

# PHÂN QUYỀN TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở NHẬT BẢN: KINH NGHIỆM THỂ CHẾ VÀ GIÁ TRỊ THAM CHIẾU CHO VIỆT NAM

HUỲNH VĂN THỚI\*

*Bài viết phân tích mô hình phân quyền trong chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản, làm rõ cơ sở thể chế và cơ chế vận hành quyền lực giữa trung ương và địa phương. Trên cơ sở tiếp cận thể chế và phân tích pháp lý, bài viết chỉ ra các đặc trưng của mô hình phân quyền Nhật Bản, từ đó, rút ra các hàm ý chính sách cho Việt Nam trong việc hoàn thiện thể chế và vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo hướng quản trị quốc gia hiện đại.*

*Từ khóa:* Chính quyền địa phương hai cấp; phân quyền; phân cấp; quản trị địa phương; tự quản địa phương.

*This article analyses the decentralization paradigm within Japan's two-tier local government system, clarifying the institutional foundations and mechanisms governing power relations between the central and local levels. Based on an institutional approach and legal analysis, the article identifies the key characteristics of Japan's decentralization model and subsequently draws policy implications for Vietnam, including refining institutions and aligning its two-tier local government model with the orientation of modern national governance.*

*Keywords:* Two-tier local government; decentralization; deconcentration; local governance; local self-governance.

NGÀY NHẬN: 20/3/2026

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 05/5/2026

NGÀY DUYỆT: 18/5/2026

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.364.2026.1521>

## 1. Khái quát về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ và tổ chức chính quyền địa phương ở Nhật Bản

Một là, phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ.

Nhật Bản là nhà nước đơn nhất, có diện tích khoảng 378.000 km<sup>2</sup>. Hệ thống đơn vị hành chính - lãnh thổ hiện nay được thiết lập cơ bản từ thời kỳ Minh Trị (1868 - 1912). Tỉnh (todōfuken) là đơn vị hành chính - lãnh thổ

lớn nhất ở Nhật Bản. Trải qua quá trình cải cách và sáp nhập nhằm tinh giản bộ máy, đến năm 1888, hệ thống hành chính cấp tỉnh đã ổn định với 47 đơn vị, bao gồm: 1 đô thị đặc biệt (Tokyo-to), 1 đạo (Hokkaidō), 2 phủ (Osaka-fu, Kyoto-fu) và 43 tỉnh (ken)<sup>1</sup>.

Ở cấp cơ sở (shichōson), hệ thống hành

\* PGS.TS, Học viện Hành chính và Quản trị công

chính, bao gồm: thành phố (shi), thị trấn (chō/machi), làng (son/mura) và 23 quận đặc biệt của Tokyo (tokubetsu-ku). Đây đồng thời là các đơn vị tự quản địa phương được xác lập trong *Hiến pháp* Nhật Bản năm 1946 (Nihonkoku Kenpō - Constitution of Japan, có hiệu lực từ ngày 03/5/1947) và được cụ thể hóa trong *Luật Tự trị địa phương* năm 1947 (Chihō Jichi Hō - Local Autonomy Act).

Trong tổng số 792 thành phố hiện nay, có 20 thành phố quy mô lớn được trao địa vị pháp lý đặc biệt là thành phố chỉ định, được giao thực hiện một số thẩm quyền vốn thuộc cấp tỉnh. Khi các thẩm quyền này được chuyển giao, chính quyền tỉnh không được can thiệp hành chính mà chỉ thực hiện giám sát tính hợp pháp theo quy định của pháp luật quốc gia. Riêng 23 quận đặc biệt của Tokyo được xem là những đơn vị tự quản cơ bản, có địa vị pháp lý tương đương với thành phố, chứ không phải là đơn vị hành chính phụ thuộc vào chính quyền Tokyo theo nghĩa thông thường<sup>2</sup>.

Đáng chú ý, mặc dù ở Nhật Bản tồn tại sự phân chia thành các vùng địa lý - kinh tế, nhưng đây không phải là đơn vị hành chính. Các cơ quan hợp tác vùng được thành lập trên cơ sở thỏa thuận giữa các địa phương và được duy trì bằng nguồn kinh phí chung nhằm điều phối phát triển nhưng không thuộc cơ cấu bộ máy nhà nước. Nhật Bản ưu tiên vận hành cơ chế hợp tác liên địa phương hơn là thiết lập thêm một cấp hành chính trung gian<sup>3</sup>.

Trong khi hệ thống đơn vị hành chính cấp tỉnh về cơ bản được duy trì ổn định từ cuối thế kỷ XIX, thì đơn vị hành chính cấp cơ sở lại trải qua nhiều cuộc cải cách lớn sau Chiến tranh thế giới thứ hai, tiêu biểu là “Đại hợp nhất Shōwa” (1953 - 1956) và “Đại hợp nhất Heisei” (1999 - 2010). Các cuộc cải cách này đã làm giảm mạnh số lượng đơn vị hành chính cấp cơ sở, hình thành những đơn vị có quy mô và năng lực quản trị đáp ứng yêu cầu cung ứng dịch vụ công hiệu quả trong bối cảnh già hóa

dân số nhanh, suy giảm dân số sâu, áp lực tài chính công lớn và yêu cầu nâng cao hiệu quả quản trị địa phương. Hiện nay, Nhật Bản có 1.724 đơn vị hành chính cấp cơ sở, không tính 23 quận đặc biệt của Tokyo, bao gồm 792 thành phố, 743 thị trấn và 189 làng<sup>4</sup>.

*Hai là, tổ chức chính quyền địa phương.*

*Hiến pháp* Nhật Bản năm 1946 đã đặt nền móng cho mô hình quân chủ lập hiến hiện đại, thiết lập nguyên tắc phân quyền theo cả chiều ngang (giữa các nhánh quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp) và chiều dọc (giữa trung ương và địa phương).

Nhật Bản áp dụng mô hình tự trị địa phương, theo đó mỗi đơn vị tự quản địa phương đều có hai thiết chế cơ bản: hội đồng địa phương là cơ quan dân cử và cơ quan chấp hành. và do cư dân địa phương trực tiếp bầu, mỗi nhiệm kỳ 4 năm, có thẩm quyền ban hành nghị quyết địa phương, phê chuẩn ngân sách, giám sát hoạt động của cơ quan hành chính và bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với người đứng đầu chính quyền địa phương. Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương là thống đốc ở cấp tỉnh, thị trưởng hoặc trưởng thị trấn, trưởng làng ở cấp cơ sở; các chức danh này cũng do cư dân địa phương bầu trực tiếp.

Cơ chế bầu cử trực tiếp phản ánh nguyên tắc dân chủ, phân quyền và tự quản; đồng thời, tạo nền tảng cho trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, khác với mô hình trước năm 1945 khi trung ương bổ nhiệm hầu hết các chức danh lãnh đạo địa phương.

*Ba là, đặc điểm phân quyền.*

Nhật Bản kết hợp mô hình nhà nước đơn nhất với cơ chế phân quyền sâu rộng, được xác lập tại Điều 92 *Hiến pháp* Nhật Bản năm 1946, theo đó, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương “phải được quy định bằng pháp luật theo nguyên tắc tự trị địa phương”.

*Luật Tự trị địa phương* năm 1947 đã cụ thể hóa nguyên tắc này bằng việc quy định tư cách pháp nhân công quyền của các đơn vị tự

quản địa phương; phân định thẩm quyền bằng luật và thiết lập cơ chế giám sát dựa trên kiểm soát tính hợp pháp, thay vì kiểm soát tính thích đáng đối với các quyết định chính sách của chính quyền địa phương.

Phạm vi thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền được minh định về mặt pháp lý. Chính quyền trung ương đảm nhiệm các chức năng mang tầm quốc gia, như: quốc phòng - an ninh, đối ngoại, tài chính - tiền tệ, xây dựng pháp luật quốc gia, hoạch định và điều hành chính sách kinh tế vĩ mô; thiết lập các tiêu chuẩn pháp lý thống nhất; đồng thời, giám sát, điều tiết và hỗ trợ hoạt động của chính quyền địa phương. Chính quyền cấp tỉnh giữ vai trò điều phối và quản lý các lĩnh vực có phạm vi liên địa phương hoặc vượt quá năng lực của cấp cơ sở, như: quy hoạch và phát triển vùng, quản lý hệ thống giao thông và hạ tầng quy mô lớn, giáo dục trung học phổ thông, y tế chuyên khoa và các chương trình phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh. Trong khi đó, chính quyền cấp cơ sở chịu trách nhiệm trực tiếp đối với phần lớn các dịch vụ công gắn với đời sống người dân, như: quản lý hộ tịch, giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, y tế cộng đồng, quy hoạch và quản lý đô thị, phúc lợi xã hội, vệ sinh môi trường và các hoạt động cứu trợ tại địa phương.

Phân quyền ở Nhật Bản có các đặc điểm cơ bản: (1) Pháp luật Nhật Bản nhấn mạnh nguyên tắc pháp quyền trong phân quyền, mọi thẩm quyền của chính quyền địa phương đều phải có cơ sở pháp lý rõ ràng. (2) Cơ chế giám sát pháp lý do trung ương thực hiện được quy định chặt chẽ nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu thống nhất quản trị quốc gia và quyền tự chủ của chính quyền địa phương. (3) Thiết lập một số cơ chế đặc thù đối với các đô thị lớn, như thành phố chỉ định, thành phố lõi và thành phố đặc biệt, thể hiện sự linh hoạt trong tổ chức bộ máy hành chính địa phương. (4) Quyền tự chủ tài chính của chính quyền địa phương từng bước được mở

rộng, tạo điều kiện để các địa phương chủ động hơn trong việc huy động và phân bổ nguồn lực phục vụ phát triển<sup>5</sup>.

Việc đẩy mạnh phân quyền trong những năm 90 thế kỷ XX đã đưa quá trình chuyển đổi quan hệ trung ương - địa phương tiến thêm bước quan trọng, thiết lập lại khuôn khổ pháp lý của chế độ tự trị địa phương.

Bước ngoặt quan trọng trong lịch sử phân quyền ở Nhật Bản là việc ban hành *Luật Phân quyền toàn diện* năm 1999. *Luật* bãi bỏ cơ chế “công vụ ủy quyền”, vốn khiến chính quyền địa phương trên thực tế chỉ đóng vai trò thừa hành cho trung ương; thay vào đó, phân định rõ nhiệm vụ tự quản của địa phương và “nhiệm vụ do luật định” nhưng được chính quyền địa phương thực hiện với tư cách chủ thể pháp lý độc lập. Quan hệ trung ương - địa phương được tái cấu trúc theo hướng đối tác thể chế, thay vì quan hệ cấp trên - cấp dưới mang tính hành chính thuần túy<sup>6</sup>.

## 2. Nội dung phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản

*Thứ nhất, phân quyền về chức năng, nhiệm vụ.*

*Hiến pháp* năm 1946 của Nhật Bản quy định rõ nguyên tắc tự trị địa phương, coi đây là nhân tố của dân chủ hiến định. *Luật Tự trị địa phương* năm 1947 đã thiết lập khung pháp lý toàn diện cho việc phân định chức năng, nhiệm vụ giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương.

Phân quyền chức năng ở Nhật Bản dựa trên nguyên tắc bổ trợ, theo đó, mọi nhiệm vụ nếu có thể được thực hiện hiệu quả ở cấp cơ sở thì phải giao cho cấp cơ sở; chỉ khi nào vượt quá năng lực hoặc phạm vi quản lý của cấp này thì mới chuyển giao cho cấp tỉnh hoặc trung ương<sup>7</sup>.

Sau cải cách phân quyền năm 1999, với việc ban hành *Luật Phân quyền toàn diện*, phân quyền chức năng không còn đơn thuần là phân việc giữa các cấp chính quyền mà trở thành việc tái xác lập vị thế pháp lý của chính

quyền địa phương như một chủ thể quyền lực công độc lập, chịu trách nhiệm trực tiếp trước dân cư địa phương.

#### *Thứ hai, phân quyền về lập quy.*

Điều 94 *Hiến pháp* của Nhật Bản năm 1946 giao quyền cho chính quyền địa phương được ban hành các quy định của riêng mình trong khuôn khổ pháp luật. Trên cơ sở đó, *Luật Tự trị địa phương* trao cho hội đồng địa phương quyền ban hành nghị quyết địa phương và trao cho cơ quan hành chính địa phương quyền ban hành các quy tắc thi hành.

Tuy nhiên, quyền lập quy của chính quyền địa phương ở Nhật Bản không mang tính tuyệt đối mà chịu sự ràng buộc của hai nguyên tắc cơ bản: *nguyên tắc hợp hiến*, theo đó các quy định địa phương không được trái với *Hiến pháp*, đặc biệt là các quy định liên quan đến quyền con người và các quyền tự do cơ bản; *nguyên tắc hợp pháp*, theo đó các văn bản pháp quy địa phương không được trái với pháp luật quốc gia<sup>8</sup>.

Trong trường hợp văn bản pháp quy địa phương mâu thuẫn với pháp luật quốc gia, quy định của pháp luật quốc gia sẽ được ưu tiên áp dụng.

Cải cách phân quyền đã chuyển cơ chế giám sát từ tiền kiểm sang hậu kiểm; đồng thời, nhấn mạnh mô hình luật khung, trong đó trung ương ban hành các quy định mang tính nguyên tắc, còn địa phương có quyền cụ thể hóa phù hợp với điều kiện thực tế. Do đó, quyền lập quy của địa phương trở thành một công cụ pháp lý thực chất để quản trị đời sống cộng đồng.

#### *Thứ ba, phân quyền về tổ chức bộ máy và nhân sự.*

*Hiến pháp* năm 1946 của Nhật Bản và *Luật Tự trị địa phương* năm 1947 bảo đảm quyền của chính quyền địa phương trong tổ chức bộ máy hành chính và quản lý nhân sự. Các địa phương được quyền thiết kế cơ cấu tổ chức phù hợp với nhu cầu quản lý; đồng thời, hình thành hệ thống công vụ địa

phương độc lập, được điều chỉnh bằng *Luật Công vụ địa phương* năm 1950.

Việc bãi bỏ cơ chế công vụ ủy quyền đã củng cố tính độc lập của bộ máy và đội ngũ công chức địa phương; đồng thời, tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước cộng đồng dân cư.

Cơ chế phân quyền về tổ chức bộ máy và nhân sự tại Nhật Bản vừa bảo đảm quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong quản trị, vừa duy trì sự thống nhất của hệ thống công vụ quốc gia; vừa có thể vận hành năng động, linh hoạt, vừa gắn kết chặt chẽ với người dân là những chủ thể trực tiếp bầu ra và giám sát đội ngũ lãnh đạo chính quyền địa phương<sup>9</sup>.

#### *Thứ tư, phân quyền về tài chính - ngân sách.*

Chính quyền địa phương có quyền lập và quyết định ngân sách, thu một số loại thuế địa phương và huy động vốn thông qua trái phiếu chính quyền địa phương. Đồng thời, trung ương thiết lập các cơ chế điều tiết tài chính nhằm giảm thiểu sự chênh lệch về nguồn lực giữa các địa phương và bảo đảm việc cung ứng các dịch vụ công cơ bản.

Cơ chế này phản ánh sự dung hòa giữa tự chủ tài chính của địa phương và điều tiết ở cấp quốc gia, khuyến khích trách nhiệm tài chính của chính quyền địa phương và góp phần duy trì ổn định tài khóa chung của quốc gia<sup>10</sup>.

#### *Thứ năm, phân quyền trong lĩnh vực tư pháp hành chính và giải quyết tranh chấp.*

Mặc dù hệ thống Tòa án Nhật Bản được tổ chức thống nhất trên phạm vi toàn quốc, pháp luật vẫn trao cho chính quyền địa phương một số công cụ bán tư pháp để kiểm soát quyền lực hành chính ở địa phương. Tiêu biểu là Ủy ban Xem xét khiếu nại hành chính, có chức năng giải quyết tranh chấp giữa người dân và cơ quan hành chính địa phương; cơ chế trọng tài và hòa giải được sử dụng để xử lý các tranh chấp giữa các cấp chính quyền. Đặc biệt, cơ chế “kiện cư dân” cho phép người dân khởi kiện nhằm giám sát hoạt động tài

chính công của chính quyền địa phương, góp phần tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình; đồng thời, hạn chế nguy cơ lạm quyền trong quản trị địa phương.

### 3. Kinh nghiệm thể chế và giá trị tham chiếu cho Việt Nam

Trong bối cảnh Việt Nam đang triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, kinh nghiệm thể chế từ Nhật Bản có giá trị tham chiếu, gợi mở cả về logic cải cách thể chế, lẫn phương thức tổ chức và vận hành chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện Việt Nam.

*Một là, phân quyền phải được xác lập như nguyên tắc thể chế, không chỉ là giải pháp quản lý hành chính.*

Kinh nghiệm sáng giá từ mô hình phân quyền ở Nhật Bản là việc đặt phân quyền ở vị trí nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, được bảo đảm bằng *Hiến pháp* và pháp luật, thay vì chỉ coi đó là công cụ quản lý hành chính nhằm giám tài cho trung ương. *Hiến pháp* năm 1946 của Nhật Bản, với việc ghi nhận nguyên tắc tự trị địa phương, đã tạo ra nền tảng hiến định cho toàn bộ hệ thống phân quyền sau này.

Nhật Bản không coi phân quyền là hệ quả tự nhiên của việc giảm bớt cấp chính quyền hay thu gọn đơn vị hành chính - lãnh thổ, mà là tái cấu trúc quan hệ quyền lực giữa trung ương và địa phương trên cơ sở *Hiến pháp* và pháp luật. Trong mô hình này, trung ương từ bỏ vị thế cấp trên hành chính trực tiếp, chuyển sang vai trò thiết lập khuôn khổ pháp lý, chính sách và cơ chế kiểm soát. Do đó, việc hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp phải bắt đầu từ việc phân định thẩm quyền pháp lý, chứ không chỉ dừng lại ở tái cơ cấu tổ chức bộ máy.

Giá trị tham chiếu từ kinh nghiệm Nhật Bản cho thấy, phân quyền chỉ thực sự có ý nghĩa khi được luật hóa đến mức có thể xác định rõ trách nhiệm pháp lý độc lập của từng cấp chính quyền. Nếu không đạt tới mức độ này, việc cải cách chỉ dừng lại ở tình trạng

trung gian, trong khi tư duy phân quyền trong thiết kế thể chế và thực thi công vụ chưa được chuyển hóa, rất dễ rơi vào tình trạng tình hình nhìn thấy về hình thức nhưng vẫn còn tập trung quyền lực ở thực chất.

*Hai là, phân định thẩm quyền dựa trên chức năng quản lý và phạm vi lợi ích công, thay vì dựa trên cấp hành chính.*

Điểm đặc sắc trong mô hình phân quyền của Nhật Bản là cách thức phân định thẩm quyền theo chức năng quản lý và phạm vi lợi ích công, thay vì dựa đơn thuần vào thứ bậc hành chính. Chính quyền trung ương tập trung vào các vấn đề mang tính quốc gia, bảo đảm sự thống nhất của pháp luật và các chính sách vĩ mô; trong khi đó, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chính đối với những lĩnh vực gắn trực tiếp với đời sống của cộng đồng dân cư.

Sau các cải cách phân quyền, sự can thiệp hành chính trực tiếp của trung ương đối với địa phương đã được thu hẹp đáng kể. Trung ương không còn điều hành địa phương chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính mà sử dụng các công cụ pháp lý, tài chính và cơ chế hậu kiểm để định hướng và giám sát.

Kinh nghiệm này gợi mở yêu cầu phải làm rõ ranh giới thẩm quyền trung ương và địa phương, giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở. Phân quyền chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi mỗi cấp chính quyền địa phương có không gian tự chủ đủ rộng để chủ động giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi trách nhiệm của mình.

*Ba là, tách bạch giữa phân quyền, phân cấp, phân công, ủy quyền.*

Vấn đề nổi cộm trong quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay là tình trạng đan xen, thậm chí lẫn lộn giữa các khái niệm phân quyền, phân cấp, phân công và ủy quyền. Nhận thức, quan niệm về phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước cho đến nay vẫn còn chưa thống nhất từ lý luận cho đến luật thực định và thực tiễn thực hiện.

Cải cách của Nhật Bản cho thấy, một trong những điều kiện tiên quyết để phân quyền vận hành hiệu quả là tách bạch các loại thẩm quyền, như: thẩm quyền tự quản của địa phương; thẩm quyền do trung ương giao có điều kiện và thẩm quyền ủy quyền mang tính kỹ thuật, tạm thời. Chính sự phân định này giúp chính quyền địa phương Nhật Bản vận hành trong một không gian pháp lý tương đối ổn định và có thể dự đoán được.

Từ đó, kinh nghiệm quan trọng có thể đúc kết là mô hình chính quyền địa phương hai cấp khó có thể vận hành hiệu quả nếu nền tảng khái niệm và kỹ thuật lập pháp về phân quyền, phân cấp, phân công, ủy quyền còn thiếu nhất quán. Hoàn thiện thể chế không chỉ dừng lại ở sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật, mà đòi hỏi phải chuẩn hóa toàn bộ “ngôn ngữ quyền lực” trong hệ thống pháp luật. Gắn với yêu cầu này, cần xem xét xây dựng một đạo luật chuyên biệt về phân quyền, phân cấp.

*Bốn là, chuyển từ kiểm soát hành chính sang kiểm soát pháp lý và trách nhiệm giải trình.*

Giá trị thể chế tiêu biểu của mô hình phân quyền Nhật Bản là sự chuyển đổi từ kiểm soát hành chính trực tiếp sang kiểm soát quyền lực thông qua pháp luật và trách nhiệm giải trình. Chính quyền địa phương được trao quyền tự chủ rộng rãi; đồng thời, phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước cơ quan dân cử và trước cộng đồng dân cư.

Cơ chế kiểm soát này được thực hiện thông qua nhiều thiết chế khác nhau, như: tòa án, kiểm toán tài chính, giám sát của hội đồng địa phương và giám sát xã hội. Điều này vừa bảo đảm tính tự chủ của chính quyền địa phương, vừa góp phần hạn chế nguy cơ lạm quyền hoặc cục bộ địa phương.

Kinh nghiệm tham chiếu đáng chú ý là phân quyền phải đi kèm với việc thiết kế đồng bộ các cơ chế kiểm soát quyền lực, trong đó nhấn mạnh trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và vai trò giám sát của xã hội. Nếu tiếp tục duy trì mô hình kiểm soát chủ

yếu dựa trên mệnh lệnh hành chính thì ý nghĩa thực chất của phân quyền sẽ khó có thể được bảo đảm.

*Năm là, gắn phân quyền với bảo đảm nguồn lực tài chính và năng lực quản trị địa phương.*

Đặc trưng nổi bật của mô hình phân quyền ở Nhật Bản là sự gắn kết chặt chẽ giữa thẩm quyền, trách nhiệm và nguồn lực bảo đảm thực hiện. Chính quyền địa phương không chỉ được giao nhiệm vụ mà còn phải được bảo đảm các nguồn lực tài chính tương ứng, thông qua hệ thống thuế địa phương, cơ chế chuyển giao ngân sách và các cơ chế điều tiết tài chính. Đồng thời, Nhật Bản đặc biệt chú trọng nâng cao năng lực quản trị của chính quyền địa phương, coi đây là điều kiện tiên quyết để phân quyền vận hành hiệu quả. Đội ngũ công chức địa phương, hệ thống quản lý tài chính công và năng lực hoạch định chính sách đều được đầu tư và phát triển một cách bài bản.

Trong điều kiện thực tiễn Việt Nam, khi quy mô quản trị quốc gia từng bước mở rộng, yêu cầu phát triển bền vững ngày càng cao, phân quyền nếu không đi kèm cải cách tài chính công và nâng cao năng lực thực thi sẽ rất dễ rơi vào tình trạng phân quyền hình thức. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy, cần tiếp cận phân quyền một cách toàn diện, trong đó tổ chức bộ máy, nguồn lực tài chính và năng lực quản trị địa phương phải được thiết kế và vận hành trong một chỉnh thể thống nhất.

*Sáu là, phân quyền như một tiến trình cải cách thể chế liên tục.*

Từ thực tiễn cải cách của Nhật Bản có thể nhận rõ, phân quyền không phải là một quyết định cải cách mang tính nhất thời, mà là một tiến trình thể chế lâu dài, được điều chỉnh linh hoạt theo sự phát triển kinh tế - xã hội. Các cải cách được tiến hành từng bước, có tổng kết, đánh giá và điều chỉnh, bảo đảm sự ổn định và khả năng thích ứng của hệ thống hành chính nhà nước trong tiến trình chuyển từ mô

hình quản lý hành chính sang quản trị quốc gia hiện đại.

Đối với Việt Nam, trong điều kiện triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền cần được đặt trong một chiến lược cải cách thể chế dài hạn, tránh tư duy nhiệm kỳ hoặc các cải cách mang tính chấp vá. Hiệu quả của mô hình này không chỉ phụ thuộc vào thiết kế ban đầu của thể chế mà còn vào khả năng điều chỉnh và hoàn thiện thể chế trong quá trình thực thi.

#### 4. Kết luận

Trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, vấn đề đặt ra không chỉ là sắp xếp lại tổ chức bộ máy hay loại bỏ cấp trung gian mà sâu xa hơn là định hình lại cách tiếp cận đối với tổ chức và vận hành quyền lực công. Kinh nghiệm phân quyền của Nhật Bản gợi mở các giá trị tham chiếu: đặt trọng tâm cải cách vào thiết kế thể chế phân quyền, cơ chế vận hành và năng lực thực thi chính sách; không chỉ phân định rõ thẩm quyền giữa các cấp chính quyền mà còn đổi mới phương thức quản lý theo hướng quản trị dựa trên pháp luật, trách nhiệm giải trình và hiệu quả phục vụ người dân, doanh nghiệp; chuyển từ kiểm soát “đúng quy trình” sang kiểm soát tính hợp pháp trong thực thi công vụ, hạn chế can thiệp vào tính thích đáng của các quyết định chính sách thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương.

Từ góc độ thể chế, không thể nhìn nhận phân quyền như quyết định cải cách đơn lẻ mà cần được đặt trong tiến trình điều chỉnh liên tục, đòi hỏi sự tích lũy kinh nghiệm, hoàn thiện pháp luật và nâng cao năng lực thực thi theo thời gian. Vì vậy, việc tiếp tục tổng kết thực tiễn, hoàn thiện thể chế về phân quyền và phân cấp; đồng thời, củng cố năng lực quản trị của chính quyền địa phương cần được đặt trong chiến lược cải cách dài hạn và có tính hệ thống.

Ở bình diện sâu hơn, cải cách chính quyền địa phương không chỉ là sự điều chỉnh về tổ chức mà còn là quá trình định hình lại

cách thức quyền lực công được thiết kế và vận hành trong điều kiện phát triển mới, “chuyển từ mô hình quản lý hành chính sang mô hình kiến tạo phát triển, phục vụ Nhân dân, thúc đẩy quản trị quốc gia, quản trị địa phương”<sup>11</sup> như định hướng của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng □

#### Chú thích:

1. John W. Hall (1966). *Government and Local Power in Japan 500 - 1700*. Princeton University Press, pp. 412-415; Richard J. Samuels (1983). *The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated?* Princeton University Press, pp. 27 - 29.
2. Akio Kamiko (2011). *The Special Wards of Tokyo: Historical Development and Contemporary Issues*. Japanese Journal of Political Science, 12(2), pp. 221 - 223.
3. Nguyễn Trúc Anh, Lê Quốc Khánh (2023). *Vùng và các mô hình tổ chức quản lý phát triển vùng*. Tạp chí Quy hoạch đô thị, số 14/2023.
4. Tokyo Metropolitan Government (2025). *Japan's Local Government System*. Accessed September 22, 2025, <https://www.metro.tokyo.lg.jp>
5. Hiroshi Fukurai (2018). *Local Governance and Fiscal Decentralization in Japan*. Asian Journal of Comparative Law, 13(1), pp. 87 - 89.
6. Под ред. Д. В. Стрельцова (2013). *Политическая система современной Японии (Hệ thống chính trị hiện đại của Nhật Bản)*. М. Аспект Пресс, С. 215 - 220.
7. Hideki Konishi (2015). *The Principle of Subsidiarity in Japanese Local Governance*. Tokyo, University of Tokyo Press, pp. 42 - 44.
8. Yasuhiro Okuda (2009). *Judicial Control of Local Ordinances in Japan*. Asian Journal of Comparative Law, 4(1), pp. 213 - 229.
9. Shunichi Matsuba (2000). *Decentralization in Japan*. National Diet Library Research, pp. 15 - 17.
10. Hiromitsu Mori (2015). *The Fiscal Decentralization in Japan: Balancing Autonomy and Equity*. University of Tokyo Press, pp. 102 - 107.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV. Tập I*. H. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 214.