

KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG VÀ YÊU CẦU THỂ CHẾ HÓA TRONG TỔ CHỨC LẠI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

PGS.TS. HOÀNG VĂN HOAN*
ThS. NGUYỄN TIẾN DŨNG**

Tóm tắt: Trong bối cảnh cả nước đang tích cực triển khai sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh gọn đơn vị hành chính và hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc kế thừa và thể chế hóa các kinh nghiệm thành công từ thực tiễn phát triển địa phương không chỉ là yêu cầu cấp thiết, mà còn là yếu tố then chốt bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản trị nhà nước. Trên cơ sở phân tích các mô hình phát triển kinh tế - xã hội tiêu biểu tại một số địa phương như Lào Cai, Sơn La, Bắc Ninh, Quảng Ninh, Đà Nẵng và Bình Dương, chỉ ra những bài học kinh nghiệm thiết thực về tư duy chiến lược, năng lực thể chế, cải cách hành chính, tổ chức thực thi chính sách và cơ chế huy động hiệu quả các nguồn lực xã hội, bài viết gợi mở một số định hướng nhằm phát huy vai trò chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương trong thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững và hội nhập sâu rộng.

Từ khóa: phát triển địa phương; thể chế hóa; chính quyền địa phương hai cấp

Ngày nhận: 24/6/2025

Ngày phản biện: 15/7/2025

Ngày duyệt đăng: 28/7/2025

1. Thực tiễn phát triển của một số địa phương

• Lào Cai

Là một tỉnh vùng cao biên giới phía Bắc Việt Nam, Lào Cai từng bước khẳng định vai trò “cửa ngõ” giao thương quan trọng với Trung Quốc nhờ tư duy chiến lược, lựa chọn đúng trọng tâm phát triển và triển khai hiệu quả các cải cách thể chế mang tính đột phá.

Trong bối cảnh những năm 2000, sau một thập niên đầu ổn định kể từ khi tái lập tỉnh (1991 - 2000), Lào Cai xác lập quan điểm xuyên suốt: phát triển bền vững chỉ có thể đạt được khi biên giới hòa bình, hữu nghị, nơi người dân có thể yên tâm lao động, sản xuất, sinh sống và du lịch. Trên cơ sở đó, tỉnh ưu tiên công tác đối ngoại với tỉnh Vân Nam (Trung Quốc), coi đây là một nhiệm vụ chiến lược trọng tâm, gắn kết chặt chẽ với định hướng phát triển toàn diện của tỉnh. Tư duy phát triển của Lào Cai không chỉ dừng lại ở việc quản lý biên giới quốc gia mà còn hướng tới định hình vị thế là cửa ngõ

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

** Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường.

giao thương, điểm trung chuyển hàng hóa quan trọng giữa Việt Nam và thị trường Tây Nam (Trung Quốc). Xa hơn nữa là hướng tới trở thành một “mắt xích chiến lược” trong tuyến hành lang kinh tế quốc tế nối ASEAN với Trung Quốc.

Tư duy chiến lược này được cụ thể hóa bằng những hành động thực tiễn có sức lan tỏa mạnh mẽ. Năm 2001, Lào Cai phối hợp với Công ty sản xuất hàng tiêu dùng Bình Tiên (Biti’s) tổ chức tọa đàm trực tiếp trên sóng truyền hình Thành phố Hồ Chí Minh với chủ đề “Lào Cai - Cầu nối với thị trường Tây Nam, Trung Quốc”. Sự kiện này không chỉ thu hút sự quan tâm của cộng đồng doanh nghiệp, mà còn nâng cao nhận thức của công chúng cả nước về vai trò chiến lược của tỉnh trong hội nhập kinh tế khu vực. Chỉ trong một thời gian ngắn, Cửa khẩu quốc tế Lào Cai đã vươn lên trở thành một trong ba cửa khẩu xuất khẩu hàng hóa chủ lực của Việt Nam sang Trung Quốc. Cùng với đó, tinh thể hiện rõ năng lực tự chủ trong hợp tác quốc tế thông qua việc lãnh đạo tỉnh trực tiếp ký kết biên bản hợp tác với lãnh đạo tỉnh Vân Nam (Trung Quốc). Hai bên cũng thống nhất cơ chế phối hợp tổ chức hội chợ thương mại thường niên, luân phiên giữa hai địa phương, nhằm kết nối thị trường, thúc đẩy xuất khẩu và mở rộng giao thương song phương.

Trên nền tảng mối quan hệ hợp tác giao thương ngày càng phát triển, Lào Cai đã chủ động báo cáo và đề xuất với Chính phủ về định hướng xây dựng hành lang kinh tế Côn Minh - Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng. Đề xuất này nhanh chóng được chấp thuận và đưa vào Chương trình Hợp tác kinh tế Tiểu vùng Mekong mở rộng (GMS), mở ra một

bước ngoặt quan trọng trong liên kết vùng và hội nhập khu vực. Từ một địa bàn được ví như “ngõ cụt”, “điểm cuối đường hầm”, Lào Cai đã vươn lên trở thành đầu mối kết nối chiến lược, cửa ngõ thông thương giữa vùng Tây Nam rộng lớn của Trung Quốc với Việt Nam.

Điểm nổi bật trong mô hình phát triển của Lào Cai giai đoạn 2001 - 2005 là tinh thần “xin cơ chế, không xin tiền” - một lựa chọn mang tính đột phá trong bối cảnh ngân sách nhà nước còn nhiều hạn chế. Tỉnh xác định rằng yếu tố then chốt là cơ chế, bởi nếu có cơ chế phù hợp, dám nghĩ, dám làm thì hoàn toàn có thể huy động được nguồn lực xã hội. Tư duy đó được hiện thực hóa thông qua việc quy hoạch Khu đô thị mới Lào Cai - Cam Đường, với định hướng táo bạo “dời đô”. Quyết định này không chỉ nhằm mở rộng không gian đô thị, mà còn dành toàn bộ khu vực thị xã Lào Cai cũ để xây dựng khu kinh tế cửa khẩu. Đến năm 2007, các cơ quan hành chính của tỉnh đã hoàn tất việc di chuyển về khu đô thị mới - một bước đi được đánh giá là đúng đắn, hợp lý và thể hiện tầm nhìn đi trước thời đại.

Hạ tầng chiến lược được Lào Cai đầu tư thông qua cơ chế sáng tạo, linh hoạt. Điển hình là việc tỉnh đề xuất Bộ Giao thông vận tải cho phép điều chỉnh tuyến quốc lộ 4E vào trong tuyến đường trục rộng 58 m. Theo cơ chế thỏa thuận, tỉnh cam kết thực hiện toàn bộ công tác giải phóng mặt bằng, đắp đất và san nền, Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm hoàn thiện phần kết cấu mặt đường và hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Đặc biệt, một cơ chế tài chính mang tính đột phá được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, cho phép Lào Cai được giữ lại 50% số thu vượt kế hoạch

từ hoạt động cửa khẩu do Bộ Tài chính giao hằng năm. Cơ chế này đã tạo nguồn lực tài chính bền vững, giúp tỉnh chủ động đầu tư hàng trăm tỷ đồng mỗi năm vào phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng.

Những thành tựu nổi bật trong giai đoạn 2001 - 2010 cho thấy, việc phát triển một tỉnh biên giới không nhất thiết phải dựa vào các ưu đãi ngân sách Trung ương, mà quan trọng hơn là tư duy chiến lược, khả năng nhận diện cơ hội và năng lực kiến tạo thể chế linh hoạt, thực chất. Lãnh đạo tỉnh Lào Cai đã thể hiện tinh thần đổi mới mạnh mẽ, sẵn sàng “vắt óc” suy nghĩ để tìm giải pháp huy động nguồn lực, tổ chức thực hiện hiệu quả, tiết kiệm, hướng tới phát triển bền vững. Mô hình phát triển của tỉnh Lào Cai là minh chứng điển hình cho tư duy sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm và chủ động hội nhập. Bài học kinh nghiệm từ tỉnh Lào Cai không chỉ có giá trị thực tiễn cao, mà còn mang tính tham khảo sâu sắc cho các địa phương biên giới khác, đặc biệt là khẳng định vai trò then chốt của thể chế linh hoạt và tư duy phát triển mở trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Son La

Là một tỉnh trung du miền núi phía Bắc với địa hình chủ yếu là đất dốc và hơn 80% dân số là đồng bào dân tộc thiểu số, Sơn La đã vươn lên trở thành “hiện tượng nông nghiệp” của cả nước nhờ những bước đi chiến lược trong cải cách thể chế và tổ chức lại sản xuất nông nghiệp. Trong điều kiện nguồn lực đầu tư hạn chế và điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, tỉnh đã lựa chọn cách làm sáng tạo, dựa trên lợi thế bản địa để xây dựng mô hình nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao trên đất dốc,

từng bước hình thành các vùng cây ăn quả theo hướng sản xuất hàng hóa quy mô lớn, tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu.

Dấu ấn nổi bật trong quá trình chuyển mình của Sơn La bắt nguồn từ tư duy đột phá được xác lập tại Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh lần thứ XIV, nhiệm kỳ 2015 - 2020, khi nông nghiệp công nghệ cao được xác định là một trong ba chương trình trọng tâm. Chỉ trong một nhiệm kỳ, hàng chục nghìn ha vườn tạp đã được chuyển đổi thành vùng chuyên canh cây ăn quả, với sự vào cuộc đồng bộ của cả hệ thống chính trị. Tư duy “kích hoạt lực lượng sản xuất để cải biến quan hệ sản xuất” được cụ thể hóa thông qua chính sách hỗ trợ người dân ghép mắt cải tạo vườn, đồng thời phát triển các hợp tác xã nông nghiệp kiểu mới - một bước đi quan trọng nhằm đưa sản xuất nhỏ lẻ vào quy trình sản xuất sạch, theo tiêu chuẩn VietGAP và truy xuất nguồn gốc rõ ràng.

Tinh thần “không chờ đợi đầu tư lớn mà cải tiến từ dưới lên” thể hiện rõ trong cách tiếp cận của tỉnh: hỗ trợ vừa đủ để khuyến khích hộ gia đình tự chủ chuyển đổi cây trồng; xây dựng niềm tin giữa hợp tác xã và doanh nghiệp thông qua các mô hình hợp tác cụ thể; đồng thời, từng bước thu hút đầu tư vào khâu chế biến, bảo quản và xuất khẩu nông sản. Chỉ trong hai năm đầu triển khai (2016 - 2018), tỉnh đã hỗ trợ gần 90.000 hộ dân (tương đương khoảng 30% dân số) cải tạo vườn cây ăn quả, với tổng chi ngân sách chưa đến 20 tỷ đồng. Việc này cho thấy hiệu quả vượt trội của định hướng phát triển dựa trên thể chế và động lực nội sinh.

Sơn La chủ động kiến tạo môi trường thể chế thuận lợi để phát triển hợp tác xã kiểu

mới, từng bước khắc phục tư tưởng e dè, định kiến với mô hình hợp tác xã truyền thống. Các hợp tác xã nông nghiệp nhanh chóng trở thành cầu nối hiệu quả giữa nông dân và doanh nghiệp, giữa sản xuất với chế biến - tiêu thụ. Không chỉ đóng vai trò kinh tế, nhiều hợp tác xã còn đảm nhiệm chức năng xã hội quan trọng như hỗ trợ xóa đói giảm nghèo, giúp đồng bào dân tộc thiểu số tiếp cận khoa học - kỹ thuật và nâng cao năng lực sản xuất. Một số hợp tác xã tại Mai Sơn, Mộc Châu đã trở thành mô hình kiểu mẫu về liên kết sản xuất, ứng dụng công nghệ và phát triển nguồn nhân lực địa phương.

Tư duy điều hành linh hoạt cũng được thể hiện rõ trong việc lựa chọn chiến lược “công nghệ vừa phải - đầu tư phù hợp”, tránh áp đặt mô hình nhà kính hay công nghệ cao đòi hỏi chi phí lớn vượt khả năng của nông hộ. Thay vào đó, tỉnh tập trung hỗ trợ theo hướng sát thực tế, khuyến khích chuyển đổi dần từ sản xuất nhỏ lẻ sang tổ chức sản xuất hàng hóa. Cùng với đó, Sơn La tích cực mời gọi đầu tư và tháo gỡ các rào cản trong mối quan hệ giữa doanh nghiệp và hợp tác xã, tạo dựng môi trường kinh doanh tin cậy, cùng có lợi. Nhờ định hướng đúng đắn và cách làm bài bản, đến nay Sơn La đã hình thành hơn 500 hợp tác xã nông nghiệp kiểu mới và 37 cơ sở chế biến nông sản, trong đó có 11 nhà máy hiện đại, góp phần quan trọng đưa nông sản Sơn La vươn ra thị trường quốc tế.

Điểm nổi bật trong mô hình phát triển nông nghiệp của Sơn La là sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa “ý Đảng” và “lòng dân”, giữa định hướng thể chế và động lực thị trường. Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Sơn La

lần thứ XV, nhiệm kỳ 2020 - 2025 tiếp tục khẳng định mục tiêu xây dựng nền nông nghiệp sạch, hữu cơ, xanh và bền vững, tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu, thể hiện bước chuyển mạnh mẽ từ nền kinh tế nông nghiệp truyền thống sang mô hình nông nghiệp hiện đại.

Bài học từ Sơn La cho thấy, phát triển kinh tế địa phương không chỉ cần vốn và công nghệ, mà quan trọng hơn là cần tư duy thể chế - tư duy nhìn xa, hành động thực tiễn, lựa chọn đúng điểm đột phá và kiến tạo cơ chế “dễ hiểu - dễ làm - dễ lan tỏa”. Chính điều đó đã giúp một vùng đất dốc, địa hình khắc nghiệt vươn lên trở thành trung tâm nông nghiệp hàng hóa mới của miền Bắc, đóng góp thiết thực vào tiến trình tái cơ cấu nông nghiệp quốc gia và phát triển nông thôn bền vững.

Bắc Ninh

Từ một tỉnh thuần nông có quy mô dân số và diện tích nhỏ nhất miền Bắc, Bắc Ninh đã bứt phá mạnh mẽ, vươn lên trở thành một trong những trung tâm công nghiệp hàng đầu cả nước nhờ tư duy đột phá trong lựa chọn mô hình phát triển và khả năng tận dụng hiệu quả cơ hội từ làn sóng dịch chuyển chuỗi cung ứng toàn cầu sau thời kỳ đổi mới.

Trong hơn hai thập niên, Bắc Ninh trở thành hiện tượng công nghiệp hóa nhanh, đặc biệt là trong lĩnh vực điện - điện tử. Tỉnh liên tục dẫn đầu cả nước về thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), giá trị sản xuất công nghiệp và kim ngạch xuất khẩu, đồng thời vượt mốc thu ngân sách hàng chục tỷ đồng mỗi năm. Nền tảng cho sự bứt phá này là tư duy thể chế hóa năng động và chiến lược hội nhập sâu sắc. Bắc Ninh là một trong những địa phương đầu tiên chủ động xây

dựng chiến lược thu hút đầu tư có chọn lọc, tập trung vào các tập đoàn công nghệ cao như Samsung, Canon, Foxconn..., đồng thời triển khai cải cách hành chính toàn diện theo hướng “chính quyền phục vụ”, thủ tục nhanh gọn, minh bạch, thân thiện với nhà đầu tư.

Cùng với đó, tinh đầu tư đồng bộ hệ sinh thái công nghiệp hỗ trợ và hạ tầng kỹ thuật hiện đại, tạo nền tảng cho mô hình “đi sau nhưng tiến vượt”. Sự kết hợp giữa tầm nhìn dài hạn và năng lực điều hành linh hoạt đã giúp Bắc Ninh nhanh chóng chuyển hóa chiến lược thành kết quả cụ thể, đưa địa phương này trở thành hình mẫu phát triển công nghiệp hóa gắn với hội nhập quốc tế.

Tuy nhiên, bước sang những năm 2022 - 2024, mô hình tăng trưởng của Bắc Ninh bắt đầu bộc lộ những điểm nghẽn đáng lo ngại. Tốc độ tăng trưởng kinh tế suy giảm rõ rệt, thậm chí một số quý ghi nhận mức tăng trưởng âm - điều chưa từng xảy ra trong suốt hơn hai thập kỷ. Nguyên nhân chính là sự phụ thuộc quá lớn vào khu vực FDI, đặc biệt là các tập đoàn đa quốc gia có khả năng điều chỉnh sản lượng và chuỗi cung ứng theo biến động toàn cầu. Khi các tập đoàn này cắt giảm sản lượng, dịch chuyển dây chuyền hoặc thu hẹp đầu tư, nền kinh tế tỉnh chịu ảnh hưởng mạnh, trực tiếp và tức thời. Bên cạnh đó, doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa, chưa đủ năng lực tham gia sâu vào chuỗi giá trị FDI, khiến hệ số lan tỏa công nghiệp thấp và khả năng hấp thụ công nghệ hạn chế. Mô hình công nghiệp hóa tại tỉnh Bắc Ninh hiện nay vẫn mang nặng tính “gia công”, thiếu sự sáng tạo và chưa hình thành năng lực đổi mới nội sinh.

Một thách thức khác là cấu trúc phát triển nhị nguyên. Trong khi các khu công nghiệp được đầu tư hiện đại và phát triển nhanh chóng, thì khu vực dịch vụ, nông nghiệp và kinh tế đô thị phát triển không tương xứng. Sự mất cân đối này dẫn đến chênh lệch rõ rệt về hạ tầng, dịch vụ công, chất lượng sống và cơ hội phát triển giữa khu vực công nghiệp và khu vực dân cư - nông thôn lân cận. Điều này không chỉ gây phân hóa nội tỉnh, mà còn tạo sức ép lớn về quy hoạch, quản lý đô thị và an sinh xã hội. Trong khi đó, năng lực đổi mới sáng tạo bản địa vẫn chưa hình thành nền tảng vững chắc. Phần lớn công nghệ, tri thức sản xuất và chuỗi giá trị tại tỉnh Bắc Ninh vẫn phụ thuộc vào các nhà đầu tư nước ngoài, dẫn đến mô hình phát triển mang tính “nhập khẩu hiện đại hóa”, thiếu bệ đỡ nội lực mang tính chiến lược.

Trước thực trạng đó, Bắc Ninh đang đứng trước yêu cầu cấp thiết phải tái cấu trúc mô hình phát triển theo hướng bền vững và tự chủ hơn. Trọng tâm là xây dựng hệ sinh thái công nghiệp hỗ trợ mạnh mẽ, nâng cao năng lực công nghệ và quản trị của doanh nghiệp nội địa, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Song song với đó, cần thúc đẩy quá trình tái cân bằng cơ cấu kinh tế thông qua phát triển dịch vụ chất lượng cao, nông nghiệp công nghệ cao và các đô thị thông minh đồng bộ với hạ tầng số và hạ tầng xã hội hiện đại.

Một hướng đi chiến lược là hình thành nền tảng thể chế đổi mới sáng tạo tại chỗ, với sự hiện diện các trung tâm nghiên cứu và phát triển (R&D), vườn ươm công nghệ và cơ chế liên kết hiệu quả giữa Nhà nước - nhà trường - doanh nghiệp. Đồng thời, cần tăng cường kết nối với các trung tâm vùng như

Hà Nội, Bắc Giang, Hải Dương để tạo nên mạng lưới liên kết vùng động lực, phát triển sản xuất - logistics - đô thị thông minh, nâng cao năng lực cạnh tranh và khả năng chống chịu trước những cú sốc bên ngoài.

Bài học từ Bắc Ninh cho thấy, tốc độ công nghiệp hóa có thể đạt được trong thời gian ngắn nếu có tư duy thể chế phù hợp, tầm nhìn hội nhập và khả năng vận hành chính quyền hiệu quả. Tuy nhiên, để chuyển hóa tăng trưởng nhanh thành phát triển bền vững, toàn diện và có chiều sâu, điều kiện tiên quyết là cần có một thể chế phát triển mạnh mẽ, đủ khả năng gắn kết nội lực địa phương với dòng chảy đổi mới toàn cầu. Đó không chỉ là bài toán của Bắc Ninh, mà là thách thức chung cho nhiều tỉnh, thành phố đang đi theo con đường công nghiệp hóa nhanh trong bối cảnh mới.

Quảng Ninh

Từng được biết đến là “thủ phủ than” của Việt Nam - một địa phương điển hình về phát triển công nghiệp khai thác tài nguyên với nhiều hệ lụy môi trường, Quảng Ninh đã có bước chuyển mình mang tính chiến lược trong hơn một thập kỷ qua. Trước những giới hạn của mô hình tăng trưởng dựa vào tài nguyên hữu hạn, tỉnh đã lựa chọn con đường phát triển mới: chuyển đổi từ mô hình “nâu” sang “xanh”, lấy đổi mới thể chế làm nền tảng, kết hợp quy hoạch hiện đại, cải cách hành chính và khai thác hiệu quả các giá trị mềm của kinh tế dịch vụ - du lịch - sáng tạo.

Kể từ Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh lần thứ XIII, nhiệm kỳ 2010 - 2015, Quảng Ninh đã xác lập tư duy phát triển mới: không đặt trọng tâm vào khai thác khoáng sản mà hướng tới phát triển các ngành kinh tế bền vững, giá trị

gia tăng cao như du lịch, dịch vụ chất lượng cao, công nghiệp sạch và công nghệ. Phương châm “xin cơ chế, không xin tiền” trở thành kim chỉ nam, thể hiện rõ tư duy thể chế linh hoạt, tự chủ tài chính và đổi mới quản trị địa phương.

Chiến lược phát triển không gian của tỉnh được định hình theo mô hình “một tâm - hai tuyến đa chiều - hai mũi đột phá”, trong đó Hạ Long giữ vai trò trung tâm chính trị - hành chính - kinh tế; hai tuyến hành lang Đông - Tây tạo thành trục liên kết vùng hiệu quả; còn Vân Đồn và Móng Cái trở thành hai cực tăng trưởng chiến lược. Các hành động cụ thể được triển khai đồng bộ, đặc biệt là đầu tư mạnh mẽ vào hạ tầng giao thông liên vùng như cao tốc Hạ Long - Hải Phòng, Hạ Long - Vân Đồn, Vân Đồn - Móng Cái, góp phần tái định vị Quảng Ninh trên bản đồ liên kết vùng ven biển Bắc Bộ.

Một trong những biểu tượng của đổi mới thể chế tại Quảng Ninh là dự án sân bay quốc tế Vân Đồn - sân bay đầu tiên tại Việt Nam do doanh nghiệp tư nhân (Sun Group) đầu tư. Dự án này không chỉ mang ý nghĩa đột phá về mô hình đầu tư công - tư, mà còn thể hiện tư duy “đồng kiến tạo thể chế” giữa Nhà nước và doanh nghiệp trong khai thác tiềm năng vùng biên giới - biển - đảo. Cùng với đó, tỉnh triển khai nhiều công cụ quản trị hiện đại như mô hình Investor Care - tổ công tác hỗ trợ nhà đầu tư theo cơ chế một cửa, đánh giá năng lực điều hành qua bộ chỉ số DDCI, cải cách hành chính mạnh mẽ và các nền tảng số hóa dịch vụ công. Nhờ đó, Quảng Ninh liên tục dẫn đầu cả nước về các chỉ số quản trị như PCI, PAR Index, SIPAS và PAPI - phản ánh chất lượng điều hành và mức độ

hài lòng của người dân, doanh nghiệp với chính quyền địa phương.

Điểm nhấn trong mô hình phát triển của Quảng Ninh là khả năng gắn kết giữa ba trụ cột: Nhà nước - Doanh nghiệp - Nhân dân. Các tập đoàn lớn như Sun Group, VinGroup,... không chỉ đóng vai trò nhà đầu tư, mà còn là đối tác trong quy hoạch và phát triển du lịch và dịch vụ cao cấp. Sự hiện diện của các dự án mang tính biểu tượng tại Bãi Cháy, Yên Tử, Vân Đồn hay Cô Tô không chỉ tạo đòn bẩy kinh tế, mà còn góp phần làm giàu bản sắc văn hóa - sinh thái - cảnh quan vùng Đông Bắc. Bên cạnh du lịch, tỉnh chủ trương phát triển công nghiệp sạch, công nghệ cao, nông nghiệp hữu cơ và các lĩnh vực tăng trưởng xanh, đồng thời chú trọng đào tạo nguồn nhân lực địa phương chất lượng cao. Đây chính là điều kiện cần để duy trì lợi thế cạnh tranh dài hạn và chuyển hóa mô hình phát triển theo chiều sâu.

Kinh nghiệm của Quảng Ninh cho thấy, quá trình chuyển đổi mô hình phát triển không thể thành công nếu chỉ dựa vào nguồn lực tài chính hay đầu tư công đơn thuần, mà cần một nền tảng thể chế đủ mạnh, có khả năng đồng bộ hóa tầm nhìn phát triển với công cụ thực thi hiệu quả. Việc dũng cảm từ bỏ mô hình “kinh tế nâu”, kiên định lựa chọn mô hình “kinh tế xanh” của tỉnh Quảng Ninh đã chứng minh năng lực điều hành thích ứng, linh hoạt và sáng tạo của chính quyền địa phương trong bối cảnh hội nhập sâu rộng. Đặc biệt, trong quá trình tái cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, kinh nghiệm của Quảng Ninh về đồng hành với doanh nghiệp, gắn kết cộng đồng và điều hành thể chế linh hoạt

sẽ là nguồn tham chiếu giá trị cho nhiều địa phương khác trên cả nước. Thành công của Quảng Ninh là minh chứng điển hình cho vai trò trung tâm của thể chế trong chuyển hóa mô hình phát triển từ “khai thác cạn kiệt” sang “kiến tạo bền vững”.

Đà Nẵng

Kể từ khi trở thành thành phố trực thuộc Trung ương vào năm 1996, Đà Nẵng được xem là hình mẫu tiên phong trong tư duy phát triển đô thị hiện đại tại Việt Nam. Không dựa vào lợi thế tài nguyên thiên nhiên hay quy mô thị trường truyền thống, Đà Nẵng lựa chọn con đường phát triển dựa trên thể chế: lấy cải cách làm động lực, hạ tầng làm nền tảng và người dân - doanh nghiệp làm trung tâm. Mô hình phát triển này thể hiện sự kết hợp hài hòa giữa tầm nhìn chiến lược, thiết kế thể chế linh hoạt và cơ chế vận hành hiệu quả. Cốt lõi thành công của Đà Nẵng nằm ở việc xác lập mô hình phát triển dựa trên ba trụ cột chính: (1) Hạ tầng đô thị hiện đại, đồng bộ; (2) Mô hình quản trị minh bạch, hiệu quả; (3) Hợp tác chiến lược giữa chính quyền và doanh nghiệp. Tư duy thể chế chủ động được thể hiện rõ qua phương châm “xin cơ chế, không xin tiền” - cách tiếp cận đột phá nhằm giảm sự phụ thuộc vào ngân sách trung ương bằng việc phân quyền, phân cấp mạnh mẽ và chủ động tạo dựng dự địa chính sách. Chính sách “đổi đất lấy hạ tầng” là một điển hình trong khai thác nguồn lực xã hội cho đầu tư công, với nhiều công trình biểu tượng như cầu Rồng, cầu Trần Thị Lý, tuyến đường ven biển Nguyễn Tất Thành và sân bay quốc tế Đà Nẵng, không chỉ nâng cao năng lực kết nối, mà còn nâng cao năng lực cạnh tranh và hình ảnh quốc tế của thành phố.

Tư duy quản trị của Đà Nẵng còn được thể chế hóa qua mô hình “5 không, 3 có” - một cam kết mang tính chính sách rõ ràng, hướng đến bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao chất lượng sống và củng cố niềm tin giữa người dân và chính quyền. Mô hình này tạo nền tảng cho quản trị công hiệu quả, đồng thời góp phần giảm chi phí xã hội, tăng cường ổn định chính trị và củng cố tính chính danh của chính quyền địa phương.

Trước làn sóng chuyển đổi số và hội nhập quốc tế sâu rộng, Đà Nẵng thể hiện tư duy đi trước, đón đầu thông qua các sáng kiến như thành lập khu thương mại tự do, xây dựng đô thị thông minh và thí điểm các mô hình đặc khu kinh tế mở. Đồng thời, đẩy mạnh phát triển hạ tầng số, dịch vụ công điện tử và dữ liệu mở, giúp thành phố liên tục giữ vị trí dẫn đầu trong cả nước về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), chỉ số cải cách hành chính (PAR Index) và mức độ ứng dụng chính quyền số.

Khác với các mô hình mời gọi đầu tư truyền thống, Đà Nẵng xây dựng cơ chế “đồng kiến tạo” với doanh nghiệp - cùng tham gia từ quy hoạch, thiết kế đến vận hành dự án. Tập đoàn Sun Group là một ví dụ điển hình với chuỗi dự án du lịch - nghỉ dưỡng - giải trí mang tầm khu vực như Bà Nà Hills, Cầu Vàng, Núi Thần Tài, góp phần đưa Đà Nẵng trở thành điểm đến du lịch hàng đầu Đông Nam Á. Mỗi quan hệ hợp tác công - tư tại Đà Nẵng không chỉ dừng lại ở lợi ích kinh tế, mà còn là nền tảng cho sự đồng thuận xã hội và hiệu quả thực thi chính sách.

Bằng thể chế đổi mới và năng lực tổ chức vượt trội, Đà Nẵng đã vươn lên trở thành

trung tâm dịch vụ, logistics, công nghệ thông tin và giáo dục - đào tạo của khu vực miền Trung, đóng vai trò như một mắt xích chiến lược trong kết nối vùng và là cửa ngõ quan trọng ra Biển Đông trong chiến lược phát triển quốc gia.

Bài học từ Đà Nẵng cho thấy, phát triển không chỉ dựa vào nguồn lực tài chính hay tài nguyên thiên nhiên, mà cốt lõi là khả năng thiết kế và vận hành thể chế. Sự kết hợp giữa minh bạch, hiệu quả, nhân văn và đổi mới trong quản trị đô thị đã giúp Đà Nẵng không chỉ đạt được tăng trưởng vượt bậc, mà còn định hình được bản sắc phát triển riêng biệt. Trong bối cảnh các đô thị trung tâm của Việt Nam đang tìm kiếm mô hình phát triển phù hợp với chuyển đổi số và hội nhập, kinh nghiệm của Đà Nẵng là một chỉ dẫn thực tiễn về xây dựng mô hình thể chế “đồng kiến tạo”: lấy con người làm trung tâm, doanh nghiệp làm đối tác, sáng tạo làm động lực và thể chế làm điểm tựa chiến lược.

2. Bài học kinh nghiệm và những vấn đề đặt ra trong bối cảnh tổ chức lại chính quyền địa phương hai cấp

Bài học từ thực tiễn các địa phương

Nghiên cứu mô hình phát triển tại Lào Cai, Sơn La, Bắc Ninh, Quảng Ninh và Đà Nẵng cho thấy, dù khác biệt về điều kiện tự nhiên và điểm xuất phát, song các địa phương này đều hội tụ ba yếu tố nền tảng là tư duy phát triển chiến lược, thể chế linh hoạt và năng lực thực thi hiệu quả. Những đặc điểm đó là minh chứng rõ nét cho vai trò quan trọng của thể chế địa phương trong đổi mới mô hình tăng trưởng và hiện đại hóa quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, tư duy chiến lược và khả năng xác lập tầm nhìn dài hạn. Lào Cai tái định vị từ một tỉnh biên giới khó khăn thành điểm trung chuyển trong hành lang kinh tế quốc tế. Đà Nẵng khẳng định vai trò đô thị trung tâm miền Trung từ khi trở thành thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ hai, cải cách thể chế là động lực then chốt tạo nên sự bứt phá của địa phương. Quảng Ninh, Lào Cai và Đà Nẵng là những địa phương tiêu biểu cho phương châm “xin cơ chế, không xin tiền”, tạo nền tảng cho mô hình quản trị tinh gọn, minh bạch, lấy hiệu quả làm thước đo. Các sáng kiến như DDCI, tổ công tác hỗ trợ đầu tư, chính quyền số và mô hình “một cửa số hóa” đã góp phần cải thiện rõ nét môi trường kinh doanh, nâng cao hiệu quả quản trị công và củng cố niềm tin của người dân, doanh nghiệp vào chính quyền.

Thứ ba, tổ chức thực thi chính sách một cách linh hoạt, sát thực tiễn và có khả năng phản ứng nhanh là yếu tố then chốt để hiện thực hóa tầm nhìn phát triển. Sơn La là minh chứng điển hình khi cụ thể hóa các chủ trương lớn thông qua chương trình cải tạo vườn tạp và phát triển hợp tác xã kiểu mới - những chính sách có tác động thiết thực đến sinh kế của người dân. Mô hình “5 không, 3 có” của Đà Nẵng thể hiện tư duy quản trị nhạy bén, lấy người dân làm trung tâm và xây dựng bộ máy hành chính gần dân, hiệu quả. Những kinh nghiệm này cho thấy, yếu tố con người, đặc biệt là đội ngũ cán bộ cấp cơ sở, đóng vai trò quyết định trong thực thi chính sách công, chuyển hóa tầm nhìn thành kết quả cụ thể.

Thứ tư, mô hình hợp tác công - tư hiệu quả là đòn bẩy quan trọng trong huy động và

sử dụng nguồn lực xã hội. Trong điều kiện ngân sách còn hạn hẹp, các địa phương như Quảng Ninh và Đà Nẵng đã đồng hành cùng các tập đoàn lớn như Sun Group, VinGroup,... để phát triển hạ tầng, du lịch và đô thị hiện đại. Đây là minh chứng cho thấy, nếu chính quyền kiến tạo và minh bạch thì nguồn lực xã hội sẽ được kích hoạt hiệu quả và bền vững.

Thứ năm, khả năng tái định vị mô hình phát triển và thích ứng linh hoạt với bối cảnh mới là điều kiện sống còn để bảo đảm tính bền vững. Bắc Ninh là trường hợp cảnh báo khi quá phụ thuộc vào FDI, dẫn đến rủi ro nhị nguyên và thiếu năng lực nội sinh. Ngược lại, Quảng Ninh mạnh dạn chuyển từ mô hình “kinh tế nâu” sang “kinh tế xanh”. Những địa phương biết nhìn lại, chủ động điều chỉnh chiến lược và đầu tư bài bản cho mô hình phát triển mới sẽ có nhiều cơ hội bứt phá bền vững trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu và chuyển đổi sâu rộng.

Thứ sáu, liên kết vùng và định vị trong không gian phát triển quốc gia - quốc tế là xu thế không thể đảo ngược. Lào Cai tham gia sâu vào hành lang kinh tế Côn Minh - Hà Nội - Hải Phòng; Quảng Ninh đóng vai trò là trục kết nối vùng ven biển phía Bắc. Những kinh nghiệm này cho thấy, phát triển địa phương hiện nay không thể duy trì tư duy “đơn tỉnh”, mà phải đặt trong cấu trúc tương tác liên tỉnh, liên vùng và liên ngành để tối ưu hóa nguồn lực và tạo dư địa phát triển dài hạn.

Những vấn đề đặt ra trong bối cảnh tổ chức lại chính quyền địa phương hai cấp

Trong bối cảnh Việt Nam chính thức triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh - xã), hợp nhất đơn vị hành chính cấp

tỉnh, xóa bỏ cấp huyện đặt ra những yêu cầu mới.

Một là, tái thiết lập tầm nhìn liên vùng. Việc sáp nhập các đơn vị hành chính như Bắc Ninh - Bắc Giang, Thành phố Hồ Chí Minh - Bình Dương - Bà Rịa - Vũng Tàu, Đà Nẵng - Quảng Nam không thể tiếp cận theo tư duy cục bộ, mà đòi hỏi cần có một hệ sinh thái phát triển tích hợp, kết nối ngành - địa bàn - chức năng - nguồn lực một cách đồng bộ và định hướng quốc gia.

Hai là, cải cách thể chế phải được nâng cấp lên cấp độ vùng - tỉnh, với cơ chế phân quyền linh hoạt, cơ quan điều phối vùng có thực quyền và hệ thống quản trị đa tầng được thiết kế đồng bộ từ trung ương đến các vùng chuyển tiếp và vùng sâu. Tinh thần “xin cơ chế” cần chuyển hóa thành “tự chủ linh hoạt trên không gian mở rộng”, bảo đảm tính dân chủ, trách nhiệm giải trình và hiệu quả thực thi trong bối cảnh liên kết vùng ngày càng chặt chẽ và môi trường quản trị ngày càng phức tạp.

Ba là, khi chính quyền cấp huyện bị xóa bỏ, tổ chức thực thi chính sách sẽ đối mặt với nhiều thách thức do quy mô địa bàn mở rộng, dân số tăng và chênh lệch phát triển giữa các xã ngày càng rõ nét. Điều này đòi hỏi bộ máy chính quyền cấp xã phải được chuyên nghiệp hóa, đồng thời đẩy mạnh số hóa và xây dựng hệ thống giám sát - đánh giá dựa trên dữ liệu thời gian thực và trí tuệ nhân tạo để bảo đảm hiệu quả quản trị.

Bốn là, mô hình hợp tác công - tư cần được định nghĩa lại theo hướng tích hợp vùng, không gian mở và số hóa toàn diện. Việc triển khai chuỗi giá trị công nghiệp -

dịch vụ - logistics liên kết có thể hiệu quả khi thể chế quản lý đầu tư, hạ tầng và đất đai được thiết kế đồng bộ, liên thông và vượt qua rào cản cản trở hành chính.

Năm là, bài toán cân bằng nội sinh giữa các vùng trong cùng đơn vị hành chính mới đang trở nên cấp thiết. Nếu không có chính sách đầu tư cân đối, khoảng cách phát triển giữa trung tâm và vùng ngoại vi sẽ ngày càng gia tăng, kéo theo nguy cơ tái lập mô hình “thiên lệch FDI” và “phân hóa trung tâm - biên viễn”. Do đó, cần ưu tiên đầu tư cho năng lực sáng tạo bản địa, doanh nghiệp nhỏ và vừa, cộng đồng tự quản và hạ tầng cơ sở đồng đều. Đây là nền tảng cho phát triển cân bằng và bền vững.

Sáu là, kiến tạo mô hình “chính quyền số trên nền hành chính hợp nhất”, với trung tâm điều hành dữ liệu liên vùng, hệ thống ra quyết định ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI), dịch vụ công được số hóa toàn diện và cơ chế giám sát chính sách theo thời gian thực. Đây không chỉ là giải pháp công nghệ, mà còn là nền tảng thể chế thiết yếu cho một chính quyền hiện đại, minh bạch, linh hoạt và phục vụ người dân một cách thực chất.

Tóm lại, trong bối cảnh tổ chức lại chính quyền địa phương hai cấp, những bài học kinh nghiệm từ các mô hình phát triển tiên phong cần được kế thừa, tích hợp, nâng tầm và thể chế hóa trong cấu trúc chính quyền liên vùng, số hóa và linh hoạt. Đây không đơn thuần là một bước cải cách hành chính, mà còn là cơ hội chiến lược để Việt Nam chuyển đổi sang mô hình phát triển mới - nơi chính quyền địa phương trở thành cấp sáng tạo, cạnh tranh và hội nhập sâu rộng vào hệ sinh thái quốc gia hiện đại. ♦