

CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN XÃ Ở THÁI LAN VÀ KINH NGHIỆM RÚT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM

NGUYỄN NGHỊ THANH*

1. Khái quát về chính quyền cấp xã ở Thái Lan

Theo *Luật Tổ chức chính quyền nhà nước* năm 1991 (National Government Organisation Act), bộ máy nhà nước Thái Lan được chia làm ba cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp chính quyền địa phương. Chính quyền cấp tỉnh gồm có chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Cấp địa phương bao gồm chính quyền quận/ huyện, xã/thị xã, thị trấn.

Hiện nay, ở Thái Lan có khoảng 7.225 xã, tiếng Thái gọi là “tambon”. Chính quyền xã được xem là cơ quan hành chính (CQHC) cấp cơ sở. Người đứng đầu CQHC xã là xã trưởng, được người dân trong xã bầu trực tiếp theo nhiệm kỳ 4 năm. Dưới cấp xã có các thôn (một xã trung bình có khoảng ba thôn). Các chức danh, như: trưởng thôn, nhân viên y tế xã, giáo viên tiểu học do xã trưởng quyết định.

Cơ quan lập pháp của xã gọi là Hội đồng xã. Cơ quan này được người dân bầu trực tiếp theo nhiệm kỳ 4 năm, có chức năng tham khảo ý kiến của người dân trong xã qua diễn đàn công dân để đưa ra các quyết định về ngân sách xã, xây dựng các công trình phúc lợi của xã. Hàng năm, cơ quan này tiến hành chất vấn xã trưởng

về việc sử dụng ngân sách xã cũng như giám sát mọi hoạt động của CQHC xã.

Hiến pháp năm 1997 cho phép chính quyền xã tự quản và triển khai các dự án kinh tế xã hội nhằm phát triển địa phương. Đặc biệt, từ năm 1999, Thủ tướng Thái Lan Thaksin Shinawatra cho phép mỗi xã xây dựng một dự án kinh tế để cung cấp một đặc sản thế mạnh của địa phương. Dự án của các xã, sau đó được Chính phủ Thái Lan hỗ trợ quảng bá sản phẩm cũng như hỗ trợ về công nghệ để hiện đại hóa sản xuất, nâng cao chất lượng sản phẩm¹. Hiện nay, *Hiến pháp* quốc gia này cho phép người dân tham gia vào góp ý, giám sát hoạt động của chính quyền xã, họ có thể khởi kiện công chức khi phát hiện vi phạm pháp luật. Do đó, bảo đảm được tính minh bạch và nghiêm túc trong trách nhiệm giải trình của chính quyền xã. Đời sống kinh tế - xã hội của người dân địa phương cũng nhờ đó ngày càng được nâng lên.

2. Quá trình cải cách chính quyền cấp xã ở Thái Lan

Về lịch sử tổ chức chính quyền xã, *Đạo luật Chính quyền địa phương* năm 1914 (the Local Government Act) đã đưa ra mô

* TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

hình chính quyền xã. Theo *Đạo luật* này, mỗi tambon được chia thành các thôn (villages) gọi là “muban”. Lãnh đạo tambon được gọi là xã trưởng, lãnh đạo thôn là trưởng thôn hay già làng. Tổ chức chính quyền cấp xã ở Thái Lan như hiện nay là kết quả của quá trình cải cách lâu dài. Bước quan trọng trong cải cách bắt đầu từ năm 1932, khi quốc gia này thay đổi từ một chế độ quân chủ tuyệt đối sang một chính phủ dân chủ. Thực tế này đã đặt ra yêu cầu cần phải xây dựng chính quyền các cấp ở Thái Lan ngày càng hiện đại hóa và có sự tham gia chi phối bởi các cơ quan đại diện của nhân dân.

Tổ chức chính quyền xã được cải cách thêm một bước khi *Đạo luật Chính quyền đô thị* (the Municipalities Act) có hiệu lực vào năm 1953 và *Đạo luật Tổ chức hội đồng và cơ quan hành chính xã* (the Sub-district Councils and Subdistrict Administrative Organisations Act) năm 1995 ra đời. *Đạo luật* này quy định hình thức tổ chức chính quyền xã có hai cơ quan là Hội đồng xã và cơ quan hành chính xã. Theo *Đạo luật Chính quyền đô thị*, trưởng thôn được người dân bầu trực tiếp. Tuy nhiên, khi áp dụng *Đạo luật Tổ chức Hội đồng và Cơ quan hành chính xã*, chức danh này bị Bộ Nội vụ hủy bỏ².

Đạo luật Tổ chức hội đồng và CQHC xã được xem là điều kiện thí điểm của *Hiến pháp* năm 1997. *Luật* này quy định việc thành lập Hội đồng xã qua chế độ bổ nhiệm. Đại biểu tham gia Hội đồng là những người có uy tín ở xã, phải chứng minh sở hữu tài sản hợp pháp, các nguồn tài chính trong sạch. Về sau, chế độ bổ nhiệm được thay bằng chế độ bầu cử. Khi các cuộc bầu cử Hội đồng được hoàn thành, Hội đồng xã được thành lập để lập kế hoạch và quản lý công việc phát triển

cộng đồng địa phương.

Theo *Đạo luật Tổ chức hội đồng và CQHC xã*, chính quyền xã chịu trách nhiệm về sự phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa và môi trường ở địa bàn xã. Xã cũng được thu các loại thuế, các khoản thuế, lệ phí, tiền phạt. *Đạo luật* này cũng quy định cơ chế phối hợp giữa các cơ quan Chính phủ và chính quyền địa phương. Cụ thể là tất cả cơ quan nhà nước có kế hoạch, các dự án phát triển kinh tế - xã hội ở cấp địa phương phải thông báo trước cho Hội đồng địa phương và điều chỉnh kế hoạch hoạt động cũng như các chương trình cho phù hợp với từng địa phương theo sự góp ý của chính quyền địa phương.

Hiến pháp năm 1997 đã có những quy định mới về tổ chức chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền xã. *Hiến pháp* quy định chính quyền xã có quyền tự chủ trong quản lý phát triển và cung cấp các dịch vụ công theo nhu cầu của người dân trong phạm vi địa phương mình. Chính quyền xã chịu trách nhiệm xây dựng kế hoạch phát triển địa phương, chính sách nhân sự cũng như ngân sách và chính sách tài chính của mình. Ngoài ra, *Hiến pháp* nhấn mạnh rằng, lãnh đạo chính quyền địa phương các cấp phải được người dân địa phương bầu theo nhiệm kỳ 4 năm.

Hiến pháp còn quy định người dân có quyền giám sát, kiểm soát kết quả và hiệu quả của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền cấp xã. Mọi người dân có thể kiện bất kỳ công chức, tổ chức chính quyền nào không thực hiện đúng chức năng và thẩm quyền của họ. Người dân có thể thông qua chế độ bỏ phiếu để buộc tội bất cứ quan chức, công chức địa phương cũng như đề xuất các quy định của địa phương.

Hiện nay, ở Thái Lan có 12 luật liên

quan đến quản trị địa phương đã được ban hành. Một số luật khác có liên quan cũng đang được xây dựng. Thái Lan đang thực hiện mô hình diễn đàn thôn (diễn đàn công dân) để các bên liên quan tham gia, tư duy và lập kế hoạch tương lai cộng đồng của họ. Các diễn đàn thường được tổ chức trong các thôn thuộc xã để người dân có điều kiện tham gia đóng góp ý kiến và tham gia quá trình ra quyết định của chính quyền xã. Thông qua các diễn đàn, đại biểu Hội đồng xã cũng nhận thấy rằng họ có trách nhiệm với cử tri hơn. Qua đó, những người đại diện cho dân sẽ nắm được thông tin nhu cầu về những vấn đề xã hội từ những người dân. Họ có cơ sở để xây dựng các dự án xã hội cũng như xin tài trợ ngân sách của chính quyền cấp trên hoặc thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội để người dân được cung cấp các dịch vụ công cộng tốt hơn từ chính quyền xã.

Hiến pháp mới năm 1997 đã tạo ra một cơ chế cởi mở để người dân tham gia vào việc ra quyết định của chính quyền địa phương các cấp. Đây là kết quả của sự thay đổi cách tiếp cận về xây dựng mô hình phát triển xã hội Thái Lan từ trên xuống bằng cách tiếp cận từ dưới lên và lấy cấp xã làm cơ sở. Cách tiếp cận này thực chất là lấy người dân làm trung tâm. Chính điều đó đã cho phép và trao quyền cho người dân địa phương nhiều hơn để họ tham gia phát triển cộng đồng của họ.

Trong cải cách chính quyền xã ở Thái Lan, nội dung tâm mà Chính phủ Thái Lan xác định là giao quyền tự quản cho xã. Đây được xem là một trong những nỗ lực cải cách để cải thiện các chương trình phát triển cộng đồng tại các khu vực nông thôn nhằm phục vụ tốt hơn nhu cầu và mối quan tâm của người dân địa phương. Mục tiêu của giao quyền tự quản cho chính

quyền xã là nhằm chuyển đổi hệ thống quan liêu cứng nhắc của bộ máy hành chính xã vốn chịu ảnh hưởng nặng nề của truyền thống cai trị và kiểm soát mạnh mẽ, xa rời người dân, không phát huy vai trò của người dân trong nhiều thập kỷ. Mặt khác, huy động cộng đồng địa phương theo dõi và kiểm soát nhằm chống tham nhũng cũng như mở đường cho người dân và các tổ chức xã hội tham gia vào các dịch vụ công cộng. Giao quyền tự quản cho chính quyền xã cũng chính là tạo cơ chế để người dân tham gia trong việc lập kế hoạch và quy trình ra quyết định của chính quyền.

3. Một số kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

Từ nghiên cứu cải cách chính quyền xã ở Thái Lan, có thể thấy họ rất đề cao vai trò của chính quyền xã, vì đây là cơ quan gần dân nhất, trực tiếp mang lại phúc lợi cho người dân cũng như thể hiện vai trò làm chủ của người dân trong xây dựng chính quyền các cấp. Tuy nhiên, việc trao quá nhiều quyền cho chính quyền xã cũng như thiếu những quy định về cơ chế phối hợp giữa chính quyền xã với chính quyền cấp trên cũng có thể dẫn tới những bất cập. Ví dụ như các dự án do chính quyền xã làm chủ đầu tư thường thiếu sự hỗ trợ từ chính quyền cấp trên về kỹ thuật và vốn. Các dự án liên quan đến kết cấu hạ tầng, như: đường giao thông thôn bản, cầu đường nhỏ và các hệ thống cung cấp nước của làng thường thiếu sự hỗ trợ về công nghệ tối thiểu. Đặc biệt, các dự án kinh tế - xã hội ở cấp quốc gia như các chương trình phòng, chống AIDS, các dự án giáo dục, bảo vệ môi trường, các dự án xúc tiến việc làm... khi triển khai thực hiện thiếu sự phối hợp giữa chính quyền cấp trên và chính quyền xã. Kết quả là các xã chỉ tiêu cho các dự án này vượt ra ngoài ngân sách cho

phép. Trong khi đó, do ngân sách xã có hạn nên không thể đáp ứng được. Tình trạng này đã làm tăng gánh nặng cho ngân sách quốc gia. Theo quan điểm của chúng tôi, để phát huy vai trò của chính quyền xã trong quản lý và phát triển xã hội, một mặt nên giao quyền tự chủ cho chính quyền xã, mặt khác nên có những quy định cụ thể và chặt chẽ về sự phối hợp giữa chính quyền xã với chính quyền cấp trên để tránh tình trạng lạm dụng quyền tự chủ, thiếu sự kiểm soát quyền lực, rơi vào tình trạng “mạnh ai người ấy làm”.

Phát huy vai trò của người dân trong giám sát, kiểm soát kết quả và hiệu quả của chính quyền xã được xem là một nội dung tiến bộ trong tiến trình cải cách chính quyền xã ở Thái Lan. Luật pháp quốc gia này quy định chính quyền địa phương mà cấp cơ sở là chính quyền xã phải thúc đẩy sự tham gia của người dân trong giám sát, kiểm soát kết quả và hiệu quả của chính quyền. Mọi người dân có thể kiện bất kỳ công chức, tổ chức chính quyền nào không thực hiện đúng chức năng và thẩm quyền của họ. Người dân có thể thông qua chế độ bỏ phiếu để buộc tội bất cứ quan chức, công chức nào của địa phương cũng như đề xuất các quy định của địa phương. Đây là nội dung tiến bộ mà chúng ta nên kế thừa trong cải cách chính quyền địa phương trong thời gian tới.

Một kinh nghiệm nữa mà chúng ta nên kế thừa trong cải cách chính quyền xã ở Thái Lan là phát huy được vai trò của chính người dân và các tổ chức xã hội tham gia vào các dự án phát triển xã hội, từ đó, cải thiện được chất lượng cuộc sống và xóa đói, giảm nghèo của người dân nông thôn. Đây là kết quả của phương pháp tiếp cận phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương từ dưới lên trên, huy động sự

tham gia của người dân trong phát triển cộng đồng. Cách tiếp cận này một mặt đã lấy lại niềm tin của người dân, mặt khác đã tạo ra một triết lý phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Triết lý đó là sự phát triển đích thực và bền vững không thể diễn ra thông qua mệnh lệnh, áp đặt từ trên xuống. Chỉ có sự phát triển bền vững diễn ra một cách tự nhiên khi tất cả các bên thực thi, các bên liên quan có sự bình đẳng và dân chủ để tham gia chia sẻ những ý tưởng, ước mơ, tầm nhìn và trách nhiệm để chỉ đạo và thực hiện các dự án phát triển□

Chú thích

1. Kittiphun Khongsawatkiat, 2002. *Isan Studies: "One Tambon, One Product" A Government Policy Recovers Farmers' Debts and Fragile Rural Sector in Northeastern of Thailand*, presented in the 8th Conference on Thai Studies at Nakhon Phanom River View Hotel, Nakhon Phanom Province.

2. *Municipalities Act, BE 2496 (1953)*, section 4.

Tài liệu tham khảo:

1. O Sopchokchai (2011), *Good Local Governance and Anti-corruption Through People's Participation: A Case of Thailand*, The Office of Civil Service Commission.

2. Chulalongkorn University (1998), *Study on Structure and Direction to Strengthen Tambon Administrative Organization*. A Working Paper submitted to The Office of the National Economic and Social Development Board, Bangkok Thailand, (in Thai).

3. Office of the Civil Service Commission (2000), *Development of Local Governance in Thailand*, A Working Paper of the Project, entitled Promotion of Sound Governance by Decentralization, the Civil Service Commission.

4. Sopchokchai, Orapin (1995), *Strengthen Women's Ability to Participate in Village Development Planning and Decision - making Processes: An Action Research*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.