

CẢI CÁCH PHÂN QUYỀN TRUNG ƯƠNG - ĐỊA PHƯƠNG Ở NHẬT BẢN VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM (CENTRAL-LOCAL DECENTRALIZATION REFORM IN JAPAN AND IMPLICATION FOR VIETNAM)

NGUYỄN PHƯỚC THỌ

Nguyên Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

TS. LÊ QUANG THÀNH

Khoa Luật, Trường Đại học Cảnh sát nhân dân.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nhật Bản; tự trị địa phương; cải cách phân quyền; chính quyền trung ương; chính quyền địa phương.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 14/12/2024

Hoàn thành phản biện: 28/9/2025

Duyệt đăng : 15/10/2025

Tóm tắt:

Nhật Bản và Việt Nam đều theo mô hình nhà nước đơn nhất. Bối cảnh và thực trạng tổ chức, mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương của Nhật Bản cuối thế kỷ XX (trước khi thực hiện cải cách phân quyền) có nhiều điểm khá tương đồng với thực trạng và yêu cầu đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở khái quát bối cảnh, triết lý phân quyền, những kết quả đạt được, cũng như một số vấn đề đặt ra từ cuộc cải cách phân quyền này của Nhật Bản, bài viết rút ra một số kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo trong việc đổi mới, hoàn thiện chính sách, pháp luật về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền.

Article Information:

Keywords: Japan; local autonomy; decentralization reform; central government; local government.

Article History:

Received : 14 Dec. 2024

Review completed : 28 Sep. 2025

Approved : 15 Oct. 2025

Abstract:

Japan and Vietnam both operate under a unitary state model. The context and organizational status of the relationship between the central and local governments in Japan at the end of the 20th century (prior to decentralization reforms) share significant similarities with the current requirements for reforming local government activities in Vietnam. Based on an overview of the context, decentralization philosophy, and achieved results, as well as issues arising from Japan's reforms, this article derives experiences that Vietnam may reference in innovating and perfecting its policies and laws on promoting decentralization and delegation of power.

1. Chế độ tự trị địa phương và mối quan hệ trung ương - địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương trước khi cải cách phân quyền

1.1. Chính quyền địa phương của Nhật Bản có 2 cấp là cấp tỉnh và cấp hạt. Đơn vị hành chính cấp tỉnh ổn định liên tục hơn 130 năm nay, gồm 43 tỉnh và 4 thành phố. Trong khi đó, đơn vị hành chính cấp hạt, từ năm

1888 đến nay, đã trải qua 3 cuộc sáp nhập lớn để nâng cao năng lực quản trị, đến năm 2019 còn 1.718 đơn vị hành chính¹.

1.2. Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản có một chương quy định về chế độ tự trị địa phương. Ngay sau khi Hiến pháp có hiệu lực, năm 1947, Luật Tự trị địa phương đã được ban hành. Tự trị địa phương ở Nhật Bản gồm 2 yếu tố:

¹ Năm 1888 là 71.314 đơn vị cấp hạt. Qua 3 lần sáp nhập đến năm 2019, sau 130 năm, số lượng giảm 41 lần.

i) Tự trị của người dân địa phương. Đây là nguyên tắc, theo đó tự quản địa phương được thực hiện trên cơ sở ý chí, nguyện vọng của người dân địa phương.

ii) Tự trị của chính quyền địa phương. Nguyên tắc này coi chính quyền địa phương độc lập với chính quyền trung ương; không phải là cơ quan hành chính của chính quyền trung ương. Về mặt pháp lý, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là 2 loại chủ thể (pháp nhân công quyền) ngang bằng nhau, bình đẳng. Tuy nhiên, trên thực tế, xét về mặt tài chính, thì chính quyền địa phương phụ thuộc vào Chính phủ trung ương, nên Chính phủ trung ương và chính quyền địa phương không hẳn ngang bằng nhau.

Theo quy định của pháp luật Nhật Bản, giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương có sự phân định thẩm quyền. Theo nguyên tắc, việc của địa phương thì để địa phương làm; việc đã chuyển giao địa phương làm thì trung ương không làm nữa. Tuy nhiên, việc phân định thẩm quyền giữa chính quyền cấp tỉnh với chính quyền cấp hạt thì không hẳn như vậy. Điều này xuất phát từ quan điểm, triết lý của tự trị địa phương, theo đó để có vị trí ngang bằng, độc lập với chính quyền trung ương, thì chính quyền địa phương cấp tỉnh và chính quyền địa phương cấp hạt phải bổ sung cho nhau về tự trị của người dân địa phương và tự trị của chính quyền địa phương và cùng nhau hỗ trợ cho chế độ tự trị địa phương. Trên cơ sở này, cùng với việc xác định rõ những công việc của từng cấp chính quyền địa phương phải thực hiện², thì pháp luật cũng quy định những công việc chung (thường liên quan đến dịch vụ công quan trọng như giáo dục, y tế, giao thông, quản lý đất đai, bảo vệ môi trường) thuộc thẩm quyền của 2 cấp cùng thực hiện³.

Đối với các công việc chung này, để bảo đảm đồng bộ, hiệu quả và tránh chồng chéo, cách thức tổ chức thực hiện được phân cấp và có sự điều phối chặt chẽ theo hướng mỗi cấp có một vai trò, trách nhiệm riêng. Đối với một công việc chung yêu cầu có sự phối hợp của cả hai cấp, thì chính quyền cấp tỉnh thường đóng vai trò điều phối; chính quyền cấp hạt thực hiện dự án trong phạm vi của mình nhưng tuân thủ các chỉ đạo chung từ cấp tỉnh. Chẳng hạn, trong giáo dục, cấp tỉnh quản lý các trường trung học phổ thông, còn cấp hạt quản lý trường tiểu học và trung học cơ sở; hai cấp cùng phối hợp trong việc triển khai chương trình giáo dục hoặc ứng phó thiên tai tại các trường học. Chính quyền cấp tỉnh có thể ủy quyền một số công việc cụ thể cho chính quyền cấp hạt, nhất là trong các trường hợp khẩn cấp, đòi hỏi phải được giải quyết nhanh chóng; ngược lại, chính quyền cấp hạt có thể nhận hỗ trợ tài chính hoặc kỹ thuật từ cấp tỉnh để triển khai thực hiện các công việc này.

1.3. Mặc dù đã thực hiện chế độ tự trị địa phương từ năm 1947, nhưng cho đến đầu những năm 1990, mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản, về cơ bản, vẫn là tập quyền, thậm chí là tập quyền mạnh trên một số lĩnh vực. Công việc quản lý và quyền lực chủ yếu tập trung ở chính quyền trung ương. Trên cơ sở quy định tại các luật riêng hoặc các văn bản dưới luật, chính quyền trung ương thực hiện việc giám sát, kiểm soát và áp đặt nghĩa vụ lên các nhiệm vụ của chính quyền địa phương. Điều 150 Luật Tự trị địa phương năm 1947 của Nhật Bản quy định rõ: “Với nhiệm vụ quản lý công vụ hành chính thuộc về thống đốc của một tỉnh hay thị trưởng của một hạt với tư cách như một cơ quan thuộc chính quyền trung ương, thống đốc hoặc thị trưởng sẽ phải tuân theo chỉ đạo và giám

²) Công việc của cấp hạt bao gồm: hộ tịch, đăng ký người nước ngoài; hành chính bảo hiểm sức khỏe; hành chính; phòng cháy, chữa cháy (ở Thủ đô Tokyo công việc này do chính quyền thủ đô thực hiện).

Công việc của cấp tỉnh bao gồm công việc hộ chiếu; hành chính công nghiệp chất phế thải; hành chính cảnh sát.

³) Bao gồm: hành chính về phúc lợi xã hội; hành chính về vệ sinh; hành chính về giáo dục (giáo dục bắt buộc là cấp hạt, còn giáo dục cao đẳng là ở cấp tỉnh); phát triển đô thị (đường sá...); phát triển ngành sản xuất.

sát của Bộ trưởng Nội vụ (nếu là tỉnh) hoặc thống đốc tỉnh và Bộ trưởng có thẩm quyền (nếu là hạt)". Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để chính quyền cấp trên thực hiện quyền kiểm soát, chi phối rất mạnh đối với chính quyền cấp dưới. Với hệ thống được gọi là "chức năng cơ quan được ủy nhiệm", các Bộ trưởng có thể ủy nhiệm những chức năng quốc gia cho các cơ quan hành chính địa phương gồm các tỉnh trưởng và thị trưởng - những người sau đó sẽ đóng vai trò như là cơ quan đề Chính phủ quốc gia sử dụng tổ chức chính quyền địa phương và ngân sách địa phương. Mặc dù các chức năng được xử lý bởi các công chức chính quyền địa phương nhưng vẫn được xem là những chức năng "quốc gia", và do đó, phải chịu sự chỉ đạo và giám sát chặt chẽ của các bộ, ngành liên quan. Nói cách khác, chính quyền địa phương không chỉ giải quyết những công việc thuộc "chức năng phù hợp" của mình, mà còn phải giải quyết phạm vi rộng các "chức năng được ủy quyền hoặc được chỉ định" của chính quyền trung ương. Thực trạng trên đây đã làm suy yếu chất lượng, hạn chế mức độ "tự trị địa phương".

2. Chương trình cải cách phân quyền của Nhật Bản

2.1. Công cuộc cải cách phân quyền của Nhật Bản bắt đầu từ năm 1995 với mục đích chủ yếu là nói lỏng hoặc bãi bỏ các biện pháp can thiệp nói trên của chính quyền trung ương, theo đó đã mở rộng phạm vi quyền tự chủ, tự quyết định của chính quyền địa phương. Cho đến nay, Nhật Bản đã thực hiện 2 chương trình cải cách phân quyền:

a) Chương trình cải cách phân quyền lần thứ nhất (1995 - 2000):

⁴⁾ Trước khi ban hành đạo luật quan trọng này, vào đầu những năm 1990 đã hình thành rõ nét các quan điểm, chủ trương, chính sách về phân quyền. Phân quyền được xác định là một chương trình nghị sự chính sách quan trọng. Năm 1993, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về xúc tiến phân quyền; tiếp đó, trong năm 1994, Nội các Nhật Bản đã ban hành "Nguyên tắc cơ bản về xúc tiến phân quyền" (Quyết định của Nội các).

⁵⁾ Đây là các thành phố (đơn vị hành chính cấp hạt) có quy mô dân số từ 200.000 đến dưới 500.000 người (nằm giữa hệ thống "thành phố lõi" có dân số trên 500.000 người và các "thành phố thông thường" có dân số dưới 200.000 người) được tạo ra để thúc đẩy phân quyền. Sau năm 2015, hệ thống phân loại này được đơn giản hóa. Theo đó, các thành phố đặc biệt có thể tự nguyện đăng ký để trở thành "thành phố lõi" hoặc quay trở lại mức độ phân quyền của thành phố thông thường.

Chương trình này bắt đầu bằng việc ban hành đạo luật đầu tiên về phân quyền, đó là Luật Xúc tiến phân quyền năm 1995⁴, được coi là bước đột phá đầu tiên đặt cơ sở pháp lý cho việc chuyển giao quyền lực từ trung ương xuống địa phương. Để triển khai thi hành Luật này, Ủy ban Xúc tiến phân quyền đã được thành lập. Chương trình đầu tiên này đã đạt được 6 kết quả quan trọng sau đây:

(i) Với việc ban hành và thực hiện Luật Phân quyền đa ngành năm 1999, có tới 475 điều luật có trong các luật liên quan đã được sửa đổi.

(ii) Bãi bỏ hệ thống "chức năng cơ quan được ủy nhiệm", vốn từng cho phép chính quyền trung ương kiểm soát chặt chẽ đối với chính quyền địa phương trong nhiều lĩnh vực. Điều này cho phép các địa phương có quyền tự quyết nhiều hơn trong các nhiệm vụ quản lý.

(iii) Xem xét, sửa đổi căn bản, thiết lập quy tắc mới về việc can dự của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương. Việc can dự phải căn cứ theo quy định của pháp luật và cần được giảm thiểu đến mức có thể.

(iv) Chuyển giao quyền hạn của trung ương cho cấp tỉnh; quyền hạn của cấp tỉnh cho cấp hạt (trên cơ sở sửa đổi 35 điều luật liên quan).

(v) Xây dựng chế độ "thành phố đặc biệt"⁵ để thúc đẩy phân quyền từ trung ương cho địa phương, giúp các đô thị tự chủ hơn trong quản lý và cung cấp dịch vụ công, giảm tải áp lực cho chính quyền tỉnh; theo đó, các thành phố này được chuyển giao một số chức năng, quyền hạn mà trước đó thường được giao cho cấp tỉnh.

(vi) Thiết lập cơ chế ngoại lệ đặc biệt, theo đó tùy theo tình hình của từng khu vực, cho phép chính quyền cấp tỉnh có thể ban hành quy định để chuyển giao một số quyền hạn nhất định từ cấp tỉnh cho cấp hạt.

b) Cải cách phân quyền lần thứ hai (diễn ra từ tháng 12/2006 đến tháng 6/2013):

Chương trình cải cách lần này được đánh dấu bằng các sự kiện quan trọng sau đây:

- Tháng 12/2006 ban hành Luật Xúc tiến cải cách phân quyền địa phương;

- Tháng 4/2007 thành lập Ủy ban Xúc tiến cải cách phân quyền địa phương;

- Tháng 4/2011 ban hành Luật về nơi tổ chức họp bàn giữa quốc gia và địa phương; ban hành Luật tổng hợp lần thứ nhất;

- Tháng 8/2011 ban hành Luật tổng hợp lần thứ hai;

- Tháng 4/2013 thành lập Hội nghị chuyên gia cải cách phân quyền địa phương;

- Tháng 6/2013 ban hành Luật tổng hợp lần thứ ba.

Cải cách phân quyền lần thứ hai tập trung vào 3 nội dung và đạt được các kết quả quan trọng sau đây:

(i) Tiến hành xem xét, sửa đổi 975 điều khoản trong số 1.316 điều khoản (chiếm 74%) được cho là cần phải rà soát, xem xét trong các luật có liên quan. Trên cơ sở đó, đã nói lỏng các quy định đối với chính quyền địa phương.

(ii) Chuyển giao 48 hạng mục công tác, quyền hạn từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương; chuyển 72 hạng mục từ cấp tỉnh cho cấp hạt; chuyển 29 hạng mục từ cấp tỉnh cho thành phố chỉ định.

(iii) Thiết lập diễn đàn thảo luận giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương về phân quyền (ban hành và thực hiện Luật liên quan đến nơi tổ chức họp bàn giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương năm 2011).

2.2. Một số nhận xét, đánh giá

a) Triết lý của phân quyền:

Cải cách phân quyền ở Nhật Bản dựa trên nền tảng triết lý bảo đảm thực hiện quyền tự trị của địa phương, với quan điểm chỉ đạo “việc của địa phương để địa phương tự quyết định”. Quyền lực tập trung quá mức ở trung ương sẽ dẫn đến nguy cơ quyền lực bị lạm dụng, không dân chủ, không phát huy được các tiềm năng, lợi thế của địa phương để phát triển địa phương và đóng góp vào sự phát triển chung của quốc gia. Vì vậy, để phòng ngừa, khắc phục nguy cơ này và bảo đảm sự kiểm soát đối với quyền lực của trung ương thì cần phân tán quyền lực cho địa phương, bảo đảm quyền độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Để làm được điều này thì cần phải phân quyền cho địa phương.

Phân quyền được hiểu là việc chuyển giao thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan chức năng của chính quyền trung ương xuống các cấp dưới trung ương.

Bản chất của cải cách phân quyền là giải phóng những ràng buộc, kiểm soát quá chặt chẽ, bất hợp lý của chính quyền trung ương đối với địa phương; *chuyển từ quản lý theo chiều dọc sang quản lý theo chiều ngang*. Trên cơ sở đó, địa phương độc lập, tự chủ, tự quyết định và tự chịu trách nhiệm đối với các vấn đề của địa phương (chính quyền địa phương là những thực thể độc lập, không phải là đơn vị hành chính hoặc là đại lý của chính quyền trung ương). Nhưng điều đó không có nghĩa là chia cắt quyền tự trị địa phương, mà phải bảo đảm sự gắn kết giữa các địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương để bảo đảm tính tổng thể, sức mạnh tổng hợp của quyền tự trị địa phương trong quan hệ với chính quyền trung ương. Theo đó, phân quyền luôn gắn liền với việc khuyến khích, tăng cường sự liên kết, phối hợp, hợp tác giữa các địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Điều này lý giải

tại sao giữa các cấp chính quyền địa phương không chỉ có phân quyền, mà còn có phân cấp (trong thực hiện các công việc chung) và ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới.

b) Những kết quả quan trọng:

(i) Đã phân định rõ, dứt khoát hơn thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Các nhiệm vụ trước đây do chính quyền địa phương thực hiện dưới sự ủy quyền của trung ương đã được chuyển sang thành nhiệm vụ tự quản của địa phương. Các chính quyền địa phương có quyền quyết định nhiều hơn trong việc quản lý các vấn đề địa phương, phù hợp với đặc điểm vùng, với năng lực, tiềm năng của từng địa phương.

(ii) Giảm bớt sự phức tạp trong quan hệ giữa trung ương và địa phương. Cắt giảm đáng kể sự can thiệp hành chính của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương. Giảm số lượng và tần suất các chỉ thị hành chính từ trung ương đối với địa phương. Các nguyên tắc can thiệp cơ bản của chính quyền trung ương phải được dựa trên quy định của pháp luật, giảm đến mức tối thiểu cần thiết, bảo đảm quyền tự trị và độc lập của chính quyền địa phương.

Đồng thời, các cơ chế hỗ trợ, phối hợp, hợp tác giữa trung ương và địa phương được cải thiện, giúp giảm thiểu sự chòng chẹo trách nhiệm và bảo đảm minh bạch. Một Ủy ban đã được thành lập để xem xét, giải quyết tranh chấp về can thiệp của cấp trung ương đối với chính quyền địa phương.

(iii) Tăng thẩm quyền lập quy để các chính quyền địa phương có thể ban hành các quy định pháp luật phù hợp với nhu cầu địa phương, tạo điều kiện để phát triển linh hoạt hơn.

(iv) Phân quyền tài chính nhiều hơn cho địa phương, theo đó một số nguồn thu ngân

sách, như thuế và trợ cấp, được chuyển giao từ trung ương về cho địa phương, giúp các địa phương tự chủ hơn về tài chính.

Hệ thống tài chính mới được thiết kế để giảm sự phụ thuộc của địa phương vào các khoản trợ cấp từ trung ương, khuyến khích các địa phương khai thác tiềm năng kinh tế riêng.

c) Một số hạn chế và vấn đề đặt ra:

(i) Việc phân định trách nhiệm giữa trung ương và chính quyền địa phương vẫn còn tình trạng chòng chẹo, khó phân định trong một số lĩnh vực, chẳng hạn như giáo dục và phúc lợi xã hội.

(ii) Chính quyền địa phương vẫn phụ thuộc vào sự hỗ trợ tài chính từ trung ương. Nguồn tài chính của đa số các địa phương phần lớn đến từ các khoản trợ cấp và thuế chia sẻ từ trung ương. Các chính quyền địa phương được giao thêm quyền hạn, nhưng nguồn lực tài chính tự chủ lại không tương ứng, vẫn phụ thuộc nhiều vào hỗ trợ từ chính quyền trung ương. Điều này hạn chế quyền tự quyết của các địa phương trong việc thực hiện các chính sách⁶.

Việc chính quyền trung ương vẫn nắm giữ phần lớn nguồn thu từ thuế để thực hiện phân bổ lại cho địa phương có thể được coi là một trong những yếu tố để duy trì một chính quyền trung ương mạnh trong điều kiện của Nhật Bản. Tuy nhiên, các chính quyền địa phương lại coi đây là một bất hợp lý, chưa bảo đảm đồng bộ với việc thực hiện quyền tự trị của địa phương trên cơ sở phân quyền.

(iii) Tình trạng phát triển chưa đồng đều giữa các địa phương chưa được khắc phục. Các địa phương giàu có (chẳng hạn như Tokyo và Osaka) phát triển nhanh hơn so với các khu vực nghèo, dẫn đến sự bất cân xứng trong phát triển kinh tế - xã hội.

⁶ Mặc dù được phân quyền mạnh nhưng chính quyền địa phương vẫn phụ thuộc nhiều vào chính quyền trung ương về nguồn lực tài chính để thực hiện các nhiệm vụ. Chính quyền trung ương làm ít việc hơn chính quyền địa phương, nhưng thu ngân sách nhiều hơn chính quyền địa phương. Chỉ có 10% đơn vị chính quyền địa phương có thể cân đối được thu chi, không cần sự hỗ trợ của trung ương.

(iv) Một số địa phương chưa có đủ nguồn lực và năng lực để thực hiện hiệu quả quyền tự trị, dẫn đến việc không tận dụng được cơ hội từ phân quyền.

Năng lực quản trị tại một số địa phương còn hạn chế, chưa đủ nguồn lực con người, kiến thức, hoặc công nghệ để thực hiện các nhiệm vụ được phân quyền; thiếu kinh nghiệm trong việc xây dựng và triển khai chính sách, đặc biệt là các chính sách phức tạp liên quan đến phát triển kinh tế và xã hội. Thực trạng này đòi hỏi phải đẩy mạnh công tác đào tạo đội ngũ công chức địa phương, nâng cao năng lực quản trị cho chính quyền địa phương.

(v) Có không ít khó khăn, phức tạp trong cải cách pháp luật nhằm đơn giản hóa khung pháp lý, tăng cường sự minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Việc phân quyền đòi hỏi cải cách quy trình, ứng dụng công nghệ, đơn giản hóa thủ tục hành chính, nhưng sự thay đổi ở cấp địa phương diễn ra chậm hơn so với trung ương.

(vi) Các cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả thực hiện phân quyền ở cả trung ương và địa phương chưa được hoàn thiện.

Tình trạng trên đây có 3 nguyên nhân chủ yếu: 1) Hệ thống chính trị của Nhật Bản có truyền thống tập quyền cao, nên việc chuyển đổi từ mô hình tập trung quyền lực, quản lý theo chiều dọc sang mô hình phân quyền cho địa phương là quá trình phức tạp, gặp không ít trở ngại; 2) Hệ thống pháp luật còn cồng kềnh, phức tạp, khó sửa đổi và gây khó khăn cho việc áp dụng; 3) Một bộ phận chính trị gia, công chức ở cả trung ương và địa phương không muốn thay đổi do lo ngại mất quyền lợi hoặc bị giảm quyền lực.

Những vấn đề trên đây cho thấy có không ít thách thức đặt ra trong việc tiếp tục hoàn thiện và tổ chức thực hiện chính sách phân quyền nhằm xây dựng một hệ thống quản trị địa phương hiện đại, hiệu quả, minh bạch và bền vững ở Nhật Bản.

3. Một số kinh nghiệm có giá trị tham khảo với Việt Nam

3.1. Về nhận thức, quan điểm, phải coi phân quyền là một vấn đề lớn, cơ bản, có tính chiến lược của quốc gia, cần có lộ trình và bước đi cụ thể, đòi hỏi sự điều chỉnh liên tục để phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội và năng lực của các chủ thể liên quan.

Với những khó khăn, thách thức rất lớn đặt ra, muốn phân quyền thành công phải có nỗ lực và quyết tâm chính trị rất mạnh mẽ. Phân quyền mạnh sẽ thúc đẩy những thay đổi lớn, cơ bản đối với hệ thống quản trị quốc gia và quản trị địa phương: Từ cơ chế phân cấp, quản lý chủ yếu theo chiều dọc từ trên xuống (mang nặng tính thứ bậc hành chính: cấp trên, cấp dưới), chuyển sang phân quyền, thúc đẩy quản lý theo chiều ngang, trao quyền độc lập, chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương trong việc giải quyết các vấn đề của địa phương (về cơ bản, giữa các cấp chính quyền không còn tồn tại thứ bậc hành chính).

Phân quyền đòi hỏi ý thức về tự chủ, tự chịu trách nhiệm và về dân chủ nói chung của người dân và đội ngũ lãnh đạo, cán bộ, công chức địa phương phải thay đổi. Nếu vẫn giữ tư duy của cơ chế cũ, bị động, trông chờ cấp trên, không muốn cải cách, đổi mới, thì khó có thể phân quyền, và nếu có phân quyền thì cũng không thể đạt được các mục tiêu của phân quyền.

3.2. Cần coi trọng và thiết lập đầy đủ, vững chắc nền tảng pháp lý cho việc đẩy mạnh phân quyền. Khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, ngoài Luật Tự trị địa phương, Nhật Bản còn ban hành nhiều luật riêng cho địa phương như Luật Dịch vụ dân sự địa phương, Luật Tài chính địa phương, Luật Thuế địa phương... Trong quá trình thực hiện 2 chương trình cải cách phân quyền, Nhật Bản đã tiến hành sửa đổi khoảng 470 đạo luật chuyên ngành và ban hành 11 đạo luật mới để thiết lập khuôn

khô pháp lý mới, vững chắc cho việc thực hiện cải cách phân quyền.

3.3. Phân quyền phải cụ thể, sát thực tế dựa trên năng lực thực tế và nhu cầu đề xuất của từng địa phương.

Quy trình xem xét, quyết định phân quyền được thực hiện một cách đa dạng, linh hoạt, từ dưới lên, xuất phát từ khả năng, mong muốn của từng địa phương. Việc phân quyền dựa trên cơ sở tính đặc thù và năng lực của từng địa phương. Mỗi địa phương khác nhau có thể được phân quyền chức năng, nhiệm vụ quyền hạn khác nhau dù cùng loại đơn vị hành chính. Và khi đã được phân quyền, địa phương được toàn quyền quyết định đối với công việc của địa phương. Đồng thời, địa phương cũng được quyền quyết định về tài chính (ngân sách), nhân lực (biên chế công chức) và phương pháp tiến hành (cải cách hành chính) để thực hiện những nhiệm vụ đã được phân quyền. Chính quyền trung ương chỉ đóng vai trò hỗ trợ, điều phối, giám sát tuân thủ pháp luật.

3.4. Cải cách phân quyền phải được tiến hành đồng bộ, linh hoạt. Việc chuyển giao quyền lực hành chính phải gắn liền với việc chuyển giao cho địa phương quyền chủ động, tự chủ về tài chính, quyền quyết định về tổ chức bộ máy... Phân quyền mạnh cho địa phương phải gắn đồng bộ với việc sắp xếp, tinh gọn, cải cách, hiện đại hóa tổ chức

bộ máy chính quyền trung ương⁷, đồng thời trung ương phải phối hợp, hỗ trợ nâng cao năng lực quản trị của chính quyền địa phương. Cần thiết phải thiết lập một số cơ chế đặc thù, đặc biệt để đẩy mạnh phân quyền⁸.

3.5. Bên cạnh việc phân quyền mạnh cho chính quyền địa phương, cần phải duy trì một chính quyền trung ương mạnh một cách phù hợp để thực hiện chức năng đại diện, điều phối, bảo đảm sự thống nhất quốc gia, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia.

3.6. Phân quyền gắn liền với khuyến khích thực hiện liên kết giữa các địa phương một cách tự nguyện, với những hình thức phù hợp để sử dụng, phát huy lợi thế của từng địa phương nhằm tạo điều kiện phục vụ người dân tốt hơn trong việc sử dụng các dịch vụ.

3.7. Đồng thời với việc thực hiện chế độ tự trị địa phương trên cơ sở được phân quyền mạnh, ngoài việc chịu sự giám sát của chính quyền trung ương trong việc tuân thủ thống nhất pháp luật, thì chính quyền địa phương phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ, hiệu quả bởi cơ chế kiểm soát quyền lực trên địa bàn, ngay tại địa phương⁹. Trong điều kiện được phân quyền mạnh, cơ chế kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương cần được đổi mới cơ bản, chuyển từ kiểm soát chủ yếu theo chiều dọc, từ trên xuống, sang chủ yếu theo chiều ngang, từ dưới lên■

⁷ Ví dụ: Bộ Nội vụ là một Bộ đại diện điển hình cho chính quyền tập quyền có chức năng, thẩm quyền giám sát, chỉ phối rất mạnh đối với chính quyền địa phương. Để thúc đẩy phân quyền mạnh cho địa phương, năm 2001, Bộ này đã bị giải thể và tái cấu trúc lại thành Bộ Nội vụ và Truyền thông.

⁸ Trong thời gian thực hiện 2 chương trình cải cách phân quyền, Nhật Bản đã thiết lập 4 cơ chế đặc thù để đẩy mạnh phân quyền: (1) Phân bổ lại các chức năng và nguồn lực tài chính đối với “Thành phố được chỉ định” - một đơn vị hành chính cấp hạt, để nó có vị trí gần như tương đương như cấp tỉnh, có thể độc lập với cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn hành chính của mình; (2) Thiết lập chế độ “thành phố đặc biệt” như đã đề cập ở trên; (3) Hình thành hệ thống “Chính quyền địa phương thí điểm” để thông qua đó, chính quyền trung ương có thể ủy quyền cho các cơ quan hành chính quan trọng của địa phương; (4) Trao quyền cho chính quyền cấp tỉnh, trong một số trường hợp đặc biệt, có thể được ban hành quy định để phân quyền cho cấp hạt một số nhiệm vụ của mình.

⁹ Chính quyền địa phương ở Nhật Bản bao gồm Hội đồng địa phương và Thống đốc hoặc Chủ tịch đều do dân bầu trực tiếp, có nhiệm kỳ 4 năm. Hai thiết chế này kiểm soát lẫn nhau theo nguyên tắc kiểm chế, đối trọng. Bên cạnh đó, đối với một số lĩnh vực còn có các ủy ban độc lập, thực hiện vai trò giám sát hoạt động của thống đốc và Hội đồng địa phương trong quản lý điều hành các hoạt động trong lĩnh vực này.