



Original Article

Decentralisation in State Management in Vietnam

Vo Cong Khoi*

*Institute of Politics in Region III, 215 Nguyen Cong Tru, An Hai Bac,
Son Tra, Da Nang, Vietnam*

Received 26 February 2021

Revised 11 September 2021; Accepted 21 September 2021

Abstract: Decentralisation has become a crucial policy of public sector reforms in many countries. In Vietnam, decentralisation started as a part of the national innovation programme (Doi moi) since 1991 in order to grant powers to local government. Studies on decentralisation in Vietnam has significantly increased over the last years. However, there is still a lack of consensus on nature, characteristics, implications and outcomes of decentralisation. Through an integrated approach, this paper presents a concept of decentralisation, and its dimensions and degrees within the particular context of Vietnam. This study also provides a primary comparison between decentralisation and some related terms, such as division of powers, allocation of functions. Next, the paper presents an overview of the process of decentralisation in Vietnam during the past years. After that, this research proposes some key solutions in order to ensure decentralisation in the context of Vietnam in the future.

Keywords: Decentralisation, public administrative reform, local government, Vietnam.

* Corresponding author.

E-mail address: voconghoi.nnpl@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4345>

Phi tập trung trong quản lí nhà nước ở Việt Nam

Võ Công Khôi*

*Học viện Chính trị khu vực III, 215 Nguyễn Công Trứ, An Hải Bắc,
Sơn Trà, Đà Nẵng, Việt Nam*

Nhận ngày 26 tháng 2 năm 2021

Chỉnh sửa ngày 11 tháng 9 năm 2021; Chấp nhận đăng ngày 21 tháng 9 năm 2021

Tóm tắt: Phi tập trung đã trở thành chính sách quan trọng trong cải cách khu vực công ở các quốc gia trên thế giới. Ở Việt Nam, phi tập trung được triển khai như là một phần quan trọng của công cuộc Đổi mới đất nước từ năm 1991 [1] nhằm từng bước trao quyền cho chính quyền địa phương. Các nghiên cứu về phi tập trung và mối quan hệ giữa trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam ngày càng phong phú, đa dạng với nhiều phương pháp và góc độ tiếp cận. Tuy nhiên, chưa có sự thống nhất trong quan niệm về bản chất, nội dung, ý nghĩa và hệ quả của chính sách phi tập trung. Bằng cách tiếp cận tích hợp, bài viết trình bày khái niệm và các hình thức phi tập trung trong bối cảnh đặc thù của Việt Nam. Đồng thời, nghiên cứu cũng đã bước đầu làm rõ mối liên hệ giữa phi tập trung hoá với phân cấp, phân quyền. Thông qua giới thiệu tóm lược quá trình thực hiện phi tập trung, bài viết đánh giá khái quát việc triển khai chính sách này trên thực tế và đề xuất một số giải pháp góp phần đảm bảo phi tập trung ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Phi tập trung, cải cách hành chính, chính quyền địa phương, Việt Nam.

1. Quan niệm về phi tập trung

Trong hơn ba thập kỷ qua, phi tập trung (decentralisation) đã trở thành chính sách quan trọng nhằm tái cơ cấu hệ thống chính quyền ở nhiều quốc gia trên thế giới. Mục đích của phi tập trung là tương đối khác nhau giữa các quốc gia. Chẳng hạn, phi tập trung được xem là phương tiện để hướng đến một chính phủ tinh gọn và hiệu quả ở các nước công nghiệp trong thời kỳ suy thoái kinh tế toàn cầu vào thập niên 70 của thế kỷ XX [2]. Đối với các quốc gia đang phát triển ở châu Á, phi tập trung như là chiến lược phát triển nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của dân chúng về dịch vụ công hoặc giảm thiểu các thách thức về đa sắc tộc và văn hóa [3]. Với các quốc gia Đông Âu và Liên Xô (cũ), phi

tập trung như là tiến trình tự nhiên trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa sang nền kinh tế thị trường [4]. Trong khi áp lực tăng cường dân chủ khiến cho các nước châu Mỹ Latinh chấp nhận phi tập trung, các nước châu Phi thực hiện phi tập trung nhằm duy trì sự thống nhất quốc gia [5].

Mặc dù lý do của phi tập trung là không thật giống nhau, hầu hết các chính sách phi tập trung đều hướng đến quản trị tốt và phát triển bền vững thông qua quá trình sắp xếp lại việc phân bổ quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực giữa các cấp chính quyền. Tổng quan các tài liệu nghiên cứu cho thấy rằng, phi tập trung là một thuật ngữ hàm chứa sự đa nghĩa, đa diện và phức tạp. Cho

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: vocongkhoi.nnpl@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4345>

đến nay, các nhà nghiên cứu đã có nhiều nỗ lực nhằm đưa ra một cách giải thích chính xác hơn về thuật ngữ này, tuy nhiên, chưa có một định nghĩa hoặc một cách hiểu chung nào về phi tập trung.

Ở góc độ ngữ nghĩa, phi tập trung - *Decentralisation* có gốc từ tiếng Latinh với nghĩa là “rời xa trung tâm” [6], ngụ ý sự di chuyển ra khỏi trung tâm và liên quan đến một loạt nội dung bao gồm quyền lực chính trị, hành chính và kinh tế, tự chủ địa phương và đa dạng văn hóa [7]. Trong số hàng ngàn định nghĩa về phi tập trung, có nhiều quan niệm rất gần với từ nguyên của phi tập trung. Chẳng hạn, một khái niệm được chấp nhận khá rộng rãi là của Rondinelli, người đã mô tả phi tập trung là sự chuyển giao quyền lập kế hoạch, ra quyết định hoặc quyền hành chính từ chính quyền trung ương sang các đơn vị hành chính, chính quyền địa phương, hoặc các tổ chức phi chính phủ [8]. Nhìn chung, phi tập trung được hiểu là sự chuyển giao quyền ra quyết định và các chức năng quản lý nhà nước từ chính quyền trung ương sang chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam, các học giả đã sử dụng khá nhiều thuật ngữ khi dịch *decentralisation* sang tiếng Việt, điển hình như phi tập trung hóa [9], phân cấp [10], tản quyền [11], phân quyền (theo lãnh thổ hoặc theo chiều dọc) [11]. Những thuật ngữ này có nội hàm tương đối khác nhau, nếu không có sự phân biệt chính xác dễ dẫn đến sự mơ hồ và gây nhầm lẫn [12]. Đồng tình với nhận định này, Nguyễn Khắc Hùng đã nhấn mạnh như sau: “Đã có sự nhầm lẫn khi đề cập về phi tập trung ở Việt Nam. Điều này được thể hiện trong thực tế là có sự phân biệt giữa phi tập trung chức năng (phân cấp) và phi tập trung quyền lực (phân quyền), theo đó cách hiểu sau được coi là tiêu cực và cách hiểu trước là tích cực” [13]. Mặc dù còn nhiều quan niệm khác nhau về các thuật ngữ nói trên, tựu trung lại, một cách hiểu khá phổ biến khi cho rằng phân cấp và phân quyền (theo lãnh thổ hay theo chiều dọc) là sự biểu hiện của phi tập trung. Theo đó, chúng đều là hình thức để “phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương” [14].

Sự khó khăn trong tìm kiếm một định nghĩa chung về phi tập trung được cho là bản thân thuật ngữ này bao chứa khá nhiều loại hình và cấp độ [15 - 16]. Ở góc độ lý thuyết, hiện có rất nhiều cách phân loại phi tập trung tùy vào cách tiếp cận và tiêu chí phân loại. Chẳng hạn, cách phân loại của Wolman và Rondinelli được thừa nhận và trích dẫn khá phổ biến. Theo đó, phi tập trung được chia thành phi tập trung chính trị, hành chính và kinh tế [17]. Ở góc độ thực tiễn, mỗi quốc gia theo đuổi và thực hiện phi tập trung theo các phương cách riêng dựa trên các điều kiện kinh tế - xã hội đặc thù của mình. Đối với Việt Nam, ba loại hình cơ bản, phi tập trung chính trị, hành chính và tài chính, đã được thực hiện trong thời gian qua, mặc dù trên thực tế vẫn ưu tiên phi tập trung hành chính và tài chính hơn là phi tập trung chính trị [1, 18].

Phi tập trung chính trị là sự chuyển giao quyền ra quyết định cho cấp chính quyền thấp hơn, cho công dân hoặc người đại diện của cử tri [18]. Loại hình này hỗ trợ dân chủ hóa bằng cách trao cho công dân, hoặc đại diện của cử tri nhiều ảnh hưởng hơn trong hoạch định và thực thi chính sách. Nói cách khác, phi tập trung chính trị là sự chuyển giao quyền ra quyết định cho cấp chính quyền thấp hơn và khuyến khích công dân hoặc người đại diện tham gia nhiều hơn vào quy trình hoạch định chính sách. Chính vì thế, phi tập trung chính trị còn được gọi là phi tập trung dân chủ [4].

Phi tập trung hành chính là sự phân bổ quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực trong quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương hoặc các chủ thể công quyền ở cấp thấp hơn [19]. Đây là loại hình khá phổ biến ở các nhà nước đơn nhất, nơi mà tính thứ bậc của hệ thống chính quyền và sự kiểm soát chặt chẽ vẫn được duy trì bởi chính quyền trung ương.

Phi tập trung tài chính là sự chuyển giao trách nhiệm thu và chi tiêu công từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương [4]. Thành phần cốt lõi của phi tập trung tài chính liên quan đến việc phân phối và kiểm soát thu nhập công thông qua tiền thuế thu tại địa phương hoặc các khoản thu khác do chính quyền trung ương giao cho địa phương. Bên cạnh đó, phi tập trung tài

chính còn liên quan đến việc thiết kế chuyển giao tài khóa giữa chính quyền các cấp, trong đó chuyển nguồn thu từ thuế của các chính quyền trung ương sang địa phương và mức độ tùy ý vay từ các tổ chức tài chính tư nhân được cấp cho các cấp chính quyền địa phương [19].

Trong thời gian qua, Việt Nam đã thực hiện khá rõ nét phi tập trung hành chính và tài chính, và rất thận trọng về phi tập trung chính trị do những đặc thù về truyền thống và thể chế chính trị, đặc biệt vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và nguyên tắc tập trung dân chủ vẫn chi phối mạnh mẽ quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, kể từ lần sửa đổi Hiến pháp mới nhất vào năm 2013 đã cho thấy những thay đổi đáng kể liên quan đến phi tập trung chính trị [1]. Đã có những cam kết chính thức về phi tập trung chính trị nhằm tăng cường dân chủ, nâng cao trách nhiệm giải trình và quản trị tốt. Theo đó, phi tập trung ở Việt Nam đã có sự cân bằng ở một mức độ nhất định nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình dân chủ hóa và hội nhập quốc tế. Cùng với điều đó, ba cấp độ phi tập trung, cụ thể là tản quyền (deconcentration), ủy quyền (delegation) và trao quyền (devolution), đã được thực hiện rộng rãi hơn. Mỗi cấp độ nói trên biểu thị mức độ chia sẻ quyền hạn và trách nhiệm giữa trung ương và địa phương.

Tản quyền là cấp độ thấp nhất của phi tập trung, trong đó chính quyền trung ương trao trách nhiệm cho các cơ quan đại diện của mình ở các khu vực trong cả nước. Theo đó, chính quyền trung ương vẫn nắm giữ quyền quyết định và cơ quan đại diện đảm trách việc thực hiện các chính sách hoặc cung ứng dịch vụ công đã giao. Cấp độ này thường xảy ra trong các nhà nước tập trung cao độ hoặc các nhà nước có hệ thống thứ bậc chặt chẽ [20].

Ủy quyền là cấp độ cao hơn tản quyền, trong đó chính quyền trung ương chuyển giao quyền quyết định và chức năng hành chính cho chính quyền địa phương. Nói cách khác, chính quyền cấp dưới được trao quyền quyết định có giới hạn, và chính quyền cấp trên vẫn nắm giữ thẩm quyền kiểm soát tối cao và chịu trách nhiệm cuối cùng về mọi hoạt động quản lý và cung ứng dịch vụ công. Ủy quyền góp phần giảm thiểu tình trạng

quá tải cho chính quyền trung ương hoặc cấp trên, nhưng vẫn duy trì sự phụ thuộc của chính quyền địa phương hoặc cấp dưới [6].

Trao quyền là cấp độ cao nhất của phi tập trung, trong đó chính quyền trung ương chuyển giao quyền quyết định, thẩm quyền tài chính và quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương. Ở cấp độ này, chính quyền địa phương có quyền hình thành cơ quan điều hành riêng, đặt ra các nguồn thu riêng và quyền quyết định. Tất nhiên, những thẩm quyền nói trên vẫn phải đảm bảo tính thống nhất của các chính sách phát triển quốc gia.

Cho đến nay, chính sách phi tập trung của Việt Nam pha trộn giữa tản quyền với trao quyền. Trong đó, cấp độ trao quyền không thật phổ biến bằng tản quyền, thể hiện ở việc tăng cường vai trò của các cơ quan trung ương đóng chân ở các vùng miền trong cả nước. Mặc dù các chính quyền địa phương đã được giao thêm nhiều quyền hạn trong thực hiện chức năng quản lý trên địa bàn địa phương - một biểu hiện của cấp độ trao quyền, chính quyền trung ương vẫn giữ quyền lực rất lớn hơn, bao gồm cả quyền quyết định về nhân sự, tài chính và kiểm soát đối với chính quyền địa phương.

Tóm lại, có thể hiểu phi tập trung là sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực từ trung ương cho chính quyền địa phương. Cách hiểu này được thể hiện khá rõ trong tiến trình phi tập trung kể từ sau Đổi mới cho đến nay.

2. Khái quát về quá trình phi tập trung ở Việt Nam

Chính sách phi tập trung ở Việt Nam bắt đầu như một phần của công cuộc Đổi mới toàn diện đất nước đã được Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI. Kể từ đó, việc chuyển giao một số quyền lực liên tục được mở rộng và chính quyền địa phương không ngừng được trao thêm nhiều quyền hạn trên một số lĩnh vực quản lý nhà nước. Ở giai đoạn đầu, quản lý sử dụng đất được lựa chọn để trao quyền cho chính quyền địa phương. Theo đó, tất cả các

cấp chính quyền địa phương chịu trách nhiệm lập kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình, riêng cấp tỉnh và huyện có quyền quyết định về đền bù và phân bổ đất cho cá nhân, hộ gia đình và tổ chức. Ở giai đoạn tiếp theo, các địa phương đã có vai trò lớn hơn trong quy trình ngân sách và trong các quyết định đầu tư công, và quản lý nhân sự. Trong vài năm gần đây, phi tập trung vẫn được triển khai với việc trao quyền quyết định về lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quản lý tài nguyên quốc gia và cung ứng dịch vụ công.

Sau khi tổng kết Kế hoạch 5 năm cải cách hành chính (1995-2000), ngày 17 tháng 9 năm 2001, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010. Đặc biệt, Chương trình này nhấn mạnh và ưu tiên phi tập trung hành chính và một phần phi tập trung tài chính nhằm xây dựng nền hành chính nhà nước đáp ứng các yêu cầu của kinh tế thị trường.

Tiếp đó, ngày 30/6/2004, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP về việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp giữa chính quyền trung ương với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.¹ Có thể xem đây là chương trình hành động của Chính phủ nhằm phát huy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong công tác quản lý và thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Để thực hiện các Nghị quyết này, các Bộ đã xác định các công việc cụ thể được chuyển giao từ chính quyền trung ương sang các cơ quan chính quyền địa phương trên các lĩnh vực quy hoạch, đầu tư và phát triển, quản lý đất đai và tài nguyên, dịch vụ công.

Có thể thấy, chính sách phi tập trung đã tạo ra những chuyển biến tích cực trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Trung ương quan tâm đầu tư nhiều hơn cho công tác xây dựng chính sách, thể chế pháp lý, và kiểm tra, giám sát. Chính quyền địa phương đã chủ động và sáng tạo trong quản lý, điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội

trên địa bàn. Tuy nhiên, các mục tiêu ban đầu của phi tập trung đã không đạt được một cách đầy đủ. Nói cách khác, vẫn còn nhiều hạn chế và bất hợp lý trong quá trình thực thi chính sách phi tập trung, cụ thể như (i) chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ; kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm; chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương; (ii) chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước; (iii) chuyển giao nhiệm vụ cho cấp dưới, nhưng chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và các nhu cầu cụ thể của mình.

Ngày 8 tháng 11 năm 2011, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30/2011/NQ-CP về đẩy mạnh cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020 trên cả sáu lĩnh vực: thể chế hành chính, bộ máy nhà nước, thủ tục hành chính, đội ngũ công chức, tài chính công và hiện đại hóa hệ thống hành chính. Tuy nhiên, Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020 cũng chưa xác định rõ sự gắn kết chặt chẽ với phi tập trung như giai đoạn trước đó. Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đánh giá Việt Nam đã tiến hành Cải cách hành chính mà chưa chú trọng đến vai trò quan trọng của phi tập trung. Vì vậy, Việt Nam cần xem xét lại thực tiễn phi tập trung và mô hình chính quyền địa phương để điều chỉnh phù hợp với bối cảnh chính trị - xã hội của đất nước [7].

Trong quá trình cải cách thể chế pháp lý theo nguyên tắc pháp quyền và dân chủ, ngày 28 tháng 11 năm 2013, Quốc hội đã ban hành Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam có một điều luật đề cập về phi tập trung (Điều 112). Đáng chú ý, điều luật này xác

¹ Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP bị thay thế bởi các Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21/3/2016 và Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/6/2020.

định rõ ràng thẩm quyền của chính quyền trung ương và địa phương là khác nhau và sẽ được quy định rõ trong Luật. Quy định này mở ra triển vọng cho việc tái cấu trúc mối quan hệ trung ương - địa phương.

Phù hợp với tinh thần của Hiến pháp, việc giao quyền trở thành nguyên tắc cơ bản nhất trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Theo đó, Luật này đã có nhiều quy định về phi tập trung tại các điều từ 11 đến 14. Tuy vậy, đạo luật này chưa chạm đến bản chất của phi tập trung, và trên thực tế, tập trung vẫn chiếm ưu thế, tản quyền vẫn là cấp độ được áp dụng phổ biến, trao quyền thực sự yếu và tự chủ vẫn còn hình thức [9, 21]. Thực trạng này bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân cơ bản, trong đó việc chưa xác định phi tập trung là cốt lõi trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Trong khi đó, quan điểm và nguyên tắc XHCN đề cao tính chất tập trung quyền lực vẫn luôn là “xương sống” đối với quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Điều đó cũng có nghĩa rằng tập trung vẫn chiếm ưu thế hơn phi tập trung trong điều kiện chính trị - xã hội đặc thù của Việt Nam.

Tóm lại, Việt Nam đã có những trải nghiệm đáng kể về phi tập trung. Quá trình này bước đầu đã gặt hái những thành quả nhất định, nhưng cũng đã bộc lộ một số hạn chế, vướng mắc. Trong bối cảnh công cuộc cải cách hành chính và quá trình dân chủ hóa ở Việt Nam tiếp tục được đẩy mạnh, chính sách phi tập trung cần được quan tâm nhiều hơn trên các phương diện chính trị, kinh tế, pháp lý và xã hội.

3. Một số giải pháp đảm bảo phi tập trung trong quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay

i) Cần nhận thức đúng đắn về phi tập trung trong quản lý nhà nước:

Phi tập trung là hiện tượng phức tạp và đa dạng hơn những gì đã được các học giả hoặc các nhà hoạt động thực tiễn công nhận. Vì thế, không thể chỉ dừng lại ở việc nhìn nhận phi tập trung trước hết là bộ phận quan trọng của công cuộc

cải cách hành chính, biểu hiện ở việc phân tích các khía cạnh khác nhau của cải cách - hành chính, tài khóa, chính trị - như thể chúng là những hiện tượng tách rời chứ không phải là các yếu tố của một quá trình tích hợp vốn có. Đồng thời, cũng không thể cực đoan cho rằng tập trung là tốt và phi tập trung là xấu, và ngược lại.

Phi tập trung là một tất yếu khách quan nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo, và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền. Hơn thế, phi tập trung hướng đến phân định rõ ràng và rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cấp chính quyền trong quản lý nhà nước. Tất nhiên, phi tập trung không có nghĩa là làm giảm vai trò của Trung ương mà ngược lại, Trung ương cần tập trung vào một số khâu của quản lý nhà nước, nhất là công đoạn xây dựng luật, chính sách có tính chiến lược, và kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật đó; đồng thời thúc đẩy tính độc lập và chịu trách nhiệm trong quá trình ra quyết định, tổ chức thực hiện các công việc cụ thể có tính địa phương của chính quyền các cấp.

ii) Tiếp tục tạo lập các tiền đề cần thiết cho phi tập trung:

Cho đến nay, phi tập trung đã trở thành một chính sách chiến lược để tái cơ cấu hệ thống chính quyền ở nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, việc không xác lập một số tiền đề cho phi tập trung được xem là nguyên nhân của việc không đạt được mục tiêu đã đề ra, thậm chí là thất bại. Vì thế, các quốc gia thường tạo dựng một số tiền đề trước khi thực hiện nó trên thực tế.

Một là, thể chế pháp lý được coi là một yếu tố quan trọng để thực thi hiệu quả phi tập trung [20]. Thực tiễn áp dụng chính sách phi tập trung trong hơn hai thập kỷ vừa qua ở Việt Nam cho thấy việc thiếu cơ sở pháp lý thống nhất và toàn diện về phi tập trung đã dẫn đến việc phân công nhiệm vụ, trách nhiệm không rõ ràng hoặc quyền lực chòng chẹo trong xây dựng và thực thi chính sách giữa chính quyền trung ương và địa phương. Vì vậy, cần tiến hành rà soát và điều chỉnh các quy định về nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm liên quan trực tiếp đến các cơ quan trung ương và chính quyền địa phương các cấp: i) công việc thuộc thẩm quyền và trách nhiệm

của các cơ quan nhà nước ở Trung ương; ii) công việc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan trung ương, nhưng được tổ chức thực hiện ở địa phương, cần có sự phối hợp với chính quyền địa phương các cấp; iii) công việc gắn liền với nhu cầu của các địa phương, giải quyết các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi địa phương thì cần phải đẩy mạnh chuyển giao cho địa phương; (iv) công việc hoàn toàn thuộc về địa phương, do chính quyền địa phương các cấp thực hiện trong khuôn khổ của chế độ tự quản địa phương [22].

Hai là, sự tham gia của người dân đã trở thành một thành tố quan trọng trong xu thế quản trị tốt và phát triển bền vững ở nhiều nền hành chính nhà nước trên thế giới hiện nay. Về cơ bản, sự tham gia của người dân bao gồm: sự tham gia vào quy trình ra quyết định hoặc hoạch định chính sách; chia sẻ về lợi ích của các chính sách; và sự tham gia đánh giá các chính sách. Trong bối cảnh hiện tại của Việt Nam, tổ chức thực thi đầy đủ quyền tiếp cận thông tin của công dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền là những thành tố quan trọng để có được sự tham gia tốt nhất của người dân.

Ba là, quyết tâm chính trị đối với phi tập trung là điều kiện quan trọng khi các tranh luận về tập trung hay phi tập trung trong quản lý nhà nước vẫn đang diễn ra hết sức gay gắt. Hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu, Việt Nam cần tiệm cận và học hỏi các giá trị và mô hình đã trở nên thông dụng của cộng đồng quốc tế, bao gồm dân chủ trực tiếp, chủ nghĩa hợp hiến, bảo hiến, phi tập trung, phân công quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền lực nhà nước,... Rõ ràng, một số nội dung nêu trên đặt ra nhiều thách thức đối với các nguyên lý vốn có của thể chế truyền thống mà Đảng và Nhà nước Việt Nam đang theo đuổi. Tuy vậy, việc tiếp thu có chọn lọc và từng bước áp dụng hạt nhân hợp lý các nội dung nêu trên không có nghĩa là sự thay thế thể chế chính trị hiện có, trái lại, góp phần đáng kể vào nỗ lực giải quyết sự suy giảm niềm tin xã hội, hay nỗ lực tăng cường các yếu tố dân chủ, trách nhiệm và hiệu quả trong quản trị đất nước.

iii) Đòi mới mạnh mẽ mối quan hệ trung ương - địa phương:

Là một nhà nước đơn nhất, Việt Nam hiện đang đối diện hai vấn đề nan giải: i) phạm vi và mức độ ra quyết định hoặc chủ động giải quyết các công việc địa phương của chính quyền các cấp; ii) cách thức, phương thức mà Trung ương duy trì hoặc kiểm soát đối với chính quyền địa phương. Đây chính là nội dung cốt lõi của mối quan hệ trung ương - địa phương, đến lượt nó có tầm quan trọng to lớn đối với phi tập trung. Mối quan hệ trung ương - địa phương đã và đang chịu sự tác động rất lớn bởi nguyên tắc tập trung dân chủ. Theo đó, Trung ương, cấp trên nắm giữ quyền ra quyết định, và địa phương, cấp dưới phải tuân theo mọi mệnh lệnh, quyết định của Trung ương, cấp trên. Nói cách khác, đây là mô hình thứ bậc từ trên xuống, là kiểu tổ chức nền hành chính tập trung và phụ thuộc vào Trung ương. Hệ quả là, Trung ương và cấp trên luôn trong tình trạng quá tải, và không thể thực hiện chức năng hoạch định chính sách và giám sát một cách hiệu quả; trong khi địa phương và cấp dưới cảm thấy gò bó, bị động, và không có nhu cầu nâng cao năng lực, kỹ năng.

Cần thay đổi mối quan hệ Trung ương - địa phương theo hướng xây dựng Chính phủ kiến tạo và thiết lập quy tắc, chính quyền địa phương cần được trao thêm nhiều quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn của mình. Theo đó, một mặt cần nghiên cứu và áp dụng mô hình chính quyền tự quản, bước đầu thí điểm đối với chính quyền đô thị, chẳng hạn ở thành phố Hồ Chí Minh hay Đà Nẵng; mặt khác thay đổi phương thức kiểm soát chính quyền địa phương theo thủ tục tư pháp. Tòa án là chủ thể độc lập, khách quan và chuyên nghiệp trong phân xử các tranh chấp thẩm quyền giữa chính quyền các cấp, hoặc đánh giá tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương.

4. Kết luận

Phi tập trung đã được thực hiện một cách rộng rãi như là một thành tố chủ yếu của quản trị tốt và phát triển bền vững. Việt Nam đã theo đuổi chính sách phi tập trung như một phần quan trọng của tiến trình Đổi mới từ năm 1991. Phi tập

trung tiếp tục là đề tài tranh luận sôi nổi trên các diễn đàn liên quan đến cải cách khu vực công hiện nay ở Việt Nam. Dựa trên các khái niệm đã được kiểm nghiệm trên thực tế, bài viết đã đưa ra cách hiểu chung nhất về thuật ngữ phi tập trung cùng với loại hình và cấp độ của nó. Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng chính sách phi tập trung cần được quan tâm trên các phương diện khác nhau trong bối cảnh kinh tế - xã hội đặc thù của Việt Nam hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- [1] B. N. Son, Central-Local Relations and the Constitutional Discourse on Political Decentralisation in 21st-Century Vietnam, in: Andrew Harding and Mark Sidel (Eds.), Central-Local Relations in Asian Constitutional Systems, Hart Publishing, the United Kingdom, 2015, pp.57-84.
- [2] V. Tanzi, Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, World Bank Publications, New York, 1995.
- [3] Paul Smoke, Eduardo J. Gomez and George E. Peterson, Decentralisation in Asia and Latin America: Towards a comprehensive Interdisciplinary Perspective, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, 2006.
- [4] James Manor, The Political Economy of Democratic Decentralisation, World Bank Publications, New York, 1999.
- [5] T. G. Falsetti, Decentralisation and Subnational Politics in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2010.
- [6] P. T. L. Huong, Reforming local government in Vietnam: Lesson learned from Japan (PhD thesis, Nagoya University 2012).
- [7] Brendan F. D. Barrett, Decentralisation in Japan: Negotiating the Transfer of Authority, Japanese Studies, 20(1), 2000, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10371390050009057?journalCode=cjst20>, accessed 15 July 2016.
- [8] Shabbir G. Cheema and Rondinelli A. Dennis (Eds.), Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries, Sage Publication, London UK, 1983.
- [9] N. V. Cương, Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.
- [10] J. M. Cohen and S.B. Peterson, Phân cấp quản lý hành chính - chiến lược cho các nước đang phát triển, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
- [11] GS.TS. Phạm Hồng Thái, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, TS. Nguyễn Ngọc Chí (đồng chủ biên), Phân cấp quản lý nhà nước, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2011.
- [12] C. V. Hường, Phân cấp, phân quyền trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam hiện nay - vấn đề và giải pháp (Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Học viện CTQG Hồ Chí Minh 2011).
- [13] S. Ichimura, R. Bahl, Decentralization policies in Asian development, World Scientific Publishing, the UK, 2009.
- [14] P. H. Thái, N. T. Linh, Tư tưởng phân quyền trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Nghiên cứu Lập pháp, 5 (333), 2017.
- [15] Vivien Lowndes, Local Government Decentralisation: A Study of Institutional Change, PhD thesis, University of Strathclyde, 1994.
- [16] Francis Nangbeviel Sanyare, Decentralised Local Governance and Community Development: Empirical Perspectives from Northern Ghana, PhD thesis, The University of Manchester, 2013.
- [17] Harold Wolman, Decentralisation: what it is and why we should care, in: Robert J. Bennett (Eds.), Decentralisation, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda, Oxford University Press, UK, 1990.
- [18] V. T. T. Anh, Vietnam: Decentralisation Amidst Fragmentation, Journal of Southeast Asian Economies, 33(2), 2016.
- [19] D. A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbiz Cheema, Decentralisation in Developing Countries, World Bank staff working paper 1983.
- [20] Jennie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird, Rethinking Decentralization in Developing Countries, World Bank Publications, New York, 1998.
- [21] N. C. Việt, T. Đ. Linh, Sửa đổi Hiến pháp: nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý, Khoa học pháp lý Việt Nam, 72(3), 2011,
- [22] <http://tapchikhplvn.hcmulaw.edu.vn/module/SoTapChiTheoNam?> (truy cập ngày 21/6/2017).
- [23] T. T. D. Oanh, Về tác động của phân cấp quản lý đến địa vị pháp lý của chính quyền địa phương trong đổi mới tổ chức hoạt động bộ máy nhà nước, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.