

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

BÙI THỊ NGỌC HIỀN (*)

Tóm tắt: Từ ngày 01/7/2025, Việt Nam đã chính thức vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp đối với tất cả 34 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên cả nước. Bài viết nghiên cứu về mô hình chính quyền địa phương 02 cấp tại Hàn Quốc, Nhật Bản, Hoa Kỳ, Canada; đánh giá những ưu điểm và hạn chế của các mô hình này, từ đó đưa ra những gợi mở cho Việt Nam trong quá trình vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; một số quốc gia; Việt Nam.

Abstract: Since July 1, 2025, Vietnam has officially implemented the two-tier local government model across all 34 provinces and centrally-run cities nationwide. This article studies the two-tier local government models in South Korea, Japan, the United States, and Canada; evaluates the advantages and limitations of these models, thereby offering insights for Vietnam to effectively and efficiently operate the two-tier local government model.

Keywords: Two-tier local government; selected countries; Vietnam.

Ngày nhận bài: 15/6/2025

Ngày biên tập: 14/7/2025

Ngày duyệt đăng: 19/7/2025

Chính quyền địa phương (CQDP) 02 cấp là một mô hình quản lý hành chính nhà nước, trong đó quyền lực và trách nhiệm được phân chia cho 02 cấp chính quyền khác nhau dưới cấp quốc gia (hoặc liên bang). Thông thường, các hệ thống này được thiết kế để giải quyết các nhu cầu quản lý ở các quy mô khác nhau, từ các vấn đề mang tính khu vực rộng lớn đến các dịch vụ cụ thể cho cộng đồng địa phương. Đơn vị hành chính cấp trên thường chịu trách nhiệm về các vấn đề có phạm vi rộng hơn, trong khi cấp dưới tập trung vào các dịch vụ và quản lý trực tiếp hơn cho người dân trong một khu vực địa lý nhỏ hơn. Việc tổ chức CQDP ở các quốc gia có sự khác nhau, một

số quốc gia tổ chức thống nhất CQDP 02 cấp trên toàn quốc, nhưng một số quốc gia lại có mô hình tổ chức linh hoạt, vừa tổ chức CQDP 02 cấp tại một số địa phương cụ thể, đồng thời vừa tổ chức CQDP 01 cấp hoặc 03 cấp tại các địa phương khác.

1. Chính quyền địa phương 02 cấp ở một số quốc gia trên thế giới

1.1. Tại Hàn Quốc

Cấu trúc CQDP của Hàn Quốc được tổ chức theo hệ thống 02 cấp thống nhất toàn quốc, với sự kết hợp giữa các đơn vị hành chính tự trị và các cơ quan hành chính Trung ương phái cử. Cấp CQDP cao nhất của Hàn Quốc là cấp tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương. Mỗi tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương có một người đứng đầu hành pháp (thị trưởng đối với thành phố, tỉnh trưởng đối với tỉnh) được bầu trực tiếp bởi người dân. Mỗi đơn vị cũng có một Hội đồng địa phương (Hội đồng tỉnh, Hội đồng thành phố) được bầu trực tiếp bởi người dân, có nhiệm kỳ 04 năm. Hội đồng

(*) TS; Học viện Hành chính và Quản trị công
(**) Bài viết trong Kế hoạch tuyên truyền chủ trương của Đảng, Nhà nước về việc sắp xếp đơn vị hành chính các cấp, xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

này có quyền lập pháp trong phạm vi địa phương và giám sát hoạt động của người đứng đầu các cơ quan hành pháp.

Cấp cơ sở (cấp thành phố/huyện/quận tự trị): đối với thành phố, các thành phố không trực thuộc Trung ương thường nằm trong một tỉnh. Đối với huyện, các khu vực nông thôn hoặc ít đô thị hóa hơn thường nằm trong một tỉnh; quận: bao gồm quận có chính quyền riêng (tự trị) là các quận thuộc các thành phố đặc biệt và thành phố lớn trực thuộc Trung ương (ví dụ, các quận của Seoul, Busan). Các quận này có chính quyền tự trị riêng (thị trưởng quận và Hội đồng quận) và quận không có chính quyền là các quận thuộc các thành phố có dân số hơn 500.000 người (trừ các thành phố trực thuộc Trung ương), không có chính quyền riêng mà là một bộ phận của chính quyền thành phố. Mỗi thành phố, huyện, quận tự trị có một người đứng đầu hành pháp (thị trưởng thành phố, trưởng huyện, thị trưởng quận) được bầu trực tiếp. Mỗi đơn vị cũng có một Hội đồng địa phương (Hội đồng thành phố, Hội đồng huyện, Hội đồng quận) được bầu trực tiếp⁽¹⁾.

Ngoài ra, Hàn Quốc còn có một cấp không chính thức là cấp xã/phường/thị trấn: thị trấn là các khu vực đô thị nhỏ, thường là trung tâm của một huyện; xã là các khu vực nông thôn, thường nằm trong một huyện; phường là các khu vực đô thị, đơn vị nhỏ nhất trong thành phố hoặc quận. Các đơn vị này không phải là một cấp chính quyền chính thức, không có hội đồng riêng được bầu trực tiếp mà do cấp trên (huyện, thành phố, quận) bổ nhiệm người đứng đầu. Tuy nhiên, đơn vị hành chính loại này cũng có một số hoạt động mang tính cộng đồng và sự tham gia của người dân⁽²⁾. Cấu trúc này cho phép phân cấp quyền lực và trách nhiệm, giúp các CQĐP linh hoạt hơn trong việc đáp ứng nhu cầu cụ thể của cộng đồng và người dân ở các khu vực khác nhau.

1.2. Tại Nhật Bản

Nhật Bản là nhà nước đơn nhất, nhưng CQĐP có quyền tự chủ đáng kể so với chính quyền trung ương. Cấu trúc CQĐP ở Nhật Bản được xây dựng dựa trên nguyên tắc

tự trị địa phương mạnh mẽ, được quy định rõ trong Hiến pháp năm 1946 và đặc biệt là Luật Tự trị địa phương năm 1947. Chính quyền địa phương ở Nhật Bản được tổ chức thành 02 cấp chính, trong đó cấp tỉnh có 47 tỉnh, mỗi tỉnh có một Thống đốc được bầu trực tiếp bởi người dân và một Hội đồng tỉnh cũng được bầu trực tiếp. Thống đốc là người đứng đầu cơ quan hành pháp của tỉnh, có quyền ban hành các quy định, lập ngân sách và bổ nhiệm các quan chức. Hội đồng tỉnh là cơ quan lập pháp của tỉnh, có quyền thông qua ngân sách, ban hành các quy định địa phương và giám sát hoạt động của Thống đốc. Cấp cơ sở là các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, bao gồm thành phố là các khu vực đô thị lớn; thị trấn là các khu vực đô thị nhỏ hơn; làng là các khu vực nông thôn; quận đặc biệt (chỉ có ở Tokyo), có tư cách như các thành phố độc lập.

Mỗi đơn vị hành chính cấp cơ sở có một thị trưởng/trưởng làng và một Hội đồng địa phương, đều được bầu trực tiếp. Thị trưởng/trưởng làng là người đứng đầu cơ quan hành pháp của đơn vị, tương tự như thống đốc ở cấp tỉnh. Hội đồng địa phương là cơ quan lập pháp, có quyền thông qua ngân sách và ban hành các quy định địa phương⁽³⁾. Nhìn chung, cấu trúc CQĐP của Nhật Bản là một hệ thống phi tập trung hóa cao độ, với quyền tự trị mạnh mẽ được bảo đảm bằng hiến pháp và pháp luật, đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp các dịch vụ công và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở cấp địa phương.

1.3. Tại Hoa Kỳ

Hiến pháp Hoa Kỳ không trực tiếp đề cập đến các CQĐP, thay vào đó, Tu chính án thứ Mười quy định các quyền lực không được trao cho Chính phủ liên bang sẽ được dành cho các tiểu bang hoặc người dân. Điều này có nghĩa là CQĐP được coi là “sản phẩm của chính quyền tiểu bang”. Hiến pháp và pháp luật của mỗi tiểu bang là nguồn quyền lực tối cao, định nghĩa cấu trúc thể chế, phân định trách nhiệm và cấp quyền đánh thuế cho các thực thể CQĐP của mình. Cách tiếp cận lấy tiểu bang làm trung tâm này đã dẫn đến sự đa dạng về cấu trúc, quyền hạn và trách nhiệm giữa 50 tiểu bang.

Không có một mô hình CQĐP thống nhất nào ở Hoa Kỳ. Thuật ngữ “chính quyền địa phương” là một loạt các thực thể, bao gồm các hạt, thành phố, thị trấn, làng và các khu đặc biệt, mỗi loại phục vụ các mục đích riêng biệt và hoạt động dưới các mô hình quản trị khác nhau. Hầu hết các tiểu bang ở Hoa Kỳ đều có cấu trúc CQĐP 02 cấp, bao gồm các hạt và các thành phố. Ở cấp hạt, chính quyền có mục đích chung là cung cấp dịch vụ cho một khu vực địa lý rộng hơn thường bao gồm nhiều thành phố và khu đặc biệt. Cấp thành phố, bao gồm các thành phố, thị trấn và làng mạc, là các CQĐP có tư cách pháp nhân, chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ trong các khu vực dân cư được xác định. Ngoài ra, CQĐP ở Hoa Kỳ còn có các khu đặc biệt, bao gồm các chính quyền độc lập có nhiệm vụ hạn chế, thường tập trung vào một dịch vụ cụ thể như nước sạch và vệ sinh môi trường⁽⁴⁾.

Các tiểu bang nắm giữ quyền lực chính đối với các thực thể địa phương. Mỗi quan hệ giữa chính quyền tiểu bang và địa phương là một sự tương tác năng động, thường được xác định bởi phổ Quy tắc Dillon (quyền tối cao của tiểu bang) và Quyền tự trị địa phương (quyền tự chủ của địa phương), điều này ảnh hưởng đáng kể đến năng lực hoạch định chính sách của địa phương. Việc tài trợ phụ thuộc nhiều vào thuế tài sản địa phương và các khoản chuyển giao liên chính phủ, tạo ra một mạng lưới phức tạp giữa độc lập và phụ thuộc tài chính⁽⁵⁾.

1.4. Tại Canada

Canada là một quốc gia quân chủ lập hiến liên bang; dưới Chính phủ liên bang là cấp tỉnh bang hoặc vùng lãnh thổ và cấp chính quyền cơ sở. Mỗi cấp có những trách nhiệm chính được quy định⁽⁶⁾. Hiến pháp Canada không quy định chi tiết về cơ cấu tổ chức của CQĐP, mỗi tỉnh tự quyết định cấu trúc CQĐP của mình. Chính quyền liên bang chịu trách nhiệm về các vấn đề quốc gia và quốc tế như quốc phòng, ngoại giao, tiền tệ, thuế, luật hình sự, bưu chính, ngân hàng, vận tải đường sắt và hàng hải, bảo hiểm việc làm và các vấn đề liên quan đến đất đai, quyền của thổ dân.

Chính quyền địa phương ở các tỉnh bang cơ bản được tổ chức theo 02 cấp, đối với *chính quyền tỉnh bang/lãnh thổ*, Canada có 10 tỉnh bang và 03 vùng lãnh thổ, mỗi tỉnh bang và lãnh thổ có thủ phủ và chính quyền riêng do thủ hiến đứng đầu, có quyền ban hành luật riêng và quản lý các vấn đề như giáo dục (bao gồm sau trung học), y tế, tài nguyên thiên nhiên, nhà tù, quyền dân sự và đường cao tốc cấp tỉnh. Quyền lực của các lãnh thổ được liên bang ủy quyền, trong khi các tỉnh bang có quyền lập pháp theo hiến định. *Chính quyền địa phương* do thị trưởng đứng đầu, quản lý các thành phố, thị trấn hoặc quận; phụ trách các dịch vụ cộng đồng trực tiếp tác động đến đời sống hàng ngày của người dân như cảnh sát địa phương, cứu hỏa, vệ sinh, cấp thoát nước, công viên, bãi đậu xe, thư viện, đường sá địa phương và giao thông công cộng.

Tổ chức CQĐP ở Canada rất phức tạp và đa dạng, các chính quyền đô thị địa phương có nhiều hình thức khác nhau bao gồm thành phố, thị trấn, làng, giáo xứ, đô thị nông thôn (hoặc thôn). Các đô thị lớn nhất thường được gọi là thành phố và chính quyền là hội đồng thành phố. Ba tỉnh bang British Columbia, Ontario và Quebec có hệ thống CQĐP 02 cấp, bao gồm một cấp khu vực có thẩm quyền đối với các CQĐP cấp dưới. Ở Ontario, các đô thị có thể là đơn cấp hoặc hai cấp. Với mô hình 02 cấp, các đô thị cấp dưới thường được điều hành bởi các hội đồng có thành viên được bầu trực tiếp. Các đô thị cấp trên thường không có hội đồng được bầu trực tiếp; thay vào đó, các thành viên hội đồng của họ thường là thành viên của các hội đồng cấp dưới trong khu vực địa lý của họ. Mô hình 02 cấp cho phép phân chia và chuyên biệt hóa các dịch vụ hiệu quả hơn. Các cấp trên có thể quản lý các dịch vụ khu vực lớn (ví dụ, về giao thông, y tế công cộng), trong khi các cấp dưới tập trung vào các dịch vụ cộng đồng trực tiếp.

British Columbia có hệ thống chính quyền 02 cấp, bao gồm các khu vực hạt và các đô thị. Các đô thị ở đây được phân loại thành làng (dưới 2.500 dân), thị trấn (từ 2.500 đến 5.000 dân) và thành phố (trên 5.000 dân). Một đô thị có diện tích lớn và mật độ dân số

thấp có thể được chỉ định là đô thị quận. Mỗi đô thị là thành viên của một khu vực hạt, nơi các hội đồng bầu ra đại diện. Hội đồng quản trị khu vực hạt được sử dụng làm diễn đàn để thảo luận các vấn đề khu vực. Mô hình khu vực hạt ở British Columbia là một điển hình về cách các tỉnh bang thúc đẩy hợp tác liên đô thị để quản lý các dịch vụ và vấn đề có tính chất khu vực. Điều này cho phép các đô thị nhỏ hơn có tiếng nói trong các quyết định khu vực và chia sẻ gánh nặng cung cấp dịch vụ, tạo ra một cấu trúc quản trị hiệu quả cho các nhu cầu đa dạng của tỉnh.

Quebec cũng có hệ thống CQĐP 02 cấp, với một cấp chính quyền giữa đô thị và tỉnh bang, có tên gọi khác nhau như khu vực hạt, khu vực đô thị tập trung, hoặc cộng đồng đô thị. Cấp tổ chức địa phương chính là đô thị địa phương, bao gồm các loại hình như thành phố, thị trấn, làng, giáo xứ, thị trấn. Các khu vực hạt điều phối các dịch vụ giữa các đô thị lân cận, chịu trách nhiệm về quy hoạch lãnh thổ, đánh giá bất động sản, quản lý chất thải, quy hoạch khẩn cấp và phát triển kinh tế địa phương. Hội đồng khu vực hạt bao gồm các thị trưởng của các đô thị thành viên và có thể có một quản đốc được bổ nhiệm hoặc bầu cử.

Mặc dù có sự khác biệt về cấu trúc hiến pháp, tất cả các quốc gia nêu trên đều hướng tới mục tiêu tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả phục vụ người dân và thúc đẩy sự phát triển địa phương. Tuy nhiên, thách thức chung nằm ở việc cân bằng quyền tự chủ tài chính của địa phương với sự kiểm soát của Trung ương, đảm bảo năng lực thực thi của cấp cơ sở và thiết lập các cơ chế phối hợp liên cấp hiệu quả để giải quyết các vấn đề phức tạp. Ngoài ra, cần nhấn mạnh vai trò ngày càng tăng của chuyển đổi số trong việc hiện đại hóa quản trị địa phương.

2. Ưu điểm, hạn chế của mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp ở các quốc gia

2.1. Về ưu điểm

Một lợi thế chung trên tất cả các mô hình nêu trên là sự gần gũi của CQĐP với người dân, cho phép cung cấp dịch vụ trực tiếp để đáp ứng các nhu cầu của cộng đồng. Có sự phân quyền, ở các quốc gia nêu trên, bất kể

cấu trúc hiến pháp khác nhau, đều đã công khai theo đuổi hoặc ngầm thể hiện cam kết đối với một hình thức phân quyền nào đó để cải thiện quản trị, nâng cao hiệu quả và thúc đẩy phát triển địa phương. Đặc biệt, về cơ chế tham gia của công dân; bầu cử trực tiếp các nhà lãnh đạo và hội đồng địa phương là nền tảng của nền dân chủ địa phương trong tất cả các quốc gia trên. Ví dụ, ở Hàn Quốc nổi bật với các sáng kiến ngân sách có sự tham gia bắt buộc, mạnh mẽ, thể hiện cam kết sâu sắc hơn đối với sự tham gia trực tiếp của công dân vào các quyết định tài chính.

2.2. Những hạn chế

Thứ nhất, mâu thuẫn giữa quyền tự chủ tài chính so với kiểm soát của Trung ương. Một vấn đề phổ biến trên tất cả các mô hình được nghiên cứu trên là quyền tự chủ tài chính thực sự ở cấp địa phương. Ngay cả khi các CQĐP có quyền đánh thuế, các khoản chuyển giao từ Chính phủ thường đi kèm với các điều kiện, hạn chế chi tiêu tùy ý thực sự và độc lập chính sách... điều này dẫn đến các nhiệm vụ thường không được cấp vốn.

Thứ hai, thách thức lớn nhất là cần đảm bảo cho năng lực của CQĐP - cấp hành chính thấp nhất (cấp đô thị/xã) có đủ năng lực về con người, tài chính và công nghệ để xử lý hiệu quả các nhiệm vụ được phân quyền từ cấp cao hơn.

Thứ ba, cần ngăn chặn sự chồng chéo chức năng, đảm bảo cung cấp dịch vụ liên mạch và giải quyết hiệu quả các vấn đề phức tạp, xuyên biên giới vẫn là những thách thức đáng kể tại cả bốn quốc gia được nghiên cứu. Điều này, thể hiện trong các hệ thống liên bang nơi CQĐP thiếu tư cách hiến pháp trực tiếp.

Thứ tư, không rõ ràng về trách nhiệm giải trình, khi trách nhiệm được chia sẻ hoặc phân quyền, việc duy trì các ranh giới trách nhiệm rõ ràng có thể khó khăn, dẫn đến khả năng dùn đẩy trách nhiệm hoặc giảm sự giám sát.

3. Những gợi mở đối với Việt Nam trong vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, phân quyền về tài chính: nếu các CQĐP không có đủ nguồn lực tài chính tự chủ sẽ khó để thực hiện các chính sách phù hợp với nhu cầu địa phương hoặc đầu tư vào

các dự án dài hạn, từ đó làm giảm khả năng đáp ứng và hiệu quả hành chính. Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách cần nghiên cứu, phân loại các nguồn thu địa phương và thực hiện các cơ chế phân cấp tài chính để vừa đảm bảo cung cấp dịch vụ công bằng trên các khu vực, đồng thời, giao quyền tự quản trong một số hoạt động cụ thể tại địa phương.

Hai là, về xây dựng năng lực: bất kỳ sự phân quyền trách nhiệm nào cho các cấp thấp hơn đều phải đi kèm với đầu tư đáng kể vào nguồn nhân lực (đào tạo, chuyên nghiệp hóa cán bộ), cơ sở hạ tầng công nghệ (chuyển đổi số, an ninh mạng) và năng lực tài chính. Điều này là rất quan trọng để ngăn chặn khoảng cách trong việc cung cấp dịch vụ và đảm bảo rằng các CQĐP có thể thực hiện tốt các nhiệm vụ mới được giao. Nếu không có năng lực đầy đủ, việc phân quyền có thể dẫn đến gánh nặng quá tải, giảm chất lượng dịch vụ và làm xói mòn niềm tin của công chúng.

Ba là, về mối quan hệ và phối hợp liên cấp: việc phân định chức năng rõ ràng và có các cơ chế phối hợp liên cấp (cả theo chiều dọc và chiều ngang) là rất cần thiết để tránh sự chồng chéo và bỏ sót nhiệm vụ, đảm bảo cung cấp dịch vụ liền mạch.

Bốn là, về sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình: ngoài các cuộc bầu cử, việc thúc đẩy sự tham gia tích cực của công dân thông qua các cơ chế như ngân sách có sự tham gia và các nền tảng kỹ thuật số dễ tiếp cận có thể tăng cường đáng kể khả năng đáp ứng, tính minh bạch và niềm tin của công chúng vào CQĐP. Cần xây dựng khung trách nhiệm giải trình rõ ràng, liên kết với các chỉ số đánh giá hiệu quả và phản hồi của công chúng.

Năm là, về quản trị kỹ thuật số: đầu tư chiến lược vào chuyển đổi số và áp dụng các công nghệ tiên tiến là điều kiện bắt buộc đối với quản trị địa phương hiện đại. Những công cụ này có thể hợp lý hóa các thủ tục hành chính, cải thiện việc ra quyết định dựa trên dữ liệu và nâng cao khả năng tiếp cận và hiệu quả của các dịch vụ công. Trong bối cảnh CQĐP đang đảm nhận nhiều nhiệm vụ hơn và phục vụ dân số lớn hơn, công nghệ là chìa khóa để duy trì và cải thiện hiệu quả hoạt động.

Nhìn chung, hệ thống CQĐP 02 cấp có thể mang lại nhiều lợi ích về sự phân chia lao động, cho phép phân phối trách nhiệm dựa trên quy mô và tính chất của dịch vụ. Mặt khác, mô hình tổ chức CQĐP 02 cấp có thể đáp ứng các nhu cầu đa dạng của người dân vì chính quyền cấp trên phù hợp với lợi ích khu vực rộng lớn, trong khi chính quyền cấp dưới yêu cầu cụ thể của cộng đồng địa phương. Sự phân cấp này cũng làm cho việc cung cấp dịch vụ hiệu quả hơn bằng cách giao nhiệm vụ cho cấp độ phù hợp nhất; có thể cung cấp một hệ thống kiểm soát và cân bằng giữa các cấp độ khác nhau của CQĐP, đảm bảo không có một cấp độ nào trở nên quá mạnh mẽ hoặc không chịu trách nhiệm.

Tuy nhiên, không có mô hình duy nhất nào là vượt trội phổ quát, mà thành công phụ thuộc vào việc điều chỉnh cấu trúc và cơ chế hoạt động cho phù hợp với bối cảnh quốc gia, truyền thống lịch sử và nhu cầu xã hội đang phát triển. Điều quan trọng là phải có sự đánh giá và điều chỉnh các mô hình quản trị địa phương để đáp ứng với những thay đổi về dân số, biến động kinh tế và các thách thức toàn cầu đang diễn ra./.

Ghi chú:

(1) Kim, Pan Suk (2006), “*Local Governance and Civil Society in Korea: Toward Participatory and Better Governance*,” in *Civil Society and Local Governance*, edited by Akira Nakamura, Tokyo: EROPA Local Government Center, pp. 149-163.

(2) Xem <https://www.koreanculture.org>.

(3) Statistics Bureau (2013), *Statistical Handbook of Japan 2012: Chapter 17: Government System*, Retrieved on 4 July 2009.

(4) Jay Wimberly (2025), *Local Governments 101: Common structures and How local laws are made*, Multistate.us.

(5) Glen Krutz, Sylvie Waskiewicz (2019), *American Government 2e: Module 14: State and Local Government*, OpenStax Rice, University 6100, Main Street MS-375 Houston, Texas 77005, pp. 521-551.

(6) Xem <https://www.canada.ca>.