

# TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở HÀN QUỐC

■ TRẦN THỊ MINH CHÂU (\*)

**H**àn Quốc nằm trên bán đảo Triều Tiên với diện tích tự nhiên là 99.400 km<sup>2</sup>, dân số 48,3 triệu người. Bộ máy nhà nước của Hàn Quốc được xây dựng theo mô hình tam quyền phân lập, quyền lực tập trung vào tổng thống.

Cơ cấu hành chính của chính quyền địa phương thường gồm ba cấp: 1. Thành phố thủ phủ Seoul, tỉnh, thành phố thủ phủ; 2. Thành phố, hạt, quận tự trị; 3. Eup, Myon và Dong. Bên cạnh những cấp này thì các đơn vị hành chính có dân số trên 500.000 dân thường có 4 cấp.

## 1. Về cơ cấu hành chính của chính quyền địa phương

– Thành phố thủ phủ và các tỉnh trực thuộc chính quyền trung ương.

Thành phố thủ phủ (Kwang–yeok–si) là thành phố trực thuộc sự quản lý trực tiếp của chính quyền trung ương, có địa vị pháp lý ngang cấp với tỉnh. Hiện nay, Hàn Quốc có 6 thành phố thủ phủ và 1 thành phố là Thủ đô Seoul. Tiêu chuẩn của thành phố thủ phủ là số dân phải đạt từ 1 triệu trở lên, có nền công nghiệp, dịch vụ phát triển mạnh. Riêng đối với Seoul là thành phố thủ phủ đặc biệt, là Thủ đô của Hàn Quốc, đặt trực tiếp dưới quyền chỉ đạo của Thủ tướng. Thành phố này có quyền lực chính trị tương đương với các cơ quan của chính phủ trung ương trong việc thực hiện các nhiệm vụ hành chính của mình.

Các tỉnh (Do) là đơn vị hành chính trung gian giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Tỉnh là đơn vị hành chính có

lịch sử từ rất lâu đời và hiện nay Hàn Quốc có 9 tỉnh trực thuộc chính quyền trung ương.

– Các quận tự trị, các hạt và các thành phố.

Quận tự trị (Jachi–Gu) là đơn vị nằm dưới thủ phủ Seoul và các thành phố thủ phủ khác. Quận tự trị đảm nhận nhiều chức năng của chính quyền địa phương và hoạt động dưới sự hỗ trợ ngân sách của chính quyền địa phương cấp trên. Hiện nay, Hàn Quốc có 69 quận tự trị trong đó có 25 quận trực thuộc thành phố thủ phủ Seoul và 44 quận thuộc các thành phố thủ phủ khác.

Hạt (Gun) là đơn vị nằm dưới các thành phố thủ phủ và các tỉnh. Thường các hạt được đặt trong các khu nông nghiệp. Hoạt động của hạt chịu sự chỉ đạo của các thành phố thủ phủ và các tỉnh. Năm 1993 Hàn Quốc có 136 hạt, song do sự phát triển của mô hình kết hợp nông thôn với đô thị hiện nay còn 91 hạt, trong đó có 4 hạt trực thuộc các thành phố thủ phủ và 86 hạt thuộc các tỉnh.

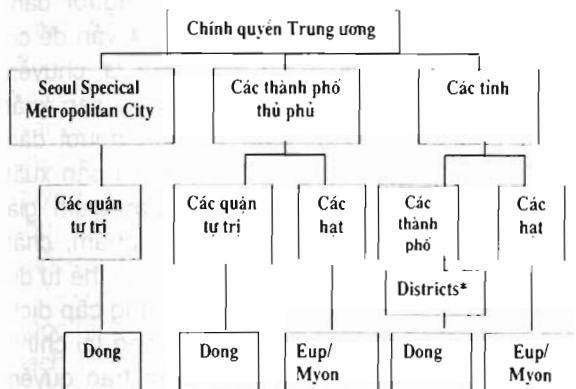
Các thành phố (Si) là đô thị nằm dưới tỉnh. Đây là đơn vị giải quyết những công việc quan trọng nhất liên quan đến cuộc sống của người dân. Tiêu chuẩn của một thành phố thuộc tỉnh là số dân phải đạt từ 50.000 người trở lên, có 60% dân số sống ở đô thị và 60% hộ dân trở lên làm trong lĩnh vực thương mại hoặc công nghiệp đô thị. Hiện nay, Hàn Quốc có 71 thành phố là đô thị trực thuộc tỉnh.

– Cấp hành chính bổ trợ gọi là Dong thuộc thành phố. Trong 75 thành phố, 9 thành phố lớn nhất có tổng số 19 quận hành chính, tất cả các thành phố bao gồm cả những thành phố có quận được chia thành 907 Dong. Tuy nhiên, trong trường hợp thành phố có dân số trên

(\*) Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

500.000 người thì quận tự trị (Jachi - Gu) đứng trung gian giữa Dong và thành phố tạo thành 4 cấp hành chính. Đối với các hạt thì trong một hạt có Eup và Myon hình thành nên hệ thống ba cấp. Hiện nay, 90 hạt được chia thành 198 Eup và 1.178 Myon.

Chính quyền địa phương Hàn Quốc có thể được biểu thị dưới sơ đồ như sau:



\* Là Quận phi tự trị ở một thành phố có số dân hơn 500.000 người

## 2. Về tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động

Chính quyền địa phương Hàn Quốc tổ chức theo hệ thống hội đồng - thị trưởng. Thành viên của hệ thống này gồm có: uỷ viên hội đồng địa phương và lãnh đạo cơ quan hành pháp địa phương.

*Hội đồng địa phương* là người đại diện cho quyền lợi dân chúng ở địa phương. Số lượng uỷ viên hội đồng địa phương thường là 11 người, với cách bầu là 10 trong số 11 uỷ viên được bầu bằng bỏ phiếu phổ thông, 1 uỷ viên còn lại được bầu theo hệ thống thành phần đại diện (tức các đảng chính trị có thể đề cử các ứng cử viên tranh cử vào chức uỷ viên này). Nhiệm vụ của hội đồng địa phương là:

- Xem xét các vấn đề về hoạt động của cơ quan hành pháp địa phương;
- Thông qua các thông tư, dự án luật;
- Quyết định những chính sách quan trọng của chính quyền địa phương như: ngân sách địa phương, đánh thuế người tiêu dùng, thu các loại thuế dịch vụ để tăng cường phúc lợi ở địa phương;
- Thành lập và quản lý các loại quỹ;
- Nhận khiếu nại của người dân ở địa phương;

- Quản lý, phát triển công nghiệp, môi trường, giáo dục, nghệ thuật, văn hoá...

*Cơ quan hành pháp địa phương* điều hành các công việc hành chính trong phạm vi pháp lý của chính quyền địa phương. Các thành viên của cơ quan này hoạt động theo nhiệm kỳ. Cứ 4 năm được bầu lại một lần theo phương thức bầu cử phổ thông đầu phiếu.

Cơ quan hành pháp địa phương có quyền phủ quyết các quyết định của hội đồng địa phương. Nhiệm vụ của cơ quan hành pháp địa phương là:

- Lập và thực hiện các chính sách, vấn đề quản lý tài chính; lập và thực hiện các chính sách về quản lý biên chế;

- Thực hiện các nhiệm vụ được giao trực tiếp từ chính quyền trung ương như: định các loại giá; quản lý các phương tiện; quản lý tài sản công cộng...

Mặc dù hội đồng địa phương và cơ quan hành pháp địa phương thực hiện các nhiệm vụ khác nhau, song đều có quyền giám sát hoạt động của nhau trên cơ sở nguyên tắc cân bằng quyền lực pháp lý, không chồng chéo chức năng nhằm hoạt động có hiệu quả và hướng tới phục vụ nhu cầu của người dân được tốt hơn.

## 3. Về tài chính

Tài chính của chính quyền địa phương Hàn Quốc chủ yếu gồm hai nguồn thu: nguồn thuế địa phương và nguồn thu ngoài thuế. Các nguồn thu khác bao gồm: thuế chia sẻ địa phương (local shared tax), thuế chuyển khoản địa phương (locatransfer tax) và trợ cấp (Sohn).

Nguồn tài chính của địa phương thường được dùng với mục đích chi trả cho các dự án, xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển các loại hình dịch vụ phục vụ nhu cầu của người dân địa phương. Mặc dù có những nguồn thu riêng nhưng nguồn thu từ thuế của địa phương thường đạt tỷ lệ thấp và phần nhiều phụ thuộc vào việc trợ cấp của Chính phủ. Năm 2002, tỷ lệ thu từ thuế địa phương so với tổng thu của địa phương chiếm 31%. Số thu này khá thấp so với yêu cầu chi ngân sách của địa phương. Do vậy Chính phủ thường có chính sách hỗ trợ cho các địa phương để đảm bảo nhu cầu chi trả. Theo đó, chỉ số hỗ trợ cho các tỉnh là 35% và các hạt là 19%.

Lý do chính dẫn đến việc hạn chế trong tăng thu ngân sách là chính quyền địa phương không có thẩm quyền tự do thay đổi mức thuế và áp dụng mức thuế mới cho phù hợp với môi trường kinh doanh và phát triển tại địa phương.

#### **4. Về sự giám sát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương**

Giám sát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương Hàn Quốc thể hiện ở 3 vấn đề cơ bản: luật pháp, tư pháp và hành chính.

- *Về luật pháp*: Điều 118 Hiến pháp Hàn Quốc quy định: "các vấn đề thuộc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương sẽ do luật định". Như vậy, sự giám sát của chính quyền trung ương đối với địa phương trong lĩnh vực lập pháp là việc chấp hành, thực thi các đạo luật đã được ban hành. Chính quyền địa phương không có quyền bổ sung, thay đổi các đạo luật đó. Theo đó, các dự án luật, thông tư ban hành tại địa phương không được trái các đạo luật hiện hành.

- *Về tư pháp*: theo Điều 107 của Hiến pháp Hàn Quốc, "Toà án tối cao có quyền xem xét lần cuối tính hợp hiến, hợp pháp của các nghị định, sắc lệnh hành chính, các quy định, quy tắc hoạt động khi tính hợp hiến, hợp pháp của các vấn đề này còn đang tranh cãi hoặc đang xét xử". Theo đó, toà án tối cao có thể ra quyết định sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định của toà án địa phương có tính chất vượt quyền. Hoặc khi một nghị quyết của hội đồng địa phương thể hiện sự vi phạm pháp luật, hay nội dung của nghị quyết có hại đáng kể cho lợi ích công cộng thì Bộ trưởng Hành chính Chính phủ và Bộ Nội vụ có thể buộc người đứng đầu địa phương cấp cao hơn ra yêu cầu xem xét lại nội dung của nghị quyết đó.

- *Về hành chính*: việc giám sát của chính quyền trung ương về hành chính là nội dung quan trọng và thường là đạt hiệu quả hơn so với luật pháp và tư pháp. Chính quyền địa phương phải tuân thủ các quyết định, chỉ đạo của chính quyền cấp trên thông qua các biện pháp cưỡng chế về hành chính như: chỉ thị, thanh tra, kiểm soát cá nhân, chỉ định... Khi có công việc trực tiếp mang tính chất quốc gia thì chính quyền

trung ương sẽ hỗ trợ cho chính quyền địa phương về tài chính, kỹ thuật. Ngoài ra, chính quyền trung ương còn là nơi giải quyết các xung đột, mâu thuẫn về lợi ích giữa các chính quyền địa phương.

Ngày nay, Chính phủ Hàn Quốc đang tiến hành cải cách mạnh mẽ tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nhằm đáp ứng một cách tốt nhất nhu cầu của người dân. Chính phủ Hàn Quốc đã xác định 4 vấn đề cơ bản trong cuộc cải cách này. *Một là*, chuyển dần từ mô hình nhà nước là đơn vị sản xuất cung cấp hàng hoá, dịch vụ cho người dân sang mô hình đưa người dân vào tự sản xuất hàng hoá và dịch vụ công nhằm giảm giá thành, nâng cao chất lượng sản phẩm, chất lượng dịch vụ. Theo đó, người dân có thể tự do lựa chọn đơn vị sản xuất và nhà cung cấp dịch vụ phù hợp với nhu cầu và khả năng tài chính của họ. *Hai là*, Luật "Tăng cường trao quyền cho chính quyền địa phương" ban hành vào tháng 1/1999 đã hướng tới việc thay đổi mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Nội dung cơ bản là, chính quyền trung ương mạnh dạn trao quyền cho chính quyền địa phương tự quyết định những vấn đề cơ bản liên quan đến đời sống của người dân ở địa phương. *Ba là*, xuất phát từ nhu cầu nâng cao chất lượng đời sống của người dân như phát triển nhà ở, xây dựng công sở, đường sá, cầu cống... mà chính quyền địa phương phải tự đặt trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nội dung này. Tuy nhiên, chính quyền địa phương chưa đủ sức để một lúc làm hết các phần việc nói trên. Vấn đề cải cách ở đây là tạo cho người dân nhiều cơ hội để họ làm việc này, tự nâng cao chất lượng đời sống của bản thân và cộng đồng. *Bốn là*, xu hướng toàn cầu hoá và xã hội thông tin trong tương lai đã tác động đến cách điều hành và quản lý của chính quyền địa phương. Do đó, không còn cách nào khác chính quyền địa phương phải tự cải cách, thay đổi cách quản lý cho phù hợp. Tức là phải quản lý bằng công nghệ thông tin thông qua chính phủ điện tử và quản lý điện tử.

**5. Một số nhận xét và bài học có thể áp dụng vào Việt Nam**

- Tổ chức đơn vị hành chính của chính quyền địa phương Hàn Quốc ít thay đổi qua các thời kỳ lịch sử. Các đơn vị hành chính thường chỉ được mở rộng về diện tích khi có đủ điều kiện về dân số, sự phát triển về công nghiệp, dịch vụ.

- Để khắc phục tình trạng nguồn thu từ thuế của chính quyền địa phương thường không đủ chi cho các nhu cầu về dịch vụ, xã hội của người dân, Chính phủ Hàn Quốc đã có nhiều chính sách hỗ trợ thiết thực về vật chất, kỹ thuật và con người. Kinh nghiệm rút ra ở đây là muốn giảm hỗ trợ ngân sách của trung ương cho địa phương phải tăng quyền tự quyết cho chính quyền địa phương, nhằm kích thích quyền tự chủ, tự quản theo xu thế hiện nay của nhiều quốc gia trên thế giới.

- Trước xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế, chính quyền địa phương chủ động cải cách tổ chức, hoạt động, nâng cao năng lực quản lý để giải quyết tốt nhu cầu đời sống ngày càng cao của người dân. Đây là bài học quý dựa vào sức dân để khắc phục khó khăn, chủ động, sáng tạo trong quản lý nhằm tạo điều kiện cho người dân tự nâng cao mức sống, mức thu nhập, tránh sự ỷ lại và sự trông chờ vào trợ cấp từ Chính phủ.

- Chính quyền tự quản địa phương phải

tuân thủ mệnh lệnh, chỉ thị và hoàn thành các công việc trực tiếp do chính quyền cấp trên giao. Sự giám sát chặt chẽ của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương trên các phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp mang lại hiệu quả cao trong việc phát triển và vận hành bộ máy hành chính nhà nước của Hàn Quốc. Đối với Việt Nam, chính quyền cơ sở là cấp gần dân nhất, nắm bắt nhu cầu và lợi ích của nhân dân, trực tiếp phát huy quyền làm chủ của nhân dân, do vậy giao quyền tự quản đồng thời tăng cường sự giám sát chặt chẽ của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương là việc làm cần nghiên cứu nhằm phát huy hiệu quả đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước, phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn □

#### Tài liệu tham khảo:

1. *Tìm hiểu nền hành chính Hàn Quốc và Việt Nam*, TS. Ngô Xuân Bình. Nxb Thống kê. 2001.

2. *Tài liệu Hội thảo quốc tế: "Tổ chức bộ máy và việc thực hiện nhiệm vụ chính quyền địa phương ở châu Á (Việt Nam - Hàn Quốc)"*, Hà Nội 2004.

3. *Wikipedia.com*

## **HỘI NGHỊ TỔNG KẾT 5 NĂM ...**

*(Tiếp theo trang 3)*

sát mục tiêu vì sự bình đẳng, phát triển của phụ nữ và nhiệm vụ chính trị của bộ, ngành, địa phương để tham gia quản lý nhà nước đạt hiệu quả cao hơn. Các cấp chính quyền cần tiếp tục quán triệt, nhận thức rõ hơn, đầy đủ hơn về vị trí, vai trò của các cấp Hội phụ nữ; tổ chức thực hiện tốt hơn trách nhiệm của mình, song việc đảm bảo và tạo điều kiện để các cấp Hội phụ nữ tham gia có hiệu quả hơn vào công tác quản lý nhà nước; góp phần vào sự tiến bộ của phụ nữ - tấm gương phản ánh sự tiến bộ của dân tộc.

Phát biểu bế mạc Hội nghị, Bộ trưởng Bộ Nội vụ Trần Văn Tuấn nhấn mạnh một số nhiệm vụ trọng tâm cần triển khai trong thời gian tới nhằm tiếp tục thực hiện có kết quả cao hơn các quy định của Chính phủ về trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong việc bảo đảm cho các cấp Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam tham gia quản lý nhà nước.

Tại Hội nghị, 13 tập thể vinh dự được nhận Bằng khen của Thủ tướng Chính phủ; 55 tập thể và 34 cá nhân được nhận Bằng khen của Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã có thành tích xuất sắc triển khai, thực hiện Nghị định số 19/2003/NĐ-CP trong những năm qua □

**Tin: Thế Hải**