

KINH NGHIỆM QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI - NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP

NGUYỄN HẢI HOÀNG ĐỨC (*)

Tóm tắt: Quản trị địa phương là quá trình tổ chức và điều hành các hoạt động của chính quyền địa phương nhằm thực hiện hiệu quả chức năng quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm công khai, minh bạch, thuận tiện cho người dân và doanh nghiệp. Bài viết làm rõ kinh nghiệm quản trị địa phương ở một số quốc gia tiêu biểu trên thế giới; nhận diện những hạn chế trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và đề xuất một số giải pháp có thể tham khảo trong vận hành chính quyền địa phương 02 cấp ở Việt Nam.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; kinh nghiệm quốc tế; quản trị địa phương.

Abstract: Local governance is the process of organizing and managing the activities of local authorities in order to effectively perform state management functions, deliver public services, promote socio-economic development and ensure transparency, openness and convenience for citizens and businesses. The article clarifies local governance experience in several representative countries worldwide, identifies limitations in the organization and operation of local governments and proposes a number of solutions that may be referenced in operating the two-tier local government model in Vietnam.

Keywords: Two-tier local government model; international experience; local governance.

Ngày nhận bài: 08/11/2025 Ngày biên tập: 09/12/2025 Ngày duyệt đăng: 19/12/2025

1. Kinh nghiệm quản trị địa phương ở một số quốc gia tiêu biểu trên thế giới

1.1. Mô hình quản trị địa phương của Nhật Bản

Nhật Bản là một trong những quốc gia có mô hình quản trị địa phương (QTĐP) theo hệ thống 02 cấp độc lập về hành chính, bao gồm cấp tỉnh (đô, đạo, phủ, huyện) và cấp cơ sở (thành phố, thị trấn, làng). Cả 02 cấp đều có chính quyền và nghị viện riêng, do người dân bầu cử trực tiếp, theo cơ chế đại diện kép, trong quá trình vận hành QTĐP, giữa trung ương và địa phương không có sự tách rời nhau, có quan hệ bình đẳng và hợp tác. Việc duy trì và hoạt

động của mô hình này giúp cho CQĐP mỗi cấp tự chủ và cân bằng về quyền lực, tránh sự chồng chéo, trùng lặp trong quá trình hoạt động. Quản trị địa phương ở Nhật Bản được xây dựng trên nguyên tắc “tự chủ địa phương” được quy định trong Hiến pháp, vì vậy, CQĐP có quyền tự quyết các vấn đề, lĩnh vực hoạt động trong phạm vi luật định. Trung ương phân quyền mạnh cho địa phương, đặc biệt là trong lĩnh vực giáo dục, phúc lợi xã hội, y tế và quy hoạch... Mọi quyết định của chính quyền cấp cơ sở đều phải dựa trên Hiến pháp và pháp luật, đặc biệt là Luật Địa phương tự trị của Nhật Bản được xây dựng từ rất sớm và cấp cơ sở được quyền quyết định những nội dung trọng yếu của địa phương dựa trên sự đồng thuận của người dân mà không cần xin ý kiến của Trung ương.

(*) Khoa Nhà nước và pháp luật, Trường Chính trị tỉnh Ninh Bình

1.2. Mô hình quản trị địa phương của Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là nhà nước liên bang gồm 50 bang và một khu liên bang, trong đó có 48 tiểu bang lục địa. Theo luật pháp của Hoa Kỳ: “Các tiểu bang được xem là một quốc gia (thực thể có chủ quyền). Quyền lực của các tiểu bang do người dân trong bang giao phó thông qua bầu cử trực tiếp. Do đó, tổ chức hành chính địa phương được quy định bởi luật pháp của từng tiểu bang và do sự khác biệt trong luật pháp của các tiểu bang nên tổ chức hành chính địa phương của Hoa Kỳ rất phức tạp và đa dạng”⁽¹⁾.

Chính quyền địa phương của Hoa Kỳ được chia thành các cấp như tiểu bang, dưới tiểu bang có hạt, dưới hạt có thành phố. Tất cả hệ thống QTĐP ở Hoa Kỳ đều phải tuân thủ nghiêm ngặt Hiến pháp và Tòa án; được thực hiện theo cơ chế rất rõ ràng, Hội đồng thành phố và thị trưởng có quyền độc lập. Ở những khu vực, địa bàn số lượng dân cư không đủ theo quy định thì không thành lập chính quyền thành phố mà chỉ thành lập chính quyền thị xã, thị trấn hay chính quyền xã. Chính quyền địa phương ở các bang có toàn quyền quyết định các vấn đề mà không cần đến sự hỗ trợ, giúp đỡ của chính quyền liên bang. Người đứng đầu các tiểu bang, hạt, thành phố, thị xã chịu trách nhiệm chủ yếu trước người dân khi đưa ra những quyết định của mình; người dân có quyền bãi miễn, thay thế, yêu cầu từ chức đối với người đứng đầu nếu không hoàn thành nhiệm vụ, không chăm lo tốt nhất đời sống của người dân, không tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, không thực hiện đúng cam kết trước cử tri khi nhậm chức...

Công nghệ số được áp dụng mạnh trong QTĐP, bao gồm chính quyền điện tử, dữ liệu mở để có thể tương tác trực tuyến với người dân. Hệ thống QTĐP các cấp ở Hoa Kỳ rất coi trọng vấn đề tự chủ về tài chính và có tính pháp lý rõ ràng, công khai, minh bạch hóa thông tin đến người dân; tăng cường ứng dụng mạnh mẽ công nghệ trong quản trị ở tất cả các cấp, đặc biệt cấp địa phương để kết nối giữa người dân với chính quyền một cách thường xuyên, chủ động ở mọi lúc, mọi nơi. Để giải quyết công việc, thủ tục hành chính,

người dân không nhất thiết phải đến trụ sở cơ quan nhà nước mà thông qua ứng dụng công nghệ để thực hiện.

1.3. Mô hình quản trị địa phương của Cộng hòa Pháp

Cộng hòa Pháp là quốc gia đơn nhất, nhưng lại có sự phân cấp, phân quyền khá mạnh, mô hình QTĐP của Pháp hoạt động dựa trên nguyên tắc phân quyền và tự quản, bao gồm các đơn vị hành chính cấp vùng, tỉnh và xã. Mỗi đơn vị có hội đồng dân cử tự quản và đại diện của chính quyền trung ương để bảo đảm sự kiểm soát chặt chẽ, thống nhất và tuân thủ pháp luật. Mô hình này có 02 cấp quản lý, cấp địa phương (Hội đồng dân cử) và cấp trung ương (đại diện nhà nước) cùng chịu trách nhiệm về các vấn đề địa phương, như cơ sở hạ tầng và dịch vụ công. Chính quyền cấp vùng là CQĐP cấp cao nhất của Cộng hòa Pháp, quản lý bởi một Hội đồng vùng được bầu cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu với nhiệm kỳ 6 năm. Số lượng thành viên Hội đồng mỗi vùng khác nhau, tùy thuộc vào số lượng dân số. Hội đồng vùng của Cộng hòa Pháp có nhiệm vụ, quyền hạn quản lý những vấn đề về giao thông, quy hoạch lãnh thổ, môi trường, quản lý các trường học, phát triển kinh tế.

Hội đồng vùng ban hành các nghị quyết để điều chỉnh những công việc, nhiệm vụ của chính quyền vùng cho hợp lý với đặc điểm tình hình, yêu cầu, nhiệm vụ đòi hỏi. Hội đồng vùng có thể đưa ra những đề xuất, sáng kiến về các mục tiêu, chương trình phát triển kinh tế - xã hội có lợi cho người dân và doanh nghiệp. Trước khi ban hành, Hội đồng vùng tổ chức họp thống nhất nội dung, phương án có liên quan đến các vấn đề của chính quyền vùng. Ở Pháp không tồn tại thứ bậc hành chính giữa các cấp CQĐP, cụ thể là Điều 2 Luật 83-3 ngày 07/01/1983 quy định: “Việc phân chia quyền lực giữa các xã, tỉnh, vùng không cho phép một trong các cộng đồng này thiết lập hoặc thực hiện quyền giám hộ, dưới bất kỳ hình thức nào, đối với một cộng đồng khác”⁽²⁾. Vì vậy, mối quan hệ giữa CQĐP ở Pháp nói chung, chính quyền cấp vùng nói riêng với chính quyền trung ương được xác lập trên hai nguyên tắc, đó là sự quản lý

tự do của CQĐP, có giá trị hiến định và sự phân quyền hạn giữa nhà nước trung ương và CQĐP được thiết lập bởi Luật phân quyền. Cơ quan dân cử địa phương không phải chịu sự quản lý của trung ương mà chỉ thực thi các quyền hạn mà pháp luật đã trao cho cộng đồng của họ.

Chính quyền địa phương của Pháp có thẩm quyền độc lập, có những nguồn lực để thực hiện thẩm quyền đó; chính quyền trung ương không can thiệp vào việc thực hiện các thẩm quyền tự quản của địa phương. Ngân sách của địa phương hoàn toàn khác so với ngân sách của trung ương. Điều 72-2 Hiến pháp quy định các đơn vị hành chính lãnh thổ được tự do tạo ra các nguồn thu ngân sách trong điều kiện quy định bởi luật. Các đơn vị hành chính lãnh thổ có thể nhận được tất cả hoặc một phần số tiền thu được từ sự đánh thuế các loại⁽³⁾. Về cơ chế giám sát, cấp trung ương giám sát CQĐP thông qua đại diện của Nhà nước đặt tại các đơn vị hành chính lãnh thổ.

1.4. Mô hình quản trị địa phương của Singapore

Singapore thực hiện mô hình QTĐP không có nhiều cấp, nhưng có các hội đồng thị dân để người dân tham gia trực tiếp vào quản lý khu dân cư, đó là mô hình quản trị hiệu quả, tinh gọn với chính phủ điện tử phát triển mạnh mẽ, sâu rộng, trong đó đặc biệt chú trọng đến hiệu quả quản lý, dịch vụ công và phòng, chống tham nhũng. Các thành viên Chính phủ là những lãnh đạo cấp cao trong sạch, cam kết tuyệt đối không tham nhũng, không có bất kỳ ngoại lệ nào; thực hiện chính sách không khoan nhượng trong đấu tranh chống tham nhũng. Chính phủ rất coi trọng việc giáo dục, đào tạo và trọng dụng nhân tài, tất cả trẻ em đều được hưởng một nền giáo dục tốt. Không có rào cản đối với sự thăng tiến của công chức nếu họ thực sự có khả năng, năng lực và làm việc hiệu quả. Chính phủ có nhiều chính sách ưu đãi, hỗ trợ đối với công chức cống hiến tài năng, trí tuệ cho sự phát triển của đất nước; xây dựng hệ thống luật pháp rất mạnh mẽ, quyết liệt để bảo đảm tính tối thượng của pháp luật, xử lý nghiêm mọi hành vi không chấp hành pháp luật, dù là nhỏ nhất như xả rác trên đường phố.

2. Những gợi mở đối với Việt Nam trong vận hành chính quyền địa phương 02 cấp hiện nay

Từ những kinh nghiệm nêu trên, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của CQĐP 02 cấp hiện nay, cần tập trung thực hiện một số nội dung cơ bản sau:

Một là, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho CQĐP trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ.

Chính phủ cần quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn và nguồn lực cho địa phương trong quá trình thực thi công vụ; giảm sự chồng chéo giữa trung ương và địa phương, phân định rõ ràng, minh bạch công việc, nhiệm vụ nào thuộc thẩm quyền của trung ương và địa phương. Địa phương được tự chủ về tài chính, cân đối các khoản thu, chi hợp lý, phù hợp với tình hình thực tiễn theo quy định của pháp luật; chủ động khai thác các nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội, thu hút các nguồn lực bên trong và bên ngoài. Trung ương trao quyền mạnh cho địa phương tự quyết định các lĩnh vực, hoạt động thuộc về tiềm năng, thế mạnh để khai thác, sử dụng hiệu quả. Chính quyền địa phương tự chủ và quyết định mọi vấn đề thuộc về thẩm quyền, chức trách, nhiệm vụ được giao, như chi ngân sách thực hiện một chương trình, dự án giao thông, trường học, nhà ở xã hội...

Cần xác định rõ trách nhiệm giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, bảo đảm trung ương tăng cường quản lý vĩ mô, giữ vai trò kiến tạo, phát triển, trao quyền tự quyết, chủ động nhiều hơn cho các cấp CQĐP. Bổ sung, sửa đổi thể chế để xác lập tư duy bình đẳng giữa trung ương và địa phương. Địa phương có quyền kiến nghị trung ương có cơ chế, giải pháp tháo gỡ để địa phương phát triển bên cạnh việc chấp hành chỉ đạo của trung ương. Những kiến nghị, đề xuất của địa phương phải được trung ương xem xét một cách nghiêm túc, nhanh chóng, có trách nhiệm và phải trả lời dứt khoát, đúng thời gian quy định, rõ ràng.

Hai là, nâng cao năng lực lãnh đạo và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức trong vận hành mô hình CQĐP 02 cấp.

Nâng cao năng lực lãnh đạo và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức trong vận hành

mô hình CQĐP 02 cấp là vấn đề cấp bách hiện nay. Trong quá trình sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy CQĐP 02 cấp cần tham khảo, học hỏi kinh nghiệm, cách thức, phương pháp lựa chọn người tài, đúc vào làm việc trong hệ thống chính trị, bố trí cán bộ là người tâm huyết, trách nhiệm, cam kết không tham nhũng của Nhật Bản, Singapore. Cán bộ lãnh đạo ở các địa phương phải thật sự tiêu biểu, vượt trội về năng lực, trình độ, phẩm chất đạo đức, lối sống, có uy tín cao; am hiểu địa phương, có tầm nhìn, tư duy chiến lược, đưa ra được những dự báo, xu hướng phát triển của địa phương để lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành mọi công việc một cách tốt nhất. Lãnh đạo các địa phương cần sâu sát cơ sở, bám nắm mọi hoạt động; thấy được những tiềm năng, thế mạnh của địa phương; phát huy dân chủ, trí tuệ của các tầng lớp nhân dân để thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, tạo ra những đột phá mới trong từng lĩnh vực, hoạt động cụ thể. Biết phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị, của khối đại đoàn kết toàn dân tộc vượt qua khó khăn, thách thức, từng bước vận hành mô hình CQĐP 02 cấp một cách thuận lợi nhất, đem lại những phúc lợi xã hội cho người dân, doanh nghiệp. Đặc biệt, lãnh đạo chủ chốt của địa phương phải luôn đặt lợi ích của tập thể, của Đảng lên trên lợi ích cá nhân, vượt qua cám dỗ của mặt trái nền kinh tế thị trường, không sa vào chủ nghĩa cá nhân, lợi ích nhóm, cục bộ; là hạt nhân đoàn kết nội bộ và trong toàn cơ quan, đơn vị. Mặt khác, vấn đề nêu gương của người đứng đầu, trọng dụng thực tài, bố trí đúng người, đúng việc, đúng lúc phải được thực hiện nghiêm túc.

Ba là, đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử, dữ liệu mở và tăng cường vai trò giám sát, phản biện xã hội của người dân trong vận hành CQĐP 02 cấp.

Để CQĐP 02 cấp hoạt động hiệu lực, hiệu quả, cần sử dụng công nghệ thông tin để minh bạch hóa, tạo kênh tương tác giữa người dân, doanh nghiệp và chính quyền. Mọi thông tin, mọi hoạt động của CQĐP cần công khai, minh bạch trên cổng/trang thông tin điện tử; đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước có liên quan đến người dân, doanh nghiệp cần được tuyên truyền, phổ biến rộng rãi trong

Nhân dân; người dân được tiếp cận, sử dụng hiệu quả các dịch vụ công để theo dõi, khai thác và đánh giá mức độ triển khai thực hiện công việc của CQĐP các cấp. Thực hiện tốt cơ chế giám sát, phản biện xã hội của người dân, doanh nghiệp đối với hoạt động của cán bộ, công chức, nhất là người đứng đầu. Thực hiện tốt cơ chế “dân biết, dân bàn, dân kiểm tra”; tham khảo các mô hình hội đồng của Hoa Kỳ và Cộng hòa Pháp trong trưng cầu ý dân, lấy ý kiến của người dân về chủ trương, biện pháp thực hiện các công trình, dự án. Người dân đánh giá năng lực, uy tín của chính quyền thông qua những phúc lợi xã hội thực tế, cuộc sống của người dân có được cải thiện, nâng lên không; khả năng phản ứng, giải quyết các tình huống nảy sinh thực tiễn. Khi cán bộ địa phương không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ, người dân có quyền kiến nghị thay thế cán bộ khác do chính người dân đề cử. Mô hình này đã được các nước Nhật Bản, Hoa Kỳ thực hiện rất tốt khi trao quyền cho người đứng đầu các hạt, thị trấn.

Kinh nghiệm quốc tế về QTĐP ở một số quốc gia tiêu biểu cho thấy phân cấp, phân quyền mạnh, minh bạch, công khai và lấy người dân làm trung tâm là yếu tố quyết định trong QTĐP hiệu quả, giúp các quốc gia đó ngày càng phát triển. Vì vậy, trong quá trình vận hành mô hình CQĐP 02 cấp hiện nay, Việt Nam có thể tham khảo, học hỏi để xây dựng hệ thống chính quyền 03 cấp, nhất là CQĐP 02 cấp tự chủ, hiện đại, liêm chính và phục vụ nhân dân - hướng tới một nền hành chính chuyên nghiệp và phát triển bền vững, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc./

Ghi chú:

(1) Điều 4, Khoản 4, Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa Kỳ và chú thích.

(2) Vũ Thư (chủ biên), *Tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương*, Nxb Khoa học xã hội, H.2019, tr.192.

(3) Nguyễn Hoàng Anh, *Tổ chức đơn vị hành chính ở Cộng hòa Pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 19 (395).