

# ĐẶC ĐIỂM CỦA MÔ HÌNH QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở ẤN ĐỘ SAU TU CHÍNH HIẾN PHÁP 1992

## Characteristics of India's local governance model after The Constitutional Amendments in 1992

LÊ THỊ HẰNG NGA\*

Ngày nhận bài: 02/10/2025; Ngày gửi phản biện: 12/10/2025; Ngày duyệt đăng: 31/10/2025

*Quản trị địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo hiệu quả quản lý nhà nước và thúc đẩy dân chủ cơ sở. Ở Ấn Độ, từ khi độc lập năm 1947 đến nay, hệ thống chính trị đã có sự dịch chuyển theo hướng xây dựng một hệ thống chính quyền địa phương hiện đại. Năm 1992, Ấn Độ thông qua Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 và 74 theo đó mô hình quản trị địa phương ba cấp được thiết lập ở nông thôn và thành thị. Trên cơ sở tổng hợp và phân tích nguồn tư liệu thứ cấp, bài viết phân tích một số đặc điểm nổi bật của mô hình quản trị địa phương Ấn Độ từ năm 1992 đến nay. Bài viết khẳng định, mô hình quản trị địa phương Ấn Độ có những đặc điểm nổi bật: tính pháp lý và thể chế vững chắc; tính đại diện và bao trùm cao; phân quyền vừa theo chiều dọc vừa theo chiều ngang; tính phân hóa theo bang; và phụ thuộc tài chính và nhân lực vào cấp trên.*

**Từ khóa:** Ấn Độ, mô hình, quản trị địa phương.

*Local governance plays an important role in ensuring effective state management and promoting grassroots democracy. In India, since independence in 1947, the political system has shifted towards building a modern local government system. In 1992, India adopted the 73<sup>rd</sup> and 74<sup>th</sup> Constitutional Amendments thereby establishing a three-tier local governance model in rural and urban areas. Based on the synthesis and analysis of secondary sources, this paper analyzes some notable features of the Indian local governance model from 1992 to date. The paper asserts that the Indian local governance model has the following notable features: strong legal and institutional base; variations among states; and dependence of financial and human resources on the higher levels of government.*

**Keywords:** India, model, local governance.

---

\* Tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Nam Á, Tây Á và Châu Phi. Email: [hangngadph@gmail.com](mailto:hangngadph@gmail.com)

## 1. Giới thiệu

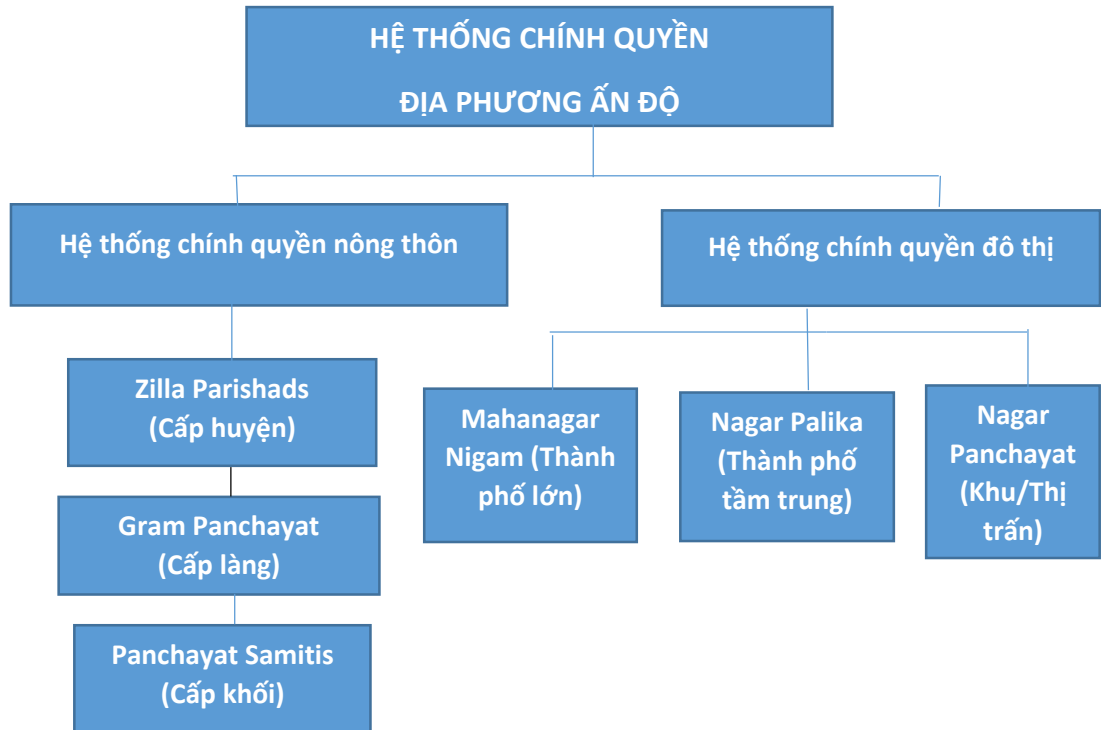
Năm 1992, Ấn Độ thông qua Tu chính Hiến pháp (Sửa đổi Hiến pháp) lần thứ 73 và 74 nhằm củng cố nền dân chủ cơ sở bằng việc phân cấp quản lý và trao quyền cho các thể chế chính trị địa phương. Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 quy định mỗi tiểu bang ở Ấn Độ phải thành lập chính quyền địa phương ba cấp ở nông thôn, bao gồm: cấp làng (Gram Panchayat), cấp khối (Panchayat Samiti) và cấp huyện (Zilla Parishad). Tu chính Hiến pháp thứ 74 quy định ba loại hình chính quyền đô thị, bao gồm: Mahanagar Nigam (các đô thị lớn, trên 1 triệu dân); Nagar Palika (đô thị tầm trung từ 100.000 đến 1 triệu dân); Nagar Panchayat (các thị trấn nhỏ hơn hoặc khu vực chuyển tiếp giữa nông thôn và đô thị). Bên cạnh đó, Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 và 74 cũng thiết lập cơ chế tài chính cho hoạt động của bộ máy địa phương và tiến hành bầu cử địa phương năm năm một lần. Việc thành lập hệ thống quản trị địa phương ba cấp mới này đã cung cấp cơ sở pháp lý cho các cơ quan địa phương ở nông thôn và thành thị ở Ấn Độ, đảm bảo mức độ thống nhất trong cấu trúc và hoạt động của hệ thống trên toàn quốc. Sửa đổi này đã giúp tạo ra các thể chế địa phương dân chủ, tự chủ, có khả năng xây dựng và thực hiện kế hoạch đối với các khu vực ở cơ sở. Quản trị địa phương được xây dựng nhằm trao quyền cho người dân để họ có thể có tiếng nói trong các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của chính họ. Cải cách thể chế liên quan đến quản trị địa phương ở Ấn Độ dựa trên quan niệm rằng, những vấn đề của địa phương có thể được giải quyết tốt nhất bằng các giải pháp của địa phương (P. Sakthivel Showkat Ahmad Dar, 2023).

Nghiên cứu về quản trị địa phương đã được thực hiện khá nhiều tại Ấn Độ và nước ngoài, tuy nhiên, ở Việt Nam, nghiên cứu về quản trị địa phương Ấn Độ còn hạn chế. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu những đặc điểm nổi bật của mô hình quản trị địa phương ở Ấn Độ, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, sắp xếp đơn vị hành chính trên cả nước, vừa có ý nghĩa khoa học vừa có giá trị thực tiễn. Trên cơ sở tổng hợp và phân tích nguồn tư liệu thứ cấp, bao gồm sách, báo, bài nghiên cứu trên các tạp chí chuyên ngành, website chính thức của các bộ ngành ở Ấn Độ và Việt Nam, bài viết phân tích một số đặc điểm nổi bật của mô hình quản trị địa phương Ấn Độ từ khi Hiến pháp được sửa đổi năm 1992 đến nay.

## 2. Khái quát hệ thống chính quyền địa phương ở Ấn Độ sau Tu chính Hiến pháp 1992

Để hiểu mô hình quản trị địa phương ở Ấn Độ sau Tu chính Hiến Pháp 1992 cần nắm được hệ thống chính quyền địa phương được vận hành ở nước này. Hệ thống chính quyền địa phương Ấn Độ hiện nay có thể được sơ đồ hóa trong Hình 1 dưới đây.

Hình 2.1. Sơ đồ hệ thống chính quyền địa phương Ấn Độ



Nguồn: Tác giả tổng hợp.

## 2.1. Chính quyền nông thôn (Panchayat Raj Institutions - PRIs)

### 2.1.1. Cơ cấu ba cấp

- Cấp làng (Gram Panchayat): Là đơn vị thấp nhất trong cấu trúc của hệ thống Panchayat. Thông thường, mỗi làng có một Panchayat. Trong trường hợp một số làng gần nhau và có dân số quá ít, thì sẽ được nhóm lại và có một Panchayat. Panchayat bao gồm 5 đại diện do người dân trong làng bầu ra.

Theo truyền thống, Panchayat cấp làng vẫn đóng vai trò tích cực nhất trong 3 cấp chính quyền nông thôn, thực hiện hầu hết các nhiệm vụ do chính quyền bang ủy quyền, có nhiệm vụ cung cấp nhiều dịch vụ quan trọng cho cư dân địa phương và có quyền thu một số loại thuế. Tuy nhiên, phạm vi thẩm quyền của Gram Panchayat phụ thuộc nhiều vào quy định của từng bang.

Gram Panchayat chịu trách nhiệm trước Gram Sabha (Đại hội toàn thể cử tri) và do các thành viên của Gram Sabha bầu ra. Những ứng viên được bầu vào Gram Panchayat phải là những người đã được đăng ký làm cử tri và không nắm giữ bất cứ chức vụ nào

trong chính phủ. Ngoài ra, có quy định dành hai ghế cho phụ nữ và một ghế cho thành viên đẳng cấp thấp trong Gram Panchayat.

Mỗi Gram Panchayat có một Sarpanch (Chủ tịch) và Upsarpanch (Phó chủ tịch). Ở một số bang, Sarpanch do Gram Sabha bầu chọn trực tiếp thông qua việc biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín. Ở một số bang khác, Sarpanch lại được lựa chọn thông qua bầu cử gián tiếp. Sarpanch đóng vai trò quan trọng trong hệ thống Gram Panchayat - là người giám sát và điều phối mọi hoạt động của Panchayat. Chủ tịch Panchayat cấp làng cũng đồng thời là thành viên của Panchayat cấp huyện, do đó cũng là người đại diện cho tiếng nói của Panchayat cấp làng tại Panchayat cấp huyện. Sarpanch được tham gia vào việc bầu cử cũng như ra quyết định của Panchayat cấp huyện.

Hiến pháp mới đề cao vai trò của Gram Sabha - Đại hội toàn thể cử tri tại mỗi đơn vị Gram Panchayat. Gram Sabha gồm tất cả công dân đã đăng ký bầu cử trong phạm vi làng, họp định kỳ để thảo luận và giám sát hoạt động của Gram Panchayat (Ministry of Home Affairs, 2025). Gram Sabha không phải cơ quan có thẩm quyền ra quyết định như hội đồng, nhưng lại là nền tảng của dân chủ cấp cơ sở, nơi người dân trực tiếp tham gia vào hoạch định và kiểm soát quá trình quản trị địa phương. Hiến pháp trao quyền cho luật của bang quy định chi tiết chức năng của Gram Sabha, thường bao gồm phê chuẩn kế hoạch phát triển làng, xét duyệt ngân sách và chọn đối tượng thụ hưởng các chương trình phúc lợi.

- Cấp khối (Panchayat Samiti): Cấp khối còn được gọi là cấp trung gian (Panchayat), có nhiệm vụ thực hiện các đề án phát triển nông nghiệp và cơ sở hạ tầng, thành lập các trường tiểu học và trung tâm y tế cho trẻ em bậc tiểu học, cung cấp nước uống, phụ trách vấn đề xây dựng, sửa chữa đường bộ và thoát nước, thành lập các hợp tác xã, phát triển tiểu thủ công nghiệp trên quy mô hẹp và thành lập các tổ chức thành niên.

Thông thường, cấp khối bao gồm 20 đến 60 ngôi làng tùy theo khu vực và dân số. Dân số của mỗi khối dao động trong khoảng 35.000 đến 100.000 người, trung bình khoảng 80.000 người (Lê Thị Hằng Nga, 2021). Hội đồng cấp khối có khoảng 20 thành viên, bao gồm thành viên của Panchayat cấp làng. Chủ tịch của cấp khối là Pradhan. Pradhan được một hội đồng bầu cử gồm tất cả các thành viên của cấp khối và chủ tịch của Panchayat cấp làng trong khu vực bầu lên. Chủ tịch Pradhan có nhiệm vụ đảm bảo việc thực hiện các quyết định của Panchayat Samiti.

- Cấp huyện (Zilla Parishad): Là cấp cao nhất trong hệ thống Panchayat. Zilla Parishad bao gồm những thành phần sau: (1) Các đại diện của Panchayat Samiti; (2) Tất cả các thành viên của Hội đồng Lập pháp cấp Bang; (3) Tất cả các thành viên Nghị viện Ấn Độ đại diện cho một phần hoặc toàn khu vực đó; (4) Tất cả các cán bộ cấp huyện phụ trách lĩnh vực y tế, thú y, kỹ thuật, giáo dục và một số lĩnh vực phát triển khác. Chủ tịch Zilla Parishad được bầu từ một trong số các thành viên của Zilla Parishad, có nhiệm vụ chính là phối hợp, giám sát, điều phối các hoạt động của Panchayat Samiti nằm trong phạm vi quản lý của mình.

Panchayat cấp huyện có nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ và thiết bị thiết yếu cho người dân nông thôn, trong đó có cung cấp hạt giống mới; phổ biến kỹ thuật canh tác mới; thiết lập và điều hành các trường học và thư viện; điều hành hoạt động của các trung tâm y tế và bệnh viện trong làng, chủ trì tiêm phòng vắc-xin; thực hiện các dự án phát triển xã hội cho cộng đồng đẳng cấp thấp; xây dựng các trung tâm tôn giáo, cung cấp việc làm cho nông dân; hỗ trợ phát triển cho các ngành công nghiệp quy mô nhỏ; xây dựng, bảo trì cầu đường và các cơ sở hạ tầng công cộng khác.

### *2.1.2. Thành phần và bầu cử*

Toàn bộ thành viên của các Panchayat ở cả ba cấp đều do nhân dân bầu cử trực tiếp theo phổ thông đầu phiếu (Arnab Bose, 2022). Tất cả nam và nữ công dân đủ 21 tuổi có quyền ứng cử và bầu cử vào Panchayat (tiêu chuẩn ứng cử viên giống đại biểu cấp bang, chỉ khác về độ tuổi tối thiểu là 21 thay vì 25). Mỗi Gram Panchayat được chia thành các đơn vị bầu cử để bầu đại diện vào Hội đồng làng. Tại cấp khối và cấp huyện, thông thường không tổ chức bầu cử trực tiếp toàn dân: Chủ tịch Panchayat cấp huyện (Zilla Parishad) và cấp khối (Panchayat Samiti) được bầu gián tiếp từ các đại biểu đã đắc cử cấp đó. Riêng cấp làng, tùy theo luật của bang có thể bầu trực tiếp hoặc gián tiếp chức danh chủ tịch (Sarpanch). Hệ thống bầu cử như vậy nhằm kết hợp cả đại diện trực tiếp của dân lẫn cơ chế phối hợp giữa các cấp.

### *2.1.3. Nhiệm kỳ*

Nhiệm kỳ của mỗi Panchayat là 5 năm thống nhất trên cả nước (Ministry of Home Affairs, 2025). Nếu đến hạn mà chưa bầu được khóa mới hoặc hội đồng bị giải tán sớm, phải tổ chức bầu cử trong vòng 6 tháng. Điều này đảm bảo không để khoảng trống quyền lực quá 6 tháng và nhằm tránh tình trạng trước năm 1992 nhiều nơi để Panchayat “chết” do không bầu cử. Ngoài ra, Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 còn nêu rõ: mọi hội đồng Panchayat tồn tại trước khi luật mới có hiệu lực đều được duy trì đủ nhiệm kỳ (trừ khi bang thông qua nghị quyết giải tán) để chuyển tiếp thuận lợi sang hệ thống mới (Arnab Bose, 2022).

### *2.1.4. Ghế dành cho các nhóm yếu thế và phụ nữ*

Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 quy định dành ghế theo tỷ lệ cho các cộng đồng yếu thế. Cụ thể, trong mỗi hội đồng Panchayat, số ghế dành riêng cho cộng đồng dân tộc thiểu số (Scheduled Tribes - ST) và đẳng cấp thấp (Scheduled Castes - SC) phải tỷ lệ với % dân số các nhóm này trong địa bàn. Đặc biệt, tối thiểu 1/3 tổng số ghế (bao gồm cả ghế thường và ghế ưu tiên) phải được dành cho phụ nữ. Nghĩa là ít nhất 1/3 đại biểu mỗi cấp Panchayat là nữ, trong đó ít nhất 1/3 số ghế dành cho nhóm dân tộc thiểu số và đẳng cấp thấp cũng phải do phụ nữ thuộc nhóm đó nắm giữ (Ministry of Home Affairs, 2025). Chức danh chủ tịch các cấp Panchayat cũng áp dụng nguyên tắc tương tự: luật bang quy định tỷ lệ ghế chủ tịch dành cho ST, SC và phụ nữ, và thường ít nhất 1/3 số chủ tịch là nữ. Trong thực tế, nhiều bang đã nâng hạn ngạch nữ lên 50% (Bihar, Kerala,

Rajasthan v.v.) đưa tỷ lệ nữ tham gia Panchayat toàn Ấn Độ đạt khoảng 44 - 46%, thuộc hàng cao nhất thế giới (Forum IAS, 2025). Chính sách này giúp hàng triệu phụ nữ Ấn Độ lần đầu có cơ hội tham gia chính trường ở cấp cơ sở và tăng cường bình đẳng giới trong quản trị địa phương.

### *2.1.5. Thẩm quyền và chức năng*

Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 bổ sung Phụ lục 11 liệt kê 29 lĩnh vực mà Panchayat có thể đảm nhiệm, bao gồm: nông nghiệp, thủy lợi, giao thông nông thôn, cung cấp nước sạch, giáo dục tiểu học, y tế công, chiếu sáng công, vệ sinh môi trường, phúc lợi xã hội,... (những vấn đề sát dân và có tính địa phương cao). Điều 243G quy định các Panchayat sẽ “lập kế hoạch cho phát triển kinh tế - xã hội địa phương và tự thực hiện các chương trình vì công bằng xã hội”, trong khi chi tiết phân quyền được giao cho luật của bang quyết định. Như vậy, Hiến pháp đưa ra khung chung và danh mục chức năng, còn mỗi bang tùy điều kiện thực tế mà giao việc cụ thể cho cấp Panchayat nào. Ví dụ, bang Kerala phân cấp rất mạnh, giao hầu hết trường học, trạm y tế cho Panchayat quản lý; trong khi có bang khác chỉ giao Panchayat thực hiện một phần nhỏ chương trình nông thôn (Arnab Bose, 2022).

### *2.1.6. Tài chính của Panchayat*

Để các chính quyền địa phương hoạt động được, Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 quy định thiết lập cơ chế tài chính hỗ trợ. Thứ nhất, cho phép luật bang trao quyền thu thuế, phí nhất định cho Panchayat (ví dụ thuế chợ, thuế nhà cửa, phí cấp phép kinh doanh nhỏ...). Thứ hai, bắt buộc mỗi bang thành lập Ủy ban Tài chính Bang (State Finance Commission - SFC) chu kỳ 5 năm một lần để đánh giá tình hình tài chính địa phương và kiến nghị phân chia nguồn thu giữa bang và Panchayat (Arnab Bose, 2022). Dựa trên khuyến nghị của SFC, thống đốc bang sẽ báo cáo và phân bổ một phần ngân sách cho các Panchayat. Đồng thời, ở cấp trung ương, Hiến pháp sửa đổi bổ sung nhiệm vụ cho Ủy ban Tài chính Ấn Độ (Finance Commission of India - FCI) phải đề xuất biện pháp tăng cường ngân sách cho địa phương dựa trên báo cáo của SFC. Nhờ đó, kể từ thập niên 1990, các Panchayat bắt đầu nhận được các khoản chuyển giao tài chính lớn từ cả chính quyền bang và trung ương (Arnab Bose, 2022).

Tuy vậy, thực tế cho thấy các Panchayat vẫn phụ thuộc nhiều vào trợ cấp. Phần lớn ngân sách địa phương đến từ nguồn phân bổ từ trên xuống (hơn là thu tự có) và nhiều bang chậm trễ trong việc phân cấp nguồn thu hoặc chuyển tiền cho cấp dưới. Để giám sát, Hiến pháp yêu cầu lập Ủy ban Bầu cử Bang độc lập tổ chức bầu cử Panchayat và vị trí tổng kiểm toán ngân sách Panchayat nhằm đảm bảo minh bạch. Như vậy, khung tài chính được thiết lập nhưng hiệu quả còn tùy thuộc vào nỗ lực của từng bang trong việc thực thi phân cấp nguồn lực (Arnab Bose, 2022).

## **2.2. Chính quyền đô thị (Municipalities)**

### *2.2.1. Ba loại hình chính quyền đô thị*

- Chính quyền thành phố lớn (Mahanagar Nigam): Là chính quyền của các đô thị lớn, có dân số trên một triệu người. Hiện nay, Ấn Độ có 8 đô thị lớn bao gồm: Mumbai, Delhi, Kolkata, Chennai, Bangalore, Hyderabad, Ahmedabad và Pune. Những thành phố này không chỉ có dân số đông, mà còn là trung tâm hành chính cũng như thương mại của đất nước. Mỗi thành phố lớn thường được phân thành các phường, mỗi phường đều có đại diện tham gia Mahanagar Nigam. Thành viên của Mahanagar Nigam được gọi là Ủy viên Hội đồng thành phố, trực tiếp tham gia vào việc ra quyết định và điều hành những công việc được chính quyền bang ủy thác cho hội đồng. Thị trưởng là người đứng đầu hội đồng, có nhiệm kỳ chỉ trong một năm, do các thành viên hội đồng bầu ra và chịu trách nhiệm điều hành chung các hoạt động của hội đồng. Ngoài ra, mỗi thành phố lớn còn có một cán bộ thực hiện quyền hành pháp, do chính quyền bang bổ nhiệm từ Cơ quan Hành chính Ấn Độ (IAS) hoặc Cơ quan Dân sự cấp Bang (SCS), thường được gọi là Ủy viên Hội đồng thành phố (Municipal Commissioner). Ủy viên Hội đồng thành phố giữ vai trò như chánh văn phòng, trực tiếp điều hành các hoạt động hàng ngày của hội đồng thành phố, thực hiện các quyết định và quản lý ngân sách, trong khi thị trưởng đóng vai trò là người đứng đầu mang tính nghi thức. Ủy viên Hội đồng thành phố giám sát các sở ban ngành như y tế và quy hoạch đô thị, đảm bảo cung cấp hiệu quả các dịch vụ thiết yếu cho dân cư thành phố.

- Nagar Palika Chính quyền thành phố tầm trung (Nagar Palika): Là chính quyền đô thị tầm trung, có dân số trung bình từ 100.000 đến 1 triệu người. Một số trường hợp ngoại lệ có dân số dưới 100.000 người. Các đô thị tầm trung cũng được chia thành các phường nhỏ hơn, mỗi phường đều có đại diện tham gia Nagar Palika. Nhiệm kỳ của thành viên hội đồng kéo dài 5 năm. Chủ tịch của Nagar Palika do các thành viên bầu ra. Bên cạnh đó, chính quyền bang vẫn bổ nhiệm một đội ngũ cán bộ thực hiện công việc hành chính của đô thị, bao gồm một người đứng đầu và các cán bộ phụ trách những nhóm công tác khác nhau.

- Hội đồng khu vực Hội đồng thành phố (Nagar Panchayat): Là đơn vị chính quyền phụ trách các thị trấn nhỏ hoặc những khu vực chuyển tiếp giữa thành thị và nông thôn. Các thành viên Nagar Panchayat có thể được bầu chọn hoặc được chính quyền bang chỉ định, tùy thuộc vào quyên tắc của từng bang.

Trong các loại hình chính quyền đô thị kể trên, Mahanagar Nigam được hưởng nhiều quyền tự chủ hơn cả, xét trên hai phương diện về chức năng và tài chính. Các Nagar Palika và Nagar Panchayat có ít quyền tự chủ hơn, phạm vi pháp lý nhỏ hơn và chịu sự kiểm soát của chính quyền bang thông qua các cơ chế khác nhau.

Theo Điều 243W của Đạo luật Tu chính Hiến pháp lần thứ 74, các hội đồng thành phố ở Ấn Độ được trao quyền phụ trách các lĩnh vực sau: (1) Y tế công, bao gồm cấp nước, thoát nước, và vệ sinh nguồn nước, phòng tránh các bệnh truyền nhiễm; (2) Xây dựng, bảo trì các cơ sở giáo dục giải trí; (3) Đưa ra và thực thi các quy định liên quan đến xây dựng, sử dụng đất công, đăng ký khai sinh và chứng tử; (4) An toàn công cộng,

bao gồm phòng cháy chữa cháy, bảo trì hệ thống đèn giao thông; (5) Quản lý các công trình công cộng như đường xá trong nội thành; (6) Các lĩnh vực phát triển như quy hoạch thị trấn và phát triển thị trường thương mại (Lê Thị Hằng Nga, 2021, tr.201). Tùy vào đặc thù từng bang, Hội đồng thành phố còn được kiêm nhiệm phụ trách những vấn đề khác như kế hoạch hóa gia đình, cải thiện chất lượng sống ở các khu ổ chuột, kiểm soát dịch bệnh... Nhìn chung, mỗi bang sẽ có một kế hoạch phát triển riêng và ủy thác cho Hội đồng thành phố những chức năng riêng biệt (Arnab Bose, 2022).

### *2.2.2. Bầu cử và thành phần*

Tương tự Panchayat, toàn bộ ủy viên Hội đồng thành phố đều do cư dân bầu trực tiếp theo đơn vị phường. Mỗi đô thị được chia thành các phường bầu cử, mỗi phường bầu một hoặc một vài đại diện vào hội đồng. Hiến pháp năm 1992 cho phép bang quy định cách thức bầu người đứng đầu đô thị (Chủ tịch hội đồng hoặc thị trưởng) - có thể bầu gián tiếp từ các ủy viên, hoặc trực tiếp tùy luật từng bang. Ngoài ra, bang có thể bổ sung một số thành viên không qua bầu cử vào hội đồng với vai trò tư vấn, chẳng hạn người có chuyên môn, đại biểu quốc hội hoặc đại biểu hội đồng bang tại địa phương, chủ tịch các ủy ban phường... nhưng những người này không có quyền biểu quyết (Insights IAS, 2025). Quy định này nhằm gắn kết chính quyền đô thị với đại diện ở cấp cao hơn và chuyên gia, đồng thời không vi phạm nguyên tắc đại diện dân cử (chỉ người do dân bầu mới được biểu quyết).

### *2.2.3. Ủy ban phường (Ward Committees)*

Đối với các thành phố lớn (dân số trên 300 nghìn), Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 yêu cầu thành lập các ủy ban phường, bao gồm một hoặc một số phường liền kề (Insights IAS, 2025). Mục đích là tạo ra đơn vị quản lý nhỏ hơn trong lòng đô thị lớn để đảm bảo tính đại diện gần dân hơn. Mỗi ủy ban phường do các ủy viên hội đồng trong phạm vi đó hợp thành, bầu ra chủ tịch ủy ban. Ủy ban phường giúp kết nối giữa người dân địa phương với Hội đồng thành phố, tham gia quản lý các dịch vụ công ở khu phố.

### *2.2.4. Dành ghế cho nhóm yếu thế và phụ nữ*

Nguyên tắc dành ghế cho nhóm yếu thế (dân tộc thiểu số, đẳng cấp thấp) và phụ nữ cũng được áp dụng tương tự các Panchayat nông thôn. Điều 243T Hiến pháp năm 1992 quy định, trong mỗi hội đồng đô thị, phải dành ghế cho người thuộc đẳng cấp thấp và bộ lạc thiểu số (SC/ST) (theo tỷ lệ dân số của họ ở đô thị đó). Trong số ghế dành cho SC/ST, ít nhất 1/3 phải dành cho phụ nữ thuộc các nhóm này. Đồng thời, ít nhất 1/3 tổng số ghế hội đồng thành phố phải do phụ nữ đảm nhiệm (bao gồm cả ghế thường và ghế ưu tiên) (Insights IAS, 2025). Các ghế này cũng luân phiên giữa các khu vực bầu cử qua các nhiệm kỳ. Bên cạnh đó, chức danh chủ tịch/thị trưởng cũng được dành một tỷ lệ cho nhóm yếu thế và phụ nữ theo luật bang. Chính sách này đảm bảo sự tham gia của phụ nữ và các cộng đồng yếu thế vào quản lý đô thị, tương tự ở nông thôn. Hiện nay, tỷ lệ phụ nữ trong chính quyền đô thị Ấn Độ cũng trên dưới 40%, cao hơn nhiều so với mặt bằng thế giới (Forum

IAS, 2025). Trong Báo cáo Khoảng cách Giới Toàn cầu 2023, Ấn Độ nằm trong nhóm dẫn đầu về tỷ lệ nữ tham gia chính quyền địa phương (Forum IAS, 2025).

#### 2.2.5. Nhiệm kỳ

Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 quy định, Hội đồng Thành phố có nhiệm kỳ 5 năm, tương tự các Panchayat. Nếu bị giải tán sớm, phải bầu mới trong vòng 6 tháng, trừ trường hợp hết nhiệm kỳ trong 6 tháng thì không cần bầu bổ sung. Thành viên hội đồng đô thị cũng có các tiêu chuẩn ứng cử viên tương tự Panchayat, mức tuổi tối thiểu là 21. Các điều kiện dẫn đến mất tư cách đại biểu như phạm tội, vỡ nợ... do luật bang quy định (Insights IAS, 2025).

#### 2.2.6. Chức năng và quyền hạn

Tu chính Hiến pháp lần thứ 74 bổ sung Phụ lục 12 liệt kê 18 lĩnh vực thuộc chức năng của chính quyền thành phố, bao gồm: quy hoạch đô thị, quản lý sử dụng đất, quy hoạch kinh tế - xã hội, giao thông nội thị, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường, y tế công cộng, cứu hỏa, quản lý chợ, công viên, chiếu sáng, giáo dục tiểu học đô thị, văn hóa thể thao... (Insights IAS, 2025). Các thành phố theo đó có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cơ bản cho cư dân. Luật bang quy định cụ thể phân công nhiệm vụ nào cho cấp thành phố, nhiệm vụ nào cho cấp phường, quận (nếu có). Tu chính Hiến pháp lần thứ 74 cũng thiết lập hai cơ chế quy hoạch liên ngành: Ủy ban Quy hoạch cấp quận/huyện (District Planning Committee) ở mỗi quận/huyện (bao gồm cả khu vực nông thôn lẫn thành thị) thành lập một ủy ban tổng hợp kế hoạch từ các Panchayat và Municipalities để xây dựng kế hoạch phát triển chung cho cả quận/huyện. Tại các vùng đô thị lớn (thành phố trên 1 triệu dân), Ủy ban Quy hoạch Đô thị (Metropolitan Planning Committee) được thành lập với cơ cấu tương tự, để lập kế hoạch phát triển toàn vùng đô thị, bao gồm nhiều thành phố, quận/huyện lân cận. Các kế hoạch này sau khi các ủy ban thông qua sẽ gửi chính quyền bang phê duyệt. Đây là điểm mới quan trọng bởi lần đầu tiên Ấn Độ có cơ chế pháp định để phối hợp quy hoạch giữa nhiều đơn vị địa phương.

#### 2.2.7. Tài chính đô thị

Theo Tu chính Hiến pháp lần thứ 74, nguồn tài chính cung cấp cho các Hội đồng thành phố do chính quyền bang phụ trách. Điều 243X Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 quy định, chính quyền bang có thể ủy quyền cho Hội đồng thành phố thu các loại thuế và phí theo các quy định và nguyên tắc chung mà mỗi bang đề ra. Ủy ban Tài chính Bang và Ủy ban Tài chính Trung ương cũng xem xét nhu cầu của chính quyền đô thị tương tự như với Panchayat (Insights IAS, 2025). Trên thực tế, nhiều thành phố lớn của Ấn Độ (như Mumbai, Delhi) có nguồn thu ngân sách rất lớn từ thuế địa phương và tài sản công, nhưng cũng có nhiều đô thị nhỏ lệ thuộc ngân sách bang (Arnav Bose, 2022). Sự ra đời của Ủy ban Tài chính Bang (SFC) giúp đề ra nguyên tắc phân chia ổn định hơn, nhưng năng lực tài chính của các đô thị vẫn rất khác biệt. Thời gian qua, chính phủ Ấn Độ cũng đã có các chương trình hỗ trợ trực

tiếp cho đô thị, như quỹ phát triển cơ sở hạ tầng đô thị (UIDF), chương trình Thành phố thông minh... để bổ sung nguồn lực (Ministry of Housing & Urban Affairs, 2023).

### **3. Đặc điểm mô hình quản trị địa phương Ấn Độ**

Mô hình quản trị địa phương Ấn Độ sau Tu chính Hiến pháp năm 1992 có một số đặc điểm nổi bật như sau:

#### *(i) Tính pháp lý và thể chế vững chắc*

Chính quyền địa phương đã trở thành một cấp hiến định trong hệ thống chính trị Ấn Độ. Hiến pháp Ấn Độ năm 1992 quy định rõ cơ cấu, nguyên tắc bầu cử, nhiệm kỳ, các chức năng, việc thành lập các thiết chế hỗ trợ (Ủy ban Tài chính, Ủy ban Quy hoạch, Ủy ban Bầu cử độc lập). Nhờ cơ sở pháp lý cao, chính quyền địa phương không còn phụ thuộc hoàn toàn vào ý chí của chính quyền bang như trước đây. Ví dụ, bang không thể tùy tiện hủy bỏ hoặc trì hoãn bầu cử hội đồng địa phương vì đã có quy định bắt buộc bầu cử trong 6 tháng khi hết nhiệm kỳ (Ministry of Home Affairs, 2025). Tính liên tục và thiết chế địa phương do đó được bảo đảm tốt hơn.

#### *(ii) Tính đại diện và bao trùm cao*

Một đặc điểm nổi bật của quản trị địa phương ở Ấn Độ là quy mô tham gia chính trị cấp cơ sở rất lớn. Hiện có khoảng 2,5 lakh (250.000) đơn vị Panchayat nông thôn và hơn 4.500 đô thị trên toàn Ấn Độ, với tổng số hơn 3 triệu đại biểu dân cử địa phương (Lê Thị Hằng Nga, 2021). Đặc biệt, do chính sách bắt buộc dành ghế cho các nhóm yếu thế và phụ nữ, các nhóm này được đảm bảo tỷ lệ đại diện trong các hội đồng. Vì vậy, tỷ lệ nữ đại biểu địa phương ở Ấn Độ đạt khoảng 44% (1,45 triệu phụ nữ), đưa Ấn Độ vào nhóm quốc gia dẫn đầu thế giới về phụ nữ tham gia quản trị địa phương (Forum IAS, 2025). Sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp dân cử khiến quản trị địa phương Ấn Độ mang tính bao trùm, gần dân và phản ánh đa dạng tiếng nói của xã hội. Nghiên cứu cho thấy, phụ nữ lãnh đạo Panchayat thúc đẩy ưu tiên cho giáo dục, y tế và phúc lợi trẻ em, cũng như giảm tham nhũng ở địa phương - minh chứng cho lợi ích của tính bao trùm trong quản trị (Forum IAS, 2025).

#### *(iii) Phân quyền vừa theo chiều dọc vừa theo chiều ngang*

Quản trị địa phương ở Ấn Độ vừa theo mô hình phân cấp từ trên xuống, vừa là một quá trình tương tác đa chủ thể tại cơ sở. Mô hình quản trị hướng tới việc huy động cộng đồng cùng tham gia quyết định, giám sát, thay vì chính quyền địa phương hoạt động khép kín. Thông qua Gram Sabha ở nông thôn và các diễn đàn công dân ở đô thị, người dân có thể chất vấn, đề xuất và đồng thuận về các vấn đề thiết yếu (Võ Kim Sen, 2025). Chính quyền địa phương đóng vai trò điều phối các thực thể để cung ứng dịch vụ và giải quyết vấn đề chung. Đây là hướng tiếp cận quản trị hiện đại, coi trọng sự hợp tác công - tư - người dân để đạt hiệu quả. Mặc dù mức độ thực hiện nguyên tắc này tùy thuộc từng nơi, nhưng về định hướng, Ấn Độ đã chuyển từ quản lý nhà nước thuần túy sang quản trị cùng tham gia ở cấp địa phương (Arnab Bose, 2022).

*(iv) Phân hóa theo bang*

Mặc dù có khung chung, nhưng quản trị địa phương ở Ấn Độ mang tính mềm dẻo, cho phép từng bang điều chỉnh. Hiến pháp năm 1992 quy định mục tiêu và nguyên tắc, nhưng trao quyền cho cơ quan lập pháp bang quy định chi tiết về phân cấp nhiệm vụ, quyền thu ngân sách, cơ cấu cụ thể. Do đó, có sự khác nhau đáng kể giữa các bang. Những bang tiên phong như Kerala, Karnataka, Maharashtra, Tamil Nadu, Gujarat đã thực hiện phân quyền mạnh mẽ, được đánh giá cao về chỉ số phân quyền (Devolution Index - DI) (Arnab Bose, 2022). Ngược lại, nhiều bang khác tiến triển chậm, dẫn tới tình trạng “trên giấy tờ thì phân cấp, nhưng trên thực tế quyền lực địa phương còn hạn chế” (Archana Vaidya, 2024). Do đó, quản trị địa phương ở Ấn Độ rất đa dạng: có nơi hội đồng làng thực quyền, ngân sách dồi dào, nhưng có nơi Panchayat chỉ làm những việc vụn vặt, còn lại do quan chức bang quyết. Sự phân hóa này cũng là thách thức cho sự phát triển đồng đều ở Ấn Độ.

*(v) Phụ thuộc tài chính và nhân lực vào cấp trên*

Mặc dù hiến pháp đã tạo cơ chế tài chính riêng, song trên thực tế, phần lớn chính quyền địa phương Ấn Độ vẫn phụ thuộc vào ngân sách do nhà nước cấp. Các cơ quan chính quyền địa phương thường không có đủ nguồn thu độc lập, nhất là ở vùng nông thôn và đô thị nhỏ. Ngoài ra, nhiều Panchayat thiếu đội ngũ cán bộ chuyên môn (ví dụ không có kỹ sư, kế toán riêng) nên năng lực thực thi hạn chế (PRS Legislative Research, 2025). Do đó, chính quyền địa phương ở Ấn Độ được trao nhiều trách nhiệm nhưng nguồn lực phân bổ chưa tương xứng, dẫn đến lệ thuộc về tài chính và nhân lực vào cấp bang và hiệu quả hoạt động ở nhiều nơi chưa cao.

#### **4. Kết luận**

Quản trị địa phương là trụ cột không thể thiếu của một nền quản trị quốc gia hiệu quả và dân chủ. Mô hình chính quyền nông thôn Ấn Độ sau Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 năm 1992 có cấu trúc ba cấp thống nhất, bầu cử dân chủ thường xuyên, có đại diện bắt buộc cho phụ nữ và nhóm yếu thế; nhiệm vụ phát triển địa phương được phân cấp theo luật, và có các thiết chế hỗ trợ như Ủy ban Tài chính, Ủy ban Bầu cử Bang. Đây là một bước tiến lớn so với giai đoạn trước 1992, tạo điều kiện cho hàng vạn đơn vị làng xã trên khắp Ấn Độ thực thi quyền tự quản nhất định và góp phần làm cho nền dân chủ bám rễ sâu ở cấp cơ sở. Sau Tu chính Hiến pháp lần thứ 74 năm 1992, mô hình chính quyền đô thị ở Ấn Độ có đặc trưng là ba loại hình đô thị mang tính dân chủ hơn, phân cấp hơn: các thành phố, thị xã có hội đồng dân cử hoạt động thường xuyên, chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ cơ bản cho người dân; có sự tham gia của cộng đồng qua ủy ban phường; có ràng buộc trách nhiệm trong quy hoạch liên vùng; có cơ chế tài chính, bầu cử đảm bảo tính tự quản. Hiện nay, về cơ bản, các đô thị ở Ấn Độ đều có chính quyền tự quản theo khung hiến định. Nhìn chung, quản trị địa phương ở nông thôn và đô thị Ấn Độ từ năm 1992 đến nay mang hình ảnh một nền dân chủ cơ sở quy mô lớn, có khuôn khổ pháp lý chặt chẽ, đại diện rộng rãi, phân cấp có nguyên tắc nhưng triển

khai đa dạng và vẫn tiếp tục hoàn thiện. Hệ thống dân chủ cơ sở năng động đã khiến Ấn Độ được mệnh danh là nền dân chủ lớn nhất thế giới.

### Ghi chú

Bài viết là kết quả nghiên cứu của nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp cơ sở năm 2025: “Quản trị địa phương ở Ấn Độ và gợi ý cho Việt Nam”, Viện Nghiên cứu Nam Á, Tây Á và Châu Phi là tổ chức chủ trì.

### Tài liệu tham khảo

1. Lê Thị Hằng Nga. (2021). *Hệ thống Chính trị nước Cộng hòa Ấn Độ*. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
2. Võ Kim Sen. (2025). Chính quyền địa phương và quản trị địa phương - cần có sự phân biệt. *Tạp chí Quản lý Nhà nước*. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/04/17/chinh-quyen-dia-phuong-va-quan-tri-dia-phuong-can-co-su-phan-biet/>. Ngày truy cập 23/9/2025.
3. Archana Vaidya. (2024). 30 years after the 73<sup>rd</sup> Constitutional Amendment, Panchayati Raj institutions still leave a lot to be desired. *Down To Earth*. <https://www.downtoearth.org.in/governance/30-years-after-the-73rd-constitutional-amendment-panchayati-raj-institutions-still-leave-a-lot-to-be-desired-hp-a-case-study> Ngày truy cập 23/9/2025.
4. Arnab Bose. (2022). *Panchayati Raj Institutions - Thirty years after the 73<sup>rd</sup> Amendment of the Indian Constitution*. Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies. <https://www.rgics.org/governance/panchayati-raj-institutions-thirty-years-after-the-73rd-amendment-of-the-indian-constitution/>. Ngày truy cập 15/9/2025.
5. Forum IAS. (2025). *Women Representatives in Panchayati Raj Institutions: Significance and Challenges - Explained Pointwise*. March 06, 2025. <https://forumias.com/blog/women-representatives-in-panchayati-raj-institutions-significance-and-challenges-explained-pointwise/>. Ngày truy cập 23/9/2025.
6. Insights IAS. (2025). *Salient features of 74<sup>th</sup> Amendment Act*. <https://www.insightsonindia.com/polity/functions-and-responsibilities-of-the-union-and-the-states-issues-and-challenges-pertaining-to-the-federal-structure-devolution-of-powers-and-finances-up-to-local-levels-and-challenges-therein/devolution-of-powers-and-finances-up-to-local-levels-and-challenges-therein/74th-amendment-act-municipalities/salient-features-of-74th-amendment-act/>. Ngày truy cập 23/9/2025.
7. Ministry of Home Affairs. (2025). *73<sup>rd</sup> Amendment of Panchayat Raj in India. Election Commission for UTs*. <https://secforuts.mha.gov.in/73rd-amendment-of-panchayati-raj-in-india/>. Ngày truy cập 25/9/2025.

8. Ministry of Housing & Urban Affairs. (2023). Urban Infrastructure Development Fund. <https://www.pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1984973>. Ngày truy cập 05/10/2025.

9. PRS Legislative Research. (2025). *Improvement in the functioning of Panchayats*. <https://prsindia.org/policy/report-summaries/improvement-in-the-functioning-of-panchayats>. Ngày truy cập 26/9/2025.

10. P. Sakthivel Showkat Ahmad Dar. (2023). *Strengthening Local Democracy in India - a Focus on Robust Governance*. Annamalai University.