

KINH NGHIỆM PHÂN CẤP QUẢN LÝ CHÍNH QUYỀN Ở NHẬT BẢN

TRƯƠNG THU TRANG*

1. Tính tất yếu của cuộc cải cách phân cấp quản lý chính quyền ở Nhật Bản

Trong giai đoạn 1955-1995, xu hướng tập trung quyền lực trong tay chính quyền trung ương là phổ biến ở Nhật Bản. Chính quyền trung ương có quyền kiểm soát đối với các vấn đề của chính quyền địa phương. Đồng thời, chính quyền trung ương có thể uỷ quyền cho một cơ quan đại diện của mình thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ quản lý ở địa phương. Hội đồng địa phương bị hạn chế quyền lực đối với những chức năng mà chính quyền trung ương đã uỷ quyền cho cơ quan đại diện của mình. Theo quy định của Luật tự quản địa phương, có tất cả 128 chức năng được uỷ quyền như vậy. Số chức năng đó còn tăng lên 327 năm 1980 và 561 chức năng năm 1995⁽¹⁾. Chính quyền địa phương có thể ban hành một số loại văn bản nhưng lại bị luật quốc gia giới hạn rất chặt chẽ. Ngoài ra, mỗi khi một cơ quan chính quyền địa phương nỗ lực ban hành một chính sách mới, các bộ có liên quan ở trung ương lại có thể phản đối với lý do là văn bản đó không phù hợp với luật quốc gia và do vậy là không hợp pháp.

Về mặt tài chính, chính quyền trung ương thu phần lớn thuế ở Nhật Bản (62% năm 1995)⁽²⁾. Chính quyền địa phương thu phần còn lại thông qua hệ thống thuế địa phương độc lập. Việc chi tiêu của các chính quyền địa phương phần lớn là từ thuế thực thu ở địa phương, một phần nhỏ là từ nguồn tài chính của các chương trình hay dự án đặc biệt hoặc từ ngân sách trung ương. Trung ương can thiệp vào các vấn đề địa phương bằng nhiều hình thức. Theo số liệu điều tra, năm 1995 có hơn 3333 vụ việc chính quyền trung ương can thiệp vào địa phương. Chính quyền trung ương bổ nhiệm một số lớn các nhân viên trong chính quyền địa phương. Đây cũng là một yếu tố để trung ương có thể giám sát chặt chẽ hơn những hoạt động của chính quyền địa phương. Năm 1996, có 1197 công chức của chính quyền trung ương làm việc ở địa phương, con số đó còn được bổ sung thêm bởi những công chức của chính quyền trung ương nghỉ hưu lại đến làm ở những vị trí trong tổ chức công cộng địa phương. Vì vậy, để giải quyết xu hướng quá tập trung quyền lực này, tất yếu Nhật Bản phải thực hiện cải cách hành chính trong đó đặc biệt phải nhấn mạnh đến cải cách phân cấp, phân quyền, trao cho chính quyền địa phương những quyền lực lớn hơn. Những nội dung

* Thạc sĩ, Viện Thông tin Khoa học xã hội

⁽¹⁾ Brendanf. D. Barrett, “*Phân cấp, phân quyền ở Nhật Bản: cuộc đàm phán chuyển quyền*”, Nghiên cứu Nhật Bản, Vol. 20, No. 1, 2000, tr.5

⁽²⁾ Như trích dẫn (1), tr.6

này đã được đưa ra thảo luận trong chương trình nghị sự chính trị của Nhật Bản suốt hàng thập kỷ.

Ở hình thức đơn giản nhất, phân cấp quản lý nói đến sự dịch chuyển quyền lực từ trung ương sang địa phương đối với các vấn đề chính trị, hành chính và kinh tế, tự quản tài chính, dân chủ ở địa phương và sự đa dạng hoá về văn hóa. Mức độ phân cấp có thể là trên danh nghĩa hoặc trên thực tế. Tuy nhiên, để hiểu ý nghĩa của thuật ngữ phân cấp quản lý còn gặp nhiều khó khăn vì có quá nhiều từ gần nghĩa. Theo học giả Brendan F. D. Barrett thì “phân cấp quản lý đơn giản là một phương thuốc nhằm đẩy mạnh lợi ích của các nhóm xã hội trên tất cả các khía cạnh chính trị rộng rãi”⁽³⁾.

Giống như nhiều nước trên thế giới, cuộc tranh luận về việc phân cấp ở Nhật Bản có nhiều quan điểm trái ngược nhau. Các nhà lãnh đạo chính quyền địa phương phản đối hình thức tập trung quyền quản lý và kiểm soát tài chính quá lớn trong tay các quan chức chính quyền trung ương. Họ cho rằng chính quyền trung ương cần trao quyền hoàn toàn cho chính quyền địa phương trong việc giải quyết những vấn đề của địa phương và chấm dứt mọi can thiệp của trung ương. Ngược lại, các đại diện của cơ quan hành chính trung ương cho rằng chính quyền địa phương còn yếu kém trong giải quyết tài chính công vì trình độ cán bộ địa phương thấp, do đó không đủ năng lực giải quyết phần việc mà cải cách phân cấp quản lý tạo ra. Sự đối lập này, một phần liên quan đến mối quan hệ tương hỗ giữa các cấp chính

quyền, sự chia sẻ quyền lực và phân cấp quản lý. Một bầu không khí mới về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương bắt đầu xuất hiện trong những năm 1980 khi có ba cuộc thảo luận của Hội đồng cải cách hành chính lâm thời với mục tiêu đẩy mạnh cải cách hành chính ở Nhật Bản. Đặc biệt, trong cuộc họp lần thứ 3, Hội đồng đã giải quyết những vấn đề chủ chốt của cải cách chính quyền địa phương. Đến năm 1994, một quyết định của Nội các được ban hành với tiêu đề “Các nguyên tắc cơ bản cho tương lai cải cách hành chính” trong đó đề cập đến nội dung cải cách phân cấp cho chính quyền địa phương những quyền hạn lớn hơn, nhiều quyền tự quản hơn, tạo ra việc phân định quyền lực hợp lý giữa trung ương và địa phương.

Có câu hỏi đặt ra là: Tại sao cuộc cải cách phân cấp quản lý chỉ được đặt ra sau gần 50 năm thực hiện tập trung quyền lực ở Nhật Bản? *Thứ nhất* là vì yêu cầu cải cách ngày càng tăng sau khủng hoảng kinh tế tăng trưởng bong bóng và với tương lai suy thoái kinh tế tiếp theo. *Thứ hai*, vai trò, chức năng của chính quyền địa phương và chính quyền trung ương chồng chéo lẫn nhau. Chính quyền trung ương và chính quyền địa phương đều rất thường xuyên tham gia vào cùng một dự án dẫn đến khó phân định rạch ròi quyền và trách nhiệm của mỗi bên. Vì vậy khi có tranh chấp phát sinh thì việc giải quyết là rất khó khăn. *Thứ ba*, đặc điểm của chính quyền địa phương đã được thay đổi nhiều theo chiều hướng tích cực trong giai đoạn từ 1980-1990. Năng lực của các cán bộ chính quyền địa phương được nâng cao rất nhiều. Việc thay đổi đó, một phần là do lời kêu gọi

⁽³⁾ Như trích dẫn (1), tr. 15

của một số nhà xã hội học, nhân khẩu học cũng như xuất phát từ những tiến bộ khoa học kỹ thuật được ứng dụng trong lĩnh vực hành chính. Thứ tư, một loạt những vụ xì căng đan liên quan đến các nhà chính trị, công chức trung ương liên quan đến lĩnh vực tài chính do họ có quá nhiều quyền chi phối địa phương khiến cho các nhà lãnh đạo lẫn công chúng đều nhận thấy cần phải cải cách bộ máy hành chính, trong đó nội dung phân cấp quản lý chính quyền cần được nhấn mạnh.

2. Phân cấp quản lý chính quyền ở Nhật Bản

a. Quá trình hoạch định chính sách cải cách phân cấp quản lý chính quyền

Năm 1993, Đảng Dân chủ Tự do đã mất quyền lãnh đạo đất nước lần đầu tiên kể từ khi nó được thành lập năm 1955. Còn Đảng của ông Hosokawa đã dùng chính phủ để thực hiện các biện pháp phân cấp quản lý chính quyền như một tiêu điểm chính trị để giành chiến thắng và sau khi đắc cử ông đã ngay lập tức thực hiện các biện pháp phân cấp đó. Trước hết, “Giải pháp nhằm đẩy mạnh phân cấp” được Thượng viện và Hạ viện đưa ra vào tháng 6 năm 1993. “Nguyên tắc chung và các chính sách liên quan đến việc đẩy mạnh phân cấp” được Nội các ban hành vào tháng 12 năm 1994, dẫn đến đề xuất “Dự thảo luật đẩy mạnh phân cấp” và tiếp đó “Luật đẩy mạnh phân cấp” được thông qua và được công bố vào tháng 5 năm 1995. Luật này thừa nhận những quy định chung, những chính sách cơ bản nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý chính quyền, thiết lập Ủy ban đẩy mạnh phân cấp và Kế hoạch đẩy mạnh phân cấp.

Ủy ban đẩy mạnh phân cấp bắt đầu họp năm 1995. Ủy ban này do chủ tịch Ken Mori lãnh đạo, nghe ý kiến của rất nhiều bộ trưởng và những đại biểu cùng những người dân có quan tâm, tổ chức điều tra và thảo luận nhằm đưa ra những khuyến cáo và kế hoạch phân cấp. Ủy ban đệ trình khuyến cáo đầu tiên của mình lên Thủ tướng Hashimoto vào tháng 12 năm 1996, và đến 1998 đã ban hành 4 khuyến cáo. Nội dung chính của các khuyến cáo là phân định vai trò của chính quyền trung ương và địa phương, huỷ bỏ hệ thống “cơ quan trung ương được uỷ quyền thực hiện chức năng”, xác định rõ những trường hợp chính quyền trung ương được phép can thiệp và phương thức thực hiện những can thiệp đó, thiết lập một cơ quan thứ ba giải quyết tranh chấp giữa chính quyền trung ương và địa phương. Ủy ban cho rằng mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cần phải thay đổi từ quan hệ kiểm soát theo ngạch dọc sang quan hệ bình đẳng và hợp tác.

Những khuyến cáo trên đã tạo lập xu hướng cải cách phân cấp sâu rộng hơn diễn ra sau đó. Năm 1998, Chính phủ đã đưa ra Kế hoạch đẩy mạnh phân cấp phù hợp với những khuyến cáo của Ủy ban đẩy mạnh phân cấp. Trong nội dung của Kế hoạch, vai trò của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được làm rõ, mối quan hệ giữa các cấp chính quyền được phân định rõ ràng và chỉ giữ lại phần khung bộ máy hành chính phù hợp đối với chính quyền địa phương. Năm 1999, Nội các Đảng Dân chủ Tự do của ông Obuchi đã đệ trình một dự thảo luật lên Nghị viện mà sửa đổi hoàn toàn 475 đạo luật, kể cả Luật chính quyền địa

phương, Luật tài chính địa phương, Luật tổ chức hành chính quốc gia và rất nhiều đạo luật quy định về chức năng được uỷ quyền của các cơ quan. Dự thảo luật này chính thức được gọi là “Dự thảo luật về sửa đổi, bổ sung các đạo luật liên quan đến việc đẩy mạnh phân cấp”. Nghị viện đã phê chuẩn dự thảo luật này vào ngày 8 tháng 7 năm 1999 và Luật này được công bố vào 16 tháng 7 năm 1999, có hiệu lực thi hành vào ngày 1 tháng 4 năm 2000. Đồng thời, nhiều đạo luật liên quan đến việc cải tổ chính quyền trung ương cũng được xây dựng và chúng có hiệu lực vào tháng 1 năm 2001.

b. Cải cách phân cấp quản lý chính quyền và vấn đề đặt ra

Cải cách phân cấp quản lý hiện nay ở Nhật Bản có lẽ chỉ là điểm khởi đầu của công cuộc cải cách phân cấp tổng thể sâu rộng hơn nhằm tạo ra một xã hội thực sự phân cấp. Để đẩy mạnh phân cấp và thiết lập quyền tự trị địa phương, Nhật Bản hiện phải đối mặt với những vấn đề sau: tổ chức lại các thành phố tự trị; đẩy mạnh tài chính địa phương; đẩy mạnh việc tự quản lý của các công dân và những cải cách xa hơn; tổ chức lại các quận; có những cơ chế quản lý địa phương đa dạng hơn.

Thứ nhất là tổ chức lại các thành phố tự trị. Khi thiết lập những nguyên tắc tự quyết định và tự chịu trách nhiệm - những yêu cầu thiết yếu của chính quyền địa phương - vấn đề tài chính địa phương là một vấn đề nan giải. Vấn đề tài chính vốn tồn tại trong suốt thời kỳ kinh tế trì trệ mà Nhật Bản đã trải qua. Vì vậy, hệ thống hành chính và tài chính của hơn 3000 thành phố tự trị cần phải tổ chức lại, đặc biệt là trường hợp các làng

có quy mô nhỏ với dân số ít hơn 1000 người, liệu rằng họ có khả năng tự quản thực sự không. Do đó, việc hợp nhất các thành phố tự trị đã được đẩy mạnh khắp cả nước, và kết quả là nhiều loại hình cơ quan hành chính địa phương cơ bản đang được hình thành. Tuy nhiên, quy mô của cơ quan hành chính địa phương không thể được bàn luận chỉ từ quan điểm hiệu quả; dù nó là một vấn đề cơ bản. Quy mô của cơ quan hành chính địa phương ở Nhật Bản hiện nay là tương đối lớn so với các nước khác trên thế giới. Vì vậy, việc hợp nhất các thành phố tự trị cần được kiểm tra cẩn thận cùng với phương thức tham gia của nhân dân, những nội dung của công việc sẽ giải quyết... Mặt khác, trong một cơ quan chính quyền địa phương lớn, như thành phố Yokohama với dân số hơn 3 triệu người, việc phân chia khu vực hoặc việc chuyển quyền cho cấp quản quản lý hành chính theo thẩm quyền cũng cần được xem xét nghiêm túc.

Thứ hai là cải cách hệ thống tài chính và thuế địa phương, “Ba vấn đề kết hợp cải cách” do Nội các Koizumi lãnh đạo thực hiện là:

1. Chuyển các nguồn thu thuế cho chính quyền địa phương. Có rất nhiều tranh luận xem là loại thuế gì, như là thuế thu nhập hay thuế tiêu dùng hoặc thuế thuốc lá, nên được chuyển cho chính quyền địa phương. Nhưng đồng thuận về chuyển đổi này chưa đạt được;

2. Loại bỏ hay giảm các hỗ trợ quốc gia. Việc giảm bớt 4 tỷ yên hỗ trợ trong 3 năm đã được quyết định, nhưng những chi tiết của nội dung này chưa được giao cho mỗi Bộ và cơ quan;

3. Xem lại việc phân phối thuế địa phương. Việc phân phối thêm, ủng hộ các thành phố nhỏ vốn nhận được rất ít ngân sách từ thuế, nhưng việc phân phối thuế địa phương là một hệ thống được thiết lập để đảm bảo cho các chính quyền địa phương một số nguồn lực: việc xem xét thuế nhằm làm yếu chức năng tự nhiên của hệ thống thuế có thể tạo ra một chỉ trích nghiêm trọng. Trong trường hợp tăng các loại thuế địa phương, việc phân chia không đồng đều ngân sách địa phương sẽ trở nên rõ ràng và sự chênh lệch giữa chính quyền địa phương giàu và nghèo sẽ tăng lên, cần phải có một sự sắp xếp các nguồn ngân sách mới. Không thể nói rằng các loại thuế có thể được tăng một cách công bằng trong tất cả các quận, như thuế tiêu dùng, được coi là phương pháp cho các loại thuế địa phương.

Về việc loại bỏ trợ cấp từ chính quyền quốc gia: huỷ bỏ những hỗ trợ cần thiết cho các quận địa phương không dẫn đến đẩy mạnh quyền tự quản của địa phương, và có thể làm trầm trọng thêm vấn đề tài chính của các chính quyền địa phương vốn nghèo. Để xem lại việc phân phối thuế địa phương, nhằm đầu tư một số nguồn vào một số dự án đặc biệt mà vẫn nằm ngoài sự tồn tại của hệ thống thuế là một vấn đề, nhưng bản chất tốt của hệ thống cần được bảo tồn. Dường như kết quả là người dân ở những khu vực hẻo lánh hơn sẽ bị tách ra khỏi các dịch vụ công. Hệ thống phân phối thuế địa phương này là một phương thức rất hữu hiệu giúp chính quyền địa phương đảm bảo ngân sách tốt.

Thứ ba là cải tiến chế độ tự quản của các công dân. Những cải cách hiện nay chủ yếu nhằm cải thiện mối quan hệ giữa chính

quyền trung ương và địa phương, và để quyền tự quản địa phương được đẩy mạnh bằng cách để cho họ được độc lập với chính quyền trung ương trong giải quyết các vấn đề mà tác động đến địa phương. Tuy nhiên, cải cách quyền tự quản địa phương không được thực hiện đầy đủ, về mặt các công dân tự quản, trên cơ sở các vấn đề địa phương cần được giải quyết bởi các công dân địa phương và họ sẽ phải tự chịu trách nhiệm.

Hệ thống chính quyền địa phương Nhật Bản cho phép các công dân tham gia trực tiếp vào việc quản lý địa phương, các vấn đề có thể bổ sung vào quá trình dân chủ gián tiếp với sự tham gia của công dân. Trong số những hệ thống tham gia trực tiếp, có một số hệ thống ban đầu yêu cầu phải được đưa ra bởi có một số lớn người ủng hộ: 1. Việc phê chuẩn, sửa đổi bổ sung hoặc huỷ bỏ theo pháp luật; 2. Những sổ sách đặc biệt; 3. Giải tán hội đồng; 4. Bãi nhiệm thống đốc, chủ tịch hoặc trưởng ban. Tuy nhiên, những chế độ này không đủ để thực hiện sự tham gia trực tiếp, không có hiệu quả ở những cơ quan chính quyền địa phương lớn.

Hiện nay, những vấn đề quan trọng của địa phương như sự hợp nhất các thành phố tự trị từ nhiều nơi của đất nước, có nhiều thử nghiệm nhằm đảm bảo các ý kiến của nhân dân thông qua hành động bỏ phiếu của họ. Tuy nhiên, điều này không cần phải dựa vào luật. Do đó, Luật cần quy định những vấn đề như: loại vấn đề nào nên là đối tượng của cuộc trưng cầu dân ý; trưng cầu dân ý nên thực hiện như thế nào; và liệu kết quả trưng cầu dân ý là bắt buộc hay không. Một vấn đề lớn hiện nay đối với quản lý hành chính địa phương là cải thiện hệ thống phản ánh trực

tiếp những ý kiến của nhân dân liên quan đến chính quyền địa phương, nhiều kênh được thống nhất để người dân tham gia theo nhiều cách thức như: lời bình luận của công chúng, các cuộc hội họp của công dân, các hội thảo trên internet... Trong khi đó, một xã hội mà tìm kiếm sự tham gia dân chủ mà được hệ thống chính trị Nhật Bản chấp nhận, quan trọng hơn là tiếp sức cho các hội đồng địa phương để họ có thể đóng vai trò thiết yếu. Giống như sự tham gia của nhân dân, các thành viên của hội đồng cần nỗ lực hết sức để phản ánh những ý kiến của những người mà họ đại diện.

Thứ tư là cải cách hệ thống các quận. Khi việc hợp nhất các thành phố được thực hiện và quy mô sẽ lớn hơn, điều kiện của các quận, các khu vực mà không thay đổi hơn 100 năm nay cũng sẽ trở thành một vấn đề gây tranh cãi. Các vấn đề được xem xét trong cải cách hệ thống tự quản địa phương ở Nhật Bản là: 1. Hợp nhất các quận; 2. Bãi bỏ các quận và thiết lập các cơ quan chính quyền khu vực rộng lớn hơn hoặc thiết lập một hệ thống liên khu vực bằng cách chuyển đổi những vai trò của chính quyền trung ương; 3. Đề ra hệ thống quan hệ một chiều chỉ với các chính quyền địa phương cơ bản...

Thứ năm là đa dạng hoá chính quyền địa phương. Về cơ bản, chính quyền địa phương cần được đa dạng hoá theo vị trí địa lý và lịch sử của khu vực, và cách suy nghĩ của những công dân ở khu vực đó. Tuy nhiên, chính quyền địa phương Nhật Bản có một vẻ ngoài thống nhất ở bất kỳ đâu, được giới hạn theo luật chính quyền trung ương. Ví dụ: cách thứ nhất là thực hiện hệ thống điều lệ: các công dân tạo ra thể chế xác định chính

quyền địa phương của họ, quyền lực và cơ cấu của chính quyền địa phương, và sau đó yêu cầu chính quyền trung ương phê chuẩn. Cách thứ hai là có một hệ thống quy định sẵn trong luật chính quyền địa phương sau đó công chúng đưa ra những lựa chọn của họ từ nhiều điểm như: chế độ uỷ ban kiểu Anh, thay cho chế độ tổng thống (hình thức chủ tịch hội đồng) hay một uỷ ban theo hình thức của Mỹ mà có quyền hoạch định chính sách lần thì hành chính sách; Cách thứ ba là thực hiện chế độ một người quản lý thành phố...

Bằng cách nâng cao sự đa dạng hoá các hình thức cho chính quyền địa phương, có thể thực hiện nhiều loại hình dịch vụ công mà có thể duy trì trạng thái của địa phương, và do đó chế độ tự quản địa phương thực sự sẽ đạt được.

3. Một số bài học kinh nghiệm

a. Xu hướng chia sẻ quyền lực giữa các cấp chính quyền là tất yếu

Xu hướng này cần được các tầng lớp chớp bu về chính trị và quản lý hành chính cùng nhân dân chia sẻ. Ví dụ, trong giai đoạn lên kế hoạch, dự án sân bay quốc tế Kansai ở sân bay Osaka liên quan trực tiếp đến chính quyền trung ương, quận Osaka, hai thành phố lân cận, hai thành phố được chọn lựa và một loạt các thành phố tự trị xung quanh khu vực sân bay. Ví dụ này cho thấy việc phân biệt rõ ràng cái gì thuộc về địa phương, khu vực, quốc gia hay toàn cầu là rất vô cùng khó khăn. Ranh giới giữa tư pháp và hành pháp không phải lúc nào cũng xác định được rõ ràng, nhưng người dân chỉ cảm thấy tức giận khi đó là nguyên nhân của tham nhũng và quản lý tồi. Việc phân cấp quản lý có kiểm soát cần có thông tin tập trung, sự sắp xếp và

thoả hiệp giữa các cấp chính quyền. Làm được điều đó, hiệu quả quản lý sẽ được khẳng định rõ rệt. Nói cách khác, nếu một đất nước hướng đến một cơ chế pháp lý tự do hay một dân tộc tìm kiếm sự sắp xếp độc lập trong quản lý hành chính, hệ thống của Nhật Bản sẽ là một mô hình tham khảo hữu ích.

b. *Việc đào tạo các công chức cần được chú trọng*

Những điều tốt đẹp của công cuộc cải cách phân cấp, phân quyền có kiểm soát chỉ có thể được tạo ra phụ thuộc vào năng lực của các công chức chính quyền trung ương và địa phương. Các công chức trung ương phải có kiến thức rộng rãi và chuyên sâu đối với những công việc mang tính chất sống còn ở những khu vực xa lạ. Đồng thời việc tự kiểm chế là yêu cầu cần thiết để tránh xu hướng quá tập quyền. Nếu công chức chính quyền địa phương có năng lực quá kém, thông tin sẽ hoàn toàn chỉ theo một hướng và những sáng kiến của địa phương là điều không thể hy vọng. Điều này nghe có vẻ quá khắt khe, nhưng đó là điều nhất thiết thoả mãn. Thứ nhất, bộ máy hành chính không quá lớn. Thứ hai, như đã minh hoạ trường hợp Nhật Bản, luôn có một cơ hội để đào tạo lành nghề. Công chức chính quyền địa phương, được bầu cũng như không được bầu, qua thương lượng với trung ương, đã học cách thực hiện những nhiệm vụ của mình và được đưa vào làm việc ở các vị trí chính quyền địa phương. Nhưng xu hướng đào tạo và tuyển mới luôn luôn cần thiết. Điều quan trọng là phải biết rằng, tất cả các quận và hầu hết các thành phố lớn ở Nhật Bản bắt đầu một hệ thống tuyển dụng độc lập và dựa vào kỳ thi từ đầu những năm 1960. Đến năm

1970, 46 trên 47 quận của Nhật Bản đã thiết lập các chương trình đào tạo các nhân viên hành chính của mình.

c. *Cần thông tin rộng rãi cho các cấp chính quyền, kể cả những tranh luận mang tính cá nhân về những vấn đề của địa phương*

Có một vài tranh luận chống lại việc thông tin rộng rãi cho các cấp chính quyền trung ương và địa phương về những vấn đề đặc biệt của địa phương. Vấn đề tranh luận ở đây là liệu có nên đi xa với việc giới thiệu những tranh cãi mang tính cá nhân. Trong giai đoạn những năm 1960, chính quyền địa phương thiếu nhiều cán bộ có năng lực quản lý, do đó họ thực sự muốn công chức trung ương đến. Khi sự cộng tác phát triển, những thay đổi này trở nên mờ nhạt (dù không hoàn toàn mất). Trong những năm 1970, sự chuyển đổi mang tính cá nhân là một con đường rất tuyệt vời để chính quyền địa phương thiết lập mối quan hệ với bộ máy hành chính trung ương nhằm nhận được hỗ trợ cả về tài chính và nguồn nhân lực. Chuyển dịch này vẫn còn, nhưng việc đào tạo cán bộ và việc tạo điều kiện thuận lợi cho công nghệ thông tin đã được chú trọng hơn gần đây. Tất nhiên, tranh luận mang tính cá nhân không chỉ là con đường để thông tin giữa các cấp chính quyền, mà còn được xem là đáng giá đối với những thiết kế của hệ thống địa phương ngày nay. Nhưng, mặt khác, nó lại có thể trở thành một cơ chế kiểm soát khác của trung ương, và cơ hội của chính quyền địa phương thực hiện những phán quyết của chính họ sẽ bị giảm bớt.

d. Không có hệ thống quản lý tốt nhất cũng như không có hệ thống quản lý tốt vĩnh viễn.

Ưu điểm của các hệ thống hầu như luôn đi kèm với những nhược điểm. Sự hợp tác và thông tin dường như là tốt nhưng chúng có thể dẫn đến mức vượt quá tầm kiểm soát, do đó hành vi tham nhũng trở nên lan tràn, và những cải cách cần thiết bị kiềm chế. Những sắp xếp hành chính và tài chính phức tạp là cần thiết để duy trì sự phân cấp được kiểm soát, nhưng những vấn đề dân chủ như: sự tham gia trực tiếp, việc tự quyết, những giá trị của cộng đồng... thường phải hy sinh dưới một hệ thống như thế. Hầu như không thể đạt được sự đồng thuận trong toàn bộ nhóm ưu tiên về các giá trị quan trọng như sự thịnh vượng về kinh tế, hiệu quả, dân chủ và ổn định. Những thách thức đối với những nhà thiết kế của hệ thống quản lý địa phương là tìm ra những giải pháp mà phần lớn các bên liên quan có thể chấp nhận được khi đem ra thoả thuận. Thêm nữa, như trường hợp của Nhật Bản đã gợi ý rõ, hệ thống mà dường như khá thoả đáng trong thời điểm này lại có thể trở thành còn phải bàn cãi nhiều ở thời điểm khác. Nhật Bản hiện đang nổi lên xu hướng đòi hỏi một hệ thống trách nhiệm lớn hơn, hướng đến những cử tri và công dân nhiều hơn và sự kiểm soát chặt chẽ hơn đối với hoạt động của công chức địa phương và trung ương. Vì vậy, đây chưa phải là một hệ thống quản lý hoàn hảo, nên cần có nỗ lực không ngừng để giữ cho hệ thống đó có thể tiếp tục tồn tại và phù hợp với môi trường đã và đang thay đổi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Brendanf. D. Barrett, “*Phân cấp, phân quyền ở Nhật Bản: cuộc đàm phán chuyển quyền*”, Nghiên cứu Nhật Bản, Vol. 20, No. 1, 2000.
2. Nguyễn Duy Dũng, “*Cải cách hành chính ở Nhật Bản trong thập kỷ 90*”. Tạp chí Quản lý Nhà nước, Số 3, 2007, tr. 46-49.
3. Nguyễn Thị Hạnh, “*Phân cấp, phân quyền: khái niệm, nguyên tắc, lĩnh vực chuyển giao và các điều kiện*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp Số 10, 2003, tr. 44-50.
4. Dương Phú Hiệp, Phạm Hồng Thái chủ biên, “*Nhật Bản trên đường cải cách*”. Nxb Khoa học Xã hội, H. 2004, 306tr.
5. Dương Phú Hiệp chủ biên “*Tim hiểu nền hành chính Nhật Bản hiện nay*”. Nxb Khoa học Xã hội, H. 1996, 186tr.
6. Kengo Akizuki. “*Phân cấp phân quyền có kiểm soát: các cấp chính quyền địa phương và Bộ Nội vụ ở Nhật Bản*”. <http://siteresources.woldbank.org/WBI/Resources/wbi37170.pdf>.
7. Kinnosuke Yagi. “*Phân cấp, phân quyền ở Nhật Bản*”. <http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/WP30.pdf>.
8. *Phân cấp quản lý hành chính: chiến lược cho các nước đang phát triển*. Nxb Chính trị quốc gia, H. 2002, 343tr.