

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN TRỊ QUỐC GIA, QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG

ĐOÀN VĂN DŨNG (*)

Tóm tắt: Nhận diện về quản trị quốc gia, quản trị địa phương hiện nay còn có những quan niệm khác nhau. Bài viết làm rõ thêm khái niệm quản trị quốc gia, nội dung quản trị quốc gia, quản trị địa phương, từ đó đưa ra các giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới quản trị quốc gia, quản trị địa phương đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong kỷ nguyên phát triển mới ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Một số vấn đề; quản trị địa phương; quản trị quốc gia.

Abstract: Nowadays, there are different viewpoints on national governance and local governance. This paper clarifies the concept of national governance and content of national governance and local governance, thereby proposing a number of solutions to continue innovating the national governance and local governance to meet the requirements and tasks in the new era of development in Vietnam.

Keywords: Issues; local governance; national governance.

Ngày nhận bài: 14/01/2025

Ngày biên tập: 16/01/2025

Ngày duyệt đăng: 20/01/2025

1. Những cơ sở về quản trị quốc gia, quản trị địa phương trong giai đoạn hiện nay

1.1. Cơ sở chính trị

Báo cáo chính trị tại Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII của Đảng đã xác định: “Xây dựng và thực thi pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch nâng cao chất lượng, hiệu quả quản trị quốc gia”⁽¹⁾. Một trong các nội dung của đột phá chiến lược được nêu tại Văn kiện Đại hội XIII của Đảng là: “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”⁽²⁾; “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội”⁽³⁾; phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội là: “Thực hiện chuyển đổi số trong quản trị quốc gia, quản lý nhà nước”⁽⁴⁾.

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, quản trị quốc gia hiện đại được đề cập trong mục tiêu tổng quát, trong giải pháp đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội: “Tiếp tục đổi mới căn bản, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động lập

pháp, bảo đảm quản trị quốc gia bằng Hiến pháp và pháp luật, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế”; trong nhiệm vụ, giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương; xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ Nhân dân, chuyên nghiệp, pháp quyền, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả: “đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tập trung quản lý phát triển”.

Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia đưa ra quan điểm: “Phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là đột phá quan trọng hàng đầu, là động lực chính để phát triển nhanh lực lượng sản xuất hiện đại, hoàn thiện quan hệ sản xuất, đổi mới phương thức quản trị quốc gia...”. Đối với chính quyền địa phương, Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII của Đảng định hướng: “Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”⁽⁵⁾.

(*) TS; Văn phòng Bộ Nội vụ



Tại Hội nghị toàn quốc quán triệt, triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ mười, khóa XIII ngày 20/10/2024, Tổng Bí thư Tô Lâm khẳng định: xác định những mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể thể hiện rõ khả năng tự lực, tự cường, chủ động, sáng tạo của từng địa phương trên cơ sở thực tiễn (đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với nâng cao khả năng tự lực, tự cường, trách nhiệm quản trị địa phương là một trong những trọng điểm chiến lược quyết liệt thực hiện trong những năm tới); cấp ủy các cấp có kế hoạch cụ thể, tập trung nghiên cứu để thảo luận, đóng góp ý kiến xây dựng Văn kiện Đại hội XIV của Đảng, nhất là đối với những vấn đề mới từ thực tiễn đang nổi lên, trong đó một trong những trọng tâm là vấn đề quản trị quốc gia và quản trị địa phương; tính cấp bách, nội hàm quản trị địa phương để nâng cao năng lực tự lực, tự cường.

1.2. Cơ sở thực tiễn

Thứ nhất, quản trị quốc gia, quản trị địa phương không có mẫu số chung cho mọi quốc gia mà cần gắn với thực tiễn ở mỗi quốc gia, điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội, truyền thống văn hóa của quốc gia và mỗi địa phương. Điều này đòi hỏi mỗi quốc gia cần xây dựng cho mình mô hình quản trị phù hợp để quản trị quốc gia, quản trị địa phương thực sự là động lực, là đòn bẩy cho phát triển. Quản trị quốc gia, quản trị địa phương là một quá trình tìm tòi, gắn với điều kiện thực tiễn để vận hành. Sự biến động của thế giới ngày nay càng đòi hỏi các quốc gia phải xác

định được hướng đi, đích đến; quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đang đưa đến những cơ hội và những thách thức phát triển sẽ tác động đến mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Quản trị quốc gia là yêu cầu cần thiết để nước ta làm chủ vận mệnh, chủ động trong việc xác định kế hoạch phát triển, ứng phó với

biến động vốn ngày càng phổ biến và đa dạng trong thời đại ngày nay.

Thứ hai, thực tiễn ở Việt Nam vừa là điều kiện, vừa là đòi hỏi cần đổi mới quản trị quốc gia, quản trị địa phương. Sự phát triển của thị trường và xã hội đang tạo tiền đề để thị trường và xã hội tham gia đầy đủ hơn, hiệu quả hơn vào quá trình quản trị phát triển, kiến tạo phát triển, giải quyết các vấn đề ở tầm quốc gia.

Thứ ba, quản trị quốc gia, quản trị địa phương đã trở thành xu thế chung của thời đại. Quản trị toàn cầu, quản trị quốc gia, quản trị địa phương là vấn đề lớn mà mỗi quốc gia trong thời đại ngày nay đặc biệt chú ý. Nếu như trước đây, hành chính công, quản lý công, vai trò của Nhà nước trong giải quyết các vấn đề phát triển được nhấn mạnh thì hiện nay, các quốc gia đều hướng đến xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia, nâng cao năng lực quản trị quốc gia.

Quản trị địa phương được đề cập đến ở một số nước phát triển trên thế giới từ những năm 80, 90 của thế kỷ XX. Mô hình quản trị địa phương ở các quốc gia có những bước phát triển khác nhau nhưng có điểm chung ở việc tổ chức quản trị đời sống kinh tế - xã hội địa phương gắn với đặc điểm cụ thể của một vùng lãnh thổ. Cùng với chính quyền, vai trò của cộng đồng trong nhận diện và giải quyết các vấn đề phát triển của địa phương được khẳng định đã góp phần tạo nên sự hài hòa trong cách tiếp cận, quản lý phát triển ở địa phương.

2. Nhận diện quản trị quốc gia, quản trị địa phương

2.1. Một số quan niệm về quản trị quốc gia

Ngân hàng Thế giới (WB) đưa ra quan niệm về quản trị quốc gia là: “Cách thức thực thi quyền lực trong việc quản lý nguồn lực kinh tế và xã hội của một quốc gia vì sự phát triển”⁽⁶⁾. Theo Cơ quan phát triển Liên hợp quốc (UNDP), quản trị quốc gia gắn liền với “việc thực thi quyền lực chính trị, hành chính, kinh tế để quản lý các vấn đề của quốc gia”⁽⁷⁾. Theo Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), quản trị quốc gia là: “Cách thức mà nhờ đó quyền lực được thực hiện để quản lý các nguồn lực kinh tế, xã hội cho sự phát triển của một quốc gia”⁽⁸⁾.

Ở Việt Nam, quản trị quốc gia cũng được quan niệm từ các góc độ như: “Quản trị quốc gia là phương thức vận hành, quản lý xã hội bằng thể chế, luật lệ, cơ chế, quy trình, trên cơ sở sự tương tác, phối hợp dân chủ giữa các chủ thể nhà nước, doanh nghiệp và tổ chức xã hội trong quá trình xây dựng, ban hành, thực thi pháp luật, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền, lợi ích của các chủ thể và tối ưu hóa việc sử dụng các nguồn lực quốc gia”⁽⁹⁾; “Quản trị quốc gia là quá trình nhà nước và các chủ thể ngoài nhà nước cùng tham gia quyết định và thực hiện các quyết sách, mục tiêu để giải quyết các vấn đề của quốc gia hiệu quả”⁽¹⁰⁾.

Quan niệm về quản trị quốc gia có những khác biệt do cách tiếp cận theo hướng chủ thể hay cách tiếp cận từ góc độ mô thức, mô hình, phương thức. Ở Việt Nam, “Quản trị quốc gia” có thể hiểu là phương thức tổ chức đời sống kinh tế - xã hội trên nền tảng dân chủ xã hội chủ nghĩa, ở đó lợi ích quốc gia là thống nhất, là hệ quy chiếu, là điểm kết nối nỗ lực của Nhà nước và các chủ thể quản trị quốc gia khác để cùng hoạch định chính sách, pháp luật; cùng tham gia tổ chức thực hiện; cùng thụ hưởng; cùng chia sẻ trách nhiệm; cùng kiểm soát việc thực hiện mục tiêu phát triển quốc gia.

Quản trị quốc gia ở Việt Nam có các đặc trưng: 1) Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; 2) Tính pháp quyền trong chính thể; 3) Huy động sự tham gia của các chủ thể trong xã hội và hài hòa lợi ích; 4) Đồng thuận trong ban hành và thực thi chính sách, pháp luật; 5) Minh bạch và trách nhiệm giải trình của các

chủ thể trong quản trị quốc gia; 6) Hiệu lực, hiệu quả trong thực thi chính sách, pháp luật; 7) Tham gia có hiệu quả vào quá trình quản trị toàn cầu; 8) Tầm nhìn và khát vọng phát triển quốc gia; 9) Bảo đảm quyền con người và quyền công dân.

2.2. Nội dung quản trị quốc gia

Thứ nhất, quản trị quốc gia thiết lập tầm nhìn phát triển quốc gia. Tầm nhìn quốc gia phải được xác định trên cơ sở sự chia sẻ của nhà nước, thị trường và xã hội, không phải là việc riêng của nhà nước và càng không phải là việc riêng của xã hội hay thị trường. Tầm nhìn quốc gia cần là điểm cố kết để nhà nước, thị trường và xã hội thực hiện tốt nhất, hiệu quả nhất vai trò, trách nhiệm của mình.

Thứ hai, quản trị quốc gia tạo lập thể chế phát triển. Ở mỗi quốc gia sẽ có những điểm nghẽn cản trở phát triển khác nhau. Quản trị quốc gia cần nhận diện được những điểm nghẽn của phát triển để giải quyết, tạo ra động lực phát triển mới.

Thứ ba, quản trị quốc gia giải quyết các mối quan hệ lớn, trọng yếu của phát triển, giải quyết những mâu thuẫn, xung đột trong quá trình phát triển. Quản trị quốc gia thiết lập môi trường ổn định, an ninh, an toàn cho phát triển. Quản trị quốc gia giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội, quan hệ giữa nhà nước, doanh nghiệp và người dân thông qua việc xác định vai trò của nhà nước, xã hội, thị trường phù hợp với yêu cầu phát triển. Đó không chỉ là quá trình một chiều mà là sự tương tác nhằm tìm ra những giải pháp tối ưu cho phát triển.

Thứ tư, quản trị quốc gia tham gia vào quá trình quản trị toàn cầu, giải quyết các vấn đề toàn cầu. Quản trị quốc gia đảm bảo các yếu tố tiềm năng trở thành nhân tố cấu thành năng lực cạnh tranh quốc gia. Quá trình toàn cầu hóa đòi hỏi mỗi quốc gia định vị cho mình vai trò trong tiến trình phát triển, nhận diện khả năng tham gia vào giải quyết các vấn đề của toàn cầu, xây dựng thương hiệu quốc gia, nhận diện đầy đủ những lợi thế so sánh để có thể bứt phá và phát triển.

2.3. Khái niệm quản trị địa phương

Quản trị địa phương có thể xem là kết quả của quá trình phân quyền, phân cấp, mỗ

rộng quyết định và quản lý của địa phương trước các vấn đề thực tiễn để đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển của địa phương. Ở một góc nhìn khác, quản trị địa phương là sự tiếp nối các giá trị của quản trị quốc gia gắn với các địa bàn lãnh thổ cụ thể. Quản trị địa phương hàm chứa các giá trị quản trị quốc gia, đồng thời mang các giá trị mới gắn với địa phương, phát huy bản sắc của mỗi địa phương trong quản trị phát triển.

Về tổng thể, có thể quan niệm: quản trị địa phương là mô hình quản trị phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương có sự tham gia của các chủ thể, trong đó chính quyền địa phương giữ vai trò trung tâm, nòng cốt, được vận hành trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật để xác lập cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương theo nguyên tắc phi tập trung hóa với các phương pháp phân quyền, phân cấp, tản quyền, trao quyền, ủy quyền phù hợp với trình độ phát triển ở mỗi giai đoạn, bảo đảm quyền tự chủ trong quyết định các vấn đề phát triển của địa phương phù hợp với xu thế phát triển chung của đất nước.

2.4. Nội dung quản trị địa phương

Thứ nhất, thiết lập tầm nhìn phát triển của địa phương trong định hướng chung của phát triển quốc gia.

Thứ hai, mở rộng sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước trong nhận diện, giải quyết các vấn đề ở địa phương, trong xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật nhằm thúc đẩy sự phát triển của địa phương, đáp ứng quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân địa phương, phát huy trách nhiệm của Nhân dân trước các vấn đề của địa phương.

Thứ ba, mở rộng sự liên kết vùng, khai thác lợi thế so sánh của địa phương, tạo thành chuỗi liên kết phát triển địa phương và phát triển vùng; quản lý và sử dụng có hiệu quả các loại nguồn lực của địa phương, biến nguồn lực thành động lực trực tiếp cho mục tiêu phát triển bền vững.

Thứ tư, bảo đảm an sinh xã hội, cung ứng dịch vụ công cho cộng đồng dân cư.

Thứ năm, xây dựng thương hiệu địa phương và thực hiện trách nhiệm quốc gia. Quản trị địa phương là chuyển tiếp của quản trị quốc gia gắn với vùng lãnh thổ nhất

định. Quản trị địa phương vừa thúc đẩy sự phát triển của địa phương, vừa tham gia vào việc thực hiện các mục tiêu chung của phát triển quốc gia.

Có thể nói, quản trị địa phương, quản trị quốc gia ở nước ta hiện nay bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được thì cũng đối diện với những khó khăn, thách thức như năng lực quản trị quốc gia, năng lực quản trị địa phương còn hạn chế. Nhà nước - chủ thể quan trọng trong quản trị quốc gia hiện nay còn hạn chế về năng lực khi bộ máy chưa thực sự tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả, một bộ phận cán bộ, công chức còn chưa ngang tầm nhiệm vụ. Thiếu cơ sở pháp lý cần thiết cho sự tham gia của các chủ thể thị trường, chủ thể xã hội vào quá trình quản trị quốc gia, sự tham gia vào quá trình xây dựng, thực hiện chính sách có lúc, có nơi còn thiếu chủ động, chưa gắn kết chặt chẽ với lợi ích quốc gia, dân tộc.

Bên cạnh đó, năng lực kiến tạo thể chế quản trị quốc gia vẫn là một thách thức lớn. Thể chế trong một số lĩnh vực còn chưa đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia, cũng như chưa đáp ứng yêu cầu tạo lập không gian phát triển quốc gia. Quản trị địa phương còn có những biểu hiện cục bộ, thiếu liên kết chặt chẽ trong vùng, liên vùng dẫn đến chưa tối ưu hóa được việc sử dụng nguồn lực cho phát triển, làm hẹp lại dư địa cho phát triển.

3. Một số giải pháp đổi mới quản trị quốc gia, quản trị địa phương

Một là, tiếp tục hoàn thiện thể chế quản trị quốc gia, để có thể chế kiến tạo phát triển cần tập trung tháo gỡ các rào cản phát triển, làm mới các động lực phát triển. Hoàn thiện thể chế đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, doanh nghiệp trong thực hiện quản trị quốc gia. Đối với Nhà nước, cần phân định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm trước các vấn đề phát triển quốc gia. Đối với tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội cần làm rõ vai trò và trách nhiệm đối với quản trị quốc gia ở góc độ kết nối, thúc đẩy nhận thức và sự tham gia. Vai trò, trách nhiệm của khu vực doanh nghiệp cần làm rõ ở góc độ sử dụng nguồn lực, xây dựng thương hiệu, hình ảnh quốc gia, góp phần thực hiện các

mục tiêu phát triển. Tiếp tục hoàn thiện thể chế định vị rõ vai trò của Nhà nước, thị trường, doanh nghiệp và xã hội trong quản trị quốc gia. Bên cạnh đó, thể chế cần khơi dậy mạnh mẽ tinh thần yêu nước, sức mạnh đại đoàn kết dân tộc và khát vọng phát triển hùng cường, thịnh vượng, trách nhiệm với vận mệnh non sông ở mỗi công dân.

Hai là, nâng cao năng lực quản trị quốc gia mà trước hết là nâng cao năng lực của Chính phủ, chính quyền địa phương. Chính phủ cần có năng lực kiến tạo và thực hiện có hiệu quả thể chế. Chính quyền địa phương có tư duy quản trị địa phương, quyết đáp từ yêu cầu thực tiễn địa phương đồng thời đặt trong tầm nhìn phát triển quốc gia, hài hòa lợi ích địa phương với lợi ích chung. Để nâng cao năng lực quản trị quốc gia, bộ máy cần tinh gọn, khắc phục mọi sự chông chéo, trùng lặp, tầng nấc, cán bộ, công chức có năng lực quản trị, có tầm nhìn, có khả năng tham gia tạo lập và tổ chức thực hiện thể chế.

Ba là, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, có bản lĩnh chính trị, có trình độ, phẩm chất, năng lực vượt trội, có khát vọng cống hiến, có quyết tâm và năng lực đổi mới, sáng tạo.

Bốn là, tăng cường tính trách nhiệm và minh bạch. Quản trị quốc gia đặt trọng tâm về trách nhiệm quốc gia đối với các chủ thể, không chỉ đối với Nhà nước mà còn đối với mỗi công dân, mỗi tổ chức, doanh nghiệp, thị trường và xã hội. Quản trị quốc gia đòi hỏi sự minh bạch ở các cấp độ: minh bạch của Nhà nước, minh bạch của doanh nghiệp, minh bạch của các tổ chức, minh bạch từ chính mỗi cá nhân công dân.

Năm là, đổi mới phương thức quản trị quốc gia, quản trị địa phương dựa trên cơ sở kết nối dữ liệu, ra quyết định trên cơ sở dữ liệu, bằng chứng nhằm tối ưu hóa chất lượng thể chế, chính sách và đánh giá kết quả thực hiện thể chế, chính sách.

Sáu là, xây dựng và thực thi chính sách phát triển xã hội ưu việt, đổi mới phương thức quản lý phát triển xã hội. Cần nhận diện sâu sắc các vấn đề phát triển, các thách thức về phát triển không thể chỉ giải quyết bằng “đòn bẩy” kinh tế.

Đối với quản trị địa phương, cần xây dựng mô hình thống nhất về nguyên tắc nhưng đa dạng về mô hình để đảm bảo phù hợp với truyền thống, bản sắc văn hóa vùng, miền, đặc điểm dân cư, điều kiện phát triển; phân định thẩm quyền cụ thể trong quản trị địa phương; nâng cao năng lực của chính quyền địa phương trên các phương diện về năng lực thể chế, năng lực thu hút sự tham gia của các chủ thể ngoài Nhà nước; thiết lập cơ chế tham gia vào quá trình hoạch định chính sách ở địa phương đối với các chủ thể trong khu vực thị trường và xã hội, tạo khuôn khổ pháp lý cần thiết để cộng đồng tham gia giải quyết các vấn đề phát triển. Tư duy quản trị quốc gia, quản trị địa phương cần được thể hiện trong các định hướng chính sách, trong quy hoạch, kế hoạch, chiến lược phát triển. Đó là cơ sở để tạo nên sự hài hòa của lợi ích quốc gia và lợi ích của các địa phương, là sự kết hợp giữa mục tiêu phát triển chung và các mục tiêu phát triển cụ thể gắn với từng địa bàn lãnh thổ./

Ghi chú:

(1), (2), (3), (4), (5) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII*, tập I, Nxb CTQG-ST, H.2021, tr.132, tr.203, tr.220, tr.227, tr.178.

(6) WB, World Development Report: “Governance and Development”, Washington DC, 1992, tr.1.

(7) UNDP: “Governance & Sustainable Human Development” (Quản trị và phát triển con người bền vững), A UNDP Policy Document, 1997, tr.6.

(8) ADB: “Governance: Sound Development Management” (Quản trị: Quản lý phát triển lành mạnh), 1995, tr.3.

(9) Nguyễn Văn Thôi, “*Những vấn đề cơ bản về đổi mới quản trị quốc gia ở nước ta hiện nay*”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, ngày 15/12/2021, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/824506/nhung-van-de-co-ban-ve-doi-moi-quan-tri-quoc-gia-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx>.

(10) Đề tài khoa học cấp Bộ, *Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu xây dựng, hoàn thiện nền quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Bộ Nội vụ, 2022.