

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO HƯỚNG QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG TỐT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

CONTINUING THE RENEWAL OF LOCAL GOVERNMENT TOWARDS GOOD LOCAL GOVERNANCE IN CONTEMPORARY VIETNAM

NGUYỄN TRỌNG BÌNH (*)

Tóm tắt: Việc thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp ở nước ta vừa tạo ra cơ hội thuận lợi, vừa đặt ra nhiều yêu cầu mới đối với việc đổi mới chính quyền địa phương để đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương tốt. Trên cơ sở làm rõ các yếu tố của quản trị địa phương tốt và đánh giá thực trạng hiện nay, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của quản trị địa phương tốt trong thời gian tới.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; đổi mới; quản trị địa phương tốt.

Abstract: The implementation of the two-tier local government model in Vietnam has created both favorable opportunities and new requirements for renewing local government to meet the standards of good local governance. By clarifying the core elements of good local governance and assessing the current situation, this article proposes several solutions aimed at further renewing local government in accordance with the requirements of good local governance in the coming period.

Keywords: Local government; renewal; good local governance.

Ngày nhận bài: 23/12/2025 Ngày biên tập: 05/01/2026 Ngày duyệt đăng: 19/01/2026

Từ những hạn chế, bất cập của mô hình quản lý nhà nước truyền thống và sự thay đổi của môi trường xã hội (sự phát triển của khoa học và công nghệ, toàn cầu hóa, sự phát triển của các tổ chức xã hội...), từ cuối thập niên 80 của thế kỷ XX đến nay, tuy mức độ có sự khác nhau ở mỗi quốc gia, nhưng trên phạm vi toàn cầu đã diễn ra sự thay đổi về phương thức hoạt động của chính quyền và nhà nước từ quản lý nhà nước theo mô hình truyền thống sang mô hình quản trị quốc gia hiện đại lấy các yếu tố của quản trị công tốt (Good Public Governance) làm

định hướng cơ bản. Trong bối cảnh này, việc chuyển từ quản lý của chính quyền địa phương (CQDP) ở mỗi quốc gia theo phương thức từ truyền thống sang quản trị địa phương tốt là tất yếu khách quan. Trong các văn bản chính trị và pháp lý của Việt Nam tuy chưa sử dụng phổ biến thuật ngữ quản trị địa phương tốt, nhưng nội dung và yêu cầu về đổi mới hoạt động của CQDP trong thời kỳ đổi mới đã thể hiện rất rõ các yêu cầu của quản trị địa phương tốt.

1. Các yếu tố cơ bản của quản trị địa phương tốt

Đã có nhiều nghiên cứu khác nhau ở phạm vi toàn cầu về quản trị tốt, quản trị công tốt, quản trị địa phương tốt. Ở nước ta, Chỉ số

PGS.TS; Học viện Chính trị khu vực IV

hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) với 08 trục nội dung cũng đã thể hiện nhiều đặc trưng của quản trị địa phương tốt. Tuy còn có nhiều quan điểm khác nhau, nhưng có thể thấy rằng, quản trị địa phương tốt chính là quá trình quản trị xã hội ở địa phương (mô hình 03 cấp trước đây và mô hình 02 cấp hiện nay) đảm bảo tính hiệu quả, minh bạch, dân chủ, từ đó phục vụ Nhân dân tốt hơn và đạt được mục tiêu tối đa hóa lợi ích công.

Các công trình nghiên cứu khoa học đã chỉ ra quản trị địa phương tốt gồm một số yếu tố cơ bản sau đây:

Thứ nhất, sự tham gia của người dân và sự hợp tác hiệu quả giữa chính quyền với doanh nghiệp và xã hội trong giải quyết các vấn đề công. Đây là một trong những yếu tố cơ bản thể hiện sự khác biệt giữa quản lý của CQĐP truyền thống với quản trị địa phương tốt. Sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và xã hội trong quản trị địa phương không chỉ nhằm thực hiện quyền công dân, mà còn là cơ chế phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong quản trị xã hội, góp phần bổ sung cho những giới hạn về nguồn lực của chính quyền, phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong quản trị xã hội. Ở nước ta, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác đều nhấn mạnh việc thực hiện dân chủ ở cơ sở để tăng cường sự tham gia của người dân. Bên cạnh đó, thông qua xã hội hóa tối đa để phát huy sự tham gia của doanh nghiệp và các tổ chức xã hội trong quản trị xã hội cũng là chủ trương nhất quán của Đảng ta trong thời kỳ đổi mới.

Thứ hai, minh bạch. “Minh bạch” được hiểu là tất cả công việc của CQĐP (trừ những vấn đề thuộc về bí mật quốc gia không được công khai theo luật định) đều phải công khai để đảm bảo “quyền được biết” của công dân và tiếp nhận sự giám sát của công dân. Minh bạch gắn với công khai thông tin chính sách, hoạt động và đa dạng kênh tiếp cận để người dân nắm bắt kịp thời, đầy đủ. Tiêu chí đánh giá gồm thực hiện quy định pháp luật về công khai, truyền thông chính sách, mức độ công khai trong hoạch định, quản lý và sự tiếp cận thông tin của người dân. Đến nay, Luật Tiếp

cận thông tin và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác cũng đã quy định rõ về nội dung, hình thức, phạm vi công khai thông tin của chính quyền địa phương. Báo cáo Chỉ số PAPI hàng năm cũng đã có trục nội dung đánh giá về công khai minh bạch trong việc ra quyết định ở địa phương với bốn nội dung thành phần là tiếp cận thông tin; công khai danh sách hộ nghèo; công khai thu, chi ngân sách cấp xã; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá bồi thường thu hồi đất.

Thứ ba, nguyên tắc pháp quyền. Pháp quyền là một trong những đặc trưng cốt lõi của quản trị địa phương tốt. Trong quản trị địa phương tốt, pháp quyền có nghĩa là mọi hoạt động của tổ chức, pháp nhân và cá nhân, nhất là hoạt động của hệ thống chính trị, của CQĐP, cán bộ, công chức và viên chức đều phải theo pháp luật; quyền công dân đều được tôn trọng và bảo đảm một cách đầy đủ; pháp luật là chuẩn mực cao nhất trong quản trị địa phương. Ở cấp độ địa phương, tiêu chí đánh giá nguyên tắc pháp quyền gồm: sự tuân thủ pháp luật của các tổ chức trong hệ thống chính trị; sự hiểu biết và tôn trọng pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức và công dân; vai trò của pháp luật trong thực tế đời sống chính trị; ý thức pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức và công dân... Ở Việt Nam, một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của CQĐP được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương là: “Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”⁽¹⁾.

Thứ tư, trách nhiệm giải trình. Trách nhiệm giải trình với tư cách một trong những phương diện quan trọng của tính trách nhiệm là một nguyên tắc cốt lõi nhằm đảm bảo các cơ quan công quyền, cán bộ, công chức, viên chức và các đơn vị cung cấp dịch vụ công phải chịu trách nhiệm trước công dân và cơ quan giám sát về những quyết định, hành động và kết quả thực hiện hành vi của mình. Trong quản trị địa phương, trách nhiệm giải trình có ý nghĩa quan trọng đối với việc tăng cường tính minh bạch, chống tham nhũng và lạm quyền, nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ công

và tăng cường niềm tin của người dân vào nhà nước. Quan điểm, chủ trương của Đảng và nhiều văn bản quy phạm pháp luật đều nhấn mạnh chính quyền các cấp cần thực hiện tốt trách nhiệm giải trình. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã chỉ rõ: “quy định trách nhiệm và cơ chế giải trình của các cơ quan nhà nước”⁽²⁾. Báo cáo PAPI hàng năm cũng có 01 trục nội dung để đánh giá về trách nhiệm giải trình với người dân của CQĐP với 03 nội dung thành phần là mức độ và hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền, giải đáp khiếu nại, tố cáo, khúc mắc của người dân, tiếp cận dịch vụ tư pháp.

Thứ năm, định hướng đồng thuận. Trong xã hội có sự đa dạng về lợi ích và giá trị, quản trị địa phương tốt phải biết cân bằng các quan điểm và hướng đến lợi ích chung. Trong quản trị địa phương, định hướng đồng thuận là một nguyên tắc cốt lõi nhằm đảm bảo các quyết định được đưa ra, nhất là các quyết định ảnh hưởng đến lợi ích của nhiều người, nhiều nhóm khác nhau dựa trên sự tham gia, lắng nghe và tôn trọng ý kiến của nhiều bên liên quan, từ đó đạt được sự đồng thuận cần thiết. Trong quản trị địa phương, định hướng đồng thuận có ý nghĩa quan trọng trong việc góp phần nâng cao chất lượng chính sách, nâng cao tính khả thi trong thực thi chính sách và giảm thiểu xung đột xã hội. Đây chính là mục tiêu, yêu cầu quan trọng của phát huy dân chủ và công tác dân vận.

Thứ sáu, công bằng và bao trùm. Nội hàm cơ bản của công bằng và bao trùm chính là tất cả công dân - bất kể giới tính, dân tộc, tôn giáo hay địa vị xã hội - đều phải có cơ hội bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực, cơ hội và hưởng lợi từ sự phát triển. Công bằng xã hội không chỉ là sự công bằng và hợp lý trong phân phối, mà còn bao gồm sự công bằng về cơ hội, thể hiện ở việc CQĐP và chủ thể liên quan đảm bảo việc thực hiện các quyền của công dân, như quyền tham gia, quyền tự do thể hiện ý kiến, quyền lao động, quyền nghỉ ngơi, quyền tài sản, quyền nhân thân... Công bằng xã hội còn thể hiện ở sự công bằng trong phân phối giá trị xã hội và trong hoạt động cung ứng dịch vụ công nhằm đảm bảo để mọi

người dân đều có thể tham gia vào tiến trình phát triển và đều được thụ hưởng thành quả của phát triển, tức không để ai bị bỏ lại phía sau. Các chiến lược, chính sách về phát triển bền vững của Đảng và Nhà nước ta đều nhấn mạnh một trong các quan điểm đó là: “Tạo điều kiện để mọi người và mọi cộng đồng trong xã hội có cơ hội bình đẳng để phát triển, được tiếp cận những nguồn lực chung và được tham gia, đóng góp và hưởng lợi, tạo ra những nền tảng vật chất, tri thức và văn hóa tốt đẹp cho những thế hệ mai sau. Không để ai bị bỏ lại phía sau, tiếp cận những đối tượng khó tiếp cận nhất trước, bao gồm trẻ em, phụ nữ, người cao tuổi, người nghèo, người khuyết tật, đồng bào vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng biên giới, hải đảo và những đối tượng dễ tổn thương khác”⁽³⁾.

Thứ bảy, hiệu lực và hiệu quả. Hiệu lực và hiệu quả của quản trị địa phương thể hiện ở sự hợp lý trong tổ chức, vận hành thông suốt của bộ máy; sự rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức; trình độ chuyên môn, năng suất và chất lượng làm việc cao. Chính quyền địa phương phải bảo đảm chi phí phục vụ công thấp nhưng chất lượng tốt, thực hiện công bằng xã hội, hài hòa giữa công bằng và hiệu quả, coi trọng hiệu quả xã hội và phát triển bền vững, tránh ngắn hạn, gắn với quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Ở nước ta, nâng cao hiệu lực, hiệu quả CQĐP là mục tiêu đổi mới, được đánh giá qua các nội dung như thủ tục hành chính công, cung ứng dịch vụ công và quản trị môi trường.

Thứ tám, tính đáp ứng. Đó là năng lực của CQĐP và đội ngũ cán bộ, công chức trong việc kịp thời nắm bắt nhu cầu, ý kiến của công dân và tổ chức trước các vấn đề có liên quan, cũng như nhu cầu, nguyện vọng, lợi ích và nhu cầu của họ, từ đó kịp thời đưa ra các biện pháp hiệu quả để giải quyết nhằm bảo vệ, duy trì quyền và lợi ích của công dân. Quản trị địa phương có tính đáp ứng yêu cầu CQĐP, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương phải đặt mình vào vị trí của người dân để suy nghĩ vấn đề; chính quyền cần biết lắng nghe tiếng nói của người dân.

Quan trọng hơn, CQĐP cần quan tâm nắm bắt và hiểu rõ nhu cầu của người dân. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII đã chỉ rõ: “Các cấp ủy đảng và chính quyền phải thường xuyên đối thoại, lắng nghe, học hỏi, tiếp thu ý kiến, giải quyết các khó khăn, vướng mắc và yêu cầu chính đáng của Nhân dân; tin dân, tôn trọng, lắng nghe những ý kiến khác; có hình thức, cơ chế, biện pháp cụ thể, thích hợp để Nhân dân bày tỏ chính quyền, nguyện vọng và thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân...”⁽⁴⁾.

Thứ chín, liêm chính và kiểm soát tham nhũng. Liêm chính và tham nhũng là hai phương thức hành vi đối lập nhau. Tham nhũng là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến sự ổn định của xã hội, làm tăng chi phí giao dịch, tạo ra sự lãng phí về nguồn lực xã hội; làm suy giảm niềm tin của người dân đối với CQĐP. Thời gian qua, phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, thực hành văn hóa liêm chính là chủ trương, chính sách nhất quán của Đảng và Nhà nước ta. Báo cáo chính trị tại Đại hội ĐBTQ lần thứ XIV của Đảng nhấn mạnh: “Xây dựng văn hóa liêm chính, không tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức, có chế độ tiền lương và đãi ngộ phù hợp với cống hiến, tài năng để không muốn và không cần tham nhũng, tiêu cực”. Báo cáo chỉ số PAPI hàng năm cũng đã có trực thành phần đánh giá về hiệu quả kiểm soát tham nhũng trong khu vực công với các nội dung thành phần, như: kiểm soát tham nhũng trong CQĐP, kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công, công bằng trong tuyển dụng vào khu vực công, quyết tâm chống tham nhũng của CQĐP.

2. Thực trạng và một số giải pháp thúc đẩy đổi mới quản trị địa phương theo mục tiêu quản trị địa phương tốt

Trên các mức độ khác nhau, việc đổi mới CQĐP theo các yếu tố của quản trị địa phương tốt là chủ trương, chính sách nhất quán của Đảng và Nhà nước ta. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP ở nước ta theo mục tiêu quản trị địa phương tốt đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng.

Từ năm 2011 đến nay, Chỉ số PAPI về quản trị địa phương tốt đã có sự cải thiện, từ 34,5 điểm năm 2011 lên 36,4 điểm năm 2024; trong đó nhiều yếu tố có chuyển biến tích cực như liêm chính và kiểm soát tham nhũng (từ 5,76 điểm năm 2011 lên 7,02 điểm năm 2024), thủ tục hành chính (từ 6,88 điểm lên 7,21 điểm), cung ứng dịch vụ công (từ 6,75 điểm lên 7,60 điểm); trong khi một số chỉ số khác lại giảm nhẹ như sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở (từ 5,23 xuống 4,98 điểm), công khai, minh bạch (từ 5,47 xuống 5,30 điểm), và chỉ số trách nhiệm giải trình với người dân (từ 5,50 xuống 5,30 điểm)⁽⁵⁾.

Xuất phát từ yêu cầu nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong kỷ nguyên phát triển mới, việc đổi mới quản trị địa phương theo mục tiêu quản trị địa phương tốt, cần tiếp tục quan tâm thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, đổi mới tư duy, quan niệm về quản trị địa phương theo hướng quản trị địa phương tốt. Có thể khẳng định, quản trị địa phương tốt là mô hình hiệu quả để CQĐP phục vụ tốt Nhân dân, bảo đảm lấy Nhân dân làm trung tâm. Vì vậy, cùng với tăng cường nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn về quản trị địa phương tốt, cần coi trọng việc đưa các nội dung về quản trị địa phương tốt vào các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức, từ đó góp phần đổi mới nhận thức, tư duy của đội ngũ này về quản trị địa phương.

Thứ hai, tổ chức thực hiện tốt Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, bám sát thực tiễn để tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tổ chức và hoạt động CQĐP 02 cấp ở nước ta, đồng thời, tạo tiền đề quan trọng để đổi mới CQĐP theo mục tiêu, yêu cầu của quản trị địa phương tốt. Cùng với thể chế quy định về tổ chức và hoạt động của CQĐP, cần tiếp tục rà soát để hoàn thiện thể chế theo các khía cạnh của quản trị địa phương tốt, như thể chế về sự tham gia của người dân ở cơ sở; thể chế về công khai, minh bạch; thể chế về trách nhiệm giải trình với người dân; thể chế về tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc

và các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội; thể chế về xã hội hóa, hợp tác giữa CQĐP với doanh nghiệp và các tổ chức xã hội...

Thứ ba, tăng cường sự lãnh đạo gắn với đổi mới phương thức lãnh đạo của tổ chức đảng. Cấp ủy đảng ở địa phương tiếp tục bám sát chỉ đạo của Trung ương về đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP để lãnh đạo tổ chức thực hiện có hiệu quả ở địa phương; thực hiện tốt việc đưa ra các nhiệm vụ về đổi mới hoạt động của CQĐP theo yêu cầu của quản trị địa phương tốt; thường xuyên kiểm tra, giám sát và nắm bắt tình hình để kịp thời nhận diện các vấn đề đặt ra trong thực tiễn; lấy mức độ thực hiện các yếu tố của quản trị địa phương tốt làm một trong những tiêu chí cơ bản để đánh giá, sử dụng cán bộ.

Thứ tư, tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương tốt. Mức độ thể hiện quản trị địa phương tốt cũng như hiệu lực, hiệu quả hoạt động của CQĐP phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có yếu tố cốt lõi, quan trọng là chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện thể chế và nâng cao năng lực thực thi thể chế để xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có tư duy quản trị hiện đại, năng lực quản trị tốt, tinh thông nghiệp vụ và thực hiện tốt đạo đức công vụ; đồng thời cũng cần lồng ghép các yếu tố cốt lõi của quản trị địa phương tốt vào hệ chuẩn mực về đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức; đồng thời có cơ chế giám sát hiệu quả việc thực hiện của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Thứ năm, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ số vào hoạt động của CQĐP, đẩy nhanh việc xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số. Việc ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ số của CQĐP có hiệu quả sẽ thúc đẩy sự tham gia của người dân, tăng cường công khai, minh bạch, tăng cường tính đáp ứng, nâng cao hiệu quả và chất lượng phục vụ, kiểm soát tốt tham nhũng... Do đó, để thúc đẩy quản trị địa phương tốt, cần tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn để đẩy nhanh việc xây dựng chính quyền số.

Thứ sáu, CQĐP và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cần thực hiện tốt trách nhiệm của mình nhằm thúc đẩy quản trị địa phương tốt. Trên thực tế, thể chế liên quan đến các yếu tố của quản trị địa phương tốt ở nước ta tương đối đầy đủ, nhưng khâu yếu vẫn là việc thực hiện thể chế. Vì vậy, CQĐP và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cần thực hiện tốt trách nhiệm của mình, thực hiện tốt việc hợp tác, phối hợp với các đoàn thể xã hội, doanh nghiệp trong thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công./.

Ghi chú:

(1) Luật số 72/2025/QH15 Tổ chức chính quyền địa phương, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-luat-so-72-2025-qh15-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250618161434371.htm>.

(2), (4) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, phần II (Đại hội X, XI, XII), Nxb CTQG-ST, H. 2019, tr.707, tr.694.

(3) Chính phủ, Nghị quyết số 136/NQ-CP ngày 25/9/2020 về phát triển bền vững, H.2020, tr.3.

(5) CECODES, VFF - CRT, RTA & UNDP, Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2011, 2024, H. 2012, 2025, <https://papi.org.vn/baocao>.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ, Nghị quyết số 136/NQ-CP ngày 25/9/2020 về phát triển bền vững.

3. CECODES, VFF - CRT, RTA & UNDP, Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2011, H.2012, <https://papi.org.vn/baocao>.

4. CECODES, VFF - CRT, RTA & UNDP, Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2024, H.2025, <https://papi.org.vn/baocao>.

5. Quốc hội, Luật số 72/2025/QH15 Tổ chức chính quyền địa phương, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-luat-so-72-2025-qh15-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250618161434371.htm>.