

# Mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản và kinh nghiệm cho Việt Nam

14:30 | 22/01/2026

Nguyễn Phương Thảo

Giảng viên Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

*Tóm tắt: Nhật Bản là một trong những quốc gia châu Á tiêu biểu vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiệu quả và ổn định trong nhiều thập kỷ. Bài viết phân tích cấu trúc tổ chức, quyền hạn, phân bổ ngân sách và mối quan hệ giữa các cấp chính quyền tại Nhật Bản, rút ra những bài học kinh nghiệm thực tiễn, từ đó, đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại Việt Nam theo hướng hiệu quả, phù hợp với yêu cầu phát triển và hội nhập.*

*Từ khóa: chính quyền địa phương hai cấp; Nhật Bản; Luật Tổ chức chính quyền địa phương.*

*Abstract: Japan is one of the exemplary Asian countries that has operated an effective and stable two-tiered local government model for decades. This article analyzes the organizational structure, powers, budget allocation, and relationships between the different levels of government in Japan, drawing practical lessons and proposing solutions to improve the two-tiered local government model in Vietnam in a way that is effective and suitable for development and integration requirements.*

*Keywords: Two-tiered local government; Japan; Law on the Organization of Local Government.*

Đặt vấn đề

Lịch sử cải cách chính quyền địa phương ở Nhật Bản thể hiện quá trình phát triển mang tính chu kỳ, với sự luân chuyển linh hoạt giữa hai xu hướng chủ đạo là tập trung hóa và phân quyền, nhằm đáp ứng các yêu cầu chiến lược khác nhau của quốc gia trong từng giai đoạn lịch sử. Nền móng tập quyền đầu tiên được thiết lập bởi hệ thống Ritsuryō (thế kỷ VII - VIII) theo mô hình Trung Hoa. Xu hướng này đạt đến đỉnh cao trong cuộc cải cách Minh Trị với chính sách phế phiến, lập huyện vào năm

1871, nhằm xóa bỏ chế độ phong kiến và xây dựng Nhà nước trung ương tập quyền hiện đại, hiệu quả[1]. Tuy nhiên, xu hướng này bị đảo ngược hoàn toàn sau Chiến tranh thế giới thứ hai, khi Hiến pháp năm 1946 và Luật Tự trị địa phương năm 1947 của Nhật Bản được ban hành tạo ra cuộc “cách mạng phân quyền” nhằm dân chủ hóa đất nước và trao quyền tự quản thực sự cho các địa phương[2]. Giai đoạn tăng trưởng kinh tế thần kỳ sau đó lại chứng kiến sự tái tập trung hóa ngầm thông qua các cơ chế kiểm soát tài chính và hành chính để điều phối quốc gia. Cuối cùng, để đối phó với tình trạng trì trệ kinh tế và khơi dậy sự năng động, cuộc cải cách phân quyền những năm 1990 (có hiệu lực năm 2000) đã bãi bỏ các cơ chế kiểm soát cũ, đánh dấu nỗ lực mới nhất nhằm tái lập mối quan hệ bình đẳng hơn giữa trung ương và địa phương. Quá trình này vẫn đang tiếp diễn trước các thách thức hiện đại như dân số già hóa[3].

Luật Tự trị địa phương năm 1947 trở thành văn bản pháp lý nền tảng, quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chính quyền địa phương. Theo đạo luật này, chính quyền địa phương ở Nhật Bản có một số đặc điểm cơ bản sau: (i) chính quyền địa phương vận hành theo nguyên tắc tự quản, bảo đảm tính linh hoạt trong cơ cấu tổ chức. Các địa phương có thể ban hành sắc lệnh để thành lập các sở, ban, ngành phù hợp nhu cầu; người đứng đầu hành pháp được quyền lập các cơ quan phụ trợ. Về tài chính, hệ thống thuế địa phương độc lập là nền tảng của tự quản. Theo Luật Thuế phân bổ địa phương năm 1950, các địa phương được thu thuế cư trú và thuế tài sản cố định. Luật này cũng thiết lập cơ chế phân bổ một phần thuế quốc gia để thu hẹp chênh lệch tài chính giữa các địa phương, duy trì sự công bằng và tính tự chủ tài chính; (ii) mô hình tổ chức chính quyền được chia thành hai cấp: cấp tỉnh/thành phố (prefectures) và cấp cơ sở (municipalities). Ở mỗi cấp đều có hai bộ phận cơ bản: hội đồng (cơ quan lập pháp địa phương) và cơ quan hành pháp, được hình thành thông qua bầu cử trực tiếp; (iii) các chức danh đứng đầu chính quyền địa phương như tỉnh trưởng và thị trưởng đều được người dân trực tiếp bầu chọn, phản ánh rõ nét tính dân chủ trong tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương; (iv) ngoài việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn được pháp luật quy định rõ ràng, chính quyền địa phương còn được trao thẩm quyền tiến hành những hoạt động không bị pháp luật cấm, nếu những hoạt động đó nhằm phục vụ lợi ích chính đáng của cộng đồng dân cư. Quy định này tạo điều kiện cho các địa phương phát huy tính chủ động, sáng tạo và linh hoạt trong việc đáp ứng kịp thời nhu cầu phát sinh của người dân.

## 1. Mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản

Tổ chức chính quyền địa phương ở Nhật Bản hoạt động theo mô hình hai cấp, gồm cấp tỉnh/thành phố và cấp cơ sở gồm các thành phố nhỏ, làng, xã, thị trấn, bảo đảm sự phân định rõ ràng về thẩm quyền và chức năng ở mỗi cấp hành chính[4]. Ở mỗi cấp đều tồn tại hai bộ phận cơ bản: cơ quan hành pháp và Hội đồng địa phương. Cơ quan hành pháp do người đứng đầu trực tiếp điều hành (Thống đốc ở cấp tỉnh, Thị trưởng ở cấp cơ sở). Hội đồng địa phương được bầu ra để thực hiện chức năng lập pháp, giám sát. Cấu trúc này được thiết lập trong thời kỳ Minh Trị và phát triển qua nhiều cải cách khác nhau, cho phép chính quyền địa phương quản lý hiệu quả các dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu cộng đồng và duy trì các nguyên tắc dân chủ ở cấp cơ sở[5]. Một điểm nổi bật trong quản lý địa phương ở Nhật Bản là sự kết hợp giữa hệ thống hành chính chặt chẽ và quyền tự quản cao, cho phép mỗi địa phương linh hoạt giải quyết các vấn đề và đặc điểm dân cư riêng[6].

Cấp tỉnh có 47 đơn vị, gồm 1 “đô” (Tokyo), 1 “đạo” (Hokkaido), 2 “phủ” (Osaka và Kyoto) và 43 “huyện” (các tỉnh còn lại)[7]. Cấp cơ sở có khoảng 1.718 đơn vị, gồm các thành phố (shi), thị trấn (chō/machi) và làng (son/mura), mỗi đơn vị đều có Thị trưởng và Hội đồng địa phương. Đây là hai cấp hành chính phổ quát trên toàn quốc và có tính tự quản theo quy định của Luật Tự trị địa phương năm 1947, sửa đổi năm 2004 (Luật Tự trị địa phương năm 1947).

Tuy nhiên, bên cạnh mô hình chung hai cấp, Nhật Bản còn có những hình thức chính quyền địa phương đặc biệt, nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý tại các khu vực đặc thù. Cụ thể, 20 thành phố được chỉ định bởi Chính phủ như Osaka, Fukuoka, Yokohama... được phân cấp mạnh từ cấp tỉnh, thực hiện nhiều chức năng gần tương đương cấp tỉnh trong các lĩnh vực giáo dục, phúc lợi, quy hoạch đô thị... Bên trong các thành phố này được chia thành các quận hành chính (ku), mỗi quận có cơ quan hành chính riêng, nhưng không có Hội đồng địa phương độc lập. Tokyo là đơn vị hành chính duy nhất không có cấp thành phố cơ sở; thay vào đó, toàn bộ nội đô được chia thành 23 khu đặc biệt (tokubetsu-ku) như Shinjuku, Shibuya, Minato... Các khu này có đầy đủ bộ máy chính quyền như một đô thị bình thường, gồm cả Hội đồng địa phương và Thị trưởng, nhưng chịu sự điều phối trực tiếp từ chính quyền đô thị Tokyo (Tokyo Metropolitan Government).

Ngoài ra, còn có Hiệp hội liên đô thị (kumiai) là tổ chức liên kết giữa nhiều đơn vị cấp cơ sở để xử lý các vấn đề hành chính có tính liên thông, chuyên môn hóa cao (ví dụ: xử lý rác thải, cấp nước, giao thông công cộng).

Như vậy, dù tổ chức theo nguyên tắc hai cấp, chính quyền địa phương ở Nhật Bản được phát triển theo hướng linh hoạt, cho phép mỗi địa phương linh hoạt giải quyết các vấn đề và đặc điểm dân cư riêng, vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa phát huy hiệu quả tự quản ở cấp địa phương.

### *1.1. Tổ chức chính quyền các tỉnh/ thành phố (prefectures)*

Ở cấp tỉnh, chính quyền địa phương Nhật Bản được tổ chức theo mô hình Thống đốc - Hội đồng tỉnh, kết hợp giữa quyền hành pháp mạnh mẽ và cơ chế giám sát dân chủ. Hiện, Nhật Bản có 47 tỉnh/thành phố, Thống đốc và Hội đồng tỉnh đều do cử tri trực tiếp bầu với nhiệm kỳ 04 năm (các điều 89, 90, 140 Luật Tự trị địa phương năm 1947). Thống đốc là người đứng đầu hành pháp, điều hành toàn bộ hoạt động hành chính, đại diện cho tỉnh và tổ chức triển khai các chính sách quốc gia cũng như công việc thuộc phạm vi quản lý địa phương (Điều 147, Điều 148 Luật Tự trị địa phương năm 1947). Thống đốc có quyền đề xuất pháp lệnh, dự thảo ngân sách, ban hành quy chế hành chính, bổ nhiệm, chỉ đạo công chức và thực hiện các nhiệm vụ được ủy thác như phòng, chống thiên tai, bảo vệ sức khỏe cộng đồng, duy trì trật tự xã hội.

Hội đồng tỉnh là cơ quan lập pháp, do cử tri địa phương trực tiếp bầu ra với nhiệm kỳ 04 năm (Điều 89 và Điều 90 Luật Tự trị địa phương năm 1947). Hội đồng tỉnh có thẩm quyền thông qua pháp lệnh, ngân sách, giám sát hoạt động của Thống đốc và bộ máy hành chính. So với nhiều quốc gia theo mô hình nghị viện, quyền lực hành pháp của Thống đốc ở Nhật Bản khá mạnh, song, cơ chế đối trọng từ Hội đồng tỉnh tạo nên “cặp đôi quyền lực” đặc thù: Thống đốc mạnh - Hội đồng tỉnh kiểm soát. Sự kết hợp này vừa bảo đảm hiệu lực hành chính, vừa tránh nguy cơ lạm quyền cá nhân.

Bên cạnh Thống đốc và Hội đồng tỉnh, chính quyền địa phương ở Nhật Bản còn có các cơ quan chuyên môn được thành lập nhằm tham mưu, hỗ trợ Thống đốc trong xử lý các công việc hành chính, đồng thời, có nghĩa vụ báo cáo trước Hội đồng tỉnh khi được triệu tập<sup>[8]</sup> như Hội đồng Giáo dục, Ủy ban Công an, Ủy ban Bầu cử, Ủy ban Thanh tra - Giám sát, Ủy ban Nhân sự, Công bằng, Lao động, Nông nghiệp...

Về chức năng, chính quyền cấp tỉnh ở Nhật Bản có trách nhiệm triển khai chính sách quốc gia trong phạm vi địa phương, xử lý các công việc có quy mô lớn hoặc có tính

chất điều phối giữa các đô thị trực thuộc (khoản 2 Điều 2, Điều 10 và Điều 11 Luật Tự trị địa phương năm 1947), ban hành điều lệ địa phương để điều chỉnh các vấn đề nội bộ, miễn là không trái với quy định pháp luật. Trong lĩnh vực tài chính, chính quyền cấp tỉnh được phép lập, trình và thực hiện ngân sách riêng, bảo đảm mọi khoản thu chi trong năm được tổng hợp và minh bạch (Điều 14 Luật Tự trị địa phương năm 1947). Ngoài ra, theo Luật Thuế địa phương năm 1950 (Chihō Zeihō, Luật số 226/1950), tỉnh cũng được thu một số loại thuế để bảo đảm nguồn lực thực hiện nhiệm vụ được giao.

Như vậy, chính quyền cấp tỉnh ở Nhật Bản vừa thực hiện vai trò trung gian trong triển khai chính sách quốc gia, vừa quản lý hiệu quả các nhu cầu và dịch vụ công ở cấp địa phương, với quyền tự quản rộng trên nhiều phương diện như lập pháp, hành chính và tài chính.

### *1.2. Tổ chức chính quyền địa phương cấp cơ sở*

Tổ chức chính quyền địa phương cấp cơ sở gồm các thành phố (shi), làng, xã, thị trấn, là trung tâm của đời sống cộng đồng. Tính đến ngày 01/01/2021, Nhật Bản có 1.718 đơn vị chính quyền địa phương cấp cơ sở, gồm 792 thành phố (shi), 743 thị trấn (towns) và 183 làng (villages). Các đô thị này đóng vai trò là tuyến đầu trong việc thực thi Nhà nước pháp quyền, trực tiếp đáp ứng các nhu cầu thiết yếu của người dân.

Nền tảng của tự quản địa phương cấp cơ sở ở Nhật Bản là quyền hiến định, thể hiện sự ghi nhận năng lực tự quản của các cộng đồng: “Các quy định liên quan đến tổ chức và hoạt động của các thực thể công cộng địa phương sẽ được luật định theo nguyên tắc tự quản địa phương”[9]. Quy định này đánh dấu sự chuyển biến từ mô hình quản lý tập trung sang cơ chế linh hoạt hơn, tạo điều kiện cho các giải pháp phù hợp với đặc thù địa phương được phát huy.

Mô hình “thủ trưởng hành pháp” mà Luật Tự trị địa phương năm 1947 thiết lập cho các đô thị là nỗ lực kiến tạo sự cân bằng động giữa hiệu quả điều hành và kiểm soát dân chủ. Trong mô hình này, Thị trưởng là người đứng đầu cơ quan hành pháp, được trao quyền lực trong việc hoạch định chính sách, quản lý hành chính và đại diện cho địa phương. Quyền hạn này cho phép Thị trưởng tác động sâu, rộng đến các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội, quản lý đô thị và cung ứng dịch vụ công.

Hội đồng đô thị gồm các thành viên được bầu trực tiếp với nhiệm kỳ 04 năm, là cơ quan nghị sự, có thẩm quyền ban hành pháp lệnh, quyết định ngân sách, giám sát hoạt động của Thị trưởng và cơ quan hành chính. Về chức năng, nhiệm vụ, các đô thị đảm nhận phạm vi rộng lớn các công việc ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống cộng đồng, từ cung cấp các dịch vụ công cơ bản như giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, y tế, phúc lợi xã hội, cấp thoát nước, xử lý rác thải, đến xây dựng và duy tu cơ sở hạ tầng địa phương, quy hoạch đô thị, phòng cháy, chữa cháy, và thúc đẩy văn hóa, thể thao.

Trước cải cách năm 2000, chính quyền địa phương Nhật Bản chịu sự ràng buộc của trung ương thông qua cơ chế “nhiệm vụ ủy thác cơ quan” (Agency-Delegated Functions), trong đó, Thống đốc hay Thị trưởng phải tuân lệnh bộ, ngành trung ương. Mô hình này tạo nên quan hệ cấp trên - cấp dưới, đi ngược nguyên tắc tự quản được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản. Chính sự bất hợp lý đó đã thúc đẩy cải cách phân cấp năm 1999 - 2000, bãi bỏ hoàn toàn cơ chế ủy thác này.

Sau cải cách, nhiệm vụ của chính quyền địa phương được phân thành hai loại: nhiệm vụ tự quản và nhiệm vụ ủy thác theo luật định. Nhờ đó, địa phương chủ động hơn trong các lĩnh vực như phúc lợi xã hội, môi trường, quy hoạch đô thị... Việc địa phương đi trước trung ương trong thực hiện quản lý thực tiễn đã buộc Chính phủ phải điều chỉnh chính sách, mở rộng quyền hạn và nguồn lực cho chính quyền địa phương[10].

Quyền hạn lập pháp của Hội đồng đô thị và quyền ban hành quy định của Thị trưởng là những công cụ then chốt để chính quyền đô thị thực thi chức năng quản trị, cùng với quyền thu thuế địa phương nhằm bảo đảm nguồn lực tài chính. Hệ thống còn được bổ sung các cơ chế kiểm soát dân chủ như quyền phủ quyết của Thị trưởng đối với nghị quyết của Hội đồng (Điều 176 Luật Tự trị địa phương năm 1947), quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Thị trưởng hoặc quyền giải tán Hội đồng (Điều 178 Luật Tự trị địa phương năm 1947) và các hình thức tham gia trực tiếp của người dân như yêu cầu ban hành pháp lệnh, tiến hành kiểm toán, giải tán hoặc bãi nhiệm Hội đồng. Nhờ đó, chính quyền đô thị Nhật Bản vận hành theo hướng vừa tự quản, vừa có trách nhiệm giải trình trước cộng đồng.

Bên cạnh “bộ đôi” hành pháp (Thị trưởng) và lập pháp (Hội đồng), Luật Tự trị địa phương năm 1947 còn thiết kế các Ủy ban Hành chính chuyên môn như Hội đồng Giáo dục, Ủy ban Bầu cử hay Ủy ban Kiểm toán[11]. Đây là những thiết chế bán

độc lập, nhằm bảo đảm tính khách quan và chuyên môn cao trong các lĩnh vực nhạy cảm. Ví dụ, Hội đồng Giáo dục tách hoạt động quản lý giáo dục khỏi sự biến động chính trị ngắn hạn; Ủy ban Bầu cử độc lập bảo đảm sự công bằng trong cạnh tranh chính trị; Ủy ban Kiểm toán giám sát tài chính công, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Đề cơ chế phân quyền mới không chỉ tồn tại trên lý thuyết, Luật Tự trị địa phương năm 1947 (Mục 2, Chương XIV) thiết lập Hội đồng giải quyết tranh chấp trung ương - địa phương. Hội đồng này đưa ra khuyến nghị dựa trên căn cứ pháp lý, bảo đảm mối quan hệ giữa trung ương và địa phương được xử lý bình đẳng, minh bạch và đúng với nguyên tắc pháp quyền.

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp của Nhật Bản thể hiện ưu điểm vượt trội trong việc phân vai rõ ràng, giúp chuyên môn hóa và nâng cao hiệu quả hoạt động: cấp tỉnh đóng vai trò điều phối vùng, trong khi cấp cơ sở trực tiếp cung cấp dịch vụ công cho người dân. Tuy nhiên, sự vận hành của chính quyền địa phương ở Nhật Bản cũng tồn tại các thách thức như: nguy cơ chồng chéo chức năng gây quan liêu và khả năng cấp tỉnh hạn chế không gian tự quyết của các đô thị nhỏ hơn, tạo ra hệ thống vừa hiệu quả về cấu trúc nhưng cũng đầy thách thức trong thực tiễn. Điều này cho thấy, chính quyền đô thị Nhật Bản vừa là trụ cột của tự quản địa phương, vừa là nơi phản chiếu những căng thẳng cố hữu giữa lý tưởng pháp quyền và thực tiễn quản trị.

## 2. Kinh nghiệm và kiến nghị cho Việt Nam

Trong dòng chảy không ngừng của lịch sử và những biến thiên của thời đại, mọi quốc gia đều phải tự làm mới mình, đặc biệt là trong kiến trúc thượng tầng quản trị. Đối với Việt Nam, việc hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương không chỉ là yêu cầu kỹ thuật [12], mà còn là mục tiêu quan trọng để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trong tiến trình đó, việc nghiên cứu và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm từ mô hình chính quyền địa phương hai cấp của Nhật Bản sẽ cung cấp những gợi mở quan trọng trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

*Một là*, hoàn thiện khung pháp lý về chính quyền địa phương hai cấp rõ ràng và thống nhất.

Việc vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản cho thấy, nếu khuôn khổ pháp lý rõ ràng và cơ chế phân quyền sâu sắc, thì chính quyền địa phương cấp cơ sở hoàn toàn có thể đảm nhiệm các chức năng quan trọng mà không cần đến cấp trung gian như cấp huyện. Thực tế, tại Nhật Bản, chính quyền cấp tỉnh chủ yếu thực hiện vai trò điều phối, hỗ trợ, trong khi các chính quyền thành phố và thị trấn có toàn quyền quyết định và tổ chức thực hiện hầu hết chính sách công liên quan trực tiếp đến người dân, từ giáo dục, y tế đến giao thông và phúc lợi xã hội. Sự phân quyền mạnh mẽ này giúp nâng cao tính linh hoạt trong quản trị, đồng thời, thúc đẩy tính chịu trách nhiệm và sáng tạo ở cấp địa phương.

Ở Việt Nam, việc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 với mô hình hai cấp (tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương và xã/phường/đặc khu) đã đánh dấu bước đột phá quan trọng, chính thức chấm dứt hoạt động cấp huyện/quận, vốn được xem là “bộ lọc hành chính” gây chậm trễ trong quản trị. Đây là bước đột phá, vừa tạo điều kiện để chính quyền địa phương thực hiện quyền tự quản thực chất và gắn trực tiếp trách nhiệm với người dân, cộng đồng, vừa giúp tiết kiệm nguồn lực của Nhà nước, giảm bớt gánh nặng phiền hà cho người dân và doanh nghiệp, đồng thời, tạo môi trường thuận lợi hơn để thu hút đầu tư và thúc đẩy phát triển kinh tế.

Cùng với đó, Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Nghị quyết số 203/2025/QH15) đã điều chỉnh Điều 110 Hiến pháp năm 2013 theo hướng: “Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thành hai cấp, gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do luật định”. Bên cạnh đó, Điều 111 Hiến pháp năm 2013 được sửa thành: “1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 2. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở đơn vị hành chính phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo do Quốc hội quy định...”. Như vậy, với mô hình hai cấp này, các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể đảm nhiệm các chức năng quan trọng trực tiếp liên quan đến đời sống người dân mà không cần cấp trung gian, đồng thời, chịu trách nhiệm trực tiếp về việc triển khai chính sách, nâng cao tính linh hoạt, sáng tạo và trách nhiệm trong quản trị địa phương. Cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương giữ vai trò điều phối, hỗ trợ và giám sát, bảo đảm thống nhất trong toàn hệ thống pháp luật và quản lý hành chính.

*Hai là, tăng cường phân cấp, phân quyền giữa các địa phương và tăng quyền tự quản về tài chính cho chính quyền địa phương.*

So với Nhật Bản, mức độ phân cấp, phân quyền giữa các cấp địa phương ở Việt Nam còn tương đối hạn chế và chưa thực sự rõ ràng. Tại Nhật Bản, Điều 92 Hiến pháp năm 1947 đã ghi nhận nguyên tắc tự quản địa phương và Luật Tự trị địa phương năm 1947 quy định rõ chức năng, nhiệm vụ cũng như quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Một điểm nổi bật trong mô hình của Nhật Bản là hệ thống chính quyền địa phương hai cấp đều có tư cách pháp nhân độc lập, quyền tự quyết cao trong lập ngân sách, cung cấp dịch vụ công và tổ chức bộ máy. So với mô hình này, chính quyền địa phương ở Việt Nam còn thiếu nhiều yếu tố nền tảng để đạt được tự chủ thực chất:

- Việt Nam chưa có quyền lập pháp tài khóa, là rào cản lớn đối với tự quản tài chính. Trong khi Luật Thuế địa phương năm 1950 của Nhật Bản cho phép địa phương tự ban hành và điều chỉnh một số loại thuế như thuế cư trú hay thuế tài sản, thì ở Việt Nam, quyền về thuế vẫn tập trung tại Quốc hội (Điều 70 Hiến pháp năm 2013). Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ được quyết định một số khoản phí, lệ phí, nên các địa phương vẫn phụ thuộc vào ngân sách trung ương (điểm e khoản 9 Điều 31 Luật Ngân sách nhà nước năm 2025).

- Cơ chế phân bổ ngân sách ở Việt Nam còn thiếu minh bạch và ổn định. Nhật Bản áp dụng công thức phân bổ tài chính rõ ràng, hạn chế cơ chế “xin - cho”, còn tại Việt Nam, các khoản bổ sung ngân sách vẫn chịu ảnh hưởng của yếu tố chủ quan, làm cho việc dự báo và lập kế hoạch tài chính dài hạn gặp khó khăn.

- Nền tảng tài chính cho liên kết vùng còn yếu. Ở Nhật Bản, cấp tỉnh có vai trò điều phối các vấn đề liên đô thị như giao thông hay môi trường, được hỗ trợ bởi cơ chế ngân sách linh hoạt. Việt Nam tuy đã bỏ cấp ngân sách huyện và mở rộng vai trò cấp tỉnh, nhưng chưa có cơ chế tài chính đủ mạnh để hỗ trợ liên kết vùng.- Quyền vay vốn của địa phương còn hạn chế. Nhật Bản cho phép phát hành trái phiếu địa phương để đầu tư hạ tầng, trong khi ở Việt Nam, dù Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 nâng trần nợ vay lên 120% thu ngân sách được hưởng (khoản 6 Điều 7), việc vay vốn vẫn phải xin phép trung ương và chưa có quy định chi tiết về phát hành trái phiếu, làm cho địa phương khó chủ động trong huy động vốn.

- Cơ chế giám sát tài chính chưa mang tính nội tại. Ở Nhật Bản, mỗi địa phương có Ủy ban Kiểm toán độc lập hoạt động thường trực theo Luật Tự trị địa phương năm 1947, còn tại Việt Nam, hệ thống kiểm toán vẫn tập trung và do trung ương quản lý (Điều 16 Luật Kiểm toán nhà nước năm 2019), dẫn đến việc giám sát thiếu thường xuyên và không sát thực tiễn.

Có thể thấy, một trong những nguyên nhân làm cho chính quyền địa phương ở Việt Nam chưa được trao quyền tự quản tài chính toàn diện xuất phát từ đặc điểm thể chế của Nhà nước đơn nhất. Trong mô hình này, ngân sách quốc gia được tổ chức như một chính thể thống nhất, việc phân tán quyền lực tài khóa quá rộng cho các địa phương có thể dẫn tới tình trạng phân mảnh, gây khó khăn cho việc điều tiết vĩ mô. Bên cạnh đó, năng lực quản trị tài chính của các địa phương còn có sự chênh lệch đáng kể; nếu trao quyền quá lớn, nguy cơ lạm quyền, thất thoát hoặc mất cân đối thu chi là hiện hữu.

Kinh nghiệm từ mô hình chính quyền địa phương hai cấp của Nhật Bản cho thấy, để xây dựng cơ chế tự quản tài chính thực chất, Việt Nam cần từng bước trao quyền lập pháp tài khóa hạn chế cho địa phương. Theo đó, địa phương có thể ban hành một số quy định về thuế, phí, lệ phí hoặc chính sách chi tiêu trong phạm vi nhất định, nhưng vẫn nằm trong khuôn khổ hiến định và pháp luật quốc gia. Đồng thời, cần thiết lập cơ chế phân bổ ngân sách minh bạch, phát triển thiết chế ngân sách vùng, mở rộng quyền vay vốn kèm theo cơ chế kiểm soát rủi ro và thành lập cơ quan giám sát tài chính độc lập tại chỗ. Đây là cách tiếp cận phù hợp, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương, vừa bảo đảm kiểm soát rủi ro, đồng thời, tạo nền tảng vững chắc cho việc mở rộng quyền tự quản tài chính sâu rộng hơn trong tương lai.

*Ba là*, bảo đảm sự thống nhất chung nhưng vẫn tôn trọng sự đa dạng, đặc thù giữa các địa phương. Kinh nghiệm Nhật Bản cho thấy, mô hình chính quyền địa phương không thể áp dụng đồng nhất. Việc phân biệt giữa thành phố, thị trấn, làng xã, cũng như cơ chế “thành phố được chỉ định” phản ánh nguyên tắc: quản trị phải linh hoạt, phù hợp với quy mô dân số và đặc điểm phát triển của từng địa phương. Ở Việt Nam, các đô thị lớn như thành phố Hà Nội hay Thành phố Hồ Chí Minh có nhu cầu quản trị hoàn toàn khác so với các đơn vị hành chính nông thôn, miền núi hay hải đảo. Luật Thủ đô năm 2024 là bước khởi đầu quan trọng trong việc thể chế hóa sự đặc thù này, nhưng vẫn chưa đủ mạnh trong quyết định các vấn đề quản trị như Nhật Bản. Vấn đề đặt ra, nên ban hành luật riêng cho từng đô thị lớn hay trao cơ chế đặc

thù trong luật chung? Phương án ban hành luật riêng giúp bảo đảm tính ổn định và tầm nhìn dài hạn, song, dễ gây phân mảnh pháp luật và tổn kém nguồn lực lập pháp. Ngược lại, cơ chế đặc thù trong luật chung linh hoạt, cho phép thí điểm chính sách nhanh chóng, nhưng thường chỉ có hiệu lực tạm thời, thiếu ổn định cho các dự án đầu tư dài hạn.

Giải pháp hợp lý là cần có lộ trình kết hợp: (i) ngắn hạn: tiếp tục thí điểm bằng nghị quyết đặc thù; (ii) dài hạn: trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm thực tiễn, tiến tới xây dựng Luật Quản lý đô thị đặc biệt nhằm tạo khuôn khổ pháp lý thống nhất, bền vững và ổn định. Bên cạnh đó, cần thiết kế mô hình chính quyền nông thôn mới, tăng quyền tự quản cho cộng đồng, phát huy vai trò hương ước, quy ước làng xã, hướng tới phát triển nông thôn bền vững và cân bằng với đô thị.

*Bốn là*, hiện thực hóa nguyên tắc “tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân” thông qua sự tham gia thực chất của người dân trong quản trị địa phương.

Tại Nhật Bản, dân chủ cơ sở được thể hiện thông qua việc người dân trực tiếp bầu Thị trưởng, Hội đồng địa phương, đồng thời, có quyền kiến nghị và bãi nhiệm các chức danh này. Bên cạnh đó, Nhật Bản phát triển các mô hình cộng đồng gắn với tái thiết đô thị và quản lý địa phương, trong đó, nổi bật là Neighborhood Associations (Chōnaikai) và phong trào machizukuri[13]. Các hiệp hội cư dân ở Nhật Bản tham gia cung cấp dịch vụ công, giữ gìn trật tự và hỗ trợ tái thiết khu dân cư. Phong trào machizukuri khuyến khích người dân trực tiếp tham gia quy hoạch, như việc người dân ở quận Meguro (Tokyo) tự điều chỉnh kế hoạch phân vùng để phù hợp với nhu cầu thực tế. Vào đầu những năm 1970, trong “Cuộc chiến rác thải” ở Tokyo, người dân phản đối ô nhiễm đã buộc chính quyền địa phương phải lắng nghe và cân nhắc phúc lợi của họ để giành được lòng tin và sự hợp tác trong thực hiện chính sách công[14].

Ở Việt Nam, dù đã có các quy định đối thoại và quyền cử tri yêu cầu họp Hội đồng nhân dân, sự tham gia của người dân còn mang tính hình thức. Các quy định mới trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 về cơ chế đối thoại giữa chính quyền và Nhân dân (Điều 24) hay quyền cử tri yêu cầu Hội đồng nhân dân xã triệu tập họp (khoản 3 Điều 32), khi có đủ trên 10% tổng số cử tri ký đơn, là bước khởi đầu tích cực, nhưng tính hiệu quả thực tế của các cơ chế này còn là câu hỏi lớn, cần được kiểm chứng và nâng cao.

Việt Nam có thể tham khảo tiếp thu có chọn lọc theo mô hình của Nhật Bản, để bảo đảm tính khách quan và hiệu lực trong giám sát, Hội đồng nhân dân phải hoàn toàn độc lập với bộ máy hành chính, không kiêm nhiệm các chức vụ hành chính khác. Điều này giúp Hội đồng nhân dân thực hiện hiệu quả chức năng kiểm soát quyền lực, tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước người dân. Bên cạnh đó, cần phát triển nền tảng công nghệ số tương tác đa chiều, giúp người dân không chỉ tiếp nhận thông tin, mà còn có thể phản biện, đề xuất, cùng chính quyền đồng kiến tạo chính sách. Về lâu dài, việc thúc đẩy dân chủ cơ sở không chỉ nâng cao hiệu quả quản trị, mà còn củng cố nền tảng pháp quyền, xây dựng niềm tin xã hội và phát triển bền vững. Việt Nam có tham khảo tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của Nhật Bản không chỉ ở việc phân cấp quyền lực, mà đặc biệt ở khía cạnh thiết kế các cơ chế tham gia có chiều sâu, bảo đảm Nhân dân thực sự là chủ thể trong quản lý nhà nước và phát triển địa phương.

### Kết luận

Nghiên cứu mô hình chính quyền địa phương hai cấp của Nhật Bản cho thấy, để cải cách chính quyền địa phương thành công, phải dựa trên nền tảng phân quyền thực chất giữa trung ương và địa phương, bảo đảm tự quản về tài chính bền vững để giảm sự phụ thuộc vào ngân sách trung ương, đồng thời, phát huy cơ chế dân chủ nhằm khuyến khích trí tuệ, sự sáng tạo và tinh thần làm chủ của Nhân dân. Bên cạnh đó, việc tinh gọn bộ máy, tránh tình trạng chồng chéo và quan liêu là điều kiện quan trọng để giải phóng các nguồn lực xã hội, nâng cao hiệu quả quản trị và thúc đẩy phát triển bền vững.

Việc tái cấu trúc chính quyền địa phương hai cấp của Việt Nam theo hướng tinh, gọn, hiệu lực, hiệu quả, với những bài học, kinh nghiệm từ quốc tế, không chỉ là cuộc cải cách hành chính đơn thuần, mà là quá trình kiến tạo thể chế đầy thử thách, đòi hỏi sự hy sinh những lợi ích cục bộ và niềm tin kiên định vào sức mạnh nội sinh của quốc gia./.

*Ảnh: Internet*

[1]. Phan Thị Lan Hương (2014), *Kinh nghiệm cải cách của Nhật Bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Tạp chí Tổ chức nhà nước và lao động, <https://tcnn.vn/news/>

detail/5419/Kinh\_nghiem\_cai\_cach\_cua\_Nhat\_Ban\_va\_viec\_xay\_dung\_mo\_hinh\_chinh\_quyen\_dia\_phuong\_o\_Viet\_Namall.html, truy cập ngày 03/10/2025.

[2]. Phan Thị Lan Hương (2014), *tlđđ*.

[3]. Phan Thị Lan Hương (2014), *tlđđ*.

[4]. Điều 1-3 Luật Tự trị địa phương Nhật Bản năm 1947: quy định, các cơ quan công quyền địa phương được chia thành chính quyền địa phương thường và chính quyền địa phương đặc biệt. Chính quyền địa phương thường gồm các tỉnh/thành phố và các thành phố, thị trấn, xã. Chính quyền địa phương đặc biệt gồm các khu đặc biệt, các liên hợp cơ quan công quyền địa phương và các khu tài sản công.

[5]. Andrew Stevens, *Local government in Japan*, City Mayors, [http://www.citymayors.com/local\\_government/japanese-local-government.html](http://www.citymayors.com/local_government/japanese-local-government.html), truy cập ngày 03/10/2025.

[6]. Akiko Inagaki, *Building the Foundation for Local Governance*, The Tokyo Foundations, <https://www.tokyofoundation.org/research/detail.php?id=624>, truy cập ngày 03/10/2025.

[7]. Council of Local Authorities for International Relations (2020), *Local Government in Japan 2020 (2021 Revised Edition)*, CLAIR, <https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/jichi2021-en.pdf>, truy cập ngày 14/10/2025.

[8]. Khoản 1 Điều 100, Điều 121 Luật Tự trị địa phương năm 1947.

[9]. Điều 92 Chương VIII Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản.

[10]. Terry MacDougall (2011), *Towards Political Inclusiveness: The Changing Role of Local Government in Japan*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/268371468260928014/pdf/330440wbib37169.pdf>, truy cập ngày 03/10/2025.

[11]. Điều 180-5 Luật Tự trị địa phương năm 1947.

[12]. Lê Thị Chiên (2025), *Phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc - mục tiêu, quyết tâm của toàn Đảng và ý nguyện, khát vọng của người dân Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/dau-tranh-phan-bac-cac-luan-dieu->

sai-trai-thu-dich/chi-tiet/-/asset\_publisher/YqSB2JpnYto9/content/phat-trien-dat-nuoc-phon-vinh-hanh-phuc-trong-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-muc-tieu-quyet-tam-cua-toan-dang-va-y-nguyen-khat-vong-cua-nguoi-dan-vie, truy cập ngày 10/10/2025.

[13]. Watanabe Shun-ichi J. (2006), *Machizukuri in Japan A historical perspective on participatory community-building initiatives*, p.145, edited by Carola Hein and Philippe Pelletier, *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, [https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm\\_source=chatgpt.com](https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=chatgpt.com), truy cập ngày 03/10/2025.

[14]. André Sorensen (2006), *Centralization, urban planning governance, and citizen participation in Japan*, Edited by Carola Hein and Philippe Pelletier, *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, p. 118, [https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm\\_source=chatgpt.com](https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=chatgpt.com), truy cập ngày 03/10/2025.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. André Sorensen (2006), *Centralization, urban planning governance, and citizen participation in Japan*, Edited by Carola Hein and Philippe Pelletier, *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utmsource=chatgpt.com>, truy cập ngày 03/10/2025.

2. Andrew Stevens, *Local government in Japan*, City Mayors, <http://www.citymayors.com/local-government/japanese-local-government.html>, truy cập ngày 03/10/2025.

3. Fritzen, S. A. (2006), *Probing system limits: Decentralisation and local political accountability in Vietnam*, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23276665.2006.10779312>, truy cập ngày 03/10/2025.

4. Lê Thị Chiên (2025), *Phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc - mục tiêu, quyết tâm của toàn Đảng và ý nguyện, khát vọng của người dân Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/dau-tranh-phan-bac-cac-luan-dieu->

sai-trai-thu-dich/chi-tiet/-/assetpublisher/YqSB2JpnYto9/content/phat-trien-dat-nuoc-phon-vinh-hanh-phuc-trong-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-muc-tieu-quyet-tam-cua-toan-dang-va-y-nguyen-khat-vong-cua-nguoi-dan-vie, truy cập ngày 10/10/2025.

5. Nakabayashi Itsuki (2006), *Concentration and deconcentration in the context of the Tokyo Capital Region Plan and recent crossborder networking concepts*, Edited by Carola Hein and Philippe Pelletier, *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*.

[https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm\\_source=chatgpt.com](https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=chatgpt.com), truy cập ngày 03/10/2025.

6. Painter, M. (2003), *Public administration reform in Vietnam: problems and prospects*, *Public Administration and Development*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.249>, truy cập ngày 03/10/2025.

7. Phan Thị Lan Hương (2014), *Kinh nghiệm cải cách của Nhật Bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam*, *Tạp chí Tổ chức nhà nước và lao động*, <https://tcnn.vn/news/detail/5419/Kinhnghiem-caicachcuaNhatBanvaviecxaydungmohinhchinhquyendiaphuongoVietNamall.html>, truy cập ngày 03/10/2025.

8. Terry MacDougall (2011), *Towards Political Inclusiveness: The Changing Role of Local Government in Japan*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/268371468260928014/pdf/330440wbib37169.pdf>, truy cập ngày 03/10/2025.

9. Watanabe Shun-ichi J. (2006), *Machizukuri in Japan A historical perspective on participatory community-building initiatives*, Edited by Carola Hein and Philippe Pelletier, *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*. [https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm\\_source=chatgpt.com](https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/103215/9781134341504.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=chatgpt.com), truy cập ngày 03/10/2025.

10. Wescott, C. G. (2003), *Hierarchies, networks and local government in Viet Nam*, *International Public Management Review*, <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/214>, truy cập ngày 03/10/2025.