo mô hình nhà nước đơn nhất. Trong lịch sử, các đơn vị hành chính của hai nước từng trải qua những giai đoạn có sự tương đồng. Tổ chức chính quyền địa phương theo quy định hiện hành của Cộng hòa Pháp và Việt Nam có những điểm tương đồng và khác biệt nhất định.

1. Những điểm tương đồng trong tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Cộng hòa Pháp và Việt Nam

1.1. Chính quyền địa phương là hai thiết chế hiến định

Chính quyền địa phương là chế định được ghi nhận chính thức trong hiến pháp của hai nước. Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam lần đầu tiên dành riêng một chương quy định về chính quyền địa phương (Chương IX, từ Điều 110 đến Điều 116). Trong khi đó, Hiến pháp năm 1958, sửa đổi năm 2003 (Hiến pháp năm 1958) của nền Đệ ngũ Cộng hòa Pháp cũng có một mục riêng với 04 điều quy định về chính quyền địa phương¹. Cả hiến pháp Việt Nam và Cộng hòa Pháp đều thừa nhận chính quyền địa phương là bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước, được tổ chức ở các đơn vị hành chính của mỗi nước. Việc cụ thể hóa thẩm quyền hiến định của chính quyền địa phương được quy định trong các luật liên quan: Ở Cộng hòa Pháp là Bộ luật về chính quyền địa phương, các luật về phân quyền²; ở Việt Nam

là Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Để tạo điều kiện cho việc mở rộng quyền tự quản cho chính quyền địa phương, Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp quy định, chính quyền địa phương được tổ chức theo nguyên tắc phi tập trung; Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam quy định 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 với địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Quy định này của hiến pháp Việt Nam và Cộng hòa Pháp vừa thể hiện tính thống nhất về quyền lực của Nhà nước đơn nhất, vừa tạo cơ sở pháp lý để phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, đáp ứng yêu cầu mới đặt ra trong thực tế.

1.2. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính

Cả hiến pháp của Cộng hòa Pháp và Việt Nam đều quy định về việc phân chia đơn vị hành chính thành các cấp. Theo Điều 72 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp, chính quyền địa phương được tổ chức thành ba cấp: Cấp vùng, cấp tỉnh và cấp xã (các vùng lãnh thổ hải ngoại có quy chế đặc biệt).

Ở Cộng hòa Pháp, xã (commune) là đơn vị hành chính và cấp chính quyền nhỏ nhất, nhưng lại là cấp được trao quyền tự chủ rất lớn³. Hầu hết các xã ở Cộng hòa Pháp là các đô thị có diện tích, quy mô kinh tế lớn, phát triển, là trung tâm chính trị, văn hóa lớn (như Thủ đô Paris, thành phố Lyon, Bordeaux, Marseille). Cơ cấu tổ chức chính quyền ở cấp xã gồm Hội đồng xã và Thị trưởng. Hội đồng xã do cử tri bầu trực tiếp⁴,

1. Tại mục XII, từ Điều 72 đến Điều 75.

2. Ba đạo luật về phân quyền: Luật Defferre ngày 02/3/1982; Luật số 83-8 ngày 07/01/1983, Luật số 83-663 ngày 22/7/1983, đặc biệt là Luật tu chính Hiến pháp ngày 28/3/2003 về tăng cường quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong lĩnh vực tài chính.

3. Tính đến tháng 01/2024, Cộng hòa Pháp có 34.955 xã.

4. Số lượng đại biểu Hội đồng xã căn cứ vào số lượng dân cư địa phương (trừ thành phố Lyon, Marseille và Thủ đô Paris): ví dụ dưới 100 ngàn dân có 7 đại biểu, trên 300 ngàn dân có 69 đại biểu.

Thị trưởng do Hội đồng xã bầu⁵ (các Phó Thị trưởng cũng được Hội đồng xã bầu theo đề nghị của Thị trưởng). Thị trưởng vừa là cơ quan chấp hành của Hội đồng xã, vừa là viên chức hành chính cao nhất ở xã, là người đại diện của Chính phủ Cộng hòa Pháp tại địa phương. Mặc dù được Hội đồng xã bầu ra, nhưng Hội đồng lại không có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm Thị trưởng (thẩm quyền này thuộc về Chính phủ⁶) hay xem xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Thị trưởng (thẩm quyền này thuộc về Tòa án hành chính). Có 03 đơn vị hành chính cấp xã đặc biệt là Thủ đô Paris, thành phố Lyon và Marseille, trong đó Paris với vai trò là Thủ đô nên được trao một số thẩm quyền như cấp tỉnh và nhiều thẩm quyền đặc biệt⁷; đồng thời, do có diện tích và dân số lớn nên Bộ luật về chính quyền địa phương của Cộng hòa Pháp đã chia các thành phố này thành các quận⁸ và đứng đầu các quận là Quận trưởng, đóng vai trò như “cánh tay nối dài” của Thị trưởng (như tổ trưởng tổ dân phố ở các đô thị của Việt Nam).

Trên cấp xã là đơn vị hành chính cấp tỉnh (département). Hiện Cộng hòa Pháp có tổng cộng 101 tỉnh, gồm 96 tỉnh tại chính quốc và 05 tỉnh hải ngoại. Về tổ chức bộ máy, cơ quan dân cử tỉnh là

Hội đồng tỉnh gồm các ủy viên do cử tri bầu trực tiếp, nhiệm kỳ 06 năm. Đứng đầu hội đồng tỉnh là Chủ tịch do các ủy viên Hội đồng tỉnh bầu, vừa điều hành hoạt động của Hội đồng tỉnh, vừa điều hành bộ máy hành pháp của tỉnh. Ở tỉnh còn có một chức danh đặc biệt là Tỉnh trưởng, do Tổng thống bổ nhiệm. Tỉnh trưởng là người đại diện của chính quyền trung ương tại địa phương⁹, có thẩm quyền giám sát việc thực thi hiến pháp, pháp luật tại địa phương, giám sát bộ máy hành chính cấp tỉnh, xã và các cơ quan công quyền của Nhà nước hoạt động tại địa phương. Tỉnh trưởng có quyền can thiệp vào các quyết định của Hội đồng xã, Hội đồng tỉnh nếu có vi phạm và đề nghị các cơ quan này xem xét lại; nếu Hội đồng xã, Hội đồng tỉnh không rút lại quyết định của mình thì Tỉnh trưởng có quyền yêu cầu Tòa án hành chính xem xét theo thẩm quyền. Trong trường hợp khẩn cấp, trật tự công bị đe dọa, Tỉnh trưởng có quyền đình chỉ ngay lập tức quyết định của chính quyền địa phương cấp tỉnh¹⁰.

Vùng (région) là cấp chính quyền địa phương cao nhất. Sau đợt điều chỉnh địa giới hành chính vào năm 2016, Cộng hòa Pháp hiện có tổng số 18 vùng, trong đó có 13 vùng ở chính quốc và 05 vùng ở hải ngoại¹¹.

5. Các Phó Thị trưởng cũng do Hội đồng xã bầu theo đề nghị của Thị trưởng.

6. Thị trưởng chấm dứt nhiệm vụ trong 03 trường hợp: Từ chức, mất và bị cách chức bằng một quyết định của Chính phủ thông qua tại phiên họp Hội đồng Bộ trưởng (Điều L2122-16, Bộ Luật về chính quyền địa phương của Cộng hòa Pháp).

7. Hiện có nhiều tỉnh, thành phố ở Việt Nam kết nghĩa với các địa phương của Cộng hòa Pháp trong khuôn khổ các chương trình hợp tác phi tập trung (hợp tác giữa các địa phương của Pháp với các địa phương nước ngoài) với nhiều cấp độ khác nhau: Có địa phương kết nghĩa với các địa phương cấp xã (như thành phố Hà Nội với thành phố Toulouse; Thành phố Hồ Chí Minh với Lyon, Grenoble; thành phố Huế với Angoulême...); có địa phương kết nghĩa với cấp vùng (như tỉnh Lào Cai với vùng Aquitaine); có địa phương kết nghĩa với cấp tỉnh (như tỉnh Hải Dương với Seine st Denis); có địa phương kết nghĩa ở cả cấp vùng, tỉnh và cấp xã (thành phố Hà Nội còn kết nghĩa với tỉnh Indre et Loire và vùng Ile de France).

8. Quận 13 của Thủ đô Paris là nơi sinh sống chủ yếu của Việt Kiều và Hoa Kiều.

9. Theo Điều 72 Hiến pháp năm 1958, Tỉnh trưởng là đại diện của Nhà nước, có nhiệm vụ kiểm soát tính hợp pháp các quyết định của chính quyền địa phương.

10. Năm 2021, Tỉnh trưởng vùng Occitanie đình chỉ quyết định cấm thuốc trừ sâu của một hội đồng xã vì trái với Luật nông nghiệp của Liên minh châu Âu (EU).

11. Trước năm 2016, Cộng hòa Pháp có 27 vùng, trong đó có 22 vùng ở chính quốc và 05 vùng hải ngoại.

Về tổ chức bộ máy, cơ quan dân cử là Hội đồng vùng do dân bầu trực tiếp, nhiệm kỳ 06 năm. Số lượng các ủy viên Hội đồng vùng tùy thuộc vào dân số vùng (như vùng Guadeloupe chỉ có 41 ủy viên; nhưng vùng thủ đô Île-de-France có 209 ủy viên). Hội đồng vùng bầu Chủ tịch, các Phó Chủ tịch theo đề nghị của Chủ tịch. Chủ tịch Hội đồng vùng vừa là người đứng đầu cơ quan dân cử vùng, vừa là người đứng đầu hành pháp, hành chính vùng, có thẩm quyền rất lớn như: Điều hành các hoạt động của Hội đồng vùng (chủ trì các phiên họp của Hội đồng vùng để thông qua các quyết định quan trọng); quản lý, lãnh đạo, điều hành bộ máy hành chính vùng: kiểm soát các nguồn thu, chi ngân sách, ký các văn bản pháp quy, chỉ đạo bộ máy hành chính, bổ nhiệm các công chức, nhân viên cao cấp của vùng...

Ở Việt Nam, theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, đơn vị hành chính gồm cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt¹². Mô hình tổ chức chính quyền địa phương này phù hợp với đặc điểm của Việt Nam trong một giai đoạn lịch sử nhất định, tạo cơ sở cho việc phân định thẩm quyền và nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền. Tuy nhiên theo dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 thì tổ chức chính quyền địa phương của Việt Nam chỉ còn hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã), chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện.

1.3. Chính quyền địa phương được thành lập thông qua bầu cử

Là các thiết chế hiến định thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương, xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, nhằm bảo đảm tính dân chủ và sự tham gia rộng rãi của Nhân

dân trong việc thành lập chính quyền địa phương, cả Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp và Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đều quy định chính quyền địa phương được thành lập thông qua bầu cử. Cụ thể, ở Cộng hòa Pháp, cử tri tham gia bầu cử (02 vòng nếu các ứng viên chưa được bầu ngay tại vòng một) cơ quan dân biểu các cấp có tên là Hội đồng (Hội đồng vùng, Hội đồng tỉnh và Hội đồng xã có nhiệm kỳ 06 năm). Ở Việt Nam, cử tri tham gia bầu đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp (có nhiệm kỳ 05 năm). Như vậy, điểm chung của Việt Nam và Cộng hòa Pháp là cử tri đều có quyền trực tiếp tham gia thành lập chính quyền địa phương thông qua bầu cử để chọn ra các đại biểu và cơ quan dân cử địa phương.

2. Một số điểm khác biệt trong tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Cộng hòa Pháp và Việt Nam

Bên cạnh những điểm tương đồng, xuất phát từ các yếu tố lịch sử, văn hóa, thể chế chính trị khác nhau, trong tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Cộng hòa Pháp và Việt Nam có một số điểm khác biệt.

2.1. Về phân chia đơn vị hành chính

Ở Cộng hòa Pháp, Hiến pháp năm 1958 quy định các đơn vị hành chính được chia làm 03 cấp: Đơn vị hành chính cấp vùng, cấp tỉnh và cấp xã (không có cấp huyện như ở Việt Nam); cùng với đó là bộ máy chính quyền địa phương cùng cấp. Ngoài 03 đơn vị hành chính, do có diện tích lãnh thổ hải ngoại rộng lớn trải rộng trên khắp các châu lục, Cộng hòa Pháp còn có các tỉnh và khu vực lãnh thổ hải ngoại. Các thực thể này được hiến pháp, pháp luật dành cho quy chế riêng, nhiều vùng lãnh thổ được trao quy chế

12. Điều 110, Điều 111 Hiến pháp năm 2013 và Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

đặc biệt (như đảo Corse, Nouvelle-Calédonie, Réunion, Martinique).

Hiện ở Việt Nam, ngoài ba cấp chính quyền hành chính địa phương là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã, Hiến pháp năm 2013 còn quy định hai mô hình đơn vị hành chính tương đương với cấp huyện thuộc thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt¹³; trong đó, mô hình “thành phố nhỏ trong thành phố lớn” đã được thành lập tại Thành phố Hồ Chí Minh (thành phố Thủ Đức¹⁴), tại thành phố Hải Phòng (thành phố Thủy Nguyên¹⁵). Chính quyền địa phương ở các đô thị này không có cơ quan dân cử cùng cấp, tạo nên sự khác biệt so với cấu trúc tổ chức chính quyền địa phương truyền thống. Tuy nhiên, hiện Việt Nam đang tiến hành cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy, theo dự kiến, mô hình chính quyền địa phương của Việt Nam gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương¹⁶. Đơn vị hành chính sẽ gồm cấp tỉnh, cấp cơ sở và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt¹⁷.

2.2. Về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương

Ở Cộng hòa Pháp, Hiến pháp năm 1958 quy định, chính quyền ở đơn vị hành chính cấp nào cũng có hai thiết chế: Cơ quan dân cử (Hội đồng vùng, Hội đồng

tỉnh và Hội đồng xã) và cơ quan hành chính (do cơ quan dân cử cùng cấp bầu). Ngoài ra, ở cấp tỉnh còn có chế định đặc biệt là Tỉnh trưởng, do Tổng thống bổ nhiệm, đóng vai trò là người giám sát của chính quyền trung ương tại địa phương, có thẩm quyền xem xét, can thiệp vào các quyết định của chính quyền địa phương nếu vi phạm Hiến pháp, pháp luật quốc gia và pháp luật của Liên minh châu Âu. Ở Cộng hòa Pháp, điểm khác biệt của bộ máy hành pháp địa phương là thiết chế cá nhân; Phó Chủ tịch Hội đồng vùng, Phó Chủ tịch Hội đồng tỉnh và Phó Thị trưởng (do Hội đồng cùng cấp bầu) chỉ là người giúp việc cho Chủ tịch, Thị trưởng.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; trường hợp Quốc hội có quy định về việc không tổ chức cấp chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính cụ thể thì chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính đó là UBND¹⁸. Điểm khác biệt so với Cộng hòa Pháp là cơ quan chấp hành, cơ quan hành chính (UBND) ở Việt Nam là một thiết chế tập thể; nguyên tắc tập trung dân chủ được đề cao trong tổ

13. Khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013.

14. Theo Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 ngày 09/12/2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Thủ Đức được thành lập trên cơ sở nhập toàn bộ diện tích tự nhiên và dân số của Quận 2, Quận 9 và quận Thủ Đức.

15. Theo Nghị quyết số 169/2024/QH15 ngày 30/11/2024 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hải Phòng.

16. Theo dự thảo Nghị quyết của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqpl/du-thao-nghi-quyet-cua-quoc-hoi-sua-doi-bo-sung-mot-so-dieu-cua-hien-phap-nuoc-cong-hoa-xa-hoi-c-7481>, truy cập ngày 15/5/2025.

17. Điều 1 Dự thảo Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 (sửa đổi), <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-sua-doi-119250324203318913.htm>, truy cập ngày 15/5/2025.

18. Khoản 1 Điều 2 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

chức, hoạt động của UBND các cấp được luật quy định: UBND ở cấp chính quyền địa phương hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND¹⁹.

2.3. Về thẩm quyền

Ở Cộng hòa Pháp, chính quyền địa phương (đặc biệt là cấp xã) là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, có những thẩm quyền mang tính tự chủ, tự quản rất lớn²⁰ trong hầu hết các lĩnh vực quan trọng (trừ ngoại giao, quốc phòng thuộc thẩm quyền của Tổng thống, Chính phủ). Với dân số, diện tích và quy mô nền kinh tế lớn²¹, một số địa phương cấp xã (như Thủ đô Paris, thành phố Lyon, Marseille) được luật giao cho một số thẩm quyền như cấp tỉnh. Chính vì vậy, các cuộc bầu cử địa phương ở Cộng hòa Pháp có tầm quan trọng đặc biệt, bởi nếu để mất chính quyền địa phương vào tay chính đảng đối lập, chính quyền trung ương sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc thực hiện các chính sách đối nội của mình tại các địa phương. Hiến pháp và các đạo luật liên quan (như Bộ luật về chính quyền địa phương, Luật về phân quyền năm 1982 và năm 1986) thừa nhận tính tự quản cao của chính quyền địa phương. Với thẩm quyền rộng lớn do Hiến pháp quy định: Chính quyền địa phương có toàn quyền quyết định tất cả các lĩnh vực mà họ có thể thực hiện tốt nhất ở cấp mình²²; vì thế, chính quyền địa phương trở nên chủ động, năng

động hơn trong việc tổ chức, thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn thuộc phạm vi lãnh thổ do mình quản lý. Tuy nhiên, trong thực tế, chính sự độc lập, tự quản cao nên trong nhiều trường hợp đã tạo ra sự xung đột về thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và giữa chính quyền địa phương cấp dưới với chính quyền địa phương cấp trên, nhất là giữa cấp tỉnh và cấp xã. Vì vậy, Chính phủ Pháp đã nhiều lần đề xuất tạm ngừng việc chuyển giao và thực hiện các thẩm quyền mà Chính phủ đã ủy quyền cho các địa phương²³.

Ở Việt Nam, xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống hành chính từ trung ương đến địa phương, Hiến pháp năm 2013 (kể cả các bản Hiến pháp trước đây), Luật Tổ chức chính quyền địa phương chủ trương chỉ trao cho chính quyền địa phương tính tự quản tương đối. Điều này thể hiện qua quy định: Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật quy định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên (Điều 112). Pháp luật Việt Nam quy định như vậy đã giúp cho chính quyền địa phương có được sự tự chủ tương đối²⁴; đồng thời, chính quyền trung ương có thể kiểm soát được hoạt động của chính quyền địa phương cấp dưới, tránh tình trạng quyền lực nhà nước bị cắt khúc.

19. Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

20. Sau khi Francois Mitterrand lên nắm quyền Tổng thống năm 1981, Đảng Xã hội Pháp đã tiến hành chính sách phân quyền mạnh mẽ cho các địa phương. Nhiều đạo luật đã được ban hành, trao cho chính quyền địa phương quyền tự chủ rất cao trong nhiều lĩnh vực quan trọng.

21. Ngân sách địa phương chủ yếu đến từ 03 nguồn: Thuế địa phương, hỗ trợ từ chính phủ và vốn vay.

22. Điều 72 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp.

23. Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail, 12/2007, page 03.

24. Để cụ thể hóa Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là phải chủ động quyết, chủ động làm và tự chịu trách nhiệm (khoản 5 Điều 4).

2.4. Về mối quan hệ giữa các cấp chính quyền

Ở Việt Nam, mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương rất chặt chẽ mang tính thứ bậc, tạo nên một chỉnh thể thống nhất. Điều đó thể hiện rõ thông qua quy trình thành lập bộ máy chính quyền địa phương: Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND cấp tỉnh; Thường trực HĐND cấp trên phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND cấp dưới trực tiếp; Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh; Chủ tịch UBND cấp trên phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp. Việc phê chuẩn này mang tính quyết định tính hợp pháp của các chức danh trên. Mối liên hệ cấp trên - cấp dưới không chỉ thể hiện qua việc phê chuẩn các chức danh lãnh đạo, mà còn thể hiện qua thẩm quyền đình chỉ chức vụ, cách chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh đó theo quy định pháp luật. Chính mối quan hệ mang tính thứ bậc hành chính này đã làm cho chính quyền địa phương cấp dưới phải cẩn trọng trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của mình, bởi hoạt động của họ chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên.

Ở Cộng hòa Pháp, tính tự quản ở mức độ cao trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là nguyên tắc hiến định. Điều 1 Hiến pháp năm 1958 ghi nhận: Cộng hòa Pháp được tổ chức theo nguyên tắc phi tập trung. Nội hàm của nguyên

tắc phi tập trung chính là các quy định về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương; tính tự quản của chính quyền địa phương ở mức độ cao. Vì vậy, các cấp chính quyền địa phương khá độc lập, không có mối liên hệ cấp trên - cấp dưới, phụ thuộc lẫn nhau theo thứ bậc hành chính. Sự độc lập thể hiện rõ thông qua thẩm quyền tuyệt đối về quản lý ngân sách, nguồn lực của cấp mình để triển khai các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương theo nguyên tắc địa phương quyết, địa phương chịu trách nhiệm. Nghị quyết của cơ quan dân cử (Hội đồng) cấp dưới không thể bị phủ quyết, đình chỉ, bãi bỏ bởi cơ quan dân cử cấp trên; Hội đồng địa phương bầu người đứng đầu cơ quan hành chính cấp mình nhưng không có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm hay cách chức. Việc giám sát, kiểm tra của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới ở Cộng hòa Pháp cũng rất mờ nhạt, không có cơ chế ràng buộc về mặt pháp luật. Đây là một trong những hạn chế cơ bản trong tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Cộng hòa Pháp. Trong nhiều trường hợp, do tính độc lập, tự quản cao nên việc triển khai các chính sách của chính quyền trung ương tại cơ sở gặp khó khăn, cản trở khi chính quyền địa phương sử dụng công cụ pháp lý đặc biệt là trưng cầu dân ý²⁵ ở phạm vi địa phương, trao cho cử tri địa phương²⁶ quyền quyết định cuối cùng; nếu nội dung trưng cầu ý dân không trái Hiến pháp thì kết quả trưng cầu có hiệu lực ngay, không chủ thể nào có thể ngăn chặn, phủ quyết.

25. Việc trưng cầu ý dân ở Cộng hòa Pháp được quy định trực tiếp trong Hiến pháp; Điều 72-1 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp quy định cử tri địa phương có quyền tham gia bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu ý dân địa phương để quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương.

26. Phản đối dự án của Chính phủ xây dựng sân bay tại thành phố Nantes năm 2014, Hội đồng thành phố Nantes đề nghị Chính phủ Cộng hòa Pháp hoãn việc triển khai dự án và tiến hành trưng cầu dân ý địa phương. Kết quả bỏ phiếu cho thấy đa số người dân địa phương phản đối, nói “Không” với dự án này.

2.5. Cơ chế chịu trách nhiệm

Ở Việt Nam, Hiến pháp, pháp luật trao cho cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, HĐND các cấp) nhiều thẩm quyền quan trọng trong mối quan hệ với cơ quan hành pháp, hành chính nhà nước cùng cấp (Chính phủ, UBND các cấp). Ở địa phương, HĐND các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thực hiện chức năng đại diện, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng tại địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân ở địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND có thẩm quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND cùng cấp. UBND chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Ở Cộng hòa Pháp, mối quan hệ giữa cơ quan dân cử địa phương (Hội đồng) với người đứng đầu bộ máy hành chính cùng cấp khá mờ nhạt, chưa có cơ chế ràng buộc trách nhiệm giữa hai thực thể này, nhất là cơ chế giám sát và cơ chế chịu trách nhiệm. Người đứng đầu bộ máy hành chính không chịu trách nhiệm trước cơ quan dân cử cùng cấp đã bầu ra mình; cũng không phải chịu trách nhiệm trước người đứng đầu bộ máy hành chính cấp trên trực tiếp. Khi có vi phạm nghiêm trọng trong thực hiện chức trách nhiệm vụ của người đứng đầu bộ máy hành chính địa phương, Tòa án là thiết chế có thẩm quyền can thiệp, xem xét các quyết định hành

chính, hành vi hành chính của họ. Các Hội đồng địa phương không có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức người đứng đầu bộ máy hành chính cùng cấp. Người đứng đầu bộ máy hành chính cấp trên không có quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức người đứng đầu bộ máy hành chính cấp dưới trực tiếp²⁷. Chính vì vậy, ở Pháp, Thị trưởng được coi như “vua” ở địa phương, nhiều vi phạm nghiêm trọng của họ chỉ bị phát hiện khi họ không còn đảm nhiệm chức vụ²⁸. Rất hiếm khi Tòa án hành chính²⁹ hoặc Tổng thống miễn nhiệm, bãi nhiệm hay cách chức một Thị trưởng đương nhiệm; thông thường, cử tri địa phương quyết định “số phận” chính trị của Thị trưởng thông qua cuộc bầu cử địa phương.

3. Đề xuất, kiến nghị

Qua nghiên cứu, phân tích ở trên, để hướng tới mô hình tổ chức bộ máy “Tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả”³⁰, Việt Nam có thể tham khảo có chọn lọc một số kinh nghiệm từ mô hình chính quyền địa phương của Cộng hòa Pháp trong quá trình sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan như:

Một là, ghi nhận nguyên tắc tự quản của chính quyền địa phương; phân định rõ thẩm quyền giữa trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương; tăng cường thẩm quyền cho người đứng đầu cơ quan hành pháp, hành chính

27. Việc bãi nhiệm thị trưởng cấp xã do chính phủ quyết định; việc bãi nhiệm tỉnh trưởng do tổng thống quyết định; việc bãi nhiệm chủ tịch Hội đồng vùng do Hội đồng vùng quyết định nếu đạt số phiếu quá bán là 2/3 tổng số đại biểu Hội đồng Vùng.

28. Ngày 15/12/2011, Tòa hình sự tại Paris đã tuyên phạt cựu Tổng thống Pháp Jacques Chirac 02 năm tù, cho hưởng án treo vì tội sử dụng sai công quỹ khi ông là Thị trưởng Paris (giai đoạn 1990 - 1995). Ông bị cáo buộc đã dùng tiền ngân sách trả lương khổng lồ cho 19 thành viên đảng Tập hợp vì nền cộng hòa của mình, gây thiệt hại ngân sách 1,4 triệu EUR.

29. Tòa án hành chính chủ yếu giải quyết tranh chấp giữa chính quyền địa phương và trung ương.

30. Bài viết của Tổng Bí thư Tô Lâm: “Tinh - Gọn - Mạnh - Hiệu năng - Hiệu lực - Hiệu quả”, Báo điện tử Chính phủ, <https://baohinhphu.vn/bai-viet-cua-tong-bi-thu-to-lam-tinh-gon-manh-hieu-nang-hieu-luc-hieu-qua-102241105172459096.htm>, truy cập ngày 15/5/2025.

địa phương. Thực tế từ mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Cộng hòa Pháp cho thấy, việc công nhận, trao cho chính quyền địa phương sự độc lập và tính tự quản tương đối là một trong những điều kiện tiên quyết tạo nên sự linh hoạt, sức mạnh và bản sắc riêng của các địa phương (nhưng vẫn bảo đảm tính thống nhất, không có sự cát cứ về lãnh thổ, kể cả các vùng lãnh thổ hải ngoại). Nghiên cứu mô hình các đô thị lớn cấp xã ở Cộng hòa Pháp, Việt Nam có thể tham khảo có chọn lọc để phân cấp, phân quyền một cách mạnh, thực chất, hiệu quả hơn. Đối với các địa bàn có vị trí, tính chất, vai trò quan trọng về chính trị, kinh tế, văn hóa, thì chính quyền địa phương, nhất là người đứng đầu UBND cấp xã có thể được giao một số thẩm quyền của cấp tỉnh khi chính quyền địa phương cấp huyện kết thúc nhiệm vụ sau khi Nghị quyết của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực.

Hai là, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (sửa đổi) cần cụ thể hóa, trao cho chính quyền cấp xã đủ thẩm quyền để quản lý địa bàn; quản lý, quyết định, huy động nguồn lực địa phương (tài nguyên, môi trường; ngân sách; nhân sự; y tế, giáo dục) phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương một cách hiệu quả nhất. Việc quy định như vậy mới phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, chủ trương hướng mạnh về cơ sở, để chính quyền cơ sở gần dân, sát dân, xử lý hầu hết các vấn đề phát sinh ở địa phương. Đồng thời, chủ trương “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” của Đảng mới đi vào thực chất, tạo điều kiện thuận lợi cho việc cải cách mạnh mẽ tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, đặt nền tảng vững chắc để Việt Nam bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

Kết luận

Cải cách tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay theo mô hình hai cấp là yêu cầu cấp thiết, góp phần thực hiện thành công Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Nghiên cứu đã phân tích, so sánh một số điểm tương đồng, khác biệt về tổ chức, hoạt động chính quyền địa phương theo Hiến pháp của Cộng hòa Pháp và Việt Nam; từ đó đưa ra một số kiến nghị góp phần hoàn thiện mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay theo đúng dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bài viết của Tổng Bí thư Tô Lâm: “*Tinh - Gọn - Mạnh - Hiệu năng - Hiệu lực - Hiệu quả*”, Báo điện tử Chính phủ, <https://baochinhphu.vn/bai-viet-cua-tong-bi-thu-to-lam-tinh-gon-manh-hieu-nang-hieu-luc-hieu-qua-102241105172459096.htm>, truy cập ngày 15/5/2025.

2. Trương Quốc Việt, “*Những hạn chế, bất cập trong tổ chức chính quyền xã và phương hướng hoàn thiện*”, <https://tcnn.vn/news/detail/42283>, truy cập ngày 15/5/2025.

3. Alain LAMBERT, “*Les relations entre l'État et les collectivités locales, Rapport du groupe de travail*”, 12/2007.

4. Ba đạo luật về phân quyền của Pháp: Luật Defferre ngày 02/3/1982; Luật số 83-8 ngày 07/01/1983, Luật số 83-663 ngày 22/7/1983.

5. Luật Tu chính Hiến pháp ngày 28/3/2003 của Pháp về tăng cường quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong lĩnh vực tài chính.