

ĐỀ TÀI NHÀ NƯỚC ĐỘC LẬP

*' Cơ sở khoa học và thực tiễn của công tác
phân vạch và quản lý địa giới hành chính nước ta '*

Chủ nhiệm: Trần Công Tuyền

ĐỀ TÀI NHÁNH

Nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước
trên thế giới về phân chia các đơn vị hành chính
và địa giới hành chính

Chủ nhiệm: PTS. Thang Văn Phúc

2934 - 3/6

BAN TỔ CHỨC - CÁN BỘ CHÍNH PHỦ
VIỆN NGHIÊN CỨU KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

ĐỀ TÀI NHANH

NGHIÊN CỨU KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VỀ
PHÂN CHIA CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH VÀ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH.

Chủ nhiệm: PTS. Thang Văn Phúc

Các thành viên tham gia: PTS. Nguyễn Ngọc Tuấn.

PGS. Phạm Nguyên Long

PTS. Phạm Mộng Hoa

PTS. Lâm Mai Lan

PTS. Đinh Phú Xuân

PGS-PTS. Lại Văn Toàn

ĐỀ TÀI NHÀ NƯỚC ĐỘC LẬP

PHẦN MỞ ĐẦU :

1. Vấn đề phân chia các đơn vị hành chính và hoạch định địa giới hành chính các cấp là một nội dung cơ bản của khoa học quản lý hành chính, quản lý quốc gia của mỗi nước. Đây là vấn đề lịch sử tồn tại cùng với sự hình thành và phát triển nhà nước. Trong lịch sử hình thành các quốc gia dân tộc, tùy theo quy mô diện tích và dân số, truyền thống lịch sử và văn hoá mà mỗi quốc gia lựa chọn cho mình các hình thức tổ chức và phân chia các cấp hành chính khác nhau giúp cho chính quyền Trung ương hoặc người đứng đầu nhà nước có thể quản lý, kiểm soát được tất cả các hoạt động của xã hội. Đây cũng là công việc nội bộ của mỗi quốc gia.

2. Trong tổng thể các nội dung nghiên cứu của đề tài nhà nước độc lập : "cơ sở khoa học và thực tiễn của việc phân chia và quản lý địa giới hành chính nước ta", có nội dung nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về phân chia hành chính và quản lý địa giới hành chính là một vấn đề lớn, phức tạp không chỉ ở tính chất, phạm vi và điều kiện nghiên cứu mà bởi tính chất "nội bộ" của vấn đề. Song đề tài đã đặt ra cho nhóm nghiên cứu khả năng tiếp cận và thu gom hệ thống loại vấn đề trên đây để phân tích, xử lý và có một cái nhìn tổng thể trên phạm vi quốc tế.

3. Ở Việt Nam, đến nay chưa có một công trình nghiên cứu, chưa có sách và bài viết nào nghiên cứu và viết về vấn đề phân chia và quản lý địa giới hành chính các nước. Điều này có nghĩa đặt cho nhóm một khó khăn hơn nữa trong việc khai thác các tư liệu, tài liệu có sẵn để kế thừa và phát triển. Có thể nói đây là một công việc mới từ đầu và buộc nhóm nghiên cứu phải tổ chức việc tìm kiếm các tư liệu trong nước và nước ngoài mà chủ yếu là tiếng nước ngoài với một phạm vi bao quát rộng để thu gom chất lọc tài liệu về vấn đề này.

4. Trong điều kiện đổi mới, cải cách mở cửa và tiến trình hội nhập khu vực Asean và thế giới đã mở ra cho vấn đề nghiên cứu khả năng tiếp cận với các nước, nhất là các nước trong khu vực. Đề tài đặt trọng tâm nghiên cứu kinh nghiệm của các nước Đông Nam Á (khu vực Asean) và các nước Châu Á - Thái Bình Dương để tìm kiếm các giá trị và tiêu chuẩn chung góp vào tiến trình cải cách hành chính, tổ chức lại các cấp hành chính phù với điều kiện chuyển đổi nền kinh tế - nâng cao hiệu quả - hiệu lực quản lý Nhà nước - đảm bảo cho đất nước phát triển ổn định lâu dài.

5. Về tổ chức nghiên cứu : ý thức được tính chất phức tạp và khó khăn của đối tượng nghiên cứu. Nhóm nghiên cứu đã huy động một lực lượng các cơ quan và cán bộ khoa học, quản lý khá đông đảo, trên cơ sở hình thành nhóm nghiên cứu chủ chốt với các thành viên sau :

1. PTS Thang Văn Phúc : Viện Trưởng, Viện NCKH Tổ chức Nhà nước
làm chủ chủ nhiệm đề tài
2. PTS Nguyễn Ngọc Tuấn : Giám đốc Trung tâm Địa lý kinh tế - xã hội
3. PTS Phạm Mộng Hoa : Trung tâm Địa lý kinh tế - xã hội
4. PGS Phạm Nguyên Long : Trung tâm Địa lý kinh tế - xã hội
5. PGS - PTS Lại Văn Toàn : Giám đốc Viện Thông tin khoa học xã hội
6. PTS Đinh Phú Xuân : Giám đốc Trung tâm thông tin - tư liệu UBKH Nhà
Nước

Với sự tham gia của nhiều cán bộ nghiên cứu, thông tin khác.

- Các cơ quan phối hợp nghiên cứu :

1. Viện Nghiên cứu khoa học tổ chức Nhà nước (trước là Trung tâm Nghiên cứu khoa học - thông tin) Ban Tổ chức - cán bộ Chính phủ.
2. Trung tâm Địa lý kinh tế - chính trị.
3. Viện Thông tin khoa học xã hội.
4. Trung tâm thông tin tư liệu - Uỷ ban Kế hoạch Nhà nước.
5. Viện Quan hệ Quốc tế.
6. Viện Kinh tế Thế giới.

6. Phương pháp nghiên cứu:

- Thống kê, tổng hợp các tư liệu từng nước.
- Phương pháp lịch sử - so sánh
- Phương pháp tọa đàm - hội thảo.
- Phương pháp giả thuyết và khái quát hoá.

7. Báo cáo khoa học được chia thành các phần sau:

- PHẦN MỞ ĐẦU.
- PHẦN THỨ NHẤT: Thực trạng và đặc điểm phân chia hành chính và địa giới các nước.

I. Các nước Đông Nam Á:

- Indônêxia
- Thái Lan

- Malaysia.
- Philippin.

II. Các nước Trung Quốc, Hàn Quốc và Nhật Bản.

III. Các nước Âu - Mỹ : Pháp, Thụy Điển và nước Mỹ.

PHẦN THỨ HAI : Khái quát các nguyên tắc phân chia các đơn vị hành chính và địa giới hành chính các nước.

PHẦN THỨ BA : Kết luận và kiến nghị.

Do điều kiện tài liệu hạn chế và chưa tiếp cận với thực tế các nước; nhóm nghiên cứu đã cố gắng làm tất cả công việc có thể làm bằng các phương pháp nghiên cứu phong phú và hiệu quả để thực hiện các yêu cầu của đề tài. Vì vậy cũng còn nhiều khiếm khuyết, mong nhận được nhiều ý kiến đóng góp và bổ xung những tài liệu cần thiết nhằm tiếp tục hoàn thiện công trình nghiên cứu này.

*

*

*

PHẦN THỨ NHẤT

Thực trạng đặc điểm phân chia hành chính và quản lý địa giới hành chính các nước.

I/ Phân chia và quản lý địa giới hành chính các nước Đông Nam Á.

II. Phân chia và quản lý địa giới hành chính các nước Trung Quốc - Hàn Quốc - Nhật Bản.

III. Phân chia hành chính các nước Âu - Mỹ.

I. PHÂN CHIA VÀ QUẢN LÝ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH CÁC NƯỚC ĐÔNG NAM Á

I/ ĐÔNG NAM Á - MỘT CÁCH NHÌN TỪ ĐỊA LÝ KINH TẾ - XÃ HỘI. (Một yếu tố góp phần vào việc phân chia địa giới).

Một cách nhìn tổng quát về địa lý, lịch sử, văn hoá, ... Đông Nam Á có nhiều nét "Đồng nhất trong sự khác biệt". Muốn dùng phương pháp so sánh để thấy hết những nét tương đồng và dị biệt về sự phân chia và quản lý - địa giới hành chính trước hết hãy khảo sát Đông Nam Á về mặt địa lý - một yếu tố cực kỳ quan trọng góp phần vào sự hình thành quá trình phân chia địa giới. (Tất nhiên là yếu tố quan trọng chứ chưa phải là yếu tố quyết định ... hay cũng có thể coi như là một trong những yếu tố quyết định).

Đông Nam Á gồm hai tổng thể địa lý :

- Bán đảo Trung Ấn "Indo - Chine" bao gồm : Thái Lan, Miến Điện, Việt Nam, Lào, Campuchia.
- Vùng Hải đảo :Indonesia, Philipin, Singapor và Bruay.

Hai tổng thể địa lý này có những cách phân chia địa giới và quản lý nó với những nét khá khác biệt.

Đông Nam Á "Thời kỳ tiền tư bản"; hay nói một cách chặt chẽ hơn thời kỳ trước khi bị thực dân xâm lược : Tất cả đều có một nét chung đó là nền văn minh lúa nước của khu vực nhiệt đới gió mùa. Một chế độ chính trị - xã hội mà nhiều nhà khoa học thế giới gọi là chế độ quân chủ chuyên chế phương Đông; nó khác biệt với chế độ phong kiến phương Tây đã đành (như Mác và Ăngghen đã gọi là phương thức sản xuất Châu Á), nhưng nó cũng khá khác biệt với cả Trung Quốc và Ấn Độ mặc dầu nó chịu ảnh hưởng khá sâu sắc của văn minh Ấn Độ và Trung Quốc (nhất là chế độ chính trị - thể chế và văn hoá).

Vì là vùng văn minh nông nghiệp lúa nước (khác với Trung Quốc văn minh nông nghiệp lúa khô và vùng chăn nuôi đại gia súc - vùng du mục), nên cần phải đề cập tới môi trường sinh học và khí hậu trước hết, để nhận thức đầy đủ về nền văn minh nông nghiệp lúa nước ở Đông Nam Á (một cách sơ lược).

- Đặc trưng về khí hậu :

Trải dài từ 20 vĩ độ Bắc đến 10 vĩ độ Nam, toàn vùng có đặc điểm khí hậu từ nhiệt đới ẩm đến xích đạo chịu ảnh hưởng chính của tính chất đảo và của luồng gió mùa.

- **Đất đai :** Đất đai là nhân tố thứ hai phân biệt các vùng này - có tầm quan trọng cơ bản vì đó là điều kiện chính của nông nghiệp, một trong những cơ sở của nền kinh tế quốc dân.

Nhưng dù là đất địa đới (Zonal) hay phi địa đới, tất cả đều là nguồn tài nguyên vô cùng phong phú tạo điều kiện tất yếu để phát triển nông nghiệp lúa nước. Đồng thời với điều kiện khí hậu, đất trồng đã không cho phép Đông Nam Á có được "một nền chăn nuôi đại gia súc". Cũng từ đó mà trong quá trình lịch sử Đông Nam Á không có được sự phân công lao động giữa chăn nuôi và trồng trọt và cũng không có cả sự phân công lao động giữa thủ công và nông nghiệp khác hẳn với Châu Âu đã trải qua hai cuộc phân công lao động lớn như Mác và Anghen đã phân tích.

Nhưng Đông Nam Á ngoài đất trồng khá phì nhiêu lại có rừng nhiệt đới (với đúng nghĩa là tiền rừng) và biển Đông với dòng hải lưu khép kín (đúng là bạo biển). Chính với dòng hải lưu này, Đông Nam Á là nơi có mối liên hệ khá chặt chẽ giữa các nước trong khu vực ngay từ đầu công nguyên.

Nhưng Đông Nam Á - còn là ngã ba đường của các nền văn minh và cũng là ngã ba đường của quá trình di dân cũng ngay từ đầu Công nguyên.

Những nét "địa lý" (một cách gợi ý để nghiên cứu) giúp ta hiểu được nguồn gốc và thành phần dân cư ở Đông Nam Á (mà yếu tố này cũng góp phần vào việc phân chia địa giới hành chính và cách quản lý các đơn vị hành chính).

Có thể nhận ra được "diện mạo" dân cư Đông Nam Á như sau :

- Những nhóm người đầu tiên (có nhiều cách phân loại về tộc người. Song tạm thống nhất : Những nhóm người đầu tiên là Veddo - Australoides, Négaitos và Nélánésiens) - nay chỉ còn là những dân tộc thiểu số còn sót lại trong vùng cao và rừng sâu.

- Dân cư với "Diện mạo" mà hôm nay chúng ta còn nhận thấy được : Một diện mạo dân cư rất đa dạng và sinh sống xen kẽ với nhau. Đó là kết quả của quá

trình thiên di từ Bắc xuống Nam và ngược lại, hoặc từ lục địa ra biển và từ biển tiến vào lục địa. Quá trình này khá dài nhưng mạnh mẽ nhất là từ đầu công nguyên.

Bởi thế có những nét rất nổi bật về tộc người ở Đông Nam Á là :

Một tộc người (Groape ethuique) phân bố ở nhiều quốc gia (ví dụ Việt Nam có Tày - Thái - Mường - Khome, Malaio-polyné-sien (Chăm) ..., Lào cũng có những tộc người như thế, Miame, Thái Lan cũng vậy. Mã-lai lại gồm 3 tộc người : Ấn Độ, Trung Hoa và Mã. Indonesia và Philipin lại là nơi quần tụ của nhiều tộc người. Mã Lai + Indonesia đều là MaLo-Polinésien : Có nhiều mối quan hệ về tộc người và văn hoá với các tộc người ở Tây Nguyên Việt Nam hay Cao nguyên Bôlôven ... ở Lào).

Vậy là bất cứ một quốc gia nào ở Đông Nam Á cũng là quốc gia đa dân tộc (hầu nói đúng hơn là có một tộc người chủ thể và những tộc người thiểu số).

Nét đặc trưng thứ hai phải được xem xét kỹ lưỡng vì nó cũng có ảnh hưởng đối với việc phân chia địa giới :

Đông Nam Á đã từng tồn tại lâu dài 3 tôn giáo lớn. Có tính quốc tế đó là : Hồi giáo (Malai - Indonesia - như là quốc giáo); Thiên chúa giáo (Philipin - như là quốc giáo); Phật giáo (Mian ma, Lào, Campuchia, Thái Lan - như là quốc giáo).

Hai đặc điểm này đã làm phức tạp hoá tình hình chính trị của khu vực. Và sự phân chia các khu vực hành chính cần phải quan tâm tới. Một sự "quan tâm" đem tính nguyên tắc vì nếu không sẽ gây nên những xung đột tộc người và tôn giáo. (Ví dụ như : Ấn Độ, Nam Tư ...).

Một nét nổi bật thứ ba : Sự phân bố dân cư rất không đồng đều (do điều kiện tự nhiên gây nên và sau đó là quá trình phát triển kinh tế khá tùy tiện hay có thể nói là một cách tự phát từ thời kỳ của các Nhà nước quân chủ chuyên chế phương Đông rồi tới thời kỳ thực dân xâm nhập, can thiệp và thống trị - từ thế kỷ XII trở đi).

Tính không đồng đều thể hiện trong mật độ dân số : Sự đối lập giữa các trung tâm có mật độ cao với những vùng rộng lớn dân cư rất phân tán.

Vì vậy cách phân chia địa giới cũng rất phức tạp và sự quản lý các đơn vị và địa giới hành chính cũng khá khác biệt, không thể đồng nhất được. *Một điều cần xem xét về vấn đề cư dân - ảnh hưởng tới phân chia địa giới* (cũng có thể coi là một đặc điểm hay nét nổi bật thứ 4) : *vấn đề cộng đồng người Hoa.* Hầu hết những người Hoa có mặt ở Đông Nam Á - đều có nguồn gốc ở các tỉnh miền Nam Trung Quốc

(Quảng Đông, Phúc Kiến, Quảng Tây, Hải Nam ...). Họ đã vượt biển xuống Đông Nam Á theo dòng hải lưu từ ít nhất là đầu Công nguyên. Nhưng lúc đầu chỉ là buôn bán - (con đường tơ lụa trên biển - song song với con đường tơ lụa trên lục địa) nhưng rồi cũng có một số người ở lại đây. Riêng Việt Nam với 1000 năm Bắc thuộc nhiều người ở lại Việt Nam từ thời Mã Viện các thời kỳ đầu Công nguyên (mà các nhà sử học gọi là Mã Lưu Nhân). Từ thế kỷ XVI, lúc mà Trung Quốc có phong trào "Bãi Thanh phục Minh", họ đã xuống Đông Nam Á một cách ồ ạt hơn trước. Cũng vào lúc này khi tư bản phương Tây "tìm đường" xâm nhập vào Đông Nam Á - thì người Hoa đã trở thành lực lượng quan trọng. Vai trò trung gian buôn bán hai chiều (bán hàng hoá của tư bản phương Tây cho cư dân Đông Nam Á và thu mua Lâm thổ sản, đặc biệt là hương liệu đem bán cho tư bản phương Tây).

Có thể nói từ thế kỷ 18 - 19 khi Trung Quốc cũng bị các nước phương Tây tiến hành các cuộc viễn chinh và Trung Quốc phải cắt đất (thành những tô tá địa) cho tư bản phương Tây thì cũng là lúc các nước Đông Nam Á lần lượt trở thành thuộc địa của Tư bản phương Tây (Anh, Pháp, Hà, Mỹ).

Tư bản phương tây đã thúc ép một số người Trung Hoa di cư xuống Đông Nam Á để giúp thực dân phương Tây khai thác vùng này.

Nhưng cũng vào nửa cuối thế kỷ 19, Trung Quốc có những phong trào như Nghĩa Hoà đoàn, Thái Bình Thiên quốc tiến hành chống lại Mãn Thanh và tư bản phương Tây nhưng thất bại - lực lượng này cũng tràn xuống Đông Nam Á tạo nên những tổ chức "Hội kín" để đoàn kết về chính trị và kinh tế. (Lúc đầu ra đi để tạo lập sức mạnh rồi trở về khôi phục Trung Quốc - nhưng sau không thành nên đã ở lại lâu dài).

Tất cả những người Hoa đã tập hợp nhau lại và được các thế lực tư bản phương Tây nâng đỡ (về kinh tế và chính trị), giai cấp tư bản Hoa được hình thành trước giai cấp tư sản bản địa. Giai cấp công nhân Hoa (đồn điền - lực lượng khuôn vác ở bến cảng) và một hệ thống tiểu thương được hình thành suốt từ các làng bản tới các đô thị ... Họ có sức mạnh kinh tế hầu như có ý nghĩa quyết định.

Với sức mạnh kinh tế - không thể không có vai trò chính trị. Bởi thế, một tổ chức quản lý đơn vị hành chính kiểu các "Bang" của người Trung Hoa ra đời với quyền tự trị mà các chính quyền bản địa (thời còn chế độ thực dân cai trị) khó có thể can thiệp được. Chỉ có chính quyền thực dân mới "chỉ huy" được các "Bang" này.

II/ ĐÔNG NAM Á : TỪ MỘT CÁI NHÌN LỊCH SỬ.

1. Thời tiền thực dân : Tất cả các nước Đông Nam Á thời kỳ tiền thực dân (thời gian có khác nhau : các nước Đông Nam Á hải đảo : Philippin, Indonesia,