

# CƠ CẤU TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ TẠI BANG QUÉBEC (CANADA)

Nguyễn Anh Hùng  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Liên bang Canada hiện gồm 10 bang và 3 vùng lãnh thổ, trong đó Québec là một bang đặc biệt. Trước đây là thuộc địa, gắn bó mật thiết với Pháp, nên Québec chịu ảnh hưởng mạnh của văn hoá Pháp. Tiếng Pháp trở thành ngôn ngữ chính thức của bang này và trong những năm 1970-1990, nhiều cuộc tranh luận sôi nổi liên quan đến việc sử dụng, vị thế, vai trò của tiếng Pháp trên toàn liên bang đã nổ ra. Từ năm 1990, áp lực đòi ly khai tăng nhanh, dẫn đến một cuộc trưng cầu dân ý quy mô về độc lập của Québec. Tuy nhiên, đa số sát sao (50,6%) đã bỏ phiếu để Québec ở lại liên bang.

Québec có diện tích chừng 1,5 triệu km<sup>2</sup>, dân số hiện khoảng 7,6 triệu người với trên 3/4 số dân sống tập trung ở đô thị. Nhà nước bang Québec được tổ chức như một Nhà nước Liên bang Canada thu nhỏ, theo chế độ đại nghị kiểu Anh. Nghị viện Québec nắm giữ quyền lập pháp của bang, bao gồm những nghị sĩ do dân bầu và đảng nào có đa số nghị sĩ trong Nghị viện thì sẽ là đảng cầm quyền. Chủ tịch hoặc nhân vật có ưu thế nhất đảng này được Nghị viện bầu làm Thủ hiến. Thủ hiến là người đứng đầu Nhà nước bang, nắm giữ quyền hành pháp và đại diện cho bang trong các quan hệ đối nội, đối ngoại.

Hệ thống đơn vị hành chính lãnh thổ Québec được chia thành 17 vùng với 87 tỉnh; 2 cộng đồng thành phố lớn là Montréal (có số dân hơn 1,8 triệu người) và Québec (có số dân gần 0,6 triệu người),

9 thành phố có số dân trên 100.000 người. Để xây dựng, tổ chức và quản lý, điều hành những hoạt động dịch vụ công liên quan trực tiếp đến đời sống nhân dân, Nhà nước bang Québec đã không ngừng củng cố, cải cách và hoàn thiện bộ máy chính quyền cơ sở, với nhiều nét đặc trưng khác các bang còn lại ở Canada cũng như chính quyền cơ sở của những nước trong khu vực và trên thế giới.

## I. Sự hình thành và phát triển đơn vị chính quyền cơ sở

Đa số những đơn vị chính quyền cơ sở tại Québec được thành lập từ rất sớm, trước khi hợp bang vào năm 1867. Số lượng các đơn vị cũng liên tục biến đổi phụ thuộc nhu cầu thực tế của xã hội theo từng thời kỳ (chẳng hạn, năm 1999 có 1.363 đơn vị, nhưng đến năm 2001 chỉ còn 1.104 đơn vị).

Trong những năm 1990, việc xây dựng, phát triển các đơn vị chính quyền cơ sở làm chức năng quản lý, điều hành và dịch vụ công trở thành một vấn đề chính trị - xã hội bức xúc ở Québec. Năm 1996, Chính phủ bang này đề ra 4 mục tiêu lớn nhằm cải thiện khả năng hành chính và tài chính của các đơn vị chính quyền cơ sở: 1) Tạo thuận lợi cho việc sử dụng tối ưu các nguồn lực; 2) Hướng tới việc phân chia hiệu quả hơn và chi phí thấp hơn; 3) Tăng tính chịu trách nhiệm; 4) Nỗ lực hơn nữa trong phát triển kinh tế. Từ đó đến nay, cấp chính quyền cơ sở đã được cải cách, hoàn thiện qua 2 giai đoạn: 1)

Từ năm 1997 - 1999, tiến hành củng cố, sáp nhập 416 làng xã, giáo xứ thành 179 đơn vị; 2) Từ năm 2000-2002, tăng cường đô thị hoá cho 263 đơn vị, trong đó có 30 khu dân cư mà mỗi khu tập trung trên 10.000 dân.

Bộ Chính quyền địa phương, các thành phố lớn cùng các Hội đồng Hành chính địa phương xây dựng và hoàn thiện những đơn vị chính quyền cơ sở theo hệ thống thể chế của Nhà nước Liên bang Canada và bang Québec, gồm hơn 40 bộ luật, đạo luật, trong đó có nhiều bộ luật quy mô như: *Luật các đơn vị chính quyền cơ sở*, *Luật về các đô thị và thành phố*, *Luật tập hợp lãnh thổ của các đơn vị chính quyền cơ sở*, *Luật 134 về thành lập cộng đồng thành phố Montréal*, *Luật về bầu cử và trưng cầu dân ý* (đưa ra các quy tắc về dân chủ cơ sở), *Luật về chính sách thuế của đơn vị chính quyền cơ sở* (nguồn tài chính, trao quyền tự chủ và trách nhiệm quản lý tài chính), *Luật về tổ chức lãnh thổ* (xây dựng và tập hợp các đơn vị hành chính lãnh thổ cơ sở), *Luật về quy hoạch và quản lý đô thị* (tạo dựng nền tảng, khung pháp lý trong lĩnh vực này)... Các bộ luật, đạo luật quy định quyền tự chủ, tự quyết trong hành động của các đơn vị chính quyền cơ sở. Đồng thời, chúng cũng quy định việc điều chỉnh cụ thể từng loại đơn vị chính quyền cơ sở như: những đơn vị chịu sự điều chỉnh của *Luật về các đô thị và thành phố* (hơn 100 đơn vị là thành phố, đô thị), chịu sự điều chỉnh của *Luật các đơn vị chính quyền cơ sở* (trên 1.000 đơn vị nông thôn), chịu sự điều chỉnh của các đạo luật đặc biệt của bang và liên bang (Montréal, Québec, các làng người Cris và các làng nhỏ).

## II. Cơ cấu tổ chức, quyền hạn và hoạt động của chính quyền cơ sở

Mỗi đơn vị chính quyền cơ sở ở Québec tổ chức theo mô hình hội đồng - gọi là Hội đồng Hành chính - được bầu dân chủ, trực tiếp, công khai với nhiệm kỳ 4 năm. Ủy viên Hội đồng được bầu từ các khu vực cử tri (mỗi khu vực bầu lên 1 ủy viên); số lượng tối thiểu là 6 người và

nhân vật đứng đầu Hội đồng là Thị trưởng. Số lượng thành viên Hội đồng Hành chính thay đổi theo khu vực bầu cử của đơn vị hành chính lãnh thổ cơ sở, mà số khu vực bầu cử lại phụ thuộc vào số dân. Việc tổ chức hoạt động bầu cử Hội đồng diễn ra không vào cùng một thời điểm mà tiến hành theo nhóm khu vực ở những thời điểm khác nhau.

Cơ cấu biên chế cho bộ máy chính quyền cơ sở hoàn toàn do Hội đồng Hành chính quyết định vì Hội đồng phải trả lương cho các biên chế này. Kinh phí chi tiêu cho hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở cũng do Hội đồng quyết định và thu trực tiếp từ dân. Số lượng biên chế còn tùy thuộc vào việc các đơn vị chính quyền cơ sở tự tổ chức thực thi hay thuê các công ty tư nhân, các địa phương khác thực hiện những dịch vụ công trên địa bàn mình như an ninh trật tự, giao thông vận tải, phòng cháy chữa cháy, làm sạch môi trường... Hiện nay, tổng cộng có khoảng 80.000 nhân viên làm việc trong các phòng ban của hệ thống bộ máy chính quyền cơ sở tại Québec. Những nhân viên này có thể ổn định làm việc qua các nhiệm kỳ nếu công việc suôn sẻ và không có sai sót gì lớn, nhưng họ không phải là công chức nhà nước vì họ không được điều chuyển giữa các địa phương. Ngay cả Tổng giám đốc điều hành cũng được thuê làm hợp đồng theo từng nhiệm kỳ. Thường các đơn vị chính quyền cơ sở quản lý khoảng 1.000-2.000 dân thì có 2-3 biên chế cho những công việc không được thuê như thư ký, thủ quỹ. Còn nếu quản lý chừng 10.000 dân thì cần khoảng 50 biên chế và nếu 15.000 dân phải cần tới 100 biên chế.

Ủy ban tham mưu, tư vấn cho Hội đồng Hành chính được thành lập theo từng công việc phát sinh, khi hoàn tất nhiệm vụ thì cũng giải thể, thù lao cho các thành viên của ủy ban được thực hiện theo hình thức thoả thuận.

Hội đồng Hành chính là cơ quan quyền lực tối cao cả về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội trên mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ cơ sở, được quyền tự chủ, tự

quyết các lĩnh vực này, trực tiếp chỉ đạo Tổng giám đốc điều hành thực thi những chủ trương, chính sách do Hội đồng đề ra, cũng như chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và pháp luật về kết quả hoạt động quản lý dịch vụ công của mình. Hội đồng có các quyền hạn: quyết định ngân sách, ban hành những quy định liên quan đến vay nợ, quyết định quy hoạch đô thị và phân khu xây dựng, quyết định cơ cấu tổ chức, bổ nhiệm mọi chức danh cơ bản, thành lập các uỷ ban và tiểu ban của mình.

Bộ máy chính quyền cơ sở tại Québec đảm trách thực thi những công việc sau:

1. *Hành chính*: Thành lập các uỷ ban giao tiếp và hành chính; cung cấp trụ sở làm việc cho đơn vị hành chính sự nghiệp; quản lý nhân sự; ký hợp đồng tuyển dụng, ký thoả thuận liên kết giữa các đơn vị hành chính sự nghiệp với nhau; xây dựng, thực hiện các hợp đồng bảo hiểm và đào tạo; trưng thu, trưng mua; ký hợp đồng cung cấp dịch vụ, lưu trữ tài liệu; tổ chức bầu cử, trưng cầu dân ý...

2. *Kinh tế*: Mua động sản và bất động sản; mua sắm trang thiết bị, nguyên vật liệu; thực hiện các chính sách kinh tế trên địa bàn của mình...

3. *Tài chính*: Ký kết các hợp đồng, dự toán và quyết toán ngân sách; định giá đất; cung cấp tài chính cho các đơn vị hành chính sự nghiệp (kể cả vay nợ), đấu thầu, làm thuế (định thuế, thu thuế)...

4. *Tổ chức lãnh thổ*: Thoả thuận liên kết giữa các đơn vị hành chính sự nghiệp; sáp nhập các đơn vị hành chính trên địa bàn mình; phối kết hợp với các đơn vị khác để thực hiện dịch vụ công...

5. *Bảo vệ con người và tài sản*: Bảo đảm trật tự xã hội trên địa bàn mình; tổ chức phòng cháy chữa cháy; áp dụng các biện pháp khẩn cấp...

6. *Văn hoá và giải trí*: Tổ chức xây dựng, quản lý thư viện, bảo tàng; ký các thoả thuận dịch vụ với các tổ chức nhà trường và tôn giáo; tổ chức hội chợ và triển lãm; tổ chức các hoạt động giải trí; xây dựng công viên và sân chơi...

7. *Giao thông vận tải*: Điều hành, kiểm soát giao thông đường bộ, bến đỗ xe; tổ chức vận tải công cộng và các hoạt động công chính; tu bổ đường sá, cầu cống...

8. *Vệ sinh môi trường*: Cấp, thoát nước; thu gom rác, xử lý chất thải, nước thải và xử lý các tác hại đối với môi trường; xây dựng chính sách bảo vệ sông hồ và khu vực hải dương...

9. *Quy hoạch đô thị và cải tạo đất*: Bảo vệ tài sản và di sản văn hoá; xây dựng, tu bổ nhà ở, công trình nghệ thuật và quảng trường; thực hiện kế hoạch quy hoạch đô thị (xây dựng, phân khu, chia lô); khuyến khích sự phát triển của công nghiệp và thương mại liên quan đến đô thị và đất đai...

10. *Y tế và phúc lợi xã hội*: Kiểm dịch an toàn thực phẩm; trợ giúp cho các gia đình; tổ chức những hoạt động từ thiện...

Những công việc, nhiệm vụ trên do bộ máy chính quyền cơ sở đảm nhận theo cách thức dân chủ và tự quyết thông qua hoạt động của Hội đồng Hành chính cùng các uỷ ban (thường trực và đặc biệt), tiếp cận thông tin, cơ chế kiểm tra và khả năng hành chính của đội ngũ lãnh đạo và thực thi ở cơ sở.

Luật pháp quy định chính quyền cấp trên không can thiệp trực tiếp vào hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở. Mối quan hệ giữa họ được thực hiện thông qua diễn đàn của các tổ chức như: Liên minh Các đơn vị chính quyền cơ sở Québec (UMQ) bao gồm những đơn vị chịu sự điều chỉnh của *Luật về các đô thị và thành phố* (Liên minh này chiếm tới 80% dân số Québec), Liên hiệp các đơn vị chính quyền cơ sở Québec (FQM) bao gồm hơn 1.000 đơn vị ở nông thôn có quy mô nhỏ và chịu sự điều chỉnh của *Luật các đơn vị chính quyền cơ sở*.

Phương thức tổ chức, hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở ở Québec đã mang lại những hiệu quả và lợi ích thiết thực, được đồng đảo nhân dân đồng tình ủng hộ. Theo kết quả điều tra xã hội học của ENAP gần đây thì có tới 85% ý kiến hài lòng về kết quả dịch vụ công của bộ máy chính quyền cơ sở. Lòng tin của dân đặt

vào chính quyền cơ sở là 59%, vào chính quyền bang 40% và chỉ có chừng 31% vào chính quyền liên bang.

### III. Các đặc trưng và sự đánh giá

Qua xem xét, nghiên cứu tổng thể về tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở tại Québec, có thể thấy:

1. Tổ chức đơn vị chính quyền cơ sở và bộ máy chính quyền cơ sở của Québec có những đặc điểm: 1) Giữ chủ quyền trên một địa bàn cơ sở; 2) Là đơn vị chính quyền được phân quyền về chính trị, lãnh thổ và hoạt động; 3) Các nhà quản lý hành chính do người đóng thuế bầu lên; 4) Có tư cách pháp nhân công quyền (tự chủ, tự quyết trong thu thuế và sử dụng các khoản thu cho hoạt động); 5) Khả năng tài chính được hình thành và duy trì từ thu thuế (90 - 95% kinh phí hoạt động là do thuế thu được); 6) Nhân dân và các pháp nhân kinh tế trên địa bàn vừa là người đóng thuế vừa là khách hàng.

2. Phân cấp rõ ràng trong hoạt động công quyền và kiểm soát chặt chẽ những hoạt động đó là điều kiện tiên quyết để Nhà nước bang Québec tổ chức đơn vị chính quyền cơ sở như hiện nay.

3. Bộ máy chính quyền cơ sở được tổ chức, hoạt động thích ứng với xu thế quản trị công quyền trong nền kinh tế thị trường. Dân chủ và tự chủ, tự quyết là nguyên tắc chủ đạo cho tổ chức, hoạt động của cấp chính quyền này. Tính chất chính trị của các đảng phái không hoặc rất ít chi phối đến hoạt động dịch vụ của bộ máy chính quyền cơ sở.

4. Quá trình hoàn thiện đơn vị chính quyền cơ sở được tiến hành từng bước theo yêu cầu thực tế của các địa phương. Để thực hiện hiệu quả, Nhà nước bang luôn theo sát tình hình nhằm xây dựng các thể chế điều chỉnh cho thích hợp và chỉ đạo từ việc xây dựng những mô hình đến triển khai đồng loạt. Củng cố và phát

triển đơn vị chính quyền cơ sở phải được tiến hành thường xuyên bởi chính các đơn vị này mới đáp ứng được nhu cầu trực tiếp ngày càng cao của nhân dân trên địa bàn.

5. Những cản trở và thách thức về tổ chức, hoạt động của chính quyền cơ sở tại Québec vẫn còn, thể hiện qua: tính không công bằng về đánh thuế giữa các địa phương, sự chia cắt môi trường cơ sở ngày càng đậm nét do những cạnh tranh mạnh mẽ về dịch vụ cơ sở gây nên, các cộng đồng đô thị chưa có khả năng giải quyết những thách thức liên quan đến các khu dân cư lớn, khó kiểm soát quá trình mở rộng đô thị... Để dần khắc phục những khó khăn này, Nhà nước bang Québec đang tiếp tục duy trì và thực thi có hiệu quả chiến lược cải cách hệ thống chính quyền, đặc biệt là chính quyền cơ sở ■

#### Tài liệu tham khảo:

1. Michael Burgess, *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester University Press, London, 1990.
2. John L. Granatstein, *Nation: Canada since Confederation*, Mc Graw - Hill, 1992.
3. Michael Goldberg & John Mercer, *The myth of the North American city: Continentalism challenged*, Univ. of British Columbia Press, Vancouver, 1995.
4. David M. Thomas, *Canada and the United States: Differences that count*, Broadview Press, Toronto, 2000.
5. Gregory L. Mahler, Roman R. March..., *Canadian Politics, Dushkin/Mc Graw - Hill, Connecticut 2000 - 2001 - 2002 - 2003 - 2004*.
6. Nguyễn Đăng Thành, *Chính trị của chủ nghĩa tư bản - Hiện tại và Tương lai*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
7. Nguyễn Đăng Dung, *Hình thức của các nhà nước đương đại*, NXB Thế giới, Hà Nội, 2004.
8. Mai Lý Quảng (chủ biên), *250 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới*, NXB Thế giới, Hà Nội, 2004.
9. Các website: <http://quebecpost.com/...>; [www.quebecstate.com/...](http://www.quebecstate.com/...); [www.oultwood.com/localgov/canada/quebec.htm/...](http://www.oultwood.com/localgov/canada/quebec.htm/...);