

ĐÁNH GIÁ MÔ HÌNH QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG ẤN ĐỘ VÀ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

An assessment of the Indian local governance model and suggestions for Vietnam

LÊ THỊ HẰNG NGA*

Ngày nhận bài: 02/11/2025; Ngày gửi phản biện: 07/11/2025; Ngày duyệt đăng: 24/11/2025

Trên cơ sở tổng hợp và phân tích nguồn tư liệu thứ cấp, bài viết đánh giá những ưu và nhược điểm của mô hình quản trị địa phương Ấn Độ sau khi các Đạo luật Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 và 74 được thông qua năm 1992. Kết quả bài viết cho thấy, mô hình quản trị địa phương Ấn Độ có ưu điểm trong việc tạo dựng nền móng dân chủ cơ sở rộng khắp, tăng cường tính đại diện và huy động sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương. Tuy nhiên, hệ thống này còn những điểm hạn chế về phân quyền thực chất, kinh phí hạn hẹp, nguồn lực và năng lực của cán bộ... Mặc dù còn những bất cập, mô hình quản trị địa phương Ấn Độ được đánh giá cao về quy mô, tính bao trùm và có thể gợi mở cho Việt Nam trong quá trình tái sắp xếp đơn vị hành chính hiện nay.

Từ khóa: Mô hình, quản trị địa phương Ấn Độ, Việt Nam.

Based on the methods of synthesis and analysis of secondary sources, the paper provides an assessment of the strengths and weaknesses of the Indian local governance model after the passing of the 73rd and 74th Constitutional Amendment Acts in 1992. The paper asserts that, in terms of the strengths, the Indian local governance model has created a broad grassroots democratic foundation, enhancing representation and mobilizing people's participation in local governance. However, this model has certain weaknesses in terms of real decentralization, limited funding and resources, and weak capacity of local officials... Despite its shortcomings, the Indian local governance model is highly appreciated for its scale, inclusiveness and can give useful suggestions for Vietnam in the current process of administrative restructuring.

Keywords: Model, Indian local governance, Vietnam.

1. Giới thiệu

Từ khi các Đạo luật Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 và 74 được thông qua năm 1992 đến nay, Ấn Độ đã xây dựng được một hệ thống chính quyền địa phương thống nhất trên

* Tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Nam Á, Tây Á và Châu Phi; Email: hangngadph@gmail.com

cả nước với 3 cấp nông thôn (Panchayat) và 3 loại hình đô thị (Municipalities). Ở khu vực nông thôn, 3 cấp bao gồm: Gram Panchayat (cấp làng, cấp nhỏ nhất của chính quyền tự quản địa phương); Panchayat Samiti (cấp trung gian, cấp khối) và Zilla Parishad (cấp huyện). Ở khu vực đô thị, 3 loại hình chính quyền bao gồm: Mahanagar Nigam (Chính quyền Thành phố lớn, quy mô dân số trên 1 triệu người); Nagar Palika (Chính quyền Thành phố tầm trung, quy mô dân số từ 100.000 đến 1 triệu người); và Nagar Panchayat (Hội đồng Khu vực hay Hội đồng Thành phố, phụ trách các thị trấn nhỏ hoặc khu vực chuyển tiếp giữa nông thôn và thành thị) (Lê, 2025). Với những quy định về cơ chế bầu cử dân chủ, đảm bảo đại diện bắt buộc cho các nhóm yếu thế và phụ nữ, có phân định chức năng và hỗ trợ tài chính nhất định, hệ thống chính quyền địa phương Ấn Độ đã tăng cường tính tự chủ và sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước ở cấp cơ sở (Lê, 2025).

Bài viết sau đây nhằm đánh giá những ưu điểm và nhược điểm của mô hình quản trị địa phương Ấn Độ từ khi Tu chính Hiến pháp lần thứ 73 và 74 được thông qua năm 1992 đến nay. Trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành đổi mới tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, tái sắp xếp đơn vị hành chính trên cả nước, nghiên cứu này vừa có ý nghĩa khoa học, vừa có giá trị thực tiễn.

2. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng cách tiếp cận liên ngành chính trị học, lịch sử học và hành chính công để đánh giá những ưu điểm và nhược điểm của mô hình quản trị địa phương ở Ấn Độ. Về phương pháp nghiên cứu, bài viết sử dụng kết hợp các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh - đối chiếu, và phương pháp lịch sử, kế thừa kết quả nghiên cứu của nhiều nguồn tư liệu thứ cấp như sách, báo, các công trình của các tác giả đi trước.

3. Những ưu điểm của mô hình quản trị địa phương Ấn Độ

Ở Ấn Độ, hệ thống chính quyền nông thôn và thành thị bên trong mỗi bang đều có sự khác biệt, nhưng có thể đánh giá những ưu điểm qua một số khía cạnh nổi bật sau:

Thứ nhất, quản trị địa phương giúp cho công việc của chính quyền trở nên minh bạch hơn. Bởi vì các quyết định thường được đưa ra trong các diễn đàn mở và gần gũi với người dân ở cơ sở nên những người bình thường nhất cũng có thể thấy được. Điều đó cũng nâng cao trách nhiệm giải trình của chính phủ, làm cho chính phủ phản ứng nhanh hơn, tốt hơn và với số lượng lớn hơn. Nhanh hơn bởi vì các cơ quan được trao quyền ở các cấp thấp hơn tại địa phương không cần phải chờ đợi sự phê chuẩn của cấp trên - thường kéo dài nhiều ngày - đối với các quyết định, chương trình, dự án v.v... Số lượng lớn hơn bởi vì những cơ quan địa phương này ủng hộ mạnh mẽ nhiều dự án phát triển nhỏ lẻ hơn là chỉ một số dự án phát triển lớn hấp dẫn các chính trị gia ở cấp cao hơn. Và quan trọng hơn, chất lượng phản ứng của chính quyền cũng tốt hơn bởi vì những phản ứng này gần gũi và phù hợp với mong muốn của dân chúng hơn. Khi công dân có được chút ảnh hưởng trong quá trình ra quyết định đối với các dự án phát triển, nhận được những dự án mà họ mong

muốn, họ có được cảm giác làm chủ đối với chúng. Vì vậy, họ trở nên nhiệt tình hơn trong việc duy trì và triển khai các dự án và làm cho chúng bền vững hơn.

Thứ hai, dòng chảy thông tin giữa chính quyền và công dân cải thiện đáng kể theo cả hai hướng từ trên xuống và từ dưới lên. Các công chức được trao quyền khi nhận một khối lượng lớn báo cáo từ dưới lên của các cấp cơ sở thông qua những ủy viên hội đồng dân cử (elected councilors). Họ nhận được những cảnh báo sớm, về những vấn đề xảy ra ở vùng sâu vùng xa như bệnh dịch, ngập lụt hay hạn hán, để có thể có những hành động kịp thời trước khi những vấn đề này bùng nổ thành các thảm họa. Điều này khó có thể có được nếu không có sự phân quyền ở địa phương. Việc trao quyền cho các hội đồng địa phương ở cấp thấp hơn giúp cho các cơ quan này có thể có hành động nhanh chóng kịp thời.

Dòng chảy thông tin từ trên xuống liên quan đến các chương trình của chính phủ cũng tăng lên. Ví dụ, sự hấp thu các chương trình sức khỏe của chính phủ - ít nhất là các chương trình chăm sóc trước và sau sinh - có xu hướng tăng lên (Jayal, Mehta, 2018). Điều này xảy ra bởi vì các ủy viên được bầu của hội đồng địa phương có thể giải thích tốt hơn viên chức chính quyền về giá trị của các kế hoạch như vậy, để những người dân bình thường nhất cũng có thể nắm bắt được.

Thứ ba, thúc đẩy dân chủ cơ sở và nâng cao tiếng nói của người dân. Điều này tạo điều kiện cho những người dân bình thường có cơ hội ảnh hưởng đến quyết định liên quan đến cuộc sống của chính họ. Mô hình quản trị địa phương Ấn Độ đã đưa hàng triệu công dân Ấn Độ tham gia trực tiếp vào quá trình quản lý (Jayal, Mehta, 2018). Thông qua bầu cử phổ thông ở cấp làng, người dân có thể lựa chọn những đại diện gần gũi với mình nhất. Các cuộc họp của Gram Sabha (hội nghị toàn thể cử tri ở làng/xã) và Ủy ban phường tạo diễn đàn để người dân thảo luận, giám sát hoạt động của chính quyền. Nhờ đó nhiều vấn đề bức xúc ở địa phương (đường sá, nước sạch, trường học...) được phản ánh kịp thời và giải quyết nhanh hơn. Tình trạng vắng mặt của giáo viên tiểu học và nhân viên y tế địa phương (một vấn đề nổi cộm ở Ấn Độ) có xu hướng giảm mạnh, bởi vì các công dân thông tin đến các ủy viên hội đồng được bầu và những người này có khả năng kỷ luật những người vắng mặt (Jayal, Mehta, 2018). Hệ thống chính quyền tự quản địa phương ở Ấn Độ được cho là đã “biến mỗi ngôi làng thành một nền dân chủ thu nhỏ, nơi mỗi người dân có tiếng nói nhất định” (Lê, 2021).

Thứ tư, sự phân quyền dân chủ cũng có xu hướng củng cố khả năng tích hợp của chính quyền, vừa theo chiều ngang vừa theo chiều dọc. Điều đó giúp đạt được sự phối hợp theo chiều ngang giữa các bộ phận khác nhau (sức khỏe, giáo dục, nông nghiệp và v.v.). Các ủy viên hội đồng được bầu thường nhấn mạnh vào việc phối hợp, vừa để nâng tầm quan trọng của bản thân vừa để tạo ra những kết quả tốt hơn. Ví dụ, nếu một dự án thủy lợi nhỏ được triển khai, họ sẽ yêu cầu sự tham gia của các quan chức am hiểu về sử dụng nước, nông nghiệp, thủy sản, vệ sinh và kỹ thuật (Jayal, Mehta, 2018). Như vậy, sự phối hợp giữa các bên sẽ được củng cố. Việc phân cấp cũng giúp “mở rộng” (theo

chiều dọc) - đó là truyền tải những bài học kinh nghiệm từ những thành công ở các địa phương biệt lập lên trên. Vì mỗi hội đồng được bầu là một phần của mạng lưới toàn tiểu bang, nên nếu một hội đồng truyền thông tin về dự án này theo chiều dọc lên các cấp cao hơn và theo chiều ngang đến các hội đồng khác, sau đó các hội đồng này có thể thử nghiệm điều tương tự. Điều này giúp cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ công ở địa phương. Nhiều chính quyền địa phương Ấn Độ đã thể hiện năng lực tổ chức cung ứng dịch vụ linh hoạt và phù hợp với điều kiện địa phương hơn so với mô hình tập trung (Jayal, Mehta, 2018).

Thứ năm, ở một số vùng của Ấn Độ, tổng số tiền bị biển thủ tham nhũng từ các chương trình của chính phủ đã giảm xuống nhờ quá trình phân cấp hành chính địa phương (Jayal, Mehta, 2018). Chủ tịch một hội đồng Panchayat địa phương ở Karnataka đã giải thích vì sao điều này xảy ra. Trước khi phân cấp, ông là một nhân vật quyền lực ở cấp quận hoặc cấp khối, nơi ông và ba viên chức sẽ họp kín hàng năm. Họ sẽ biển thủ 40% ngân sách phát triển của phường và chia nhau, sau đó trình 60% còn lại cho người dân như thể đó là 100% ngân sách. Vì quá trình này không minh bạch, nên họ không bao giờ bị phát hiện. Sau khi tiến hành phân cấp dân chủ, rất nhiều người biết được số tiền được chuyển qua hệ thống - quá trình này minh bạch đến nỗi mặc dù ông ấy là chủ tịch hội đồng Panchayat địa phương, ông ấy chỉ có thể thu được một phần nhỏ lợi nhuận trước đây. Mặc dù sự phân cấp dân chủ luôn khiến số lượng người có thể tham nhũng tăng lên khi có thêm nhiều người có ảnh hưởng hơn, nhưng mỗi người chỉ có một chút ảnh hưởng nên tổng số tiền bị biển thủ có xu hướng giảm đi (Manor, 2018, p. 66).

Thứ sáu, phân cấp dân chủ giúp đổi mới tiến trình chính trị dân chủ theo nhiều cách. Quá trình này tạo cơ hội cho người tài ở địa phương, những người trước đây không tham gia vào các công việc công, giờ đây có thể nắm giữ các chức vụ chính trị và đóng góp vào quá trình dân chủ và phát triển. Tiến trình này cũng mang lại nguồn năng lượng mới cho các đảng phái cũ. Mạng lưới các hội đồng dân cử ở cấp thấp hơn cũng cung cấp cho các đảng phái khuôn khổ để mở rộng phạm vi hoạt động của tổ chức. Việc tạo ra một số lượng lớn các vị trí dân cử gần với cấp địa phương giúp giảm bớt sự bất bình tiềm ẩn nguy hiểm của những người tham vọng, những người mà trước khi phân cấp, không thể tìm được một vị trí cho mình trong đời sống chính trị. Tại Karnataka, trước năm 1987, chỉ có 224 chức vụ dân cử có ảnh hưởng thực sự (trong hội đồng bang). Sau khi thành lập các Panchayat ở đó, số vị trí đã tăng lên hơn 50.000 (Manor, 2018, p. 66). Nhiều người dân bình thường trước đây từng thờ ơ hoặc hoài nghi đối với chính quyền - bởi vì các cấu trúc tập trung quá mức mang lại cho họ rất ít ảnh hưởng và lợi ích - đã nhận ra rằng, họ có thể thể hiện mong muốn của mình thông qua các đại diện dân cử. Điều này làm giảm bớt sự thờ ơ và hoài nghi của người dân, đồng thời làm tăng tính chính danh của việc phân cấp chính quyền.

Thứ bảy, cải cách quản trị địa phương Ấn Độ giúp nâng cao sự tham gia của các nhóm yếu thế, đặc biệt là phụ nữ. Nhờ chính sách ưu tiên ghế bắt buộc, phụ nữ Ấn Độ

lần đầu đảm nhiệm vai trò lãnh đạo ở quy mô lớn tại cấp cơ sở. Hiện nay gần một nửa số đại biểu Panchayat là nữ, so với chỉ khoảng 5% trước năm 1993 - một bước tiến vượt bậc về bình đẳng giới trong chính trị (Forum IAS, 2025). Sự hiện diện của phụ nữ và người dân thuộc các đẳng cấp thấp, bộ lạc thiểu số trong hội đồng làng đã thay đổi ưu tiên phát triển theo hướng toàn diện và bao trùm hơn. Nghiên cứu cho thấy, tại các làng có nữ là chủ tịch xã (Sarpanch), ngân sách thường được phân bổ nhiều hơn cho nước sạch, giáo dục và y tế công (Forum IAS, 2025). Như vậy, mô hình quản trị địa phương Ấn Độ đã tạo cơ hội cho nhóm yếu thế vươn lên, đồng thời mang lại những kết quả quản trị tích cực.

Nhìn chung, phân quyền dân chủ giúp nâng cao hình ảnh hệ thống chính trị quốc gia, tăng sức chống chịu của hệ thống và giảm tải cho chính quyền cấp trên (Crook & Manor, 1998). Hệ thống địa phương nông thôn và đô thị bao phủ trên toàn Ấn Độ trở thành một kênh triển khai chính sách quan trọng của chính phủ. Khi chính quyền địa phương vận hành tốt, chính quyền bang và trung ương được san sẻ gánh nặng quản lý, giúp cấp bang và cấp trung ương tập trung hơn vào việc hoạch định tầm nhìn và chiến lược vĩ mô.

4. Những nhược điểm của mô hình quản trị địa phương Ấn Độ

Bên cạnh những ưu điểm như trên, phân quyền dân chủ ở Ấn Độ cũng có những nhược điểm, trong đó có những vấn đề mang tính hệ thống (Jayal, Mehta, 2018, pp. 66-67). Quản trị địa phương ở Ấn Độ vẫn là một quá trình đang tiếp diễn và còn những hạn chế cần khắc phục:

Thứ nhất, quyền lực thực tế của địa phương còn hạn chế. Dù có khuôn khổ hiến pháp nhưng trên thực tế, nhiều bang ở Ấn Độ chưa thực hiện đầy đủ việc trao quyền cho chính quyền địa phương. Hiến pháp nêu 29 lĩnh vực được giao cho các Panchayat nhưng nhiều đề mục như năng lượng tái tạo, giáo dục bổ túc, công nghiệp nhỏ... vẫn chưa được giao cho Panchayat ở một số bang (PRS Legislative Research, 2025). Theo báo cáo của Aarthi Dhar về các thể chế Panchayat năm 2003, chỉ có bang Karnataka là nơi duy nhất trong cả nước trao đầy đủ các quyền hạn đối với 29 lĩnh vực cho Panchayat, sau đó là Kerala với 26 lĩnh vực (Jayal & Mehta, 2018, p. 68). Ngay cả lĩnh vực được giao thì cơ quan cấp bang vẫn thường xuyên can thiệp hoặc giành phần việc quan trọng. Chẳng hạn, luật yêu cầu Hội đồng làng lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương, nhưng hầu hết kế hoạch tổng thể vẫn do quan chức cấp quận/huyện soạn sẵn, các Panchayat chỉ làm theo. Nhiều chương trình nông thôn (y tế, giáo dục, xây đường) do các ban ngành của bang chỉ đạo thông qua bộ máy dọc, Panchayat hầu như đứng ngoài hoặc chỉ tham gia ở khâu danh nghĩa. Vì thế, một số học giả đánh giá phân quyền ở Ấn Độ mang tính hình thức nhiều hơn nội dung (Bose, 2022). Nói cách khác, tuy đã có ‘de jure decentralization’ (phân quyền trên luật) nhưng ‘de facto decentralization’ (phân quyền trong thực hành) vẫn còn khoảng cách lớn (Jayal & Mehta, 2018, p. 68).

Thứ hai, hạn chế về năng lực quản trị. Chính quyền địa phương ở nhiều bang thiếu năng lực tự quản thực sự, một phần do trình độ cán bộ cơ sở còn yếu, nhiều đại biểu Panchayat xuất thân nông dân, ít được đào tạo hành chính, dẫn đến lúng túng trong quản lý ngân sách, kỹ thuật xây dựng... Nhiều Panchayat không tổ chức họp đầy đủ, nhiều đại biểu (đặc biệt là nữ) ít phát biểu hoặc vắng mặt vì thiếu tự tin và kỹ năng (PRS Legislative Research, 2025). Ngoài ra, còn tồn tại hiện tượng “chồng ghế”: cùng một người hoặc một nhóm người giàu có thao túng hội đồng qua các kỳ, hoặc trường hợp nữ đại biểu nhưng mọi quyết định do chồng/cha đứng sau, làm giảm ý nghĩa đại diện thực chất (Forum IAS, 2025).

Thứ ba, thiếu nguồn lực tài chính nghiêm trọng ở cấp cơ sở. Đa số cơ quan chính quyền nông thôn và đô thị địa phương không tự chủ được ngân sách. Nguồn thu địa phương hạn hẹp (thuế nhà đất ở vùng nông thôn hầu như bằng 0, nhiều nơi dân nghèo chính quyền không thu nổi thuế). Các Panchayat phải dựa vào trợ cấp từ Quỹ Phát triển của bang và trung ương. Một số chính quyền bang chậm trễ hoặc không chuyển đủ tiền cho Panchayat, khiến địa phương thiếu kinh phí hoạt động tối thiểu (PRS Legislative Research, 2025).

Thứ tư, hạn chế về nhân lực và quản lý hành chính. Nhiều chính quyền địa phương, đặc biệt ở vùng nghèo, thiếu đội ngũ cán bộ chuyên môn và công chức hỗ trợ. Sự thiếu hụt trầm trọng nhân sự hỗ trợ (thư ký, kỹ sư, kế toán, tin học...) ảnh hưởng đến hoạt động và dịch vụ của các Panchayat. Thực tế, có những xã ở Ấn Độ quản lý hàng chục nghìn dân nhưng văn phòng Panchayat chỉ có một thư ký kiêm thủ quỹ, không có máy tính kết nối mạng khiến việc xử lý thủ tục hành chính rất chậm. Nhiều nơi phải mượn cán bộ từ cấp quận xuống kiêm nhiệm, dẫn đến xung đột trách nhiệm (Bose, 2022). Do thiếu nhân lực và chuyên môn, một số Panchayat bỏ lỡ cơ hội sử dụng ngân sách (Bose, 2022). Ví dụ, quỹ tài trợ từ trung ương yêu cầu làm hồ sơ phức tạp, xã không có người biết làm nên không tiếp cận được. Về phía chính quyền đô thị (municipalities), các thành phố nhỏ cũng khó thu hút nhân lực chất lượng, dẫn tới quản lý đô thị yếu kém (vấn đề rác thải, xây dựng trái phép gia tăng do thiếu thanh tra...). Điều này cho thấy, khung pháp lý tốt nhưng nếu không đầu tư xây dựng năng lực cho cơ sở thì phân quyền khó thành công (Bose, 2022).

Thứ năm, tính cục bộ địa phương và thiếu tầm nhìn tổng thể. Mặt trái của phân quyền là có thể làm trầm trọng bất bình đẳng và chênh lệch vùng miền nếu thiếu cơ chế điều phối hiệu quả (Bose, 2022). Khi trao quyền cho địa phương, những nơi giàu có hoặc lãnh đạo tốt sẽ phát triển nhanh hơn, trong khi nơi nghèo hoặc lãnh đạo kém có thể tụt lại. Ở Ấn Độ, sự khác biệt giữa các bang, thậm chí giữa các huyện trong bang về hiệu quả quản trị địa phương khá lớn. Bên cạnh đó, do đại diện địa phương quan tâm lợi ích khu vực mình, đôi khi dẫn tới tư duy cục bộ. Ví dụ, hội đồng làng không muốn đóng góp tiền cho công trình liên xã vì cho là không có lợi cho làng mình (Bose, 2022). Mặc dù có Ủy ban Quy hoạch huyện và vùng đô thị, nhưng việc phối hợp giữa các địa phương

còn nhiều trở ngại do mâu thuẫn giữa các làng và xung đột ranh giới quy hoạch giữa thành phố và huyện kế cận.

5. Một số gợi ý cho Việt Nam

Đối với quản trị địa phương ở Việt Nam, xuất phát từ đặc điểm của hệ thống chính trị, sự lãnh đạo toàn diện của Đảng là yếu tố quyết định cho hiệu quả của quản trị địa phương. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm về quản trị địa phương ở Ấn Độ, có thể rút ra một số gợi ý sau cho Việt Nam:

(i) Hoàn thiện cơ chế pháp lý về phân quyền, phân cấp để đẩy mạnh dân chủ ở cơ sở

Việt Nam cần xây dựng khung pháp lý rõ ràng về chức năng, quyền hạn của chính quyền địa phương ở từng cấp. Có thể nghiên cứu ban hành một “Danh mục nhiệm vụ” tương tự Phụ lục 11, 12 của Hiến pháp Ấn Độ để quy định lĩnh vực nào giao cho cấp tỉnh, cấp xã quyết định. Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật chuyên ngành vẫn chưa rành mạch, dẫn đến chồng chéo hoặc “khoảng trống trách nhiệm”. Kinh nghiệm Ấn Độ cho thấy, hiến định hóa hoặc luật định chặt chẽ thì địa phương mới có căn cứ bảo vệ quyền tự quản. Việt Nam có thể xem xét sửa đổi Hiến pháp hoặc luật để khẳng định nguyên tắc “việc gì địa phương làm tốt hơn thì để địa phương làm”, chuyển một số nhiệm vụ về cho xã, phường giải quyết thay vì dồn lên tỉnh. Điều này phù hợp với tinh thần “địa phương quyết định và chịu trách nhiệm” được nêu trong luật mới (Văn Toàn, 2025).

Ở Ấn Độ, Panchayat cấp làng trong hệ thống quản trị địa phương là một bộ phận quan trọng trong 3 cấp chính quyền nông thôn, thực hiện hầu hết các nhiệm vụ do bang ủy quyền, có nhiệm vụ cung cấp nhiều dịch vụ quan trọng cho cư dân địa phương, có quyền thu một số loại thuế và các khoản thu khác. Ngược lại, ở Việt Nam, thôn/làng không phải là một đơn vị độc lập trong hệ thống hành chính nhà nước nhưng lại có vị trí rất quan trọng, vì gắn trực tiếp với địa bàn và hoạt động của người dân. Cũng tương tự như Ấn Độ, ở Việt Nam có các trưởng thôn, bản, đại diện cho tiếng nói của nhân dân ở nông thôn, tuy nhiên, bên cạnh được điều chỉnh bằng pháp luật, thì ở cấp thôn, bản ở Việt Nam có sự ảnh hưởng rất lớn của tập quán, luật lệ và truyền thống của làng, hay còn gọi là hương ước. Điều này khiến hương ước, mặc dù không phải là văn bản pháp quy, nhưng có tính ràng buộc lớn. Như vậy, so với Việt Nam, sự phân quyền của Ấn Độ đến chính quyền cấp làng rõ nét hơn. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm này từ Ấn Độ nhằm cải thiện sự hòa nhập thông qua việc tăng cường sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Đây cũng là một quá trình mà nhờ đó, quản trị có thể đến gần hơn với tất cả mọi người dân, mọi tầng lớp trong xã hội trong quá trình phát triển (Bhattacharya, 2024).

(ii) Nâng cao vai trò và hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân địa phương

Hội đồng nhân dân (HĐND) là cơ quan đại diện dân ở địa phương nên cần được trao thêm thực quyền và phương tiện để giám sát Ủy ban nhân dân (UBND) và tham

gia quyết định những vấn đề quan trọng. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm Ấn Độ trong việc thành lập các ủy ban chuyên trách trong HĐND (như ủy ban ngân sách, ủy ban quy hoạch) có quyền thẩm tra độc lập các đề án của UBND trước khi đưa ra nghị quyết. Cơ cấu đại biểu HĐND cần đa dạng hơn, tăng tỷ lệ người ngoài Đảng, phụ nữ, người dân tộc thiểu số, chuyên gia... để phản ánh rộng rãi tiếng nói nhân dân.

Từ trường hợp của Ấn Độ, trong quá trình xây dựng bộ máy cán bộ, quốc gia này có các quy định Hiến định về số lượng ghế trong các Hội đồng địa phương phân theo giới tính, tôn giáo và đẳng cấp. Nghĩa là Ấn Độ có tính đến sự đa dạng và phức tạp về xã hội, văn hóa để xây dựng một bộ máy cán bộ gần dân. Tương tự như vậy, đối với Việt Nam, cần xây dựng được cơ cấu đội ngũ cán bộ hợp lý đại diện trong hệ thống chính quyền địa phương. Theo đó, với đặc điểm là chính quyền cấp cơ sở gần dân, sát dân nhất, cán bộ cần được lựa chọn dựa trên các tiêu chí chuẩn hóa phù hợp với đặc điểm văn hóa, xã hội, dân tộc và trình độ phát triển của địa phương đó. Trong đó, khác với chính quyền trung ương, ở chính quyền địa phương, tiêu chuẩn của cán bộ ngoài yêu cầu về năng lực tổ chức thì tiêu chuẩn về khả năng vận động người dân rất quan trọng. Bên cạnh đó, trong quá trình phân công nhiệm vụ công tác, cần hiểu rõ đặc điểm và yêu cầu cụ thể của cơ sở để có sự tuyển chọn, bố trí cán bộ, còn cán bộ được bố trí làm việc phải hiểu rõ đặc điểm yêu cầu cụ thể của cơ sở, vì cơ sở là nơi trực tiếp đưa đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước vào thực tiễn.

(iii) Thúc đẩy dân chủ trực tiếp và sự tham gia của người dân ở cơ sở

Kinh nghiệm của Ấn Độ cho thấy, quốc gia này rất coi trọng quyền tham gia vào quá trình ra quyết định nhằm cải thiện điều kiện sống của người dân. Do đó, điều quan trọng nhất là phải xây dựng được một nền dân chủ mà người dân được tham gia vào quá trình phát triển tối đa có thể, song song với quyền được thụ hưởng lợi ích của sự phát triển. Việc củng cố nền dân chủ cơ sở có thể là một cách quan trọng để nâng cao tiềm năng tham gia của người dân, từ đó tạo điều kiện cho sự phát triển toàn diện. Theo đó, sự phân cấp và cách thức vận hành của quản trị địa phương ở Ấn Độ đã tạo cơ hội cho người dân ở cấp địa phương tham gia vào quá trình ra quyết định. Để đảm bảo sự tham gia mạnh mẽ của người dân vào chính quyền địa phương, người dân cần hiểu rõ tầm quan trọng của sự tham gia và mong muốn thực hiện quyền tham gia của mình vào các vấn đề chính trị địa phương. Do đó, các cơ quan địa phương không nên chỉ được xem là những công cụ hành chính đơn thuần của chính quyền mà còn là diễn đàn để người dân và các địa phương thực hiện quyền tự chủ và tự quyết.

Việt Nam đã có Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở 2022 nhưng vẫn nên tham khảo mô hình Gram Sabha (hội nghị toàn thể cử tri ở làng/xã) của Ấn Độ - tổ chức các hội nghị toàn thể cử tri ở làng/xã định kỳ, có thể 6 tháng một lần, để bàn về kế hoạch phát triển, ngân sách xã. Luật dân chủ ở cơ sở đã quy định những việc phải lấy ý kiến nhân dân (dự án, công trình ở thôn, bầu trưởng thôn...). Trong việc phát huy vai trò các tổ chức đoàn thể và xã hội trong giám sát, Việt Nam có Mặt trận Tổ quốc và hội đoàn, cần trao thêm

quyền cho các tổ chức này giám sát ngân sách, công trình tại địa phương, kiến nghị bãi nhiệm cán bộ nếu phát hiện vi phạm. Các thông tin về quy hoạch, thu chi ngân sách, dự án đầu tư... cần được công khai minh bạch trên cổng thông tin điện tử xã/phường để dân biết, dân giám sát. Kinh nghiệm Ấn Độ cho thấy, về lâu dài, một nền quản trị địa phương tốt phải dựa trên sự đồng thuận và tham gia tích cực của cộng đồng (Bose, 2022).

(iv) Tăng cường nguồn lực tài chính cho địa phương

Việt Nam có thể xem xét thiết lập cơ chế tương tự Ủy ban Tài chính bang của Ấn Độ. Ví dụ, thành lập hội đồng phân bổ ngân sách địa phương (thuộc quốc hội hoặc chính phủ) gồm các chuyên gia và đại diện địa phương để đề xuất định kỳ về tỷ lệ % nguồn thu, tiêu chí cấp ngân sách cho xã/phường. Để đảm bảo nguồn thu ổn định, lâu dài cho cấp cơ sở thực hiện nhiệm vụ, có thể luật hóa tỷ lệ tối thiểu chi ngân sách nhà nước phải dành cho cấp xã. Đồng thời, khuyến khích địa phương nâng cao tự chủ tài chính: cho phép xã, phường được giữ lại phần lớn các khoản thu trên địa bàn (thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, phí dịch vụ...) tạo động lực nuôi dưỡng nguồn thu. Mặt khác, cần đào tạo kỹ năng quản lý ngân sách cho cán bộ xã/phường, tránh tình trạng yếu kém năng lực làm chậm giải ngân (như kinh nghiệm Ấn Độ, có nơi không tiêu hết tiền vì cán bộ địa phương thiếu năng lực lập dự án) (Bose, 2022).

(v) Coi trọng phát triển năng lực cán bộ

Việt Nam cần đầu tư nhiều hơn vào đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cơ sở về kiến thức quản lý, pháp luật, kỹ năng dân vận, ứng dụng công nghệ... Như kinh nghiệm Ấn Độ, nơi trung ương từng có Chương trình Rajiv Gandhi Panchayat Sashaktikaran để huấn luyện hàng loạt viên chức cấp làng (PRS Legislative Research, 2025), Việt Nam có thể xây dựng Chương trình nâng cao năng lực cán bộ HĐND & UBND cấp xã giai đoạn 2025 - 2030. Song song với đó, cần có cải cách chế độ công vụ ở xã: có lộ trình tuyển dụng nhân tài về làm việc tại cơ sở, tăng thù lao cho chức danh trưởng thôn, tổ trưởng dân phố để thu hút người có năng lực. Đặc biệt, cần bổ sung nhân lực có trình độ cho xã, phường mới mở rộng hoặc sáp nhập, tránh tình trạng một cán bộ “ôm” quá nhiều việc dẫn đến quá tải, dân bức xúc. Kinh nghiệm Ấn Độ cho thấy, việc thiếu nhân lực (không có kỹ sư, kế toán) làm trì trệ hoạt động của các Panchayat (Bose, 2022).

(vi) Tăng cường hợp tác, học hỏi lẫn nhau giữa các địa phương và quốc tế

Từ sáng kiến “thành phố kết nghĩa” và “liên minh Panchayat” để các địa phương cùng trao đổi kinh nghiệm của Ấn Độ, Việt Nam có thể thúc đẩy phong trào “cụm đô thị, cụm xã” học tập mô hình quản lý của nhau. Ví dụ, mô hình “một cửa điện tử” của Đà Nẵng đã lan ra cả nước. Bên cạnh đó, Việt Nam và Ấn Độ có thể hợp tác trao đổi kinh nghiệm quản trị địa phương trong khuôn khổ hợp tác Nam - Nam. Các chuyên thăm của cán bộ Việt Nam đến hội đồng làng Ấn Độ, hay hội thảo giữa đại biểu HĐND Việt Nam với đại biểu Panchayat Ấn Độ, sẽ giúp hiểu rõ hơn thực tiễn mỗi nước. Có thể thông qua kênh Bộ Nội vụ, Bộ Panchayat Raj hoặc các tổ chức quốc tế để kết nối với

mục tiêu là học hỏi những sáng kiến hiệu quả (như Ấn Độ có e-Panchayat, Smart City Mission, Việt Nam có Nông thôn mới, Đề án 06 về dữ liệu dân cư...), đồng thời tránh vấp phải những vấn đề mà nước kia gặp phải.

(vii) Chuyển đổi số gắn liền với tăng cường đầu tư hạ tầng cơ sở và kỹ năng số cho chính quyền địa phương

Trong bối cảnh Việt Nam đang triển khai chính quyền số, mô hình chính quyền địa phương hai cấp, Việt Nam có thể tham khảo Ấn Độ về cách thức triển khai linh hoạt, chú trọng đến tính đa dạng địa phương, hỗ trợ đa ngôn ngữ, tăng cường đầu tư hạ tầng cơ sở, cũng như coi trọng việc đào tạo và bồi dưỡng kỹ năng số cho cán bộ cấp xã, nhằm từng bước số hóa quá trình xử lý thủ tục hành chính công ở cấp cơ sở. Ngoài ra, cần đẩy mạnh chuyển đổi số ở địa phương: trang bị máy tính, kết nối mạng đến tất cả xã, đào tạo kỹ năng sử dụng các phần mềm quản lý cho cán bộ. Có thể áp dụng các ứng dụng như hệ thống e-Panchayat của Ấn Độ - nơi hơn 200.000 Gram Panchayat đã có cổng thông tin điện tử, cập nhật minh bạch ngân sách vào hoạt động (Ministry of Panchayati Raj, 2023).

Chương trình e-GramSwaraj ở Ấn Độ, ra đời từ năm 2020 và được Bộ Panchayati Raj (Bộ Chính quyền Cơ sở) đẩy mạnh những năm gần đây, đã trở thành nền tảng số cốt lõi cho quản lý hành chính cấp Gram Panchayat (Hội đồng làng/xã). Hệ thống này cho phép các Panchayat xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (Gram Panchayat Development Plan - GPDP), báo cáo tiến độ thực hiện, quản lý ngân sách và giải ngân trực tuyến. Nhờ đó, các hoạt động vốn trước đây thủ công, rườm rà nay được công khai, minh bạch và dễ theo dõi. Báo cáo tóm tắt năm tài chính 2024 - 2025 của e-GramSwaraj cho thấy hầu hết Gram Panchayat trên toàn quốc đã áp dụng ít nhất một module của hệ thống, từ báo cáo kế hoạch phát triển đến quản lý chi tiêu (Ministry of Panchayati Raj, 2023).

Ấn Độ và Việt Nam đều là quốc gia đang phát triển, có sự đa dạng về trình độ dân cư, thậm chí nhiều cán bộ cấp phường/xã còn thiếu kỹ năng công nghệ thông tin. Trong bối cảnh chính phủ đẩy mạnh triển khai quản trị số đối với chính quyền hai cấp, Việt Nam cần coi trọng vấn đề tăng cường kiến thức, kỹ năng kết nối Internet ở vùng núi, vùng sâu còn yếu; tăng ngân sách để duy trì, bảo trì phần mềm, thiết bị hành chính công. Hơn nữa, khi có nhiều chương trình số hóa cùng tồn tại ở các cấp, việc đồng bộ và tích hợp dữ liệu trở thành thách thức lớn, dễ dẫn đến chồng chéo, kém hiệu quả. Do đó, Việt Nam có thể phát triển mô hình số hóa “tập trung, đồng bộ, toàn diện” dựa trên hạ tầng tốt nhằm nhanh chóng bao phủ toàn bộ dịch vụ công bằng nền tảng số, xây dựng hạ tầng kỹ thuật và chuẩn dữ liệu liên thông giữa các cấp (Tạp chí Tổ chức Nhà nước và Lao động, 2025).

5. Kết luận

Tóm lại, mô hình quản trị địa phương ở Ấn Độ có những ưu điểm trong việc tạo dựng nền móng dân chủ cơ sở rộng khắp, tăng cường tính đại diện và huy động được sự

tham gia của người dân vào quản lý địa phương. Đây là một kết quả quan trọng, góp phần giữ vững nền dân chủ Ấn Độ và phát triển kinh tế xã hội đất nước trong hơn 7 thập kỷ sau độc lập. Tuy nhiên, hệ thống này chưa phát huy hết tiềm năng do những hạn chế về phân quyền thực chất, kinh phí hạn hẹp, nguồn lực và năng lực của cán bộ (Jayal & Mehta, 2018, pp. 68-70).

Mô hình quản trị địa phương Ấn Độ cung cấp nhiều bài học quý cho Việt Nam, đặc biệt về thúc đẩy dân chủ cơ sở, đảm bảo đại diện cho các tầng lớp nhân dân và phân cấp nguồn lực. Để đạt được mục tiêu quản trị địa phương hiệu lực, hiệu quả, cũng giống như Ấn Độ, Việt Nam cần chú ý: coi trọng việc phân bổ quyền hạn và chức năng giữa chính quyền trung ương và địa phương; đề cao vai trò của các cấp chính quyền địa phương; tăng quy mô các nguồn lực được phân bổ cho chính quyền địa phương thông qua nguồn thu riêng và ngân sách quốc gia; đề cao vai trò đại diện địa phương của HĐND cấp xã, phường; xây dựng hệ thống kiểm tra và cân bằng, theo đó các đại diện của HĐND cấp địa phương được bầu phải chịu trách nhiệm giải trình, trước cộng đồng cũng như các cấp chính quyền cao hơn. Để vận dụng, Việt Nam cần điều chỉnh phù hợp với thể chế của mình, chú trọng tăng cường pháp luật về phân quyền, trao quyền thực chất cho người dân tham gia quản lý, và nâng cao năng lực tự quản của chính quyền cơ sở. Mục tiêu cuối cùng là xây dựng một nền quản trị địa phương hiện đại, minh bạch, hiệu quả, “gần dân, sát dân, phục vụ nhân dân tốt hơn” trong quá trình phát triển đất nước (Nhân Dân, 2025).

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. Báo điện tử Chính phủ. (2025). *Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương*. <https://baochinhphu.vn/day-manh-phan-quyen-phan-cap-tao-su-chu-dong-cho-chinh-quyen-dia-phuong-10225021215361719.htm>. Ngày truy cập 25/10/2025.
2. Bhattacharya, M. (2024), Local Governance In India: Contextualizing Development Through Inclusion And Participation. *International Journal of Creative Reserch Thought*, Vol 12, issue 4, pp. 1-6.
3. Bose, A. (2022). *Panchayati Raj Institutions - Thirty years after the 73rd 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 15/09/2025.

4. Crook, R. and J. Manor (1998). *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge University Press.
5. Forum IAS (2025). *Women Representatives in PRIs: Significance and Challenges*. <https://forumias.com/blog/women-representatives-in-panchayati-raj-institutions-significance-and-challenges-explained-pointwise/>. Ngày truy cập 25/10/2025.
6. Jayal, N.G., & Mehta, P. B. (2018). *The Oxford Companion to Politics in India*, Oxford University Press.
7. Lê Thị Hằng Nga (2021). *Hệ thống Chính trị nước Cộng hòa Ấn Độ*. Nxb. Khoa học xã hội.
8. Lê Thị Hằng Nga (2025). Đặc điểm của mô hình quản trị địa phương ở Ấn Độ sau Tu chính Hiến pháp 1992. *Tạp chí Nghiên cứu Á Phi*, số 5(5) tháng 11-2025.
9. Manor, J. (2018). “Local Governance”, in Niraja Gopal Jayal & Pratap Bhanu Mehta (edited). *The Oxford Companion to Politics in India*. Oxford University Press (2018), p. 66.
10. Ministry of Panchayati Raj (2023). *Year End Review 2023*. <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1991702>. Ngày truy cập 23/10/2025.
11. Nhân Dân (2025). *Chính thức xác lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp thống nhất trong cả nước*. <https://nhandan.vn/chinh-thuc-xac-lap-mo-hinh-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-thong-nhat-trong-ca-nuoc-post887165.html>. Ngày truy cập 25/10/2025.
12. PRS Legislative Research (2018). *Improvement in the functioning of Panchayats*. <https://prsindia.org/policy/report-summaries/improvement-in-the-functioning-of-panchayats>. Ngày truy cập 25/10/2025.
13. Tạp chí Tổ chức Nhà nước và Lao động (2025). *Chuyển đổi số trong quản trị chính quyền địa phương: Nhìn từ kinh nghiệm quốc tế*. <https://tcnld.vn/news/detail/69531/Chuyen-doi-so-trong-quan-tri-chinh-quyen-dia-phuong-Nhin-tu-kinh-nghiem-quoc-te.html>. Ngày truy cập 23/10/2025.
14. Văn Toàn (2025). Chính thức xác lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp thống nhất trong cả nước. *Nhân Dân*, số ngày 16/06/2025. <https://nhandan.vn/chinh-thuc-xac-lap-mo-hinh-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-thong-nhat-trong-ca-nuoc-post887165.html>. Ngày truy cập 23/10/2025.