

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ TÁI CẤU TRÚC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH VÀ MỘT SỐ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

TA VĂN VIỆT (*)
VŨ THỊ MINH TÂM (**)
CHU ĐỨC HÀ (***)

Tóm tắt: Trong bối cảnh toàn cầu hóa và yêu cầu đổi mới bộ máy hành chính nhà nước, tái cấu trúc đơn vị hành chính đã trở thành xu thế phổ biến tại nhiều quốc gia nhằm tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả quản lý và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Bài viết phân tích kinh nghiệm của các quốc gia, gồm Nhật Bản, Trung Quốc, Pháp và Đan Mạch trong việc thực hiện tái cấu trúc đơn vị hành chính, từ đó đề xuất một số kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình triển khai nhằm đạt được mục tiêu hiện đại hóa tổ chức bộ máy nhà nước một cách bền vững.

Từ khóa: Đơn vị hành chính; kinh nghiệm; tái cấu trúc; Việt Nam.

Abstract: In the context of globalization and the increasing demand for reforming the State administrative apparatus, restructuring administrative units has emerged as a prevailing trend in many countries, aimed at streamlining organizational structures, enhancing governance efficiency, and promoting sustainable socio-economic development. This article examines the experiences of Japan, China, France, and Denmark in implementing administrative unit restructuring, thereby offering several implications for Vietnam in its efforts to modernize the state apparatus in a sustainable manner.

Keywords: Administrative units; experiences; restructuring; Vietnam.

Ngày nhận bài: 05/6/2025 Ngày biên tập: 15/7/2025 Ngày duyệt đăng: 19/7/2025

Tái cấu trúc đơn vị hành chính (ĐVHC) là quá trình rà soát, tổ chức lại hệ thống ĐVHC lãnh thổ nhằm hướng tới mục tiêu tinh gọn bộ máy quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền các cấp, đồng thời thúc đẩy sự phát triển hài hòa và bền vững giữa các vùng, miền. Việt Nam đang trong quá trình đẩy mạnh cải cách tổ chức bộ máy nhà nước, triển khai mạnh mẽ việc sắp xếp, điều chỉnh ĐVHC các cấp, nên việc tham khảo kinh nghiệm quốc tế sẽ cung cấp những bài học quý giá giúp Việt Nam thiết kế và thực hiện quá trình tái cấu trúc ĐVHC một cách bài bản, hiệu quả và phù hợp với điều kiện thực tiễn của đất nước.

1. Kinh nghiệm về tái cấu trúc đơn vị hành chính của một số nước trên thế giới

1.1. Tại Nhật Bản

Từ cuối những năm 1990, Nhật Bản triển khai Chương trình “Đại sáp nhập Heisei” nhằm

tái cấu trúc ĐVHC theo hướng thích ứng với toàn cầu hóa và xu thế tân tự do thông qua sáp nhập tự nguyện có hỗ trợ tài chính (giai đoạn đầu) và điều chỉnh chính sách ngân sách - thuế (giai đoạn sau). Tính đến năm 2010, số lượng đơn vị đô thị giảm từ 3.232 đơn vị xuống còn 1.727 đơn vị, tương ứng với tỷ lệ giảm 46,6%. Về bản chất, việc tái cấu trúc ĐVHC ở Nhật Bản là một hình thức tái cơ cấu nhà nước, không chỉ nhằm mở rộng phạm vi các chính quyền địa phương mới, mà còn thiết lập cơ chế quản trị mới, phù hợp với quy mô và yêu cầu phát triển của nền kinh tế trong bối cảnh toàn cầu hóa.

Từ kinh nghiệm tái cấu trúc đơn vị hành chính tại Nhật Bản qua chương trình “Đại sáp nhập Heisei” cho thấy: Thứ nhất, cải cách cần được lồng ghép trong một chiến lược thể chế tổng thể, nhằm nâng cao năng lực tự quản của địa phương trong bối cảnh toàn cầu hóa và già hóa dân số. Thứ hai, việc sử dụng linh hoạt giữa các chính sách hỗ trợ tài chính (củ cà rốt) và các công cụ cưỡng chế chính sách tài khóa (cây roi) cho thấy vai trò điều phối của trung ương là cần

(*) TS; Học viện Hành chính và Quản trị công

(**) ThS; Trường Đại học Hạ Long

(***) TS; Đại học Quốc gia Hà Nội

thiết để thúc đẩy tiến trình cải cách, nhưng vẫn cần tôn trọng tính chủ động của địa phương. Thứ ba, quá trình sáp nhập cần gắn với quy hoạch phát triển không gian kinh tế - xã hội, nhằm phát huy hiệu quả kinh tế quy mô và năng lực cạnh tranh vùng. Cuối cùng, tái cấu trúc hành chính không chỉ là thao tác kỹ thuật địa giới, mà còn là can thiệp thể chế sâu sắc, đòi hỏi cơ chế giám sát cộng đồng, đảm bảo tính chính danh và sự chấp nhận xã hội trong dài hạn.

1.2. Tại Trung Quốc

Trung Quốc đã tiến hành một loạt các biện pháp tái cấu trúc ĐVHC lãnh thổ, nhằm thích ứng với yêu cầu công nghiệp hóa, đô thị hóa nhanh chóng và toàn cầu hóa nền kinh tế từ cuối thập niên 1980, trong đó Nhà nước đóng vai trò chủ động tái vẽ lại địa giới nhằm phục vụ các chiến lược phát triển quốc gia. Điểm nổi bật của quá trình này là việc hợp nhất huyện vào thành phố hoặc nâng cấp các huyện thành các thành phố cấp huyện. Điển hình như thành phố Trịnh Châu (tỉnh Hà Nam), được mở rộng diện tích gấp nhiều lần thông qua việc sáp nhập các huyện ngoại thành từ năm 2000, xây dựng vùng đô thị lớn Trịnh Châu - Tân Hương - Giáp Tả. Sau sáp nhập, diện tích của thành phố Trịnh Châu đã tăng gấp 7 lần, với quy mô dân số đạt trên 12 triệu dân.

Động lực tái cấu trúc không chỉ xuất phát từ nhu cầu kinh tế, mà còn nhằm kiểm soát lãnh thổ của nhà nước. Trung Quốc tập trung quyền lực quản lý tại các đô thị lớn nhằm tái tổ chức không gian phát triển, hạn chế phân mảnh và thúc đẩy chiến lược “phát triển theo cực tăng trưởng”.

Như vậy, kinh nghiệm từ Trung Quốc cho thấy, tái cấu trúc ĐVHC có thể trở thành công cụ chiến lược để thúc đẩy đô thị hóa, tái phân bố không gian phát triển và tăng cường kiểm soát lãnh thổ. Việc hợp nhất huyện vào thành phố và nâng cấp huyện thành thành phố cấp huyện đã giúp mở rộng không gian quản lý, tăng quyền tự chủ và năng lực cung ứng dịch vụ công ở cấp địa phương. Đồng thời, tập trung quyền lực tại các đô thị lớn, góp phần giảm phân mảnh và hiện thực hóa chiến lược “phát triển theo cực tăng trưởng”. Tuy nhiên, quá trình này cũng làm gia tăng bất bình đẳng vùng ven và xuất hiện hiện tượng “đô thị hóa hành chính”, khi danh nghĩa thành phố không đi kèm với hạ tầng và mức độ phát triển tương xứng. Điều này cho thấy, tái cấu trúc cần đi kèm với quy hoạch không gian chặt chẽ, phân bổ

nguồn lực công bằng và cơ chế giám sát để bảo đảm phát triển hài hòa và bền vững.

1.3. Tại Cộng hòa Pháp

Từ cuối thế kỷ XX, nước Pháp đối mặt với tình trạng phân mảnh hành chính với hơn 36.000 xã nhỏ. Thay vì sáp nhập cưỡng chế, Cộng hòa Pháp chọn tiếp cận mềm thông qua mô hình cộng đồng liên xã theo Luật Chevènement (1999), khuyến khích các xã tự nguyện liên kết để cung cấp dịch vụ công và lập quy hoạch phát triển chung, đồng thời vẫn giữ nguyên tính tự chủ. Điểm nổi bật của mô hình này là sự điều tiết mềm dẻo của Chính phủ khi đặt ra các chuẩn mực khung để các địa phương tự vận hành phù hợp với những đặc thù của từng vùng nhưng vẫn đảm bảo mục tiêu tổng thể về phát triển cân bằng lãnh thổ.

Kinh nghiệm từ Cộng hòa Pháp cho thấy, tái cấu trúc hành chính không nhất thiết phải sáp nhập đơn vị nhỏ, mà có thể thông qua cơ chế liên kết mềm, tự nguyện giữa các đơn vị để nâng cao hiệu quả quản lý. Thành công của mô hình phụ thuộc vào khung pháp lý linh hoạt, sự tham gia của các tổ chức xã hội và khả năng thích ứng với đặc điểm từng vùng.

1.4. Tại Đan Mạch

Đầu thế kỷ XXI, Đan Mạch cải cách hành chính bằng cách đặt ngưỡng tối thiểu 20.000 dân cho mỗi xã sau sáp nhập. Sau quá trình thương lượng có hỗ trợ từ Nhà nước, năm 2007 số xã đã giảm từ 271 xã xuống còn 98 xã; 14 tỉnh bị bãi bỏ và thay bằng 05 vùng chuyên trách; dân số bình quân mỗi xã tăng từ 20.000 người lên gần 55.000 người.

Sau cải cách có hai hiệu ứng trái chiều xảy ra: Thứ nhất, các hội đồng sắp bị giải thể đến “phứt chót” đã chi tiêu hơn 4% ngân sách năm 2006, điều này minh chứng cho “hội chúng vét sạch nguồn chung”. Thứ hai, trong giai đoạn 2008-2014, chi phí hành chính bình quân đầu người giảm gần 9% mà không làm suy yếu mức độ dân chủ địa phương. Để cân đối nguồn lực giữa thành phố phát triển và xã nhỏ, Chính phủ đã duy trì quỹ điều tiết thuế, bảo đảm mục tiêu phát triển lãnh thổ đồng đều.

Kinh nghiệm từ Đan Mạch cho thấy, tái cấu trúc hành chính cần gắn với tiêu chí dân số và lộ trình hỗ trợ kỹ thuật - tài chính cụ thể từ Trung ương. Việc giảm số xã nhưng vẫn giữ quyền tự quản và phân cấp dịch vụ theo vùng giúp tối ưu hóa chi phí, tăng hiệu quả quản lý mà không làm suy yếu dân chủ ở cơ sở.

Bảng 1. So sánh bốn mô hình tái cấu trúc đơn vị hành chính tiêu biểu tại một số quốc gia trên thế giới

Tiêu chí	Nhật Bản	Trung Quốc	Đan Mạch	Pháp
Mục tiêu chính	Tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng hiệu quả quản lý, ứng phó già hóa dân số	Thúc đẩy đô thị hóa, kiểm soát phát triển vùng	Tăng hiệu quả cung cấp phúc lợi, giảm chi hành chính	Tối ưu dịch vụ công, phát triển địa phương qua hợp tác tự nguyện
Cách tiếp cận	Sáp nhập tự nguyện, hỗ trợ tài chính mạnh	Cưỡng chế từ Trung ương; nâng cấp đơn vị hành chính	Tự nguyện trước, bắt buộc sau	Liên kết mềm, giữ nguyên xã
Đơn vị hành chính sau cải cách	Giảm 50% số đơn vị, quy mô lớn hơn	Mở rộng đô thị lớn, xuất hiện “đô thị hóa hành chính”	Giảm xã, tăng vùng	Giữ nguyên xã, hình thành cộng đồng liên xã
Vai trò của Trung ương	Định hướng, hỗ trợ tài chính	Chỉ đạo trực tiếp theo chiến lược quốc gia	Đặt luật và ngưỡng dân số	Khung pháp lý chung, địa phương tự chủ
Cơ chế thực hiện	Địa phương đề xuất, Trung ương hỗ trợ	Trung ương quyết định, địa phương thực hiện	Đàm phán giai đoạn đầu, sau áp dụng luật	Các xã tự nguyện liên kết, có hợp đồng phát triển
Thách thức nổi bật	Mất bản sắc, phản ứng tiêu cực tại nơi bị sáp nhập	Bất bình đẳng vùng ven, vỡ quy hoạch	Xã nhỏ vẫn phụ thuộc trợ cấp	Khó đạt đồng thuận, một số liên xã hình thức
Bài học tiêu biểu	Gắn cải cách với cải thiện dịch vụ và tôn trọng địa phương	Cần quy hoạch chặt, phân bổ nguồn lực công bằng	Giảm số xã nhưng giữ tự quản và điều tiết liên vùng	Duy trì xã nhỏ nếu liên kết hiệu quả

2. Một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã xác định rõ: tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Tiếp đó, Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Hội nghị Trung ương lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII tiếp tục cụ thể hóa các nhiệm vụ trọng tâm như sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế và nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức. Để bộ máy sau tái cấu trúc hướng tới một cơ chế vận hành thực sự hiệu quả, đồng bộ, minh bạch, hiện đại, Việt Nam cần tham khảo một số kinh nghiệm của các quốc gia trên cơ sở phù hợp với thực tiễn của đất nước, cụ thể:

Một là, có thể vận dụng nguyên tắc “4 rõ”: rõ việc, rõ người, rõ nguồn lực và rõ trách nhiệm đánh giá, nhằm thiết lập lại trật tự vận hành trong hệ thống hành chính, bảo đảm mỗi cấp chính quyền có vai trò, nhiệm

vụ và quyền hạn cụ thể, không chồng lấn, không buông lỏng. Bài học kinh nghiệm từ Nhật Bản sau cải cách theo mô hình “Đại sáp nhập Heisei” cho thấy, phân quyền mạnh cho chính quyền địa phương đi kèm với cơ chế kiểm tra và giám sát chặt chẽ theo luật định đã góp phần nâng cao hiệu quả điều hành và cải thiện chất lượng dịch vụ công.

Hai là, trong quá trình tái cấu trúc bộ máy, cần chú trọng xây dựng đội ngũ cán bộ thực sự tinh gọn, chất lượng và chuyên nghiệp. Bài học kinh nghiệm của Hàn Quốc là áp dụng hệ thống công vụ theo vị trí việc làm, gắn với đánh giá hiệu suất làm việc. Mô hình này không chỉ nâng cao năng suất làm việc, mà còn tạo động lực cho cán bộ, công chức học tập, rèn luyện và cống hiến. Để thực hiện hiệu quả mô hình, cần đẩy mạnh việc xây dựng cơ sở dữ liệu cán bộ thống nhất, ứng dụng công nghệ số trong quản lý công chức, tiến tới bỏ biên chế suốt đời, đồng thời thực hiện cơ chế sàng lọc cán bộ yếu kém, trọng dụng nhân tài.

Ba là, cần xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số và nền kinh tế số ở Việt Nam, đặc biệt là trong thời kỳ kỷ nguyên số hiện nay. Kinh nghiệm từ Cộng hòa Pháp cho thấy, chuyển đổi số trong quản lý hành chính giúp giảm mạnh chi phí vận hành, nâng cao tính minh bạch và đặc biệt là cải thiện đáng kể trải nghiệm của người dân, doanh nghiệp trong tiếp cận dịch vụ công. Việt Nam cần coi đây là trụ cột cải cách, tập trung xây dựng hạ tầng số, dữ liệu lớn dùng chung và thúc đẩy liên thông giữa các cấp, các ngành. Việc cung cấp dịch vụ công mức độ cao (3 - 4) cần trở thành chuẩn mực, không phải là ngoại lệ, từ đó tạo ra một nền hành chính không giấy tờ, không phiền hà và không khoảng cách.

Bốn là, việc tiến hành sắp xếp lại ĐVHC, cần được đặt trong tổng thể quy hoạch phát triển vùng và cơ cấu dân cư. Kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc mở rộng các đô thị lớn theo mô hình “cực tăng trưởng” cho thấy, nếu sáp nhập không đi kèm tổ chức lại hạ tầng, dịch vụ công và phân bổ lại nguồn lực sẽ dễ dẫn đến quá tải khu vực trung tâm và bỏ rơi vùng ven. Tại Việt Nam, các khu vực đô thị hóa nhanh như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng hay khu kinh tế ven biển miền Trung cần được xem là hạt nhân trong quy hoạch không gian phát triển, gắn với tái cấu trúc địa giới hành chính một cách chiến lược.

Năm là, làm tốt công tác dân vận, nâng cao nhận thức, bảo đảm lợi ích của người dân và địa phương trong quá trình sắp xếp, từ đó xây dựng niềm tin và tạo nền tảng bền vững cho cải cách. Mô hình tái cấu trúc ĐVHC của Đan Mạch và Cộng hòa Pháp cho thấy, sự đồng thuận xã hội chỉ có thể đạt được khi người dân được tham gia từ sớm, được giải thích rõ ràng và có kênh phản hồi chính sách minh bạch.

Việc kế thừa tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW và áp dụng linh hoạt kinh nghiệm từ quốc tế sẽ giúp Việt Nam thiết kế một mô hình tổ chức hành chính tinh gọn, thông minh, thích ứng với thời đại và phù hợp với thực tiễn của đất nước trong kỷ nguyên phát triển giàu mạnh, thịnh vượng của dân tộc./.

Tài liệu tham khảo:

1. OECD, *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis*

and Recommendations. OECD Regional Development Studies. 2017: OECD Publishing.

2. Reiljan J. and Iper A., 2012. *The necessity of an administrative-territorial reform in a country: the case of Estonia*. *Administratiiv-territoriaalse reformi vajadus riigis: Eesti juhtum*. Estonian Discussions on Economic Policy, 19(1): 190-217.

3. Klimovský D., Swianiewicz P., Copus, Illner, et al., 2010. *Territorial consolidation reforms in Europe*. *Local Government Studies*, 36(2): 183-204.

4. Maruyama M., 2012. *State rescaling and urban governance in Japan: A case study of territorial restructuring in a city municipality*. *Japanese Sociological Review*, 62(4): 476-488.

5. Ma L. J. C., 2005. *Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China*. *Political Geography*, 24(4): 477-497.

6. Pannell C. W., 2002. *Regional Development in China: States, Globalization, and Inequality*. Yehua Dennis Wei. *Urban Geography*, 23(4): 395-396.

7. Guan X., Wei H., Lu S., Dai Q., et al., 2018. *Assessment on the urbanization strategy in China: Achievements, challenges and reflections*. *Habitat International*, 71(1): 97-109.

8. Luo H., Liao J., and Shen G., 2024. *Combining environmental-socio-economic data with volunteer geographic information for mapping flood risk zones in Zhengzhou, Henan Province, China*. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 111(1): 104679.

9. Rogers V., 2006. *Reforming regional and local development policy in France*. *Land Use Policy*, 23(3): 302-310.

10. Ogers V., 2007. *Europeanization through Regionalization? Reforming the French Railways*. *Journal of Contemporary European Studies*, 15(2): 215-230.

11. Szopik-Depczynska K., Cheba K., B#k I., K#dzierska-Szczepaniak A., et al., 2020. *Innovation level and local development of EU regions. A new assessment approach*. *Land Use Policy*, 99(1): 104837.

12. Blom-Hansen J., Houlberg K., and Serritzlew S., 2014. *Size, democracy, and the economic costs of running the political system*. *American Journal of Political Science*, 58(4): 790-803.