

Phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản

Chu Thị Thanh An^(*)

Tóm tắt: Bài viết trình bày khái quát quá trình cải cách hệ thống chính quyền địa phương ở Nhật Bản và thực tiễn phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương nước này trong hai lĩnh vực chủ yếu là quản lý hành chính và quản lý ngân sách; trên cơ sở đó, rút ra một số nhận định mang tính gợi mở cho Việt Nam.

Từ khóa: Phân quyền, Chính quyền trung ương, Chính quyền địa phương, Nhật Bản

Abstract: The article gives an overview of the reform process in local government system in Japan and the practice of decentralization between central and local government in two main areas, namely administration and budget management; thereby, draws some implications for Viet Nam.

Keywords: Decentralization, Central government, Local government, Japan

1. Khái quát về phân cấp hành chính và xu hướng phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản

Nhật Bản là quốc gia ở Đông Bắc châu Á, với diện tích 377.944 km² và dân số 127,1 triệu người (Bộ Ngoại giao Việt Nam, 2019). Nhật Bản là nhà nước đơn nhất, đặc thù với ba cấp chính quyền, gồm: chính quyền trung ương, và hai cấp chính quyền địa phương. Hiện nay, chính quyền địa phương Nhật Bản được duy trì theo hai cấp: (i) chính quyền cấp tỉnh (prefectures) gồm 43 tỉnh, 1 Đô (Tokyo), 1 Đạo (Hokkaido), và 2 Phủ (Osaka và Kyoto); (ii) chính quyền cấp cơ sở gồm 1.724 thành phố thuộc tỉnh, thị trấn,

làng (Tokyo Metropolitan Government, <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm>)¹. Đồng thời, căn cứ vào đặc điểm địa lý, lịch sử và đặc trưng kinh tế, Nhật Bản được chia làm 8 vùng lớn gồm: Hokkaido, vùng Đông Bắc, vùng Kanto, vùng Trung Bộ, Vùng Kinki (hay Kansai), vùng Chugoku, vùng Shikoku và vùng Kyushu-Okinawa (Bộ Ngoại giao Việt Nam, 2019).

Điều 92 Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản quy định “tự trị địa phương” là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức, điều hành bộ máy chính quyền địa phương (trang 136)².

¹ Số liệu cập nhật đến ngày 01/01/2018.

² Các trích dẫn trong bài lấy từ ấn phẩm: Văn phòng Quốc hội (2009), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Bản dịch tiếng Việt, Nxb. Thống kê, Hà Nội.

^(*) ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: anthanhchu11@gmail.com

Nguyên tắc này được cụ thể hóa tại Điều 93, 94 và 95 Hiến pháp năm 1946 như sau:

Sự tự trị địa phương và các nguyên tắc cơ bản về tự trị được tôn trọng;

Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương, thành viên hội đồng nhân dân và công chức địa phương khác theo pháp luật do người dân trực tiếp bầu theo phương thức phổ thông đầu phiếu;

Thẩm quyền trong quản lý tài sản, thực thi công việc, quản lý hành chính và ban hành các quy định riêng trong khuôn khổ pháp luật quy định;

Quốc hội không thể thông qua một đạo luật được áp dụng cho một địa phương nếu đa số cử tri của địa phương đó không chấp thuận.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 1946 về tự trị địa phương, Đạo luật Tự trị địa phương (Local Autonomy Act) được ban hành năm 1947, quy định về tổ chức, hoạt động, chức năng và quyền hạn của các cơ quan ở địa phương. Như vậy, Hiến pháp năm 1946 và Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947 đã thiết lập khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng tự chủ hơn, thay cho mô hình tập trung quyền lực thời Minh Trị.

Tuy nhiên, thực tiễn giai đoạn 1955-1995 cho thấy xu hướng tập trung quyền lực vào chính quyền trung ương là phổ biến ở Nhật Bản, và chưa có quy định rõ ràng về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Điều này thể hiện ở một số điểm sau:

Thứ nhất, cơ chế phân cấp thực hiện (Kikan-Inin-Jimu) quy định người đứng đầu một cơ quan chính quyền cơ sở được ủy quyền quản lý các hoạt động của Nhà nước tại địa phương mà về bản chất là mối quan hệ trên - dưới, mệnh lệnh - phục tùng (Nguyễn Liên, 2007).

Thứ hai, sự phụ thuộc của địa phương vào Trung ương về cơ cấu tổ chức do Bộ Nội vụ có vai trò trong việc thực hiện hoạt động giám sát và điều hành hoạt động của chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp cơ sở (Nguyễn Liên, 2007). Chính quyền trung ương cũng bổ nhiệm một số lượng lớn công chức trong chính quyền địa phương (Trương Thu Trang, 2008: 22).

Thứ ba, chính quyền địa phương chưa được đảm bảo nguồn thu để chủ động trong việc chi tiêu ngân sách địa phương bởi chính quyền trung ương thu phần lớn thuế ở Nhật Bản (Trương Thu Trang, 2008).

Sự chồng chéo trong thực hiện chức năng của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, và một loạt bê bối của các chính trị gia và công chức liên quan đến lĩnh vực tài chính bởi họ có quá nhiều quyền chi phối địa phương đã dẫn đến các phong trào đòi cải cách theo hướng tăng cường phân quyền cho địa phương (decentralization) do dân cư địa phương và các tổ chức xã hội khởi xướng vào đầu những năm 1990 (Barrett, 2000: 39). Cải cách trong phân quyền giữa Trung ương và địa phương ở Nhật Bản hướng đến thay đổi trong chức năng của chính quyền địa phương, tăng cường tính tự chủ của chính quyền địa phương cũng như hệ thống tài chính và thuế của địa phương. Quá trình cải cách được tiến hành theo từng bước cùng với sự hỗ trợ của Ủy ban Thúc đẩy Phi tập trung hóa (Decentralisation Promotion Committee) được thành lập năm 1995. Cụ thể:

(i) *Giai đoạn 1995-2001: Chương trình phi tập trung hóa lần thứ nhất* (Decentralisation Promotion Plan) (Xem: OECD, 2005: 124). Đạo luật Thúc đẩy Phi tập trung hóa (Decentralisation Promotion Act) được ban hành năm 1995 nhằm phân định rõ vai trò và trách nhiệm của chính

quyền trung ương và chính quyền địa phương, và thiết lập các biện pháp nhằm tăng cường tính tự chủ của chính quyền địa phương; Đạo luật khung về Phi tập trung hóa (Decentralisation Package Act) ban hành năm 1999 và có hiệu lực năm 2000 đã hạn chế sự can thiệp của chính quyền trung ương vào công việc của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, Chính phủ khuyến khích việc hợp nhất các chính quyền thành phố và sắp xếp lại các tỉnh nhằm giảm bớt khó khăn cho các thành phố có ngân sách hạn hẹp và dân số ít.

(ii) *Giai đoạn 2002-2006: Chương trình “Ba Cải cách”* (Trinity Reform) (Xem: Phan Thị Lan Hương, 2012; OECD, 2019: 199) hướng tới mục tiêu xây dựng một hệ thống cơ quan hành chính địa phương độc lập và tự chủ thông qua việc chuyển giao thẩm quyền về quản lý ngân sách từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương, gồm: (i) thiết lập hệ thống phân bổ nguồn thu thuế giữa Trung ương và địa phương; (ii) cải cách hệ thống trợ cấp quốc gia nhằm xóa bỏ toàn bộ hoặc cắt giảm trợ cấp cho địa phương; và (iii) sửa đổi Đạo luật Phân bổ thuế địa phương (Local Allocation Tax Act). Như vậy, giai đoạn cải cách này tập trung vào giảm sự phụ thuộc của chính quyền địa phương với chính quyền trung ương trong vấn đề sử dụng nguồn thu, chi ngân sách. Đạo luật Tự trị địa phương (sửa đổi năm 2004) quy định cụ thể các cách thức can thiệp của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương, xác định rõ quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền mỗi cấp. Đồng thời, Đạo luật Thúc đẩy Phi tập trung hóa (sửa đổi năm 2006) đã làm rõ định hướng phân cấp trong lĩnh vực thuế và hệ thống tài chính.

(iii) *Từ năm 2006: Chương trình phi tập trung hóa lần thứ hai* bổ sung chương

trình cải cách lần thứ nhất để tăng cường thẩm quyền cho chính quyền địa phương, cải tổ chức năng của chính quyền địa phương và tiếp tục sáp nhập chính quyền cấp cơ sở nhằm giảm chi phí quản lý hành chính, đảm bảo nguồn lực tài chính, nhân sự cho địa phương.

2. Thực tiễn phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản¹

2.1. Phân quyền trong quản lý hành chính

Phân quyền trong quản lý hành chính là việc chuyển giao thẩm quyền quyết định, nguồn lực và trách nhiệm trong thực hiện một số chức năng công giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Việc phân định rõ ràng nhiệm vụ, chức năng giữa các cấp chính quyền là nhằm cải thiện hiệu lực, hiệu quả và minh bạch trong quản lý hành chính (OECD, 2019: 31).

Phân quyền trong quản lý hành chính giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản được quy định tại Đạo luật Tự trị địa phương theo nguyên tắc: những gì chính quyền địa phương làm được thì giao cho chính quyền địa phương thực hiện, và những gì chính quyền địa phương không làm được thì giao cho chính quyền trung ương thực hiện (Dẫn theo: Nguyễn Phương Thảo, 2014). Như vậy, pháp luật cho phép chính quyền địa phương thực hiện các nhiệm vụ cần thiết cho dân cư của địa phương, và không liệt kê những hạn chế đối với chính quyền địa phương trong thực hiện các nhiệm vụ. Nhìn chung, chính quyền trung ương thực hiện những công việc liên quan đến vị thế quốc gia trong cộng đồng

¹ Phần này chỉ tập trung phân tích thực tiễn phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản trong hai lĩnh vực chủ yếu: (i) quản lý hành chính; và (ii) quản lý ngân sách.

quốc tế như ngoại giao, phòng vệ; những hoạt động cần phải được áp dụng thống nhất trong cả nước như tiêu chuẩn lao động, tiêu chuẩn bảo đảm cuộc sống, những quy định cơ bản về tự trị địa phương hoặc chính sách phải được thực hiện trên phạm vi quốc gia như lương hưu, công trình giao thông huyết mạch. Trong khi đó, chính quyền địa phương thực hiện quyền hạn, chức năng nhất định trong việc điều hành và quản lý tại địa phương. Bảng 1 minh họa phân quyền trong quản lý hành chính giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản trong một số lĩnh vực.

Bảng 1: Phân quyền trong quản lý hành chính giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản

		Công trình công cộng	Giáo dục	Phúc lợi	Khác
Chính quyền trung ương		- Đường cao tốc - Quốc lộ (phần được chỉ định)	- Đại học	- Lương hưu	- Quốc phòng - Ngoại giao - Tiền tệ
Chính quyền địa phương	Tỉnh	- Quốc lộ (phần khác) - Đường trong phạm vi tỉnh	- Trường trung học phổ thông - Quản lý nhân sự của trường tiểu học và trường trung học cơ sở	- Trung tâm y tế công cộng	- Cảnh sát
	Cơ sở	- Quy hoạch đô thị - Đường trong phạm vi thành phố, thị trấn, làng	- Trường tiểu học và trung học cơ sở - Nhà trẻ và mẫu giáo	- Thu gom rác thải	- Phòng cháy, chữa cháy - Đăng ký cư trú

Nguồn: Atsuro Sasaki (2014).

Chức năng của chính quyền địa phương được phân chia thành 2 loại (Shun-ichiro Bessho, 2016: 4; Xem thêm: Hoàng Thị Phương Hoa, 2017): (i) các chức năng được ủy thác theo luật định (statutory entrusted functions) là các chức năng vốn thuộc trách nhiệm của chính quyền trung ương nhưng được ủy quyền cho chính quyền địa phương; (ii) chức năng của chính quyền địa phương (local government functions) do chính quyền địa phương tự tiến hành quản lý công việc chung của địa phương mình. Các chức năng được ủy thác theo luật định được

liệt kê tại Phụ lục của Đạo luật Tự trị địa phương như bầu cử quốc gia, cấp hộ chiếu, đăng ký cư trú. Chính quyền trung ương được phép tham gia vào việc thực hiện các công việc này dưới hình thức tham vấn (advice), thỏa thuận (agreements), chỉ thị (directives) và thực thi bằng ủy nhiệm (proxy). Đối với việc thực hiện các chức năng của chính quyền địa phương như an ninh, phòng ngừa thiên tai, cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe, chính quyền trung ương có thể tham vấn và yêu cầu điều chỉnh (request rectification) nhưng không được thực thi bằng ủy nhiệm.

Bộ máy tổ chức của chính quyền tự trị địa phương bao gồm: (i) Hội đồng địa phương; và (ii) Cơ quan hành chính địa phương.

Hội đồng địa phương là cơ quan quyết định của địa phương do người dân trực tiếp bầu ra, hoạt động với nhiệm kỳ 4 năm. Đạo luật Tự trị địa phương quy định đại biểu hội đồng địa phương không thể đồng thời là đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng địa phương khác, và không được là Tỉnh trưởng, Thị trưởng. Hội đồng địa phương có quyền biểu quyết tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền, trong đó có quyền phê chuẩn, sửa đổi hay bãi bỏ các văn bản quy phạm

pháp luật của địa phương, quyết định vấn đề ngân sách và tài chính. Hội đồng cũng có quyền kiểm tra các văn bản về các vấn đề khác của chính quyền địa phương; đề nghị Tỉnh trưởng hay cơ quan hành chính khác nộp các báo cáo; giám sát việc thi hành các nghị quyết của Hội đồng.

Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương là Tỉnh trưởng, Thị trưởng, do người dân bầu trực tiếp với nhiệm kỳ 4 năm; không được phép kiêm nhiệm đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng địa phương khác hay công chức. Các thẩm quyền quan trọng của người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương bao gồm: thẩm quyền ban hành các quy định, dự thảo ngân sách, trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của địa phương, bổ nhiệm các thành viên của các ban hành chính độc lập, bổ nhiệm các công chức địa phương.

Như vậy, việc quy định người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương và thành viên hội đồng địa phương do người dân trực tiếp bầu cho thấy sự phi tập trung hóa ở mức độ cao nhất (devolution). Theo đó, thẩm quyền ra quyết định, tài chính và quản lý được chuyển giao cho chính quyền địa phương; hội đồng địa phương và người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương trực tiếp chịu trách nhiệm chính trị trước người dân địa phương.

Bên cạnh đó, Nhật Bản thiết lập khuôn khổ pháp lý cho việc tuyển dụng cũng như trách nhiệm trong thực hiện quy trình tuyển dụng nhân sự ở cấp địa phương. Đạo luật Công chức địa phương (Local Public Service Act) năm 1950 (sửa đổi năm 1981, 1997 và 1999) quy định các tiêu chuẩn tuyển dụng nhân sự chính quyền địa phương, hệ thống phân loại vị trí việc làm, cơ chế đãi ngộ, thời gian làm việc, vấn đề kỷ luật và đào tạo. Có quan điểm cho rằng,

trong bối cảnh cải cách phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, việc thay đổi thái độ của công chức chính quyền trung ương là cần thiết để giảm thiểu những thách thức và khó khăn mà nhân sự chính quyền địa phương phải đối mặt (World Bank, 2008: 74). Do vậy, Nhật Bản khuyến khích việc trao đổi nhân sự, theo đó công chức chính quyền trung ương được Bộ Nội vụ thường xuyên biệt phái đến chính quyền địa phương. Điều này nhằm mục đích: (i) giúp các công chức chính quyền trung ương hiểu vấn đề từ cách tiếp cận của địa phương, từ đó nhận diện được yêu cầu phi tập trung hóa; (ii) nâng cao năng lực của chính quyền địa phương thông qua chia sẻ, trao đổi chuyên môn (World Bank, 2008: 74).

2.2. Phân quyền trong quản lý ngân sách

Phân quyền trong quản lý ngân sách là sự phân bổ trách nhiệm quản lý về nguồn ngân sách giữa các cấp chính quyền (OECD, 2019: 31). Phân cấp về ngân sách thể hiện dưới nhiều dạng như: cho phép chính quyền địa phương tự chủ về tài chính (tự hạch toán kinh phí thu, chi); chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng thực hiện các hoạt động tài chính; cho phép chính quyền địa phương được đặt ra một số khoản thuế, lệ phí hoặc hưởng toàn bộ hay một phần các khoản thu từ thuế, lệ phí ở địa phương; chuyển một phần khoản thu từ thuế mà chính quyền trung ương thu được cho chính quyền địa phương sử dụng; bảo lãnh hoặc cho chính quyền địa phương vay.

Phân quyền trong quản lý ngân sách giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương bao gồm hai nội dung chính: (i) quản lý thu ngân sách (với nguồn thu chủ yếu từ thuế); và (ii) quản lý chi ngân sách.

a) Quản lý thu ngân sách (thuế)

Khung khổ pháp lý cho hệ thống thuế địa phương ở Nhật Bản được quy định tại Điều 94 Hiến pháp năm 1946, theo đó chính quyền địa phương có thẩm quyền quản lý tài sản, thực thi công việc, quản lý hành chính và ban hành quy định. Khoản 2 Điều 10 Đạo luật Tự trị địa phương quy định người dân có quyền tiếp nhận các dịch vụ công do chính quyền địa phương tại nơi họ sinh sống cung cấp. Điều này có nghĩa là người dân địa phương có nghĩa vụ chia sẻ chi phí cho dịch vụ công đó. Tiếp đó, Điều 223 Đạo luật Tự trị địa phương quy định chính quyền địa phương có thẩm quyền áp thuế và thu thuế. Đạo luật Thuế địa phương (Local Tax Act năm 1950, sửa đổi năm 1997) quy định các loại thuế và phương thức áp thuế, thu thuế mà chính quyền địa phương (bao gồm chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp cơ sở) được phép áp dụng (Shunsuke Kimura, 2015: 17-48).

Chính quyền địa phương được quyền quyết định mức thuế, thu thuế và phải thực hiện trên cơ sở văn bản dưới luật do hội đồng địa phương ban hành phù hợp với quy định của Đạo luật Thuế địa phương. Thuế suất tiêu chuẩn (standard tax rates) là thuế suất do chính quyền trung ương quy định và chính quyền địa phương thường tuân thủ thuế suất này khi áp thuế. Tuy nhiên, chính quyền địa phương có quyền thu cao hơn thuế suất tiêu chuẩn trong trường hợp tình hình tài chính của địa phương và các vấn đề cần thiết khác được cân nhắc.

Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong quản lý thuế ở Nhật Bản thể hiện ở những điểm sau:

Về hệ thống thu thuế, chính quyền trung ương, chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp cơ sở thu thuế độc lập nhưng có

thể phối hợp với nhau trong việc chia sẻ thông tin cần thiết để thu thuế.

Chính quyền địa phương có quyền quy định một số loại thuế ngoài luật định nhưng phải có sự chấp thuận của Bộ Nội vụ.

Chính quyền địa phương phải lập dự toán thu, chi để Nội các thẩm định và trình Quốc hội phê duyệt (Điều 7 Đạo luật Phân bổ thuế địa phương năm 1950). Quy trình này cho phép chính quyền địa phương xác định nguồn thu đủ để trang trải cho việc cung cấp dịch vụ và thực hiện các nghĩa vụ khác do pháp luật quy định. Trong trường hợp nguồn thu không đủ, chính quyền trung ương có thể cân nhắc điều chỉnh hệ thống thuế địa phương để tăng phần phân bổ thuế cho địa phương, hoặc áp dụng các biện pháp khác.

Thuế phân bổ lại cho địa phương cho phép chính quyền trung ương cân đối nguồn thu giữa các địa phương để các địa phương có thể cung cấp dịch vụ công đảm bảo chất lượng theo tiêu chuẩn. Bằng cách này, nguồn thu từ thuế ở các địa phương có mức phát triển kinh tế cao được điều chuyển cho các vùng gặp khó khăn về tài chính. Thuế phân bổ lại cho địa phương được coi là nguồn thu ngân sách địa phương và địa phương đó được toàn quyền quyết định sử dụng.

b) Quản lý chi ngân sách

Chính quyền địa phương ở Nhật Bản chịu trách nhiệm thực hiện rất nhiều nhiệm vụ. Số liệu cho thấy, chi cho phúc lợi công cộng chiếm phần lớn nhất trong chi ngân sách địa phương ở Nhật Bản; tiếp sau là chi cho giáo dục do chính quyền cấp cơ sở quản lý giáo dục bắt buộc (giáo dục tiểu học và trung học cơ sở) (Shun-ichiro Bessho, 2016: 7). Chính quyền địa phương ở Nhật Bản thực hiện nhiều chương trình tái phân phối như trợ giúp xã hội và giáo dục bắt buộc. Trong khối OECD, Nhật Bản là một

trong những quốc gia có phân chi tiêu của địa phương ở mức cao nhất (Shun-ichiro Bessho, 2016: 7). Mặc dù chính quyền địa phương thực hiện chương trình tái phân phối, chính quyền trung ương thường lập kế hoạch cho các chương trình này, bao gồm bảo hiểm xã hội, quản lý dịch vụ y tế, y tế công cộng, chương trình phúc lợi cho người yếu thế. Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi (Ministry of Health, Labour and Welfare) là cơ quan nhà nước ở Trung ương chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện các chương trình này.

3. Một số nhận định và kết luận

Từ nghiên cứu kinh nghiệm phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản, có thể rút ra một số nhận định mang tính gợi mở cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, phân quyền ngày càng nhiều cho chính quyền địa phương diễn ra như một xu hướng tất yếu. Quá trình phi tập trung hóa ở Nhật Bản cho thấy cần làm rõ mối quan hệ, trách nhiệm và thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương để ngăn chặn tình trạng Trung ương can thiệp vào hoạt động của địa phương, từ đó nâng cao tính chủ động, sáng tạo cho địa phương. Tuy nhiên, phân quyền và trao quyền tự trị địa phương còn phải gắn với việc giải quyết vấn đề liên quan đến lợi ích quốc gia. Thực tiễn ở Nhật Bản cho thấy, bên cạnh các chức năng mà chính quyền địa phương thực hiện theo nhu cầu của người dân địa phương, còn có những chức năng luật định và nhiệm vụ do chính quyền trung ương chuyển giao. Nói cách khác, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản dựa trên nguyên tắc bổ trợ (Nguyễn Sĩ Dũng, 2017).

Thứ hai, vấn đề quản lý địa phương được thực hiện bởi các cơ quan dân cử, bao

gồm người đứng đầu cơ quan hành chính. Điều này một mặt làm giảm sự can thiệp của chính quyền trung ương vào hoạt động của chính quyền địa phương thông qua công tác nhân sự; mặt khác tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình cải cách hệ thống chính quyền địa phương cũng như tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước người dân.

Thứ ba, tính tự chủ trong quản lý của địa phương chỉ có thể được đảm bảo khi mở rộng quyền độc lập về tài chính. Vì vậy, phân quyền trong quản lý ngân sách là cần thiết, tạo cơ chế cho chính quyền địa phương chủ động các nguồn lực để cân đối thu, chi ngân sách địa phương.

Thứ tư, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cần hướng tới giải quyết tình trạng phát triển không đồng đều, cách biệt giữa các địa phương. Ở đây, chính quyền trung ương đóng vai trò quan trọng, nhưng phải dựa trên tiền đề mối quan hệ bình đẳng giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương để phân định vai trò giữa các chủ thể này. Trong trường hợp của Nhật Bản, cơ chế thuế phân bổ lại địa phương cho phép chính quyền trung ương cân đối nguồn thu giữa các địa phương.

Thứ năm, cải cách hệ thống chính quyền địa phương tập trung vào tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, và gắn với tinh gọn, cải thiện hiệu quả bộ máy thông qua quá trình sáp nhập chính quyền cơ sở.

Đổi mới cơ chế phân quyền, gắn với phân định và nâng cao trách nhiệm của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là một trong những vấn đề lớn đặt ra nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở Việt Nam. Những kinh nghiệm của Nhật Bản có giá trị gợi mở và có ý nghĩa

tham khảo cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện cơ chế phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hiện nay □

Tài liệu tham khảo

1. Atsuro Sasaki (2014), *Local Self-Government in Japan*, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, http://www.soumu.go.jp/main_content/000295099.pdf, truy cập ngày 23/3/2021.
2. Bộ Ngoại giao Việt Nam (2019), *Tài liệu cơ bản về Nhật Bản và quan hệ Việt Nam - Nhật Bản*, https://www.mofahcm.gov.vn/en/mofa/cn_vakv/ca_tbd/nr040818111106/ns190504152740, truy cập ngày 23/3/2021.
3. Barrett, Brendan F.D. (2000), “Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority”, *Japanese Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 33-48.
4. Nguyễn Sĩ Dũng (2017), “Phân quyền cho địa phương”, *Báo Nhân dân điện tử*, <https://nhandan.com.vn/chinh-tri-hangthang/phan-quyen-cho-dia-phuong-294097/>, truy cập ngày 23/3/2021.
5. Hoàng Thị Phương Hoa (2017), *Cơ cấu tổ chức và chức năng quyền hạn của nền tự trị địa phương Nhật Bản*, Trung tâm Nghiên cứu Nhật Bản, <http://cjs.inas.gov.vn/index.php?newsid=1286>, truy cập ngày 23/3/2021.
6. Phan Thị Lan Hương (2012), “Kinh nghiệm cải cách của Nhật Bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207814>, truy cập ngày 23/3/2021.
7. Nguyễn Liên (2007), “Cải cách hệ thống chính quyền địa phương ở Nhật Bản”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/2549/cai-cach-he-thong-chinh-quyen-dia-phuong-o-nhat-ban.aspx>, truy cập ngày 23/3/2021.
8. OECD (2005), *Japan*, OECD Territorial Reviews.
9. OECD (2019), *Making Decentralisation Work - A Handbook for Policy-makers*, OECD Multi-level Governance Studies.
10. Shun-ichiro Bessho (2016), *Case study of central and local government finance in Japan*, ADBI Working Paper Series.
11. Shunsuke Kimura (2015), “Goals and reforms of current Japanese local tax system”, *Hitotsubashi Journal Law and Politics* (43), pp. 17-48.
12. Nguyễn Phương Thảo (2014), *Kinh nghiệm về tổ chức chính quyền địa phương của một số nước trên thế giới*, Ban Nội chính Trung ương, <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201410/kinh-nghiem-ve-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-295932/>, truy cập ngày 23/3/2021.
13. Tokyo Metropolitan Government, *The Structure of the Tokyo Metropolitan Government*, <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm>, truy cập ngày 23/3/2021.
14. Trương Thu Trang (2008), “Kinh nghiệm phân cấp quản lý chính quyền ở Nhật Bản”, *Tạp chí Nghiên cứu Đông Bắc Á*, số 7, tr. 22-29.
15. Văn phòng Quốc hội (2009), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
16. World Bank (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*.