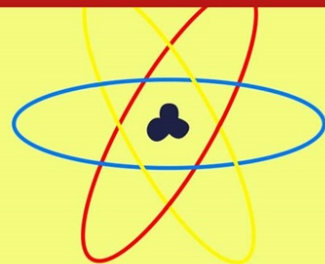


BỘ NỘI VỤ
VIỆN KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC VÀ LAO ĐỘNG

THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC



1. Xây dựng đội ngũ công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả



2. Mối quan hệ cơ bản giữa tiền lương tối thiểu, tiền lương bình quân

3. Kinh nghiệm quản lý công chức theo vị trí việc làm của một số quốc gia trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam



SỐ 02
THÁNG 9/2025

Chịu trách nhiệm xuất bản
Tổng Biên tập:

TS. Lê Anh Tuấn - Viện trưởng
Viện Khoa học tổ chức nhà nước

Ban Biên tập:

TS. Bùi Tôn Hiến
TS. Phạm Ngọc Toàn
ThS. Trần Thị Thơ

Bản tin được thực hiện bởi:

Trung tâm Thông tin, phân tích, dự báo
chiến lược và dịch vụ công
Số 37 Nguyễn Bình Khiêm, Hà Nội

Điện thoại: (04) 62826787

Website: <http://isol.moha.gov.vn>

<http://isos.gov.vn>

Mọi thư, bài xin gửi về email:

vienkhtcnn@moha.gov.vn

Thiết kế bìa và trình bày: Phương Lan

Thông tin kết quả nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước và lao động

TRONG SỐ NÀY

NGHIÊN CỨU TRAO ĐỔI

- Nguyễn Huyền Hạnh** : Xây dựng đội ngũ công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả 1
- Bùi Tôn Hiến - Phạm Ngọc Toàn**: Mối quan hệ cơ bản giữa tiền lương tối thiểu, tiền lương bình quân 8
- Đào Mạnh Hoàn - Hồ Trần Sỹ**: Kinh nghiệm quản lý công chức theo vị trí việc làm của một số quốc gia trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam 22
- Phạm Minh Thu - Đặng Đỗ Quyên**: Bình đẳng giới ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi: Thực trạng và định hướng giải pháp thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030 31
- Hà Quang Trường - ThS. Lê Thị Kim Liên**: Vai trò của xã hội trong thực hiện cung ứng dịch vụ hành chính công 41
- Mai Anh Duy**: Bài học về quản trị địa phương tại Nhật bản và một số hàm ý cho Việt Nam 48

Nghiên cứu - Trao đổi

XÂY DỰNG ĐỘI NGŨ CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ QUỐC GIA THEO HƯỚNG HIỆN ĐẠI, HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ

**TS. Nguyễn Huyền Hạnh – Phó Viện trưởng
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động**

Thuật ngữ quản trị quốc gia được tiếp cận tại các quốc gia phát triển từ những năm 80 của thế kỷ XX, khi bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế buộc các quốc gia phải đổi mới, cải cách để phát triển. Khi đó các nguyên tắc, mục tiêu, yêu cầu chuẩn mực về quản trị quốc gia được đề ra nhằm nâng cao năng lực quản lý, điều hành của Nhà nước theo hướng bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và huy động sự tham gia của công dân, tổ chức. Sự chuyển dịch từ khái niệm “quản lý nhà nước” sang “quản trị quốc gia” đã phản ánh sự thay đổi sâu sắc trong tư duy và cách tiếp cận vai trò của Nhà nước trong xã hội. Có thể hiểu khái quát, *quản trị quốc gia là quá trình nhà nước và các chủ thể ngoài Nhà nước cùng tham gia quyết định và thực hiện các quyết sách, mục tiêu để giải quyết các vấn đề của quốc gia hiệu quả.*

Ở Việt Nam, tinh thần cải cách, đổi mới quản trị quốc gia đã được thể hiện rõ khi lần đầu tiên Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả” được xác định khâu đột phá đầu tiên trong 3 đột phá chiến lược đưa vào nghị quyết để triển khai thực hiện Đại

hội XIII. Tiếp đến, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030, nội dung “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội” tiếp tục được khẳng định là giải pháp đột phá phải tập trung ưu tiên thực hiện để cụ thể hóa, hiện thực hóa các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả không phải là mô hình nhà nước mới, mà là tập hợp các phương thức, nguyên tắc, quan điểm định hướng để tìm ra giải pháp, cách thức tổ chức thực hiện cho được mục tiêu đưa đất nước phát triển nhanh, bền vững. Các nguyên tắc, chuẩn mực phổ quát của quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả được nêu ra gồm:

- (1) Tính pháp quyền;
- (2) Huy động sự tham gia của các chủ thể trong xã hội;
- (3) Đồng thuận xã hội khi ban hành các quyết sách liên quan tới người dân, xã hội và vận mệnh của quốc gia;
- (4) Công khai, minh bạch trong hoạt động của khu vực công;
- (5) Trách nhiệm giải trình của các chủ thể trong quản trị quốc gia;
- (6) Hiệu lực, hiệu quả trong thực thi chính sách, pháp luật;

Nghiên cứu - Trao đổi

(7) hài hòa lợi ích giữa các bên liên quan;

(8) Năng lực của nhà nước trong giải quyết các vấn đề toàn cầu;

(9) Tầm nhìn và sự thích ứng với sự biến đổi của môi trường;

(10) Bảo đảm quyền con người và quyền công dân.

Trong công cuộc đổi mới quản trị quốc gia, đội ngũ công chức, viên chức với trách nhiệm xây dựng, hoạch định và tổ chức thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp... luôn giữ vai trò rất quan trọng. Năng lực, kỹ năng, phẩm chất đạo đức và động lực làm việc của họ ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước, cũng như mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp. Nếu không có đội ngũ công chức, viên chức năng lực, động lực và liêm chính, những chính sách đổi mới, cải cách dù hoàn hảo đến đâu cũng sẽ rất khó thực hiện thành công. Do đó, việc chú trọng đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, viên chức là một điều kiện tiên quyết cho sự thành công của toàn bộ công cuộc cải cách hành chính và đổi mới quản trị quốc gia ở Việt Nam hiện nay.

Để phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực của nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả - khi Nhà nước được kỳ vọng trở thành một chủ thể kiến tạo, điều phối và hợp tác với nhiều chủ thể khác trong xã hội - đội ngũ công chức, viên chức ngoài yêu cầu phải đáp ứng được về trình độ, năng lực, còn phải có khả năng hợp tác, đổi mới và phản ứng linh hoạt trước các nhu cầu đa dạng của xã hội. Đội ngũ công chức, viên chức cần

phải chuyển mình từ những người quản lý, kiểm soát sang những người tạo điều kiện, điều phối và thúc đẩy sự phát triển; không chỉ xây dựng, thực thi chính sách mà còn phải là những người có tư duy chủ động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, biết tìm kiếm giải pháp và thúc đẩy đổi mới.

Để xây dựng, phát triển đội ngũ công chức, viên chức chuyên nghiệp, hiện đại, có đủ năng lực, phẩm chất đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ, công vụ, công tác quản lý đội ngũ công chức, viên chức phải luôn bám sát, thể hiện các nguyên tắc, giá trị phổ quát của quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, đó là:

- *Tuân thủ và đảm bảo tính pháp quyền*: các nội dung quản lý đội ngũ công chức, viên chức như địa vị pháp lý, các nghĩa vụ, trách nhiệm và quyền của công chức, viên chức phải được pháp luật quy định rõ ràng, cụ thể, được bảo đảm thực hiện, tuân thủ trong thực tế, đồng thời chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước và xã hội. Các hoạt động tuyển dụng, sử dụng, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng đến đánh giá, tôn vinh và giải quyết chế độ đãi ngộ... đối với các công chức, viên chức luôn đảm bảo tuân thủ đúng các quy định của pháp luật, không tùy tiện, chủ quan. Đồng thời, cần chú trọng xây dựng đội ngũ công chức, viên chức có ý thức pháp luật cao, thực thi nhiệm vụ, công vụ trong khuôn khổ pháp luật, không lạm quyền, lạm chức xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức.

- *Đảm bảo công khai, minh bạch*: chế độ quản lý đội ngũ công chức,

Nghiên cứu - Trao đổi

viên chức, các thông tin quản lý liên quan phải được công khai, minh bạch, rõ ràng; đặc biệt là các hoạt động liên quan đến chế độ, chính sách, đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng và đãi ngộ vật chất, tinh thần... Sự công khai, minh bạch tạo ra một môi trường làm việc lành mạnh và cạnh tranh. Khi các quy trình như tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá và khen thưởng đều được thực hiện rõ ràng, công bằng, công chức, viên chức sẽ có động lực để nâng cao năng lực và cống hiến.

- *Đảm bảo trách nhiệm giải trình:* đây là một nội dung yêu cầu rất quan trọng nhằm đảm bảo cho các quyết định liên quan đến cán bộ, công chức, viên chức của những cá nhân, tổ chức có thẩm quyền, nhất là người đứng đầu cơ quan, đơn vị được công khai, rõ ràng, rõ trách nhiệm, khách quan. Khi công chức, viên chức hiểu rằng họ phải chịu trách nhiệm về các quyết định và hành động của mình, họ sẽ cẩn trọng hơn, làm việc hiệu quả hơn và chủ động tìm kiếm giải pháp tốt nhất. Trách nhiệm giải trình thúc đẩy sự tận tâm và tinh thần trách nhiệm cá nhân, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm.

- *Đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong xây dựng, thực thi chính sách quản lý đội ngũ công chức, viên chức:* công tác xây dựng đội ngũ công chức, viên chức phải hướng tới xây dựng được một đội ngũ có phẩm chất đạo đức, trình độ chuyên môn và năng lực để thực thi công vụ, nhiệm vụ một cách hiệu lực, hiệu quả. Trong bối cảnh đẩy mạnh phát triển khoa học công nghệ và chuyển đổi số hiện nay, để nâng cao năng suất, hiệu quả rất cần

tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong công tác quản lý.

- *Huy động sự tham gia của các chủ thể trong xã hội đối với công tác xây dựng, phát triển đội ngũ công chức, viên chức.* Xuất phát từ vai trò, tầm quan trọng của đội ngũ công chức, viên chức cũng như sự ảnh hưởng lớn của số lượng, chất lượng đội ngũ này đối với các hoạt động quản lý đời sống kinh tế, xã hội... nên công tác quản lý cán bộ từ khâu xây dựng thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát không phải chỉ là công việc riêng của cơ quan, đơn vị quản lý công chức, viên chức mà cần phải thu hút sự tham gia rộng rãi, thực chất của người dân và xã hội đối với một hoạt động của quản lý cán bộ, công chức, viên chức. Người dân và xã hội là những thực thể trực tiếp cảm nhận và đánh giá chất lượng phục vụ của công chức, viên chức. Việc đánh giá công chức, viên chức không chỉ dựa vào kết quả thực hiện công việc mà còn phải dựa trên mức độ hài lòng của người dân. Sự tham gia của người dân và xã hội thông qua các hình thức như lấy ý kiến, góp ý trực tiếp giúp cho việc đánh giá trở nên khách quan, toàn diện hơn, phản ánh đúng thực chất chất lượng phục vụ của công chức, viên chức.

- *Bảo đảm quyền con người, quyền công dân:* Xây dựng đội ngũ công chức, viên chức phải nhằm bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đây không chỉ là một yêu cầu pháp lý mà còn là một đòi hỏi khách quan, mang tính sống còn đối với sự phát triển bền vững của đất nước, đảm bảo

Nghiên cứu - Trao đổi

Nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân. Điều đó đặt ra yêu cầu đổi mới pháp luật về quản lý công chức, viên chức phải bảo đảm đầy đủ quyền con người, quyền công dân, đồng thời không được có các điều khoản tiềm ẩn hoặc tạo kẽ hở cho các hành vi của công chức, viên chức xâm phạm quyền con người, quyền công dân. Tôn trọng quyền con người, quyền công dân phải trở thành một tiêu chí để đánh giá hoạt động của cơ quan nhà nước và đội ngũ công chức, viên chức. Việc tôn trọng và đảm bảo quyền con người, quyền công dân giúp công chức xây dựng thái độ làm việc tận tâm, tận tụy, gần gũi, lắng nghe ý kiến, nguyện vọng của dân, tạo niềm tin và sự đồng thuận trong xã hội.

Trong thời gian qua, Việt Nam đã thực hiện đổi mới mạnh mẽ chế độ công vụ, công chức nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ, đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả. Theo đó, nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, viên chức đã được ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung; tích cực phối hợp các cơ quan liên quan tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chính sách thu hút và trọng dụng người có tài năng vào làm việc trong cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập; hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm, tiêu chuẩn nghiệp vụ, tiêu chí đánh giá cán bộ, công chức, viên chức dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao, bằng sản phẩm cụ thể; sửa đổi, bổ sung quy định về quản lý, bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật, đánh giá, xếp loại bảo đảm phù

hợp với yêu cầu đổi mới, cải cách công vụ. Đổi mới và phân cấp triệt để trong tuyển dụng, thi nâng ngạch công chức, thăng hạng chức danh nghề nghiệp viên chức; bỏ quy định thi thăng hạng, chỉ quy định về xét thăng hạng chức danh nghề nghiệp viên chức; cải cách thủ tục, quy trình tuyển dụng; tăng cường ứng dụng công nghệ trong tuyển dụng, nâng ngạch, thăng hạng; tăng cường tuyển dụng sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, cán bộ khoa học trẻ. Tiếp tục siết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính trong thực thi công vụ, xử lý nghiêm minh, kịp thời những người có sai phạm, vi phạm pháp luật; đồng thời, thực hiện các biện pháp nhằm đẩy lùi tình trạng đùn đẩy, né tránh, thiếu trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ của công chức, viên chức.

Năm 2024, các bộ, ngành và địa phương đã tuyển dụng được **39.281** CCVC (*có 3.879 công chức; 35.402 viên chức*). Trong đó bộ, ngành tuyển dụng **3.740** CCVC (*561 công chức; 3.179 viên chức*); các địa phương tuyển dụng **35.541** CCVC (*3.318 công chức; 32.223 viên chức*), tuyển dụng theo Nghị định số 140/2017/NĐ-CP được **230** người (*trong đó 170 sinh viên xuất sắc, 60 cán bộ khoa học trẻ*).

Thực hiện nghiêm các quy định về đánh giá, xếp loại chất lượng công chức, viên chức; đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác tuyển dụng và quản lý gắn với siết chặt kỷ cương hành chính, kỷ luật công vụ; tăng cường thanh tra công vụ, công chức tại các bộ, ngành, địa phương, kịp thời chấn chỉnh những sai phạm, khuyết điểm trong công tác tuyển

Nghiên cứu - Trao đổi

dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức nhất là công tác quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại. Theo đó, năm 2024 các bộ, ngành, địa phương đã xử lý kỷ luật **1.092 công chức, 3.259 viên chức**.¹

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, có năng lực và phẩm chất đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ vẫn là một nhiệm vụ cấp bách. Vẫn còn những khoảng trống về chất lượng, tính chuyên nghiệp, năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ để đáp ứng yêu cầu công việc, đặc biệt là ứng dụng khoa học, công nghệ và chuyển đổi số trong thực thi nhiệm vụ, ảnh hưởng đến mong muốn xây dựng một nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, tạo ra rào cản cho quá trình hiện đại hóa. Tình trạng công chức, viên chức nghỉ việc có xu hướng gia tăng, đặc biệt trong các ngành y tế và giáo dục. Việc xây dựng đội ngũ công chức theo vị trí việc làm là một chủ trương lớn, tuy nhiên trong quá trình triển khai vẫn bộc lộ một số hạn chế và khó khăn, như việc mô tả công việc, xây dựng khung năng lực cho từng vị trí rất phức tạp, việc xác định vị trí việc làm đôi khi còn mang tính chủ quan, chưa thực sự dựa trên khối lượng công việc thực tế, dẫn đến tình trạng mô tả vị trí việc làm chưa sát với thực tế, hoặc xây dựng vị trí việc làm chỉ để hợp thức hóa biên chế hiện có. Việc đánh giá công chức gắn với vị trí việc làm và kết quả công việc chưa thực sự chặt chẽ, tiêu chí đánh giá vẫn còn mang tính định tính, chưa

xây dựng được hệ thống chỉ số đo lường hiệu quả công việc cụ thể, khoa học cho từng vị trí. Tiền lương chưa thực sự gắn với vị trí việc làm, chưa thực sự tương xứng với tính chất phức tạp và trách nhiệm của từng vị trí, chưa tạo được sự khác biệt đủ lớn giữa các vị trí có mức độ công việc khác nhau...

Hiện nay, Luật Cán bộ, công chức (sửa đổi) năm 2025 đã được Quốc hội thông qua vào ngày 24/6/2025 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2025 thể hiện tư duy đổi mới, tạo hành lang pháp lý quản lý công chức theo hướng năng động, minh bạch, hiệu quả. Cùng với Luật, Chính phủ cũng đã ban hành 04 Nghị định hướng dẫn có hiệu lực từ ngày 01/7/2025, bao gồm: Nghị định số 170/2025/NĐ-CP quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; Nghị định số 171/2025/NĐ-CP quy định về đào tạo, bồi dưỡng công chức; Nghị định số 172/2025/NĐ-CP quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức; Nghị định số 173/2025/NĐ-CP về hợp đồng thực hiện nhiệm vụ công chức... Việc ban hành đồng thời Luật mới và 04 Nghị định hướng dẫn nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý toàn diện cho cải cách công vụ, tạo điều kiện chuyển đổi nhanh hơn sang mô hình quản lý mới. Điểm nổi bật nhất của Luật Cán bộ, công chức năm 2025 là việc đổi mới phương thức quản lý công chức theo vị trí việc làm, lấy vị trí việc làm làm trung tâm. Sự chuyển đổi này là yếu tố then chốt để thúc đẩy chế độ công vụ dựa trên thành tích và trả lương theo hiệu suất. Mô

¹ Báo cáo số 8584/BC-BNV ngày 30/12/2024 về kết quả công tác năm 2024 và phương hướng, nhiệm vụ công tác năm 2025 của ngành Nội vụ

Nghiên cứu - Trao đổi

hình vị trí việc làm liên kết việc trả lương, tuyển dụng, đào tạo và đánh giá trực tiếp với các nhiệm vụ và năng lực cần thiết cho một vị trí công việc. Sự thay đổi này rất quan trọng để nâng cao hiệu quả, trách nhiệm giải trình và thu hút được nhân tài, cung cấp cơ sở rõ ràng hơn cho sự thăng tiến dựa trên thành tích và đánh giá hiệu suất.

Như vậy có thể thấy rằng việc đổi mới chế độ công vụ, công chức tại Việt Nam đã được xác định là một nhiệm vụ chiến lược và đang có những bước tiến quan trọng về mặt chính sách. Việc chuyển đổi từ quản lý theo ngạch sang vị trí việc làm đã được từng bước thể chế hóa. Đặc biệt trong thời gian tới, việc chuyển đổi từ đánh giá định tính sang KPI, và từ lương theo hệ số sang lương theo hiệu suất là những bước đi phù hợp với các nguyên tắc cốt lõi của quản trị quốc gia hiện đại như tính chuyên nghiệp, hiệu quả và trách nhiệm giải trình.

Trong thời gian tới, để tiếp tục đổi mới chế độ công vụ, công chức phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực của quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, cần tập trung thực hiện một số giải pháp chính như sau:

Một là, xây dựng hệ thống pháp luật về công vụ, công chức thực sự đồng bộ, minh bạch. Rà soát, sửa đổi và bổ sung các luật, nghị định, thông tư liên quan đến công vụ, công chức để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ. Tăng tốc hoàn thiện các văn bản pháp luật, đặc biệt là quy định về vị trí việc làm và chính sách tiền lương mới,

đảm bảo tính liên kết và đồng bộ của các nội dung cải cách. Đề cao tinh thần pháp quyền, hoạt động thực thi công vụ, nhiệm vụ của đội ngũ công chức, viên chức phải tuân thủ các nguyên tắc cốt lõi là đúng pháp luật, đúng quyền hạn, bổn phận được trao.

Hai là, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, viên chức thông qua các giải pháp như: Tuyển dụng dựa trên năng lực, áp dụng các phương pháp tuyển dụng hiện đại, đánh giá khách quan năng lực, phẩm chất của ứng viên; Đổi mới chương trình đào tạo, bồi dưỡng theo hướng chuyên sâu, gắn với vị trí việc làm và nhu cầu thực tế. Tăng cường giáo dục đạo đức, văn hóa công vụ, ý thức tổ chức kỷ luật và phòng chống tham nhũng, lãng phí. Tập trung xây dựng đội ngũ công chức tham mưu xây dựng thể chế, chính sách ở các bộ, ngành, có năng lực chuyên môn cao, có tầm nhìn và khả năng dự báo, nắm bắt nhanh cơ hội và thách thức trong một môi trường có nhiều thay đổi. Có cơ chế sàng lọc, thay thế kịp thời những công chức, viên chức không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, bị xử lý kỷ luật, không còn uy tín đối với cơ quan, tổ chức và nhân dân.

Ba là, áp dụng phương pháp quản lý thực thi công vụ theo kết quả, quản lý công chức tập trung vào kết quả đầu ra, kết quả cuối cùng của hoạt động công vụ. Kết quả đánh giá cần được gắn trực tiếp với các chính sách khen thưởng (tăng lương, thưởng, xem xét đề bạt chức vụ) và xử phạt (phê bình, cảnh cáo) để tạo động lực

Nghiên cứu - Trao đổi

và thúc đẩy sự cố gắng. Đánh giá đúng hiệu quả công việc, xây dựng hệ thống đánh giá công bằng, minh bạch, dựa trên kết quả đầu ra và sự đóng góp của từng cá nhân.

Bốn là, Cải cách chính sách tiền lương và đãi ngộ, thiết kế chính sách tiền lương dựa trên vị trí việc làm và năng lực thực tế, không dựa vào thâm niên; Thực hiện chính sách thu hút, trọng dụng và đãi ngộ hợp lý để thu hút và giữ chân người tài trong cơ quan nhà nước; chính sách tiền lương mới cần phải thực sự đủ sức cạnh tranh với khu vực tư nhân để thu hút và giữ chân nhân tài. Đây là yếu tố then chốt để giải quyết vấn đề “chảy máu chất xám” và giảm thiểu tệ nạn tham nhũng. Đồng thời xây dựng môi trường làm việc chuyên nghiệp, khuyến khích sự sáng tạo và đổi mới.

Năm là, tăng cường trách nhiệm giải trình, nhấn mạnh trách nhiệm cá nhân của mỗi công chức, viên chức và trách nhiệm người đứng đầu, người lãnh đạo, quản lý trong cơ quan, tổ chức. Đảm bảo sự tham gia của người dân thông qua đảm bảo công khai, minh bạch thông tin, bao gồm công khai quy trình, thủ tục hành chính, kết quả giải quyết công việc để người dân dễ dàng giám sát. Tạo cơ chế để người dân và doanh nghiệp tham gia góp ý, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước.

Sáu là, hiện đại hóa công tác quản lý công chức, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, số hóa quy trình quản lý, hồ sơ công chức, ứng dụng các phần mềm quản lý nhân sự chuyên nghiệp. Tăng cường chuyển đổi số trong quản lý công chức và

hoạt động hành chính sẽ giúp nâng cao tính minh bạch, hiệu quả, và khả năng giám sát, đồng thời tạo điều kiện cho công chức, viên chức làm việc linh hoạt, năng động hơn.

Như vậy, việc xây dựng đội ngũ công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu của đổi mới quản trị quốc gia sẽ góp phần xây dựng một nền hành chính phục vụ, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả. Tuy nhiên, thách thức lớn nhất của công cuộc cải cách không nằm ở việc thiếu các chủ trương, chính sách mà ở “lỗ hổng thực thi”, các thay đổi chính sách lớn có thể không tạo ra sự chuyển biến thực tế nếu thiếu ý chí chính trị và năng lực để vượt qua những lực cản nội tại. Quá trình cải cách, đổi mới luôn là một chặng đường dài, đòi hỏi sự kiên trì, nỗ lực, sự đồng lòng, quyết tâm của toàn hệ thống chính trị và đặc biệt là sự ủng hộ của người dân mới có thể đạt được thành công./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài: “*Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*”, thuộc Chương trình nghiên cứu trọng điểm cấp bộ của Bộ Nội vụ (2021-2025), do PGS.TS. Nguyễn Bá Chiến làm chủ nhiệm.

2. Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài “*Chế độ công chức, công vụ - Những vấn đề lý luận cơ bản*” (2022), do TS. Nguyễn Huyền Hạnh làm chủ nhiệm.

Nghiên cứu - Trao đổi

MỐI QUAN HỆ CƠ BẢN GIỮA TIỀN LƯƠNG TỐI THIỂU, TIỀN LƯƠNG BÌNH QUÂN

*TS. Bùi Tôn Hiến – Phó Viện trưởng
TS. Phạm Ngọc Toàn- Giám đốc Trung tâm
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động*

Nghiên cứu này phân tích mối quan hệ giữa việc điều chỉnh tiền lương tối thiểu và tiền lương bình quân tại Việt Nam, dựa trên dữ liệu thực nghiệm từ các cuộc khảo sát doanh nghiệp năm 2022 và 2023, phân tích tác động đến chi phí lao động, cấu trúc lương, độ co giãn của chi phí lao động và động thái việc làm trên các ngành khác nhau. Kết quả cho thấy việc tăng lương tối thiểu làm nâng cao chi phí lao động, với mức độ co giãn khác nhau theo ngành, dao động từ 0,20 trong ngành xây dựng đến 1,51 trong lĩnh vực y tế và trợ giúp xã hội. Mặc dù có tác động nhẹ đến việc làm ở các ngành thâm dụng lao động, nhưng tác động tổng thể đến thất nghiệp vẫn ở mức thấp.

Từ khóa: Tiền lương tối thiểu, tiền lương bình quân, độ co giãn.

1. Giới thiệu

Tiền lương tối thiểu là một công cụ chính sách quan trọng nhằm bảo vệ người lao động thu nhập thấp đồng thời ảnh hưởng đến động thái thị trường lao động. Trong các nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam, nơi mà công nghiệp hóa nhanh chóng và tăng trưởng kinh tế song hành với bất bình đẳng thu nhập, việc hiểu rõ mối quan hệ giữa tiền lương tối thiểu (MW) và tiền lương bình quân (AW) là rất quan trọng. Mối quan hệ này không chỉ mang tính lý thuyết mà còn thể hiện qua các tác động cụ thể đến chi phí doanh nghiệp, phân bố lương và mức

độ việc làm. Hệ thống tiền lương tối thiểu vùng tại Việt Nam, được thiết lập theo Nghị định 90/2019/NĐ-CP và được điều chỉnh định kỳ, cung cấp thông tin cho phân tích thực nghiệm, vì nó tính đến các điều kiện kinh tế khác nhau trên bốn vùng lương tối thiểu.

Mối quan hệ giữa tiền lương tối thiểu và tiền lương bình quân đã được nghiên cứu rộng rãi ở cả các nền kinh tế phát triển và đang phát triển, với các phát hiện hỗn hợp về kết quả hiệu quả và công bằng. Về mặt lý thuyết, các mô hình tân cổ điển dự đoán rằng việc tăng tiền lương tối thiểu làm tăng chi phí lao động, có thể dẫn đến giảm việc làm (Stigler, 1946). Tuy nhiên, các mô hình độc quyền mua lao động cho rằng tiền lương tối thiểu có thể nâng cao hiệu quả bằng cách chống lại sức mạnh thị trường của chủ sử dụng lao động, từ đó thúc đẩy tiền lương trung bình mà không mất việc làm đáng kể (Manning, 2003).

Bằng chứng thực nghiệm từ Hoa Kỳ cho thấy tác động khiêm tốn của MW đến AW, với lan tỏa đến các mức lương cao hơn mức tối thiểu (Autor et al., 2016). Ngược lại, các nghiên cứu ở các nước đang phát triển như Indonesia và Brazil chỉ ra việc tăng MW kéo mức lương thấp lên, thu hẹp bất bình đẳng (Gindling & Terrell, 2005; Engbom & Moser, 2022).

Ở châu Á, nghiên cứu về Trung Quốc tiết lộ rằng chính sách MW tăng AW

Nghiên cứu - Trao đổi



trong các ngành thâm dụng lao động nhưng làm trầm trọng thêm Nghị định số 140/2017/NĐ sự chênh lệch theo khu vực (Wang & Gunderson, 2011). Đối với Việt Nam, các nghiên cứu trước đây tập trung vào vai trò của MW trong giảm nghèo và khả năng cạnh tranh xuất khẩu. Nguyen (2013) phát hiện rằng các điều chỉnh MW từ 2008–2012 tăng AW 4–7% trong ngành sản xuất, mặc dù với độ co giãn cao hơn ở khu vực nông thôn. Công trình gần đây hơn của Hoang và Nguyen (2020) sử dụng dữ liệu Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam ước lượng độ co giãn của AW đối với MW là 0,4–0,6. Trên toàn cầu, độ co giãn của chi phí lao động đối với tiền lương tối thiểu khác nhau tùy theo ngành nghề. Tại Vương quốc Anh, Machin et al. (2003) báo cáo rằng độ co giãn này dao động khoảng 0,5–0,7 ở các ngành có mức lương thấp. Tác động của tiền lương tối thiểu đến việc làm vẫn còn là chủ đề tranh cãi: các phân tích tổng hợp cho thấy chỉ có tác động tiêu cực nhỏ ở các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (Doucouliagos & Stanley, 2009), trong khi ở các thị trường mới nổi, tác động thường không đáng kể do tình trạng không tuân thủ quy định hoặc lao động phi chính thức chiếm phần lớn

(Bhorat et al., 2017).

Bài viết này nghiên cứu các mối liên kết cơ bản giữa MW và AW bằng cách sử dụng dữ liệu từ điều tra doanh nghiệp, điều tra lao động việc làm để xem xét việc tăng tiền lương tối thiểu ảnh hưởng đến tiền lương trung bình thông qua cấu trúc chi phí, hành vi điều chỉnh của doanh nghiệp. Bằng cách tích hợp các yếu tố này, bài viết góp phần vào tài liệu nghiên cứu về mức lương tối thiểu, vốn thường tranh luận về hiệu quả của chúng trong việc giảm nghèo so với các tác động mất việc làm tiềm năng (Card & Krueger, 1994; Neumark & Wascher, 2008).

2. Mối quan hệ giữa tiền lương tối thiểu và chi phí lao động

Việc tăng lương tối thiểu làm gia tăng chi phí lao động, thể hiện ở tỷ trọng chi phí tiền lương trong doanh thu và tổng chi phí doanh nghiệp. Theo số liệu khảo sát, nhiều ngành ghi nhận tỷ lệ chi phí tiền lương trên doanh thu thuần tăng đáng kể sau khi lương tối thiểu được điều chỉnh. Ngành nông nghiệp có tỷ lệ chi phí lương/doanh thu tăng từ khoảng 19,93% lên 27,36% sau một lần tăng lương tối thiểu. Tương tự, ngành khai khoáng tăng từ 17,77% lên 21,47%, công nghiệp chế biến chế tạo tăng từ 21,32% lên 23,68%, v.v (Bảng 1).

Nghiên cứu - Trao đổi

Bảng 1. Tỷ lệ chi phí tiền lương trên doanh thu thuần (%)

Nhóm ngành	2022	2023
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	19.93	27.36
Khai khoáng	17.77	21.47
Công nghiệp chế biến, chế tạo	21.32	23.68
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	13.92	14.18
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	23.71	27.18
Xây dựng	20.37	22.92
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	15.29	16.18
Vận tải, kho bãi	17.85	20.03
Thông tin và truyền thông	30.3	29.69
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	35.23	35.36
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	19.88	20.27
Hoạt động kinh doanh bất động sản	20.06	22.69
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	32.07	31.77
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	39.24	37.8
Giáo dục và đào tạo	46.79	44.31
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	31.6	32.92
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	22.35	25.51
Hoạt động dịch vụ khác	22.25	31.25

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Tỷ trọng chi phí tiền lương trên tổng chi phí của doanh nghiệp cũng tăng ở nhiều ngành, đặc biệt ở những ngành thâm dụng lao động. Ví dụ, trong ngành nông nghiệp, chi phí lương chiếm khoảng 30,01% tổng chi phí sau điều chỉnh lương tối thiểu, cao hơn nhiều so với mức 23,76% trước đó. Xu hướng tương tự diễn ra ở xây dựng (từ 22,59% lên 25,01%) và một số ngành dịch vụ [Bảng 2]. Điều này cho thấy việc tăng lương tối thiểu làm tăng tỷ trọng chi phí lao động trong cơ cấu chi phí doanh

nh nghiệp, thu hẹp phần dư địa cho các khoản chi khác.

Chênh lệch mức tăng lương giữa các vùng lương tối thiểu cũng rất rõ rệt. Số liệu về chi phí lao động bình quân theo vùng cho thấy vùng có mức lương tối thiểu càng thấp (Vùng 3, Vùng 4) thì sau khi điều chỉnh, chi phí lương bình quân trên mỗi lao động tăng với tỷ lệ cao hơn vùng thành thị (Vùng 1, Vùng 2). Ví dụ, trong ngành nông nghiệp, chi phí lao động bình quân một người/tháng ở Vùng 4 tăng từ khoảng 2,51 triệu đồng lên 4,09

Nghiên cứu - Trao đổi

Bảng 2. Tỷ lệ chi phí tiền lương trên tổng chi phí (%)

Nhóm ngành	2022	2023
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	23.76	30.01
Khai khoáng	18.02	21.02
Công nghiệp chế biến, chế tạo	22.81	25.11
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	18.1	17.08
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	24.47	28.91
Xây dựng	22.59	25.01
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	17.24	18.41
Vận tải, kho bãi	20	22.24
Thông tin và truyền thông	29.67	30.48
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	40.62	41.6
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	25.27	23.44
Hoạt động kinh doanh bất động sản	23.47	24.89
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	36.03	36.77
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	41.78	39.99
Giáo dục và đào tạo	47.34	47.28
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	35.66	37.45
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	24.01	24.6
Hoạt động dịch vụ khác	22.87	33.21

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

triệu đồng sau kỳ điều chỉnh (tăng hơn 60%), trong khi tại Vùng 1 chỉ tăng từ 5,51 lên 6,56 triệu (khoảng 19% tăng). Điều này phản ánh việc tăng lương tối thiểu có tác động mạnh ở những khu vực trước đó mặt bằng lương thấp, buộc doanh nghiệp phải nâng lương cho nhiều lao động từ mức rất thấp lên sát mức sàn mới. Ngược lại ở các thành phố lớn, nhiều lao động vốn đã nhận trên mức tối thiểu nên sau khi Nhà nước tăng mức lương tối thiểu thì mức lương thực tế bình quân chỉ thay đổi nhẹ hoặc thậm chí không tăng.

Mức độ điều chỉnh tiền lương thực tế khi lương tối thiểu thay đổi

Không phải doanh nghiệp nào cũng tăng lương thực tế cho người lao động tương ứng với mức tăng lương tối thiểu do Nhà nước ban hành. Theo khảo sát, chỉ khoảng 47,1% doanh nghiệp lựa chọn điều chỉnh cả thang bảng lương và tăng lương thực tế cho người lao động khi lương tối thiểu tăng. Có tới 18,8% doanh nghiệp chỉ điều chỉnh thang bảng lương trên danh nghĩa (để tuân thủ quy định) nhưng không tăng lương thực tế,

Nghiên cứu - Trao đổi

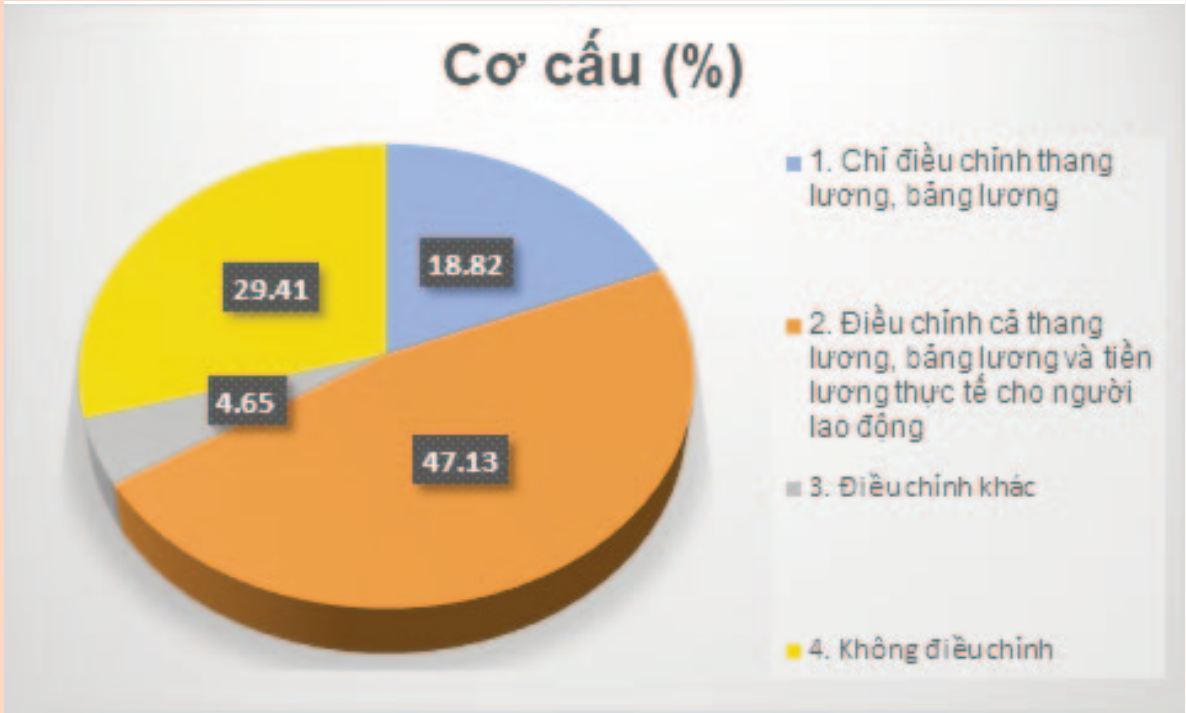
và khoảng 29,4% doanh nghiệp hoàn toàn không điều chỉnh lương khi Nhà nước tăng lương tối thiểu (Bảng 3). Còn lại một tỷ lệ nhỏ (khoảng 4,7%) có hình thức điều chỉnh khác. Những con số này

cho thấy nhiều doanh nghiệp còn tìm cách hạn chế tăng lương thực tế, chỉ điều chỉnh trên giấy tờ, hoặc trì hoãn việc tăng lương, nhằm giảm bớt áp lực chi phí.

Bảng 3. Cơ cấu doanh nghiệp điều chỉnh tiền lương (%)

Lựa chọn điều chỉnh tiền lương	Cơ cấu (%)
1. Chỉ điều chỉnh thang lương, bảng lương	18.82
2. Điều chỉnh cả thang lương, bảng lương và tiền lương thực tế cho người lao động	47.13
3. Điều chỉnh khác	4.65
4. Không điều chỉnh	29.41
Tổng	100

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp



Nghiên cứu - Trao đổi

Đối với các doanh nghiệp có tăng lương, mức tăng tiền lương thực tế cho lao động nhìn chung tiệm cận với mức tăng lương tối thiểu nhưng có sự khác biệt giữa các ngành. Bình quân, các ngành đã tăng lương cho người lao động khoảng 4–6% do tác động của quyết định tăng lương tối thiểu. Cụ thể, một số ngành điều chỉnh mức lương khá cao: nông nghiệp tăng khoảng 5,95%, khai khoáng tăng 5,42%, tài chính ngân hàng khoảng 5,32%. Ngược lại, một số ngành có mức tăng lương thực tế thấp hơn nhiều so với mức tăng lương tối thiểu,

chẳng hạn như thông tin truyền thông chỉ tăng khoảng 3,58%, hoạt động khoa học công nghệ khoảng 3,69% (Bảng 4). Điều này gợi ý rằng ở những ngành lao động có tay nghề cao hoặc lương vốn dĩ cao hơn mức tối thiểu, khi Nhà nước nâng lương tối thiểu thì doanh nghiệp ít chịu áp lực tăng lương thực tế (vì đa số lao động đã hưởng trên mức tối thiểu). Ngược lại, các ngành thâm dụng lao động giản đơn buộc phải tăng lương gần tương ứng với mức tăng tối thiểu để tuân thủ luật.

Bảng 4. Mức tiền lương mà doanh nghiệp đã điều chỉnh tiền lương cho toàn bộ lao động do Nhà nước điều chỉnh lương tối thiểu (%)

Nhóm ngành	Mức điều chỉnh bình quân (%)
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	5.95
Khai khoáng	5.42
Công nghiệp chế biến, chế tạo	4.5
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	5.4
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	5.72
Xây dựng	4.29
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	4.25
Vận tải, kho bãi	3.71
Thông tin và truyền thông	3.58
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	4.81
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	5.32
Hoạt động kinh doanh bất động sản	4.09
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	3.69
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	4.58
Giáo dục và đào tạo	3.76
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	4.12
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	4.47
Hoạt động dịch vụ khác	5.23

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Nghiên cứu - Trao đổi

Ngoài tiền lương trực tiếp, các chi phí liên quan như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cũng tăng theo khi lương tối thiểu tăng (do mức đóng tối thiểu dựa trên lương cơ bản). **Bảng 5** cho thấy mức độ tác động (%) của thay đổi lương tối thiểu đến tổng chi phí doanh nghiệp. Mức độ tác động này khác nhau giữa các ngành: có ngành chi phí tăng rất

cao (như khai khoáng tăng thêm khoảng 53% chi phí do điều chỉnh lương tối thiểu), trong khi nhiều ngành tăng chi phí ở mức 8–10%. Sự khác biệt phụ thuộc vào cơ cấu lao động của ngành – những ngành sử dụng nhiều lao động phổ thông, lương thấp thì chi phí tăng mạnh hơn do phải nâng lương đồng loạt và chịu thêm phần đóng bảo hiểm tăng lên.

Bảng 5. Mức tác động của thay đổi tiền lương tối thiểu đến chi phí của doanh nghiệp (%)

Nhóm ngành	% thay đổi chi phí
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	6.7
Khai khoáng	53.3
Công nghiệp chế biến, chế tạo	30.1
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	12.6
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	8.1
Xây dựng	8.9
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	9.9
Vận tải, kho bãi	10.8
Thông tin và truyền thông	14
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	8.3
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	9.3
Hoạt động kinh doanh bất động sản	8.2
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	9.5
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	10.6
Giáo dục và đào tạo	10.7
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	7.2
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	9.7
Hoạt động dịch vụ khác	5

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Nghiên cứu - Trao đổi

Độ co giãn của chi phí lao động so với mức lương tối thiểu

Độ co giãn (elasticity) của chi phí lao động theo lương tối thiểu thể hiện doanh nghiệp điều chỉnh chi phí tiền lương ra sao trước mỗi 1% thay đổi của mức lương tối thiểu. Kết quả tính toán cho thấy độ co giãn trung bình của toàn bộ mẫu là khoảng **0,53**. Điều này có nghĩa là khi Nhà nước tăng lương tối thiểu 10% thì tổng chi phí lao động của doanh nghiệp chỉ tăng khoảng 5,3%. Mức tăng chi phí thấp hơn tỷ lệ tăng lương tối thiểu hàm ý nhiều doanh nghiệp có biện pháp tiết giảm hoặc cơ cấu lại để kiểm soát chi phí – ví dụ: cắt giảm thưởng, phụ cấp, hoặc tinh giản lao động – do đó chi phí thực tế tăng chậm hơn mức lương danh nghĩa.

Mức co giãn cụ thể khác nhau đáng kể giữa các ngành kinh tế. Nhiều ngành có độ co giãn < 1 , tức chi phí lao động tăng tương đối ít so với mức tăng lương tối thiểu, phản ánh khả năng thích ứng của doanh nghiệp. Chẳng hạn, ngành công nghiệp chế biến chế tạo chỉ có hệ số khoảng 0,30, hàm ý lương tối thiểu tăng 10% thì chi phí lao động ngành này tăng trung bình 3%, có thể do nhiều lao động trong ngành đã được trả cao hơn mức tối thiểu, nên tác động trực tiếp của việc tăng lương tối thiểu là nhỏ. Tương tự, xây dựng có hệ số khoảng 0,20, thông tin truyền thông khoảng 0,20, cho thấy doanh nghiệp các ngành này hầu như không bị ảnh hưởng nhiều bởi thay đổi lương tối thiểu. Một số ngành thương mại dịch vụ có độ co giãn quanh 0,8–0,9 như bán buôn bán lẻ

(0,84), hành chính và dịch vụ hỗ trợ (0,84), nước và xử lý rác thải (0,85) – nghĩa là chi phí tăng gần bằng tỷ lệ tăng lương tối thiểu (Bảng 6). Điều này thường xảy ra ở các ngành có nhiều lao động hưởng lương thấp, khi tăng lương tối thiểu thì phải tăng lương cho phần lớn nhân công, làm chi phí đội lên gần tương ứng.

Đáng chú ý, có những ngành hệ số co giãn **vượt 1**, tức là chi phí lao động tăng mạnh hơn tỷ lệ tăng lương tối thiểu. Ví dụ, ngành **y tế và trợ giúp xã hội** có hệ số khoảng 1,51, lương tối thiểu tăng 10% thì chi phí lao động tăng tới 15,1%. Ngành nghệ thuật, vui chơi giải trí cũng cao (khoảng 1,43). Đây có thể là các lĩnh vực mà việc nâng lương tối thiểu tạo hiệu ứng “bậc thang” kéo mặt bằng lương nói chung lên (vì phải giữ khoảng cách giữa các bậc lương), hoặc do trước đó nhiều lao động được trả dưới mức tối thiểu mới nên khi điều chỉnh, doanh nghiệp buộc phải nâng lương cho cả nhóm lớn, thậm chí **vượt mức tăng tối thiểu** để giữ chân nhân viên có kỹ năng. Ngược lại, **ngành tài chính ngân hàng** có hệ số co giãn âm nhẹ (-0,06), cho thấy lương tối thiểu tăng không làm tăng chi phí lao động ngành này mà còn trùng xuống chút ít (Bảng 6). Nguyên nhân là lĩnh vực tài chính chủ yếu sử dụng lao động trình độ cao với mức lương cao sẵn, việc tăng lương tối thiểu không ảnh hưởng đến lương thực tế; thậm chí các ngân hàng có thể nhân dịp này **cơ cấu lại** giảm biên chế hoặc giảm chi phụ cấp, khiến tổng chi quỹ lương không tăng.

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Bảng 6. Hệ số co giãn của chi phí lao động và tiền lương tối thiểu

Nhóm ngành	Trung bình
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	1.14
Khai khoáng	0.79
Công nghiệp chế biến, chế tạo	0.3
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	0.49
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	0.85
Xây dựng	0.2
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	0.84
Vận tải, kho bãi	0.4
Thông tin và truyền thông	0.2
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	1.29
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	-0.06
Hoạt động kinh doanh bất động sản	0.71
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	0.29
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	0.84
Giáo dục và đào tạo	0.41
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	1.51
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	1.43
Hoạt động dịch vụ khác	0.23
Trung bình	0.53

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Ảnh hưởng của tiền lương tối thiểu đến khả năng thất nghiệp (thông qua chi phí lao động do tăng chi phí đóng BHXH, tăng lương cho người lao động)

Ước lượng mô hình:
$$\ln(\text{labor})_i = a_0 + a_1 \ln \text{CPLD}_i + a_2 \ln Y_i + a_3 \ln K_i + a_4 \text{Year} + e_i$$

Trong đó, $\ln(\text{labor})$ là logarit của số lao động trong doanh nghiệp; $\ln \text{CPLD}$ là logarit của tổng chi phí lao động mà doanh nghiệp trả và đóng góp cho người lao động; $\ln Y$ là logarit của doanh thu, phản ánh cầu về sản xuất sẽ ảnh hưởng đến cầu lao động; $\ln K$ là logarit của tài sản cố định; Year là biến giả năm để kiểm soát yếu tố vĩ mô, có tác động đến

cầu lao động.
Kết quả mô hình hồi quy về cầu lao động cho thấy chi phí lao động tăng cao (do lương tối thiểu tăng) có tác động tiêu cực nhẹ đến việc làm trong nhiều ngành. Cụ thể, ước lượng hồi quy theo dữ liệu doanh nghiệp cho thấy hệ số của biến $\ln(\text{CPLD})$ (log chi phí lao động) mang giá trị âm có ý nghĩa thống kê ở đa số ngành. Chẳng hạn, ngành công nghiệp chế biến chế tạo có hệ số -0,097*** cho $\ln(\text{CPLD})$, nghĩa là nếu chi phí lao động tăng 1% thì quy mô việc làm giảm khoảng 0,097% (ở mức ý nghĩa 1%). Ngành giáo dục đào tạo có độ co giãn cao hơn, hệ số -0,294***, hàm ý chi phí lao động tăng mạnh có thể khiến doanh nghiệp giảm gần 0,3% lao

Nghiên cứu - Trao đổi

động trong ngành này. Tương tự, nhiều ngành khác như nông nghiệp (-0,279***), xây dựng (-0,244***), thông tin truyền thông (-0,188***) cũng cho thấy quan hệ

ngược giữa chi phí lao động và số lao động sử dụng, với mức tác động khoảng vài phần trăm giảm việc làm khi chi phí tăng 10% (Bảng 7).

Bảng 7. Ước lượng ảnh hưởng của chi phí lao động đến cầu lao động

STT	Nhóm ngành	lnclpd	lny	lnk	2021.year	Constant
1	Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	-0.279***	0.263***	0.133***	-0.385***	-0.240***
2	Khai khoáng	-0.041**	0.314***	0.174***	-0.313***	-1.542***
3	Công nghiệp chế biến, chế tạo	-0.097***	0.377***	0.203***	-0.361***	-1.973***
4	Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	0.040***	0.324***	0.022***	-0.805***	-1.034***
5	Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	-0.208***	0.360***	0.181***	-0.314***	-1.406***
6	Xây dựng	-0.244***	0.340***	0.123***	-0.227***	-1.027***
7	Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	0.060***	0.229***	0.121***	-0.252***	-1.146***
8	Vận tải, kho bãi	-0.055***	0.291***	0.176***	-0.258***	-1.598***
9	Thông tin và truyền thông	-0.188***	0.385***	0.141***	-0.365***	-1.494***
10	Dịch vụ lưu trú và ăn uống	0.151***	0.377***	0.107***	-0.417***	-1.712***
11	Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	0.209***	0.230***	0.014	-0.396***	-0.052
12	Hoạt động kinh doanh bất động sản	0.039***	0.272***	0.031***	-0.586***	-0.552***
13	Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	0.003	0.327***	0.084***	-0.280***	-1.039***
14	Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	-0.103***	0.432***	0.012**	-0.435***	-1.155***
16	Giáo dục và đào tạo	-0.294***	0.474***	0.104***	-0.463***	-1.038***
17	Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	-0.060**	0.379***	0.197***	-0.296***	-1.467***
18	Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	-0.117***	0.326***	0.205***	-0.455***	-1.536***
19	Hoạt động dịch vụ khác	-0.129***	0.337***	0.123***	-0.256***	-1.078***

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Tuy nhiên, điều đáng chú ý là mức độ ảnh hưởng này tương đối nhỏ. Hầu hết các hệ số đều có biên độ dưới 0,3, tức là chi phí lao động tăng 10% chỉ làm giảm khoảng 2–3% số lao động, không gây cú sốc lớn về việc làm. Hơn nữa, một số ngành không cho thấy ảnh hưởng tiêu cực rõ rệt, thậm chí có hệ số dương hoặc không có ý nghĩa thống kê. Ví dụ, ngành sản xuất phân phối điện có hệ số +0,040***, ngành bán buôn bán lẻ +0,060*** (dương và có ý nghĩa) (Bảng 8). Điều này có thể do ở những ngành này, doanh nghiệp có thể tăng năng suất hoặc giá bán để bù chi phí, hoặc do đặc thù dữ liệu (doanh nghiệp lớn chi trả lương cao cũng đồng thời sử dụng nhiều lao động). Dù sao, nhìn chung có bằng chứng rằng

tăng chi phí lao động tạo áp lực giảm việc làm, nhưng tác động thực nghiệm quan sát được là không quá mạnh.

Giả định lương tối thiểu tăng khoảng 6%.. Kết quả tương ứng với hệ số co giãn: ví dụ, ngành dịch vụ lưu trú ăn uống (elasticity khoảng 1,29) sẽ có chi phí tăng khoảng 7,8% khi lương tối thiểu tăng 6%. Trong khi đó, ngành xây dựng (elasticity khoảng 0,20) chi phí chỉ tăng khoảng 1,2% với cùng mức tăng lương tối thiểu (Bảng 8). Độ co giãn trung bình 0,53 hàm ý chi phí lao động toàn nền kinh tế tăng khoảng 3,2% khi lương tối thiểu tăng 6% – tức là doanh nghiệp nói chung **chỉ chịu một phần** mức tăng chi phí nhờ vào các biện pháp thích ứng nêu trên.

Bảng 8: % thay đổi về chi phí lao động

Nhóm ngành	Trung bình
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	0.068
Khai khoáng	0.047
Công nghiệp chế biến, chế tạo	0.018
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	0.029
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	0.051
Xây dựng	0.012
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	0.05
Vận tải, kho bãi	0.024
Thông tin và truyền thông	0.012
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	0.078
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	-0.004
Hoạt động kinh doanh bất động sản	0.042
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	0.017
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	0.051
Giáo dục và đào tạo	0.025
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	0.091
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	0.086
Hoạt động dịch vụ khác	0.014

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Nghiên cứu - Trao đổi

Kết quả Bảng 9 đưa ra mức thay đổi việc làm khi lương tối thiểu tăng khoảng 6% (mức điều chỉnh phổ biến). Kết quả cho thấy tác động đến việc làm là rất nhỏ. Ước tính trung bình, tổng việc làm chỉ biến động không đáng kể. Nhiều ngành gần như không bị ảnh hưởng đáng kể: ví dụ, chế biến chế tạo giảm khoảng 0,2%, khai khoáng giảm 0,2%, vận tải kho bãi giảm 0,1%, thông tin truyền thông giảm 0,2%. Một số ngành thậm chí có thể tăng nhẹ việc làm theo mô hình, như ngành dịch vụ lưu trú ăn uống ước tăng khoảng 1,2% việc làm. Chỉ một số ít ngành sụt giảm việc làm tương đối cao hơn, điển hình là nông nghiệp (-1,9%) do chi phí nhân công chiếm phần lớn và khó chuyển

đổi, hoặc ngành nghệ thuật giải trí (-1,0%) (Bảng 9). Tóm lại, với mức tăng lương tối thiểu vừa phải, nguy cơ thất nghiệp gia tăng đột biến là không lớn. Kết quả này phù hợp với quan sát thực tế những năm qua: các đợt tăng lương tối thiểu ở Việt Nam (thường khoảng 5–7% mỗi năm) không gây nên làn sóng thất nghiệp. Tỷ lệ thất nghiệp trong giai đoạn tăng lương tối thiểu vẫn ổn định quanh mức thấp (khoảng 2–3% ở khu vực thành thị). Tất nhiên, trong ngắn hạn doanh nghiệp có thể trì hoãn tuyển dụng mới hoặc tinh giản một số vị trí để bù đắp chi phí tăng, nhưng nhìn chung tác động dài hạn đến tổng thể việc làm là hạn chế.

Bảng 9: % thay đổi về việc làm (nguy cơ thất nghiệp)

Nhóm ngành	Trung bình
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	-0.019
Khai khoáng	-0.002
Công nghiệp chế biến, chế tạo	-0.002
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	0.001
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	-0.011
Xây dựng	-0.003
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	0.003
Vận tải, kho bãi	-0.001
Thông tin và truyền thông	-0.002
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	0.012
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	-0.001
Hoạt động kinh doanh bất động sản	0.002
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	0
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	-0.005
Giáo dục và đào tạo	-0.007
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	-0.005
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	-0.01
Hoạt động dịch vụ khác	-0.002

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra doanh nghiệp

Nghiên cứu - Trao đổi

3. Kết luận và gợi mở chính sách

Như vậy, có thể thấy chính sách tiền lương tối thiểu tại Việt Nam đã và đang có những tác động đa chiều. Về ngắn hạn, nó làm tăng chi phí lao động và tỷ trọng chi phí trong doanh nghiệp, nhưng mức độ ảnh hưởng linh hoạt tùy ngành và doanh nghiệp thường tìm cách thích ứng để giảm thiểu chi phí tăng thêm. Việc tăng lương tối thiểu giúp nâng thu nhập người lao động thấp, song không phải tất cả doanh nghiệp đều tăng lương thực tế tương ứng, dẫn đến khác biệt giữa các ngành và vùng. Tác động đến việc làm nhìn chung không quá lớn với mức tăng vừa phải, thị trường lao động vẫn hấp thụ được mà không gây thất nghiệp trầm trọng.

Các phát hiện nhấn mạnh rằng việc tăng lương tối thiểu ở Việt Nam chủ yếu ảnh hưởng đến các ngành và vùng lương thấp, phù hợp với nghiên cứu trước (Autor et al., 2016). Độ co giãn trung bình 0,53 nhất quán với ước lượng từ các nghiên cứu cho Việt Nam trước đây (Hoang & Nguyen, 2020) và tiêu chuẩn quốc tế (Machin et al., 2003).

Tác động việc làm hạn chế, kết quả này tương đồng với các nghiên cứu trước đây cho rằng tác động không đáng kể ở bối cảnh đang phát triển (Bhorat et al., 2017). Độ co giãn tiêu cực nhỏ gợi ý thị trường hấp thụ sốc về tăng lương tối thiểu qua tăng năng suất hoặc điều chỉnh giá, thay vì sa thải hàng loạt, trái ngược với dự đoán tiêu cực điển hình nhưng tương tự mô hình độc quyền mua (Manning, 2003).

Từ các kết luận trên, bài viết đề xuất một số gợi mở chính sách như sau:

Một là, tiếp tục duy trì hệ thống MW vùng (hiện tại có 4 vùng), nhưng điều

chỉnh linh hoạt hơn, ví dụ tăng mạnh hơn ở Vùng III-IV (nông thôn) để thúc đẩy di cư lao động và phát triển khu vực. Chính phủ có thể kết hợp với các chương trình hỗ trợ địa phương, như giảm thuế hoặc trợ cấp đào tạo cho doanh nghiệp ở vùng lương thấp, nhằm tránh tình trạng doanh nghiệp di dời sang khu vực khác.

Hai là, sử dụng MW làm công cụ chính để nâng thu nhập tối thiểu, kết hợp với các biện pháp xã hội như hỗ trợ giáo dục và y tế cho lao động ở ngành lương thấp, giúp đạt mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) của Liên Hợp Quốc.

Ba là, dựa trên độ co giãn thấp, chính phủ nên duy trì mức tăng vừa phải (khoảng 5-7% mỗi năm), như đề xuất tăng từ 1/1/2026 với mức cao nhất 350.000 VND/tháng cho Vùng I. Để hỗ trợ doanh nghiệp, cần xây dựng cơ chế dự báo (forecasting) chi phí lao động, ví dụ qua mô hình kinh tế lượng, giúp doanh nghiệp lập kế hoạch và tránh lạm phát chi phí.

Bốn là, giới thiệu các ưu đãi thuế, vay vốn ưu đãi cho doanh nghiệp đầu tư vào công nghệ để tăng năng suất, bù đắp chi phí MW tăng. Ví dụ, mở rộng chương trình “Chuyển đổi số quốc gia” để hỗ trợ ngành thâm dụng lao động chuyển sang mô hình hiệu quả hơn.

Năm là, đối với ngành thâm dụng lao động (nông nghiệp, chế biến), cần chính sách bảo vệ như quỹ hỗ trợ thất nghiệp tạm thời hoặc chương trình đào tạo nâng cao kỹ năng để giảm rủi ro sa thải. Ví dụ, mở rộng “Chương trình việc làm quốc gia” để ưu tiên lao động ở ngành dễ tổn thương, giúp chuyển dịch sang ngành kỹ năng cao.

Sáu là, tăng cường kiểm tra mức độ tuân thủ MW ở ngành lương thấp, tránh

Nghiên cứu - Trao đổi

tình trạng chỉ điều chỉnh danh nghĩa (như trong dữ liệu khảo sát), và phạt nặng các doanh nghiệp vi phạm để đảm bảo lợi ích thực tế cho lao động. Đồng thời, khuyến khích đối thoại ba bên (chính phủ - doanh nghiệp - công đoàn) để điều chỉnh MW theo ngành, thay vì áp dụng đồng đều.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Autor, D. H., Manning, A., & Smith, C. L. (2016). The contribution of the minimum wage to US wage inequality over three decades: A reassessment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(1), 58–99.
2. Bhorat, H., Kanbur, R., & Stanwix, B. (2017). Minimum wages in sub-Saharan Africa: A primer. *The World Bank Research Observer*, 32(1), 21–74.
3. Card, D., & Krueger, A. B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84(4), 772–793.
4. Doucouliagos, H., & Stanley, T. D. (2009). Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), 406–428.
5. Engbom, N., & Moser, C. (2022). Earnings inequality and the minimum wage: Evidence from Brazil. *American Economic Review*, 112(12), 3803–3847.
6. General Statistics Office (GSO). (2023). *Statistical Yearbook of Vietnam 2023*. Hanoi: Statistical Publishing House.
7. Government of Vietnam. (2022). Decree No. 38/2022/ND-CP on regional minimum wages for employees working under labor contracts. Hanoi.
8. Gindling, T. H., & Terrell, K. (2005). The effect of minimum wages on actual wages in formal and informal sectors in Costa Rica. *World Development*, 33(11), 1905–1921.
9. Hoang, V. N., & Nguyen, T. T. (2020). The impact of minimum wage on wage distribution: Evidence from Vietnam. *Journal of Asian Economics*, 67, 101189.
10. Institute of State Organizational Sciences and Labor. (2023). *Quick Report on the Basic Relationship Between Minimum Wage and Average Wage*. Center for Information, Analysis, Strategic Forecasting, and Public Services.
11. Machin, S., Manning, A., & Rahman, L. (2003). Where the minimum wage bites hard: Introduction of minimum wages to a low wage sector. *Journal of the European Economic Association*, 1(1), 154–180.
12. Manning, A. (2003). *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets*. Princeton University Press.
13. Neumark, D., & Wascher, W. (2008). *Minimum wages*. MIT Press.
14. Nguyen, V. C. (2013). Do minimum wages affect firms' labor and capital? Evidence from Vietnam. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18(3), 466–482.
15. Stigler, G. J. (1946). The economics of minimum wage legislation. *American Economic Review*, 36(3), 358–365.
16. Wang, J., & Gunderson, M. (2011). Minimum wage impacts in China: Evidence from the China Health and Nutrition Survey. *Contemporary Economic Policy*, 29(3), 381–394.

Nghiên cứu - Trao đổi

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ CÔNG CHỨC THEO VỊ TRÍ VIỆC LÀM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

*TS. Đào Mạnh Hoàn- Trưởng phòng
CN. Hồ Trần Sỹ- Chuyên viên
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động*

Tóm tắt:

Việt Nam đang triển khai mạnh mẽ cải cách hành chính và công vụ, trong đó chuyển sang mô hình quản lý công chức, viên chức theo vị trí việc làm (VTVL) là trọng tâm. Theo các văn bản pháp luật và nghị quyết quan trọng, VTVL được xác định dựa trên nguyên tắc khách quan, minh bạch và khoa học, đồng thời gắn kết chặt chẽ với chính sách cải cách tiền lương theo Nghị quyết số 27-NQ/TW. Kinh nghiệm quốc tế từ Anh, Hoa Kỳ, Úc, Thụy Sĩ và New Zealand cho thấy cần xây dựng khung pháp lý rõ ràng, phân loại vị trí việc làm khoa học, tuyển dụng dựa trên năng lực một cách minh bạch và đánh giá hiệu quả công việc sát thực. Các quốc gia này đều có những hệ thống quản lý hiệu quả công việc và cơ chế trả lương gắn trực tiếp với giá trị công việc và thành tích cá nhân. Việt Nam nên tham khảo kinh nghiệm trên để xây dựng hệ thống pháp lý đồng bộ, áp dụng linh hoạt nhưng thống nhất việc phân loại vị trí, tuyển dụng thực tài và đặc biệt chú trọng hệ thống trả lương dựa trên kết quả làm việc. Đồng thời, cần triển khai thí điểm, giám sát chặt chẽ, đào tạo bài bản và thực hiện truyền thông hiệu quả nhằm tạo sự đồng thuận rộng rãi.

Từ khóa: vị trí việc làm, tuyển dụng, sử dụng, quản lý, đánh giá, chế độ tiền lương.

Việt Nam đang đẩy mạnh cải cách hành chính và công vụ, trong đó chuyển đổi quản lý công chức, viên chức theo mô hình vị trí việc làm (VTVL) được xem là nhiệm vụ trọng tâm và cấp thiết. Chủ trương này được thể hiện rõ trong các văn bản pháp luật, nghị quyết quan trọng của Đảng và Nhà nước.

Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức đã định nghĩa VTVL là công việc hoặc nhiệm vụ cụ thể gắn liền với chức danh, chức vụ, ngạch công chức hoặc chức danh nghề nghiệp viên chức, là căn cứ để xác định biên chế, tuyển dụng và quản lý cán bộ, viên chức. Nghị định số 62/2020/NĐ-CP ngày 01/6/2020 của Chính phủ về vị trí việc làm và biên chế công chức và Nghị định số 106/2020/NĐ-CP ngày 10/9/2020 của Chính phủ về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập đã cụ thể hóa cách phân loại VTVL theo khối lượng và tính chất công việc, như lãnh đạo quản lý, chuyên môn nghiệp vụ và phục vụ hỗ trợ. Việc xác định VTVL phải dựa trên nguyên tắc khách quan, khoa học, minh bạch, phù hợp thực tiễn,

Nghiên cứu - Trao đổi

căn cứ vào nhiệm vụ, mức độ phức tạp, phạm vi và quy trình nghiệp vụ.

Đặc biệt, cải cách chính sách tiền lương theo Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khoá XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp gắn chặt với việc áp dụng VTVL. Nghị quyết này hướng tới xây dựng hệ thống bảng lương mới dựa vào giá trị VTVL, chức danh và chức vụ lãnh đạo thay vì hệ thống ngạch bậc và phụ cấp thâm niên trước đây. Vì vậy, việc xác định, đánh giá giá trị VTVL một cách chính xác là rất quan trọng.

Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt từ các nước đã thành công như: Anh, Hoa Kỳ, Úc, Thụy Sĩ và New Zealand, để hoàn thiện mô hình VTVL phù hợp với điều kiện trong nước, nâng cao hiệu quả nền công vụ.

1. Kinh nghiệm quản lý công chức theo vị trí việc làm của một số quốc gia trên thế giới

1.1. Căn cứ xác định vị trí việc làm

Việc xác định VTVL là bước nền tảng, định hình nên các nhiệm vụ, trách nhiệm và yêu cầu năng lực cốt lõi của một công việc cụ thể trong nền công vụ. Cách thức các quốc gia tiếp cận vấn đề này phản ánh triết lý quản lý và cấu trúc hành chính của họ.

Tại Vương quốc Anh, việc xác định vị trí việc làm (VTVL) được xây dựng dựa trên nhu cầu đặc thù của từng Bộ, ngành (department), gắn với yêu cầu chức năng cụ thể. Quá trình

này được hỗ trợ bởi các hệ thống đánh giá giá trị công việc chuyên biệt, như JEGS (Job Evaluation and Grading Support) cho các vị trí được ủy quyền phân cấp và JESP (Job Evaluation for Senior Posts) áp dụng đối với các vị trí cấp cao thuộc nhóm Senior Civil Service (SCS). Các công cụ này chủ yếu hướng tới việc phân loại và định mức công việc, nhưng đồng thời cũng hàm ý một phương pháp luận khoa học, có cấu trúc rõ ràng trong việc phân tích, định nghĩa nội dung và vai trò cụ thể của từng vị trí. Đạo luật Cải cách Hiến pháp và Quản trị năm 2010 (Constitutional Reform and Governance Act 2010 - CRAG Act) cung cấp nền tảng pháp lý tổng quát, trao quyền quản lý công vụ cho Bộ trưởng phụ trách Công vụ. Cách thức này cho thấy Vương quốc Anh sử dụng mô hình quản lý công chức theo hướng phân quyền, trong đó các Bộ, ngành có quyền tự chủ cao nhưng vẫn phải tuân thủ các nguyên tắc và khuôn khổ chung [1].

Ở Hoa Kỳ, quản lý VTVL được tổ chức một cách hệ thống và tập trung cao hơn, chủ yếu thông qua Văn phòng Quản lý Nhân sự liên bang (Office of Personnel Management - OPM). Theo quy định tại Chương 51, Tiêu đề 5 Bộ luật Hoa Kỳ (Title 5 USC), OPM có trách nhiệm xác định cụ thể nhiệm vụ, trách nhiệm và các tiêu chuẩn trình độ cần thiết cho từng vị trí công vụ trong toàn bộ hệ thống Chính phủ liên bang. Các tiêu chuẩn trình độ này được sử dụng nhất quán làm cơ sở để các cơ quan xây dựng yêu cầu tuyển dụng chi tiết cho từng vị trí cụ thể. Đồng thời, hệ thống cấp cao điều hành (Senior Executive

Nghiên cứu - Trao đổi

Service - SES), được hình thành theo Đạo luật Cải cách Công vụ năm 1978, cũng xác định rõ chức năng quản lý, điều hành trọng yếu của các vị trí lãnh đạo cấp cao. Cách làm này đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất và tiêu chuẩn hóa cao trong toàn hệ thống hành chính liên bang [2].

Tại Úc, Đạo luật Dịch vụ công năm 1999 (Public Service Act 1999 - PS Act) đóng vai trò là cơ sở pháp lý nền tảng. Người đứng đầu các cơ quan (Agency Heads) có thẩm quyền quyết định nội dung, phạm vi và nhiệm vụ cụ thể của từng công việc thông qua việc phân loại vị trí việc làm trong cơ quan mình. Quy trình này được định hướng và hỗ trợ bởi bộ Tiêu chuẩn Cấp độ Công việc (Work Level Standards - WLS) do Ủy ban Dịch vụ Công Úc (Australian Public Service Commission - APSC) xây dựng. Bộ tiêu chuẩn này mô tả chi tiết các năng lực, trách nhiệm và kỹ năng cần thiết ở từng cấp độ, dựa trên nguyên tắc phân loại công việc, không phân loại cá nhân, giúp hệ thống vận hành linh hoạt nhưng rõ ràng, thống nhất trong các cơ quan [3].

Tại Thụy Sĩ, việc quản lý công chức dựa trên Đạo luật Liên bang về Nhân sự Liên bang (Federal Personnel Act - FPA) và các pháp lệnh hướng dẫn liên quan. Văn phòng Nhân sự Liên bang (Federal Office of Personnel - FOPER/EPA) giữ vai trò trung tâm trong việc hoạch định và giám sát các chính sách nhân sự. Mặc dù các quy định không nêu chi tiết phương pháp luận cụ thể, hệ thống pháp luật và vai trò của FOPER đã hình thành một cơ chế quản lý nhân sự rõ ràng, có cấu trúc, yêu cầu việc

xác định nhiệm vụ công việc phải tuân thủ các nguyên tắc chung thống nhất. Các yêu cầu năng lực và tiêu chuẩn cụ thể thường được đưa ra trong quá trình tuyển dụng vào các vị trí đặc biệt, ví dụ như ngành ngoại giao [4].

Cuối cùng, tại New Zealand, Đạo luật Dịch vụ công năm 2020 (Public Service Act 2020) trao quyền quản lý trực tiếp cho lãnh đạo từng cơ quan (Chief Executives). Các VTVL tại đây được xác định dựa trên quy trình đánh giá và định cỡ công việc (job evaluation/sizing), xem xét kỹ năng, kiến thức, kinh nghiệm cần thiết, mức độ trách nhiệm và điều kiện làm việc cụ thể. Phương pháp này nhấn mạnh sự hiểu biết sâu sắc về bản chất và yêu cầu cụ thể của từng công việc, làm nền tảng quản lý nhân sự hiệu quả [5].

1.2. Phân loại vị trí việc làm

Sau khi đã xác định bản chất, nhiệm vụ và yêu cầu cụ thể của các VTVL, bước quan trọng tiếp theo là phân loại chúng vào các ngạch bậc hoặc hệ thống cấp độ có cấu trúc rõ ràng. Đây là cơ sở then chốt để gắn kết nhiệm vụ công việc với các tiêu chuẩn tuyển dụng, đào tạo và đặc biệt là chế độ tiền lương, đãi ngộ.

Tại Vương quốc Anh, hệ thống phân loại được chia thành các ngạch lớn bao gồm: Trợ lý/Nhân viên hành chính (AA/AO), Nhân viên chấp hành (EO), Nhân viên chấp hành Cao cấp/Cao hơn (SEO/HEO), Ngạch 6 và 7 và Công vụ cấp cao (SCS), trong đó SCS có 4 cấp từ Phó Vụ trưởng đến Thứ trưởng thường trực. Quá trình phân loại dựa trên các hệ thống đánh

Nghiên cứu - Trao đổi

giá trị công việc cụ thể như JEGS (đối với các ngạch bậc được phân quyền) và JESP (đối với nhóm SCS). Những hệ thống này sử dụng các yếu tố chung gồm kiến thức, kỹ năng, trách nhiệm để phân tích và xếp hạng công việc. Một điểm cần lưu ý là tại Anh, có vấn đề “lạm phát ngạch bậc” khi các vị trí thường được xếp hạng cao hơn thực tế nhằm giữ chân nhân tài trước tình trạng mức lương bị ảnh hưởng bởi lạm phát.

Hoa Kỳ vận hành chủ yếu dựa trên Hệ thống lương tổng quát (General Schedule – GS), bao gồm 15 ngạch từ GS-1 đến GS-15 áp dụng rộng rãi cho các công chức liên bang. Văn phòng Quản lý nhân sự liên bang (OPM) chịu trách nhiệm xây dựng các tiêu chuẩn phân loại rất chi tiết theo ngành nghề cụ thể, tạo ra tính thống nhất cao trong toàn hệ thống. Ngoài GS, Mỹ cũng áp dụng các hệ thống phân loại khác như Hệ thống lương theo tỷ lệ phổ biến cho công nhân và lịch trình lương điều hành dành cho các vị trí lãnh đạo cao cấp.

Ở Úc, hệ thống phân loại rõ ràng với các cấp độ cụ thể từ APS 1 đến APS 6, sau đó là hai cấp điều hành (EL 1 và EL 2) và cuối cùng là nhóm Cấp cao điều hành (SES) gồm ba bậc. Tiêu chuẩn cấp độ công việc (WLS) do Ủy ban Dịch vụ công Úc (APSC) ban hành đóng vai trò nền tảng, mô tả kỹ lưỡng các đặc điểm, chức năng, trách nhiệm cụ thể cần thiết ở từng cấp độ, giúp phân loại công việc minh bạch và thống nhất theo Quy tắc phân loại dịch vụ công năm 2000.

Tại Thụy Sĩ, mặc dù thiếu dữ liệu chi tiết, các pháp lệnh và vai trò quản

lý của Văn phòng Nhân sự liên bang (FOPER) cho thấy quốc gia này cũng áp dụng một hệ thống phân cấp rõ ràng các VTVL.

New Zealand xác định giá trị công việc thông qua quy trình đánh giá và định cỡ công việc, tập trung vào các yếu tố như kỹ năng, trách nhiệm và điều kiện làm việc. Dù không công bố cụ thể các cấp phân loại, cách tiếp cận này hướng đến đảm bảo công bằng, minh bạch và nhất quán, đặc biệt trong bối cảnh thúc đẩy bình đẳng giới và công bằng tiền lương.

1.3. Tuyển dụng theo vị trí việc làm

Tuyển dụng là khâu quan trọng để đưa những người có năng lực phù hợp vào đảm nhận các VTVL đã được xác định và phân loại. Nguyên tắc tuyển dụng dựa trên năng lực (merit-based recruitment) là nền tảng chung, nhưng cách thức triển khai và đảm bảo nguyên tắc này có sự khác biệt giữa các quốc gia.

Tại Vương quốc Anh, nguyên tắc tuyển dụng công chức dựa trên năng lực (thực tài - merit) thông qua cạnh tranh công bằng và rộng mở được quy định rõ ràng trong Đạo luật Cải cách Hiến pháp và Quản trị (CRAG) 2010. Cơ quan chịu trách nhiệm đảm bảo thực hiện nguyên tắc này là Ủy ban Công vụ (Civil Service Commission - CSC), một cơ quan độc lập trực tiếp ban hành các hướng dẫn về tuyển dụng (Recruitment Principles) để các Bộ, ngành tuân thủ. Đối với các vị trí cấp cao trong nhóm Công vụ Cấp cao (Senior Civil Service - SCS), CSC chủ trì trực tiếp các hội đồng tuyển chọn. Với các vị trí thấp hơn, các Bộ,

Nghiên cứu - Trao đổi

ngành được tự chủ tuyển dụng nhưng phải tuân thủ nghiêm ngặt hướng dẫn chung và chịu sự giám sát chặt chẽ của CSC.

Ở Hoa Kỳ, Văn phòng Quản lý nhân sự liên bang (OPM) xây dựng và duy trì một quy trình tuyển dụng được tiêu chuẩn hóa cao. OPM quy định các tiêu chuẩn trình độ cơ bản (bao gồm học vấn, kinh nghiệm, năng lực) cho từng ngành nghề cụ thể. Các cơ quan liên bang xây dựng thông báo tuyển dụng dựa trên những tiêu chuẩn này và công bố rộng rãi trên cổng thông tin chung USAJOBS. Quy trình tuyển dụng thường gồm nhiều bước như sàng lọc hồ sơ trực tuyến, đánh giá và phân loại ứng viên theo mức độ phù hợp, phỏng vấn trực tiếp hoặc trực tuyến và lựa chọn cuối cùng dựa trên kết quả đánh giá. Đạo luật Cải cách công vụ 1978 (CSRA) đặc biệt nhấn mạnh tính công bằng, cạnh tranh mở rộng và thúc đẩy đa dạng hóa trong tuyển dụng thông qua các chương trình ưu tiên đặc biệt.

Tại Úc, Đạo luật Dịch vụ Công năm 1999 (PS Act) nêu rõ nguyên tắc tuyển dụng phải dựa trên thực tài. Nguyên tắc này nhấn mạnh việc đảm bảo cơ hội công bằng cho tất cả ứng viên và sự phù hợp phải được đánh giá khách quan dựa trên yêu cầu công việc. Các cơ quan tiến hành tuyển dụng độc lập nhưng phải tuân theo hướng dẫn của Ủy ban Dịch vụ công Úc (APSC). Một đặc điểm nổi bật trong tuyển dụng ở Úc là việc sử dụng các danh sách ứng viên đạt tiêu chuẩn (merit lists/pools) để bổ nhiệm vào các vị trí tương tự trong vòng 18 tháng, qua đó tiết kiệm nguồn lực. Úc cũng có các chính sách tuyển dụng

đặc biệt (affirmative measures) nhằm hỗ trợ người bản địa và người khuyết tật.

Thụy Sĩ áp dụng quy trình tuyển dụng chủ yếu dựa trên các quy định pháp luật về nhân sự liên bang, do Văn phòng Nhân sự liên bang (FOPER) định hướng. Tuy nhiên, nguyên tắc thực tài không được mô tả cụ thể như tại Anh hay Úc. Việc tuyển dụng tại đây bao gồm đánh giá hồ sơ, phỏng vấn, kiểm tra lý lịch và tham chiếu, nhằm bảo đảm ứng viên đáp ứng tiêu chuẩn cụ thể cho từng vị trí.

New Zealand, theo Đạo luật Dịch vụ Công 2020, cũng yêu cầu tuyển dụng dựa trên thực tài. Ủy ban Dịch vụ công (Te Kawa Mataaho) có vai trò định hướng và giám sát chung, trong khi các cơ quan tự tiến hành tuyển dụng. Quy trình tại New Zealand chú trọng kiểm tra tư cách đạo đức, lý lịch và khả năng xung đột lợi ích, bảo đảm ứng viên phù hợp với các tiêu chuẩn đạo đức và chuyên môn cần thiết.

1.4. Đánh giá kết quả làm việc theo vị trí việc làm

Đánh giá kết quả làm việc của công chức là khâu cuối cùng trong chu trình quản lý VTVL, nhằm đo lường mức độ hoàn thành nhiệm vụ và làm cơ sở cho các quyết định về đãi ngộ, phát triển và xử lý kỷ luật.

Vương quốc Anh áp dụng Khung quản lý hiệu quả công việc (Performance Management Framework), trong đó các quy định được đặc biệt chi tiết hóa cho nhóm Công vụ Cấp cao (SCS). Khung quản lý này chú trọng liên kết mục tiêu cá nhân với các ưu tiên chiến lược của tổ

Nghiên cứu - Trao đổi

chức và chính phủ, đánh giá toàn diện cả kết quả đạt được “cái gì” và cách thức thực hiện “như thế nào”. Những tiêu chí đánh giá bao gồm năng lực lãnh đạo, quản lý tài chính, quản lý nhân sự, cũng như mức độ tuân thủ các giá trị về đa dạng và hòa nhập. Việc đánh giá SCS được tiến hành thông qua bốn mức độ cụ thể gồm: Xuất sắc, Hiệu quả cao, Đạt yêu cầu và Chưa đạt yêu cầu một phần. Quá trình đánh giá trải qua bước chuẩn hóa nhằm đảm bảo tính thống nhất và khách quan, kết quả đánh giá là cơ sở để xét mức thưởng cuối năm. Hệ thống này cũng quy định rõ quy trình xử lý đối với các trường hợp hiệu quả công việc yếu kém, bao gồm xây dựng kế hoạch cải thiện hiệu quả và có thể dẫn tới miễn nhiệm nếu không có sự tiến bộ. Các Bộ, ngành được linh hoạt áp dụng và điều chỉnh khung này cho các cấp thấp hơn ngoài SCS.

Tại Hoa Kỳ, theo Đạo luật Cải cách công vụ năm 1978 (CSRA), các cơ quan liên bang đều phải xây dựng hệ thống đánh giá hiệu quả được OPM (Văn phòng Quản lý nhân sự liên bang) phê duyệt. Hệ thống đánh giá này bao gồm việc xác định rõ các tiêu chí hiệu quả công việc gắn với từng nhiệm vụ cụ thể, thông báo minh bạch với nhân viên, tiến hành đánh giá định kỳ hàng năm và có sự tham gia của nhân viên vào quá trình đánh giá. Kết quả đánh giá là căn cứ quan trọng để đưa ra các quyết định liên quan đến tăng lương, thưởng, đào tạo và điều động nhân sự, hoặc xử lý kỷ luật khi hiệu quả công việc thấp kéo dài. Riêng đối với Cấp cao điều hành (SES), việc đánh giá sử dụng một hệ thống 5 mức rõ ràng, từ Xuất sắc đến

Không đạt yêu cầu. OPM cũng cung cấp các công cụ hỗ trợ như PAAT (Performance Appraisal Assessment Tool — một công cụ tự đánh giá do OPM cung cấp để giúp các cơ quan liên bang xác định mức độ hiệu quả của hệ thống đánh giá hiệu suất viên chức, bao gồm cả viên chức thuộc Ngạch Điều hành Cấp cao (SES) và nhân sự chuyên môn cấp cao (SL/ST)) để đảm bảo tuân thủ chặt chẽ quy trình đánh giá.

Úc triển khai Khung lãnh đạo hiệu quả (Performance Leadership Framework) dành riêng cho SES, trong khi các cấp thấp hơn (non-SES) được quản lý theo các hướng dẫn từ Đạo luật Dịch vụ công (PS Act) và Ủy ban Dịch vụ công Úc (APSC). Việc đánh giá hiệu quả công việc ở cấp thấp hơn được thực hiện thông qua các thỏa thuận hiệu quả công việc cấp cơ quan, nhấn mạnh việc tuân thủ các giá trị và chuẩn mực đạo đức công vụ chung.

Ở Thụy Sĩ, mặc dù thiếu thông tin chi tiết, việc quản lý và đánh giá hiệu quả công việc có thể được thực hiện theo các quy trình chung về quản lý nhân sự do FOPER giám sát.

New Zealand sử dụng Khung cải thiện hiệu quả (PIF) để đánh giá hiệu quả của từng cơ quan, trong đó chú trọng yếu tố lãnh đạo, phát triển nhân sự và quản lý kỳ vọng hiệu quả. Quản lý hiệu quả cá nhân được thực hiện dựa trên các hướng dẫn chung của Te Kawa Mataaho và Đạo luật Dịch vụ công năm 2020, với trọng tâm rõ ràng về việc đánh giá hiệu quả làm việc của các lãnh đạo đứng đầu cơ quan.

Nghiên cứu - Trao đổi

1.5. Trả lương và thu nhập theo vị trí việc làm

Hệ thống trả lương là yếu tố trọng tâm trong mô hình quản lý theo VTVL, thể hiện giá trị của công việc, đồng thời là công cụ quan trọng để thu hút và giữ chân nhân tài.

Tại Vương quốc Anh, công chức từ ngạch AA đến G6 được áp dụng khung lương ủy quyền, trong đó mỗi Bộ, ngành tự quyết định cơ cấu và mức lương, dựa trên Bộ luật Quản lý công vụ và Hướng dẫn Khung lương công vụ ban hành hàng năm. Các Bộ, ngành xây dựng các thang lương với mức tối thiểu và tối đa theo từng ngạch bậc. Việc tăng lương không tự động theo thâm niên mà phụ thuộc vào đánh giá hiệu quả công việc hoặc năng lực qua các đợt xét tăng lương định kỳ. Tuy nhiên, sự linh hoạt này cũng dẫn đến tình trạng chênh lệch đáng kể về mức lương giữa các cơ quan khác nhau dù cùng ngạch bậc. Riêng với nhóm Công vụ cấp cao (SCS), việc quản lý lương được thực hiện tập trung hơn, nhằm đảm bảo tính nhất quán và minh bạch.

Hoa Kỳ sử dụng Hệ thống lương tổng quát (General Schedule - GS) được cấu trúc hóa rất rõ ràng với 15 ngạch, mỗi ngạch có 10 bậc. Lương cơ bản của công chức liên bang được xác định dựa trên ngạch và bậc hiện tại. Việc tăng bậc lương trong ngạch được tiến hành định kỳ (1-3 năm tùy bậc), gắn trực tiếp với đánh giá hiệu quả công việc. Ngoài ra, công chức còn được hưởng phụ cấp theo địa phương (Locality Pay) nhằm bù đắp chi phí sinh hoạt ở từng vùng cụ thể. Đối với một số ngành nghề khó tuyển

dụng hoặc giữ chân nhân lực, Văn phòng Quản lý nhân sự (OPM) có thể thiết lập các mức lương đặc biệt (Special Rates) cao hơn. Nguyên tắc trả lương theo thành tích (Merit pay), đặc biệt cho vị trí quản lý, cũng được nhấn mạnh thông qua Đạo luật Cải cách Công vụ năm 1978.

Ở Úc, hệ thống trả lương chủ yếu được xác định thông qua các thỏa ước Doanh nghiệp (Enterprise Agreements) cấp cơ quan. Các cơ quan tự thương lượng, ký kết các thỏa ước với nhân viên, dựa trên chính sách chung của Chính phủ. Các thỏa ước này xác định rõ các thang lương cho từng cấp độ phân loại (APS, EL, SES) và được công bố công khai qua các báo cáo định kỳ, đảm bảo sự minh bạch.

Tại Thụy Sĩ dựa trên luật nhân sự liên bang để xây dựng hệ thống trả lương, trong đó Văn phòng Nhân sự liên bang (FOPER) đóng vai trò quan trọng trong hoạch định chính sách chung. Tuy nhiên, thông tin chi tiết về cơ chế cụ thể và quy trình tăng lương chưa được công bố rộng rãi.

Tại New Zealand, các nguyên tắc trả lương được quy định bởi Đạo luật Dịch vụ công năm 2020 và hướng dẫn từ Ủy ban Dịch vụ công (Te Kawa Mataaho). Lương cụ thể thường được quyết định thông qua thỏa ước tập thể hoặc các quyết định cá nhân. Riêng lương của các lãnh đạo cao cấp như người đứng đầu cơ quan được xác định trực tiếp bởi Ủy viên Dịch vụ công hoặc Cơ quan Quản lý lương thưởng. Loại hình trả lương phổ biến ở đây bao gồm trả theo giờ và trả cố định hàng năm.

Nghiên cứu - Trao đổi

2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ việc phân tích so sánh kinh nghiệm của năm quốc gia phát triển trong việc quản lý công chức theo mô hình VTVL, có thể rút ra nhiều bài học quý báu cho Việt Nam trong quá trình cải cách công vụ hiện nay.

Thứ nhất, xây dựng khung pháp lý rõ ràng và toàn diện

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một khung pháp lý vững chắc là nền tảng không thể thiếu. Các đạo luật như CRAG Act năm 2010 của Anh, Phần 5 USC/CSRA năm 1978 của Hoa Kỳ hay PS Act năm 1999 của Úc đã xác lập rõ ràng các nguyên tắc cơ bản, phân định vai trò, trách nhiệm giữa cơ quan Trung ương và các Bộ, ngành, đồng thời quy định các yêu cầu cốt lõi như nguyên tắc thực tài, cơ sở phân loại VTVL. Mặc dù Việt Nam đã có Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức cùng các nghị định hướng dẫn, việc tiếp tục hoàn thiện, cụ thể hóa và đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán của hệ thống pháp luật là rất quan trọng, đặc biệt khi triển khai sâu rộng mô hình VTVL và cải cách tiền lương.

Thay vì áp dụng đồng loạt trên toàn quốc, nên triển khai mô hình VTVL và cải cách tiền lương theo lộ trình, bắt đầu bằng việc thí điểm ở một số Bộ, ngành, địa phương hoặc một số nhóm chức danh công chức, viên chức nhất định. Quá trình thí điểm sẽ giúp nhận diện các vướng mắc, khó khăn đặc thù của Việt Nam, từ đó điều chỉnh chính sách và quy trình trước khi nhân rộng.

Thứ hai, phân loại VTVL - cân bằng giữa tính thống nhất và linh hoạt

Các quốc gia có những cách tiếp cận khác nhau. Hệ thống GS của Hoa Kỳ mang lại tính thống nhất cao, thuận lợi cho quản lý và so sánh. Ngược lại, hệ thống ủy quyền của Anh hay dựa trên WLS của Úc cho phép linh hoạt hơn để phù hợp với đặc thù của từng cơ quan, ngành nhưng cũng tiềm ẩn nguy cơ thiếu nhất quán hoặc “lạm phát ngạch bậc”. Việc sử dụng các phương pháp đánh giá giá trị công việc khoa học (như JEGS/JESP của Anh, cách tiếp cận của New Zealand) là chìa khóa để đảm bảo tính công bằng trong các hệ thống linh hoạt. Việt Nam cần cân nhắc kỹ lưỡng giữa việc ban hành các tiêu chuẩn, danh mục VTVL dùng chung mang tính quốc gia và việc cho phép các Bộ, ngành, địa phương có sự linh hoạt nhất định trong việc xác định, mô tả và phân loại VTVL cụ thể, đồng thời phải xây dựng được phương pháp đánh giá giá trị công việc khách quan, tin cậy.

Bên cạnh đó, cần có chương trình đào tạo, bồi dưỡng quy mô lớn và bài bản cho đội ngũ cán bộ làm công tác tổ chức, nhân sự và các cấp quản lý, lãnh đạo về các kỹ năng cần thiết như: phân tích công việc, xây dựng bản mô tả công việc, đánh giá giá trị công việc, phương pháp tuyển dụng dựa trên năng lực, kỹ năng đánh giá hiệu quả công việc, quản lý hệ thống lương mới. Đặc biệt chú trọng nâng cao năng lực số cho công chức các cấp.

Thứ ba, tuyển dụng dựa trên năng lực, đảm bảo minh bạch, công bằng và hiệu quả

Nguyên tắc thực tài là phổ quát, nhưng cơ chế đảm bảo lại đa dạng. Có

Nghiên cứu - Trao đổi

thể là một Ủy ban độc lập giám sát (Anh), một cơ quan Trung ương đặt tiêu chuẩn (Hoa Kỳ) hoặc trách nhiệm của cơ quan trong khuôn khổ hướng dẫn chung (Úc). Điều quan trọng là phải có quy trình minh bạch, tiêu chí rõ ràng gắn với yêu cầu của VTVL. Việt Nam cần củng cố các cơ chế tuyển dụng cạnh tranh, công khai, minh bạch, đảm bảo lựa chọn được người thực sự có năng lực phù hợp với VTVL, hạn chế tối đa các yếu tố ngoài chuyên môn.

Thứ tư, chế độ tiền lương phải gắn kết với kết quả làm việc

Việc liên kết lương với VTVL là cốt lõi của cải cách theo Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy có nhiều mô hình (bậc trong ngạch như Hoa Kỳ, thang lương rộng như Anh, Úc). Thách thức nằm ở việc thiết kế cơ chế tăng lương (theo thời gian hay hiệu quả), quản lý các khoản phụ cấp và xử lý chênh lệch lương giữa các đơn vị trong hệ thống phân cấp hoặc ủy quyền. Việc áp dụng trả lương theo hiệu quả cần có tiêu chí rõ ràng, quy trình đánh giá công bằng và hệ thống kiểm soát, chuẩn hóa chặt chẽ để tránh tùy tiện. Việt Nam cần xây dựng bảng lương mới theo VTVL đảm bảo tương quan hợp lý giữa các loại công việc, có tính cạnh tranh và tạo động lực làm việc.

Xây dựng hệ thống danh mục, bản mô tả và khung năng lực VTVL thống nhất trên toàn quốc làm cơ sở, nhưng cho phép sự linh hoạt nhất định để các cơ quan, đơn vị cụ thể hóa cho phù hợp. Áp dụng phương pháp đánh giá giá trị công việc khoa học, khách quan (có thể tham khảo JEGS của

Anh hoặc cách tiếp cận của New Zealand) để làm căn cứ xếp lương. Hệ thống lương mới cần đảm bảo tính minh bạch, công bằng, khắc phục bất cập của hệ thống cũ, có tính đến yếu tố thị trường và hiệu quả công việc.

Thứ năm, xây dựng hệ thống đánh giá kết quả làm việc đảm bảo thực chất

Một hệ thống quản lý kết quả công việc được cho là hiệu quả khi xác định rõ kỳ vọng (mục tiêu, hành vi), có cơ chế theo dõi, phản hồi thường xuyên và sử dụng kết quả đánh giá một cách thực chất cho các quyết định về đào tạo, đãi ngộ, quy hoạch và xử lý các trường hợp yếu kém. Việc chỉ tập trung vào đánh giá cuối kỳ là không đủ. Cần có quy trình công bằng, minh bạch để xử lý các trường hợp không hoàn thành nhiệm vụ. Hệ thống của Việt Nam cần hướng tới mục tiêu kép: vừa nâng cao trách nhiệm giải trình, vừa thúc đẩy sự phát triển năng lực của đội ngũ công chức, viên chức, đặc biệt là năng lực số còn hạn chế.

Thứ sáu, tăng cường giám sát, đánh giá và điều chỉnh

Thiết lập cơ chế theo dõi, giám sát và đánh giá độc lập, thường xuyên việc triển khai đề án VTVL và cải cách tiền lương. Sử dụng dữ liệu và phản hồi từ thực tiễn để kịp thời phát hiện các vấn đề, bất cập và có những điều chỉnh chính sách, quy trình phù hợp. Ngoài ra, cần xây dựng và thực hiện chiến lược truyền thông bài bản, sâu rộng đến từng công chức, viên chức và người dân về mục tiêu, ý nghĩa, nội dung và lộ trình của cải cách. Giải đáp thắc mắc, xử lý các vấn đề tư tưởng, tạo sự đồng thuận và ủng hộ trong toàn xã hội đối với quá

Nghiên cứu - Trao đổi

trình cải cách quan trọng này./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Job Evaluation - GOV.UK, accessed May 8, 2025, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7e203c40f0b62302689576/JEGSGoodPracticeGuide240513Issue1.doc>.

2. Civil Service Reform Act of 1978 | U.S. Equal Employment ..., accessed May 8, 2025, <https://www.eeoc.gov/history/civil-service-reform-act-1978>.

Delegations under the Public Service Act 1999 and subordinate leg-

islation, accessed May 8, 2025, <https://www.apsc.gov.au/working-aps/information-aps-employment/aps-framework/delegations-under-public-service-act>.

3. Human resources policy at the FDFA – various articles by CH Media, accessed May 8, 2025, <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2021/01/personalpolitik-eda.html>.

4. Back to basics for public service - Beehive.govt.nz, accessed May 8, 2025 <https://www.beehive.govt.nz/release/back-basics-public-service>

BÌNH ĐẲNG GIỚI Ở VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI: THỰC TRẠNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CÁC MỤC TIÊU QUỐC GIA VỀ BÌNH ĐẲNG GIỚI GIAI ĐOẠN 2021-2030

*ThS. Phạm Minh Thu¹
ThS. Đặng Đỗ Quyên^{2,3}
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động*

Tóm tắt:

Đảng và Nhà nước ta luôn dành sự quan tâm, ưu tiên triển khai các chính sách nhằm “tiếp tục thu hẹp khoảng cách giới, tạo điều kiện, cơ hội cho phụ nữ và nam giới và tham gia, thụ hưởng bình đẳng trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, góp phần vào sự phát triển bền vững đất nước”. Đối với vùng dân tộc thiểu số và miền núi (DTTS & MN), nơi sinh sống của hơn 14% dân số cả nước với 53 dân tộc, công tác bình đẳng giới có ý nghĩa

đặc biệt quan trọng. Phụ nữ dân tộc thiểu số (DTTS) vừa là lực lượng lao động chủ chốt, vừa là chủ thể giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa, đồng thời cũng là nhóm đối tượng chịu nhiều thiệt thòi, dễ bị tổn thương nhất do tác động của nghèo đói, phong tục tập quán, bất khoảng cách phát triển và điều kiện địa lý tự nhiên. Công tác bình đẳng giới ở vùng DTTS&MN mặc dù đã đạt được nhiều kết quả tích cực nhưng cũng còn nhiều thách thức cần tiếp tục giải quyết.

1. Trưởng phòng Nghiên cứu chính sách người có công và bình đẳng giới.
2. Nghiên cứu viên phòng Nghiên cứu chính sách người có công và bình đẳng giới.
3. Lê Quỳnh Anh, trường THPT Chuyên Hà Nội-Amsterdam, hỗ trợ nghiên cứu: thu thập và tổng hợp thông tin, tài liệu, biên dịch phần Abstract sang tiếng Anh

Nghiên cứu - Trao đổi

Bài viết này nhằm tổng quan thực trạng bình đẳng giới ở vùng DTTS&MN qua rà soát các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới và đề xuất một số định hướng giải pháp nhằm thực hiện hiệu quả Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021–2030 tại vùng DTTS & MN.

***Từ khóa:** bình đẳng giới, dân tộc thiểu số và miền núi*

1. Tổng quan về vùng dân tộc thiểu số, miền núi và pháp luật, chính sách về bình đẳng giới ở vùng vùng dân tộc thiểu số và miền núi

Vùng DTTS&MN gồm 49,0% tổng số xã, thuộc 54/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, là nơi cư trú của 53 DTTS, với 14,12 triệu người, chiếm 14,7% dân số cả nước, trong đó phụ nữ chiếm 49,9% (Tổng cục Thống kê, 2020).

Trong những năm qua, Chính phủ đã dành nhiều quan tâm ưu tiên cho vùng DTTS&MN như Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào DTTS và miền núi (các giai đoạn 2001-2010, 2011-2020, 2021–2030), Đề án tổng thể phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào DTTS&MN giai đoạn 2021-2030, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững, Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới... Nhờ các chính sách hỗ trợ ngày càng toàn diện, đồng bào vùng DTTS&MN đã có nhiều cơ hội hơn trong việc tham gia vào các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội; được tiếp cận các dịch vụ giáo dục, chăm sóc y tế, có việc làm, nâng cao mức độ tự chủ về kinh tế, quyền kết hôn, sinh con và chăm sóc sức khỏe sinh sản. Tuy nhiên vùng DTTS&MN vẫn là

vùng khó khăn nhất với tỷ lệ hộ nghèo cao hơn nhiều lần so với bình quân chung cả nước (năm 2023 tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều cả nước là 2,93%, của hộ DTTS là 17,82%), nguy cơ tái nghèo cao, gặp rào cản về ngôn ngữ, khoảng cách địa lý, phong tục tập quán, hạn chế trong khả năng tiếp cận thông tin và các nguồn lực.

Việt Nam đã thiết lập một khung khổ pháp luật và chính sách toàn diện nhằm bảo đảm bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ, qua đó tạo điều kiện và cơ hội để mọi công dân, không phân biệt giới tính, dân tộc được tham gia và thụ hưởng bình đẳng trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Hệ thống pháp luật gồm nhiều văn bản quan trọng như Luật Bình đẳng giới, Bộ luật Lao động, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, Luật Đất đai, Luật Giáo dục, Luật Việc làm, Luật Bảo hiểm xã hội... Bên cạnh nền tảng pháp lý, Việt Nam đã ban hành và triển khai nhiều chính sách thể hiện rõ cam kết và quyết tâm chính trị trong việc cụ thể hóa các điều ước, cam kết quốc tế về thúc đẩy bình đẳng giới như Kế hoạch hành động Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2000, Chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2010, Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới các giai đoạn 2011–2020 và 2021–2030.

Bên cạnh các chủ trương, chính sách thúc đẩy bình đẳng giới trên phạm vi toàn quốc, Việt Nam ngày càng dành sự quan tâm đối với việc thực hiện bình đẳng giới tại vùng đồng bào DTTS&MN. Chương trình

Nghiên cứu - Trao đổi

mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào DTTS&MN giai đoạn 2021-2030 (Quyết định số 1719/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) cũng đã chú trọng đến việc thực hiện bình đẳng giới và giải quyết các vấn đề cấp thiết đối với phụ nữ và trẻ em trong vùng đồng bào DTTS&MN, thông qua thực hiện Dự án 8 “Thực hiện bình đẳng giới và giải quyết các vấn đề cấp bách cho phụ nữ và trẻ em”. Ngoài ra, Chính phủ cũng ban hành Đề án Hỗ trợ hoạt động bình đẳng giới vùng DTTS giai đoạn 2018-2025 (Quyết định số 1898/QĐ-TTg) nhằm tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức, vị thế và tạo điều kiện cho phụ nữ DTTS tham gia vào các hoạt động kinh tế - xã hội, Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thông trong đồng bào DTTS giai đoạn 2015-2025 (Quyết định số 498/QĐ-TTg) nhằm nâng cao nhận thức và thay đổi hành vi trong cộng đồng DTTS về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống...

Ngày 03/3/2021, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 28/NQ-CP phê duyệt Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030 trên cơ sở kế thừa những kết quả của giai đoạn 2011-2020. Chiến lược là văn kiện định hướng dài hạn nhằm cụ thể hóa các cam kết quốc tế và luật pháp quốc gia về bình đẳng giới, trong đó có các cam kết với Công ước Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW), các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) và Luật Bình đẳng giới. Chiến lược gồm 6 mục tiêu tập trung vào các lĩnh vực then chốt, 20 chỉ tiêu cụ thể đến năm 2025, 2030 và 6 nhóm nhiệm vụ, giải pháp trọng

tâm.

2. Thực trạng bình đẳng giới ở vùng DTTS&MN qua rà soát các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới

Phần này tập trung phân tích thực trạng bình đẳng giới ở vùng DTTS&MN thông qua việc rà soát các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030 (sau đây gọi tắt là Chiến lược). Bài viết chủ yếu sử dụng thông tin từ Báo cáo việc thực hiện pháp luật về bình đẳng giới và mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới năm 2024 của Bộ LĐTB&XH (nay là Bộ Nội vụ). Tuy nhiên, do hiện nay chưa có hệ thống dữ liệu cập nhật, đầy đủ và phân tách theo giới riêng cho vùng DTTS&MN, bài viết chỉ phân tích thực trạng dựa trên kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2019 do Tổng cục Thống kê thực hiện. Mặc dù Chiến lược không đặt ra mục tiêu phải đạt được các chỉ tiêu cho vùng DTTS&MN hay từng địa phương, tuy nhiên việc phân tích và chỉ ra khoảng cách giữa vùng DTTS&MN với mặt bằng chung cả nước cũng gợi mở nhiều hàm ý chính sách đối với công tác bình đẳng giới và thực hiện Chiến lược ở vùng DTTS&MN.

2.1. Trong lĩnh vực chính trị

Theo Bộ Nội vụ (năm 2025), mục tiêu của Chiến lược trong lĩnh vực chính trị đã đạt một phần kết quả và tiệm cận mục tiêu đến năm 2025: tỷ lệ lãnh đạo chủ chốt là nữ trong các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đạt 59% (sau sắp xếp, tinh gọn bộ máy từ ngày 01/3/2025); trong các cơ quan thuộc Chính phủ là 12,5%; tại chính quyền địa phương

Nghiên cứu - Trao đổi

cấp tỉnh đạt 76% (vượt chỉ tiêu đề ra đến năm 2025 đạt 60%), cấp huyện là 44,69%; cấp xã là 47,54%.

Đến nay chưa có thông tin, số liệu về thực hiện mục tiêu này ở vùng DTTS&MN và cán bộ nữ DTTS. Năm 2019, cán bộ nữ DTTS chỉ chiếm 6,0% trong cơ quan Đảng (nam DTTS là 36,1%); 7,3% trong Hội đồng nhân dân (nam DTTS là 39,0%); 11,4% trong cơ quan hành chính (giảm mạnh so với 23,8% năm 2015 và chỉ bằng gần $\frac{1}{2}$ so với tỷ lệ 29,5% ở nam DTTS) tuy nhiên chủ yếu ở vị trí hỗ trợ, hành chính như văn thư, kế toán, tài vụ; chiếm 15,5% trong các tổ chức chính trị-xã hội (riêng hội phụ nữ có 100% cán bộ là nữ) (Tổng cục Thống kê, 2020). Với khoảng cách còn lớn so với nam giới DTTS, với dân tộc Kinh và cả nước thì việc đạt được mục tiêu bình đẳng giới trong lĩnh vực chính trị theo chỉ tiêu Chiến lược đề ra ở vùng DTTS&MN còn rất thách thức.

2.2. Trong lĩnh vực kinh tế, lao động

Theo Bộ LĐ-TB&XH (2024), trên phạm vi toàn quốc tỷ lệ lao động nữ làm công hưởng lương đạt 50,09% vào năm 2024, hoàn thành mục tiêu đề ra cho năm 2025 (50%). Tỷ trọng lao động nữ làm việc trong khu vực nông nghiệp đã giảm xuống còn 25,5%, không chỉ đạt mà còn vượt mục tiêu của Chiến lược và tiến gần đến mục tiêu cho năm 2030. Bên cạnh đó, tỷ lệ nữ giám đốc hoặc chủ doanh nghiệp, hợp tác xã đạt 28,2% (thống kê năm 2020), vượt chỉ tiêu 27% đề ra cho năm 2025.

Ở vùng DTTS&MN, lao động nữ DTTS hiện đang đối mặt với nhiều

bất lợi, là một trong những nhóm yếu thế nhất trên thị trường lao động. Họ có xu hướng tham gia lao động từ rất sớm, với cơ cấu việc làm phản ánh sự thiệt thòi “kép” do chịu tác động đồng thời của yếu tố dân tộc và giới tính. Tỷ lệ lao động nữ DTTS làm công hưởng lương chỉ đạt 21,1% – thấp hơn gần 7 điểm % so với nam giới cùng nhóm và chỉ bằng một nửa so với trung bình của phụ nữ cả nước. Tỷ lệ lao động nữ DTTS làm việc trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp chiếm 76,4%, cao hơn gần 6 điểm % so với lao động nam và gấp đôi lao động nữ cả nước. Bên cạnh đó, chỉ có 0,3% phụ nữ DTTS làm chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh – chưa bằng một nửa so với nam DTTS và bằng $\frac{1}{5}$ so với nữ cả nước (Tổng cục Thống kê, 2020). Những con số này cho thấy thách thức rất lớn trong việc thực hiện Chiến lược ở vùng DTTS&MN.

2.3. Trong lĩnh vực đời sống gia đình và phòng ngừa, ứng phó với bạo lực trên cơ sở giới

Năm 2024, trên phạm vi cả nước số giờ trung bình làm công việc nội trợ và chăm sóc trong gia đình không được trả công của phụ nữ bằng 1,8 lần so với nam giới, gần đạt mục tiêu giảm còn 1,7 lần vào năm 2025 (Bộ Nội vụ, 2025). Mặc dù không có thông tin về việc thực hiện chỉ tiêu này ở vùng DTTS&MN, tuy nhiên do định kiến và khuôn mẫu giới trong phân công công việc gia đình ở DTTS còn rất nặng nề, phụ nữ và trẻ em gái DTTS chịu trách nhiệm chính trong công việc nội trợ và chăm sóc gia đình. Phụ nữ DTTS dành trung bình 8 giờ/ngày cho công việc chăm sóc không lương, gần gấp đôi nam

Nghiên cứu - Trao đổi

giới (Bộ LĐTB&XH, Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số Liên hợp quốc tại Việt Nam, 2020). Phụ nữ và trẻ em gái DTTS đang gánh vác phần lớn công việc lấy nước sinh hoạt trong hộ gia đình, với 74% phụ nữ và 5% trẻ em gái DTTS thường xuyên thực hiện công việc này - cao hơn đáng kể so với tỷ lệ tương ứng của cả nước là 65% và 2%. Ngoài ra, 20% hộ DTTS phải mất hơn 30 phút để lấy nước sinh hoạt, trong khi tỷ lệ này ở phạm vi cả nước chỉ ở mức gần 4%, phản ánh sự bất bình đẳng rõ rệt trong tiếp cận nguồn nước sạch và gánh nặng lao động không được trả công đặt lên vai phụ nữ DTTS (UN Women, 2021). Có đến 52,0% phụ nữ DTTS là lao động gia đình không hưởng lương, cao gấp đôi nam giới DTTS và hơn 2,5 lần so với lao động nữ cả nước.

Các chỉ tiêu về dịch vụ trợ giúp người bị bạo lực gia đình, bạo lực trên cơ sở giới, nạn nhân bị mua bán trở về đều đạt và vượt các chỉ tiêu đề ra đến năm 2025. Năm 2024, có 2.486 lượt nạn nhân trên tổng số 2.256 nạn nhân bị bạo lực gia đình, bạo lực trên cơ sở giới nhận được một trong các dịch vụ cơ bản, đạt tỷ lệ 100%, vượt chỉ tiêu đề ra tại Chiến lược là đạt 80% vào năm 2025. Tỷ lệ người gây bạo lực gia đình, bạo lực trên cơ sở giới được phát hiện ở mức chưa bị truy cứu trách nhiệm hình sự được tư vấn, tham vấn đạt 81,4% (năm 2023 là 92%). Như vậy việc thực hiện chỉ tiêu này đến năm 2024 đã vượt mục tiêu Chiến lược đề ra đến năm 2025 (Bộ LĐTB&XH, 2024).

Năm 2024, cả nước tiếp tục duy trì

và đạt chỉ tiêu 100% số nạn nhân bị mua bán trở về được phát hiện có nhu cầu hỗ trợ được hưởng các dịch vụ hỗ trợ và tái hòa nhập cộng đồng (207 người có nhu cầu trong tổng số 255 người là nạn nhân bị mua bán được tiếp nhận). 100% cơ sở trợ giúp xã hội công lập đều triển khai nhiệm vụ trợ giúp cho đối tượng cần bảo vệ khẩn cấp, trong đó có nạn nhân của bạo lực gia đình, bạo lực trên cơ sở giới. Như vậy việc thực hiện chỉ tiêu này đã vượt mục tiêu Chiến lược đến năm 2025.

Tình hình tảo hôn và kết hôn cận huyết thống mặc dù đã được cải thiện đáng kể nhưng vẫn là vấn đề nhức nhối ở một số dân tộc và để lại hậu quả nặng nề, làm suy giảm nghiêm trọng đến sức khỏe bà mẹ và trẻ em, chất lượng dân số, đời sống hạnh phúc gia đình và là nguyên nhân dẫn đến tình trạng nghèo đói trong đồng bào DTTS. Tỷ lệ tảo hôn trong cộng đồng DTTS là 21,9% (năm 2018) và vẫn còn ở mức cao trong nhóm phụ nữ DTTS (23,5%). Đặc biệt, tình trạng này vẫn phổ biến tại các khu vực có đông đồng bào DTTS sinh sống như Tây Nguyên và Trung du, miền núi phía Bắc (27,5% và 24,6%). Dân tộc Mông có tỷ lệ cao nhất: 48% nữ giới kết hôn trước 18 tuổi. Tỷ lệ kết hôn cận huyết thống ở DTTS là 5,6% năm 2018 (năm 2014 là 6,5%); tình trạng này còn cao và có xu hướng tăng ở một số dân tộc như: La Chí, Bru Vân Kiều, Lô Lô, Gia Rai La Ha (UN Women, 2021).

2.4. Trong lĩnh vực y tế và chăm sóc sức khỏe

Các chính sách phát triển vùng DTTS và miền núi thời gian qua đã

Nghiên cứu - Trao đổi

góp phần tăng cơ hội tiếp cận dịch vụ y tế, tăng tuổi thọ, cải thiện tình trạng sức khỏe và chăm sóc sức khỏe sinh sản cho đồng bào DTTS. Tuổi thọ trung bình năm 2019 là 70,7 tuổi (nam: 68,0 tuổi; nữ: 73,7 tuổi), tăng +0,8 tuổi so với năm 2015 và tiến khá gần tới mức chung của cả nước (73,6 tuổi). Tỷ lệ người DTTS tham gia BHYT đạt 93,4%; tỷ lệ phụ nữ mang thai được thăm khám định kỳ ít nhất 4 lần đạt 89,5%; có 98,6% phụ nữ sinh con tại cơ sở y tế hoặc có sự hỗ trợ của nhân viên y tế (Bộ Dân tộc và Tôn giáo, 2025).

Năm 2024, tỷ số giới tính khi sinh năm 2024 cả nước là 111,4 trẻ trai/100 trẻ gái sinh ra sống, dự kiến đạt mục tiêu Chiến lược đề ra vào năm 2025 (111 bé trai/100 bé gái).

Về chỉ tiêu tỷ lệ tử vong bà mẹ liên quan đến thai sản, số liệu cả nước năm 2024 là 43/100.000, tiệm cận so với chỉ tiêu đến năm 2025 là 42/100.000, đến năm 2030 xuống dưới 42/100.000. Tuy nhiên, vùng DTTS&MN còn khoảng cách khá xa so với cả nước: năm 2019, vẫn cao gấp 3 lần so với cả nước; một số dân tộc cao gấp bốn lần so với phụ nữ Kinh.

Phụ nữ DTTS có xu hướng kết hôn sớm, sinh con sớm và sinh nhiều con. Năm 2019, tổng tỷ suất sinh (TFR) của phụ nữ là 2,35 con/phụ nữ, mặc dù đã giảm so với năm 2015 nhưng vẫn cao hơn cả nước (2,09 con/phụ nữ). Tỷ suất sinh ở phụ nữ DTTS vị thành niên (từ 15-19 tuổi) rất cao: 89 con/1000 phụ nữ (cả nước là 35 con/1000 phụ nữ). Đến năm 2024 từ kết quả Điều tra dân số giữa kỳ của Tổng cục thống kê, tỷ lệ này ở cả

nước là 30%, đã có xu hướng giảm so với năm 2019 nhưng chưa đạt được chỉ tiêu Chiến lược đề ra đến năm 2025 giảm xuống dưới 18%. Không tìm thấy số liệu ở phụ nữ DTTS, tuy nhiên tỷ suất sinh ở tuổi vị thành niên ở nông thôn cao gấp 2 lần thành thị, vùng Trung du miền núi phía Bắc và Tây Nguyên – những nơi tập trung đông DTTS sinh sống.

Còn khoảng cách rất lớn về việc chăm sóc sức khỏe giữa các DTTS. Một số dân tộc có mức sinh rất cao và gia tăng như Mảng, Chứt, Cơ Lao, La Hủ, Mông... Tỷ lệ sinh con tại nhà không có cán bộ chuyên môn đỡ còn rất cao như Mảng (50,6%), Mông (38,8%), Cống (37,0%), La Hủ (36,5%). Hình thức sinh này tiềm ẩn rất nhiều nguy cơ dẫn đến các tai biến khó lường như chết mẹ sau sinh, chết trẻ em dưới 1 tuổi hoặc ảnh hưởng đến sức khỏe của phụ nữ và trẻ sơ sinh... Sự chênh lệch trong chăm sóc sức khỏe giữa phụ nữ DTTS và dân tộc Kinh/Hoa chủ yếu do hạn chế của hệ thống y tế cơ sở, rào cản ngôn ngữ, phong tục tập quán, điều kiện kinh tế và khoảng cách địa lý. Thiếu hụt dịch vụ y tế và dinh dưỡng làm gia tăng nguy cơ về sức khỏe cho phụ nữ DTTS và trẻ sơ sinh, đặc biệt ở nhóm phụ nữ nghèo và các dân tộc rất ít người.

Giai đoạn 2021-2025, Dự án 8 về “Thực hiện bình đẳng giới và giải quyết các vấn đề cấp bách cho phụ nữ và trẻ em” thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào DTTS&MN giai đoạn 2021-2030 đã hỗ trợ hơn 7.000 phụ nữ tại 10 tỉnh có tỷ lệ sinh con tại nhà cao được thụ hưởng chế độ từ 4 gói

Nghiên cứu - Trao đổi

hỗ trợ phụ nữ DTTS sinh đẻ an toàn và chăm sóc sức khỏe trẻ em, được hỗ trợ đi lại cho bà mẹ và 1 người nhà chăm sóc khi đến khám thai tại cơ sở y tế đủ 4 lần trong suốt thai kỳ, gói vật tư chăm sóc khi sinh trong trường hợp sinh từ 2 con trở lên trong 1 lần sinh, với mức thêm 300.000 đồng/trẻ.

2.5. Trong lĩnh vực giáo dục – đào tạo

Nhờ các chính sách, chương trình ưu tiên đầu tư phát triển vùng DTTS&MN thời gian qua, cơ hội tiếp cận giáo dục cho trẻ em DTTS, nhất là phụ nữ và trẻ em gái đã được cải thiện đáng kể. Hầu hết các xã vùng DTTS&MN đã có trường mầm non; 100% có trường tiểu học, THCS. Cả nước có 1.097 trường phổ thông dân tộc bán trú; 314 trường phổ thông dân tộc nội trú; 05 trường đào tạo dự bị đại học dân tộc. Có 85,4% trẻ em DTTS (84,3% trẻ em trai và 86,6% trẻ em gái) đi học đúng tuổi, tăng 15,2 điểm % so với năm 2015 (Tổng cục Thống kê, 2020). Đến hết năm 2024, tỷ lệ học sinh DTTS học mẫu giáo 5 tuổi đến trường đạt 98,5%; tỷ lệ học sinh DTTS trong độ tuổi tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông đến trường đạt lần lượt 99,1%-96,4% và 76,2%; 93,4% người DTTS từ 15 tuổi trở lên đọc thông, viết thạo tiếng phổ thông (Bộ Dân tộc và Tôn giáo, 2025).

Thực hiện Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành và triển khai Đề án “Đưa việc giảng dạy nội dung về giới, BDG vào chương trình đào tạo giáo viên trình độ cao đẳng ngành Giáo dục Mầm non và trình độ đại học giai đoạn

2024-2030”. Mục tiêu đến năm 2025 là đưa nội dung về giới và bình đẳng giới vào chương trình giáo dục quốc dân, đồng thời giảng dạy chính thức tại các cơ sở đào tạo sư phạm. Theo báo cáo, 98,6 trẻ em trai và trẻ em gái DTTS hoàn thành giáo dục tiểu học ; 91,7% hoàn thành trung học cơ sở (năm học 2023-2024). Như vậy chỉ tiêu này vượt chỉ tiêu đề ra đến năm 2025 và đạt chỉ tiêu đến năm 2030 (Bộ LĐTB&XH, 2024).

Năm 2024, tỷ lệ nữ học viên, học sinh, sinh viên được tuyển mới thuộc hệ thống giáo dục nghề nghiệp là 34%, đạt chỉ tiêu trên 30% vào năm 2025. Tỷ lệ nữ thạc sĩ trong tổng số người có trình độ thạc sĩ là 45,2%, chưa đạt chỉ tiêu không dưới 50% vào năm 2025.

Tuy nhiên vẫn còn khoảng cách giới trong tiếp cận giáo dục đào tạo vùng DTTS&MN và với cả nước. Năm 2019, tỷ lệ biết đọc, biết viết và hiểu được một câu đơn giản bằng một loại ngôn ngữ bất kỳ nào của phụ nữ DTTS thấp hơn so với nam giới DTTS (75,9% so với 87,5%). Tỷ lệ biết đọc, biết viết chữ phổ thông của phụ nữ và trẻ em gái DTTS ít hơn đáng kể so với nam giới DTTS (tương ứng là 75,1%-86,7%). Ở các nhóm tuổi càng cao thì khoảng cách giới càng lớn (UNWomen, 2021).

Những thách thức về khoảng cách giới trong tiếp cận giáo dục đào tạo ở vùng DTTS&MN đặt ra yêu cầu cần tiếp tục lồng ghép giới trong chính sách giáo dục, tăng cường hỗ trợ phụ nữ và trẻ em gái DTTS nhằm thu hẹp bất bình đẳng và thúc đẩy cơ hội học tập bình đẳng.

Nghiên cứu - Trao đổi

2.6. Trong lĩnh vực thông tin, truyền thông

Năm 2024, có khoảng 64,83% dân số được tiếp cận kiến thức cơ bản về bình đẳng giới, vượt so với chỉ tiêu Chiến lược đề ra đến năm 2025 là 60%. Theo báo cáo, 98,2% tổ chức Đảng, chính quyền, cơ quan hành chính, ban, ngành, đoàn thể các cấp được phổ biến, cập nhật thông tin về bình đẳng giới và cam kết thực hiện bình đẳng giới, tiệm cận với mục tiêu 100% vào năm 2025. Duy trì đạt 100% đài phát thanh và đài truyền hình địa phương đã có chuyên mục, chuyên trang về bình đẳng giới dưới nhiều hình thức phong phú, đa dạng, được phát sóng định kỳ. Khoảng 95% các xã phường, thị trấn mỗi quý có ít nhất 04 tin, bài về bình đẳng giới trên hệ thống thông tin cơ sở, xấp xỉ chỉ tiêu là 100% vào năm 2025.

Mặc dù khả năng tiếp cận công nghệ thông tin của hộ gia đình DTTS đã được cải thiện rõ rệt nhờ đầu tư hạ tầng và phổ cập thiết bị cá nhân, nhưng vẫn tồn tại khoảng cách đáng kể giữa các vùng, các dân tộc trong việc tiếp cận thông tin phục vụ đời sống và sản xuất. Năm 2019, 92,5% hộ DTTS có sử dụng điện thoại, 10,3% sử dụng máy vi tính, 61,3% sử dụng internet. Tây Nguyên, Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung là những vùng có tỷ lệ hộ gia đình DTTS có sử dụng điện thoại, máy vi tính, internet thấp nhất. Các dân tộc như XinhMun, Rơ Măm, La Hủ, Braau, Bana, Chứt... cũng có tỷ lệ tiếp cận thông tin thấp hơn nhiều so với các dân tộc còn lại (Tổng cục Thống kê, 2020).

3. Định hướng giải pháp thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình

đẳng giới ở vùng DTTS&MN

Việc thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới đã đạt được những tiến bộ rõ rệt, tạo cơ sở vững chắc để tổ chức sơ kết, đánh giá 05 năm kết quả thực hiện Chiến lược vào năm 2025. Nhìn chung, khoảng cách giới trong nhiều lĩnh vực tiếp tục được thu hẹp, kết quả thực hiện mục tiêu, chỉ tiêu năm sau đều có những tiến bộ so với năm trước. Đến năm 2024, có 13/20 chỉ tiêu đã đạt và vượt, 05 chỉ tiêu đạt 1 phần và tiệm cận, 05 chỉ tiêu đạt một phần và 3 chỉ tiêu vẫn còn khoảng cách với mục tiêu đề ra đến năm 2025. Những kết quả trên được cộng đồng quốc tế ghi nhận, đánh giá cao, chỉ số khoảng cách giới (GGI) của Việt Nam đạt 71,5%, xếp thứ 72 trong số 146 quốc gia tham gia xếp hạng (World Economic Forum, 2024).

Công tác bình đẳng giới ở vùng DTTS&MN thời gian qua cũng đạt nhiều kết quả đáng ghi nhận qua những thành tựu của Chiến lược giai đoạn 2011-2020. Tuy nhiên, những thách thức cố hữu về định kiến giới, phong tục tập quán, điều kiện kinh tế – xã hội, nhiều chính sách hỗ trợ chưa thực sự phù hợp với đặc thù từng dân tộc, vùng miền... là những nguyên nhân chính dẫn đến khoảng cách giới trong nội bộ các nhóm DTTS, cũng như giữa các nhóm này với dân tộc Kinh, vẫn tồn tại dai dẳng trên nhiều phương diện.

Để nâng cao hiệu quả thực hiện Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021–2030, đặc biệt tại vùng DTTS&MN, nơi vẫn tồn tại khoảng cách đáng kể so với mặt bằng chung cả nước, cần ưu tiên các giải pháp sau:

Nghiên cứu - Trao đổi



Tăng cường tuyên truyền, phổ biến thông tin, giáo dục và lồng ghép nội dung bình đẳng giới vào hoạt động cộng đồng và giáo dục tại vùng DTTS nhằm nâng cao nhận thức cho đồng bào vùng DTTS&MN về bình đẳng giới

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp luật, chính sách về thúc đẩy bình đẳng giới, chú trọng nhóm phụ nữ và trẻ em gái DTTS. Cần ban hành các chính sách đặc thù nhằm giảm rào cản và mở rộng cơ hội cho phụ nữ DTTS trên mọi lĩnh vực, từ giáo dục đào tạo, việc làm, tiếp cận nguồn lực đến chăm sóc sức khỏe và tham gia chính trị...

Thứ hai, tăng cường tuyên truyền, phổ biến thông tin, giáo dục và lồng ghép nội dung bình đẳng giới vào hoạt động cộng đồng và giáo dục tại vùng DTTS nhằm nâng cao nhận thức cho đồng bào vùng DTTS&MN về bình đẳng giới; đồng thời xóa bỏ định kiến giới và phong tục lạc hậu thông qua đa dạng hóa hình thức truyền thông và sự chỉ đạo sát sao của chính quyền các cấp.

Thứ ba, cần thống nhất và kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước, bố trí cán bộ chuyên trách làm công tác bình đẳng giới ở tất cả các cấp; chú trọng đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng

cao năng lực phù hợp với yêu cầu thực tiễn, nhất là tại vùng DTTS&MN. Bên cạnh đó, cần phát huy vai trò nòng cốt của cán bộ thôn, bản, người có uy tín trong cộng đồng DTTS trong công tác tuyên truyền, vận động và thực hiện bình đẳng giới tại cơ sở. Chính quyền các cấp cần tăng cường định hướng, động viên và tạo điều kiện để lực lượng này tích cực tham gia xóa bỏ định kiến giới, cổ vũ phụ nữ học tập, lao động, đóng góp vào sự phát triển chung của cộng đồng như nam giới.

Thứ tư, huy động nguồn lực hỗ trợ thúc đẩy bình đẳng giới cho phụ nữ vùng DTTS. Cần tích cực huy động các nguồn lực từ các địa phương, tổ chức trong và ngoài nước và chương trình quốc tế nhằm hỗ trợ thúc đẩy bình đẳng giới cho phụ nữ DTTS thông qua việc cung cấp dịch vụ y tế, đào tạo nâng cao năng lực, tạo việc làm, đầu tư hạ tầng thiết yếu và tổ chức các hoạt động văn hóa cộng đồng, góp phần mở rộng cơ hội học

Nghiên cứu - Trao đổi

tập, chăm sóc sức khỏe và tham gia xã hội cho phụ nữ vùng này.

Thứ năm, đẩy mạnh triển khai các nhiệm vụ, giải pháp nhằm thực hiện hiệu quả các chỉ tiêu, mục tiêu của Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021–2030, đặc biệt ưu tiên tại vùng DTTS&MN, nơi còn tồn tại khoảng cách giới đáng kể và chênh lệch với cả nước. Cần thực hiện sơ kết, đánh giá giữa kỳ việc triển khai Chiến lược nhằm kịp thời nhận diện các vấn đề giới mới phát sinh, đề xuất các giải pháp khả thi để bảo đảm thực hiện đầy đủ các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới trên toàn quốc, đặc biệt là tại các vùng DTTS&MN. Tiếp tục thực hiện đồng bộ các chiến lược, chương trình, đề án về phát triển kinh tế-xã hội vùng DTTS&MN và bình đẳng giới, gắn với Mục tiêu số 5 của Chương trình phát triển bền vững (SDG).

Thứ sáu, xây dựng và lồng ghép cơ sở dữ liệu thống kê về giới của quốc gia trong cơ sở dữ liệu thống kê quốc gia. Cần tăng cường hợp tác giữa các cơ quan, tổ chức trong việc cung cấp, chia sẻ và khai thác dữ liệu thống kê giới; đồng thời đẩy mạnh tổ chức các cuộc khảo sát, nghiên cứu nhằm bổ sung số liệu phục vụ cho công tác thống kê, theo dõi, đánh giá và báo cáo tình hình thực hiện bình đẳng giới. Đặc biệt, cần chú trọng thu thập và phân tích số liệu thống kê giới trong lĩnh vực công tác dân tộc, nhằm phục vụ hiệu quả cho công tác chỉ đạo, điều hành và hoạch định chính sách phát triển kinh tế – xã hội tại vùng DTTS&MN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Dân tộc và Tôn giáo, 2025, Tình hình thực hiện Chương trình MTQG phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS&MN.
2. Bộ LĐTB&XH, Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số Liên hợp quốc tại Việt Nam, 2020, Báo cáo Điều tra quốc gia về Bảo lực đối với Phụ nữ ở Việt Nam năm 2019 – Hành trình để thay đổi.
3. Bộ LĐTB&XH, 2024, Báo cáo việc thực hiện pháp luật về bình đẳng giới, mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới năm 2024.
4. Bộ Nội vụ, 2025, Tổng quan Kết quả thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021–2025 và những vấn đề cần quan tâm.
5. Hoàng Thị Kim Oanh, Vũ Thị Thanh Xuân, 2023, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Thực hiện bình đẳng giới ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số vì mục tiêu phát triển bền vững ở nước ta hiện nay.
6. https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/827423/thuc-hien-binh-dang-gioi-o-vung-dong-bao-dan-toc-thieu-so-vi-muc-tieu-phat-trien-ben-vung-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx
7. Tổng cục Thống kê, 2018, Số liệu Điều tra Mức sống hộ gia đình năm 2014, 2018.
8. Tổng cục Thống kê, 2020, Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2019.
9. World Economic Forum, 2024, Global Gender Gap 2024- Insight Report.
10. UN Women, 2021, Số liệu về phụ nữ và nam giới các dân tộc ở Việt Nam giai đoạn 2015-2019.

VAI TRÒ CỦA XÃ HỘI TRONG THỰC HIỆN CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

*TS. Hà Quang Trường- Nguyên Trưởng phòng
ThS. Lê Thị Kim Liên- Nghiên cứu viên chính
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động*

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thực hiện các Nghị quyết quan trọng của Trung ương giúp Việt Nam bước vào kỷ nguyên mới, việc nâng cao chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công là một yêu cầu cấp thiết, đóng vai trò trung tâm trong công cuộc cải cách hành chính, góp phần thúc đẩy quá trình phát triển đất nước theo định hướng phát triển của Đảng. Theo truyền thống, nhà nước luôn được xem là chủ thể duy nhất cung ứng các dịch vụ hành chính công. Tuy nhiên, với sự phát triển của xã hội, việc huy động các nguồn lực xã hội tham gia vào quá trình này đã trở thành một xu thế tất yếu, không chỉ giảm tải gánh nặng cho bộ máy nhà nước mà còn nâng cao chất lượng dịch vụ, thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh và hiệu quả phục vụ người dân và doanh nghiệp. Thực tiễn triển khai tại Việt Nam cho thấy việc các chủ thể là các tổ chức xã hội – nghề nghiệp, các doanh nghiệp khi tham gia hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công, từ vấn đề lý luận - pháp lý đến việc sử dụng nguồn lực, vấn đề về kinh nghiệm, năng lực quản lý v.v. cũng như sự sẵn sàng còn một số vấn đề cần phải nghiên cứu và nhìn nhận một cách cụ thể.

1. Nội dung vai trò của xã hội trong thực hiện cung ứng dịch vụ hành chính công

Sự tham gia của xã hội trong cung ứng dịch vụ hành chính công được thể hiện ở nhiều cấp độ và hình thức khác nhau, tập trung vào bốn vai trò chính sau:

Một là, tham gia hoạch định chính sách, pháp luật. Xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc góp ý, phản biện, và đề xuất sáng kiến trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến dịch vụ hành chính công. Sự tham gia này giúp chính sách đi vào cuộc sống, phù hợp với thực tiễn và đảm bảo quyền lợi của người dân, doanh nghiệp.

Hai là, tham gia trực tiếp cung ứng toàn bộ dịch vụ hoặc tham gia một phần trong chu trình cung cấp dịch vụ hành chính công. Nhà nước có thể chuyển giao hoặc ủy quyền cho một số tổ chức xã hội, doanh nghiệp thực hiện một số dịch vụ hành chính công cụ thể hoặc một phần trong chu trình cung cấp dịch vụ hành chính công. Ví dụ điển hình là hoạt động công chứng, cấp chứng nhận giấy xuất xứ hàng hóa, đăng kiểm xe cơ giới, giấy phép hành nghề, hay dịch vụ bưu chính công ích trong việc tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính v.v.

Nghiên cứu - Trao đổi

Ba là, tham gia giám sát và đánh giá. Đây là một vai trò cực kỳ quan trọng. Người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội là những “khách hàng” trực tiếp của dịch vụ hành chính công. Do đó, họ có khả năng giám sát tốt nhất thái độ phục vụ của công chức, chất lượng và tính minh bạch của dịch vụ. Các cuộc khảo sát mức độ hài lòng (SIPAS Index) là một công cụ hữu hiệu để thực hiện vai trò này.

Bốn là, hỗ trợ và tạo nguồn lực. Xã hội đóng góp nguồn lực về tài chính, công nghệ, và nhân lực để cải thiện cơ sở vật chất và hiện đại hóa quy trình cung ứng dịch vụ, giúp giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

2. Chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc chuyển giao cho xã hội cung ứng các dịch vụ hành chính công

Chính sách xã hội hóa dịch vụ công nói chung và dịch vụ hành chính công nói riêng là một chủ trương nhất quán và được cụ thể hóa trong hệ thống văn bản của Đảng và Nhà nước.

Nền tảng chính trị cho chủ trương này được xây dựng dựa trên nhiều Kết luận của Bộ Chính trị, Ban Bí thư qua nhiều nhiệm kỳ. Thông báo Kết luận số 158-TB/TW của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện Kết luận số 102-KL/TW của Bộ Chính trị khóa XI về hội quần chúng trong tình hình mới đã nhấn mạnh vai trò quan trọng của các hội quần chúng (tổ chức xã hội) trong đời sống xã hội, tạo cơ sở để hoàn thiện cơ chế cho các hội này tham gia vào hoạt động cung ứng dịch vụ công. Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị về tiếp

tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” tiếp tục định hướng tinh gọn bộ máy, trong đó đề ra giải pháp cốt lõi là “kiên quyết chuyển cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm những nhiệm vụ và dịch vụ hành chính công mà Nhà nước không nhất thiết phải thực hiện”.

Quyết định số 118-QĐ/TW ngày 22/8/2023 của Ban Bí thư ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của hội quần chúng do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ ở Trung ương đã chính thức cho phép các hội quần chúng có quyền “được giao thực hiện một số hoạt động chuyên môn, dịch vụ công phù hợp với lĩnh vực hoạt động của hội theo quy định”. Quy định này thể hiện chủ trương xã hội hóa dịch vụ công, cho phép các hội tham gia thực hiện các hoạt động chuyên môn và cung ứng dịch vụ công phù hợp.

Chủ trương của Đảng được thể chế hóa bằng một hệ thống pháp luật toàn diện, từ Hiến pháp đến các luật, nghị định chuyên ngành. Hiến pháp năm 2013 là cơ sở pháp lý cao nhất, với các quy định về việc Nhà nước bảo đảm quyền con người, quyền công dân, trong đó bao gồm quyền tiếp cận các dịch vụ hành chính công. Tuy nhiên, không có nhiều văn bản quy định rõ việc chuyển giao những nhiệm vụ mà Nhà nước cho xã hội. Khung pháp lý chung là các luật chuyên ngành và một số nghị định như:

- Nghị định số 31/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 của Chính phủ quy

Nghiên cứu - Trao đổi

định chi tiết Luật Quản lý ngoại thương về xuất xứ hàng hóa, trong đó quy định Bộ Công Thương trực tiếp cấp hoặc ủy quyền cho Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (nay là Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam) và các tổ chức khác thực hiện việc cấp Giấy chứng nhận xuất xứ hàng hóa xuất khẩu.

- Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên là một trong những văn bản pháp lý quan trọng, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước thực hiện việc chuyển giao dịch vụ công cho các đơn vị ngoài công lập thông qua các hình thức đặt hàng, đấu thầu. Đồng thời, là hành lang pháp lý để các cơ quan nhà nước có thể giao các dịch vụ hành chính công mang tính kỹ thuật, chuyên môn, không nhất thiết phải do cơ quan hành chính trực tiếp thực hiện, cho các tổ chức có năng lực.

- Nghị định số 42/2022/NĐ-CP ngày 24/6/2022 của Chính phủ quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến của cơ quan nhà nước trên môi trường mạng; qua đó thúc đẩy số hóa dịch vụ công, dịch vụ hành chính công và cho phép các tổ chức xã hội, doanh nghiệp tham gia phát triển nền tảng, cổng thông tin hoặc cung cấp dịch vụ hỗ trợ trực tuyến.

- Nghị định số 42/2022/NĐ-CP ngày 24/6/2022 của Chính phủ quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến của cơ quan

nhà nước trên môi trường mạng; qua đó thúc đẩy số hóa dịch vụ công, dịch vụ hành chính công và cho phép các tổ chức xã hội, doanh nghiệp tham gia phát triển nền tảng, cổng thông tin hoặc cung cấp dịch vụ hỗ trợ trực tuyến.

- Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (thay thế Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội). Tại khoản 7 Điều 23 Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định quyền của hội: “tham gia cung cấp dịch vụ công, tổ chức dạy nghề, truyền nghề theo quy định của pháp luật”. Quy định này đã tạo điều kiện cho các hội tham gia sâu hơn vào lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, dịch vụ hành chính công.

Chính phủ cũng khẳng định quyết tâm thông qua việc ban hành các Nghị quyết như: Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 nhấn mạnh việc “chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận”. Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 tiếp tục đặt ra nhiệm vụ “Rà soát, xác định rõ nhiệm vụ của các cơ quan hành chính phải thực hiện, những công việc cần phân cấp cho địa phương, cấp dưới thực hiện; công việc cần chuyển giao cho doanh

Nghiên cứu - Trao đổi

ng nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm; trên cơ sở đó thiết kế, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính phù hợp ở Trung ương và địa phương” v.v.

2.4. Khái quát một số kết quả đạt được trong việc chuyển giao một số dịch vụ hành chính công cho xã hội

Chuyển giao dịch vụ hành chính công cho các tổ chức xã hội, bao gồm các hội, các doanh nghiệp là một định hướng quan trọng trong công cuộc đổi mới nền hành chính tại Việt Nam. Quá trình này đã mang lại những kết quả đáng ghi nhận trên một số lĩnh vực. Cụ thể:

- Trong lĩnh vực tư pháp, kể từ khi Luật Công chứng năm 2014 có hiệu lực, các văn phòng công chứng tư nhân đã được thành lập và phát triển mạnh mẽ. Đến năm 2023, cả nước đã có hơn 600 tổ chức hành nghề công chứng tư nhân, tập trung chủ yếu ở các thành phố lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào các hoạt động như công chứng hợp đồng nhà đất, di chúc, ủy quyền và chứng thực sao y giấy tờ đã giúp giảm tải đáng kể cho các phòng công chứng nhà nước, UBND cấp xã, đồng thời tăng tính thuận tiện và rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ cho người dân xuống còn 1-2 ngày.

Mô hình văn phòng thừa phát lại được thí điểm từ năm 2010 và đã mở rộng ra nhiều địa phương. Các văn phòng này thực hiện các nhiệm vụ như tổng đạt văn bản, lập vi bằng và thi hành án dân sự, qua đó hỗ trợ giảm tải cho hệ thống tòa án và cơ quan thi hành án. Tính đến năm 2023, hơn 100 văn phòng thừa phát lại trên cả nước

đã xử lý hàng chục nghìn vi bằng mỗi năm, giúp cải thiện tốc độ xử lý các vụ việc dân sự, ví dụ như việc tổng đạt giấy triệu tập của tòa án chỉ còn mất 1-2 ngày.

- Trong lĩnh vực Tài chính và Công thương, các tổ chức hội đóng vai trò chính yếu trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính công, hỗ trợ doanh nghiệp và thúc đẩy phát triển kinh tế. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (tên cũ là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam - VCCI) đã được Bộ Công thương ủy quyền thực hiện hiệu quả dịch vụ Cấp Giấy chứng nhận xuất xứ hàng hóa (C/O) trong nhiều năm, xử lý hàng trăm nghìn bộ hồ sơ mỗi năm và đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ doanh nghiệp xuất khẩu. Tuy nhiên, đến năm 2025, Bộ Công thương đã có văn bản dừng việc giao cho VCCI thực hiện nhiệm vụ này.

Hiệp hội Lương thực Việt Nam tham gia vào các khâu quan trọng như cấp hạn ngạch, đăng ký hợp đồng và công bố giá sàn gạo xuất khẩu. Hoạt động này giúp bình ổn thị trường, hài hòa lợi ích giữa nông dân và doanh nghiệp, đồng thời góp phần đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

Trong một số lĩnh vực khác, có thể kể đến sự tham gia của Hội Nghề cá Việt Nam trong việc hỗ trợ chính quyền và ngư dân đối với việc xác nhận nguồn gốc thủy sản và thực hiện các quy định chống đánh bắt bất hợp pháp. Hội Kiểm toán viên hành nghề Việt Nam tham gia vào việc đánh giá năng lực và cấp chứng chỉ hành nghề kiểm toán, góp phần nâng cao chất lượng và uy tín của ngành. Hiệp hội Bảo hiểm Việt Nam được Bộ Tài

Nghiên cứu - Trao đổi

chính giao nhiệm vụ thu phí sát hạch, cấp chứng chỉ đại lý bảo hiểm và thu phí cho Quỹ Bảo hiểm xe cơ giới.

- Trong lĩnh vực xây dựng, sự xã hội hóa trong lĩnh vực xây dựng đã góp phần chuyên nghiệp hóa ngành và nâng cao chất lượng dịch vụ công. Nhiều hội chuyên ngành như Hiệp hội Tư vấn xây dựng Việt Nam, Hội Kinh tế xây dựng Việt Nam, và Tổng hội Xây dựng Việt Nam đã được Bộ Xây dựng ủy quyền cấp các loại chứng chỉ hành nghề và năng lực cho cá nhân, tổ chức. Ví dụ, từ năm 2017 đến nay, Hiệp hội Tư vấn xây dựng Việt Nam đã cấp 9.616 chứng chỉ hành nghề cho cá nhân và từ năm 2021 đã cấp 1.677 chứng nhận kết quả sát hạch cho 3.686 lĩnh vực dịch vụ kiến trúc. Tuy nhiên, một số quy định về chứng chỉ năng lực hoạt động xây dựng đã được bãi bỏ từ ngày 01/7/2025.

Trong giai đoạn trước khi thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy, theo Đề án của Bộ Giao thông Vận tải¹, 07 thủ tục liên quan đến cấp giấy tờ thuyền viên và giấy phép lái xe đã được chuyển giao một phần hoặc toàn bộ cho các doanh nghiệp và tổ chức xã hội. Tại Đà Nẵng, năm 2019, Chủ tịch UBND thành phố đã phê duyệt Đề án số 6881/ĐA-UBND ngày 10/10/2019 chuyển giao một số nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội. Trong đó, lĩnh vực Giao thông - Vận tải thời điểm đó đã chuyển giao việc cấp giấy phép lái xe

(sát hạch lý thuyết/thực hành), cấp các loại chứng chỉ an toàn, và chứng nhận kỹ thuật cho các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Đề án này cũng nhấn mạnh việc tạo cơ chế ưu đãi thuế và hỗ trợ đào tạo cho các đối tác ngoài nhà nước. Kết quả ban đầu cho thấy các thủ tục được chuyển giao đều có hiệu quả cao và mang đến đa dạng lựa chọn hơn cho người dân².

- Trong một số lĩnh vực khác: Hội Nhà báo Việt Nam tham gia vào các khâu quan trọng trong việc quản lý hành nghề như xác nhận tư cách hội viên, tham gia xét duyệt hồ sơ cấp thẻ nhà báo, theo dõi việc sử dụng thẻ và tổ chức các khóa bồi dưỡng nghiệp vụ. Việc hoàn thành các khóa học do Hội tổ chức là một trong những điều kiện để xét cấp thẻ nhà báo.

Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam đã tham gia một khâu trong việc thẩm định hồ sơ đề nghị cấp, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, cấp lại Giấy đăng ký của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, cụ thể như sau: Liên hiệp tiếp nhận hồ sơ, tập hợp ý kiến các bộ, ngành, địa phương liên quan, có ý kiến đối với hồ sơ đề nghị cấp, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, cấp lại Giấy đăng ký của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài để chuyển Bộ Ngoại giao thẩm định và thông báo kết quả tới các tổ chức phi chính phủ nước ngoài; tiếp nhận và thông báo đến các tổ chức phi chính phủ nước ngoài về Quyết định đình chỉ hoạt động, Quyết

1. Theo Quyết định 2932/QĐ-BGTVT ngày 28/12/2018 của Bộ Giao thông Vận tải phê duyệt Đề án “Chuyển giao cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội có đủ năng lực đảm nhiệm một số nhiệm vụ và dịch vụ hành chính công mà các cơ quan hành chính nhà nước không nhất thiết phải thực hiện trong lĩnh vực giao thông vận tải”.

2. Báo cáo tham luận của Sở Nội vụ thành phố Đà Nẵng tại Kỳ yếu Hội thảo “Cơ sở khoa học chuyển giao một số dịch vụ hành chính công cho các doanh nghiệp và tổ chức xã hội thực hiện” do Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ tổ chức 9/2020.

Nghiên cứu - Trao đổi

định chấm dứt hoạt động; thực hiện thu hồi Giấy đăng ký của tổ chức phi chính phủ nước ngoài.

Như vậy, có thể thấy việc chuyển giao dịch vụ hành chính công cho xã hội là một giải pháp nhằm đảm bảo chất lượng và hiệu quả phục vụ người dân. Quá trình này đã phát huy được năng lực và sự sáng tạo của các tổ chức, cá nhân, đa dạng hóa nguồn cung cấp dịch vụ công. Trong bối cảnh cải cách, tinh gọn bộ máy, việc chuyển giao này giúp nhà nước mở rộng phạm vi cung ứng dịch vụ mà không cần tăng biên chế, đồng thời giảm gánh nặng và tăng tính công khai, minh bạch.

2.5. Những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả tích cực, vai trò của xã hội trong lĩnh vực này vẫn còn một nhiều hạn chế:

- Sự tham gia còn mang tính hình thức, việc góp ý, phản biện chính sách đôi khi chưa thực chất, chưa được các cơ quan nhà nước tiếp thu một cách đầy đủ³.

- Phạm vi xã hội hóa còn hẹp, việc chuyển giao các dịch vụ hành chính công Nhà nước đang thực hiện cho xã hội chưa nhiều. Những nội dung xã hội hóa chủ yếu tập trung vào một số lĩnh vực có khả năng sinh lời, thu được nhiều phí dịch vụ. Nhiều dịch vụ thiết yếu khác vẫn do nhà nước thực hiện, dẫn đến quá tải. Việc chuyển giao dịch vụ hành chính công là vấn đề phức tạp, thể chế, quy phạm pháp luật chưa đầy đủ và đồng bộ, các quy định pháp luật quy định chưa chi

tiết đối với nội dung chuyển giao các dịch vụ công cho xã hội thực hiện, chưa quy định cụ thể về loại hình dịch vụ công nào được quyền chuyển giao hay không được quyền chuyển giao về quy trình, điều kiện, tiêu chuẩn đối với các tổ chức phải đảm bảo như thế nào khi tham gia thực hiện cung cấp dịch vụ công theo từng ngành, lĩnh vực,... từ đó, cơ quan nhà nước chưa có đủ cơ sở thực hiện chuyển giao.

- Về cơ chế giám sát chưa thực sự hiệu quả. Người dân còn e ngại, chưa chủ động trong việc phản ánh, kiến nghị. Cơ chế để người dân trực tiếp giám sát hoạt động của cơ quan công quyền còn thiếu và yếu.

- Năng lực của một số tổ chức xã hội còn hạn chế. Thiếu nguồn lực tài chính, nhân lực chất lượng cao và kinh nghiệm quản lý để có thể đảm nhận các dịch vụ phức tạp đặc biệt là ở các tổ chức hội.

- Việc tổ chức tham gia vào dịch vụ công đòi hỏi đặt ra vấn đề về kiểm soát chất lượng đối với các dịch vụ được các tổ chức hội và doanh nghiệp cung ứng cho xã hội.

Nguyên nhân chính của những hạn chế trên có những điểm chính sau:

- Hành lang pháp lý chưa hoàn thiện, thiếu các quy định cụ thể về cơ chế hợp tác, chuyển giao, kiểm soát chất lượng. Một số Bộ, ngành Trung ương chưa ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí áp dụng đối với sản phẩm, dịch vụ công để làm cơ sở giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung ứng dịch vụ sự

3. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/12/31/phat-huy-vai-tro-giam-sat-phan-bien-xa-hoi-cua-nhan-dan/>

Nghiên cứu - Trao đổi

nghiệp công theo quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP và Nghị định số 60/2021/NĐ-CP của Chính phủ, do vậy, việc triển khai thực hiện các Nghị định này còn khó khăn, mất nhiều thời gian và có thể không thống nhất giữa các địa phương trong toàn quốc.

- Tư duy quản lý cũ của một bộ phận cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước. Một số cơ quan nhà nước chưa thực sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn đối với các hội thuộc ngành, lĩnh vực quản lý trong việc giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công.

- Nguồn lực của nhà nước để hỗ trợ, thúc đẩy các chủ thể xã hội còn hạn hẹp. Mặt khác, công tác tuyên truyền, quán triệt và thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước về việc xã hội hóa còn hạn chế, chưa đáp ứng được tình hình thực tiễn.

2.6. Một số giải pháp giúp tăng cường vai trò của xã hội trong việc cung ứng dịch vụ hành chính công

- Hoàn thiện thể chế, chính sách

Cần nghiên cứu, xem xét để có một văn bản pháp lý ở tầm luật, là một bộ luật để quy định rõ ràng về quyền, nghĩa vụ, cơ chế và lĩnh vực mà xã hội được phép và được khuyến khích tham gia.

Xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định tiêu chí và quy trình chuyển giao dịch vụ, cần xác định rõ danh mục các dịch vụ hành chính công có thể chuyển giao cho xã hội thực hiện. Xây dựng bộ tiêu chí lựa chọn nhà cung cấp và cơ

chế kiểm tra, giám sát chất lượng chất chẽ để tránh tình trạng tư nhân hóa làm ảnh hưởng đến lợi ích người dân.

Thế chế hóa các kênh giám sát, phản biện. Hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin, về cơ chế khiếu nại, tố cáo và quy định rõ trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước đối với các phản hồi từ xã hội.

- Nâng cao năng lực cho các chủ thể xã hội

Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ các tổ chức xã hội, doanh nghiệp trong việc đào tạo, bồi dưỡng nhân lực, tiếp cận công nghệ quản lý hiện đại, cách thức tiếp cận, triển khai các quy trình thực hiện dịch vụ hành chính công.

Tạo điều kiện để các chủ thể xã hội tiếp cận nguồn lực, có chính sách ưu đãi về vốn, thuế, mặt bằng cho các tổ chức tham gia cung ứng dịch vụ hành chính công, đặc biệt là ở các vùng khó khăn.

- Đẩy mạnh thông tin, tuyên truyền,

Thay đổi tư duy của đội ngũ cán bộ, công chức về vai trò của xã hội, xem chủ thể xã hội là đối tác trong việc cung cấp dịch vụ hành chính công. Đồng thời nâng cao nhận thức cho người dân. Tuyên truyền rộng rãi về quyền và trách nhiệm của công dân trong việc tham gia quản lý nhà nước, sử dụng và giám sát dịch vụ hành chính công để người dân chủ động và tích cực hơn./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Bí thư (2020), Thông báo Kết luận số 158-TB/TW ngày 02/01/2020 của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện Kết luận số 102-KL/TW

GIỚI THIỆU KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

của Bộ Chính trị khóa XI về hội quần chúng trong tình hình mới, Hà Nội.

2. Ban Bí thư (2023), Quyết định số 118-QĐ/TW ngày 22/8/2023 ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của hội quần chúng do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ ở Trung ương, Hà Nội.

3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2023), Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.

4. Bộ Nội vụ (2024), Báo cáo “Đánh giá tình hình thực hiện dịch vụ

công tại hội trong giai đoạn từ năm 2010 đến nay”.

5. Nguyễn Văn Dũng (2024), “Phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội của Nhân dân”, Tạp chí Quản lý nhà nước điện tử (<https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/12/31/phat-huy-vai-tro-giam-sat-phan-bien-xa-hoi-cua-nhan-dan/>).

6. Nguyễn Phước Thọ (2021), “Chuyển giao dịch vụ hành chính công cho các doanh nghiệp”, tổ chức xã hội đảm, Tạp chí Tổ chức nhà nước điện tử (<https://tcnn.vn/news/detail/49957/Chuyen-giao-dich-vu-hanh-chinh-cong-cho-cac-doanh-nghiep-to-chuc-xa-hoi-dam-nhiem-thuc-trang-va-nhung-van-de-dat-ra.html>).

BÀI HỌC VỀ QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG TẠI NHẬT BẢN VÀ MỘT SỐ HÀM Ý CHO VIỆT NAM

*ThS. Mai Anh Duy- Chuyên viên
Viện Khoa học Tổ chức nhà nước và Lao động*

Công cuộc sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương ở nước ta đang tác động sâu rộng đến mọi khía cạnh của cuộc sống, đưa nước ta bước vào kỷ nguyên vươn mình của toàn dân tộc với nhiều vận hội và thách thức. Việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ 3 xuống 2 cấp là thách thức rất lớn đối với toàn bộ hệ thống chính trị, trong đó yêu cầu xây dựng hệ thống quản trị nhà nước ở địa phương đáp ứng yêu cầu thực tiễn và có khả năng phục vụ người dân đúng theo tinh thần Chính phủ phục vụ, tạo đột phá về thể chế quản lý. Kinh nghiệm của một số nước có nền hành

chính tiên tiến trên thế giới, trong đó có Nhật Bản, cho thấy rằng mô hình 2 cấp đem lại nhiều thuận lợi và hạn chế. Để đạt được thuận lợi thì luôn phải trải qua những khó khăn và sẵn sàng thay đổi để vượt qua những thách thức nhờ những chính sách kịp thời của chính quyền các cấp của Nhật Bản, đặc biệt là địa phương có thể tự chủ được mọi hoạt động khi được “ủy quyền toàn diện”. Bài viết này tổng hợp những bài học theo nhiều khía cạnh của quản trị địa phương tại Nhật Bản, một quốc gia trong cùng khu vực Á Đông với nước ta, để từ đó đưa ra một số hàm ý cho Việt Nam có thể nghiên cứu và xây

GIỚI THIỆU KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

dựng những chính sách phù hợp.

Từ khóa: quản trị địa phương, chính quyền địa phương, Nhật Bản, ủy quyền toàn diện, phân quyền, phân cấp.

Nhật Bản có 47 tỉnh¹ gồm thủ đô Tokyo, các tỉnh này hoạt động theo nguyên tắc chính quyền địa phương tự quản và đứng đầu mỗi tỉnh là một “Tỉnh trưởng” theo quy định của Đạo luật Tự trị địa phương 1947. Bộ luật này chủ yếu quy định về tổ chức chính quyền địa phương, bầu cử hội đồng, các cơ quan hành chính và các vấn đề của người dân địa phương. Bên cạnh đó, mối quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau và với chính quyền quốc gia cũng được quy định cụ thể. Chính quyền địa phương Nhật Bản là một thực thể được công nhận trong Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, mà cụ thể là tại Chương 8 với tiêu đề “Chính quyền địa phương” được quy định tổng quan với 04 Điều như sau:

- Điều 92: Các quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được pháp luật quy định phù hợp với nguyên tắc của chính quyền địa phương.

- Điều 93: Chính quyền địa phương sẽ thành lập hội đồng với tư cách là cơ quan lập pháp của mình theo quy định của pháp luật. Các quan chức điều hành chính của tất cả các chính quyền địa phương, các thành viên hội đồng của họ và các quan chức địa phương khác theo quy định của pháp luật sẽ được bầu bằng bỏ phiếu phổ thông trực tiếp trong một số cộng đồng dân cư của họ.

- Điều 94: Chính quyền địa phương có quyền quản lý tài sản, công việc, hành chính của mình và ban hành các quy định riêng theo quy định của pháp luật.

- Điều 95: Một luật đặc biệt, chỉ áp dụng cho một chính quyền địa phương, không thể được Quốc hội ban hành nếu không có sự đồng ý của đa số cử tri của chính quyền địa phương liên quan, theo quy định của pháp luật.

Các Điều trên là những nguyên tắc cơ bản để chính quyền địa phương tại Nhật Bản có những quyền riêng, hoạt động theo nguyên tắc tự trị, tự quản, tự chịu trách nhiệm. Căn cứ vào những quy định này tại Hiến pháp, một số đạo luật đã được ban hành nhằm tạo thuận lợi cho việc triển khai hoạt động tại các địa phương, nhưng bộ luật cốt lõi về các vấn đề tổ chức và quản lý của địa phương vẫn là Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947.

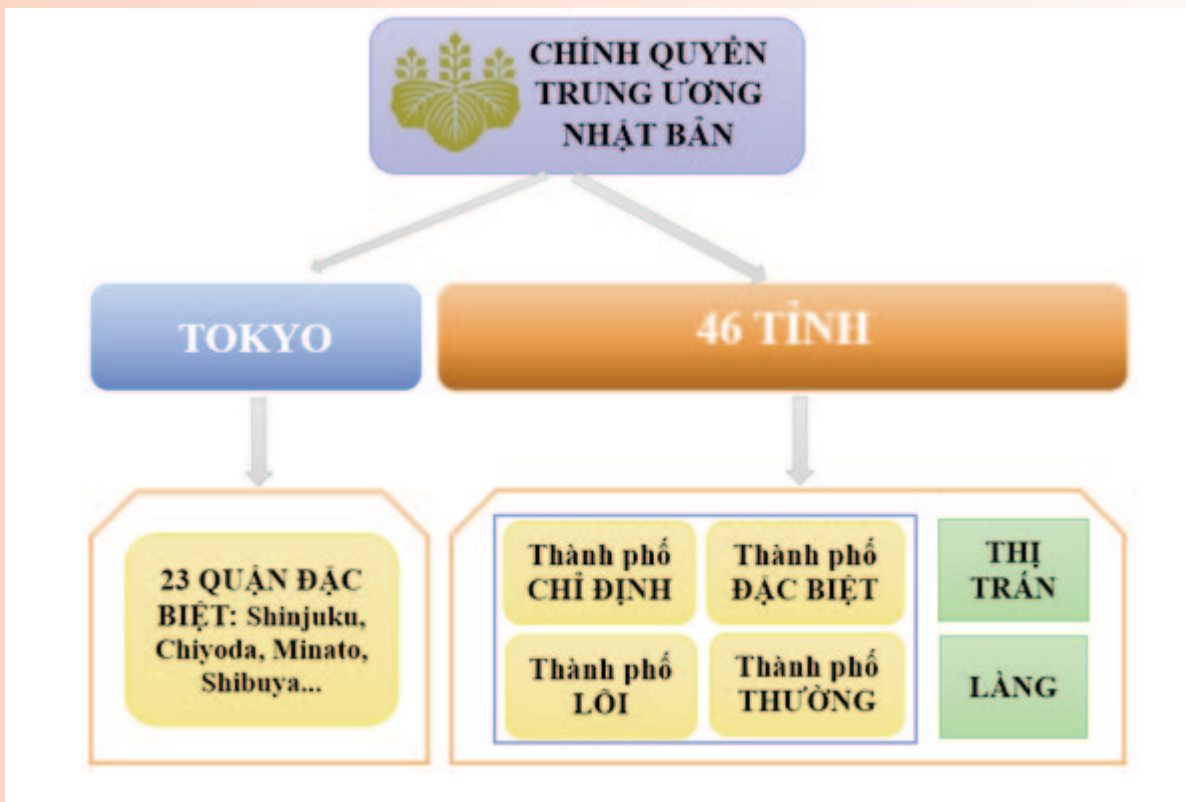
1. Thực tiễn quản trị địa phương tại Nhật Bản

Hệ thống chính quyền ở Nhật Bản là hệ thống 2 cấp: cấp tỉnh và cấp dưới tỉnh. Tỉnh và dưới tỉnh đều là những thực thể có vị thế bình đẳng và hợp tác trong công tác hành chính địa phương. Các tỉnh hoạt động với tư cách là chính quyền khu vực và các dưới tỉnh hoạt động như một đơn vị địa phương cơ bản, hoạt động độc lập với nhau và không có mối quan hệ thứ bậc. Tỉnh và cấp dưới tỉnh có những chức năng khác biệt với nhau, dù vậy tỉnh vẫn có thể khuyến nghị cấp dưới tỉnh ở góc nhìn vĩ mô về

Nghiên cứu - Trao đổi

một số vấn đề cấp tỉnh. Ngoài ra, theo quy định tại Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản, chính quyền tỉnh và cấp dưới tỉnh không phải là những đơn vị hành chính của chính quyền Trung ương, đồng thời không hoạt động theo mô hình liên bang. Thay vào đó, hai thực thể này là

những thực thể đơn lẻ hợp nhất đã được pháp luật công nhận, nguyên tắc tự quản ở Nhật được hiểu là “ủy quyền toàn diện” chứ không phải là liệt kê ra các quyền hạn bị hạn chế và thực hiện những vai trò cần thiết để phục vụ cộng đồng địa phương tùy theo đặc điểm của khu vực.



Hình 1. Cấu trúc hệ thống đơn vị hành chính các cấp của Nhật Bản²

Hơn nữa, phạm vi chức năng của chính quyền địa phương rất rộng, gồm mọi khía cạnh của đời sống nội bộ của đất nước như ngoại giao, an ninh quốc gia, thậm chí cả về truy tố và xét xử. Đạo luật Tự trị địa phương có quy định về phân chia trách nhiệm về cung ứng dịch vụ công cho người dân Nhật Bản giữa cấp tỉnh và dưới tỉnh, trong đó tỉnh chịu trách nhiệm về các chức năng hành chính ở cấp

tương ứng, với quy mô lớn, quyết định các chính sách vĩ mô, còn cấp dưới tỉnh là những thực thể độc lập có hoạt động hành chính mạnh mẽ và giải quyết công việc trực tiếp với người dân nhiều hơn. Những năm gần đây, nhằm thúc đẩy cải cách cơ cấu và khuyến khích quyền tự chủ địa phương, một chính sách có tên gọi “Cải cách Trinity”³ đã được triển khai. Chính sách này chủ yếu tập

Nghiên cứu - Trao đổi

trung cải cách mối quan hệ tài chính giữa Chính phủ với chính quyền cấp tỉnh, dưới tỉnh và cải cách phân bổ nguồn thuế.

Tokyo là một đại đô thị đặc biệt, được coi là cấp tỉnh, tuy nhiên, được quy định hành chính khác với 46 tỉnh khác. Tokyo được chia thành^h 23 đặc khu⁴ (có thể gọi là các “quận đặc biệt”), nhưng mô hình các quận này hoạt động như một chính quyền đô thị độc lập, có thể tự đưa ra các quy định riêng mà chính quyền Tokyo không can thiệp. Cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của chính quyền các quận đặc biệt này tương tự với mô hình các thành phố tại các tỉnh khác, tuy nhiên có một số quyền liên quan đến an ninh, an toàn như lực lượng cảnh sát và cứu hỏa lại thuộc thẩm quyền của chính quyền đại đô thị Tokyo (Tokyo Metropolitan Government).

Về các tỉnh, trong thời kỳ Edo, Mạc phủ Tokugawa đã thiết lập lãnh thổ quanh 9 thành phố lớn và 302 lãnh thổ huyện^t/hạt (do gundai⁵ cai quản) ở các khu vực khác. Đến thời kỳ Minh Trị, hệ thống đơn vị hành chính được tái cấu trúc vào năm 1868, giới thiệu tổ chức 72 đơn vị cấp tỉnh vào cuối năm 1871, Tokyo, Osaka và Kyoto hạ cấp từ thành phố lớn xuống cấp tỉnh. Đến năm 1888, số lượng tỉnh tiếp tục được giảm còn 47 đơn vị và vẫn không thay đổi cho đến ngày nay. Hiện tại, Hiến pháp và Đạo luật Tự trị địa phương Nhật Bản không có quy định về tiêu chí xác lập tỉnh. Ở Nhật Bản có 47 tỉnh với dân số mỗi tỉnh đều khác biệt lớn với nhau, như Tokyo là đại đô thị đặc biệt có số dân

trên 13 triệu người, trong khi đó ở tỉnh Tottori thì chỉ có khoảng 580.000 người. Còn về diện tích, vùng Hokkaido có diện tích rất rộng^g tới trên 80.000 km², còn tỉnh Kagawa chỉ dưới 2.000 km²... Do vậy, dân số và diện tích không phải là những tiêu chí để xác lập đơn vị hành chính cấp tỉnh mà do yếu tố lịch sử để lại.

Cấp dưới tỉnh gồm nhóm các thành phố, thị trấn, làng. Đến tháng 01/2018, số lượng thành phố thuộc tỉnh là 790 đơn vị và được chia thành 4 hình thức: thành phố được chỉ định, thành phố lõi, thành phố đặc biệt và thành phố thông thường.

- Thành phố được Chỉ định (shitei toshi) là thành phố được hình thành theo sắc lệnh của Chính phủ, có số dân trên 500.000 người và phải đạt được những tiêu chuẩn tại Điều 252 của Đạo luật Tự trị địa phương, hình thức thành phố này được giao một số chức năng nhất định trong các lĩnh vực mà thường được chính quyền tỉnh đảm nhiệm như giáo dục, phúc lợi xã hội, vệ sinh, cấp phép kinh doanh và quy hoạch đô thị. Chính quyền tỉnh vẫn có quyền với các quyết định lớn nhưng các chức năng hành chính thì thường được phân cấp cho các thành phố được chỉ định. Hình thức thành phố này được chia thành các quận (ward) để thực hiện các chức năng hành chính khác nhau vì cấu trúc và trách nhiệm của quận đã được quy định trong sắc lệnh thành lập của thành phố. Đến tháng 4/2019, số lượng thành phố được chỉ định trên khắp Nhật Bản là 20. Tuy về mặt kỹ thuật yêu cầu phải có số dân trên 500.000 người nhưng thực tế hầu hết

Nghiên cứu - Trao đổi

các thành phố này đều là những thành phố có diện tích lớn nhất và có số dân từ 720.000 đến gần 2,7 triệu người, trong đó thành phố Okayama có số dân ít nhất với 719.000 người và thành phố Osaka nhiều nhất với 2.691.000 người.

- Thành phố Lỗi (chūkakushi) là những thành phố được giao nhiều chức năng mà thường được chính quyền tỉnh thực thi nhưng số lượng chức năng không nhiều như Thành phố được Chỉ định; một thành phố lỗi phải có số dân ít nhất 300.000 người và diện tích ít nhất là 100 km²; tuy nhiên với một số trường hợp đặc biệt vẫn có thể thành lập theo chỉ thị của chính quyền thành phố khi với số dân trong khoảng từ 200.000 đến 300.000 người. Các thành phố nhỏ hơn muốn “nâng cấp” lên Thành phố Lỗi cần đệ đơn lên Chính phủ khi đáp ứng đủ tiêu chí trên và một số điều kiện khác trong Đạo luật Tự trị địa phương, Bộ Nội vụ và Truyền thông Nhật Bản (MIC) đóng vai trò chấp thuận sau cùng cho thành phố có được “nâng cấp” hay không. Tính đến tháng 4/2019 có khoảng 58 thành phố Lỗi.

- Thành phố Đặc biệt (tokureishi) là đô thị có số dân ít nhất là 200.000 người và thực hiện một số chức năng được giao cho Thành phố Lỗi. Những thành phố Đặc biệt hiện được phân loại cùng với nhóm Thành phố Lỗi trên đây, danh mục thành phố Đặc biệt hiện đã được bãi bỏ, tuy nhiên vẫn giữ nguyên phân loại và thẩm quyền của mình. Đến tháng 4/2019 có 27 cựu thành phố Đặc biệt.

- Thành phố thông thường: là

những thành phố còn lại với quy mô số dân nhỏ hơn, có hình thái đô thị và các chức năng hành chính ở ít hơn so với 3 hình thái thành phố trên đây và không có quy định về tiêu chuẩn cụ thể.

Ngoài 4 hình thái thành phố thuộc tỉnh nêu trên, thị trấn và làng cũng là những chính quyền địa phương dưới tỉnh có số lượng tương đối lớn. Theo số liệu của Cục Thống kê Nhật Bản¹, đến tháng 01/2018¹, có khoảng 745 thị trấn và 183 làng trên khắp Nhật Bản. Trên thực tế, không có khác biệt nào quá lớn giữa thành phố với các thị trấn và làng về các chức năng hành chính, khác biệt lớn nhất là về quy mô dân số của thị trấn và làng thường dưới 50.000 người và tỷ lệ đô thị/nông thôn thấp. Bên cạnh đó, để được công nhận là đô thị, thị trấn và làng phải đạt tiêu chí là có số dân từ 50.000 người trở lên đồng thời phải thỏa mãn một số tiêu chí theo luật định. Các thị trấn cũng phải đạt được những điều kiện được quy định tại sắc lệnh riêng của tỉnh. Hiện tại, Nhật Bản đang phải đối mặt với tình trạng suy thoái khu vực nông thôn bởi càng ngày dân số ở những vùng này càng thưa thớt hơn, tỷ lệ di dân tới các vùng đô thị lớn và tăng theo thời gian. Về cơ bản, những quy định của Đạo luật Tự trị địa phương vẫn được áp dụng nên cơ cấu tổ chức của các cấp chính quyền thị trấn và làng tại những vùng nông thôn vẫn được đảm bảo là tương đồng với cấp thành phố thuộc tỉnh theo Điều 92 của Đạo luật.

Trong lịch sử tổ chức đơn vị hành chính của Nhật Bản, phải kể đến 2

¹ I. Nguồn: <https://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c0117.html#c17>

Nghiên cứu - Trao đổi

giai đoạn quan trọng của việc sáp nhập đô thị: một là trong thời vua Minh Trị, sau khi chính sách về tổ chức với các đô thị được triển khai, số lượng đơn vị cấp dưới tỉnh đã bị giảm từ gần 70.000 xuống còn gần 15.000 đơn vị; hai là trong thời vua Chiêu Hòa (1926 - 1989) diễn ra vào khoảng cuối những năm 1950 và đầu 1960, đây là thời kỳ sau chiến tranh Trung - Nhật (Sino - Japanese war), số lượng cấp dưới tỉnh tiếp tục giảm từ hơn 10.000 xuống còn một phần ba. Trong những năm gần đây, nhằm tạo cơ sở vững chắc cho xu hướng phân quyền của các cấp chính quyền, công cuộc sáp nhập thành phố tiếp tục được đề cao, đây số lượng các thành phố từ 3.229 vào 01/4/1999 giảm còn 1.719 đơn vị vào tháng 10/2012.

Về cơ cấu tổ chức của mỗi cấp đơn vị hành chính, cũng như rất nhiều hệ thống quản trị địa phương của các nước khác trên thế giới, mô hình hệ thống đại diện kép (dual representative system) được áp dụng hầu khắp với hệ thống chính quyền địa phương tại Nhật Bản. Theo đó, một hội đồng được thành lập như một thủ tục bắt buộc, trong đó Người đứng đầu khối hành chính và thành viên của hội đồng được trực tiếp bầu riêng. Khối hành chính triển khai các chính sách được quyết định bởi hội đồng, và trong cơ cấu tổ chức ngoài Người đứng đầu còn có các cơ quan thừa hành như các Sở và Ủy ban. Người đứng đầu và cũng là đại diện của khối hành pháp tại địa phương có thể là Tỉnh trưởng (cấp tỉnh) hoặc Thị trưởng (thành phố thuộc tỉnh). Hai vị trí này đều được bầu trực tiếp và hoạt

động trong nhiệm kỳ 4 năm. Một điểm đáng chú ý là Tỉnh trưởng và Thị trưởng không được kiêm nhiệm vừa là người đứng đầu khối hành chính và vừa là thành viên Hội đồng, thậm chí không được là một công chức thông thường và cũng không được giữ vai trò là nhà thầu chính trong các hoạt động mua sắm công. Những người này chỉ có trách nhiệm đảm bảo tổng thể các hoạt động dịch vụ, hành chính của chính quyền địa phương được nhất quán thực hiện và được ủy quyền làm đại diện của chính quyền ra bên ngoài. Do vậy, Tỉnh trưởng và Thị trưởng thực hiện quyền kiểm soát chung đối với các cơ quan hành pháp thuộc quyền của mình.

Bản sửa đổi năm 2011 của Đạo luật Tự trị địa phương đã bỏ quy định giới hạn số lượng thành viên Hội đồng đô thị theo tỷ lệ dân số, thay vào đó chính Hội đồng sẽ ra sắc lệnh về số lượng thành viên. Nhiệm kỳ hoạt động của Hội đồng là 4 năm, nhiệm kỳ của Ủy ban hành chính, Tỉnh trưởng và Thị trưởng cũng là 4 năm. Nhằm ngăn ngừa tập trung quyền lực vào một vị trí, nhánh hành pháp trong chính quyền có một số ủy ban hoặc ban hoạt động độc lập với Tỉnh trưởng và Thị trưởng, như Ủy ban Giáo dục, Ủy ban an toàn công cộng, Ủy ban Bầu cử...

Năm tài khóa của các cơ quan công quyền địa phương ở Nhật Bản được quy định bắt đầu từ ngày 01 tháng 4 hàng năm và kết thúc vào ngày 31 tháng 3 của năm tiếp theo, cũng tương tự với năm tài khóa của chính quyền Trung ương để tạo sự thống nhất trên toàn quốc⁶. Dưới đây là 04 bước

Nghiên cứu - Trao đổi

trong quy trình lập kế hoạch ngân sách tại các địa phương theo quy định của Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947:

(1) Chuẩn bị ngân sách: Người đứng đầu cơ quan hành pháp địa phương (Thống đốc đối với cấp tỉnh, Thị trưởng đối với cấp thành phố/thị trấn/làng) có trách nhiệm chuẩn bị dự thảo ngân sách hàng năm. Dự thảo này phải được trình lên và nhận được sự chấp thuận của hội đồng địa phương trước khi năm tài chính mới bắt đầu. Đạo luật cũng quy định rõ thời hạn trình dự thảo ngân sách: ít nhất 30 ngày trước khi bắt đầu năm tài chính đối với các tỉnh và các thành phố được chỉ định theo luật và ít nhất 20 ngày đối với các thành phố, thị trấn, làng khác.

(2) Nội dung ngân sách: Ngân sách địa phương bao gồm các dự toán chi tiết về thu và chi. Để đáp ứng nhu cầu kế toán cho các khoản thu và chi đặc thù, hoặc để tài trợ cho các hoạt động cụ thể bằng các nguồn thu riêng biệt, chính quyền địa phương có thể thành lập các tài khoản đặc biệt thông qua việc ban hành quy định riêng của địa phương. Ngoài ra, ngân sách hàng năm bắt buộc phải có một quỹ dự phòng nhằm đáp ứng các nhu cầu chi tiêu đột xuất, không lường trước được hoặc vượt quá dự toán đã được duyệt.

(3) Thẩm quyền của Hội đồng: Hội đồng địa phương giữ vai trò then chốt trong việc quyết định ngân sách, Hội đồng có quyền xem xét và có thể đề xuất tăng các khoản mục chi trong dự toán ngân sách. Tuy nhiên, quyền này không được làm ảnh hưởng đến thẩm quyền trình dự toán ngân sách ban đầu của người đứng đầu cơ quan hành

pháp.

(4) Thực thi và giám sát: Sau khi ngân sách được hội đồng phê duyệt, người đứng đầu cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm tổ chức thực thi. Trong quá trình thực thi, người đứng đầu có quyền yêu cầu các ủy ban hoặc cơ quan trực thuộc báo cáo về tình hình thực tế hoặc dự kiến về thu và chi ngân sách. Họ cũng có thể tiến hành các cuộc điều tra thực địa về việc chấp hành ngân sách của các đơn vị này.

Quy trình lập và phê duyệt ngân sách ở các địa phương Nhật Bản được Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947 quy định chặt chẽ với các mốc thời gian cụ thể và phân định vai trò rõ ràng giữa nhánh hành pháp và nhánh lập pháp. Điều này đảm bảo tính kỷ luật và minh bạch trong quản lý tài chính. Người đứng đầu cơ quan hành pháp không chỉ là người khởi xướng quy trình mà còn là người chịu trách nhiệm cuối cùng trong việc tổ chức thực hiện và giám sát quá trình đó. Vai trò kép này đòi hỏi người đứng đầu phải có năng lực quản lý tài chính tốt và khả năng phối hợp hiệu quả với hội đồng địa phương, đồng thời phải chịu trách nhiệm giải trình cao trước cơ quan đại diện của người dân.

Chính quyền địa phương ở Nhật Bản chịu trách nhiệm cung cấp một phạm vi rộng các dịch vụ công thiết yếu, gắn liền mật thiết với đời sống hàng ngày của người dân. Các dịch vụ này gồm giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội, phòng cháy chữa cháy và cứu hộ, cứu nạn, quản lý và xử lý rác thải¹, cùng nhiều dịch vụ khác⁷. Phạm vi chức năng của chính quyền địa phương rất lớn, bao quát hầu hết các

Nghiên cứu - Trao đổi

khía cạnh của đời sống kinh tế - xã hội trong nước, ngoại trừ các lĩnh vực thuộc thẩm quyền riêng của Trung ương như ngoại giao, an ninh quốc gia, hoạt động xét xử và công tố⁸.

Các phương thức cung cấp dịch vụ gồm:

- Hợp tác công tư (PPP): Nhật Bản ưu tiên và áp dụng ngày càng phổ biến mô hình hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ. Nhiều chương trình PPP đã được triển khai hiệu quả⁹ như dự án “YokoLab” tại thị trấn Yokoze, tỉnh Saitama, là một nền tảng hợp tác công tư nhằm thúc đẩy các sáng kiến phát triển cộng đồng. Tương tự, thành phố Okazaki, tỉnh Aichi, cũng triển khai các dự án PPP ở cấp chính quyền địa phương khu vực. Ngay cả trong lĩnh vực giao thông công cộng, dịch vụ vận tải hành khách bằng xe ô tô tư nhân mang tên “Noccal Asahimachi” tại thị trấn Asahi, tỉnh Toyama, cũng có thể được xem là một hình thức PPP linh hoạt, đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân.

- Ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT): Chính quyền các cấp từ trung ương đến địa phương ở Nhật Bản rất chú trọng việc ứng dụng ICT để nâng cao chất lượng và hiệu quả dịch vụ công¹⁰. Chính quyền đại đô thị Tokyo đã triển khai sáng kiến “GovTechTokyo” với mục tiêu chuyển đổi số toàn diện hoạt động của chính phủ. Tỉnh Fukuoka đã có những thử nghiệm sáng tạo khi sử dụng công nghệ thực tế ảo metaverse để cung cấp dịch vụ hỗ trợ tìm kiếm việc làm cho người lao động. Trong lĩnh vực giáo dục, tỉnh Tottori đã ứng dụng “robot avatar” để hỗ trợ việc học tập từ xa cho các trẻ em ph^{ải} điều trị nội

trú dài ngày trong bệnh viện¹¹.

- Đổi mới và thích ứng mô hình quốc tế: Các địa phương Nhật Bản không ngừng tìm tòi, học hỏi và áp dụng các mô hình cung cấp dịch vụ công tiên tiến từ các quốc gia khác. Ví dụ, thành phố Imabari, tỉnh Ehime, đã triển khai mô hình “Neuvola” (một hệ thống chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em toàn diện của Phần Lan) để cải thiện công tác chăm sóc và giáo dục trẻ em. Tỉnh Toyama đã xây dựng chiến lược “không rác thải thực phẩm” (Toyama Food Loss Zero Strategy) với sự tham gia của nhiều bên liên quan nhằm giảm thiểu lãng phí thực phẩm¹².

- Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực: Học viện Giao lưu Văn hóa Đô thị Nhật Bản (JIAM) đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp các khóa đào tạo chuyên sâu cho đội ngũ công chức địa phương. Các chương trình đào tạo này bao gồm nhiều lĩnh vực, trong đó có việc hướng dẫn cách tối ưu hóa quy trình cung cấp dịch vụ địa phương thông qua ứng dụng chuyển đổi số và tăng cường hợp tác, đặc biệt là đối với các đô thị còn hạn chế về nguồn lực¹³.

Tuy nhiên, một trong những thách thức lớn nhất mà các địa phương Nhật Bản đang phải đối mặt là tình trạng suy giảm dân số nhanh chóng và xã hội già hóa. Những yếu tố này đặt ra yêu cầu cấp bách phải tìm kiếm các giải pháp bền vững để duy trì và nâng cao chất lượng các dịch vụ hành chính công trong bối cảnh nguồn lực có thể bị thu hẹp.

Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947 đã thiết lập một khung pháp lý

Nghiên cứu - Trao đổi

tương đối mạnh mẽ, tạo điều kiện cho công dân tham gia trực tiếp vào các quyết định quan trọng ở cấp địa phương. Các cơ chế này bao gồm:

- Quyền yêu cầu ban hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ pháp quy địa phương: Công dân có quyền biểu quyết tại địa phương, thông qua việc thu thập đủ số lượng chữ ký ủng hộ theo quy định, có thể đưa ra yêu cầu chính thức đối với người đứng đầu cơ quan hành pháp địa phương về việc trình một dự thảo pháp quy mới, hoặc sửa đổi, bãi bỏ một pháp quy hiện hành ra hội đồng địa phương để xem xét;

- Quyền yêu cầu kiểm toán hành chính: Công dân có quyền yêu cầu ủy ban kiểm toán của địa phương tiến hành các cuộc kiểm toán đối với các hoạt động quản lý và sử dụng ngân sách, tài sản công của chính quyền địa phương;

- Quyền yêu cầu giải tán hội đồng địa phương: Trong những trường hợp nhất định, công dân có thể thực hiện quyền yêu cầu giải tán hội đồng địa phương đương nhiệm;

- Quyền yêu cầu bãi nhiệm đại biểu: Công dân có quyền yêu cầu bãi nhiệm đối với các đại biểu hội đồng địa phương mà họ cho rằng không còn xứng đáng đại diện cho mình;

- Quyền yêu cầu bãi nhiệm người đứng đầu chính quyền địa phương: Tương tự, công dân cũng có quyền yêu cầu bãi nhiệm đối với thống đốc tỉnh hoặc thị trưởng nếu có đủ cơ sở.

- Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự: Một bước ngoặt quan trọng đánh dấu sự trỗi dậy của các tổ chức xã hội dân sự ở Nhật Bản là thảm họa động đất Kobe năm 1995. Thảm họa này đã

bùng nổ phong trào tình nguyện dẫn đến việc Quốc hội Nhật Bản ban hành “Luật Tổ chức phi lợi nhuận”. Hội đồng Chính quyền địa phương quan hệ quốc tế (CLAIR) cũng nhấn mạnh một thực tế rằng trong bối cảnh hiện nay, việc cung cấp các dịch vụ công không còn có thể là trách nhiệm duy nhất của chính quyền địa phương, cần phải khuyến khích và tạo điều kiện cho sự tham gia ngày càng nhiều hơn của người dân thông qua các hoạt động tình nguyện và sự phát triển của các tổ chức trung gian xã hội¹⁴.

- Những bài học thực tiễn tốt nhất (Best Practices): Các báo cáo về thực tiễn tốt trong quản trị địa phương của CLAIR đã ghi nhận nhiều ví dụ điển hình về sự tham gia của người dân. Chẳng hạn, mô hình “Hệ thống Cổ đông Higashikawa” tại thị trấn Higashikawa, Hokkaido, cho phép người dân (kể cả những người không thường trú) đóng góp và cảm thấy mình là một phần của sự phát triển thị trấn¹⁵. Hoặc như ở tỉnh Gunma, chính quyền địa phương và người dân đã cùng nhau thảo luận sâu rộng để xác định hình thức lý tưởng của các công trình^h phúc lợi xã hội, đảm bảo đáp ứng nhu cầu thực sự của cộng đồng¹⁶.

Cục Quản lý Hành chính Địa phương (LAB) thuộc MIC đóng vai trò tiên phong trong việc cung cấp các hình thức hỗ trợ đa dạng cho chính quyền các cấp ở địa phương để định hướng chính phủ điện tử địa phương phát triển toàn diện. Mục tiêu là giúp các địa phương triển khai quản lý hành chính một cách hiệu quả hơn và đồng thời tăng cường chất lượng các dịch vụ cung cấp cho người dân thông

Nghiên cứu - Trao đổi

qua việc ứng dụng rộng rãi công nghệ thông tin và truyền thông (ICT). Điều này được thực hiện bằng cách xây dựng và hoàn thiện nền tảng cho các ứng dụng điện tử và các thủ tục hành chính trực tuyến khác. LAB cũng chịu trách nhiệm quản lý và vận hành hệ thống mạng lưới đăng ký cư trú cơ bản trên toàn quốc. Đây được coi là một nền tảng hạ tầng thông tin quan trọng, không chỉ phục vụ cho việc xây dựng Chính phủ điện tử ở cấp Trung ương mà còn ở cấp địa phương. Hệ thống này mang lại nhiều tiện ích thiết thực, như loại bỏ quy định yêu cầu người dân phải đính kèm bản sao các loại hồ sơ cá nhân trong nhiều thủ tục hành chính khác nhau.

Nhằm tối ưu hóa việc sử dụng tài nguyên công nghệ và tăng cường khả năng phối hợp, LAB đang tích cực thúc đẩy việc thống nhất và chia sẻ sử dụng các hệ thống thông tin của các thực thể công cộng địa phương thông qua một nền tảng chung được gọi là “đám mây chính quyền địa phương” (local government cloud). Sáng kiến này được kỳ vọng sẽ mang lại nhiều lợi ích như giảm thiểu chi phí đầu tư và vận hành các hệ thống thông tin riêng lẻ, tiêu chuẩn hóa các quy trình và tác nghiệp thực tế tại các địa phương, đồng thời thiết lập một hệ thống chính phủ điện tử có khả năng chống chịu tốt hơn trước các sự cố hoặc thảm họa thiên nhiên.

Các báo cáo về thực tiễn tốt trong quản trị địa phương do CLAIR công bố đã ghi nhận nhiều ví dụ điển hình về việc ứng dụng ICT một cách sáng tạo và hiệu quả tại các địa phương Nhật Bản. Chẳng hạn, chính quyền Tokyo đã triển khai dự án

“GovTechTokyo” với tham vọng chuyển đổi số toàn diện hoạt động của chính quyền thành phố. Tỉnh Fukuoka đã có những thử nghiệm tiên phong khi sử dụng công nghệ thực tế ảo metaverse để cung cấp các dịch vụ hỗ trợ tìm kiếm việc làm cho người dân. Tỉnh Shizuoka đã ứng dụng điện thoại thông minh kết hợp với dữ liệu đám mây điểm 3D để nâng cao đáng kể hiệu quả và tốc độ trong công tác đánh giá thiệt hại do thiên tai gây ra. Trong lĩnh vực giáo dục, tỉnh Tottori đã sử dụng robot avatar để hỗ trợ việc học tập từ xa cho các trẻ em phải điều trị nội trú dài ngày trong bệnh viện, giúp các em không bị gián đoạn việc học và duy trì kết nối với bạn bè, thầy cô... Học viện Giao lưu Văn hóa Đô thị Nhật Bản (JIAM) cũng đóng góp tích cực vào quá trình này bằng việc cung cấp các khóa đào tạo chuyên sâu về chuyển đổi số (DX) cho đội ngũ cán bộ, công chức làm việc tại các chính quyền địa phương. Các khóa học này đặc biệt chú trọng đến việc trang bị kiến thức và kỹ năng cho các đô thị còn hạn chế về nguồn lực, nhằm giúp họ tối ưu hóa quy trình cung cấp dịch vụ công thông qua ứng dụng công nghệ.

2. Mối quan hệ Trung ương - địa phương

Trong lịch sử, Nhật Bản có một hệ thống chính quyền tập trung cao độ, đặc biệt là từ thời Minh Trị Duy Tân cho đến phần lớn thời kỳ sau Chiến tranh thế giới thứ II¹⁷. Hệ thống này được coi là hiệu quả cho quá trình hiện đại hóa và phát triển kinh tế nhanh chóng nhưng lại hạn chế quyền tự chủ và sự đa dạng của địa phương. Hiến pháp sau Thế chiến thứ II (Hiến

Nghiên cứu - Trao đổi

pháp 1946) bao gồm quy định về tự trị địa phương, và các Thống đốc tỉnh/Tỉnh trưởng trở thành những người được bầu cử phổ thông, biến các tỉnh thành các đơn vị tự trị trên thực tế. Tuy nhiên, sự tồn tại của các chức năng được ủy quyền của cơ quan và nguồn tài chính yếu kém của địa phương đã duy trì một mức độ kiểm soát đáng kể của Trung ương. Nỗ lực phân cấp tăng lên trong những năm 1990 do nhiều yếu tố: mong muốn tự chủ địa phương lớn hơn, phản ứng với sự thay đổi của xã hội quốc tế, chống lại sự tập trung quá mức ở Tokyo, và sự sụp đổ của việc cầm quyền lâu dài của Đảng Dân chủ Tự do (LDP). Trong giai đoạn lịch sử từ 1868-1880, Nhật Bản đã ban hành “Ba Đạo luật Mới”¹⁸ (Sanshinpou) năm 1878 (Luật Tổ chức Quận, Thành phố, Thị trấn và Làng; Luật Hội đồng Tỉnh; Luật Thuế Địa phương), đặt nền móng ban đầu cho chính quyền địa phương hiện đại, mặc dù chịu sự giám sát chặt chẽ của chính quyền Trung ương.

Động lực phân cấp ở Nhật Bản không chỉ đơn thuần là một cuộc cải cách hành chính mà còn là một phản ứng chính trị và xã hội đối với những thiếu sót được nhận thấy của một nhà nước tập trung cao độ, nhằm mục đích phục hồi các cộng đồng địa phương và tăng cường sự tham gia dân chủ. Mong muốn chuyển từ mối quan hệ “cấp trên - cấp dưới” sang mối quan hệ “bình đẳng giữa các đối tác” cũng phản ánh một sự thay đổi cơ bản trong triết lý quản trị như đã quy định trong Hiến pháp Nhật Bản năm 1946. Qua quá trình vận hành quản trị

nhà nước, Chính phủ Nhật Bản đã ban hành nhiều đạo luật khác nhau kèm theo các văn bản pháp lý nhằm cụ thể hóa những điều đã ấn định trong Hiến pháp, dưới đây là những luật liên quan đến phân cấp giữa Trung ương và địa phương tại Nhật Bản:

- Luật Xúc tiến Phân cấp năm 1995: Thành lập Hội đồng Xúc tiến Phân cấp¹⁹. Hội đồng đã ban hành nhiều bộ khuyến nghị về phân cấp, đóng vai trò xem xét các chức năng được ủy quyền của cơ quan, đề nghị bãi bỏ/phân loại lại các chức năng, ủng hộ việc giảm thiểu sự can thiệp của chính quyền Trung ương và nhấn mạnh các cải cách thực tế và khả thi.

- Đạo luật Phân cấp Toàn diện (có hiệu lực tháng 4/2000): Sửa đổi gần 500 quy định liên quan, trong đó các luật sửa đổi đã làm rõ vai trò chính quyền Trung ương chịu trách nhiệm về sự tồn tại/thống nhất quốc gia, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về quản lý hành chính khu vực rộng lớn; bãi bỏ hệ thống “chức năng được ủy quyền của cơ quan”²⁰; hơn 70% các chức năng này (chiếm 3/4 hoạt động của tỉnh) được giao cho chính quyền địa phương dưới dạng “chức năng cố hữu” hoặc “công việc được ủy thác hợp pháp”; thiết lập nguyên tắc rằng sự kiểm soát/can thiệp của nhà nước Trung ương đòi hỏi cơ sở pháp lý rõ ràng và cần được giảm thiểu; bãi bỏ quyền của chính quyền Trung ương trong việc cách chức các thống đốc/thị trưởng được bầu cử phổ thông vì không tuân lệnh; chuyển đổi mối quan hệ Trung ương - tỉnh từ “cấp trên - cấp dưới” sang “bình đẳng giữa các đối tác và hợp

Nghiên cứu - Trao đổi

tác”. Bên cạnh đó, từ năm 1999 việc sáp nhập các đô thị được thúc đẩy để củng cố nền tảng hành chính và tài chính (năm 1999 từ 3.232 đô thị đã sáp nhập còn 1.727 vào năm 2010). Việc bãi bỏ các chức năng được ủy quyền của cơ quan là nền tảng của các cải cách phân cấp những năm 1990, về cơ bản nhằm tăng cường quyền tự chủ và quyền ra quyết định của chính quyền địa phương bằng cách chuyển bản chất của các nhiệm vụ từ chỉ đạo tập trung sang quản lý tại địa phương.

- Báo cáo giữa kỳ về Rà soát các Văn phòng Địa phương của Chính quyền Trung ương (2008) do Ủy ban Cải cách Phân cấp thực hiện²¹, đã cụ thể hóa việc phân bổ lại công việc và thẩm quyền của các văn phòng địa phương của chính phủ trung ương.

Chính quyền Trung ương và địa phương có cơ chế điều phối liên chính quyền và chuyển giao tài chính thông qua Ủy ban Giải quyết Tranh chấp Quốc gia - Địa phương (thuộc MIC), cơ quan này có chức năng xem xét công bằng và trung lập với các tranh chấp phát sinh từ sự tham gia của cơ quan trung ương và⁰ các vấn đề địa phương. Chính quyền địa phương cũng có thể kháng cáo lên Tòa án Cấp cao²². MIC đóng vai trò điều phối chính thông qua các cục của mình (Cục Hành chính Địa phương, Cục Tài chính Công Địa phương, Cục Thuế Địa phương) để hỗ trợ các địa phương trong các vấn

đề liên quan, đặc biệt là về chuyển giao tài khóa.

Về mặt hành chính, Nhật Bản được chia thành 47 tỉnh, mỗi tỉnh có Tỉnh trưởng (Có tài liệu dịch là “Thống đốc” do tài liệu tiếng Anh là “Governor”) hoặc Thị trưởng được bầu qua hình thức phổ thông đầu phiếu và cơ quan dân cử. Các thành phố, thị trấn và làng mạc cũng bầu ra các hội đồng đại diện. Theo Hiến pháp Nhật Bản năm 1947, Điều 92 cho đến Điều 95 đã quy định tổng quan rằng các tỉnh này hoạt động theo nguyên tắc chính quyền địa phương tự quản và đứng đầu mỗi tỉnh là một “Tỉnh trưởng”. Bốn Điều này là những nguyên tắc cơ bản để chính quyền địa phương tại Nhật Bản có những quyền riêng, hoạt động theo nguyên tắc tự trị, tự quản, tự chịu trách nhiệm. Căn cứ vào những quy định này tại Hiến pháp, một số đạo luật đã được ban hành nhằm tạo thuận lợi cho việc triển khai hoạt động tại các địa phương, nhưng bộ luật cốt lõi về các vấn đề tổ chức và quản lý của địa phương vẫn là Đạo luật Tự trị địa phương.

Về một số vấn đề liên quan đến quản lý hành chính, giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương ở Nhật Bản có những sự khác biệt về chức năng, bảng sau đây thể hiện ở mức độ tổng quan về khác biệt về chức năng giữa 2 cấp chính quyền tại Nhật Bản:

Nghiên cứu - Trao đổi

		Công trình công cộng	Giáo dục	An sinh	Khác
Chính quyền Trung ương		- Đường cao tốc - Đường quốc lộ (khu vực chỉ định)	- Các trường đại học (đại học liên hợp cấp quốc gia)	- Lương hưu	- Phòng vệ (quốc phòng)
Chính quyền địa phương	Cấp tỉnh	- Đường quốc lộ (những khu vực khác) - Đường tỉnh	- Trường PTTH - Quản lý nhân sự của các trường tiểu học và THCS	- Các trung tâm y tế công	- Cảnh sát
	Cấp thành phố/thị trấn/làng/xã	- Quy hoạch đô thị - Trường mầm non và mẫu giáo	- Trường tiểu học và THCS - Trường mầm non và mẫu giáo	- Xử lý rác thải - Chăm sóc sức khỏe và an sinh	- Cứu hỏa, cứu nạn - Đăng ký nhân khẩu

Quyền tự quản địa phương ở Nhật Bản được đảm bảo ở cấp độ cao nhất là Hiến pháp²³. Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947 đóng vai trò là đạo luật khung đã cụ thể hóa nguyên tắc trụ cột quyền tự quản và tự chủ của địa phương bằng cách thiết lập một hệ thống tổ chức và hoạt động cho các chính quyền địa phương theo các nguyên tắc cốt lõi như: thúc đẩy phúc lợi của người dân là mục tiêu hàng đầu; phân chia vai trò hợp lý giữa Trung ương và địa phương, trong đó chính quyền Trung ương có trách nhiệm hỗ trợ tự chủ và độc lập của địa phương; chính quyền địa phương phải hoạt động hiệu quả, tối ưu hóa nguồn lực; và tuyệt đối tuân thủ pháp luật²⁴.

- Phân loại công việc và phạm vi tự chủ: Đạo luật Tự trị địa phương năm 1947 phân biệt rõ ràng giữa “công việc tự quản” và “công việc được ủy thác theo luật định”. “Công việc tự quản” là những công việc mà chính quyền địa phương có toàn quyền

quyết định và thực hiện nhằm phù hợp với đặc điểm và nhu cầu của địa phương mình mà không có sự can thiệp trực tiếp từ Trung ương, miễn không vi phạm pháp luật. Ngược lại, “công việc được ủy thác theo luật định” là những nhiệm vụ do Trung ương hoặc cấp tỉnh giao; trong trường hợp này, mức độ tự chủ sẽ hạn chế hơn, phải tuân theo các hướng dẫn và quy định từ cấp Trung ương và cấp tỉnh. Sự phân định này tạo cơ sở cho việc xác định phạm vi tự quản của chính quyền địa phương.

- Quyền tự quyết trong các vấn đề địa phương: Chính quyền địa phương có quyền quản lý tài sản, công việc và hành chính của mình, cũng như ban hành các sắc lệnh địa phương (ordinances) trong khuôn khổ pháp luật quốc gia. Điều này mang lại cho địa phương một không gian rộng lớn để tự quyết định các chính sách và giải pháp phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương.

Nghiên cứu - Trao đổi

- Thách thức đối với tự chủ tài chính: Mặc dù có sự tự chủ về mặt hành chính và lập pháp, nhưng một trong những thách thức lớn đối với quyền tự chủ thực sự của các địa phương Nhật Bản là phụ thuộc đáng kể vào nguồn tài chính từ chính quyền Trung ương, chủ yếu thông qua hệ thống thuế phân bổ địa phương và các khoản trợ cấp khác. Sự phụ thuộc này có thể làm hạn chế khả năng tự quyết của địa phương trong việc ưu tiên và phân bổ nguồn lực cho các chương trình và dự án phát triển riêng.

Nguồn lực quản trị địa phương tại Nhật Bản được đảm bảo từ nhiều nguồn, trong đó có thuế địa phương và thuế phân bổ (từ Trung ương) đóng vai trò quan trọng. Thuế địa phương là một nguồn thu quan trọng, chiếm khoảng 41,0% tổng doanh thu của các hiệp hội địa phương trong chương trình tài chính khu vực tài khóa 2014 (tương đương 35,1 nghìn tỷ yên trên tổng số 85,6 nghìn tỷ yên). Các loại thuế địa phương do các tỉnh và đô thị áp đặt theo pháp quy riêng, dựa trên sự đóng góp rộng rãi của người dân và các bên liên quan trong cộng đồng. Chính phủ Nhật Bản có chủ trương tăng cường nguồn thu từ thuế địa phương và nâng cao tỷ trọng trong tổng nguồn thu, với quan điểm rằng “chính quyền Trung ương không thể vững mạnh nếu các cộng đồng và khu vực địa phương không phát triển”. Các sáng kiến như chuyển giao nguồn thu thuế từ Trung ương (thuế thu nhập) sang địa phương (thuế cư trú cá nhân) với quy mô 3 nghìn tỷ yên từ năm 2007 và việc tăng thuế suất tiêu dùng địa phương vào tháng 4 năm 2014 là những ví dụ cụ thể của nỗ lực

này²⁵. Thuế phân bổ địa phương (Local Allocation Tax) là một cơ chế chuyển giao tài chính quan trọng từ trung ương xuống địa phương, nhằm mục đích cân bằng nguồn thu giữa các địa phương và đảm bảo tất cả các địa phương có đủ nguồn lực để cung cấp các dịch vụ công cơ bản. Đây là một loại trợ cấp không kèm điều kiện, được tài trợ từ một phần nhất định của các loại thuế quốc gia (như thuế thu nhập, thuế doanh nghiệp, thuế tiêu dùng). Hệ thống này đóng vai trò trung tâm trong việc tái phân phối nguồn lực giữa các vùng miền ở Nhật Bản²⁶.

Ngoài ra, trợ cấp của chính phủ là các khoản hỗ trợ tài chính có mục tiêu từ Trung ương cho các chương trình, dự án cụ thể ở địa phương²⁷. Trái phiếu địa phương (Local bonds) là nguồn lực tài chính mà chính quyền địa phương chủ động thực hiện, chính quyền có quyền phát hành trái phiếu để huy động vốn cho các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và các mục tiêu dài hạn khác, tuy nhiên việc này thường cần sự cho phép của Cục Tài chính Công Địa phương thuộc MIC. Chi tiêu công của địa phương ở Nhật Bản chiếm một tỷ trọng đáng kể, khoảng 14,0% GDP (năm tài khóa 1993), tương đương 70% tổng chi tiêu công của chính phủ (không bao gồm quỹ phúc lợi xã hội). Đặc biệt, 80% vốn đầu tư công cho cơ sở hạ tầng được thực hiện bởi chính quyền địa phương²⁸. Điều này cho thấy vai trò to lớn của địa phương trong việc cung cấp vốn xã hội. Mặc dù thuế địa phương chiếm khoảng 36,5% tổng thu thuế, sau khi tính cả các khoản chuyển giao tài chính.

Nghiên cứu - Trao đổi

Công chức địa phương là yếu tố rất quan trọng trong quản trị nhà nước ở cấp này, chiếm một tỷ lệ rất lớn trong tổng số công chức của Nhật Bản. Tính đến năm 2018, có khoảng 2,74 triệu công chức địa phương, so với khoảng 585,000 công chức quốc gia²⁹. Điều này cho thấy gánh nặng thực thi chính sách và cung cấp dịch vụ công chủ yếu nằm ở cấp địa phương. Bên cạnh đó, hệ thống công vụ Nhật Bản nổi tiếng với chế độ tuyển dụng dựa trên công trạng thông qua các kỳ thi cạnh tranh và rất khắt khe. Sau khi được tuyển dụng, công chức được tham gia vào các chương trình đào tạo và phát triển năng lực rất bài bản và liên tục. Các phương thức đào tạo đa dạng gồm các khóa học tại các học viện chuyên ngành, các chương trình đào tạo trực tiếp tại các cơ sở đào tạo như Trường Tự trị địa phương (Local Autonomy College) và đặc biệt là các chương trình luân chuyển cán bộ. Công chức có thể được luân chuyển giữa các sở, ban, ngành trong cùng một địa phương, luân chuyển lên các Bộ, ngành Trung ương, hoặc thậm chí được cử đến làm việc tại các doanh nghiệp tư nhân để học hỏi kinh nghiệm³⁰. Công chức Nhật Bản, cả ở cấp quốc gia và địa phương, thường được đánh giá cao về năng lực chuyên môn, tính kỷ luật, và sự tận tụy³¹. Chính phủ Nhật Bản đã xây dựng một Khung năng lực tiêu chuẩn để hoàn thành nhiệm vụ (SCAD), trong đó xác định các năng lực cần thiết cho từng vị trí, bao gồm các kỹ năng như hoạch định chính sách, đàm phán, điều phối, tư duy logic và sáng tạo, và kỹ năng lãnh đạo. Khung năng lực này là cơ sở để đánh giá và bổ nhiệm công

chức³².

Hiệu quả của quản trị địa phương tại Nhật Bản chịu ảnh hưởng sâu sắc bởi các điều kiện kinh tế - xã hội và văn hóa chính trị đặc thù. Trong bối cảnh kinh tế - xã hội thực tiễn đang diễn ra tại Nhật Bản, già hóa và suy giảm dân số là thách thức kinh tế - xã hội lớn nhất và cấp bách nhất mà Nhật Bản đang đối mặt. Tình trạng này đặc biệt nghiêm trọng ở các vùng nông thôn, nơi dân số không chỉ già đi mà còn giảm sút nhanh chóng do thanh niên di cư đến các thành phố lớn. Hệ quả là nền kinh tế địa phương bị thu hẹp, thị trường lao động thiếu hụt, và việc duy trì các dịch vụ công cơ bản như trường học, bệnh viện, và giao thông công cộng trở nên vô cùng khó khăn và tốn kém³³. Bên cạnh đó, sự tập trung quá mức dân số, kinh tế và quyền lực vào Vùng Thủ đô Tokyo đã tạo ra một sự chênh lệch phát triển sâu sắc giữa các khu vực đô thị lớn và phần còn lại của đất nước gây nên khoảng cách chênh lệch vùng miền ngày càng tăng. Đây là một trong những động lực chính thúc đẩy các cuộc cải cách phân quyền từ những năm 1990³⁴. Để đối phó với các thách thức trên, chính phủ Nhật Bản đã thúc đẩy mạnh mẽ các đợt sáp nhập các đơn vị hành chính cấp cơ sở, mục tiêu là tạo ra các đô thị có quy mô lớn hơn, đủ năng lực tài chính và nhân sự để quản lý hiệu quả hơn, cung cấp dịch vụ tốt hơn và giảm chi phí hành chính³⁵.

Văn hóa chính trị của Nhật Bản có những đặc điểm riêng biệt, ảnh hưởng đến điều kiện quản trị của địa phương được vận hành. Sự đề cao tinh thần tập thể, hài hòa và tôn trọng thứ bậc

Nghiên cứu - Trao đổi

xã hội được phản ánh trong quy trình ra quyết định, vốn nhấn mạnh việc tìm kiếm sự đồng thuận thông qua các cuộc thảo luận và đàm phán không chính thức thay vì đối đầu trực diện³⁶. Trong mối quan hệ với nhà nước, người dân Nhật Bản có xu hướng tin tưởng cao vào các quyết định của chính quyền và những người do họ bầu ra, điều này tạo thuận lợi cho việc thực thi chính sách nhưng đôi khi cũng làm giảm áp lực giám sát từ phía công chúng³⁷.

Việc vận hành của mô hình quản trị địa phương Nhật Bản cho thấy chuyển đổi từ mô hình “Nhà nước phát triển” tập trung truyền thống sang mô hình mới có thể gọi là “Nhà nước Phát triển Phân quyền”. Thay vì kiểm soát trực tiếp mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội, chính quyền Trung ương hiện nay đóng vai trò “người lèo lái” (steering) hơn là “người chèo thuyền” (rowing). Chính quyền Trung ương sử dụng các công cụ chính sách vĩ mô và đặc biệt là các công cụ tài chính như trợ cấp có mục tiêu để định hướng và khuyến khích các chính quyền địa phương cạnh tranh và đổi mới trong một khuôn khổ chiến lược quốc gia chung³⁸. Trong mô hình này, các địa phương trở thành những “phòng thí nghiệm chính sách”, nơi các ý tưởng và giải pháp mới được thử nghiệm³⁹, nhưng những thử nghiệm này thường được định hướng bởi các ưu tiên và nguồn lực được bổ sung từ Trung ương.

3. Đánh giá, nhận xét chung về quản trị địa phương và giá trị cho Việt Nam

Mô hình quản trị địa phương của Nhật Bản là sự kết hợp phức tạp giữa

một nền tảng tự quản địa phương vững chắc được hiến định và sự định hướng chiến lược của chính quyền Trung ương thông qua các công cụ tài chính và chính sách. Điểm mạnh nổi bật của mô hình này là tính ổn định cao, đội ngũ công chức có năng lực và tính chuyên nghiệp vượt trội, đặc biệt là khả năng huy động các nguồn lực xã hội. Tuy nhiên, mô hình này cũng bộc lộ những thách thức lớn, bao gồm sự cứng nhắc, sự phụ thuộc tài chính tương đối lớn của địa phương vào Trung ương, hơn hết là áp lực rất lớn từ cuộc khủng hoảng nhân khẩu học (dân số già hóa và suy giảm). Dù vậy, sự phát triển song hành giữa các cơ chế tham gia trực tiếp của công dân được pháp luật bảo đảm và vai trò ngày càng được thừa nhận của các tổ chức xã hội dân sự. Đạo luật Tự trị địa phương cung cấp những công cụ khung, nền tảng pháp lý vững chắc cho phép công dân thực hiện các quyền dân chủ trực tiếp của mình như quyền yêu cầu ban hành pháp quy, quyền yêu cầu kiểm toán hay quyền bãi nhiệm các quan chức dân cử. Ngoài ra, nguyên tắc phân chia công việc thành “tự quản” và “ủy thác” tạo ra một khuôn khổ để xác định mức độ tự chủ trong các lĩnh vực khác nhau.

Căn cứ vào những kinh nghiệm trên đây về quản trị địa phương của Nhật Bản, Việt Nam có thể rút ra một số bài học sau:

Một là, phân cấp, phân quyền phải rõ ràng và đồng bộ: Kinh nghiệm của Nhật Bản trong việc bãi bỏ “hệ thống các chức năng ủy nhiệm” cho thấy tầm quan trọng của việc xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, thay vào đó cần phân định rõ ràng,

Nghiên cứu - Trao đổi

minh bạch về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền. Việt Nam cần tránh tình trạng phân cấp nhiệm vụ nhưng không trao đủ thẩm quyền và nguồn lực, dẫn đến đùn đẩy, né tránh trách nhiệm.

Hai là, tự chủ tài chính là nền tảng của tự chủ thực sự: phụ thuộc tài chính là điểm yếu lớn nhất trong mô hình Nhật Bản. Việt Nam cần xây dựng một lộ trình cụ thể để tăng cường các nguồn thu tự chủ cho ngân sách địa phương, trao cho chính quyền địa phương quyền tự quyết cao hơn trong việc ban hành một số loại thuế, phí phù hợp với điều kiện phát triển của địa bàn, nhằm giảm dần sự phụ thuộc vào các khoản bổ sung từ ngân sách trung ương.

Ba là, xây dựng đội ngũ công chức địa phương chuyên nghiệp: Việt Nam có thể học hỏi trong việc xây dựng đội ngũ công chức địa phương thực sự chuyên nghiệp, có năng lực và liêm chính thông qua việc cải cách công tác tuyển dụng (đề cao thi tuyển cạnh tranh), đào tạo (chú trọng năng lực thực tiễn), đãi ngộ (tạo động lực) và luân chuyển cán bộ một cách khoa học, gắn liền với thực tiễn, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

Bốn là, ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trên mọi mặt: kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy chiến lược tiếp cận của Nhật Bản trong việc ứng dụng ICT vào quản trị địa phương thể hiện một sự kết hợp hài hòa và hiệu quả giữa định hướng chiến lược từ cấp trung ương và sự năng động, sáng tạo từ cấp cơ sở. Chính quyền địa phương các tỉnh, thành phố của Việt Nam có thể học tập những kinh nghiệm này và thực

hiện theo tinh thần của Nghị quyết số 57/NQ-TW và chuyển đổi toàn diện chính phủ điện tử từ trung ương đến địa phương./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trong tiếng Nhật phiên âm là “to”, “do”, “fu”, “ken”.
2. OECD (2016), OECD Territorial Reviews: Japan 2016, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264250543-en>.
3. Nguồn: <https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=13498>
4. Trong tiếng Nhật là “区”, phát âm là “Ku”.
5. Gundai là chức danh được trao cho người cai quản của lãnh thổ thời Edo.
6. Nguồn: https://www.chihousai.or.jp/english/07/pdf/Local_Autonomy_Law.pdf
7. Ministry of Internal Affairs and Communications | Local Tax Bureau (LTB), <https://www.soumu.go.jp/english/lfb/index.html>
8. Nguồn: https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/m_fact_en02.pdf
9. Local Governance in Japan : Best Practices 2024, <https://www.clair.or.jp/e/bestpractice/local-governance-in-japan-best-practices-2024.html>
10. Local Governance in Japan : Best Practices 2024, <https://www.clair.or.jp/e/bestpractice/local-governance-in-japan-best-practices-2024.html>
11. Local Governance in Japan : Best Practices 2020, <https://www.clair.or.jp/e/bestpractice/bestpractices-2020.html>
12. Local Governance in Japan : Best Practices 2020, <https://www.clair.or.jp/e/bestpractice/bestpractices-2020.html>
13. JAPAN INTERCULTURAL ACADEMY OF MUNICIPALITIES, https://www.jiam.jp/common/img/english/pdf/pamphlet_e.pdf?20250220
14. The Japan Council of Local Authorities for - J.CLAIR Singapore, http://www.clair.org.sg/j/wp-content/uploads/2018/03/CLAIR_VOL68_WEB.pdf
15. Local Governance in Japan : Best Practices 2020, <https://www.clair.or.jp/e/bestpractice/bestpractices-2020.html>
16. JAPAN INTERCULTURAL

Nghiên cứu - Trao đổi

ACADEMY OF MUNICIPALITIES,
https://www.jiam.jp/common/img/english/pdf/pamphlet_e.pdf?20250220

17. Japanese Decentralization Reform in the 1990s,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000336434.pdf

18. Volume 1 The Start of Modern Local Government (1868 – 1880),
https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/HD_JLG_1_en.pdf

19. Hội đồng xúc tiến phân cấp,
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/kaigi-index.html>

20. Ministry of Internal Affairs and Communications | Local Administration Bureau,
<https://www.soumu.go.jp/english/lab/index.html>

21. Headquarters for Promoting Decentralization Reform (What's up around the Prime Minister),
https://japan.kantei.go.jp/hukudaphoto/2008/08/05tihoubunken_e.html

22. Local Government in Japan 2020 - Hội đồng Chính quyền địa phương về Quan hệ quốc tế,
<https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/jichi2023-en.pdf>

23. Japan's Parliament and other political institutions | Think Tank,
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651951](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651951)

24. Local Autonomy Act (April 17, 1947 law sixty - parliament.am,
<http://www.parliament.am/library/Tim/chaponia.pdf>

25. Ministry of Internal Affairs and Communications | Local Tax Bureau(LTB),
<https://www.soumu.go.jp/english/lbt/index.html>

26. Revenue, Expenditure, - and Intergovernmental Transfer in Japan - cirje,
<https://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/97/f3/dp.pdf>

27. Ministry of Internal Affairs and Communications | Local Tax Bureau(LTB),
<https://www.soumu.go.jp/english/lbt/index.html>

28. Revenue, Expenditure, - and Intergovernmental Transfer in Japan - cirje,
<https://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/97/f3/dp.pdf>

29. Civil service system - Japanese Law And Government - Fiveable,
<https://library.fiveable.me/japanese-law-government/unit-4/civil-service->

[system/study-guide/ZOq81xDdDvgtZsKu](https://library.fiveable.me/japanese-law-government/unit-4/civil-service-system/study-guide/ZOq81xDdDvgtZsKu)

30. Phát triển nhân lực khu vực công ở Nhật Bản - Tạp chí Tổ chức Nhà nước,
<https://tcnn.vn/news/detail/48967/Phat-trien-nhan-luc-khu-vuc-cong-o-Nhat-Ban.html>

31. Xây dựng đội ngũ công chức ở Nhật Bản và một số hàm ý tham chiếu đối với Thủ đô Hà Nội,
https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/1004602/xay-dung-doi-ngu-cong-chuc-o-nhat-ban-va-mot-so-ham-y-tham-chieu-doi-voi-thu-do-ha-noi.aspx

32. Hệ thống công chức, công vụ ở Nhật Bản - Trang chủ,
<http://tailieu.quochoi.vn:8080/index.php/tin-tuc/tin-tuc-ho-tro-boi-duong/item/2217-h-th-ng-cong-ch-c-cong-v-nh-t-b-n>

33. Reflections on 30 Years of Administrative Decentralization Reform,
https://english.nira.or.jp/papers/e_opinion72.pdf

34. Japanese Decentralization Reform in the 1990s: Great Reform or Status Quo?,
https://www.soumu.go.jp/main_content/000336434.pdf

35. Kinh nghiệm cải cách của Nhật Bản và việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam - Chi tiết tin - Quảng Bình,
<https://quangbinh.gov.vn/chi-tiet-tin/-/vi-e-w-article/1/14012495784327/631400643230235>

36. Politics in Japan - Ole Miss,
<https://olemiss.edu/courses/pol337/JapanPolitics.ppt>

37. Sự tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền địa phương Nhật Bản – Giá trị tham khảo cho Việt Nam | Tạp chí Quản lý nhà nước,
<https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/05/04/su-tham-gia-cua-nguoi-dan-vao-hoat-dong-cua-chinh-quyen-dia-phuong-nhat-ban-gia-tri-tham-khao-cho-viet-nam/>

38. Reflections on 30 Years of Administrative Decentralization Reform,
https://english.nira.or.jp/papers/e_opinion72.pdf

39. Policy-making process | Japanese Law and Government Class Notes - Fiveable,
<https://library.fiveable.me/japanese-law-government/unit-4/policy-making-process/study-guide/RQmN2Jf5sXU3XmtO>