

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

---

**Đỗ Phương Thảo**

**HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG -  
TRƯỜNG HỢP THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG (1997 - 2020)**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUAN HỆ QUỐC TẾ**

**Hà Nội - 2023**

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

---

**Đỗ Phương Thảo**

**HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG -  
TRƯỜNG HỢP THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG (1997 - 2020)**

Chuyên ngành: Quan hệ quốc tế

Mã số: 9310601.01

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUAN HỆ QUỐC TẾ**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

**GS.TS. Hoàng Khắc Nam**

**Hà Nội - 2023**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu thực tế của cá nhân tôi, được thực hiện dưới sự hướng dẫn khoa học của GS.TS. Hoàng Khắc Nam.

Trong Luận án, những thông tin tham khảo từ những công trình nghiên cứu khác đã được tác giả chú thích rõ nguồn.

Các số liệu, những kết luận nghiên cứu được trình bày trong Luận án này là trung thực và chưa từng được công bố dưới bất cứ hình thức nào. Tôi xin chịu trách nhiệm về công trình nghiên cứu của mình.

*Hà Nội, ngày tháng năm 2023*

**NGHIÊN CỨU SINH**

**Đỗ Phương Thảo**

## LỜI CẢM ƠN

Trong suốt quá trình nghiên cứu và thực hiện Luận án, tôi đã nhận được sự giúp đỡ và tạo điều kiện của các cán bộ, giảng viên Khoa Quốc tế học và Phòng Đào tạo thuộc Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội. Tôi cũng nhận được sự hướng dẫn tận tình về phương pháp và chuyên môn của nhiều thầy, cô giáo và học giả trong các hội đồng đánh giá Luận án. Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành và sâu sắc về sự giúp đỡ đó.

Tôi xin gửi lời tri ân đến GS. TS. Hoàng Khắc Nam, người thầy đáng kính đã hết lòng chỉ bảo, hướng dẫn và tạo mọi điều kiện tốt nhất để tôi có thể hoàn thành Luận án này.

Tôi xin cảm ơn và luôn ghi nhớ sự hỗ trợ của lãnh đạo và các đồng nghiệp tại Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng, đặc biệt là các đồng nghiệp tại Văn phòng Sở, đã tạo điều kiện về nhiều mặt để tôi học tập, nghiên cứu và hoàn thành Luận án. Tôi biết ơn những năm tháng cống hiến, làm việc trong ngành đối ngoại thành phố, vì những kiến thức và kinh nghiệm tích lũy được là hành trang quý báu để tôi thực hiện Luận án về đề tài hợp tác quốc tế cấp địa phương với trường hợp thành phố Đà Nẵng.

Cuối cùng, lời tri ân sâu sắc nhất tôi xin gửi đến gia đình, người thân và bạn bè, những người đã luôn sát cánh, động viên và hỗ trợ tôi hết mình trong suốt quãng thời gian vừa qua. Nếu không có tất cả những tình cảm chân thành ấy, tôi không thể hoàn thành được Luận án này.

**NGHIÊN CỨU SINH**

**Đỗ Phương Thảo**

## MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

LỜI CẢM ƠN

MỤC LỤC..... 1

DANH MỤC BẢNG..... 5

MỞ ĐẦU ..... 6

1. Lý do chọn đề tài ..... 6

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu ..... 9

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu ..... 9

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu ..... 10

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn ..... 12

6. Kết cấu của Luận án ..... 12

**Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU..... 14**

1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về chủ thể cấp địa phương của  
hợp tác quốc tế ..... 14

1.2. Các công trình nghiên cứu về lý luận và thực tiễn hợp tác quốc tế  
cấp địa phương ..... 16

1.2.1. Các công trình nghiên cứu về ngoại giao song song (*paradiplomacy*)... 16

1.2.2. Các công trình nghiên cứu về ngoại giao thành phố (*city diplomacy*)... 19

1.2.3. Các công trình nghiên cứu về các khái niệm khác ..... 22

1.2.4. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế đa phương  
cấp địa phương ..... 24

1.3. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương trên  
các lĩnh vực và địa bàn cụ thể ..... 27

1.3.1. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương trên  
các lĩnh vực ..... 27

1.3.2. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương  
theo địa bàn ..... 31

1.3.3. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương  
tại Việt Nam và hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng ..... 33

1.4. Một số nhận xét ..... 37

1.4.1. Nhận xét chung về tình hình nghiên cứu ..... 37

1.4.2. Những kết quả nghiên cứu mà Luận án sẽ kế thừa và tiếp thu .....	38
1.4.3. Những vấn đề Luận án sẽ nghiên cứu .....	39
<b>Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN</b>	
<b>HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG.....</b>	<b>41</b>
2.1. Cơ sở lý luận .....	41
2.1.1. Chính quyền địa phương và vai trò chủ thể trong quan hệ quốc tế.....	41
2.1.2. Hợp tác quốc tế cấp địa phương dưới góc nhìn của một số lý thuyết quan hệ quốc tế chủ yếu.....	43
2.1.3. Các khái niệm về ngoại giao địa phương .....	46
2.1.4. Một số khái niệm liên quan khác.....	50
2.1.5. Khái niệm được sử dụng trong Luận án.....	55
2.1.6. Khung phân tích về hợp tác quốc tế cấp địa phương.....	57
2.2. Các yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung.....	63
2.2.1. Các yếu tố quốc tế .....	63
2.2.2. Các yếu tố quốc gia.....	67
2.2.3. Các yếu tố địa phương .....	71
<b>Tiểu kết chương 2 .....</b>	<b>74</b>
<b>Chương 3. HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG TRÊN THẾ GIỚI</b>	
<b>VÀ Ở VIỆT NAM .....</b>	<b>76</b>
3.1. Hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương .....	76
3.1.1. Quá trình hình thành và phát triển của hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương .....	76
3.1.2. Các hình thức và biện pháp tiến hành hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương .....	78
3.1.3. Hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương tại một số quốc gia trên thế giới.....	81
3.1.4. Hợp tác quốc tế song phương của các địa phương Việt Nam .....	85
3.1.5. Hợp tác phát triển quốc tế cấp địa phương .....	88
3.2. Hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương .....	91
3.2.1. Quá trình hình thành và phát triển của các cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương trên thế giới.....	91
3.2.2. Một số cơ chế hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương tiêu biểu .....	94

3.2.3. Sự tham gia của các địa phương Việt Nam vào các cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương.....	97
3.3. Ngoại giao khí hậu ở cấp độ địa phương.....	98
3.3.1. Vai trò và các yếu tố tác động đến ngoại giao khí hậu của chính quyền địa phương.....	99
3.3.2. Các hình thức và hoạt động ngoại giao khí hậu ở cấp độ địa phương....	101
<b>Tiểu kết chương 3 .....</b>	<b>104</b>
<b>Chương 4. HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG .....</b>	<b>106</b>
4.1. Các yếu tố trong nước và nội tại tác động đến hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng .....	106
4.1.1. Các yếu tố trong nước.....	106
4.1.2. Các yếu tố nội tại của thành phố Đà Nẵng.....	109
4.2. Mục đích để thành phố Đà Nẵng tham gia vào quan hệ quốc tế .....	115
4.3. Hợp tác song phương giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài .....	117
4.3.1. Xúc tiến và ký kết thỏa thuận quốc tế.....	117
4.3.2. Tăng cường quan hệ hữu nghị và trao đổi đoàn.....	120
4.3.3. Các chương trình và lĩnh vực hợp tác cụ thể giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài.....	121
4.4. Hợp tác đa phương của Đà Nẵng trong các tổ chức, diễn đàn quốc tế và khu vực.....	127
4.4.1. Tổ chức các sự kiện đối ngoại đa phương .....	127
4.4.2. Sự tham gia của thành phố vào các tổ chức, diễn đàn đa phương.....	128
4.4.3. Xúc tiến các chương trình, dự án hợp tác trong các khuôn khổ đa phương .....	130
4.5. Vai trò của hợp tác quốc tế đối với thành phố Đà Nẵng.....	132
4.5.1. Góp phần củng cố đường lối, chính sách đối ngoại của Việt Nam .....	132
4.5.2. Giữ vững môi trường hòa bình và ổn định; bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ.....	134
4.5.3. Tăng cường sự hiện diện của Việt Nam nói chung và của thành phố nói riêng, góp phần quảng bá hình ảnh địa phương .....	135
4.5.4. Mở đường cho các chương trình hợp tác trên nhiều lĩnh vực .....	136
4.6. Đánh giá chung .....	138
<b>Tiểu kết chương 4 .....</b>	<b>140</b>

<b>Chương 5. TRIỂN VỌNG CỦA HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI ĐÀ NẴNG .....</b>	<b>142</b>
5.1. Đánh giá triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương.....	142
5.1.1. Triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới.....	142
5.1.2. Triển vọng hợp tác quốc tế của các địa phương Việt Nam và thành phố Đà Nẵng.....	148
5.2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương ở Đà Nẵng.....	154
5.2.1. Tạo cơ sở về chính trị - pháp lý, nâng cao nhận thức về hội nhập và hợp tác quốc tế.....	154
5.2.2. Nâng cao hiệu quả hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương đã thiết lập quan hệ.....	155
5.2.3. Mở rộng quan hệ hợp tác với các địa phương nước ngoài mới một cách có chọn lọc.....	157
5.2.4. Nâng cao hiệu quả tham gia vào các cơ chế đa phương.....	158
5.2.5. Tranh thủ sự hợp tác, giúp đỡ của cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài, Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành trung ương.....	159
5.2.6. Phát triển nguồn nhân lực cho công tác hợp tác quốc tế.....	160
5.2.7. Vận dụng hiệu quả công cụ ngoại giao số.....	160
<b>Tiểu kết chương 5 .....</b>	<b>163</b>
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>164</b>
<b>DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ</b>	
<b>LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN .....</b>	<b>169</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>170</b>
<b>PHỤ LỤC.....</b>	<b>-1-</b>
<b>Phụ lục I:</b> Danh sách các địa phương nước ngoài đã thiết lập quan hệ hợp tác với Đà Nẵng.....	<b>-2-</b>
<b>Phụ lục II:</b> Thông tư số 03/2021/TT-BNG ngày 28/10/2021 của Bộ Ngoại giao hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về công tác đối ngoại của cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh, ủy ban nhân dân cấp huyện.....	<b>-5-</b>
<b>Phụ lục III:</b> Khung định hướng hoạt động công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế của các địa phương trong thời gian tới.....	<b>-17-</b>



## DANH MỤC BẢNG

<b>Bảng 2.1.</b> Khung phân tích của Kuznetsov .....	60
<b>Bảng 2.2.</b> Khung phân tích trường hợp thành phố Đà Nẵng.....	62
<b>Bảng 4.1.</b> Tỷ lệ phân chia theo châu lục trên tổng số 45 địa phương có quan hệ hữu nghị và hợp tác chính thức với thành phố Đà Nẵng .....	118

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài

Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng đã làm thay đổi nền chính trị thế giới. Các nhà nước trung ương không còn là chủ thể quan trọng duy nhất trong quan hệ quốc tế. Các chủ thể phi nhà nước, ví dụ như các tổ chức quốc tế, các phong trào xã hội, các công ty đa quốc gia, các tổ chức phi chính phủ và kể cả cá nhân ngày càng đóng vai trò quan trọng. Bên cạnh đó, sự tham gia trực tiếp của chính quyền địa phương vào các hoạt động mang tính quốc tế cũng đã trở nên phổ biến hơn trước. Ngoài việc cạnh tranh với nhau nhằm quảng bá thương hiệu của địa phương mình, thu hút đầu tư, du khách, nhân lực, sự kiện và nhiều yếu tố khác, chính quyền các địa phương cũng chú ý xúc tiến hoạt động đối ngoại với các đối tác tại các quốc gia và nền văn hóa khác vì mục tiêu hòa bình và ổn định chung.

Trong sự phát triển chung của Việt Nam, công tác đối ngoại đóng vai trò quan trọng, góp phần đưa đất nước hội nhập sâu rộng với thế giới, có vị thế ngày càng lớn trên trường quốc tế. Sau 30 năm đổi mới, quan hệ quốc tế của Việt Nam có những thay đổi sâu sắc. Việt Nam đã thiết lập quan hệ ngoại giao với 189 trong 193 quốc gia thành viên của Liên hợp quốc; tham gia vào hơn 70 tổ chức, diễn đàn đa phương khu vực và toàn cầu với vai trò tích cực, chủ động và có trách nhiệm. Tiếng nói của Việt Nam cũng đã được các nước trong khu vực và quốc tế tôn trọng, nhiều sáng kiến được cộng đồng quốc tế hoan nghênh.

Cùng với sự phát triển của ngành ngoại giao Việt Nam, các địa phương như thành phố Đà Nẵng không ngừng nỗ lực tăng cường các hoạt động đối ngoại nhằm phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, góp phần nâng cao vị thế của địa phương trong và ngoài nước. 40 năm qua, ngành ngoại vụ thành phố Đà Nẵng có những bước tiến mạnh mẽ, góp phần hiệu quả và tích cực vào quá trình xây dựng, phát triển thành phố cũng như vào việc thúc đẩy hợp tác, giao lưu giữa Việt Nam với nhiều nước trên thế giới. Đặc biệt, trong các mặt công tác đối ngoại, thành phố Đà Nẵng là một trong những địa phương được Bộ Ngoại giao đánh giá cao về kết quả xúc tiến quan hệ cấp địa phương, thể hiện qua số lượng và chất lượng các mối quan hệ hữu nghị, hợp tác mà thành phố đã thiết lập và duy trì với các địa phương nước ngoài. Tính

đến năm 2020, Đà Nẵng đã thiết lập quan hệ hữu nghị và hợp tác chính thức với 45 địa phương của 20 quốc gia trên thế giới. Các mối quan hệ này được đánh dấu bởi các bản ghi nhớ, thỏa thuận do đại diện chính quyền hai bên ký kết nhân các chuyến viếng thăm lẫn nhau. Bên cạnh đó, mặc dù chưa ký kết văn bản thỏa thuận, thành phố vẫn thường xuyên duy trì các hoạt động hợp tác với nhiều địa phương khác.

Quan hệ song phương giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài chủ yếu được xúc tiến và phát triển thông qua các hoạt động trao đổi đoàn, thương mại, đầu tư, giao lưu văn hóa, thể thao, giáo dục - đào tạo, du lịch v.v. Ngoài ra, tùy theo đặc thù của từng địa phương đối tác mà thành phố trao đổi và thống nhất những chương trình hợp tác cụ thể. Việc duy trì quan hệ hữu hảo giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài đã góp phần quan trọng vào việc quảng bá sâu rộng hình ảnh thành phố tại các quốc gia khác; đồng thời tạo cơ sở cho sự gia tăng các hoạt động trao đổi đoàn, trong đó có những đoàn đến vì mục đích thiết thực như tìm hiểu môi trường đầu tư, tìm đối tác, tìm cơ sở liên kết đào tạo; và mở ra các chương trình, dự án hợp tác cụ thể trên nhiều lĩnh vực.

Về hợp tác đa phương, Đà Nẵng đã tích cực gia nhập các mạng lưới, diễn đàn quy mô khu vực và thế giới. Tại một số diễn đàn, vai trò của thành phố Đà Nẵng được thể hiện rõ nét như Hiệp hội các thành phố châu Á chống chịu với biến đổi khí hậu (ACCCRN), Diễn đàn Thị trường Thế giới, Diễn đàn các thành phố châu Á - Thái Bình Dương, Mạng lưới khu vực các chính quyền địa phương về quản lý định cư của con người (CITYNET), Diễn đàn Mạng lưới các chính quyền địa phương tham gia quản lý tổng hợp vùng bờ khu vực Đông Á (PNLG), Trung tâm Thông tin đô thị châu Á tại Kobe (AUICK), và đặc biệt là Hành lang Kinh tế Đông - Tây (EWEC). Cũng từ những diễn đàn này, hình ảnh của thành phố được quảng bá và được bạn bè quốc tế chú ý.

Tuy nhiên, ngoài các hiệu quả đó, nhiều mối quan hệ quốc tế cấp địa phương chưa đưa đến các chương trình hợp tác thiết thực và cụ thể, đặc biệt là chưa đem lại hiệu quả kinh tế như lãnh đạo địa phương kỳ vọng. Một số quan hệ cấp địa phương chỉ dừng ở mức độ giao lưu hữu nghị hoặc thậm chí bị gián đoạn hay ngừng trệ. Ngoài ra, bên cạnh kết quả đã đạt được, những yêu cầu của tình hình mới cũng đặt ra cho các địa phương Việt Nam những khó khăn, vướng mắc cần phải giải quyết.

Trong khi đó, mặc dù tình hình thế giới đã thay đổi rất nhiều và quan hệ đối ngoại của Việt Nam không ngừng được mở rộng, các cơ quan trung ương vẫn chưa có văn bản hướng dẫn, quy định cụ thể về công tác đối ngoại cấp địa phương. Các quy định, hướng dẫn hiện có chỉ tập trung vào việc ký kết thỏa thuận quốc tế nói chung của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Chính vì thế, công tác thúc đẩy, tăng cường quan hệ hợp tác quốc tế giữa các địa phương Việt Nam với các đối tác nước ngoài gặp nhiều khó khăn như định hướng, mục tiêu chưa rõ; ngân sách triển khai các hoạt động còn hạn chế v.v. Về mặt lý luận, thực tiễn quan hệ đối ngoại cấp địa phương rất phong phú, nhiều hướng tiếp cận để nghiên cứu, song các công trình về đề tài này ở Việt Nam còn rất hạn chế. Đối với một số công trình hiện có, nội dung lại tập trung vào hoạt động đối ngoại và hội nhập quốc tế nói chung của các địa phương thế giới và Việt Nam, bao gồm cả những lĩnh vực khác ngoài hợp tác quốc tế, ví dụ như công tác lãnh sự; công tác biên giới - lãnh thổ; công tác quản lý hội nghị - hội thảo quốc tế; công tác vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài v.v. Đồng thời, một khía cạnh quan trọng là hợp tác quốc tế đa phương của các địa phương hầu như chưa được đề cập đến.

Riêng đối với Đà Nẵng, mặc dù thành phố có vị trí địa lý chiến lược và được Bộ Ngoại giao đánh giá là một trong những địa phương rất chủ động, tích cực hội nhập và hợp tác quốc tế, ngoài các đề án, kế hoạch trên một số lĩnh vực cụ thể như ngoại giao kinh tế, ngoại giao văn hóa mà thành phố đã ban hành, cho đến nay việc nghiên cứu về quan hệ quốc tế của Đà Nẵng hầu như chưa được quan tâm đúng mức, còn thiếu các công trình có hàm lượng khoa học và lý luận cao. Xuất phát từ lý do này và từ thực tiễn công tác hơn 20 năm trong ngành đối ngoại thành phố, tôi chọn và nghiên cứu đề tài “*Hợp tác quốc tế cấp địa phương - Trường hợp thành phố Đà Nẵng (1997 - 2020)*” cho luận án tiến sĩ của mình. Việc chọn đề tài nghiên cứu này rất có ý nghĩa đối với các cơ quan trung ương và chính quyền thành phố Đà Nẵng nói riêng cũng như các địa phương Việt Nam nói chung trong việc xây dựng chính sách hợp tác quốc tế phù hợp trên cơ sở xem xét nhu cầu và sự tham gia ngày càng chủ động của các địa phương, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa hiện nay.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

*2.1. Mục đích:* Làm sáng tỏ nhận thức và thực tiễn hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới và ở Việt Nam với trường hợp nghiên cứu cụ thể là thành phố Đà Nẵng; trên cơ sở đó đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng.

### *2.2. Nhiệm vụ*

- Hệ thống hóa và làm rõ cơ sở lý luận cũng như các yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương;

- Trình bày, phân tích chính sách và thực tiễn hợp tác quốc tế ở một số địa phương trên thế giới và ở Việt Nam, trong đó đi sâu phân tích trường hợp hợp tác quốc tế cấp địa phương của thành phố Đà Nẵng;

- Đánh giá triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương, từ đó kiến nghị một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương ở Đà Nẵng nói riêng và Việt Nam nói chung.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

*3.1. Đối tượng nghiên cứu:* Hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới và ở Việt Nam với trường hợp nghiên cứu cụ thể về hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng.

### *3.2. Phạm vi nghiên cứu*

- *Phạm vi thời gian:* Đối với hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới và ở Việt Nam, Luận án không sử dụng một khung thời gian cố định do hình thức hợp tác này đã xuất hiện trên thế giới từ rất lâu. Đối với trường hợp thành phố Đà Nẵng, khung thời gian áp dụng để phân tích là từ năm 1997 đến năm 2020. Mốc thời gian bắt đầu là năm 1997 vì đây là năm thành phố Đà Nẵng chính thức tách ra khỏi tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng để trở thành một thành phố trực thuộc Trung ương, và mốc thời gian kết thúc là năm 2020 - thời điểm dịch COVID-19 bắt đầu bùng phát trên quy mô toàn cầu, gây ảnh hưởng lớn đến các hoạt động hợp tác quốc tế nói chung và thành phố Đà Nẵng nói riêng.

- *Phạm vi không gian:* Các địa phương thuộc một số quốc gia trên thế giới và ở Việt Nam, tập trung ở thành phố Đà Nẵng.

- *Phạm vi nội dung:* Hợp tác quốc tế song phương và đa phương giữa các địa phương trên tất cả các lĩnh vực, trong đó tập trung vào các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội và môi trường hơn là chính trị và an ninh. Nguyên nhân là vì các hoạt động liên quan đến an ninh, chủ quyền thường được xem là lĩnh vực thuộc thẩm quyền của chính phủ quốc gia và có tính chất nhạy cảm, vượt ra khỏi năng lực và thẩm quyền của địa phương. Trong khi đó, các vấn đề môi trường, văn hóa, giáo dục, xúc tiến đầu tư, phát triển bền vững có thể được giải quyết bởi cả cấp trung ương lẫn các chính quyền dưới quốc gia. Đặc biệt, trong bối cảnh ngoại giao khí hậu đang trở thành một hoạt động đáng chú ý trong quan hệ quốc tế, sự tham gia của các chủ thể dưới quốc gia vào các nỗ lực nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu ngày càng rõ nét. Trong khi đó, Đà Nẵng chịu nhiều tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu và đã chủ động xúc tiến ngoại giao khí hậu trong thời gian qua, vì vậy Luận án dành một tiểu mục trong Chương 3 để phân tích về ngoại giao khí hậu cấp độ địa phương.

Ngoài ra, Luận án tách biệt rõ đối tượng nghiên cứu là hợp tác quốc tế cấp địa phương chứ không phải là hoạt động đối ngoại nói chung của các địa phương, tức là không bao gồm những lĩnh vực khác ngoài hợp tác quốc tế như công tác lãnh sự, công tác biên giới - lãnh thổ, công tác quản lý hội nghị - hội thảo quốc tế, công tác vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài v.v. Đây là điểm khác của Luận án so với các công trình nghiên cứu có đề tài tương tự ở Việt Nam từ trước đến nay.

#### **4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

*4.1. Cơ sở lý luận:* Dựa vào các cơ sở lý luận của Chủ nghĩa Mác - Lê-nin; tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác đối ngoại; đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước Việt Nam trong quan hệ đối ngoại.

##### *4.2. Cách tiếp cận*

Luận án chủ yếu sử dụng cách tiếp cận của chủ nghĩa tự do để xem xét vai trò của các chủ thể phi quốc gia, bao gồm chính quyền các địa phương, trong quan hệ quốc tế; ngoài ra còn có các cách tiếp cận sau:

- Quan điểm về vai trò của cá nhân, cụ thể là vai trò của các nhà lãnh đạo cấp địa phương, trong việc hoạch định và triển khai chính sách hợp tác quốc tế cấp địa phương.

- Cách tiếp cận đa ngành, sử dụng kiến thức của nhiều ngành nghiên cứu khác nhau như kinh tế, chính trị, văn hóa, môi trường v.v. để phân tích các yếu tố tác động cũng như kết quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương.

- Cách tiếp cận hệ thống - cấu trúc để phân tích các yếu tố thế giới, khu vực và trong nước tác động đến chính sách hợp tác quốc tế cấp địa phương với trường hợp cụ thể là thành phố Đà Nẵng.

- Cách tiếp cận quản trị đa tầng (multi-governance) để xem xét sự tham gia của nhiều chủ thể thuộc các tầng nấc lãnh thổ khác nhau trong quá trình điều hành xã hội, giải quyết các vấn đề toàn cầu như phát triển bền vững và biến đổi khí hậu.

*4.3. Phương pháp nghiên cứu:* Luận án sử dụng các phương pháp chung trong khoa học xã hội và nhân văn và các phương pháp nghiên cứu quan hệ quốc tế.

- *Phương pháp chung:* Luận án sử dụng các phương pháp phân tích, tổng hợp, chứng minh, so sánh, thống kê, dự báo v.v. để phân tích đặc điểm, vai trò, kết quả và triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương.

- *Phương pháp lịch sử và logic:* Xem xét hợp tác quốc tế cấp địa phương trong một quá trình thời gian từ khi hình thức này xuất hiện cho đến nay và theo trình tự không gian từ thế giới đến Việt Nam và đến thành phố Đà Nẵng. Phương pháp lịch sử được kết hợp với phương pháp logic để tìm ra bản chất, tính phổ biến, hay quy luật vận động và phát triển khách quan của cấp độ hợp tác quốc tế này.

- *Phương pháp phân tích chính sách:* Tìm hiểu, đánh giá mục tiêu và nội dung chính sách đối ngoại của Việt Nam cũng như chính sách hợp tác quốc tế ở cấp địa phương, mà cụ thể ở đây là các chủ trương, chính sách của thành phố Đà Nẵng.

- *Phương pháp nghiên cứu trường hợp cụ thể (case study):* Nghiên cứu hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng như một trường hợp cụ thể để phân tích mục đích, vai trò, kết quả và triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương.

- *Phương pháp chuyên gia:* Thông qua quá trình làm việc thực tiễn, trao đổi, thảo luận với các chuyên gia về quan hệ quốc tế cũng như các cán bộ ngoại giao ở các cơ quan Trung ương và địa phương để thu thập những thông tin, quan điểm về hợp tác quốc tế cấp địa phương.

## **5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn**

### *5.1. Ý nghĩa khoa học*

- Luận án sẽ đóng góp vào việc phát triển cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc nghiên cứu quan hệ quốc tế ở cấp độ địa phương, vốn là lĩnh vực vẫn chưa được quan tâm nhiều trong bộ môn quan hệ quốc tế ở Việt Nam.

- Đặc biệt, trong bối cảnh các công trình trên thế giới và ở Việt Nam mới chỉ tập trung phân tích quan hệ hợp tác song phương ở cấp độ địa phương, Luận án sẽ có đóng góp mới về mặt lý luận và thực tiễn khi hệ thống hóa và phân tích hợp tác đa phương ở cấp độ địa phương.

- Ngoài ra, với số lượng tài liệu tham khảo lớn và phong phú, Luận án sẽ đóng góp vào việc xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác nghiên cứu về hợp tác quốc tế của các chính quyền địa phương tại Việt Nam.

### *5.2. Ý nghĩa thực tiễn*

- Luận án sẽ giúp các cơ quan trung ương và chính quyền các địa phương Việt Nam xây dựng chính sách hợp tác quốc tế phù hợp trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa hiện nay.

- Với việc phân tích trường hợp thành phố Đà Nẵng, Luận án sẽ là tài liệu tham khảo hữu dụng để lãnh đạo và đội ngũ cán bộ đối ngoại của thành phố nghiên cứu, hoạch định và triển khai chính sách hợp tác quốc tế với các đối tác nước ngoài một cách thiết thực và hiệu quả.

## **6. Kết cấu của Luận án**

Ngoài lời cam đoan, lời cảm ơn, mục lục, danh mục bảng, mở đầu, kết luận, danh mục các công trình khoa học của tác giả liên quan đến luận án, phụ lục, và tài liệu tham khảo, Luận án được chia làm 05 chương.

- **Chương 1** (Tổng quan tình hình nghiên cứu): Khảo sát các tài liệu và công trình nghiên cứu liên quan đến hợp tác quốc tế cấp địa phương và hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng.

- **Chương 2** (Cơ sở lý luận và các yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương): Hệ thống hóa và hình thành khung phân tích; giải thích các lý thuyết quan hệ quốc tế, các thuật ngữ, khái niệm được sử dụng để làm sáng tỏ nội hàm hợp



tác quốc tế cấp địa phương; phân tích những yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung.

- **Chương 3** (Hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới và ở Việt Nam): Trình bày chính sách và thực tiễn hợp tác quốc tế song phương và đa phương của một số quốc gia trên thế giới và tại Việt Nam; hợp tác quốc tế trên một số lĩnh vực nổi bật trong thời gian gần đây như phát triển quốc tế và ngoại giao khí hậu.

- **Chương 4** (Hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng): Phân tích các yếu tố trong nước và nội tại tác động đến hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng; mục đích thành phố Đà Nẵng tham gia vào quan hệ quốc tế; khái quát chính sách và thực tiễn hợp tác quốc tế song phương và đa phương của thành phố Đà Nẵng.

- **Chương 5** (Triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương và một số giải pháp đối với thành phố Đà Nẵng): Đánh giá triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới và ở Việt Nam, trong đó có thành phố Đà Nẵng; kiến nghị một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng.

## Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

### 1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về chủ thể cấp địa phương của hợp tác quốc tế

Năm 1919 được nhiều học giả xem là mốc đánh dấu sự khởi đầu của quan hệ quốc tế với tư cách một ngành nghiên cứu. Từ đó đến nay, những bước tiến vượt bậc về phương pháp luận và học thuyết đã đa dạng hóa các cách tiếp cận và quan điểm phân tích về các vấn đề đối ngoại, bao gồm việc xem xét chủ thể của quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, như nhóm tác giả Mariano Alvarez và tác giả Russell nhận định trong các công trình nghiên cứu của mình [Alvarez, 2020 trích dẫn], việc coi chủ thể của quan hệ quốc tế tương đương với chủ thể của luật quốc tế là không thay đổi. Theo cách hiểu này, chỉ các quốc gia, các tổ chức quốc tế và một số trường hợp ngoại lệ mới được cho là phù hợp để phân tích các mối quan hệ quốc tế. Tiếp đó, các học giả bổ sung các tập đoàn xuyên quốc gia và một số cơ quan cấp nhà nước (ví dụ như các bộ) vào quá trình này, còn thành phần cấp địa phương vẫn chưa được xem xét, nếu có thì cũng thiên về tính hợp pháp và mức độ liên quan thay vì nghiên cứu cách thức và lý do các chính quyền địa phương tham gia vào quan hệ quốc tế.

Phải đến năm 1980, theo Reeta C. Tremblay [1991], với sự ấn hành của các tạp chí *Publius* ("*Federated States and International Relations*" - Các quốc gia liên bang và quan hệ quốc tế, 14 [Fall 1984]) và *International Journal* ("*Foreign Policy in Federal States*" - Chính sách đối ngoại tại các quốc gia liên bang, 41 [Summer 1986]), quá trình quốc tế hóa của các chính quyền phi trung ương thuộc các quốc gia liên bang bắt đầu được chú ý. Đặc biệt, Ivo D. Duchacek [1984] trong ấn phẩm "*The International Dimension of Subnational Self-Government*" (tạm dịch ra tiếng Việt là "*Khía cạnh quốc tế của Chính quyền tự trị địa phương*") đăng trên tạp chí *Publius* nhận định sự phụ thuộc lẫn nhau ở cấp độ toàn cầu và khu vực cũng như các vấn đề trong nước đã khuyến khích các chính quyền địa phương tăng cường sự hiện diện quốc tế, chủ yếu trên các lĩnh vực tương ứng với thẩm quyền như xúc tiến thương mại, đầu tư, môi trường, việc làm, năng lượng và du lịch. Sự tham gia của các chính quyền địa phương trong quan hệ quốc tế (thường được gọi là *paradiplomacy* - ngoại

giao song song) dẫn đến những phản ứng khác nhau từ phía chính phủ trung ương, tùy thuộc vào sự nhìn nhận của chính phủ trung ương đối với hoạt động đó như thế nào, có thể là bên lề, hỗ trợ, không cần thiết hoặc thậm chí là mâu thuẫn với chính sách đối ngoại quốc gia.

Tiếp theo đó, “*Federalism and international relations: The role of subnational units*” (*Chủ nghĩa liên bang và quan hệ quốc tế: Vai trò của các đơn vị địa phương*) của Hans J. Michelmann và Panayotis Soldatos, xuất bản năm 1990, là cuốn sách đầu tiên trình bày chi tiết về ngoại giao song song cả ở khía cạnh lý thuyết lẫn ví dụ thực tiễn. Tuy nhiên, các tác giả chỉ tập trung vào chính quyền địa phương ở các quốc gia liên bang, thông qua việc phân tích trường hợp bảy quốc gia theo mô hình này, gồm Úc, Áo, Bỉ, Canada, Cộng hòa Liên bang Đức, Thụy Sĩ, và Hoa Kỳ. Qua đó, các lý do và động lực khiến các chủ thể địa phương tham gia vào hoạt động quốc tế được làm rõ, với động lực kinh tế đóng vai trò quan trọng. Ngoài ra, các yếu tố như quy định của hiến pháp và thể chế, bản chất và năng lực của bộ máy chính quyền, cơ cấu kinh tế, truyền thống tham gia vào hoạt động quốc tế v.v. đều ảnh hưởng đến mức độ tham gia của địa phương vào quan hệ quốc tế.

Bài viết của Brian Hocking [1999] trên tạp chí *Regional and Federal Studies* (*Nghiên cứu Khu vực và Liên bang*) với chủ đề “*Patrolling the ‘frontier’: Globalisation, localisation and the ‘actorness’ of non-central governments*” (*Đi dọc ranh giới: Toàn cầu hóa, địa phương hóa và tính chủ thể của các chính quyền phi trung ương*) cũng đi vào phân tích các tiêu chí quyết định vai trò chủ thể quốc tế của các địa phương, bao gồm mục tiêu và động lực, biên độ và định hướng tham gia, cơ cấu và nguồn lực, các mức độ tham gia, và chiến lược của từng địa phương. Khác với các nghiên cứu trước đó về ngoại giao song song, vốn tách rời và tập trung vào so sánh tầm quan trọng của chủ thể trung ương - chủ thể địa phương, tác giả nhấn mạnh chính quyền phi trung ương là một phần của môi trường chính sách đa tầng ngày càng phức tạp cấu thành nên nền chính trị thế giới, trong đó các chủ thể đôi khi xung đột nhưng đa phần là phụ thuộc lẫn nhau. Chính trong bối cảnh đó, phẩm chất/đặc tính (qualities) của từng chủ thể đóng vai trò quan trọng quyết định chủ thể đó có thành công trong môi trường quốc tế hay không.

Trong cuốn “*Theory and Practice of Paradiplomacy*” (*Lý thuyết và Thực tiễn Ngoại giao song song*) ấn hành năm 2015, Alexander S. Kuznetsov đã đưa ra một nhận định rất thú vị về đặc tính của chủ thể cấp địa phương trong quan hệ quốc tế. Theo đó, chính quyền địa phương là chủ thể duy nhất có bản chất giống với quốc gia, là một phần trong cấu trúc hiến định của quốc gia. Tuy nhiên, khác với chính sách đối ngoại của quốc gia, Michael Keating [2000] trong bài viết “*Paradiplomacy and Regional Networking*” (*Ngoại giao song song và Kết nối vùng*) nhấn mạnh rằng ngoại giao địa phương không đại diện cho lợi ích chung rộng rãi và không cần phải bao quát toàn diện. Các vùng (regions) không có các chính quyền có chủ quyền để hoạt động trên cơ sở “lợi ích quốc gia” một cách thống nhất và xuyên suốt. Địa phương là những thực thể phức tạp gồm nhiều cộng đồng có thể chia sẻ những lợi ích chung nhưng cũng có thể khác biệt về nhiều vấn đề, do đó chính quyền địa phương cần tập hợp nhiều chủ thể độc lập khác nhau đối với từng chương trình và vấn đề riêng biệt.

## **1.2. Các công trình nghiên cứu về lý luận và thực tiễn hợp tác quốc tế cấp địa phương**

### **1.2.1. Các công trình nghiên cứu về ngoại giao song song (paradiplomacy)**

Tại chuyên đề “*Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review*” (*Ngoại giao song song của Trung Quốc: Tổng quan lý thuyết*), hai tác giả Tianyang Liu và Yao Song [2020] đã khái quát quá trình hình thành và phát triển các công trình nghiên cứu về ngoại giao song song thành ba giai đoạn. Đây cũng là cách phân chia mà Kuznetsov [2015] đã áp dụng trong cuốn “*Theory and Practice of Paradiplomacy*”, tuy nhiên Kuznetsov chia thêm giai đoạn thứ tư là từ những năm 2000 trở về sau. Theo đó, giai đoạn thứ nhất bắt đầu vào những năm 1970, đánh dấu sự ra đời của chủ đề nghiên cứu về ngoại giao song song với các trường hợp được nghiên cứu tập trung ở khu vực Bắc Mỹ, tiêu biểu có các bài viết “*The role of the provinces in international affairs*” (*Vai trò của các tỉnh trong các vấn đề quốc tế*) của Ronald G. Atkey năm 1970; “*Province-state trans-border relations: A preliminary assessment*” (*Quan hệ xuyên biên giới tỉnh-bang: Đánh giá sơ bộ*) của Richard H. Leach, Donald E. Walker và Thomas Allen Levy năm 1973; hay “*Bilateral institutions and*

*transgovernmental relations between Canada and the United States*” (Các thể chế song phương và quan hệ liên chính phủ giữa Canada và Hoa Kỳ) của Kal J. Holsti và Thomas Allen Levy năm 1974 [Liu và Song, 2020].

Tiếp theo, giai đoạn thứ hai là những năm 1980, các học giả bắt đầu chuyển trọng tâm từ việc chỉ đơn thuần mô tả hiện tượng sang việc định hình các công cụ lý thuyết và thuật ngữ để phân tích và trình bày về ngoại giao song song. Trong đó, nổi bật nhất là Panayotis Soldatos [1990, trang 25] với việc phân tích thuật ngữ “ngoại giao song song” (paradiplomacy), cụ thể theo tác giả, tiền tố “para” không chỉ là “song song” (parallel) mà như từ điển Webster định nghĩa còn là “lệ thuộc hoặc phụ trợ”. Bên cạnh “paradiplomacy”, hàng loạt khái niệm khác cũng được đề xuất trong giai đoạn này để mô tả hiện tượng tham gia vào quan hệ quốc tế của chính quyền địa phương, ví dụ như “ngoại giao đa chủ thể - plurinational diplomacy” [Duchacek, 1984], “ngoại giao vi mô - microdiplomacy” [Duchacek, 1984], “ngoại giao ly khai - protodiplomacy” [Duchacek và các đồng tác giả, 1988], “ngoại giao cấu thành - constituent diplomacy” [Kincaid, 1990], hay “ngoại giao đa tầng - multi-layered diplomacy” [Hocking, 1993].

Cuối cùng, giai đoạn thứ ba là từ những năm 1990 trở về sau (và cả giai đoạn thứ tư từ những năm 2000 như theo cách phân chia của Kuznetsov), địa bàn nghiên cứu về ngoại giao song song đã mở rộng, đầu tiên là từ châu Mỹ sang châu Âu, sau đó sang các quốc gia phi phương Tây. Chủ thể nghiên cứu cũng không chỉ là địa phương ở các quốc gia liên bang mà đã bao gồm các thể chế chính trị tập trung và nhất thể. Tiêu biểu có các tác phẩm như “*Japan’s Subnational Governments in International Affairs*” (Các chính quyền địa phương Nhật Bản trong các vấn đề quốc tế) của Purnendra Jain [2005], “*Paradiplomacy and the democratisation of foreign policy in South Africa*” (Ngoại giao song song và quá trình dân chủ hóa chính sách đối ngoại tại Nam Phi) của Fritz Nganje [2014], và “*Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*” (Ngoại giao song song ở châu Á. Trường hợp Trung Quốc, Ấn Độ và Nga) của nhóm tác giả Tomasz Kamiński, Dominik Mierzejewski và Michał Slowikowski [2018]. Đặc biệt, Jorge A. Schiavon với cuốn “*Comparative Paradiplomacy*” (Ngoại giao song song so sánh), xuất bản

vào năm 2019, đã nghiên cứu trường hợp của 11 quốc gia thuộc cả năm châu lục, qua đó đánh giá và trình bày về ngoại giao song song trên cơ sở thể chế chính trị trong nước cũng như mức độ và loại hình hoạt động quốc tế của chính quyền địa phương. Sự ra đời của các công trình nghiên cứu nói trên đã bác bỏ quan điểm tồn tại trong những thập kỷ trước rằng ngoại giao song song chỉ tồn tại ở các quốc gia liên bang hoặc bán liên bang [Kuznetsov, 2015].

Một trong những công trình nghiên cứu công phu và đầy đủ nhất về ngoại giao song song phải kể đến tác phẩm *“Paradiplomacy: Cities and States as Global Players”* (Ngoại giao song song: Các thành phố và tiểu bang với tư cách chủ thể toàn cầu) của Rodrigo Tavares ấn hành năm 2016. Cuốn sách là một tài liệu tham khảo rất hữu ích, cung cấp một cái nhìn tương đối toàn diện về hình thức hợp tác này. Từ nguồn thông tin và tư liệu phong phú với 20 trường hợp điển hình, Tavares đã làm rõ nhiều nội hàm liên quan đến định nghĩa, lịch sử hình thành và phát triển, hình thức và cơ sở thể chế, pháp lý của ngoại giao song song, chính sách đối ngoại của các chính quyền dưới quốc gia, phản ứng của chính phủ quốc gia cũng như những cơ hội, thách thức và giải pháp để nâng cao hiệu quả quan hệ quốc tế của các tiểu bang và thành phố trên thế giới.

Bên cạnh việc mở rộng địa bàn nghiên cứu, các học giả cũng không tập trung vào thuật ngữ và khái niệm nữa mà tập trung phân tích nguyên nhân và các yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương. Chẳng hạn như Stéphane Paquin và Guy Lachapelle [2005] trong chương *“Why do sub-states and regions practice international relations”* (Tại sao các vùng và địa phương tiến hành quan hệ quốc tế?) thuộc cuốn *Mastering Globalization. New sub-states’ governance and strategies* (Nắm bắt Toàn cầu hóa. Quản trị và Chiến lược của chính quyền dưới quốc gia) đã trình bày về 03 biến số giải thích cho sự phát triển của ngoại giao song song: thứ nhất và quan trọng nhất là sự khủng hoảng của các quốc gia dân tộc (nation-state) và quá trình toàn cầu hóa, thứ hai là chủ nghĩa dân tộc, và thứ ba là quá trình quốc tế hóa. Còn Thomas Jackson [2017] trong bài viết *“Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy”* (Ngoại giao song song và địa chính trị: Địa chính trị của ngoại giao vùng dưới quốc gia)

trên tạp chí *Geography Compass (La bàn địa lý)* lại tập trung phân tích ngoại giao song song từ góc độ địa chính trị, từ đó đặt ra những vấn đề về không gian, lịch sử hoặc khía cạnh đô thị cho đến sự đa dạng về cả tính đại diện lẫn tính thực chất của ngoại giao cấp độ dưới quốc gia trong một hệ thống chính trị thế giới đa tầng nấc.

Tuy số lượng công trình nghiên cứu về ngoại giao song song khá nhiều và phong phú như vậy, nhưng như Kuznetsov nhận định, cho đến thời điểm mà ông viết tác phẩm [năm 2015, tác giả Luận án chú thích], trên thế giới vẫn chưa có một tạp chí chuyên ngành, chương trình đào tạo hoặc trung tâm học thuật nào chuyên sâu về ngoại giao song song. Mặc dù vậy, trong thời kỳ dịch COVID-19 bùng phát trên toàn thế giới, ngoại giao song song, đặc biệt là hình thức hợp tác đa phương của các địa phương, tiếp tục thu hút sự chú ý của giới nghiên cứu với các bài viết như *“Paradiplomacy in Times of Pandemic: The Path Ahead” (Ngoại giao song song trong thời kỳ đại dịch: Con đường phía trước)* [Alvarez, 2020], *“Revisiting Paradiplomacy in the Context of COVID-19” (Nhìn lại Ngoại giao song song trong bối cảnh COVID-19)* [Alvarez và Oddone, 2020].

### ***1.2.2. Các công trình nghiên cứu về ngoại giao thành phố (city diplomacy)***

Xuất phát từ thực tiễn khác biệt về cách phân định đơn vị hành chính của các quốc gia, không phải địa phương nào trên thế giới cũng là thực thể cấp tỉnh hoặc bang, do đó thành phố cũng là một chủ thể được tính đến khi nghiên cứu về quan hệ quốc tế cấp địa phương. Biểu hiện đầu tiên của ý tưởng này được cho là trong một bài báo năm 1990 của Chadwick Alger, nghiên cứu về “mối quan hệ thế giới của các thành phố”, bác bỏ tư tưởng hệ thống quốc gia là duy nhất để xem xét cách chính quyền thành phố phản ứng với các vấn đề vốn thường được coi là đặc quyền của các chính phủ quốc gia, vào thời điểm đó bao gồm các vấn đề hạt nhân, phân biệt chủng tộc và viện trợ nước ngoài. Sau đó, Alger lập luận những thay đổi trong hệ thống quốc tế đã cho phép các thành phố “phá vỡ sự thống nhất bên ngoài của nhà nước” và kết nối với các tổ chức quốc tế, các thành phố khác cũng như cộng đồng quốc tế nói chung. Ý tưởng này tiếp tục được phát triển trong một số bài báo của các học giả khác như Kent E. Calder và Mariko de Freytas vào năm 2009 hay Michele Acuto vào năm 2010 nhằm kêu gọi sự chú ý đến tầm quan trọng ngày càng tăng của các thành phố trong các vấn đề quốc tế và khu vực [Gongadze, 2019].

Trong bối cảnh đó, ấn phẩm mang tên “*City Diplomacy: The Expanding Roles of Cities in International Politics*” (*Ngoại giao thành phố: Vai trò ngày càng mở rộng của các thành phố trong nền chính trị thế giới*) của Rogier van der Pluijijm được xuất bản vào năm 2007 dưới sự tài trợ của Học viện Quan hệ quốc tế Hà Lan (Clingendael) có thể xem là một trong những công trình nghiên cứu bài bản đầu tiên về ngoại giao thành phố. Pluijijm đã đi sâu phân tích khung lý thuyết và khái niệm ngoại giao thành phố cũng như sáu khía cạnh quan trọng của hình thức này, gồm an ninh, phát triển, kinh tế, văn hóa, mạng lưới và tính đại diện; qua đó tác giả nhấn mạnh ngoại giao thành phố là một hoạt động ngoại giao chuyên nghiệp, thực tế đã, đang và sẽ phần nào tác động đến quy trình ngoại giao và chính trường quốc tế.

Vào năm 2009, Ủy ban các Vùng thuộc Liên minh châu Âu đã phát hành “*Opinion of the Committee of the Regions on city diplomacy*” (*Ý kiến của Ủy ban các Vùng về ngoại giao thành phố*) trên Tạp chí Chính thức của Liên minh châu Âu, trong đó công nhận vai trò quan trọng và ngày càng tăng của ngoại giao thành phố trong việc thúc đẩy sự gắn kết xã hội, bền vững môi trường, ngăn ngừa và giải quyết xung đột cũng như tái thiết và hàn gắn sau xung đột nhằm tạo ra một môi trường ổn định để người dân có thể chung sống hòa bình, hướng tới dân chủ, tiến bộ và thịnh vượng. Ngoài ra, hàng loạt bài viết trên các trang thông tin điện tử chuyên về chính sách đối ngoại và quan hệ quốc tế đã thể hiện sự quan tâm đối với ngoại giao thành phố, như “*Forget Nations: Cities Will Transform the Way We Conduct Foreign Affairs*” (*Quên các quốc gia đi: Các thành phố sẽ thay đổi cách mà chúng ta tiến hành các vấn đề đối ngoại*) [Tavares, 2016b], “*Cities Will Determine the Future of Diplomacy*” (*Các thành phố sẽ quyết định tương lai của ngoại giao*) [Hachigian, 2019], “*The Emergent Role of Cities as Actors in International Relations*” (*Vai trò nổi lên của các thành phố như là chủ thể của quan hệ quốc tế*) [Gongadze, 2019] v.v.

Cũng nằm trong những nỗ lực khái quát hóa và hệ thống hóa các quan điểm về ngoại giao thành phố, Beata Surmacz [2018] với bài viết “*City Diplomacy*” (*Ngoại giao thành phố*) trên tạp chí *Barometr Regionalny. Analizy I Prognozy* (*Phong vũ biểu khu vực. Phân tích và Dự báo*) đã giới thiệu về khái niệm ngoại giao



thành phố, với các yếu tố tác động đến hoạt động ngoại giao của các thành phố, các khía cạnh và hình thức ngoại giao thành phố. Ở một quy mô lớn hơn, cuốn “*City Diplomacy. Current Trends and Future Prospects*” (*Ngoại giao thành phố: Xu hướng hiện tại và viễn cảnh tương lai*) xuất bản năm 2020 do Sohaela Amiri và Efe Sevin biên tập là một tập hợp các nghiên cứu cả ở khía cạnh lý thuyết lẫn thực tiễn về ngoại giao thành phố, qua đó nhấn mạnh vai trò của các thành phố trong quan hệ quốc tế vì nhiều mục tiêu khác nhau, những công cụ và chiến lược mà thành phố có thể áp dụng để phát triển quan hệ quốc tế, triển vọng của ngoại giao thành phố, cũng như những hàm ý chính sách để giúp các nhà hoạt động thực tiễn phát huy lợi thế của hình thức ngoại giao này.

Cuốn sách “*City Diplomacy*” (*Ngoại giao thành phố*) do Arne Musch làm chủ biên lại tập trung phân tích vai trò của chính quyền các thành phố trong việc ngăn chặn xung đột, gìn giữ hòa bình và tái thiết sau xung đột. Cuốn sách được xuất bản nhân Hội nghị Quốc tế về Ngoại giao thành phố lần thứ nhất tại La Hay (Hà Lan) vào tháng 6/2008. Nhóm tác giả sử dụng định nghĩa của Martijn Klem và Georg Frerks, theo đó chính quyền địa phương là “tầng nấc chính quyền có tính chính danh và khả năng trách nhiệm tại địa phương - cả các chính khách được bầu cử và chính quyền - mà đại diện cho cộng đồng địa phương và cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng địa phương này” [trang 12]. Khái niệm này không bao gồm đại diện của chính quyền trung ương tại các địa phương.

Dựa trên thực tiễn rằng ngoại giao thành phố thu hút sự chú ý của giới nghiên cứu từ việc bùng nổ các mạng lưới liên kết các thành phố nhằm cùng nhau giải quyết các vấn đề toàn cầu, đặc biệt là biến đổi khí hậu và sức khỏe cộng đồng, nhiều công trình đã và đang tập trung vào nghiên cứu hình thức ngoại giao đa phương của các thành phố, chẳng hạn như các bài viết “*City Diplomacy, Multilateral Networks and the Role of Southeast Asia*” (*Ngoại giao thành phố, các mạng lưới đa phương và vai trò của Đông Nam Á*) của Der-yuan Wu [2020]; “*City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities*” (*Ngoại giao thành phố: Hướng tới kết nối chiến lược hơn? Trường hợp Các thành phố Lành mạnh WHO*) của Michele Acuto, Mika Morissette và Agis Tsouros

[2016]; hay “*Multilateralism Restored? City Diplomacy in the COVID-19 Era*” (Chủ nghĩa đa phương hồi sinh? Ngoại giao thành phố trong thời đại hậu COVID-19) của Anthony F. Pipa và Max Bouchet [2020].

### **1.2.3. Các công trình nghiên cứu về các khái niệm khác**

Mặc dù các công trình nghiên cứu về ngoại giao song song và ngoại giao thành phố chiếm số lượng áp đảo, một số học giả vẫn nghiên cứu về quan hệ quốc tế của các địa phương dưới những khái niệm khác như “hợp tác quốc tế liên thành phố” (inter-municipal cooperation/international municipal cooperation hoặc municipal international cooperation, viết tắt là IMC/MIC); “hợp tác phi tập trung” (decentralised cooperation); “kết nghĩa” (twinning hoặc sister cities relationship); hoặc “hợp tác từ thành phố đến thành phố” (city-to-city cooperation, viết tắt là C2C).

Một điều đáng lưu ý ở đây là các khái niệm này gắn với các nhà hoạt động thực tiễn nhiều hơn, do đó đa phần các công trình nghiên cứu về các khái niệm này thường tồn tại dưới dạng cẩm nang hoặc hướng dẫn chính sách. Ví dụ như năm 2010, Cơ quan Hợp tác Quốc tế của Hiệp hội các thành phố Hà Lan (tên viết tắt là VNG International) đã xuất bản một cẩm nang với tên gọi “*Inter-municipal cooperation. Introduction Guide to the VNG International Approach to a successful IMC*” (Hợp tác liên thành phố. Hướng dẫn tổng quan về cách tiếp cận của VNG International để thực hiện thành công IMC), trong đó mô tả khái quát tất cả giai đoạn của quá trình cùng những vấn đề cần lưu tâm khi đưa ra cũng như thực thi và đánh giá quyết định. Ấn bản số 21, năm 2004 của capacity.org, một trang thông tin điện tử và bản tin điện tử do Trung tâm về Quản lý Chính sách Phát triển châu Âu (ECDPM) lập ra lại đề cập đến MIC giữa các thành phố phía Bắc và phía Nam trên lĩnh vực hợp tác phát triển. Cũng trong năm 2010, Hội đồng châu Âu, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Sáng kiến Chính quyền địa phương (LGI) đã phối hợp xuất bản một cẩm nang chi tiết về hợp tác liên thành phố. Tuy nhiên, nội hàm của IMC trong các tác phẩm này vẫn chưa rõ ràng, đó có thể là sự hợp tác giữa các thành phố của cùng một quốc gia hoặc trong cùng một khối (Liên minh châu Âu), do đó khía cạnh quốc tế của mối quan hệ này hầu như chưa được phân tích đúng mức.

Về “hợp tác phi tập trung”, trong bài viết “*An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping*” (Giới thiệu về hợp tác phi tập trung: Khái niệm, nguồn gốc và định hình nhận thức) đăng trên tờ *Public Administration and Development (Hành chính Công và Phát triển)*, Pierre Hafteck [2003] tìm cách giải nghĩa khái niệm này theo hai góc độ: từ quá trình hình thành của hình thức hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và từ quá trình hình thành của hình thức kết nghĩa các thành phố (municipal twinnings). “Hợp tác phi tập trung” theo cách hiểu của Hafteck thiên về lĩnh vực (viện trợ) phát triển nhiều hơn là về quan hệ quốc tế nói chung của chính quyền địa phương, hướng tới các mục tiêu phát triển bền vững. Cũng bàn về chủ đề này, Dự án AI-Las [2007] đi sâu phân tích vai trò của chính quyền địa phương qua trường hợp của Vùng Piedmont (Ý), từ đó thảo luận về điểm mạnh và điểm yếu của các chương trình hợp tác phi tập trung, thách thức đối với các chính quyền địa phương và giải pháp giúp tăng cường hợp tác có hiệu quả.

Đối với khái niệm “hợp tác thành phố-thành phố” hoặc “kết nghĩa” có các tác phẩm như: “*City-to-city cooperation Toolkit*” (Cẩm nang Hợp tác thành phố-thành phố) (viết tắt tiếng Anh là C2C) do Trung tâm Chuyên môn về Đổi mới Chính quyền Địa phương thuộc Hội đồng châu Âu ấn hành [2015]; “*Twinning for Tomorrow’s World*” (Kết nghĩa vì một thế giới tương lai) của Hội đồng Các thành phố và Vùng châu Âu [2007]; “*Take your partners. The local authority handbook on international partnerships*” (Tìm đối tác: Sổ tay về quan hệ đối tác quốc tế dành cho chính quyền địa phương) của Susan Handley [2006]; “*Eurocities and their “sisters”: How are they close to each other?*” (Các thành phố châu Âu và thành phố kết nghĩa của họ: Làm cách nào để xích lại gần nhau?) của nhóm tác giả Tüzün Baycan Levent [2006]; hay Báo cáo “*City-to-city Cooperation: Issues Arising from Experience*” (Hợp tác thành phố-thành phố: Các vấn đề nảy sinh từ kinh nghiệm thực tiễn) do Trung tâm Định cư Con người của Liên hợp quốc (UN-Habitat) phối hợp với Tổ chức Liên hiệp các thành phố (UTO/FMCU) dự thảo [2001] v.v.

Các ấn phẩm này đều cố gắng đưa ra định nghĩa chung nhất về hợp tác quốc tế cấp địa phương (thành phố hoặc vùng), các ví dụ điển hình, và các công cụ/giải pháp giúp các địa phương khai thác hiệu quả hình thức hợp tác này phục vụ sự

nghiệp phát triển của địa phương mình. Một điểm đáng lưu ý là các công trình này chủ yếu tập trung phân tích các trường hợp địa phương thuộc các quốc gia châu Âu, và do các cơ quan/tổ chức/tác giả tại châu Âu chủ trì xuất bản, tuy nhiên các mối quan hệ được đề cập không chỉ giới hạn trong phạm vi châu Âu mà cả ở quy mô thế giới, ví dụ như chương trình hợp tác giữa Bangkok (Thái Lan) và Yokohama (Nhật Bản) trong “*City-to-city Cooperation: Issues Arising from Experience*” (Hợp tác thành phố-thành phố: Các vấn đề nảy sinh từ kinh nghiệm thực tiễn) hay giữa Velsen (Hà Lan) và Galle (Sri Lanka) trong “*City-to-city cooperation Toolkit*” (Cẩm nang Hợp tác thành phố-thành phố).

#### **1.2.4. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương**

Michael Keating [2000], một học giả chuyên nghiên cứu về ngoại giao song song, trong bài viết “*Paradiplomacy and Regional Networking*” (Ngoại giao song song và Kết nối vùng) đã chỉ ra rằng một trong những hình thức phổ biến nhất của ngoại giao song song là hợp tác và kết nối liên vùng thông qua các hiệp hội liên vùng, chẳng hạn như ở châu Âu có Hội đồng các Chính quyền Địa phương và Vùng châu Âu hay Hội nghị các Chính quyền Địa phương và Vùng châu Âu và Hội đồng các Vùng châu Âu (AER). Các định chế này đóng vai trò quan trọng trong việc giúp chính quyền các vùng học tập kinh nghiệm trong quá trình hoạch định chính sách liên quan đến phát triển vùng. Một số cơ chế hợp tác đa phương cấp vùng khác lại được hình thành trên cơ sở tương đồng về vị trí địa lý hay cơ cấu kinh tế, ví dụ như Hiệp hội các Vùng Biên giới của châu Âu, Hội nghị các Vùng ven biển ngoại vi (CPMR), hay Hiệp hội các Vùng Công nghệ Công nghiệp.

Trong bài viết “*Cities and Foreign Policy: The Opportunities Behind International Organizations, Networks and Forums*” (Các thành phố và chính sách đối ngoại: Cơ hội đằng sau các tổ chức, mạng lưới và diễn đàn quốc tế) vào năm 2017, Rodrigo Tavares, cũng là tác giả của cuốn “*Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*” (Ngoại giao song song: Các thành phố và tiểu bang với tư cách chủ thể toàn cầu), đã khái quát năm loại hình hợp tác đa phương ở cấp độ địa phương trên nhiều lĩnh vực từ phát triển bền vững đến văn hóa và giáo dục cũng như phát triển đô thị, từ đó đưa ra khuyến nghị về các tiêu chí mà chính quyền địa

phương nên cân nhắc khi tham gia vào các mạng lưới hợp tác như vậy để việc tham gia đạt hiệu quả, ví dụ như cơ hội tài chính, tầm nhìn, vận động hành lang, học tập kinh nghiệm v.v.

Trong ba chương thuộc phần đầu tiên của cuốn *“City Diplomacy. Current Trends and Future Prospects”* (Ngoại giao thành phố: Xu hướng hiện tại và viễn cảnh tương lai) do Sohaela Amiri và Efe Sevin chủ biên năm 2020, các tác giả đã tập trung phân tích chủ thể và cơ chế vận hành các mạng lưới thành phố, thông qua đó các thành phố tăng cường lợi ích và tham gia vào quá trình quản trị toàn cầu, đặc biệt là đưa các vấn đề mà địa phương quan tâm ra chương trình nghị sự toàn cầu. Đặc biệt, vai trò của ban thư ký các mạng lưới, chứ không chỉ riêng thành phố, được nhấn mạnh và một trường hợp điển hình là Mạng lưới PEMSEA của Các chính quyền địa phương (PNLG) được trình bày nhằm minh họa cho việc các thành phố sử dụng hình thức kết nối trong mạng lưới để chia sẻ kiến thức và thông tin.

Tại công trình nghiên cứu trên tờ *Global Summitry* (Hội nghị Thượng đỉnh Toàn cầu) với tiêu đề *“The New “New Multilateralism”: Minilateral Cooperation, but at What Cost?”* (“Chủ nghĩa đa phương Mới” mới: Hợp tác đa phương quy mô nhỏ, nhưng với giá nào?), Stewart Patrick [2015] trình bày bốn đặc điểm của cái mà tác giả gọi là “chủ nghĩa đa phương mới của mới” (the new “new multilateralism”). Trong đó, đặc điểm thứ tư là chủ nghĩa đa phương đa chủ thể, đa tầng nấc, với sự tham gia của các cá nhân, các tổ chức khu vực và tiểu vùng, khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ cũng như chính quyền địa phương, cụ thể là các thành phố

Năm 2018, Alyssa Ayres phát triển thêm khái niệm “chủ nghĩa đa phương mới” thành “chủ nghĩa đa phương mới cấp thành phố” (the new city multilateralism) trong một bài viết tiêu đề *“The new city multilateralism”* đăng trên trang chủ của Hội đồng Quan hệ đối ngoại (Council on Foreign Relations) - một tổ chức độc lập của các chính khách, học giả, nhà xuất bản v.v. chuyên về các vấn đề đối ngoại. Trong đó, tác giả cho rằng hình thức hợp tác đa phương của địa phương chủ yếu nhằm chia sẻ các mối quan tâm chung vượt lên trên trao đổi thương mại hoặc giao lưu văn hóa. Sự phát triển của các mạng lưới như vậy đã giúp các thành phố hợp tác tốt hơn để giải quyết các vấn đề toàn cầu cấp bách, đồng thời là diễn đàn để các

thành phố thể hiện vai trò lãnh đạo của mình ở quy mô toàn cầu. Các tổ chức hợp tác đa phương cấp địa phương nổi bật có thể kể đến là Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết (UCLG) với 240.000 thành viên là các thành phố, thị trấn, vùng và chính quyền địa phương cùng hơn 175 hiệp hội khu vực; Diễn đàn Chính quyền địa phương Khối Thịnh vượng chung gồm các thành phố thuộc 53 quốc gia thành viên của Khối Thịnh vượng chung; hoặc Nghị viện Toàn cầu của các Thị trưởng (GPM), gồm 30 thị trưởng của các thành phố trên khắp các châu lục v.v.

*City Diplomacy, Multilateral Networks and the Role of Southeast Asia*” (Ngoại giao thành phố, các mạng lưới đa phương và vai trò của Đông Nam Á) của Der-Yuan Wu [2020] lại tập trung nghiên cứu vai trò của các thành phố châu Á trong một số mạng lưới đa phương nổi bật như C40 Cities, Hội đồng Quốc tế về Sáng kiến Môi trường Địa phương (ICLEI) và Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết (UCLG). Còn về mặt thực tiễn, chỉ có Tokyo (Nhật Bản) là một trong số ít các địa phương đã đưa đối ngoại đa phương vào chiến lược ngoại giao của thành phố từ năm 2014; trong đó xác định ngoại giao đa phương là một công cụ chính sách hữu hiệu để các thành phố có thể chuyển tải những thông điệp mạnh mẽ đến cộng đồng quốc tế và triển khai các hoạt động hợp tác nhằm giải quyết các vấn đề cùng quan tâm.

Khi dịch bệnh COVID-19 diễn biến phức tạp trên phạm vi toàn thế giới, hầu hết các quốc gia đều áp dụng các biện pháp phong tỏa và giãn cách nghiêm ngặt nhằm hạn chế sự lây lan của virus SARS-COV-2. Trong bối cảnh đó, giới nghiên cứu lo ngại rằng chủ nghĩa đa phương sẽ có bước “thụt lùi” và chủ nghĩa đơn phương sẽ lên ngôi trong quan hệ quốc tế. Nhưng cũng có những lập luận cho rằng trong khi chính phủ quốc gia gặp khó khăn thì các địa phương sẽ “lấp vào chỗ trống” và đóng vai trò quan trọng thúc đẩy hợp tác toàn cầu nhằm ứng phó với đại dịch và phục hồi kinh tế thông qua các hệ thống đa phương. Đó cũng là nội dung chính bài viết “*Multilateralism Restored? City Diplomacy in the COVID-19 Era*” (Chủ nghĩa đa phương hồi sinh? Ngoại giao thành phố trong thời đại COVID-19) của Anthony F. Pipa và Max Bouchet [2020], cũng như các ý kiến của Mariano

Alvarez nêu trên Tạp chí Quan hệ quốc tế điện tử về “*Paradiplomacy in Times of Pandemic: The Path Ahead*” (Ngoại giao song song trong thời kỳ đại dịch: Con đường phía trước) [2020] và Mariano Alvarez viết chung với Nahuel Oddone về “*Revisiting Paradiplomacy in the Context of COVID-19*” (Nhìn lại Ngoại giao song song trong bối cảnh COVID-19) [2020]. Tuy nhiên, các tác giả cũng nhấn mạnh bản thân chính quyền các địa phương cần chủ động đổi mới phương thức hợp tác trong các mạng lưới, ví dụ như tận dụng các nền tảng số, thiết lập lại các ưu tiên chính sách, hoặc đưa ra chương trình, dự án cụ thể v.v.

### **1.3. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương trên các lĩnh vực và địa bàn cụ thể**

#### ***1.3.1. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương trên các lĩnh vực***

Bên cạnh các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế nói chung của các thực thể dưới quốc gia như đã trình bày ở trên, nhiều học giả trên thế giới đã tập trung phân tích hình thức hợp tác này trên một số lĩnh vực cụ thể, tiêu biểu nhất là hợp tác phát triển và ứng phó với biến đổi khí hậu. Trong đó, số lượng công trình nghiên cứu về hợp tác phát triển quốc tế giữa các địa phương khá nhiều, thậm chí các khái niệm về hợp tác quốc tế cấp địa phương và hợp tác phát triển cấp địa phương còn thường được sử dụng thay thế lẫn nhau, đặc biệt là trường hợp khái niệm “hợp tác phi tập trung” (decentralised cooperation hoặc decentralised development cooperation).

Ngay từ những năm 1990 khi quá trình quốc tế hóa của các chủ thể dưới quốc gia bắt đầu được chú ý đến, Erik-Jan Hertogs đã có bài viết “*What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomé?*” (Các chính quyền địa phương đóng vai trò gì trong hợp tác phi tập trung theo Công ước Lomé?). Hertogs đã phê bình quan niệm coi chính quyền địa phương như là một chủ thể tương tự tổ chức phi chính phủ nước ngoài khi xem xét hợp tác phi tập trung trong khuôn khổ quan hệ giữa Liên minh châu Âu (EU) và các quốc gia châu Phi, Ca-ri-bê và Thái Bình Dương (ACP), đồng thời lập luận rằng vai trò của chính quyền địa phương trong hợp tác phát triển là quan trọng, điều cần thiết là ưu tiên

tăng cường thể chế nhằm củng cố vai trò này. Marike Bontenbal và Paul van Lindert [2013] trong bài viết “*Decentralised international cooperation: North - South municipal partnerships*” (Hợp tác quốc tế phi tập trung: quan hệ đối tác Bắc - Nam) cũng phân tích vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển, từ đó chỉ ra rằng các quan hệ đối tác thành phố - thành phố (C2C) hướng đến giải quyết các vấn đề phát triển là một hiện tượng tương đối mới, và để hình thức này có hiệu quả, các chính quyền địa phương cần quan tâm tăng cường năng lực cũng như có những thay đổi cần thiết về cơ chế và bộ máy tổ chức.

Phần thứ nhất Kỷ yếu hội nghị do Văn phòng châu Âu của tổ chức Konrad-Adenauer-Stiftung phối hợp với Hội đồng Thành phố và Vùng châu Âu (CEMR) tổ chức năm 2006 với tiêu đề “*Local governments in development cooperation*” (Các chính quyền địa phương trong hợp tác phát triển) nêu rõ những đóng góp cụ thể của chính quyền địa phương và vùng trong hợp tác quốc tế, với các ví dụ cụ thể về các địa phương châu Âu như Lyon (Pháp), Rhein-Sieg (Đức), Ghent (Flanders, Bỉ) thực hiện các chương trình hỗ trợ, hợp tác tại Campuchia hay Nam Phi v.v. Phần thứ hai của Kỷ yếu nhấn mạnh việc tăng cường vai trò của các chính quyền địa phương trong hợp tác phi tập trung và tương lai của các chương trình hợp tác phi tập trung ở châu Âu, từ đó đề xuất các chương trình của châu Âu cần mở rộng và tạo cơ hội hơn nữa cho sự hợp tác của chính quyền địa phương. Cũng viết về hợp tác phát triển của các địa phương châu Âu, Tiến sĩ Stephan Articus trong ấn phẩm “*Municipal Development Cooperation In Germany*” (Hợp tác phát triển thành phố tại Đức) do Hiệp hội các thành phố của Đức xuất bản năm 2011 đã trình bày 15 ví dụ về quan hệ hợp tác giữa các thành phố của Hiệp hội các thành phố của Đức với đối tác tại 18 quốc gia trên cơ sở các dự án có thời hạn nhất định, từ các quốc gia ở Nam và Đông Phi đến các khu vực như Kavkaz, Vùng Maghreb và Trung Đông. Với các đầu mối, mạng lưới liên hệ được cung cấp, tác giả mong muốn chỉ ra các cơ hội và thúc đẩy các thành phố tham gia vào hợp tác phát triển.

Tương tự, ấn phẩm “*Development effectiveness at the local and regional level*” (Hiệu quả phát triển ở cấp độ địa phương và vùng) của Jean Bossuyt và Renske Steenbergen [2013] ra đời trong bối cảnh triển khai “Quan hệ đối tác Busan



vì hợp tác phát triển hiệu quả” và chỉ tập trung vào hợp tác phát triển của các chính quyền địa phương và vùng (không bao gồm các hoạt động quốc tế khác của chính quyền cấp địa phương, ví dụ như giao lưu văn hóa, đối tác kinh tế, giáo dục vì sự phát triển v.v.), đồng thời chủ yếu phân tích sự hỗ trợ của Ủy ban châu Âu đối với quá trình phi tập trung hóa và quản trị địa phương, không xét vai trò của các nhân tố khác như các nhà tài trợ đa phương hoặc quốc gia hay các tổ chức phi chính phủ. Bản đề xuất chính sách của UCLG mang tên “*Decentralised development cooperation - European perspectives*” (Hợp tác phát triển phi tập trung - Góc nhìn châu Âu) của tác giả Jeremy Smith [2012] lại tập trung đánh giá thế mạnh và cơ hội hợp tác phát triển của chính quyền địa phương, mô tả các hình thức tham gia khác nhau và tìm hiểu nhu cầu tiếp tục tạo ra các cách tiếp cận đổi mới sáng tạo cũng như kết quả, tác động hữu hình, cụ thể. Bản đề xuất này là kết quả của một công trình nghiên cứu do Hiệp hội các thành phố Canada (FCM) phối hợp với Nhóm Công tác CIB của UCLG và Ban Thư ký Thế giới UCLG thực hiện.

Về lĩnh vực ứng phó với biến đổi khí hậu, một chi tiết rất thú vị là có đến ba công trình nghiên cứu trường hợp điển hình của California (Hoa Kỳ) và Brazil, bao gồm “*Linking Subnational Climate Change Policies: A Commentary on the California-Acre Process*” (Kết nối các chính sách biến đổi khí hậu: Một bài bình luận về quá trình California - Acre) [Neto, 2015], “*Testing the Boundaries of Subnational Diplomacy: The International Climate Action of Local and Regional Governments*” (Thử nghiệm Ranh giới của Ngoại giao dưới quốc gia: Hành động khí hậu quốc tế của các chính quyền địa phương và vùng) [Setzer, 2015] và “*Subnational Diplomacy, Climate Governance & Californian Global Leadership*” (Ngoại giao dưới quốc gia, Quản trị khí hậu và Vai trò lãnh đạo toàn cầu của California) [Leffel, 2018]. Trong khi Neto thảo luận về quan hệ hợp tác giữa California và Acre (Brazil) từ góc độ luật pháp quốc tế thay vì quan hệ quốc tế để khám phá mối liên hệ giữa chính sách khí hậu của hai địa phương dựa trên một biên bản ghi nhớ ký năm 2010, Setzer lại phân tích về đối ngoại của các thành phố và bang ở Brazil và làm rõ cơ sở pháp lý cho hoạt động này, đặc biệt là trên lĩnh vực ứng phó với biến đổi khí hậu. Còn Leffel tập trung vào trường hợp của California

nhằm minh họa cho việc sử dụng ngoại giao dưới quốc gia để tham gia vào quá trình quản trị khí hậu toàn cầu trong bối cảnh các chính phủ quốc gia không quan tâm đầy đủ đến vấn đề này.

Gianna G. H. Amul và Maxim Shrestha [2014] trong bài viết “*City and Climate Diplomacy*” (Các thành phố và ngoại giao khí hậu) thuộc ấn phẩm “*Cities and Climate Diplomacy in the Asia Pacific* (Các thành phố và Ngoại giao khí hậu ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương) đã khái quát vai trò của địa phương trong ngoại giao khí hậu ở ba cấp độ khác nhau: i) thông qua các hành động tập thể; ii) thông qua việc tương tác và kết nối với nhau; và iii) thông qua sự vận động chính sách ở cấp quốc gia và địa phương. Hai tác giả cũng phân tích lợi thế và hạn chế của chính quyền địa phương, đồng thời đưa ra các khuyến nghị để các thành phố có thể tham gia vào quá trình ngoại giao khí hậu một cách hiệu quả hơn. Đi sâu vào nghiên cứu các nỗ lực đa phương nhằm tiến hành ngoại giao khí hậu của chính quyền dưới quốc gia, Fernando C. F. Rei và Kamyla B. Cunha [2011] trong “*The Environmental Paradiplomacy In New International Governance*” (Ngoại giao song song về môi trường trong nền quản trị quốc tế mới) tập trung vào các sáng kiến quản trị thân thiện với môi trường thông qua kinh nghiệm của Mạng lưới Các chính quyền vùng vì sự phát triển bền vững - nrg4SD. Robert Falkner [2015] trong “*Towards multilateralism*” (Hướng tới chủ nghĩa đa phương quy mô nhỏ) cho rằng nền quản trị khí hậu quốc tế đã chuyển biến đáng kể từ việc chỉ tập trung vào các chính phủ quốc gia với sự ra đời của cơ chế Công ước Khung Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC) trong những năm 1990 sang các sáng kiến có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau, trong đó có chính quyền địa phương. Ở một phạm vi nghiên cứu bao trùm trên cả vấn đề biến đổi khí hậu, cuốn sách “*Sustainable Development and Subnational Governments*” (Phát triển bền vững và các chính quyền địa phương) của nhóm tác giả Hans Bruyninckx, Sander Happaerts và Karoline Van den Brande, xuất bản năm 2012, có thể xem như công trình nghiên cứu có hệ thống đầu tiên về chính sách phát triển bền vững của các chính quyền dưới quốc gia, sự tương tác của cấp chính quyền này với các địa phương khác cũng như với các cấp quản trị toàn cầu, khu vực và quốc gia.

Với các bài viết về “*Green Paradiplomacy in North America: Successes and Limits of the NEG-ECP*” (Ngoại giao song song xanh ở Bắc Mỹ: Thành công và hạn chế của NEG-ECP) [2012] và “*Green paradiplomacy and water resource management in North America: the case of the Great Lakes-St. Lawrence River Basin*” (Ngoại giao song song xanh và quản lý nguồn nước ở Bắc Mỹ: Trường hợp của Lưu vực sông Ngũ Đại Hồ -St.Lawrence) [2013], Annie Chaloux và Stéphane Paquin đã giới thiệu khái niệm “ngoại giao song song xanh” (green paradiplomacy), với các trường hợp nghiên cứu điển hình ở Bắc Mỹ. Thông qua việc phân tích những thành công và hạn chế của Hội nghị các thống đốc New England và các thủ hiến miền Đông Canada (viết tắt là NEG-ECP) - một mạng lưới xuyên quốc gia của các chính quyền địa phương ở Bắc Mỹ, cũng như Hội đồng các thống đốc Ngũ Đại Hồ (năm hồ lớn nằm trên hay gần biên giới Canada - Hoa Kỳ), hai tác giả đã khái quát các biện pháp, công cụ hợp tác quốc tế mà chính quyền dưới quốc gia ở Hoa Kỳ và Canada áp dụng nhằm ứng phó với các vấn đề về môi trường, cụ thể là biến đổi khí hậu và quản lý nguồn nước.

### **1.3.2. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương theo địa bàn**

Như Kuznetsov [2015] và hai tác giả Tianyang Liu - Yao Song [2020] đã khái quát, quá trình hình thành và phát triển của các công trình nghiên cứu về ngoại giao song song nói riêng và ngoại giao dưới quốc gia nói chung được chia thành các giai đoạn với sự mở rộng địa bàn nghiên cứu từ châu Mỹ sang châu Âu và các châu lục còn lại. Đặc biệt, nếu như ở các thời kỳ đầu, trường hợp các địa phương tại châu Mỹ và châu Âu thường được kết hợp thảo luận trong các công trình về hợp tác quốc tế cấp độ địa phương nói chung hoặc hợp tác quốc tế cấp độ địa phương trên các lĩnh vực cụ thể như đã phân tích ở các phần trên, thì trong những năm gần đây, đối với địa bàn từng châu lục, không khó để tìm được một tác phẩm cụ thể về hợp tác quốc tế cấp địa phương ở một quốc gia, nhóm quốc gia hay một khu vực nhất định.

Cuốn “*Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*” (Ngoại giao song song ở châu Á: Nghiên cứu trường hợp của Trung Quốc, Ấn Độ, và Nga) của nhóm tác giả Małgorzata Pietrasiak [2018] tập trung giải quyết câu hỏi nghiên cứu là hoạt động quốc tế của các chính quyền cấp vùng tại các quốc gia châu

Á lớn như Trung Quốc, Ấn Độ và Nga phụ thuộc vào các yếu tố nào, từ đó tìm ra bản chất và đặc trưng của ngoại giao song song ở khu vực này. Mặc dù khái niệm “ngoại giao song song” được sử dụng là của Kuznetsov với chủ thể bao gồm từ cấp vùng cho đến cấp thành phố, nhưng đối tượng nghiên cứu chủ yếu của tác phẩm này là chủ thể cấp độ vùng (regions), còn cấp thành phố (cities) chỉ được thảo luận trong trường hợp của Trung Quốc.

Các công trình nghiên cứu cụ thể về một hoặc một số quốc gia châu Á và châu Phi gồm có “*The Role of Local Government in International Relations: A Case Study of Friendship City Agreements between Khon Kaen City and Nanning City*” (Vai trò của chính quyền địa phương trong quan hệ quốc tế: Nghiên cứu trường hợp các thỏa thuận thành phố bạn bè giữa thành phố Khon Kaen và thành phố Nam Ninh) [Fenglian và Narot, 2017]; “*Study on the decentralised cooperation between the regional authorities of the Arab Maghreb*” (Nghiên cứu về hợp tác phi tập trung giữa các chính quyền vùng của Vùng Ả-rập Maghreb) [Guillet et al., 2015]; “*Understanding Dubai’s city diplomacy: actors and drivers*” (Tìm hiểu ngoại giao thành phố của Dubai: chủ thể và động lực) [Bruns, 2017]; “*Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review*” (Ngoại giao song song của Trung Quốc: Tổng quan lý thuyết) [Liu và Song, 2020]; và một số tác phẩm khác. Ở một chiều hướng hơi khác biệt, hoạt động đối ngoại của Đài Loan (Trung Quốc) trong bài viết “*Between Diplomacy and Paradiplomacy: Taiwan’s Foreign Relations in Current Practice*” (Giữa ngoại giao và ngoại giao song song: Quan hệ đối ngoại của Đài Loan trên thực tiễn hiện nay) của Erik Pajtinkara, đăng tải vào năm 2017, được phân chia thành hai hình thức: ngoại giao chính thức với các quốc gia có thiết lập quan hệ ngoại giao và tương đương ngoại giao hoặc ngoại giao song song với những nước tôn trọng chính sách “Một Trung Quốc”.

Trong số các ấn phẩm kể trên, cuốn sách “*Japan’s Subnational Governments in International Affairs*” (Các chính quyền địa phương Nhật Bản trong các vấn đề quốc tế) của Purnendra Jain [2012] có thể xem là bức tranh khá toàn diện về hợp tác quốc tế cấp địa phương tại một quốc gia riêng biệt là Nhật Bản với ba nội dung đóng góp chính, gồm: sự thay đổi về vai trò của chính quyền các địa phương Nhật

Bản khi theo đuổi các lợi ích vượt ra ngoài biên giới quốc gia; ảnh hưởng của các hoạt động quốc tế cấp dưới quốc gia lên mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với chính phủ quốc gia; và việc triển khai chính sách đối ngoại của Nhật Bản trong bối cảnh hợp tác quốc tế cấp địa phương ngày càng mở rộng. Trong bài viết “*World Politics by Other Means? London, City Diplomacy and the Olympics*” (*Chính trị thế giới theo những cách khác? Luân Đôn, ngoại giao thành phố và Olympics*) trên *The Hague Journal of Diplomacy* (*Tạp chí Ngoại giao La Hay*), Michele Acuto [2012] lại xem xét mối quan hệ giữa ngoại giao thành phố và thể thao, ở đây là trường hợp của Olympics Luân Đôn năm 2012, một sự kiện thể thao lớn mà chính quyền Luân Đôn đã nỗ lực vận động và đăng cai, qua đó tăng cường sự hiện diện và vai trò của thành phố trên chính trường quốc tế.

### ***1.3.3. Các công trình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương tại Việt Nam và hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng***

Ở Việt Nam, có thể nói luận án tiến sĩ chuyên ngành Quan hệ quốc tế với đề tài “*Hoạt động đối ngoại của chính quyền địa phương Việt Nam trong thời kỳ hội nhập quốc tế*” của Đỗ Ngọc Thủy [2018] là công trình nghiên cứu chuyên sâu đầu tiên về đối ngoại địa phương ở Việt Nam. Luận án đã trình bày các khái niệm cơ bản về chính quyền địa phương và chức năng đối ngoại; quá trình hình thành hoạt động đối ngoại địa phương trên thế giới và ở Việt Nam; những đóng góp và hạn chế, triển vọng cũng như xu hướng của hoạt động này; từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động đối ngoại địa phương. Trong luận án, thực tiễn đối ngoại địa phương Việt Nam được khảo sát dựa trên bốn mục tiêu mà chính sách này hướng tới, gồm an ninh biên giới, kinh tế, hữu nghị và hội nhập tiêu vùng. Với nguồn thông tin thu thập được từ các địa phương Việt Nam và Bộ Ngoại giao, tác giả đã đi sâu lý giải một số vấn đề lý luận và thực tiễn như quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại, chức năng đối ngoại địa phương, mối quan hệ biện chứng giữa hội nhập quốc tế và đối ngoại địa phương; đồng thời đưa ra các nhận xét về sự tương đồng giữa đối ngoại địa phương Việt Nam và thế giới cũng như vai trò đóng góp của hoạt động này cho nền ngoại giao Việt Nam nói chung.

Cũng trong năm 2018, Sở Khoa học và Công nghệ Hải Phòng tổ chức Hội nghị tư vấn đánh giá, nghiệm thu kết quả thực hiện đề tài khoa học cấp thành phố do Nguyễn Anh Tuấn - Giám đốc Sở Ngoại vụ thành phố Hải Phòng làm chủ nhiệm với tiêu đề “*Nghiên cứu luận cứ khoa học phục vụ xây dựng chiến lược đối ngoại của thành phố Hải Phòng đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035*”. Nguyễn Anh Tuấn và các cộng sự đã tiến hành phân tích, tổng hợp chính sách đối ngoại của một số thành phố trong nước và thế giới; tình hình đối ngoại cũng như đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội của Hải Phòng, từ đó đề xuất các luận cứ nhằm cải thiện và xây dựng chiến lược đối ngoại hợp lý phục vụ mục tiêu phát triển của thành phố và đáp ứng những yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Một số đề xuất trong đề tài bao gồm: huy động và sử dụng hiệu quả nguồn vốn từ trung ương đến địa phương; tăng cường hợp tác với các nước trên thế giới trong các lĩnh vực; tiếp tục đổi mới hoạt động ngoại giao kinh tế của địa phương, trong đó chú trọng phát triển kinh tế cảng biển, du lịch, thu hút đầu tư ODA và FDI; thúc đẩy hoạt động ngoại giao văn hóa; tăng cường sử dụng nguồn lực cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài; xây dựng, đào tạo nguồn nhân lực v.v.

Ngoài Hải Phòng, Khánh Hòa cũng là địa phương đã phê duyệt triển khai đề tài khoa học cấp tỉnh liên quan đến chủ đề này nhưng ở một phạm vi nghiên cứu rộng hơn, đó là hội nhập quốc tế. Năm 2020, Đề tài “*Khánh Hòa hội nhập quốc tế*” do PGS.TS. Đào Tuấn Thành làm chủ nhiệm đã được nghiệm thu với các nội dung chủ yếu gồm: đánh giá toàn diện quá trình hội nhập quốc tế của tỉnh Khánh Hòa từ năm 1990 đến năm 2016; đề xuất các giải pháp nhằm tranh thủ tối đa cơ hội, xử lý hiệu quả các thách thức từ hội nhập quốc tế, đóng góp tích cực vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao sức cạnh tranh của tỉnh, cải thiện đời sống nhân dân; cung cấp căn cứ khoa học và thực tiễn để tỉnh xây dựng chiến lược và chương trình hành động về hội nhập quốc tế đến năm 2030.

Một số công trình khác cũng đề cập đến hoạt động đối ngoại cấp địa phương nhưng tập trung phân tích ở góc độ quản lý, chẳng hạn như Luận văn Thạc sĩ của Đặng Thúy Doan [2012] với tiêu đề “*Quản lý hoạt động đối ngoại của chính quyền tỉnh qua hoạt động thực tiễn của tỉnh Quảng Ninh*”. Tác giả đã tiến hành nghiên

cứu về mặt lý luận, khảo sát, phân tích và đánh giá thực tiễn công tác quản lý hoạt động đối ngoại của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh; từ đó nhận định ưu điểm, hạn chế và đưa ra những nhóm giải pháp, kiến nghị cụ thể, phù hợp, tập trung vào giải quyết vấn đề thể chế và quản lý hoạt động đối ngoại địa phương bằng pháp luật. Vì thuộc chuyên ngành Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật, luận văn này tập trung nghiên cứu và đánh giá hệ thống pháp luật hiện hành về công tác đối ngoại địa phương, tổ chức bộ máy làm công tác đối ngoại, những kết quả, những tồn tại, hạn chế của công tác này thông qua nghiên cứu các văn bản pháp luật, các sách chuyên khảo, nghị quyết đại hội, nghị quyết chuyên đề của Đảng về công tác đối ngoại, văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về công tác đối ngoại nói chung và đối ngoại địa phương nói riêng, cách thức tổ chức thực hiện nhiệm vụ đối ngoại của chính quyền tỉnh và các cơ quan chuyên môn.

Một công trình tương tự là Luận án Tiến sĩ của Nguyễn Phương Hải [2016] về “*Đảng bộ thành phố Hải Phòng lãnh đạo kinh tế đối ngoại từ năm 1991 đến năm 2010*”. Đối tượng nghiên cứu của luận án là các chủ trương của Đảng bộ thành phố Hải Phòng trong lãnh đạo phát triển kinh tế đối ngoại và thực tiễn công tác chỉ đạo hoạt động kinh tế đối ngoại từ năm 1991 đến năm 2010. Trong phạm vi khoa học, luận án tập trung nghiên cứu những chủ trương và sự chỉ đạo phát triển kinh tế đối ngoại của Đảng bộ thành phố Hải Phòng trên các lĩnh vực: hoạt động xuất, nhập khẩu; hoạt động hợp tác kinh tế, thu hút đầu tư nước ngoài; các hoạt động hợp tác, chuyển giao công nghệ với nước ngoài; và các hoạt động dịch vụ thu ngoại tệ như du lịch quốc tế, vận tải quốc tế, hợp tác về lao động.

Một số luận án tiến sĩ chuyên ngành Lịch sử tập trung nghiên cứu về quan hệ hợp tác cụ thể giữa các địa phương Việt Nam và Lào, chẳng hạn như: “*Quan hệ hợp tác giữa tỉnh Quảng Nam (CHXHCN Việt Nam) với tỉnh Sê Kông (CHDCND Lào) từ năm 1997 đến năm 2015*” của Lê Minh Đức [2023], “*Quan hệ hợp tác giữa tỉnh Savannakhet (CHDCND Lào) và tỉnh Quảng Trị (CHXHCN Việt Nam) từ năm 1989 đến năm 2017*” của Trịnh Thị Dung [2022] hay “*Quan hệ hợp tác giữa tỉnh Hủa Phăn (Lào) và tỉnh Thanh Hóa (Việt Nam) từ năm 1986 đến năm 2017*” của Lưu Thị Kim [2021]. Nhìn chung, các luận án này đều phân tích cơ sở và các yếu tố

tác động đến quan hệ giữa các cặp địa phương Sê Kông - Quảng Nam, Savannakhet - Quảng Trị và Hòa Phấn - Thanh Hóa, trình bày dưới góc độ lịch sử quá trình hợp tác nhiều mặt giữa các địa phương nói trên, từ đó kiến nghị các giải pháp thúc đẩy hợp tác hiệu quả trong thời gian tới. Tuy nhiên, những vấn đề mang tính khái quát về lý luận và thực tiễn hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung không được đề cập đến, đặc biệt là tính chất chủ thể quan hệ quốc tế của chính quyền địa phương.

Ngoài các công trình nói trên, các nội dung liên quan đến đối ngoại địa phương nói chung và hợp tác quốc tế cấp độ địa phương nói riêng chủ yếu là kỹ yếu các Hội nghị Ngoại vụ địa phương do Bộ Ngoại giao tổ chức định kỳ cũng như các bài viết của lãnh đạo Bộ Ngoại giao qua các thời kỳ phân tích về đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước hay nêu quan điểm về nền ngoại giao hiện đại Việt Nam trong thời kỳ hội nhập quốc tế. Tiêu biểu nhất trong số này là tài liệu phục vụ Hội nghị đối ngoại toàn quốc triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, tổ chức vào ngày 14/12/2021, do Văn phòng Trung ương Đảng cung cấp. Ngoài bài phát biểu của đại diện lãnh đạo các bộ, ngành trung ương, tài liệu dành một phần đáng kể cho tham luận của các địa phương gồm Hà Nội, Bình Dương, Cần Thơ, Đà Nẵng, Hà Tĩnh, Khánh Hòa, Kiên Giang, Lâm Đồng, Lạng Sơn, Nghệ An, Quảng Ninh, Thanh Hóa, Thừa Thiên Huế và Vĩnh Phúc; qua đó tình hình và kết quả đối ngoại địa phương tại Việt Nam được thể hiện khá rõ nét.

Bên cạnh đó, trong Kỹ yếu Hội nghị Ngoại vụ toàn quốc lần thứ XX với chủ đề *“Tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế của các địa phương”* (lưu hành nội bộ) do Bộ Ngoại giao xuất bản vào ngày 13/12/2021, Bộ và các địa phương đã chia sẻ kinh nghiệm và giải pháp nhằm tăng cường sự phối hợp và nâng cao hiệu quả triển khai công tác đối ngoại địa phương, trong đó có hợp tác quốc tế cấp độ địa phương. Ngay tại Báo cáo tổng kết công tác đối ngoại địa phương kể từ Hội nghị Ngoại vụ toàn quốc lần thứ 19 và định hướng công tác trong thời gian tới của Cục trưởng Cục Ngoại vụ - Bộ Ngoại giao, hợp tác quốc tế cấp độ địa phương được đưa làm tiêu mục đầu tiên trong mục II về báo cáo kết quả triển khai công tác đối ngoại địa phương. Kỹ yếu này bao gồm các bài tham luận của các địa phương và quan trọng nhất là xây dựng được khung định hướng



hoạt động công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế của các địa phương trong thời gian tới. Trong đó, hợp tác quốc tế cấp độ địa phương thể hiện rõ nhất trong các bài tham luận của Thành phố Hồ Chí Minh, Vĩnh Phúc, Lào Cai, Tây Ninh, và Hà Nội.

Mặc dù thành phố Đà Nẵng được Bộ Ngoại giao đánh giá là một trong những địa phương đi đầu trong công tác hợp tác quốc tế, việc nghiên cứu về quan hệ quốc tế của thành phố Đà Nẵng hầu như chưa được quan tâm đúng mức. Tính đến nay, mới chỉ có một công trình được coi là có tính khoa học liên quan đến chủ đề này, đó là chuyên đề *“Đánh giá quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng từ năm 1997 đến nay”* do nhóm tác giả tại Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng (trong đó có tác giả Luận án) thực hiện trên cơ sở đặt hàng của Bộ Ngoại giao cho đề tài khoa học cấp nhà nước *“Hội nhập quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam, Đà Nẵng”*. Ngoài ra, các nội dung về tình hình, phương hướng và giải pháp cho công tác đối ngoại địa phương của Đà Nẵng chủ yếu nằm trong phần khái quát thực trạng hoặc báo cáo tổng kết của các đề án, chiến lược mà thành phố đã ban hành như Đề án tổng thể công tác Ngoại giao kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2016 - 2020, Chương trình hành động đến năm 2022 phát huy thành công Tuần lễ Cấp cao Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương 2017 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, hay Kế hoạch Triển khai Định hướng hành động công tác đối ngoại địa phương giai đoạn 2019 - 2021 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng v.v.

## **1.4. Một số nhận xét**

### ***1.4.1. Nhận xét chung về tình hình nghiên cứu***

Thông qua việc khái quát tình hình nghiên cứu về hợp tác quốc tế cấp địa phương, có thể thấy ngoại giao của các thực thể dưới quốc gia đã trở thành một chủ đề của ngành Quan hệ quốc tế từ cách đây 40 năm. Các công trình trong lĩnh vực này tuy số lượng chưa phải là nhiều nhưng nội dung khá phong phú cả về lý luận và thực tiễn. Theo đó, ngoại giao cấp địa phương được nghiên cứu đa dạng về cả nội hàm khái niệm lẫn địa bàn và phạm vi nghiên cứu, từ ngoại giao song song đến ngoại giao thành phố và các khái niệm khác, từ châu Mỹ đến châu Âu và các châu lục còn lại, từ hợp tác phát triển cho đến ngoại giao khí hậu. Việc phân chia như trong luận án là nhằm giúp cho quá trình theo dõi được thuận lợi và khoa học, còn

trên thực tiễn thường khó phân biệt rạch ròi bởi nội dung các công trình có sự kết hợp các ranh giới phân chia, chẳng hạn như các công trình về lý luận chung hầu như đều có một phần về trường hợp điển hình cụ thể, các công trình thảo luận về hợp tác phát triển hoặc khí hậu tại một địa bàn, hoặc trình bày về hợp tác đa phương trên một lĩnh vực v.v.

Tại Việt Nam, những công trình ban đầu về đối ngoại địa phương như trình bày ở trên đóng vai trò quan trọng trong việc mở đường để giới nghiên cứu bắt đầu chú ý đến chủ thể này. Nhìn chung các công trình đã phản ánh được đặc điểm của đối ngoại địa phương Việt Nam, mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong hoạt động đối ngoại, và sự đóng góp của đối ngoại địa phương vào nền ngoại giao Việt Nam, đồng thời thảo luận về một số trường hợp cụ thể như Hải Phòng, Khánh Hòa, Đà Nẵng hay quan hệ giữa các địa phương Lào và Việt Nam. Tuy nhiên, so với thế giới, số lượng và nội hàm nghiên cứu về đề tài này còn rất hạn chế. Ngay cả đối với các công trình kể trên, đối tượng nghiên cứu khá rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực trong chức năng, nhiệm vụ của ngành ngoại giao/ngoại vụ, ví dụ như công tác lãnh sự; công tác biên giới - lãnh thổ; công tác quản lý hội nghị - hội thảo quốc tế; công tác vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài v.v.; thậm chí liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của nhiều ngành khác, ví dụ như về chủ đề hội nhập quốc tế. Quan trọng hơn, các công trình ở Việt Nam ít bàn về phương diện lý luận và góc độ chủ thể quan hệ quốc tế của chính quyền địa phương. Ngoài ra, một khía cạnh quan trọng khác là hợp tác quốc tế đa phương của các địa phương hầu như chưa được đề cập đến.

#### ***1.4.2. Những kết quả nghiên cứu mà Luận án sẽ kế thừa và tiếp thu***

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của các tác giả trong và ngoài nước, Luận án sẽ kế thừa và tiếp thu các nội dung về khái niệm ngoại giao của thực thể chính quyền địa phương, về quá trình hình thành và phát triển của các hình thức đối ngoại song phương và đa phương cấp địa phương, cũng như vai trò của chính quyền địa phương trên một số lĩnh vực cụ thể như hợp tác phát triển và ngoại giao khí hậu. Đặc biệt, một thành tựu nghiên cứu nổi bật mà Luận án, cũng như nhiều bài viết và ấn phẩm khác, tiếp thu là khung phân tích về ngoại giao cấp địa phương do các tác giả, điển hình là Kuznetsov [2015] đã dày công xây dựng.

Luận án cũng sẽ xem xét các vấn đề lý luận và thực tiễn dựa trên việc khái quát hệ thống các khái niệm và lý thuyết mà các công trình đi trước đã đưa ra, từ đó tìm ra khái niệm và cách tiếp cận gần gũi nhất với câu hỏi nghiên cứu và mục tiêu mà Luận án hướng tới. Bên cạnh đó, các xu hướng và yếu tố tác động đến ngoại giao cấp dưới quốc gia dưới góc nhìn của học giả tại nhiều nước và vùng lãnh thổ khác nhau là một trong những nền tảng quan trọng để tác giả đưa ra những luận cứ về triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương tại Việt Nam cũng như thành phố Đà Nẵng.

Cuối cùng, những nội dung tổng kết, đánh giá về đối ngoại địa phương tại Việt Nam nói chung và Đà Nẵng nói riêng do các lãnh đạo và đồng nghiệp công tác trong lĩnh vực đối ngoại trong và ngoài thành phố đúc rút sẽ là cơ sở quan trọng giúp tác giả mạnh dạn kiến nghị những nhóm giải pháp để giúp công tác hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng đạt hiệu quả thiết thực hơn trong thời gian tới.

#### ***1.4.3. Những vấn đề Luận án sẽ nghiên cứu***

Thứ nhất, Luận án sẽ tập hợp và hệ thống hóa lý luận về hợp tác quốc tế cấp địa phương; xây dựng khung phân tích về hợp tác quốc tế cấp địa phương phù hợp với bối cảnh Việt Nam; đồng thời nghiên cứu trường hợp cụ thể của một địa phương Việt Nam là thành phố Đà Nẵng, từ đó đưa ra các kiến nghị có thể áp dụng không chỉ riêng cho Đà Nẵng mà cả các địa phương khác ở Việt Nam.

Thứ hai, trong bối cảnh các công trình trên thế giới và ở Việt Nam mới chỉ tập trung phân tích quan hệ hợp tác song phương ở cấp độ địa phương và chủ nghĩa đa phương của các chính quyền dưới quốc gia chỉ mới xuất hiện trong một số bài viết hoặc bài báo gần đây, Luận án sẽ có đóng góp mới về mặt lý luận khi hệ thống hóa và phân tích quan hệ hợp tác đa phương ở cấp độ địa phương. Đặc biệt, đối với trường hợp thành phố Đà Nẵng, lần đầu tiên có một công trình làm rõ hợp tác quốc tế đa phương của địa phương trên cả ba bình diện: trở thành địa điểm đăng cai các hoạt động, sự kiện đối ngoại đa phương; chủ động trở thành thành viên của một số định chế đa phương; và vận động, xúc tiến, triển khai các dự án trong các khuôn khổ đa phương.

Cuối cùng, với việc phân tích trường hợp thành phố Đà Nẵng, Luận án sẽ đánh giá triển vọng và kiến nghị một số giải pháp nhằm giúp lãnh đạo và đội ngũ cán bộ đối ngoại của thành phố nghiên cứu, hoạch định và triển khai chính sách hợp tác quốc tế với các địa phương nước ngoài một cách thiết thực và hiệu quả. Ngoài ra, vì tác giả Luận án là một người đã tham gia trực tiếp vào công tác đối ngoại địa phương trong hơn 20 năm, Luận án kết hợp được góc nhìn của cả một người làm nghiên cứu và một nhà hoạt động thực tiễn, từ đó giúp các cơ quan trung ương và chính quyền các địa phương Việt Nam xây dựng chính sách hợp tác quốc tế phù hợp trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa hiện nay.

## **Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG**

### **2.1. Cơ sở lý luận**

#### **2.1.1. Chính quyền địa phương và vai trò chủ thể trong quan hệ quốc tế**

Theo Hoàng Khắc Nam [2016, trang 43], chủ thể quan hệ quốc tế được định nghĩa là “những thực thể đóng một vai trò có thể nhận thấy được trong quan hệ quốc tế”. Tác giả xác định bốn đặc trưng chính của chủ thể quan hệ quốc tế, bao gồm: i) có mục đích khi tham gia quan hệ quốc tế; ii) có tham gia vào quan hệ quốc tế; iii) có khả năng thực hiện quan hệ quốc tế; và iv) hành vi và quyết định có ảnh hưởng nhất định tới quan hệ quốc tế. Căn cứ vào bốn đặc trưng này, quốc gia là chủ thể cơ bản và có vai trò lớn nhất trong quan hệ quốc tế. Bên cạnh đó, sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia, như tổ chức quốc tế, công ty xuyên quốc gia, các nhóm chính trị - xã hội, tổ chức tôn giáo quốc tế, phong trào giải phóng dân tộc, cá nhân v.v. trong quan hệ quốc tế ngày càng được chú ý đến. Về chủ thể phi quốc gia có ba quan điểm chính, trong đó quan điểm thứ ba bao gồm chính quyền địa phương, đặc biệt là các địa phương có tính tự trị cao trong các nhà nước liên bang, mặc dù một số ý kiến khác lại cho rằng đây không phải là chủ thể quan hệ quốc tế vì tính độc lập không cao, phụ thuộc khá nhiều vào quốc gia và ảnh hưởng trong quan hệ quốc tế còn rất hạn chế.

Như vậy, chính quyền địa phương thường được nhìn nhận là một loại hình chủ thể phi quốc gia hoặc thậm chí là một bộ phận của chủ thể quốc gia chứ không phải là một chủ thể độc lập trong quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, nếu hiểu theo cách giải thích của Rogier van der Pluijijm [2007], chủ thể “phi quốc gia” (nonstate actors) và chủ thể “dưới quốc gia” (sub-state actors) là không đồng nhất với nhau. Chủ thể phi quốc gia có tính chất phi lãnh thổ (non-territorial character), ví dụ như tổ chức phi chính phủ, công ty xuyên quốc gia v.v., còn chủ thể dưới quốc gia có tính chất lãnh thổ (territorial character), đó chính là địa phương như tiểu bang, vùng, thành phố. Đặc biệt, các quốc gia trên thế giới là các thực thể khác nhau, với

cách thức và nguyên tắc tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ khác nhau, do đó chủ thể “địa phương” của hiện tượng quan hệ quốc tế đang được thảo luận cũng không trùng khớp với nhau. Trong giai đoạn đầu của lịch sử nghiên cứu về ngoại giao địa phương, đơn vị hành chính thường được nhắc đến nhiều nhất là vùng (regions). Kuznetsov xác định vùng là “đơn vị lãnh thổ và hành chính ở cấp chính quyền đầu tiên sau chính phủ trung ương đối với cả hệ thống nhà nước liên bang và nhất thể” [2015, trang 22]. Tuy nhiên, sau khi địa bàn nghiên cứu mở rộng dần sang các châu lục trên thế giới, hàng loạt đơn vị hành chính khác nhau và bằng nhiều ngôn ngữ khác nhau đã được nêu tên khi mô tả chủ thể địa phương của hợp tác quốc tế, cụ thể như states (tiểu bang), provinces hay prefectures (tỉnh), cantons (bang hoặc tỉnh ở một số nước như Thụy Sĩ hoặc Luxembourg), länder hoặc land (bang ở Áo và Đức), republics/okrugs (nước cộng hòa/khu tự trị của Nga), cities (thành phố), territories (vùng lãnh thổ) v.v.

Chính nhờ tính chất lãnh thổ như vậy mà chủ thể dưới quốc gia có nhiều nét tương đồng với chủ thể quốc gia khi xem xét vai trò trong quan hệ quốc tế. Xét tiêu chí mục đích, chính quyền địa phương hướng đến các lợi ích chính trị, kinh tế, văn hóa rõ rệt v.v. khi tham gia vào quan hệ quốc tế nhằm hỗ trợ cho quá trình tồn tại và phát triển của địa phương mình. Lịch sử cũng đã cho thấy quan hệ quốc tế của các địa phương trên thế giới đã hình thành từ rất lâu, thậm chí có thể còn tồn tại trước khi hệ thống Wesphalia và nền ngoại giao của các quốc gia-dân tộc (nation-state) ra đời. Chính quyền địa phương cũng có khả năng thực hiện quan hệ quốc tế hơn các chủ thể phi quốc gia vì tương tự như quốc gia, địa phương có các nguồn nhân lực, vật lực và tài lực cũng như có khả năng áp dụng các công cụ kinh tế, ngoại giao, văn hóa, thông tin v.v. để tiến hành hoạt động quốc tế. Cuối cùng, ảnh hưởng của chủ thể dưới quốc gia trên trường quốc tế là ngày càng rõ ràng, thể hiện qua số lượng và nội dung các công trình nghiên cứu về chủ đề này như đã trình bày ở Chương 1. Như vậy, mặc dù tính độc lập và tự trị của địa phương đối với quốc gia vẫn còn là một chủ đề đang được tranh luận, chính quyền địa phương hoàn toàn có thể được xem là một chủ thể trong quan hệ quốc tế.

### ***2.1.2. Hợp tác quốc tế cấp địa phương dưới góc nhìn của một số lý thuyết quan hệ quốc tế chủ yếu***

Tương tự như các hiện tượng quan hệ quốc tế khác, việc phân tích hợp tác quốc tế cấp địa phương dưới góc độ của các lý thuyết quan hệ quốc tế chủ yếu, gồm chủ nghĩa hiện thực, chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa kiến tạo, là cần thiết, góp phần làm sáng tỏ động cơ và mục tiêu của các địa phương khi tham gia vào hoạt động này. Trong đó, lý thuyết về sự phụ thuộc lẫn nhau do Robert Keohane và Joseph Nye, hai nhà nghiên cứu theo trường phái chủ nghĩa tự do, giới thiệu vào năm 1973 được các học giả coi như nền tảng lý luận giải thích cho sự ra đời và phát triển của ngoại giao song song. Theo Keohane và Nye, nền chính trị thế giới không chỉ được định hình trên cơ sở quan hệ giữa các quốc gia, mà còn là sự tương tác chính trị giữa các chủ thể quan trọng khác như tổ chức quốc tế, công ty xuyên quốc gia, tổ chức dân sự, hay các cơ quan, đơn vị trực thuộc chính phủ quốc gia. Trong số những chủ thể phi quốc gia mà Keohane và Nye nhắc đến có các cơ quan, đơn vị trực thuộc chính phủ quốc gia (government subunits), như vậy có thể được hiểu là bao gồm cả các chính quyền cấp địa phương [Kuznetsov, 2015; Kamiński, 2018; Schiavon, 2019].

Hoàng Khắc Nam [2013, trang 18] đã phân tích một trong những nội dung đóng góp quan trọng của chủ nghĩa tự do là việc xác định các chủ thể phi quốc gia bên cạnh quốc gia trong quan hệ quốc tế. Các chủ thể phi quốc gia đó có thể là tổ chức quốc tế, công ty xuyên quốc gia, thậm chí là các tổ chức tôn giáo quốc tế, nhóm sắc tộc ly khai, tổ chức khủng bố quốc tế v.v. Các chủ thể này tham gia ngày càng nhiều vào quan hệ quốc tế với vai trò ngày càng tăng, khiến cho quan hệ quốc tế thay đổi và trở thành sự đan xen lợi ích giữa nhiều chủ thể khác nhau chứ không còn bị chi phối chỉ bởi mỗi lợi ích và toan tính của quốc gia. Thứ hai, không giống như lợi ích của quốc gia, các chủ thể phi quốc gia chủ yếu theo đuổi hòa bình và hợp tác, do đó quan hệ quốc tế không còn chỉ mỗi xung đột như quan niệm của chủ nghĩa hiện thực. Ngoài ra, sự tồn tại của chủ thể phi quốc gia tác động tới quốc gia, thậm chí trong nhiều trường hợp còn thay thế quốc gia, làm giảm vai trò và tính tự trị của quốc gia trong quan hệ quốc tế cũng như làm xói mòn chủ quyền quốc gia.

Cũng theo Keohane và Nye [Học viện Ngoại giao, 2008], quan điểm hiện thực chủ nghĩa gồm có ba giả thuyết không tách rời nhau, trong đó giả thuyết thứ nhất nhận định các quốc gia là chủ thể chủ yếu trong nền chính trị thế giới và hành động với tư cách là những thực thể cố kết (unitary actors). Tuy nhiên, sự tham gia ngày càng nhiều của các chủ thể phi quốc gia đã phá vỡ hình ảnh “thực thể cố kết” này khi cho rằng các chủ thể khác, ví dụ như đơn vị, tổ chức trực thuộc chính phủ quốc gia, có chính sách đối ngoại riêng. Bên cạnh đó, mặc dù phê phán quan niệm coi quốc gia là chủ thể trung tâm, các nhà lý thuyết tự do chủ nghĩa vẫn không phủ nhận vị trí nổi trội của quốc gia trong nền chính trị thế giới, vì quốc gia tất nhiên sẽ có sức mạnh vật chất và vũ lực nhiều hơn các chủ thể khác. Nhưng việc phân định vị thế thắng thua giữa các chủ thể không quan trọng, vì bản chất nền chính trị thế giới giống thương trường hơn là chiến trường, và hợp tác vẫn là xu hướng chính trong mối quan hệ giữa các chủ thể [Kuznetsov, 2015].

Hai giả thuyết còn lại của quan điểm hiện thực chủ nghĩa, theo Keohane và Nye [Học viện Ngoại giao, 2008], là: i) các công cụ khác cũng có thể sử dụng nhưng việc sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực là công cụ hiệu quả nhất để sử dụng quyền lực và ii) trong nền chính trị thế giới, “chính trị cấp cao” (high politics) về an ninh quân sự đứng hàng đầu và chi phối “chính trị cấp thấp” (low politics) về các vấn đề kinh tế và xã hội. Các nhà lý thuyết tự do chủ nghĩa phản bác hệ thống thứ bậc này và cho rằng các vấn đề quốc tế từ chỗ chỉ tập trung vào “chính trị cấp cao” như vị thế, an ninh, hay chiến tranh đã chuyển sang một chương trình nghị sự đa dạng về cả kinh tế, văn hóa, môi trường, là những vấn đề trước đây vẫn được xem là “chính trị cấp thấp”. Ngoài ra, để tham gia vào hệ thống, các chủ thể không chỉ phụ thuộc vào sức mạnh quân sự mà còn phải sử dụng hàng loạt công cụ tài chính, thương mại, ngoại giao và văn hóa khác.

Chủ nghĩa tự do cũng chỉ ra mối liên hệ giữa thể chế chính trị với sự phát triển các quan hệ xuyên quốc gia. Theo đó, ngoại giao song song không thể tồn tại trong các chế độ nhất thể như Trung Quốc, vì các chủ thể phi quốc gia không thể tự định dạng mình như là các thành phần tự trị, tự chủ trong quan hệ quốc tế [Kuznetsov, 2015]. Ngược lại, các nhà lý thuyết hiện thực chủ nghĩa cho rằng chính



phủ quốc gia và quan hệ giữa các quốc gia vẫn thống trị nền chính trị thế giới. Sự trỗi dậy của các chủ thể mới là nhờ ý chí duy lý của chủ thể quốc gia nhằm tối đa hóa lợi ích của mình. Theo quan điểm này, các chủ thể phi quốc gia không hoạt động một cách tự chủ trong quan hệ quốc tế mà chịu sự chi phối của chính sách đối ngoại quốc gia, do đó quan hệ quốc tế của các địa phương trong các thể chế chính trị như Trung Quốc vẫn được khuyến khích vì hình thức hợp tác này góp phần phục vụ lợi ích của quốc gia chủ quản. Như vậy, chủ nghĩa hiện thực không coi các chủ thể phi quốc gia và dưới quốc gia là chủ thể quan hệ quốc tế.

Chủ nghĩa kiến tạo, với đại diện tiêu biểu là Alexander Wendt, lại cho rằng các hoạt động chính trị - xã hội chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của bản sắc, các chuẩn tắc, niềm tin và giá trị mang tính cấu trúc nhiều hơn là của năng lực vật chất. Các nhà kiến tạo nhận định quốc gia vẫn là chủ thể cơ bản của chính trị quốc tế, mỗi quốc gia có một bản sắc (identity) riêng, đó là cách quốc gia nhận thức về bản thân mình và làm cơ sở để định hình các mục tiêu mà quốc gia đó theo đuổi như an ninh, chính sách đối ngoại, phát triển kinh tế. Vì thế, nhìn từ quan điểm của chủ nghĩa kiến tạo, hoạt động đối ngoại của các địa phương chủ yếu cũng nhằm mục đích xây dựng bản sắc của địa phương và tìm kiếm sự công nhận của bên ngoài đối với bản sắc đó chứ không phải là một công cụ của chính sách đối ngoại quốc gia như quan điểm hiện thực chủ nghĩa, hay là cách địa phương thích ứng với toàn cầu hóa và phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế như chủ nghĩa tự do nhận định [Kuznetsov, 2015]. Cách giải thích này tỏ ra phù hợp khi phân tích quan hệ quốc tế của các địa phương có xu hướng ly khai khỏi chính quyền trung ương, ví dụ như Quebec (Canada), Catalonia (Tây Ban Nha) hoặc Chesnia (Nga).

Trong Luận án này, tác giả thống nhất với quan điểm của chủ nghĩa tự do khi xem chính quyền địa phương là chủ thể trong quan hệ quốc tế. Hoạt động ngoại giao của chủ thể dưới quốc gia gắn liền với chính sách đối ngoại của quốc gia. Hợp tác quốc tế cấp địa phương là cần thiết trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế vì hình thức hợp tác này đóng vai trò nhất định không chỉ đối với sự phát triển của địa phương mà còn đóng góp cho quốc gia. Ngoài ra, Luận án chấp nhận một số luận điểm khác của chủ nghĩa hiện thực về việc khẳng định địa phương có

thể tham gia vào hoạt động quốc tế ở bất kỳ thể chế nào, cũng như quan điểm của chủ nghĩa kiến tạo về việc coi ngoại giao cấp địa phương là một hành trình xác lập bản sắc của từng chủ thể dưới quốc gia.

### ***2.1.3. Các khái niệm về ngoại giao địa phương***

Qua xem xét các công trình nghiên cứu liên quan đến ngoại giao của các thực thể dưới quốc gia, có thể nhận thấy các học giả vẫn chưa thống nhất được về một khái niệm chung nhất cho hiện tượng này. Cho đến nay, nhiều thuật ngữ khác nhau vẫn được sử dụng để mô tả hoạt động đối ngoại cấp địa phương, như “ngoại giao song song” (paradiplomacy); “ngoại giao vi mô” (microdiplomacy); “ngoại giao ly khai” (proto-diplomacy); “ngoại giao cấu thành” (constituent diplomacy); “ngoại giao đa tầng” (multi-layered diplomacy); “ngoại giao dưới quốc gia/địa phương/tiểu bang” (substate/subnational/local/federative diplomacy); “ngoại giao đa chủ thể” (plurinational diplomacy), “ngoại giao xúc tác” (catalytic diplomacy), “hậu ngoại giao” (post-diplomacy) v.v.

Trong số đó, khái niệm được sử dụng phổ biến và thường xuyên nhất là “ngoại giao song song”, do nhà nghiên cứu về lịch sử quan hệ quốc tế Rohan Butler giới thiệu đầu tiên vào năm 1961, dùng để chỉ “cấp độ cao nhất của ngoại giao cá nhân và song song, hỗ trợ hoặc cạnh tranh với chính sách đối ngoại thường lệ của bộ trưởng có liên quan, và vì vậy là sự cám dỗ lặp đi lặp lại đối với người đứng đầu chính quyền, dù đó là thủ tướng hay tổng thống, nhà độc tài hay quân vương” [Kuznetsov, 2015, trang 26]. Như vậy, từ ngày đầu khởi phát, theo cách hiểu của Butler, khái niệm “ngoại giao song song” thiên về hoạt động quốc tế của các cá nhân hơn là của các chính quyền địa phương. Kuznetsov [2015] lập luận rằng Butler đã dùng một thuật ngữ mới để chỉ một hiện tượng không mới, đó là các cuộc thương lượng phi chính thức diễn ra bên lề hoạt động ngoại giao truyền thống, vốn đã được nhắc đến từ rất lâu trước đó là “ngoại giao bí mật” (secret diplomacy). Và chính sự mập mờ về từ ngữ từ thuở ban đầu đã tạo ra nhiều khoảng trống học thuật, dẫn đến sự ra đời của hàng loạt khái niệm sau này về hiện tượng chính quyền địa phương tham gia vào quan hệ quốc tế.

Mặc dù sớm được đề cập nhưng phải đến các bài viết của Ivo Duchacek và Panayotis Soldatos vào những năm 1980 - 1990, khái niệm này mới được giới nghiên cứu về đối ngoại địa phương chú ý đến. Theo Duchacek và Soldatos, “paradiplomacy” là từ viết tắt của “parallel diplomacy”, có nghĩa là hoạt động quốc tế trực tiếp của các chủ thể dưới quốc gia nhằm ủng hộ, bổ sung, điều chỉnh, sao chép, hoặc thậm chí thách thức và xung đột với ngoại giao của quốc gia [Tavares, 2016; Schiavon, 2019]. Bản thân tiền tố “para” trong “paradiplomacy” cũng mang nghĩa là “song song”, “lệ thuộc” hoặc “phụ trợ” [Soldatos, 1990]. Về nội hàm của khái niệm, Duchacek và Soldatos mô tả ngoại giao song song là toàn bộ sự liên hệ, hoạt động, mối quan hệ, và hành động đối ngoại của các chính quyền phi trung ương với các chủ thể quốc tế khác như các chính phủ quốc gia, các chính quyền địa phương khác, các doanh nghiệp xuyên quốc gia, các tổ chức quốc tế và các tổ chức dân sự v.v. [Schiavon, 2019]. Còn theo Noe Cornago [2010, trang 13], “ngoại giao song song” được định nghĩa như sau:

Sự tham gia của các chính quyền dưới quốc gia vào quan hệ quốc tế, thông qua việc thiết lập các mối quan hệ chính thức và phi chính thức, lâu dài hoặc đột xuất, với các thực thể công hoặc tư của nước ngoài, nhằm mục đích thúc đẩy các vấn đề kinh tế - xã hội, văn hóa hoặc chính trị, cũng như bất kỳ khía cạnh đối ngoại nào khác của thẩm quyền hiến định đã được phân bổ cho cấp chính quyền này.

Sau khi xem xét quá trình hình thành và phát triển của khái niệm này, Kuznetsov đã đưa ra định nghĩa khái quát nhất, theo đó “ngoại giao song song” là “một hình thức truyền thông chính trị nhằm đạt các lợi ích kinh tế, văn hóa, chính trị hoặc bất kỳ lợi ích nào khác, cốt lõi của nó bao gồm những hành động tự lực của các chính quyền vùng với các chủ thể chính phủ và phi chính phủ của nước ngoài” [2015, trang 30-31]. Có thể nói, Duchacek, Soldatos và Kuznetsov là những học giả đã tiên phong làm rõ chủ thể của “ngoại giao song song” là chính quyền địa phương, chứ không bao gồm các thực thể phi trung ương khác, ví dụ như cá nhân, công ty đa quốc gia, tổ chức dân sự v.v. Trong đó, “song song” còn có hàm ý là hoạt động ngoại giao của chính quyền địa phương tồn tại bên cạnh hoạt động ngoại giao của quốc gia.

Mặc dù được sử dụng thường xuyên nhất trong các công trình nghiên cứu về hiện tượng này, “ngoại giao song song” vẫn không phải là khái niệm được thống nhất hoàn toàn. Một số học giả tranh luận rằng nghĩa “song song” không phản ánh đúng vị trí của hình thức đối ngoại này trong cấu trúc và mối quan hệ quốc gia-địa phương, từ đó đưa ra các thuật ngữ khác, ví dụ như “ngoại giao cấu thành” (constituent diplomacy) của John Kinkaid [1990] với hàm ý ngoại giao địa phương là một bộ phận cấu thành nên ngoại giao của một quốc gia; hay “ngoại giao đa tầng” (multi-layered diplomacy) của Brian Hocking [1999] nhằm nhấn mạnh ngoại giao địa phương là một trong số nhiều tầng lớp của ngoại giao quốc gia. Nhìn chung, cả Kinkaid và Hocking đều không đồng ý với việc sử dụng tiền tố “para” để chỉ tính chất bên lề, thứ yếu của hoạt động này. Thay vào đó, hoạt động quốc tế của các thực thể dưới quốc gia phải là một bộ phận của mạng lưới đối ngoại từ trung ương đến địa phương. Ngoài ra, vì ngoại giao theo quan niệm thông thường là công cụ độc quyền của quốc gia, một số nhà nghiên cứu còn tránh dùng từ “diplomacy” mà sử dụng các thuật ngữ khác, mặc dù không súc tích bằng, ví dụ như “quan hệ quốc tế của chính quyền địa phương” (international affairs/relations of sub-state/sub-national governments), “địa phương hóa chính sách đối ngoại” (localisation of foreign policy), hay “đối ngoại địa phương” (local external/foreign policy/action) v.v. Cuối cùng, nhằm tránh sự tranh luận quá sâu về ngữ nghĩa, một số học giả như Kuznetsov [2015] và Schiavon [2019] thống nhất rằng các thuật ngữ trên đều có thể được sử dụng thay thế lẫn nhau để cùng mô tả một hiện tượng.

Tuy nhiên, trường hợp khái niệm “ngoại giao thành phố” (city diplomacy) lại là một ngoại lệ. Thuật ngữ này được sử dụng độc lập trong những công trình nghiên cứu chuyên về “city diplomacy” và không mang nghĩa thay thế hay tương đồng với “ngoại giao song song”, mặc dù xét về nội hàm hai khái niệm này vẫn có những khía cạnh tương tự nhau. Theo cách thức phân định đơn vị hành chính của đa số quốc gia trên thế giới, “city” (thành phố) thường là thủ phủ của một địa phương cấp vùng/tỉnh/bang, có mức độ phát triển cao hơn các khu vực nông thôn trong cùng một địa phương, vì vậy thường đóng vai trò tiên phong trong việc xúc tiến quan hệ ngoại giao của địa phương đó. Hoạt động quốc tế của các thành phố được cho là còn

xuất hiện từ trước sự ra đời của ngoại giao hiện đại theo hệ thống Westphalia, nhưng “ngoại giao thành phố” lại là khái niệm tương đối mới. Một trong những định nghĩa đầu tiên là của Ủy ban về Ngoại giao thành phố, Giữ gìn hòa bình và Nhân quyền thuộc Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết (United Cities and Local Governments - UCLG), cụ thể ngoại giao thành phố là “công cụ của các chính quyền địa phương và các cơ quan của họ nhằm thúc đẩy gắn kết xã hội, ngăn chặn và giải quyết xung đột, tái thiết hậu xung đột với mục tiêu tạo ra một môi trường ổn định mà trong đó người dân có thể chung sống hòa bình, dân chủ và thịnh vượng” [Sizoo và Musch, 2008, trang 10]. Trong bản ý kiến chính thức về ngoại giao thành phố phát hành vào năm 2009, Ủy ban các Vùng thuộc Liên minh châu Âu đã kế thừa nội hàm nói trên, đồng thời bổ sung thêm như sau: “ngoại giao thành phố, rộng hơn là hợp tác phi tập trung, là công cụ hỗ trợ nhằm thúc đẩy hòa bình và sự hiểu biết giữa các dân tộc” [trang 2].

Ở một khía cạnh khác, Rogier van der Pluijijm [2007] lại mô tả ngoại giao thành phố là một hình thức tiến hành quan hệ quốc tế phi tập trung, trong đó các thành phố nổi lên như là những chủ thể chính tương tác dưới hình thức song phương hoặc đa phương với các chủ thể khác trên chính trường quốc tế nhằm mục tiêu tăng cường sự hiện diện cũng như thể hiện lợi ích của mình. Còn Sohaela Amiri và Efe Sevin [2020] thì nhấn mạnh rằng “ngoại giao thành phố” là một thuật ngữ có tính bao trùm và dùng để mô tả hành động của chính quyền địa phương nhằm tăng cường sự hiện diện của thành phố trên phạm vi toàn cầu cũng như tác động đến chính sách toàn cầu với mục đích phục vụ lợi ích của người dân thành phố. Các hành động nói trên có thể diễn ra dưới nhiều hình thức như lập đại diện ngoại giao, thương lượng, phối hợp, xây dựng hình ảnh, vận động, hay thực hiện ngoại giao công chúng.

Trên cơ sở tổng hợp các khái niệm nói trên, Beata Surmacz [2018, trang 12] đưa ra định nghĩa tương đối bao quát như sau:

Ngoại giao thành phố là quá trình đại diện và liên lạc mà thông qua đó các thành phố thiết lập và tăng cường quan hệ lẫn nhau, thúc đẩy lợi ích, cố gắng tạo ảnh hưởng đến hành vi của các chủ thể quốc tế khác (quốc gia, định chế quốc tế, các thành phố khác và các chủ thể phi quốc

gia như các công ty), đồng thời tìm kiếm cơ hội để giải quyết những vấn đề có tính chất quốc tế.

#### **2.1.4. Một số khái niệm liên quan khác**

Như đã phân tích ở phần trên, sự thiếu vắng một định nghĩa thống nhất để chỉ việc tham gia vào quan hệ quốc tế của chính quyền cấp địa phương đã dẫn đến sự ra đời của nhiều cách hiểu và giải thích khác nhau khi đề cập hiện tượng này. Bên cạnh những khái niệm phổ biến như “ngoại giao song song” hay “ngoại giao thành phố”, không thể không ghi nhận sự đóng góp của những khái niệm có liên quan, mặc dù theo tác giả Luận án, mức độ và nội hàm của những khái niệm này chưa đủ để được đưa vào danh sách những thuật ngữ chính thức. Tuy nhiên, việc phân tích các nội dung này sẽ góp phần làm phong phú thêm các tầng nấc kiến thức về hoạt động hợp tác quốc tế cấp địa phương. Có thể kể đến các thuật ngữ như “hợp tác quốc tế của thành phố” (municipal international cooperation); “hợp tác phi tập trung” (decentralised cooperation); “thành phố kết nghĩa” (twinning/sister cities); “hợp tác thành phố-thành phố” (city-to-city cooperation); “chính trị cấp cao” (high politics) và “chính trị cấp thấp” (low politics); “thỏa thuận quốc tế” (agreements); cũng như các khái niệm về “địa phương” - chủ thể của hoạt động hợp tác này.

Trong ấn bản số 21 của capacity.org [trang 4], một trang thông tin điện tử và bản tin điện tử do Trung tâm về Quản lý Chính sách Phát triển châu Âu (ECDPM) sáng lập, “hợp tác quốc tế của thành phố” (MIC) được mô tả như sau:

MIC giữa các thành phố phía Bắc và phía Nam là một cách tiếp cận hợp tác phát triển mà đặt chính quyền địa phương và quan hệ của cấp chính quyền này với các đối tác vào vị trí trung tâm của các nỗ lực phát triển [...] Ý tưởng cơ bản là sự hợp tác và giao lưu chặt chẽ hơn giữa các thành phố phía Bắc và phía Nam sẽ tạo điều kiện triển khai các giải pháp sáng tạo và hiệu quả đối với các vấn đề phát triển ở địa phương. Cách tiếp cận này được biết đến dưới nhiều cái tên khác nhau, như kết nghĩa, hợp tác thành phố-thành phố, kết nối thành phố, *jumelage*, hoặc hợp tác phi tập trung. Đặc điểm phổ biến nhất là hai chính quyền địa phương cùng quyết định sẽ làm việc cùng nhau, đồng thời khuyến

khích sự trao đổi thông tin giữa hai bên [...] Trong nhiều trường hợp, các tổ chức phi chính phủ và tổ chức dân sự ở phía Bắc và phía Nam tham gia và tiến hành các dự án trong khuôn khổ các thỏa thuận MIC. MIC cũng bao gồm sự kết nối và hợp tác giữa các tổ chức thuộc chính quyền địa phương ở phía Bắc với các tổ chức đối tác ở phía Nam.

Theo cách hiểu như trên, MIC và “hợp tác phi tập trung”, “hợp tác thành phố-thành phố” hay “quan hệ kết nghĩa” là những khái niệm có thể sử dụng thay thế lẫn nhau. Tuy nhiên, Tavares [2016] lại cho rằng “quan hệ kết nghĩa” là “ngoại giao song song nghi thức” (ceremonial paradiplomacy), một trong bốn loại hình ngoại giao song song theo cách phân chia của tác giả. Mỗi quan hệ này được thể hiện qua những thỏa thuận hợp tác không ràng buộc giữa các chính quyền địa phương tại các khu vực xa cách về địa lý hay khác biệt về chính trị nhằm thúc đẩy quan hệ hợp tác trên các lĩnh vực văn hóa và thương mại.

Cách giải thích của Tavares khá trùng hợp với định nghĩa của Sister Cities International (SCI), một tổ chức độc lập và phi lợi nhuận chuyên thúc đẩy các quan hệ thành phố kết nghĩa của Hoa Kỳ. SCI nhận định trên trang thông tin điện tử chính thức của mình rằng quan hệ kết nghĩa địa phương là một mối quan hệ hợp tác có phạm vi rộng, được phê chuẩn và có tính dài hạn giữa hai địa phương ở hai quốc gia. Mối quan hệ này trở nên chính thức với việc các quan chức cấp cao nhất của cả hai bên cùng ký kết một văn bản thỏa thuận. Quan hệ giữa hai thành phố có khả năng trải rộng trên rất nhiều lĩnh vực hoạt động phong phú, bao gồm bất kỳ hình thức hoặc dự án hợp tác nào liên quan đến chính quyền, doanh nghiệp, giới học giả, giáo dục hay văn hóa. Các chương trình hợp tác cấp địa phương còn độc đáo ở chỗ có sự tham gia của cả ba khu vực chính trong một cộng đồng là chính quyền địa phương, doanh nghiệp và người dân (cùng với các tổ chức xã hội và phi lợi nhuận). Cũng theo SCI, hình thức hợp tác này được gọi bằng nhiều thuật ngữ khác nhau trên thế giới, như thành phố kết nghĩa - sister cities (Hoa Kỳ, Mexico), thành phố song sinh - twin cities (Nga, Anh), thành phố bạn bè - friendship cities (như quan hệ giữa các thành phố của Nhật Bản và Trung Quốc), thành phố đối tác - partnerstadt (Đức) hay thành phố kết nghĩa - jumelage (Pháp).

Tương tự, “Cẩm nang Hợp tác thành phố-thành phố” (viết tắt tiếng Anh là C2C) do Trung tâm Chuyên môn về Đổi mới Chính quyền Địa phương thuộc Hội đồng châu Âu ấn hành năm 2015 xem C2C là tập hợp tất cả các quá trình do các cơ quan, tổ chức của thành phố khởi xướng nhằm tham gia vào quan hệ quốc tế với mục tiêu tăng cường sự hiện diện và lợi ích của thành phố, từ đó xúc tiến và phát triển các chương trình hợp tác cùng có lợi [trang 6]. Như vậy, C2C hoặc quan hệ kết nghĩa không nhất thiết chỉ thu hẹp ở lĩnh vực hợp tác phát triển như nghĩa của từ MIC hay hợp tác phi tập trung, mà có thể bao quát tất cả các hoạt động và lĩnh vực hợp tác quốc tế của chủ thể chính quyền thành phố. Ở đây C2C hay quan hệ kết nghĩa lại là khái niệm tương tự với “ngoại giao thành phố”, tuy nhiên đối với “ngoại giao thành phố”, chủ thể đối tác của các thành phố phong phú hơn nhiều chứ không chỉ là một thành phố khác hay một thực thể hành chính tương đương với thành phố.

Trong nhiều trường hợp, các khái niệm “hợp tác phi tập trung”, C2C hay “kết nghĩa thành phố” được dùng để chỉ cả hai nội hàm “hợp tác quốc tế cấp địa phương” và “hợp tác phát triển cấp địa phương”. Như Aziza Akhmouch nhận xét [Chadwick, 2017 trích dẫn], số lượng định nghĩa cũng tương đương với số quốc gia tiến hành hình thức hợp tác này. Trong số 18 thành viên của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển OECD - cơ quan phụ trách về hợp tác phi tập trung của OECD, chỉ một số quốc gia như Bồ Đào Nha, Ý và Pháp là đưa ra khái niệm cụ thể, còn lại chỉ ban hành các chỉ dẫn hoặc tiêu chuẩn chung.

Passol và Moreno [2018] lại cho rằng vào đầu thế kỷ XXI, cách hiểu về hợp tác phi tập trung đã thay đổi đáng kể, từ chỗ bao gồm nhiều chủ thể phi quốc gia khác nhau như chính quyền địa phương, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, trường đại học v.v. đến việc chỉ tập trung vào chủ thể địa phương. Hình thức hợp tác này càng phổ biến thì càng gắn với thực tiễn thông qua các dự án và chương trình cụ thể. Đặc biệt, khi các mối liên kết Bắc - Nam được khởi động vào những năm 1960 sau khi các quốc gia châu Phi giành được độc lập, hợp tác phi tập trung đã hướng tới các mục tiêu phát triển [Hafteck, do Bontenbal và Lindert, 2013, trích dẫn]. Xét về chủ thể của hoạt động, hợp tác phát triển phi tập trung có thể hiểu như cách của Akhmouch là “quan hệ đối tác giữa hai chính quyền địa phương trở lên



thuộc các quốc gia khác nhau và có thể bao gồm cả các chủ thể khác như xã hội dân sự, khu vực tư nhân, trường học, trường đại học, bệnh viện” [Chadwick, 2017]. Còn nếu tính đến mục tiêu hợp tác thì định nghĩa của Hafteck tỏ ra thích hợp khi cho rằng hoạt động này là “quan hệ hợp tác thực chất giữa các chính quyền địa phương thuộc các quốc gia khác nhau, hướng đến phát triển bền vững địa phương, bao hàm một số hình thức trao đổi hoặc hỗ trợ do các định chế này hoặc các chủ thể địa phương khác thực hiện [Bontenbal và Lindert, 2013].

Ngoài các khái niệm khá gần gũi như trên, trong các công trình nghiên cứu về ngoại giao cấp địa phương còn có một số thuật ngữ liên quan gián tiếp đến hiện tượng này, ví dụ như “chính trị/chính sách cấp cao” (high politics/policy) và “chính trị/chính sách cấp thấp” (low politics/policy). Một cách hiểu được chấp nhận rộng rãi là “high politics” dùng để chỉ các hoạt động liên quan đến an ninh, chủ quyền và thường thuộc thẩm quyền của chính phủ quốc gia, còn “low politics” nói đến các vấn đề ở tầm thấp hơn và có thể được giải quyết bởi cả cấp trung ương lẫn các chính quyền dưới quốc gia, ví dụ như môi trường, văn hóa, giáo dục, xúc tiến đầu tư, phát triển bền vững v.v. Tuy nhiên, ranh giới phân biệt “high politics” và “low politics” ngày nay đã không còn rạch ròi như trước khi các vấn đề được cho là “cấp thấp” như biến đổi khí hậu, phát triển bền vững hay giáo dục v.v. trở thành một phần quan trọng trong chính sách đối ngoại [Kamiński, 2018].

Khái niệm cuối cùng được quan tâm là “thỏa thuận quốc tế”. Việc ký kết thỏa thuận quốc tế vừa có thể xem như bước mở đầu vừa có thể là kết quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương. Ví dụ như theo định nghĩa của SCI, quan hệ kết nghĩa giữa các thành phố trở nên chính thức với việc các quan chức cấp cao nhất của cả hai bên cùng ký kết một văn bản thỏa thuận. Còn theo Acuto và Rayner [2016, trích dẫn bởi Surmacz, 2018], ngoại giao thành phố là quan hệ quốc tế gián tiếp giữa các đại diện chính thức của thành phố và kết quả là tạo ra các thỏa thuận, sự phối hợp, xây dựng thể chế và hợp tác vượt qua biên giới. Từ điển bách khoa toàn thư Britannica định nghĩa thỏa thuận quốc tế là công cụ mà các quốc gia và các chủ thể khác của luật pháp quốc tế (ví dụ như tổ chức quốc tế) sử dụng để điều chỉnh các vấn đề cùng quan tâm. Thỏa thuận quốc tế có nhiều hình thức nhưng đều tuân thủ

luật điều ước, một bộ phận của luật pháp và thông lệ quốc tế. Trong đó, hiệp ước là công cụ điển hình của quan hệ quốc tế và được xác định trong Công ước Viên năm 1969 về Luật Điều ước quốc tế. Tuy nhiên, đó không phải là công cụ duy nhất. Thỏa thuận quốc tế còn bao gồm các hình thức khác có tính chính thức thấp hơn hiệp ước, và được gọi là biên bản, bản ghi nhớ, tạm ước, thỏa thuận, nghị định thư, hiến chương, thỏa ước, thư trao đổi v.v.

Đối với Việt Nam, thỏa thuận quốc tế được định nghĩa tại khoản 1 Điều 2, Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế năm 2007 (Pháp lệnh Thỏa thuận quốc tế) như sau: “Thỏa thuận quốc tế là cam kết bằng văn bản về hợp tác quốc tế được ký kết nhân danh cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh, cơ quan trung ương của tổ chức trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với một hoặc nhiều bên ký kết nước ngoài”. Căn cứ Luật Thỏa thuận quốc tế số 70/2020/QH14 ngày 13 tháng 11 năm 2020, “Thỏa thuận quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản về hợp tác quốc tế giữa bên ký kết Việt Nam trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với bên ký kết nước ngoài, không làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế” (khoản 1 Điều 2). “Bên ký kết Việt Nam” theo Luật Thỏa thuận quốc tế bao gồm nhiều chủ thể, trong đó có các cơ quan nhà nước cấp tỉnh và cơ quan, đơn vị trực thuộc cơ quan nhà nước cấp tỉnh. Cũng theo các quy định của Việt Nam, thỏa thuận quốc tế có thể mang tên gọi là “Thỏa thuận”, “Bản ghi nhớ”, “Biên bản thỏa thuận”, “Biên bản trao đổi”, “Chương trình hợp tác”, “Kế hoạch hợp tác”, hoặc tên gọi khác (khoản 2 Điều 2 Pháp lệnh Thỏa thuận quốc tế) nhưng không được mang tên công ước, định ước, hiệp ước, hiệp định - là những tên gọi chỉ dành riêng cho điều ước quốc tế.

*Tóm lại*, có thể thấy rằng hoạt động quốc tế của chính quyền địa phương thường được nhắc đến với hai định nghĩa thường xuyên nhất là “ngoại giao song song” và “ngoại giao thành phố”, mặc dù “ngoại giao thành phố” xuất hiện trong các công trình độc lập, không mang nghĩa tương đồng hay thay thế cho “ngoại giao song song”. Ngoài ra, xuất phát từ việc xem xét hoạt động này trong mối quan hệ trung ương - địa phương hoặc từ động cơ của hoạt động mà các học giả tìm đến các

khái niệm như “ngoại giao cấu thành”, “ngoại giao đa tầng” cũng như một loạt các thuật ngữ khác. Sự phong phú về câu chữ còn dẫn đến nhiều khái niệm có liên quan đến hợp tác quốc tế cấp địa phương, ví dụ như “hợp tác quốc tế của thành phố”, “hợp tác phi tập trung”, “chính trị cấp cao” và “chính trị cấp thấp”, “thỏa thuận quốc tế” v.v., cũng như cách gọi “địa phương” - chủ thể của hoạt động hợp tác này. Trong bối cảnh đó, một số nhà nghiên cứu như Kuznetsov [2015] và Schiavon [2019] kết luận rằng cách tiếp cận tốt nhất là chấp nhận sự đa dạng và sử dụng nhiều khái niệm thay thế lẫn nhau.

### ***2.1.5. Khái niệm được sử dụng trong Luận án***

Tại Việt Nam, trong cả hoạt động nghiên cứu học thuật lẫn thực tiễn, hai khái niệm “đối ngoại” và “ngoại giao” thường được dùng xen kẽ với nhau. Ví dụ, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam xác định “Xây dựng nền ngoại giao toàn diện, hiện đại với ba trụ cột là đối ngoại đảng, ngoại giao nhà nước và đối ngoại nhân dân”. Khi xem xét tần suất sử dụng của hai khái niệm này, tác giả Luận án nhận thấy quan điểm chủ đạo tại Việt Nam là xem ngoại giao như công cụ độc quyền của quốc gia. Chính vì lý do này, cơ quan chuyên môn về đối ngoại tại cấp địa phương được đặt tên là “Sở Ngoại vụ” thay vì “Sở Ngoại giao”. Đây cũng là trường hợp duy nhất mà cơ quan chuyên môn cấp tỉnh không mang tên gọi trùng với bộ chủ quản của mình. Bên cạnh đó, hoạt động ngoại giao của các địa phương Việt Nam phần lớn được đề cập đến với cụm từ “đối ngoại địa phương”.

Tuy nhiên, nếu xem xét kỹ lưỡng nội hàm, hai khái niệm “đối ngoại” và “ngoại giao” không đồng nhất với nhau. “Đối ngoại” thiên về chiều hướng từ bên trong hướng ra bên ngoài, trong khi ngoại giao hàm ý cả hai chiều hướng hợp tác. Ngoại giao là một trong những công cụ nhằm tổ chức và thực hiện chính sách đối ngoại, đồng thời là một cơ cấu tổ chức hoạt động đối ngoại của các thực thể chính trị [Hoàng Khắc Nam, 2016]. Một trong những mục đích quan trọng nhất của ngoại giao là thúc đẩy sự kết nối và hợp tác giữa các thực thể khác nhau. Vì vậy, để phù hợp với nội dung nghiên cứu và thực tiễn trên thế giới, Luận án thống nhất sử dụng các khái niệm “ngoại giao địa phương” và “hợp tác quốc tế cấp địa

phương” thay vì “đối ngoại địa phương” như cách dùng phổ biến tại Việt Nam hiện nay. Bên cạnh đó, thuật ngữ “đối ngoại” vẫn sẽ xuất hiện trong một số bối cảnh ngữ nghĩa nhất định.

Trên cơ sở tiếp thu, kế thừa các khái niệm, định nghĩa của các học giả trong và ngoài nước, “hợp tác quốc tế cấp địa phương” trong Luận án này được hiểu là “sự thiết lập và duy trì các mối quan hệ hữu nghị và hợp tác song phương, có thể chính thức hoặc không chính thức, lâu dài hoặc trong từng giai đoạn, giữa một địa phương với một địa phương nước ngoài, đồng thời là quá trình địa phương đó tham gia tư cách thành viên hoặc hợp tác với các cơ chế đa phương cấp dưới quốc gia”. Còn “ngoại giao địa phương” được hiểu là “các chính sách và công cụ của chính quyền địa phương để triển khai các hoạt động quốc tế, trong đó có hợp tác quốc tế cấp địa phương”.

Như vậy, hợp tác quốc tế cấp địa phương trong Luận án bao gồm cả hợp tác song phương và hợp tác đa phương; đồng thời không bao gồm những nhiệm vụ và lĩnh vực hoạt động khác của đối ngoại địa phương, ví dụ như công tác lãnh sự, công tác biên giới - lãnh thổ, công tác quản lý hội nghị - hội thảo quốc tế, công tác vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài v.v. Hợp tác quốc tế cấp địa phương ở đây cũng không bao gồm quan hệ hợp tác giữa địa phương và các chủ thể khác, ví dụ với một quốc gia (như trường hợp Singapore) hoặc với một doanh nghiệp nước ngoài. Quan hệ quốc tế song phương cấp địa phương có thể được thiết lập chính thức thông qua việc hai bên ký kết một thỏa thuận quốc tế, hoặc không chính thức khi hai bên cùng triển khai các hoạt động trao đổi và hợp tác thường xuyên nhưng chưa tiến đến ký kết thỏa thuận. Còn hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương được thực hiện khi địa phương trở thành thành viên của các mạng lưới, cơ chế hợp tác cấp địa phương trong khu vực và trên thế giới; hoặc khi địa phương đó xúc tiến và triển khai các chương trình hợp tác với sự phối hợp, hỗ trợ và tham gia của các tổ chức quốc tế. Trong quá trình thực hiện hợp tác quốc tế, địa phương sử dụng các chính sách và công cụ ngoại giao khác nhau như ngoại giao kinh tế, ngoại giao văn hóa, ngoại giao số, ngoại giao khí hậu v.v.

Bên cạnh đó, từ thực tiễn hoạt động ngoại giao địa phương tại Việt Nam và thành phố Đà Nẵng, tác giả Luận án nhận định rằng hợp tác quốc tế cấp địa phương tại Việt Nam là một lĩnh vực thuộc ngoại giao nhà nước chứ không phải là đối ngoại Đảng và đối ngoại nhân dân. Trong đó, chính quyền địa phương - chủ thể dưới quốc gia - đóng vai trò chủ đạo, các chủ thể phi quốc gia khác như doanh nghiệp, người dân, tổ chức phi chính phủ v.v. cùng tham gia dưới sự điều phối của chính quyền địa phương. Theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, chính quyền địa phương Việt Nam gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều này được xác nhận trong Thông tư 03/2021/TT-BNG ngày 28 tháng 10 năm 2021 của Bộ Ngoại giao hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về công tác đối ngoại của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện khi Thông tư này quy định một trong các nhiệm vụ của cơ quan đối ngoại cấp tỉnh là “Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, xây dựng, tổ chức thực hiện các kế hoạch, chương trình hợp tác và hội nhập quốc tế của địa phương, các đề án thiết lập quan hệ hữu nghị hợp tác của địa phương với các đối tác nước ngoài, báo cáo Bộ Ngoại giao theo quy định”.

### ***2.1.6. Khung phân tích về hợp tác quốc tế cấp địa phương***

Như Tianyang Liu và Yao Song [2020] hệ thống hóa, mặc dù các học giả chuyên nghiên cứu về quan hệ quốc tế cấp địa phương đã có nhiều nỗ lực trong việc giới thiệu và áp dụng các khuôn khổ lý thuyết khác nhau trong các nghiên cứu của mình, nhưng do bản chất đa dạng của khái niệm này, cho đến thời điểm đó một khung phân tích chung vẫn chưa được thống nhất. Đa số các khung phân tích được xây dựng dựa trên việc xem xét tính chủ thể (actorness) của các chính quyền địa phương, tức là tập trung vào câu hỏi liệu chính quyền địa phương có đầy đủ các đặc tính, năng lực và tính chính danh (legitimacy) để được công nhận là một chủ thể trên chính trường quốc tế hay không.

Cũng theo hai tác giả trên, Brian Hocking [1999] là nhà nghiên cứu đầu tiên đưa ra khung phân tích về tính chủ thể của chính quyền dưới quốc gia, bao gồm năm khía cạnh: động lực, phạm vi liên quan, nguồn lực, mức độ tham gia, và chiến

lược. Manuel Durian [2011] lại giới thiệu bốn khía cạnh gồm thẩm quyền, sự hiện diện, tính tự chủ, và cơ hội. Cụ thể hơn, thẩm quyền là năng lực pháp lý; sự hiện diện bao gồm cả việc chủ thể dưới quốc gia tự nhận thức về bản thân mình lẫn sự công nhận của các chủ thể khác; tính tự chủ là khả năng thiết lập một cơ cấu tổ chức đối ngoại; còn cơ hội là môi trường bên ngoài tạo điều kiện cho hoạt động quốc tế của chủ thể dưới quốc gia. Còn các tác giả như André Lecours [2002] hoặc Peter Bursens và Jana Deforche [2010] lại dựa trên cách tiếp cận của chủ nghĩa thể chế lịch sử để đưa ra các khung phân tích, tuy nhiên cũng chỉ giải đáp được một góc độ của hiện tượng ngoại giao song song, chẳng hạn như sự phát triển năng lực đối ngoại hay các phương án hoạt động đối ngoại của chính quyền địa phương.

Trên cơ sở khái quát ưu điểm và hạn chế của các khung phân tích nói trên, Tianyang Liu và Yao Song xây dựng một khung phân tích mới mà theo quan điểm của hai học giả là phản ánh tốt hơn các khía cạnh cơ bản nhất của tính chủ thể quốc tế trong ngoại giao song song. Khung phân tích này bao gồm bốn khía cạnh: thẩm quyền (quyền lực tham gia vào quan hệ quốc tế của chính quyền địa phương); cơ hội (môi trường bên ngoài trực tiếp hoặc gián tiếp tác động để chính quyền địa phương trở thành chủ thể trong quan hệ quốc tế); năng lực (các công cụ mà địa phương sử dụng để tăng cường ảnh hưởng về kinh tế và ngoại giao); và sự hiện diện (sự tự công nhận và sự công nhận của bên ngoài đối với chính quyền địa phương như là một chủ thể trong quan hệ quốc tế).

Trong bối cảnh tồn tại các cách phân tích khác nhau như vậy, vẫn có thể nhận ra sự nổi trội của khung phân tích do Alexander Kuznetsov giới thiệu vào năm 2015 trong cuốn sách “Lý thuyết và thực tiễn ngoại giao song song”. Khung phân tích của Kuznetsov được thiết lập thông qua việc sử dụng kỹ thuật xây dựng bảng hỏi nhiều câu trả lời (MRQ) và dựa trên mười một chiều hướng/khía cạnh nghiên cứu về ngoại giao song song do Kuznetsov tổng hợp [2015, trang 50-51]. Những khía cạnh đó bao gồm: 1) Khía cạnh hiến định, tập trung vào thẩm quyền của chính quyền địa phương trong hoạt động đối ngoại; 2) Khía cạnh liên bang/quan hệ liên chính phủ coi ngoại giao song song như là một biến số quan trọng cho sự phát triển của quan hệ liên chính phủ và hệ thống liên bang, đồng thời tìm hiểu về hoạt động này trong cấu trúc liên

bang; 3) Khía cạnh chủ nghĩa dân tộc thiên về khuynh hướng dân tộc chủ nghĩa tại cấp độ địa phương ở các quốc gia đa sắc tộc; 4) Khía cạnh quan hệ quốc tế phân tích ngoại giao song song từ việc xem xét sự thay đổi của hệ thống quan hệ quốc tế khi các chủ thể mới phá vỡ thế độc quyền của chủ thể quốc gia; 5) Khía cạnh nghiên cứu biên giới hướng tới giải thích những biến động về chính trị, kinh tế và xã hội tại các vùng cận biên; 6) Khía cạnh toàn cầu hóa coi ngoại giao song song là sự phản chiếu của hai lực lượng - khu vực hóa và toàn cầu hóa; 7) Khía cạnh an ninh/địa chính trị tập trung vào an ninh và các hệ quả về địa chính trị khi địa phương tham gia vào các vấn đề quốc tế; 8) Khía cạnh kinh tế toàn cầu đặt ngoại giao song song trong bối cảnh phát triển của kinh tế và thương mại thế giới; 9) Khía cạnh môi trường nghiên cứu tác động của chính quyền địa phương lên các thể chế và chuẩn mực môi trường toàn cầu; 10) Khía cạnh ngoại giao thảo luận về việc liệu hoạt động đối ngoại địa phương có ảnh hưởng đến hoạt động đối ngoại trung ương không và hệ quả của việc phi tập trung hóa; và 11) Khía cạnh ly khai phân tích hoạt động tìm kiếm sự công nhận quốc tế của các địa phương có xu hướng tự trị.

Từ mười một chiều hướng nghiên cứu này, Kuznetsov khái quát thành một khung phân tích xoay quanh sáu câu hỏi như sau:

1) Nguyên nhân nào dẫn đến sự bùng nổ hoạt động đối ngoại của địa phương được nghiên cứu?

2) Cơ sở pháp lý để địa phương được nghiên cứu tiến hành hoạt động đối ngoại của mình?

3) Động cơ chủ yếu để chính quyền địa phương được nghiên cứu tham gia vào quan hệ quốc tế là gì?

4) Hoạt động đối ngoại của địa phương đó được thể chế hóa như thế nào?

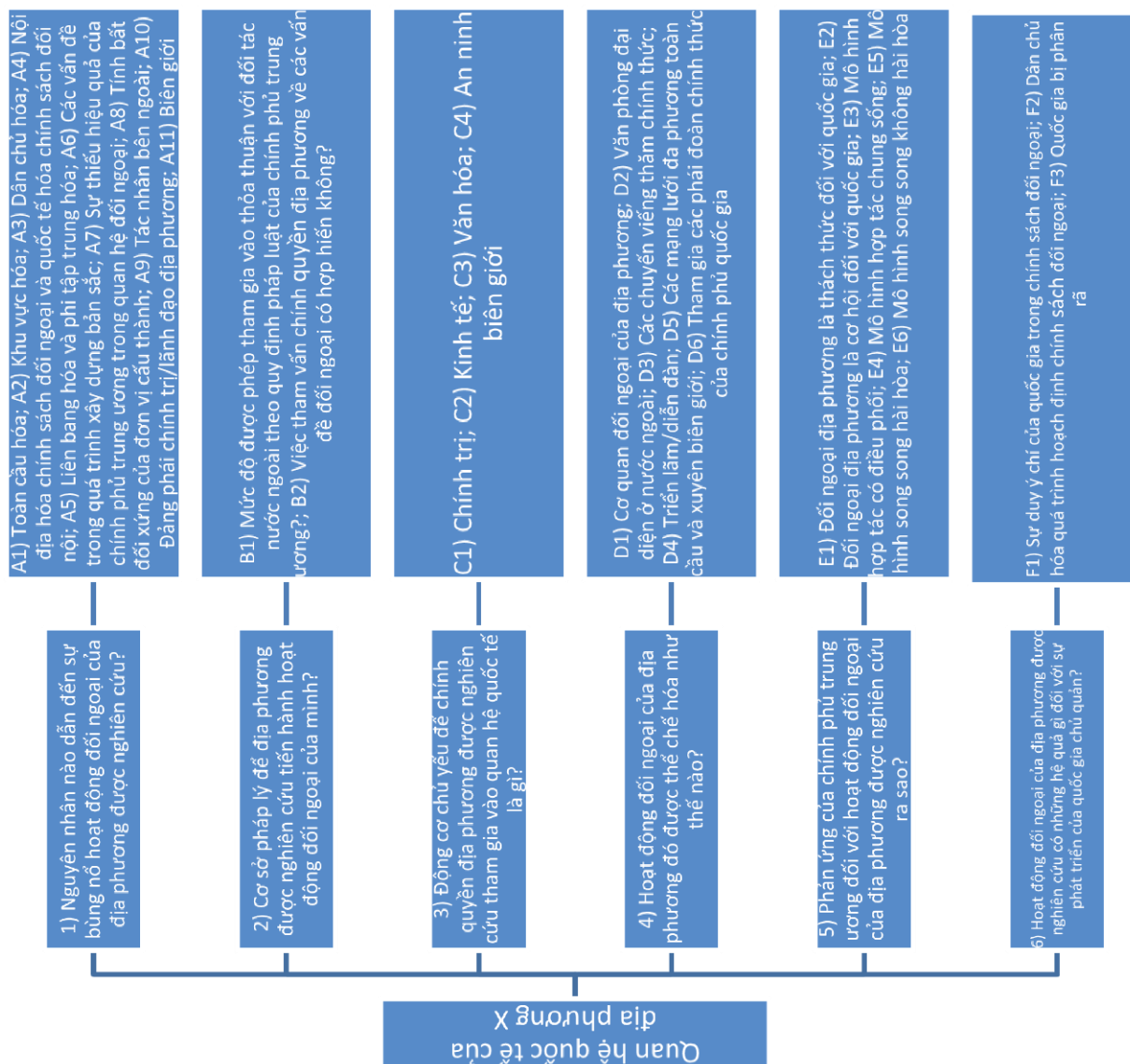
5) Phản ứng của chính phủ trung ương đối với hoạt động đối ngoại của địa phương được nghiên cứu ra sao?

6) Hoạt động đối ngoại của địa phương được nghiên cứu có những hệ quả gì đối với sự phát triển của quốc gia chủ quản?

Mỗi câu hỏi nói trên lại có một số phương án trả lời khác nhau để có thể áp dụng trong việc phân tích bất kỳ trường hợp nghiên cứu điển hình đối với một địa

phương cụ thể nào đó. Chẳng hạn như đối với câu hỏi thứ nhất, các nhà nghiên cứu có thể lựa chọn một hoặc một số hoặc tất cả mười một nội dung trả lời mà Kuznetsov gợi ý, như toàn cầu hóa, khu vực hóa, dân chủ hóa, sự thiếu hiệu quả của chính phủ trung ương trong quan hệ đối ngoại, vai trò của đảng phái chính trị hoặc lãnh đạo địa phương, hay tác nhân bên ngoài. Hay đối với câu hỏi thứ ba, trong bốn động cơ chính thúc đẩy địa phương tham gia vào quan hệ quốc tế gồm kinh tế, chính trị, văn hóa và an ninh biên giới, tùy vào trường hợp cụ thể mà động cơ nào sẽ đóng vai trò chủ yếu.

Các nội dung hỏi và trả lời mà Kuznetsov đưa ra được tổng hợp cụ thể như trong Bảng 2.1 dưới đây.



**Bảng 2.1. Khung phân tích của Kuznetsov**



Mặc dù khung phân tích của Kuznetsov bị hai tác giả Liu và Song [2020] nhận xét là không phù hợp đối với các trường hợp địa phương cận biên và quan hệ quốc tế cấp địa phương xuyên biên giới, không thể phủ nhận rằng cho đến nay đây vẫn là khuôn khổ lý thuyết được đề cập và áp dụng nhiều nhất trong các nghiên cứu về quan hệ quốc tế của chính quyền địa phương, đặc biệt là đối với các trường hợp nghiên cứu điển hình (case study) mà tiêu biểu là các tác phẩm “Ngoại giao song song ở châu Á” của nhóm tác giả Małgorzata Pietrasiak [2018] và “Ngoại giao song song so sánh” của Jorge Schiavon [2019]. Chính vì vậy, với trường hợp nghiên cứu cụ thể là thành phố Đà Nẵng, tác giả Luận án đã lựa chọn khung phân tích của Kuznetsov thay vì khung phân tích do Liu và Song xây dựng mặc dù hai tác giả người Trung Quốc xuất thân từ một thể chế chính trị có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam. Ngoài ra, Liu và Song tập trung vào cơ hội mà chưa đề cập đến thách thức; đồng thời khía cạnh “thẩm quyền” có một số nội hàm trùng lặp với khía cạnh “sự hiện diện”, bởi vì sự công nhận của chính phủ trung ương là một trong những điều kiện để chính quyền địa phương có thẩm quyền tham gia vào quan hệ quốc tế. Trong khi đó, khung phân tích của Kuznetsov được xây dựng cụ thể và chi tiết hơn, đặc biệt có tìm hiểu mục đích mà chính quyền địa phương xúc tiến hợp tác quốc tế. Từ thực tiễn hoạt động trong lĩnh vực hợp tác quốc tế địa phương, tác giả nhận thấy khung phân tích này là phù hợp hơn khi áp dụng cho trường hợp một địa phương Việt Nam như thành phố Đà Nẵng.

Tuy nhiên, để phù hợp với chủ trương, chính sách của Việt Nam cũng như bối cảnh thực tiễn của thành phố Đà Nẵng, trong Luận án này, tác giả dựa trên thành tựu nghiên cứu của Kuznetsov nhưng có sự điều chỉnh nhất định, từ đó đưa ra một khung phân tích gồm năm câu hỏi. Trong đó, câu hỏi thứ năm của Kuznetsov về phản ứng của chính phủ trung ương đối với hoạt động đối ngoại của địa phương được lược bỏ, vì như sẽ phân tích tại mục 2.2 của Chương này và tại Chương 4, đối ngoại địa phương là một bộ phận không thể tách rời của ngoại giao Việt Nam toàn diện, do đó phương án trả lời cho câu hỏi này sẽ được lồng ghép khi phân tích cơ sở pháp lý cho hoạt động hợp tác quốc tế cấp địa phương tại Việt Nam cũng như vai trò của hợp tác quốc tế cấp địa phương tại Việt Nam nói chung và Đà Nẵng nói

riêng. Khung phân tích mới sẽ là cơ sở để tác giả triển khai nội dung các phần và chương tiếp theo của Luận án nhằm làm sáng tỏ các vấn đề liên quan đến hợp tác quốc tế cấp địa phương - trường hợp thành phố Đà Nẵng.

**Bảng 2.2. Khung phân tích trường hợp thành phố Đà Nẵng**

1. Các yếu tố tác động đến sự phát triển hoạt động đối ngoại của thành phố Đà Nẵng?	1.1. Các yếu tố quốc tế, quốc gia và địa phương tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung; 1.2. Các yếu tố trong nước; 1.3. Các yếu tố nội tại của thành phố Đà Nẵng.
2. Cơ sở pháp lý để thành phố Đà Nẵng tiến hành hoạt động đối ngoại?	2.1. Quy định về tổ chức chính quyền địa phương tại Việt Nam; 2.2. Chủ trương, chính sách đối ngoại của Việt Nam; 2.3. Chủ trương, chính sách của thành phố Đà Nẵng.
3. Mục đích chủ yếu để thành phố Đà Nẵng tham gia vào quan hệ quốc tế là gì?	3.1. Mục đích kinh tế; 3.2. Mục đích chính trị; 3.3. Mục đích văn hóa.
4. Hoạt động hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng diễn ra dưới các hình thức nào?	4.1. Xúc tiến và ký kết thỏa thuận quốc tế; 4.2. Tăng cường quan hệ hữu nghị và trao đổi đoàn; 4.3. Các chương trình và lĩnh vực hợp tác cụ thể với các địa phương nước ngoài; 4.4. Tổ chức các sự kiện đối ngoại đa phương; 4.5. Tham gia vào các tổ chức, diễn đàn đa phương; 4.6. Xúc tiến các chương trình, dự án hợp tác trong các khuôn khổ đa phương.
5. Hoạt động hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng có vai trò gì đối với địa phương nói riêng và Việt Nam nói chung?	5.1. Góp phần củng cố đường lối, chính sách đối ngoại của Việt Nam; 5.2. Giữ vững môi trường hòa bình và ổn định; bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ; 5.3. Tăng cường sự hiện diện của Việt Nam nói chung và của thành phố nói riêng, góp phần quảng bá hình ảnh địa phương; 5.4. Mở đường cho các chương trình hợp tác trên nhiều lĩnh vực.

## **2.2. Các yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung**

### **2.2.1. Các yếu tố quốc tế**

#### a) Xu hướng toàn cầu hóa và hội nhập khu vực

Toàn cầu hóa đã tạo nên sự phụ thuộc lẫn nhau và một thế giới gồm nhiều tầng quản trị với sự tham gia đồng thời của các chủ thể nhà nước và tư nhân. Bên cạnh đó, sự xóa nhòa ranh giới giữa các quốc gia cũng như các dòng lưu thông hàng hóa, dịch vụ, con người và thông tin đã làm nảy sinh nhiều thách thức mới cần phải giải quyết ở tất cả các cấp chính quyền. Các bối cảnh quốc tế, quốc gia và địa phương ngày càng giao thoa; một vấn đề ở cấp địa phương nhưng có thể có tác động toàn cầu và ngược lại. Các thực thể phi quốc gia như địa phương có nhiều cơ hội để triển khai các hoạt động ở quy mô quốc tế và cũng ngày càng nhận ra tầm quan trọng của các vấn đề quốc tế đối với sự phát triển của mình. Toàn cầu hóa cũng làm phát sinh những vấn đề toàn cầu vượt ra khỏi biên giới quốc gia và đòi hỏi cách tiếp cận quản trị đa tầng (multi-governance), chẳng hạn như biến đổi khí hậu, khủng bố, tội phạm quốc tế. Chính phủ quốc gia được cho là không thể ứng phó hiệu quả với các vấn đề nói trên, vì chủ quyền và lợi ích quốc gia khiến các chính phủ khó có thể thỏa hiệp và hợp tác, trong khi các địa phương lại không bị ràng buộc bởi hai yếu tố này [Surmacz, 2018].

Theo Martínez [2017], trong những năm 1980 và 1990, các chính sách kinh tế thường ưu tiên các mục tiêu theo chủ nghĩa tự do mới như phi luật định và giảm vai trò của khu vực nhà nước. Xu hướng này khiến cho các vùng và thành phố dễ bị tổn thương hơn trước những áp lực kinh tế và chính trị ở tầm quốc tế. Cùng với các chính sách tự do mới, việc cắt giảm nguồn hỗ trợ từ chính quyền trung ương đã thúc đẩy nhiều địa phương tìm kiếm các nguồn thu và phát triển kinh tế mới, trong đó có việc tham gia các mạng lưới quốc tế. Như vậy, toàn cầu hóa đã dẫn đến quá trình "quốc tế hóa" ở cấp địa phương.

Chẳng hạn như tại châu Âu, với mức độ liên kết và hội nhập sâu rộng, đặc biệt trong khuôn khổ Liên minh châu Âu (EU), các vấn đề châu Âu nói chung và EU nói riêng đã tác động đến chính sách nội bộ không chỉ của chính phủ các quốc gia thành viên mà còn của các chính quyền địa phương. Banu Pekol còn cho rằng

mỗi thành phố châu Âu thường có bản sắc đa tầng với các đặc điểm địa phương, vùng, quốc gia và châu Âu [Global Diplomacy Lab, 2018]. Theo số liệu trên trang thông tin điện tử chính thức của Ủy ban Vùng Liên minh châu Âu, 70% chính sách của EU có tác động trực tiếp đến các địa phương trong khu vực. Ngoài ra, mối quan hệ ngày càng được tăng cường giữa các quốc gia thành viên EU cũng như giữa các quốc gia này với các đối tác ngoài khối cũng mở đường cho quan hệ hợp tác quốc tế của các địa phương châu Âu. Kết quả một cuộc khảo sát của nhóm tác giả từ trường Đại học Kỹ thuật Istanbul (Thổ Nhĩ Kỳ) cho thấy 29 địa phương thành viên mạng lưới Eurocities đã có tổng cộng 293 mối quan hệ kết nghĩa với các địa phương trên thế giới (chỉ tính những địa phương trả lời khảo sát). Ngược lại, quan hệ hợp tác giữa các địa phương châu Âu còn góp phần truyền bá các giá trị châu Âu, củng cố tinh thần công dân châu Âu, từ đó quay trở lại đóng góp cho quá trình hội nhập của khu vực này [Levent et al., 2006].

#### b) Cơ chế và chương trình hỗ trợ của các định chế quốc tế và khu vực

Tại hội nghị toàn thể lần thứ 2027 vào ngày 20 tháng 12 năm 1971, Đại Hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Nghị quyết số 2861 về kết nghĩa thành phố. Theo đó, Liên hợp quốc khẳng định: “Kết nghĩa thành phố là một hình thức hợp tác đặc biệt có giá trị giữa các quốc gia vì nó không chỉ kết nối các lãnh đạo địa phương mà còn toàn thể người dân” và “Quan hệ hợp tác của các địa phương trên thế giới là sự bổ sung tự nhiên cho quan hệ hợp tác giữa các quốc gia cũng như các tổ chức liên chính phủ” [Đại Hội đồng Liên hợp quốc, 1971]. Nghị quyết này cũng công nhận vai trò của Tổ chức các thành phố đoàn kết (UTO) trong việc thúc đẩy hợp tác cấp địa phương; đồng thời giao nhiệm vụ cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc phối hợp cùng UTO nghiên cứu các cách thức nhằm xúc tiến hiệu quả hình thức hợp tác này. Như vậy, UTO trước đây và UCLG hiện nay là cơ chế được Liên hợp quốc công nhận và hỗ trợ nhằm điều phối, tăng cường hoạt động hợp tác song phương cấp địa phương trên toàn thế giới.

Một cơ chế hỗ trợ khác của Liên hợp quốc là các hội nghị của Liên hợp quốc về vấn đề nhân cư (UN-Habitat). Trong khuôn khổ Hội nghị Habitat II tại Istanbul (Thổ Nhĩ Kỳ) vào năm 1996, Đại hội các chính quyền địa phương lần đầu tiên được

tổ chức và Lực lượng đặc nhiệm toàn cầu của các chính quyền vùng và địa phương thực hiện Chương trình nghị sự hậu 2015 hướng tới Habitat III được thành lập nhằm tập hợp các lãnh đạo địa phương cũng như các tổ chức, hiệp hội toàn cầu cùng xây dựng chiến lược đóng góp cho quá trình hoạch định chính sách hướng tới Hội nghị Habitat lần thứ III. Có thể nói, UN-Habitat là “cửa ngõ” vào Liên hợp quốc đối với các địa phương. Tại trụ sở của tổ chức ở Nairobi, UN-Habitat còn có một đơn vị chuyên về phi tập trung hóa và chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, Ủy ban cố vấn chính quyền địa phương của Liên hợp quốc ra đời vào năm 2000 như là một kênh chính thức để chính quyền địa phương có thể tham gia vào hoạt động của UN-Habitat. Ngoài UN-Habitat, các cơ quan khác của Liên hợp quốc cũng nhấn mạnh vai trò của chủ thể dưới quốc gia, chẳng hạn như Vụ các vấn đề kinh tế và xã hội (UN-DESA) vận hành Chương trình đối tác châu Âu - châu Phi vì quản trị phi tập trung nhằm hỗ trợ quá trình phi tập trung hóa tại châu Phi thông qua quan hệ đối tác giữa các định chế cấp địa phương ở hai châu lục này [Tavares, 2016a].

Định chế khu vực có sự công nhận và hỗ trợ nhiều nhất trên mọi lĩnh vực đối với hợp tác quốc tế cấp địa phương là Liên minh châu Âu, đây cũng là một trong những nhân tố quan trọng đối với quá trình mở rộng hợp tác quốc tế của các địa phương châu Âu. Ngay từ năm 1989, trong Hiệp ước Lomé IV mà Cộng đồng Kinh tế châu Âu (EEC) ký với 71 quốc gia châu Phi, Caribe và Thái Bình Dương, Ủy ban châu Âu đã mở đường để cho một số dự án hợp tác và phát triển được phân bổ trực tiếp cho các vùng và các tổ chức khác mà không phải thông qua chính phủ trung ương. Thập niên 1980 cũng chứng kiến sự gia tăng quyền lực đáng kể của các vùng tại châu Âu, đặc biệt với sự hậu thuẫn của Chủ tịch thứ tám của Ủy ban châu Âu, ông Jacques Delors [Euractiv, 2004].

Năm 1951, Hội đồng các thành phố Châu Âu được thành lập với văn phòng đặt tại 11 nước và bao gồm 50 thành viên nhằm mục tiêu thiết lập các tiêu chuẩn, định hướng và thương thảo các thỏa thuận kết nghĩa giữa các thành phố châu Âu vì hòa bình và hòa giải sau chiến tranh (Tavares, 2016a). Đến năm 1984, tổ chức này phát triển thành Hội đồng các vùng và thành phố châu Âu (CEMR). Trước tác động từ quá trình vận động hành lang của CEMR, Hội đồng châu Âu đã thông qua Hiến

chương châu Âu về Chính quyền địa phương vào năm 1985, ngoài ra một chương trình viện trợ do Tổng Thư ký Ủy ban châu Âu quản lý với tên gọi là “Viện trợ cộng đồng vì quan hệ kết nghĩa” được triển khai vào năm 1989 nhằm củng cố các mối quan hệ hiện có hoặc hỗ trợ thiết lập các mối quan hệ kết nghĩa mới giữa các địa phương châu Âu [Hafteck, 2003].

Đến năm 1992 khi Liên minh châu Âu (EU) được thành lập, Hiệp ước Maastricht đã cho phép đại diện của các thực thể vùng hoặc dưới quốc gia được tham gia vào các cuộc đàm phán trong Hội đồng châu Âu như là một thành phần của phái đoàn chính phủ các quốc gia thành viên. Cho đến nay, một số nước như Bỉ, Đức, Bồ Đào Nha và Áo vẫn duy trì sự hiện diện của đại diện các vùng tự trị trong phái đoàn đàm phán quốc gia hoặc tạo điều kiện để các vùng này tham gia các phiên họp của Hội đồng Bộ trưởng [Euractiv, 2004]. Quan hệ hợp tác cấp địa phương ngày càng thu hút sự quan tâm và thậm chí là hỗ trợ tài chính của EU. Có lập luận cho rằng EU thúc đẩy hình thức ngoại giao này trong hệ thống quản trị đa tầng nhằm mục đích trung hòa tham vọng của các địa phương, đặc biệt là các vùng tự trị, về việc tự xây dựng chính sách đối ngoại riêng của địa phương mình [Magone, 2006]. Năm 1994, EU thành lập một cơ quan tư vấn có tên gọi là Ủy ban Các Vùng châu Âu (CoR) gồm đại diện của các địa phương và vùng từ tất cả 27 quốc gia thành viên EU. Ngoài ra, quá trình hợp tác giữa các địa phương còn được EU ủng hộ thông qua chương trình "Châu Âu vì người dân" được khởi xướng vào năm 2006. Chỉ riêng trong năm 2015, chương trình này đã hỗ trợ 240 sáng kiến thành phố kết nghĩa và đầu tư đến 3,9 triệu Euro [Tavares, 2016a].

Trong số các cơ chế hỗ trợ của EU, nổi bật nhất là Chương trình Phát triển Đô thị Quốc tế (IUC) với mục tiêu hỗ trợ các thành phố và vùng ở châu Âu thiết lập các mối quan hệ hợp tác về phát triển bền vững với các đối tác trên toàn cầu. Chương trình IUC có sự tham gia của các định chế và đối tác tài chính quốc tế nhằm kết nối các nhà hoạch định chính sách cấp địa phương với các nhà tài trợ tiềm năng. Các doanh nghiệp EU cũng là những đối tác quan trọng. Bên cạnh đó, Hội đồng châu Âu cũng thành lập nhiều trung tâm và triển khai nhiều chương trình có liên quan đến hợp tác cấp địa phương như Trung tâm Thanh niên châu Âu, Trung

tâm Ngôn ngữ hiện đại châu Âu, Trung tâm Chuyên môn về Đổi mới Chính quyền địa phương, Chương trình thành phố liên văn hóa, Chương trình Tư vấn và Hợp tác kỹ thuật về bảo tồn hợp nhất các di sản thiên nhiên và văn hóa v.v. Thậm chí Trung tâm Chuyên môn về Đổi mới Chính quyền địa phương còn phát triển một bộ cẩm nang có tên gọi là “Hiểu về hợp tác cấp thành phố”, trong đó định nghĩa và phân tích hợp tác cấp địa phương trên các lĩnh vực với các ví dụ điển hình.

Khác với châu Âu, các định chế ở khu vực châu Á như Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) chủ yếu tiến hành các hoạt động và dự án thông qua kênh chính phủ. Mãi đến năm 2018, nhận thấy nhu cầu tiếp cận nguồn lực toàn cầu của các thành phố trong khu vực, các nhà lãnh đạo ASEAN mới thành lập Mạng lưới các thành phố thông minh ASEAN (ASCN). Thực ra trước đó, từ năm 2009 đến năm 2015, ASEAN đã xúc tiến Sáng kiến ASEAN về các thành phố bền vững môi trường (AIESC) như một phần của Kế hoạch tổng thể xây dựng Cộng đồng Văn hóa - Xã hội. Khuôn khổ của ASCN cũng tương tự như AIESC, tuy nhiên Mạng lưới sau này hoạt động bài bản và có các giải pháp cụ thể hơn. Chính từ khuôn khổ ASCN, sự phối hợp giữa các thành phố và khu vực tư nhân đạt được một số kết quả đáng kể. Ví dụ như thành phố Banyuwangi (Indonesia) thông qua ASCN đã kết nối được với công ty John Wiley & Sons, Inc, một tập đoàn hàng đầu về giáo dục và nghiên cứu học thuật, để phát triển năng lực giảng dạy trực tuyến và kiến thức số [Martinus, 2020].

### **2.2.2. Các yếu tố quốc gia**

#### **a) Quá trình phi tập trung hóa**

Yếu tố thứ hai tác động đến sự phát triển quan hệ quốc tế của các địa phương trên thế giới chính là đặc điểm “phi tập trung hóa” trong quá trình hoạch định chính sách. Như Neil Brenner nhận định, toàn cầu hóa đã đảo ngược cấu hình tổ chức lãnh thổ quốc gia: địa phương thì trở nên “toàn cầu” còn quốc gia lại “địa phương hóa”. Phi tập trung hóa đã góp phần làm gia tăng tính tự chủ của địa phương đối với quốc gia và cộng đồng quốc tế [Surmacz, 2018]. Quá trình này diễn ra sôi nổi nhất tại châu Âu và châu Mỹ, đặc biệt trong khuôn khổ Liên minh châu Âu. Nhiều học giả khi nghiên cứu về châu Âu nói chung và EU nói riêng đều

nhận định tại khu vực này tồn tại một hệ thống và quá trình quản trị đa tầng với sự tham gia của nhiều chủ thể ở nhiều cấp độ, trong đó có chủ thể là chính quyền dưới quốc gia, tức là địa phương. Khi một quốc gia trở thành thành viên của EU, ranh giới giữa chính sách đối ngoại và chính sách đối nội nhiều khi không còn rõ ràng vì các quốc gia thành viên đã phần nào chuyển giao quyền lực cho EU cũng như các định chế của Liên minh, cụ thể là Ủy ban châu Âu, Nghị viện châu Âu và Hội đồng châu Âu. Những lĩnh vực trước đây thuộc về chính sách đối nội như y tế, giao thông v.v. nay lại là một phần của hệ thống quản trị siêu quốc gia của EU. Thực tế này đòi hỏi chủ thể ở mọi cấp độ phải chủ động và tích cực tham gia để bảo đảm lợi ích của mình [McCallion, 2017]. Chính EU cũng thừa nhận điều này thông qua chính sách “phi tập trung hóa”, tạo điều kiện để các chủ thể cấp địa phương tham gia vào các chương trình, hoạt động của Liên minh, ví dụ như Chương trình INTERREG với mục tiêu hỗ trợ sự phát triển đồng đều của các vùng trong Liên minh châu Âu.

Mức độ phi tập trung hóa càng trở nên sâu rộng tại các nước theo chế độ liên bang như Áo, Bỉ và Đức. Ở những quốc gia này, các chính quyền địa phương có thẩm quyền theo luật định để kiến thiết và thực thi chính sách, do đó có nhiều điều kiện để tham gia vào các hoạt động quốc tế [McCallion, 2017]. Một ví dụ điển hình là các thực thể liên bang của Bỉ được quyền theo đuổi các chính sách đối ngoại riêng bao gồm ký kết các hiệp ước. Trong số đó, nổi bật có Vùng Wallonie, là khu vực chủ yếu nói tiếng Pháp ở miền nam nước Bỉ. Vùng Wallonie, cùng với Cộng đồng người Bỉ nói tiếng Pháp và Ủy ban Cộng đồng Pháp ngữ Vùng Thủ đô Bruxelles còn hợp tác thành lập các phái đoàn Wallonie-Bruxelles tại các nước, trong đó có Việt Nam. Vào tháng 11/2019, tại thủ đô Brussels của Bỉ, trong khuôn khổ phiên họp lần thứ 10 của Ủy ban Hỗn hợp Thường trực Việt Nam và vùng Wallonie-Bruxelles, đại diện Chính phủ Việt Nam và đại diện Chính quyền vùng Wallonies-Bruxelles đã ký kết biên bản hợp tác giai đoạn 2019 - 2021 với 25 dự án [Đại sứ quán Việt Nam tại Bỉ và Luxembourg, 2018]. Một chính quyền cấp vùng có thể đứng ra ký kết thỏa thuận hợp tác với chính phủ một quốc gia, điều này cho thấy vai trò quan trọng của chủ thể cấp địa phương trong quan hệ quốc tế hiện đại.



Ngay cả đối với một quốc gia châu Âu khác không theo chế độ liên bang như Cộng hòa Pháp, quá trình phi tập trung hóa quan hệ hợp tác quốc tế thậm chí còn được luật hóa. Luật về tổ chức hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Pháp ngày 06/02/1992 định nghĩa “hợp tác phi tập trung” là “tổng thể các hoạt động hợp tác quốc tế tiến hành bởi các chính quyền địa phương hoặc các tổ chức liên kết của chính quyền địa phương của Pháp - với phía bên kia là các địa phương nước ngoài” [Nguyễn Hoàng Anh, 2016]. Theo thông tin của Bộ Ngoại giao Việt Nam [2018], hợp tác phi tập trung Việt - Pháp được khởi xướng từ đầu những năm 1990 và trở thành nét đặc thù trong quan hệ Việt - Pháp. Hiện có 38 địa phương của Pháp có quan hệ đối tác với 18 tỉnh/thành Việt Nam. Từ năm 1990 đến năm 2018, các địa phương hai nước đã triển khai 235 dự án hợp tác phi tập trung trên các lĩnh vực y tế, giáo dục, nước và vệ sinh, bảo tồn di sản, cộng đồng pháp ngữ, phát triển nông thôn, phát triển bền vững, với quy mô không lớn nhưng có những tác dụng tích cực nhất định.

#### b) Cơ chế và chương trình hỗ trợ của các quốc gia trên thế giới

Hoạt động quốc tế của chính quyền địa phương không chỉ phụ thuộc vào mức độ phi tập trung hóa mà còn nhờ vào các chủ trương, chính sách tạo điều kiện từ phía chính phủ trung ương [Kamiński, 2018]. Theo nhiều học giả, từ chỗ nghi ngại hoặc không quan tâm đến sự tham gia vào chính trường quốc tế của các chủ thể dưới quốc gia, hiện nay nhiều chính phủ đã chủ động tạo điều kiện để hình thức này phát triển hiệu quả và đúng định hướng nhằm phục vụ trở lại cho lợi ích quốc gia. Vào năm 2010, Bộ Ngoại giao Pháp ban hành “Hướng dẫn chính quyền địa phương triển khai hành động quốc tế”. Pháp cũng là quốc gia đầu tiên xây dựng Atlas về hợp tác phi tập trung, tập hợp các sáng kiến hợp tác của nhiều chính quyền địa phương trên khắp thế giới. Ở Brazil, Bộ Ngoại giao thành lập các văn phòng đại diện tại các tiểu bang từ năm 1997 nhằm phối hợp với chính quyền tiểu bang trong hoạt động đối ngoại. Còn Hàn Quốc đã đào tạo nhiều quan chức cấp địa phương không chỉ của nước này mà còn của các nước đối tác tại Học viện Phát triển Công chức Địa phương (LOGODI) trực thuộc Bộ An ninh và Hành chính Công [Tavares, 2016a].

Tại một số quốc gia, sự ra đời của các tổ chức hay hiệp hội cấp địa phương đã góp phần thúc đẩy sự gia tăng của hoạt động ngoại giao song song trong những năm gần đây. Ví dụ, Hội đồng các chính quyền địa phương về Quan hệ quốc tế Nhật Bản (CLAIR, tiếng Nhật là Jichitai Kokusaika Kyokai) là một cơ quan cấp quốc gia hỗ trợ hoạt động hợp tác quốc tế của các địa phương, đặt trụ sở tại trên khắp nước Nhật và cả ở nước ngoài [Jain, 2005]. Hay Liên đoàn các đô thị Canada (FCM) với hơn 2000 thành phố thành viên, Hiệp hội các vùng và chính quyền địa phương Thụy Điển (SALAR), hoặc Diễn đàn Chính quyền địa phương Khối Thịnh vượng chung Anh (CLGF) cũng là những cơ chế góp phần tăng cường phi tập trung hóa và thúc đẩy quản trị địa phương tại Canada, Thụy Điển và các nước thuộc Khối Thịnh vượng chung Anh. CLGF còn ban hành Cẩm nang Chính quyền địa phương hằng năm và tổ chức hội nghị chính hai năm một lần cùng nhiều hội thảo khác. Chính phủ các nước trong Khối đã công nhận CLGF là một chủ thể ngang hàng với các chủ thể cấp quốc gia và là một tổ chức chính thức trực thuộc Khối Thịnh vượng chung Anh [Capacity.org, 2004]. Còn ở Trung Quốc, Hiệp hội hữu nghị nhân dân Trung Quốc với nước ngoài (CPAFFC) là một trong số các cơ quan chịu trách nhiệm về các hoạt động đối ngoại và quan hệ kết nghĩa thành phố [Tidwell, 2020].

Hoa Kỳ là quốc gia dành sự hỗ trợ khá rõ ràng đối với ngoại giao song song ngay từ những năm 1950. Theo Kinkaid [1999], bắt đầu từ chính quyền Dwight D. Eisenhower (1953 - 1961), các tổng thống Hoa Kỳ thường xuyên khuyến khích các tiểu bang tham gia vào quan hệ quốc tế. Chẳng hạn như thông qua Chương trình học bổng Pearson, nhiều công chức đối ngoại được tạo điều kiện để làm việc trong chính quyền bang hoặc địa phương trong vòng một năm. Đặc biệt, tại Hoa Kỳ, quan hệ kết nghĩa của các thành phố được điều phối thông qua tổ chức phi chính phủ có tên là Thành phố Kết nghĩa Quốc tế (Sister Cities International - SCI), được thành lập vào năm 1967 từ sáng kiến ngoại giao nhân dân của Tổng thống Eisenhower. Theo SCI, 1.200 địa phương ở Hoa Kỳ đã tham gia quan hệ kết nghĩa ở 125 quốc gia [Hafteck, 2003].

Dưới thời Tổng thống Obama, ngoại giao song song càng được quan tâm. Trong tài liệu tổng kết về ngoại giao và phát triển (ấn hành bốn năm một lần) vào

năm 2015 của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, nhu cầu xây dựng quan hệ phối hợp chặt chẽ hơn giữa Bộ với các tiểu bang được nhấn mạnh. Năm 2011, Ngoại trưởng Clinton và Ngoại trưởng Trung Quốc Dương Khiết Trì đã ký biên bản ghi nhớ về việc ủng hộ quan hệ hợp tác cấp địa phương Hoa Kỳ - Trung Quốc và thành lập Diễn đàn Thống đốc/Tỉnh trưởng Hoa Kỳ - Trung Quốc. Cũng trong năm 2011, hai ngoại trưởng Hoa Kỳ và Brazil ký một biên bản ghi nhớ có nội dung tương tự [Tavares, 2016a]. Vào năm 2019, hai hạ nghị sĩ là Ted Lieu và Joe Wilson đề xuất Luật Ngoại giao tiểu bang và thành phố, trong đó có nội dung thành lập một văn phòng trực thuộc Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ chuyên phụ trách ngoại giao cấp địa phương. Năm 2020, hai thượng nghị sĩ Chris Murphy và David Perdue đưa ra dự luật tương tự tại Thượng nghị viện [Pipa và Bouchet, 2021].

Tóm lại, nhận thấy vai trò ngày càng gia tăng của hợp tác quốc tế cấp địa phương, nhiều quốc gia trên thế giới mà tiêu biểu là Hoa Kỳ, Nhật Bản, Pháp v.v. đã chủ động thiết lập các thể chế để hỗ trợ cho hoạt động này đi đúng hướng, góp phần phục vụ lợi ích quốc gia.

### ***2.2.3. Các yếu tố địa phương***

Theo Michael Keating [2000], có ba nhóm nguyên nhân dẫn đến việc các thực thể dưới quốc gia tham gia vào hoạt động đối ngoại, đó là chính trị, kinh tế và văn hóa. Trong đó, động cơ chính trị và văn hóa thường gắn liền với các vùng có xu hướng ly khai khỏi chính phủ trung ương để thành lập một nhà nước độc lập, hay ít ra để xác lập một bản sắc dân tộc độc lập. Trường hợp này thường được gọi với thuật ngữ “ngoại giao ly khai” như đã giải thích ở các phần trên, với các ví dụ tiêu biểu như Quebec (Canada), Catalonia (Tây Ban Nha) hay Flanders (Bỉ). Các vùng này còn thúc đẩy hợp tác quốc tế, không chỉ với các địa phương khác có nhiều điểm tương đồng mà còn trong khuôn khổ các tổ chức quốc tế như Liên minh châu Âu, Hội đồng châu Âu hoặc Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên hợp quốc (UNESCO) nhằm tìm kiếm sự công nhận và ủng hộ của thế giới đối với văn hóa và ngôn ngữ riêng của họ. Động cơ văn hóa còn thể hiện ở việc giao lưu văn hóa và tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau giữa người dân các địa phương. Tuy nhiên, Keating nhấn mạnh kinh tế mới là động lực mạnh mẽ nhất để các địa phương tham

gia vào quan hệ quốc tế trong những năm gần đây. Các địa phương, với tư cách là đơn vị trực tiếp sản xuất, là đầu mối chính của công cuộc chuyển đổi kinh tế và đổi mới sáng tạo, đã và đang trực tiếp tham gia vào quá trình cạnh tranh toàn cầu nhằm thu hút đầu tư, phát triển thị trường và cải tiến công nghệ.

Như vậy, một yếu tố góp phần thúc đẩy quan hệ quốc tế cấp địa phương trên thế giới chính là sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc hay ở cấp độ địa phương là bản sắc địa phương. Tinh thần dân tộc chủ nghĩa là một trong những hệ giá trị phổ biến của thế giới và hiện đang tăng lên ngay ở cả châu Âu là nơi chủ nghĩa dân tộc không cao như nhiều nơi khác trên thế giới, kể cả khi Anh quyết định rời khỏi Liên minh châu Âu (Brexit). Chủ nghĩa dân tộc tại châu Âu đã khiến cho các chính quyền địa phương nỗ lực vươn ra thế giới, đặc biệt là những vùng có xu hướng ly khai mạnh mẽ như Vùng Catalonia và Vùng Basque thuộc Tây Ban Nha hay Scotland thuộc Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-len; hoặc những địa phương trong cùng một quốc gia nhưng khác biệt về văn hóa và ngôn ngữ như các cộng đồng nói tiếng Pháp và nói tiếng Hà Lan ở Bỉ. Các địa phương này sẽ tăng cường hoạt động ngoại giao nhằm mục tiêu quảng bá văn hóa và tư tưởng cũng như thiết lập bản sắc chính trị của riêng địa phương mình [Coppieters Foundation, 2017].

Đặc biệt, đối với chính quyền của một địa phương đang có xu hướng ly khai, các hoạt động đối ngoại thường được bổ sung bởi cái gọi là "ngoại giao ly khai" (protodiplomacy), tức là chiến lược tìm kiếm liên minh và sự hỗ trợ quốc tế cho tiến trình giành độc lập mặc dù hoạt động này trong nhiều trường hợp sẽ xung đột với chính sách ngoại giao của nhà nước trung ương. Các địa phương này thường sẽ nỗ lực thiết lập các mạng lưới ngoại giao sâu rộng và tập trung vào hoạt động ngoại giao công chúng thông qua nhiều kênh khác nhau để giành thiện cảm của công chúng quốc tế. Theo Balázs Gyimesi [2107], Vùng Catalonia có đến tám phái đoàn đại diện tại Bruxelles (phái đoàn tại EU), Paris, Rome, Vienna, Berlin, Lisbon, Luân Đôn, và New York; trong đó phái đoàn tại EU còn được bố trí khu vực triển lãm và hội thảo riêng. Ngoài ra, Vùng này còn thiết lập các văn phòng thương mại và đầu tư ở hơn 30 thành phố trên khắp thế giới; và đặt văn phòng đại diện của Viện Văn hóa Ramon Llull ở 04 thành phố nước ngoài (Berlin, Luân Đôn, Paris và New

York) để xúc tiến cả ngoại giao văn hóa và ngoại giao kinh tế. Hay như trường hợp nước Cộng hòa Tatarstan thuộc Liên bang Nga đã thành lập Bộ Các vấn đề kinh tế đối ngoại vào năm 1993 và mở 16 văn phòng thương mại tại nước ngoài [Sharafutdinova, 2003, do Jackson, 2017 trích dẫn].

Ngoài ra, một số địa phương còn tham gia vào quan hệ quốc tế vì động cơ chính trị, đó là các vùng có xu hướng ly khai như đã phân tích ở trên. Các địa phương này không ngừng tăng cường sự hiện diện của mình trong khu vực và trên thế giới nhằm quảng bá và bảo tồn bản sắc văn hóa, ngôn ngữ đồng thời tìm kiếm sự công nhận và hỗ trợ tài chính cho tiến trình độc lập. Trong một số trường hợp, các địa phương châu Âu còn tham gia vào các mối quan hệ hợp tác với các địa phương ngoài khối EU nhằm truyền bá các giá trị dân chủ của châu Âu. Cụ thể như Thụy Điển, nước này đã thành lập một tổ chức gọi là Trung tâm Quốc tế về Dân chủ địa phương (ICLD). ICLD sử dụng nguồn vốn từ Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển (Sida) để tài trợ cho các dự án trên nhiều lĩnh vực giữa các địa phương Thụy Điển với các địa phương trên thế giới với mục tiêu cốt lõi là giảm nghèo thông qua việc tăng cường dân chủ địa phương. Trong giai đoạn 2013 - 2015, ICLD đã tài trợ cho thành phố Borås (Thụy Điển) và thành phố Đà Nẵng (Việt Nam) triển khai dự án hợp tác trong lĩnh vực môi trường với giá trị 2,4 triệu SEK (tương đương 7,55 tỉ đồng).

Một số yếu tố nội tại của địa phương như vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội cũng ảnh hưởng đến mức độ tham gia vào quan hệ quốc tế của địa phương đó. Ví dụ như khi nghiên cứu về ngoại giao song song ở Brazil, Medeiros [2010, do Mendes và Figueira, 2017, trích dẫn] chỉ ra ba biến số tác động đến hoạt động quốc tế của các địa phương ở quốc gia châu Mỹ này, bao gồm vị trí địa lý, sức mạnh kinh tế và cơ cấu tổ chức. Vì vậy, các tiểu bang nằm ở những khu vực phát triển hơn về kinh tế, như São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais và Rio Grande do Sul, dễ dàng tiến hành các hoạt động ngoại giao song song hơn. Một cuộc khảo sát của Milani và Ribeiro [2011, do Mendes và Figueira, 2017, trích dẫn] cũng cho thấy những địa phương có lợi thế về vị trí địa lý và sức mạnh kinh tế, chẳng hạn như thủ phủ của các tiểu bang cận biên hoặc thủ phủ của các bang phát triển nhất tại Brazil, thường thể hiện vai trò rõ nét hơn trên trường quốc tế.

Cuối cùng, nhân tố lãnh đạo cũng là một yếu tố quan trọng quyết định mức độ phát triển của đối ngoại địa phương. Cá tính của các chính trị gia được cho là ảnh hưởng nhiều đến ngoại giao song song. Rogier van der Pluijm [2007] nhận định rằng mối quan hệ cá nhân và sự can dự vào các vấn đề chính trị thế giới của những nhân vật quan trọng trong chính quyền thành phố là yếu tố then chốt trong việc quyết định thành phố đó tham gia như thế nào và theo chiều hướng nào vào quan hệ quốc tế. Chính vì thế, thành phố Lyon (Pháp) dưới thời Thị trưởng Raymond Barre đã thành lập đến chín văn phòng đại diện ở nước ngoài [Paquin và Lachapelle, 2005].

## **Tiểu kết chương 2**

Khi xem xét lịch sử nghiên cứu về vấn đề đối ngoại của các thực thể dưới quốc gia, với khái niệm được sử dụng nhiều nhất là “ngoại giao song song”, Schiavon [2019] đưa ra ba nhận xét: thứ nhất, đây là một hiện tượng đang ngày càng phổ biến, cả về nội dung hoạt động lẫn quy mô trên toàn thế giới; thứ hai, các học giả dùng nhiều khái niệm, định nghĩa và phương pháp luận để mô tả hiện tượng này; và thứ ba, không có lý thuyết về ngoại giao song song, do đó các nhà nghiên cứu vận dụng lý thuyết từ các chuyên ngành khác để tiến hành phân tích.

Có thể thấy rằng, cho đến nay, một khái niệm được thống nhất hoàn toàn để chỉ hoạt động quốc tế của các vùng và thành phố trực thuộc chính phủ quốc gia vẫn còn “bỏ ngỏ”. Trong bối cảnh đó, tác giả sử dụng các khái niệm “ngoại giao địa phương” và “hợp tác quốc tế cấp địa phương” trong Luận án của mình. Cách gọi này bao hàm được tất cả các khái niệm trên và phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Nhìn từ góc độ các lý thuyết quan hệ quốc tế, chủ nghĩa tự do, mà tiêu biểu là lý thuyết về sự phụ thuộc lẫn nhau của Robert Keohane và Joseph Nye, là nền tảng lý luận phù hợp nhất để phân tích hợp tác quốc tế cấp địa phương, vì chủ nghĩa tự do công nhận sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia trong quan hệ quốc tế và cho rằng hợp tác vẫn là xu thế chính trong quan hệ giữa các chủ thể. Tuy nhiên, việc tham khảo thêm một số luận điểm của các lý thuyết khác là hữu ích trong những tình huống cụ thể để có cái nhìn tổng quát về hoạt động hợp tác quốc tế cấp địa phương và có thể hiểu đầy đủ về động lực thúc đẩy các địa phương tiến hành hoạt động này.

Cuối cùng, khi nghiên cứu về một trường hợp điển hình của một địa phương trên thế giới, một khung phân tích là không thể thiếu. Mặc dù có nhiều khung phân tích được đưa ra, công trình của Alexander Kuznetsov [2015] vẫn được xem là khuôn khổ lý thuyết toàn diện nhất, gợi mở rất nhiều vấn đề cho các nhà nghiên cứu sau này. Trên cơ sở khung phân tích của Kuznetsov, tác giả Luận án đã xây dựng một khung phân tích để áp dụng cho trường hợp thành phố Đà Nẵng. Do tính chất, đặc điểm của nền ngoại giao cũng như cơ cấu bộ máy của chính quyền các cấp tại Việt Nam, khung phân tích này có thể được dùng để phân tích các trường hợp địa phương khác tại Việt Nam chứ không chỉ Đà Nẵng. Từ khung phân tích mới này, các yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung đã được nhận diện. Đó là ba nhóm yếu tố gồm: i) các yếu tố quốc tế (hay còn gọi là yếu tố hệ thống) ii) các yếu tố quốc gia; và iii) các yếu tố địa phương.

## **Chương 3. HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ Ở VIỆT NAM**

### **3.1. Hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương**

#### ***3.1.1. Quá trình hình thành và phát triển của hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương***

Theo Tavares [2016a], hoạt động tương tác với ngoại bang của các vùng và thành phố, từ các thành bang Hy Lạp và Ai Cập cổ đại hay các thành phố Mesamerican (Trung Bộ châu Mỹ cổ đại) cho đến các đô thị châu Á nằm dọc theo Con đường tơ lụa, đã được tiến hành từ rất lâu trước khi quốc gia trở thành chủ thể chính của quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, chính Tavares lại lập luận rằng sự tương tác như vậy chưa thể coi là “ngoại giao song song” vì các thành bang/thành phố khi đó là các thực thể độc lập và có chủ quyền. “Ngoại giao song song” là một hiện tượng xuất hiện vào thế kỷ XX như là hệ quả tự nhiên của quá trình toàn cầu hóa. nỗ lực ngoại giao đầu tiên của chính quyền địa phương là việc các vùng lãnh thổ thuộc địa của Anh như Victoria, Nam Úc, New South Wales, Quebec v.v. cử đại diện tại Luân Đôn hoặc Paris. Vào năm 1907, bang São Paulo ký thỏa thuận với Nhật Bản về vấn đề hàng nghìn người Nhật nhập cư vào Brazil thời gian đó. Đây có thể xem như thỏa thuận quốc tế đầu tiên do một chính quyền địa phương ký kết [Tavares, 2016a].

Một trong những cách để chủ thể cấp địa phương thể chế hóa các mối quan hệ quốc tế là thông qua việc xúc tiến quan hệ hợp tác song phương cấp địa phương với các quốc gia hoặc các địa phương khác trên thế giới [Tidwell, 2020]. Handley [2006] cho rằng hình thức hợp tác song phương cấp địa phương đầu tiên là kết nghĩa thành phố (town twinning), xuất hiện vào thời kỳ hậu Thế chiến thứ hai. Khi đó, chính phủ nhiều nước châu Âu khuyến khích các thành phố thiết lập quan hệ chính thức với nhau nhằm góp phần đem lại hòa bình và hòa giải giữa các quốc gia đã từng ở hai bên chiến tuyến. Ý tưởng kết nối các thành phố cũng nhằm mục đích giúp tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau giữa người dân các nước. Do đó, quan hệ kết nghĩa thành phố thời kỳ này chủ yếu tập trung vào các hoạt động giao lưu văn hóa. Mối quan hệ đầu tiên được thiết lập vào năm 1920 giữa Keighley, Tây Yorkshire



(Anh) và Poix du Nord (Pháp). Tuy nhiên, nhiều nguồn tư liệu khẳng định mối quan hệ kết nghĩa đầu tiên đã được thiết lập từ trước đó rất lâu, vào năm 836 giữa Le Mans (Pháp) và Paderborn (Đức) dưới hình thức “tình anh em vĩnh cửu” của hai giáo phận Công giáo [Sister Cities International].

Tại Hoa Kỳ, quan hệ thành phố kết nghĩa (sister cities) lại được cho là xuất hiện từ năm 1956 khi Tổng thống Hoa Kỳ Dwight D. Eisenhower đưa ra sáng kiến về ngoại giao nhân dân (citizen diplomacy) nhân Hội nghị Thượng đỉnh của Nhà Trắng về Ngoại giao nhân dân. Eisenhower nhấn mạnh: “Hai niềm tin sâu sắc đoàn kết chúng ta lại vì một mục đích chung. Thứ nhất là sự tin tưởng vào hiệu quả và khả năng thích ứng của chính quyền địa phương như là bức tường thành căn bản của tự do. Thứ hai là lòng tin vào triển vọng các mối quan hệ thành phố kết nghĩa và quan hệ giữa con người với con người đóng góp vào việc xây dựng cấu trúc vững chắc của nền hòa bình thế giới” [Sister Cities International]. Năm 1967, Hiệp hội Hội nhập Thành phố (Town Affiliation Association, tiền thân của tổ chức Thành phố Kết nghĩa Quốc tế (Sister Cities International - SCI), được thành lập. Theo SCI, mối quan hệ thành phố kết nghĩa lâu đời nhất là giữa Toledo, bang Ohio (Hoa Kỳ) và Toledo (Tây Ban Nha) với một thỏa thuận được ký vào năm 1931. Năm 1955, thỏa thuận thành phố kết nghĩa đầu tiên giữa Hoa Kỳ và Nhật Bản được ký bởi Saint Paul, bang Minnesota và thành phố Nagasaki nhằm thúc đẩy “sứ mệnh hòa bình” [Tavares, 2016a].

Cũng trong những năm 1960, các cơ quan phụ trách đối ngoại cấp địa phương bắt đầu được thành lập. Một trong những cơ quan đầu tiên dưới dạng này do Hội đồng Lập pháp của Quebec (Canada) xây dựng, với tên gọi là Bộ Các vấn đề liên chính phủ, hiện nay đổi tên thành Bộ Quan hệ quốc tế và Pháp ngữ, với mục tiêu tăng cường quan hệ quốc tế của Quebec. Còn ở Liên Xô trước đây thì theo Hauslohner [1981], vào cuối những năm 1970, ngoại giao song song thu hút sự chú ý với các cuộc thảo luận cấp cao tại Đại hội lần thứ 25 của Đảng Cộng sản Liên Xô, trong đó đại diện lãnh đạo các vùng bày tỏ mối quan tâm chưa từng thấy đối với các vấn đề đối ngoại. Tuy nhiên thời điểm đó các sáng kiến hợp tác quốc tế cấp địa phương vẫn còn hạn chế và nhỏ lẻ. Phải đến những năm 1980 và 1990, trước xu thế

toàn cầu hóa và hội nhập khu vực, đặc biệt trong bối cảnh châu Âu, hoạt động quốc tế của các địa phương mới được nghiên cứu bài bản, từ đó phát triển nhanh chóng vào những năm đầu thế kỷ XXI.

Ngày nay, các địa phương trên thế giới có xu hướng chuyển từ các mối quan hệ lâu dài và chính thức sang các thỏa thuận ít có tính ràng buộc hơn. Nếu như trước đây, các mối quan hệ được đánh dấu bằng các văn bản trang trọng không có ngày kết thúc, thì hình thức hợp tác mới thường được khởi đầu bằng một thỏa thuận hữu nghị hoặc biên bản ghi nhớ có thời hiệu và có thể có các mục tiêu cụ thể cho một giai đoạn nhất định. Tên gọi cũng có thể chuyển từ “thành phố kết nghĩa” (*sister cities*) thành “thành phố bạn bè” (*friendship cities*). Phạm vi hợp tác cũng đã được mở rộng, không còn kiểu “một vợ một chồng” theo cách ví von của Handley [2006, trang 4], tức là ở mỗi nước chỉ được kết nghĩa với một thành phố, như trước nữa. Bên cạnh đó, các địa phương đã chủ động tìm kiếm các địa phương ở ngoài châu lục mình và bắt đầu hướng đến nhiều mục tiêu khác nhau, ví dụ như phát triển kinh tế thông qua quan hệ với một địa phương thuộc một quốc gia phát triển hơn hoặc củng cố sự hài hòa xã hội bằng cách hợp tác với một địa phương thuộc một quốc gia có số lượng ngoại kiều ở địa phương mình đông (ví dụ một thành phố ở Malaysia thiết lập quan hệ với một thành phố ở Trung Quốc vì Malaysia có số lượng lớn người Hoa sinh sống) v.v.

Như vậy, hợp tác song phương cấp địa phương chính thức ra đời từ thế kỷ XX dưới tác động của quá trình toàn cầu hóa. Hiện nay, hoạt động này không chỉ giới hạn ở các quốc gia theo thể chế liên bang như Canada, Đức, Bỉ, Thụy Sĩ hay Hoa Kỳ mà đã phổ biến ở các cấu trúc nhà nước đơn nhất như Tây Ban Nha, Pháp và đặc biệt là Trung Quốc. Ngoại giao song song đã thực sự trở thành một hiện tượng có quy mô toàn cầu [Tavares, 2016a].

### ***3.1.2. Các hình thức và biện pháp tiến hành hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương***

Để thể chế hóa hoạt động đối ngoại và xúc tiến quan hệ quốc tế song phương, các địa phương trên thế giới áp dụng nhiều cách thức và biện pháp đa dạng. Duchacek [1990] cho rằng có sáu cách thức cơ bản mà các thực thể dưới quốc

gia thúc đẩy lợi ích, tăng cường sự hiện diện với bên ngoài, bao gồm: thành lập văn phòng thường trực tại các thủ phủ/thủ đô hoặc trung tâm thương mại và công nghiệp ở nước ngoài; ii) tổ chức các chuyến công du của lãnh đạo chính quyền địa phương tại nước ngoài; iii) tổ chức các đoàn ngắn hạn, tìm hiểu, học tập tại nước ngoài; iv) tổ chức các buổi giới thiệu về thương mại và đầu tư của địa phương; v) thành lập các khu vực thương mại nước ngoài (ví dụ như của 30 tiểu bang Hoa Kỳ); và vi) cử đại diện tham gia các hội nghị hoặc các tổ chức quốc tế hay trong các cơ quan đại diện của chính phủ quốc gia tại nước ngoài. Dựa trên khía cạnh địa lý, Duchacek còn chia quan hệ quốc tế song phương cấp địa phương thành ba loại hình gồm: “ngoại giao song song xuyên biên giới” (transborder paradiplomacy) giữa các địa phương cận biên thuộc hai quốc gia láng giềng; “ngoại giao song song xuyên khu vực” (transregional and paradiplomatic contacts) giữa các địa phương thuộc hai quốc gia láng giềng nhưng hai địa phương này không nằm giáp nhau; và “ngoại giao song song toàn cầu” (global diplomacy) giữa các địa phương thuộc các quốc gia khác nhau và giữa địa phương với các quốc gia khác trên thế giới.

Kuznetsov [2015] cũng liệt kê một số cách thức mà các chính quyền địa phương thường áp dụng khi tiến hành hoạt động quốc tế, như thành lập cơ quan phụ trách, mở các văn phòng đại diện tại nước ngoài, tổ chức các chuyến viếng thăm chính thức tại nước ngoài, tham gia vào các sự kiện quốc tế, thành lập và tham gia và các mạng lưới khu vực và các nhóm công tác về các vấn đề cụ thể, cũng như tham gia các đoàn công tác của trung ương đi nước ngoài. Còn theo Tavares [2016a], chủ thể dưới quốc gia tiến hành hoạt động đối ngoại song phương dưới bốn hình thức: ngoại giao nghi lễ (ceremonial paradiplomacy), ngoại giao một chủ đề (single-themed paradiplomacy), ngoại giao toàn cầu (global paradiplomacy) và ngoại giao chủ quyền (sovereignty paradiplomacy). Trong đó, ngoại giao nghi lễ thể hiện rõ nhất qua việc chính quyền các địa phương ký kết các thỏa thuận kết nghĩa với một địa phương thuộc một quốc gia khác nhằm tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, xúc tiến hợp tác trên lĩnh vực thương mại và văn hóa.

Chỉ riêng tại châu Âu, Tavares ước tính đã có trên 10.000 thỏa thuận hữu nghị như thế này được ký. Tuy hiện nay trào lưu ký kết thỏa thuận đang giảm dần

tại châu Âu và một số khu vực khác trên thế giới, các nước châu Á, đặc biệt là Trung Quốc và Nhật Bản, vẫn ưa chuộng hình thức này. Học giả này nhận định rằng ngoại giao song song của châu Á thường thiên về nghi thức và hình ảnh: “Nếu bạn là thị trưởng hoặc thống đốc của một thành phố hay tiểu bang có ký thỏa thuận kết nghĩa với một chính quyền địa phương châu Á, bạn sẽ thường xuyên nhận được công thư với các nội dung như hoan nghênh mối quan hệ hữu nghị và hợp tác chặt chẽ truyền thống hoặc đơn giản chỉ là thông báo sự thay đổi về nhân sự trong chính quyền địa phương đó. Các phái đoàn cũng sẽ viếng thăm địa phương bạn thường xuyên, chủ yếu để nêu bật tầm quan trọng của mối quan hệ hơn là để triển khai hợp tác. Các chính quyền địa phương châu Á cũng sẽ phân công các cán bộ đầu mối, những người biết nói ngôn ngữ của địa phương nước ngoài có quan hệ hợp tác và thường tự đặt cho mình một cái tên phương Tây để dễ trao đổi” [Tavares, 2016a, trang 30-32].

Hình thức ngoại giao cấp địa phương thứ hai mà Tavares nêu ra là ngoại giao song song một chủ đề, đó là những trường hợp chính quyền địa phương hợp tác nhằm xúc tiến đầu tư và thương mại hoặc phối hợp giải quyết một vấn đề cụ thể như môi trường, an ninh, ví dụ như các thỏa thuận giữa các tỉnh của Canada với các tiểu bang của Hoa Kỳ. Hình thức thứ ba, ngoại giao song song toàn cầu, có phạm vi rộng lớn hơn cả về khía cạnh địa lý và nội dung, và dùng để mô tả các mối quan hệ hợp tác trên nhiều lĩnh vực, từ môi trường đến văn hóa, từ cơ sở hạ tầng đến nghiên cứu, phát triển và thương mại. Những địa phương tiến hành hoạt động đối ngoại trên phạm vi toàn cầu thường là những nền kinh tế có quy mô lớn hơn cả một quốc gia có chủ quyền, chẳng hạn như bang California - nền kinh tế lớn thứ tám hay Texas - đứng thứ 13 trên thế giới. Hình thức cuối cùng, ngoại giao song song chủ quyền, thường được giới nghiên cứu gọi là “ngoại giao ly khai” (protodiplomacy), là hoạt động đối ngoại của các địa phương đang tìm cách ly khai khỏi chính phủ trung ương và tìm kiếm sự công nhận quốc tế đối với tình trạng độc lập hoặc tự trị của mình. Những ví dụ điển hình cho trường hợp này là Quebec (Canada), Catalonia (Tây Ban Nha), Scotland (Vương quốc Anh), Flanders và Wallonia (Bỉ) hay Tatarstan (Nga) v.v.

Nhìn chung, do sự đa dạng về góc độ tiếp cận, chủ thể dưới quốc gia có nhiều cách thức và biện pháp để triển khai hợp tác quốc tế song phương. Chính quyền địa phương không nhất thiết phải sử dụng tất cả biện pháp này mà có thể lựa chọn các cách thức phù hợp để theo đuổi mục tiêu của mình, vì về bản chất hoạt động ngoại giao địa phương thường cụ thể và thực tế hơn, do đó về cách thức cũng có những nét khác biệt so với ngoại giao cấp quốc gia.

### ***3.1.3. Hợp tác quốc tế song phương cấp địa phương tại một số quốc gia trên thế giới***

Hoa Kỳ được cho là nơi xuất hiện các mối quan hệ hợp tác quốc tế cấp địa phương từ rất sớm, các bang và thành phố của Hoa Kỳ có lịch sử hợp tác lâu đời với các đối tác địa phương trên thế giới. California, Washington và Hawaii là những bang dẫn đầu về số lượng mối quan hệ hợp tác. Washington cũng là bang đầu tiên tại Hoa Kỳ cử phái đoàn thương mại đến Trung Quốc vào năm 1979. Đến năm 2017, Washington còn phối hợp với Bộ Thương mại Trung Quốc để tổ chức Diễn đàn Thương mại và Đầu tư đầu tiên giữa Washington và các tỉnh thuộc quốc gia châu Á này [Cornell và Sieloff, 2021].

Các tiểu bang của Hoa Kỳ xúc tiến quan hệ quốc tế chủ yếu vì mục tiêu thương mại và đầu tư do Chính phủ Hoa Kỳ không tham gia trực tiếp vào quá trình thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài [Tavares, 2016a]. Chẳng hạn như vào năm 2020, bang Maryland ký với vùng Hauts-de-France (Pháp) một bản thỏa thuận về tăng cường quan hệ hợp tác trên các lĩnh vực thương mại, công nghệ và y tế [Pipa và Bouchet, 2021]. Uy tín của cá nhân nhà lãnh đạo cũng như sự chủ động trong giải quyết các vấn đề toàn cầu đã khiến cho các tiểu bang Hoa Kỳ đóng vai trò ngày càng quan trọng trên chính trường quốc tế. Nguyên thủ quốc gia và nhà ngoại giao cấp cao từ các quốc gia khác hoặc các tổ chức quốc tế thường xuyên liên hệ với các nhà lãnh đạo địa phương Hoa Kỳ, ví dụ như vào năm 2019, chỉ riêng thành phố Houston đã đón tiếp Tổng thống Ba Lan, Thủ tướng Hàn Quốc và Thủ tướng Ấn Độ [Pipa và Bouchet, 2021].

Châu Âu là khu vực có mức độ liên kết và hội nhập sớm và sâu rộng hơn so với các khu vực còn lại trên thế giới, cũng là nơi quan hệ hợp tác quốc tế cấp địa phương có điều kiện phát triển mạnh mẽ. Chính vì thế, như đã phân tích, hình thức

hợp tác cấp địa phương đầu tiên - kết nghĩa thành phố (town twinning) - đã xuất hiện tại châu Âu vào thời kỳ hậu Thế chiến thứ hai. Khi đó, chính phủ nhiều nước châu Âu khuyến khích các thành phố thiết lập quan hệ chính thức với nhau nhằm tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, góp phần đem lại hòa bình và hòa giải giữa các quốc gia đã từng ở hai bên chiến tuyến. Mỗi quan hệ chính thức đầu tiên được thiết lập vào năm 1920 giữa Keighley, Tây Yorkshire (Anh) và Poix du Nord (Pháp). Hoạt động hợp tác quốc tế giữa các địa phương châu Âu và giữa các địa phương châu Âu với các địa phương tại các khu vực khác trên thế giới ngày càng sôi động, đặc biệt trong khuôn khổ Liên minh châu Âu. Ước tính đến nay, riêng tại châu Âu đã có trên 10.000 thỏa thuận kết nghĩa cấp địa phương [Tavares, 2016a].

Đối với Úc, các bang của quốc gia châu Đại Dương này có khoảng 30 mối quan hệ kết nghĩa cấp bang, còn các thành phố cũng có đến hàng trăm mối quan hệ kết nghĩa cấp thành phố, hầu hết trong số đó là ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, bao gồm 90 mối quan hệ được thiết lập với các địa phương Trung Quốc [Tidwell, 2020]. Vào tháng 11 năm 2018, bang Victoria đã ký một biên bản ghi nhớ với Đại sứ Trung Quốc tại Úc về việc chính thức công nhận Sáng kiến Vành đai và Con đường (BRI) của Trung Quốc. Điều đáng nói ở đây là Victoria ký kết văn bản này mà không có chủ trương từ phía Chính phủ Úc, từ đó làm dấy lên một cuộc tranh luận về ảnh hưởng chính trị của Trung Quốc đối với các địa phương tại các quốc gia như Úc và Hoa Kỳ [Moore, 2020].

Còn tại Nhật Bản, theo Jain [2005], các địa phương thuộc quốc gia này tích cực hội nhập với cộng đồng quốc tế nhằm tránh bị ảnh hưởng bởi các lệnh cấm vận mà Nhật Bản bị áp đặt sau Thế chiến thứ hai. Bắt đầu từ các mối quan hệ thành phố kết nghĩa vào những năm 1950, các địa phương trở nên chủ động trong các vấn đề quốc tế từ những năm 1970, đặc biệt là trong việc hợp tác với các địa phương thuộc các quốc gia khác biệt về hệ tư tưởng thời kỳ Chiến tranh lạnh với Nhật Bản, ví dụ như Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên hay Liên Xô. Trước đó, các hội hữu nghị với Nhật Bản được thành lập tại San Francisco và Los Angeles từ năm 1905, và tại Seattle vào năm 1923 nhằm thúc đẩy hợp tác song phương và sự hiểu biết lẫn nhau giữa các địa phương Hoa Kỳ và Nhật Bản [Connell và Sieloff, 2021]. Quan hệ

kết nghĩa đầu tiên là giữa Nagasaki và thành phố St Paul, bang Minnesota (Hoa Kỳ) vào năm 1995, từ đó đến nay Hoa Kỳ và Nhật Bản đã có trên 450 mối quan hệ cấp bang và thành phố [Jain, 2005; Sieloff và Connell, 2021]. Theo số liệu thống kê tính đến ngày 01/6/2022 trên trang thông tin điện tử của Hội đồng các chính quyền địa phương về Quan hệ quốc tế Nhật Bản (CLAIR), 890 tỉnh và thành phố Nhật Bản đã thiết lập 1.785 mối quan hệ kết nghĩa, trong đó có đến 433 địa phương có từ hai quan hệ kết nghĩa trở lên. Đối tác chính của các địa phương Nhật là các địa phương Hoa Kỳ, Canada, Pháp, Đức, Nga, Úc, Trung Quốc và Hàn Quốc.

Hoạt động quốc tế của các địa phương Trung Quốc là một trong những động lực thúc đẩy quá trình đổi mới và mở cửa của Trung Quốc. Theo Su Changhe [2010], mỗi địa phương có một ưu tiên khác nhau khi tham gia vào hợp tác quốc tế, cụ thể là các tỉnh ven biển tập trung vào đầu tư nước ngoài và công nghệ mới, các tỉnh tây nam phát triển quan hệ với các đối tác thuộc các nước ASEAN, các tỉnh tây bắc chủ yếu liên kết với các đối tác thuộc Tổ chức Hợp tác Thượng Hải, còn các tỉnh đông bắc thì quan tâm đến các quốc gia trong Sáng kiến Sông Đò Môn. Vào năm 1973, hai cặp quan hệ thành phố kết nghĩa đầu tiên được thiết lập với Nhật Bản là Thiên Tân - Yokohama và Thượng Hải - Osaka. Quan hệ song phương cấp địa phương đóng vai trò hỗ trợ cho chính sách đối ngoại của chính phủ trung ương, và trong một số trường hợp giúp mở ra một kênh đối thoại và hợp tác khác khi quan hệ cấp quốc gia đi vào bế tắc [Mierzejewski, 2018]. Điển hình là trường hợp “ngoại giao phi chính thức” giữa Trung Quốc và các nước phương Tây sau sự kiện Thiên An Môn. Thị trưởng thành phố Thượng Hải Chu Dung Cơ (sau này trở thành Thủ tướng Trung Quốc) đã viếng thăm Hoa Kỳ và một số nước châu Âu thời kỳ đó, tạo ra bước ngoặt về ngoại giao giữa Trung Quốc với các nước này. Tương tự, trước khi Trung Quốc và Nam Phi thiết lập quan hệ chính thức vào năm 1997, sự liên hệ qua lại chủ yếu được tiến hành ở cấp địa phương [Jain, 2005].

Quan hệ hợp tác quốc tế cấp địa phương dường như còn là một lĩnh vực mới mẻ ở Ấn Độ. Hoạt động ngoại giao địa phương chỉ mới được chú ý đến trong một vài năm trở lại đây, đặc biệt là từ khi Thủ tướng Narendra Modi lên nắm quyền vào tháng 5 năm 2014. Một trong những mục tiêu mới và quan trọng trong chính sách

đối ngoại dưới thời Thủ tướng Modi là tăng cường hoạt động quốc tế của các tiểu bang [Tewari, 2017; Bywalec, 2018]. Trọng tâm chính trong quan hệ quốc tế của các địa phương Ấn Độ được cho là nhằm thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài và phát triển thị trường, ngoài ra còn có một số lĩnh vực khác như văn hóa, du lịch, giải quyết các vấn đề biên giới.

Vào đầu năm 2015, Bộ Ngoại giao Ấn Độ yêu cầu Thủ hiến bang Andhra Pradesh là Chandrababu Naidu dẫn đầu một phái đoàn cấp cao đến Trung Quốc vào tháng 4, chỉ một tháng trước chuyến thăm chính thức Trung Quốc của Thủ tướng Modi. Khi đi thăm Bangladesh vào tháng 6 năm 2015, Thủ tướng Modi đã đưa Thủ hiến bang Tây Bengal đi cùng. Trong chuyến thăm cũng đến Bangladesh trước đó vào năm 2011, người tiền nhiệm của Modi là Manmohan Singh cũng có trong thành phần đoàn do ông dẫn đầu đến bốn thủ hiến các bang Đông Bắc Ấn Độ. Việc đưa các nhà lãnh đạo bang vào các chuyến công du cấp Thủ tướng tại nước ngoài, cũng như việc Bộ Ngoại giao Ấn Độ yêu cầu một thủ hiến dẫn đầu một phái đoàn đi nước ngoài ngay trước chuyến thăm chính thức của Thủ tướng là những hiện tượng tương đối mới trong thực tiễn hoạt động đối ngoại của Ấn Độ [Tewari, 2017].

So với các khu vực và quốc gia khác trên thế giới, quan hệ quốc tế cấp địa phương tại Nam Phi có sự khởi đầu muộn hơn và chỉ phát triển mạnh mẽ từ năm 1994 sau khi quốc gia này chấm dứt chế độ phân biệt chủng tộc và chính phủ liên minh mới tiến hành đường lối đối ngoại dân chủ, cởi mở hơn trước. Các địa phương đi đầu trong việc xúc tiến hợp tác song phương quốc tế là Western Cape, Limpopo và KwaZulu-Natal. Ví dụ như tỉnh Limpopo có quan hệ hợp tác chính thức với một số địa phương thuộc Mozambique, Ấn Độ, Cuba, Zimbabwe, Ý và Pháp [Matshili, 2013]. Với hơn 20 thỏa thuận quốc tế về nhiều vấn đề khác nhau, như biên giới khí hậu, năng lượng, y tế, giáo dục v.v., Western Cape được xem như hình mẫu về đối ngoại địa phương tại Nam Phi [Magam, 2019]. Tỉnh KwaZulu-Natal cũng có đến 44 thỏa thuận hợp tác [Magam, 2018]. Nhìn chung, các địa phương Nam Phi thường thiết lập quan hệ với các địa phương thuộc các quốc gia mà Nam Phi có quan hệ song phương chính thức, và mục tiêu bao trùm là hợp tác phát triển, vì lợi ích thương mại và đầu tư.



Qua xem xét trường hợp một số quốc gia, có thể thấy rằng hợp tác song phương cấp địa phương đã diễn ra trên khắp thế giới, tuy nhiên mức độ phát triển không đồng đều. Hình thức này ra đời sớm hơn tại châu Mỹ và châu Âu và vì thế cũng phổ biến hơn ở các quốc gia thuộc hai châu lục này. Ở châu Úc, châu Á và châu Phi, hợp tác quốc tế song phương xuất hiện sau và chỉ tập trung tại một số quốc gia như Trung Quốc, Nhật Bản, Úc, Nam Phi, đối với các khu vực còn lại thì hoạt động này vẫn còn là một hiện tượng mới và chưa được các nhà nghiên cứu lẫn hoạt động thực tiễn chú ý đến.

#### ***3.1.4. Hợp tác quốc tế song phương của các địa phương Việt Nam***

Trong bối cảnh ngoại giao Việt Nam đạt được nhiều thành tựu, những năm gần đây công tác đối ngoại của các địa phương Việt Nam có những bước phát triển nhanh chóng và ngày càng chuyên nghiệp hơn. Các tỉnh và thành phố đã chủ động thiết lập và mở rộng các cặp quan hệ hợp tác cấp địa phương. Theo số liệu thống kê của Cục Ngoại vụ - Bộ Ngoại giao [2021], chỉ riêng giai đoạn 2019 - 2021, các địa phương Việt Nam đã ký kết 661 thỏa thuận quốc tế với các địa phương/đối tác/doanh nghiệp nước ngoài, tăng 57,38% so với giai đoạn 2017 - 2018 (420 thỏa thuận), tập trung vào các lĩnh vực hợp tác hữu nghị, xúc tiến thương mại - đầu tư, và đào tạo nguồn nhân lực. Một số tỉnh, thành phố còn chủ động xây dựng các đề án, chương trình và củng cố bộ máy tổ chức làm cơ sở triển khai hợp tác quốc tế cấp địa phương, như tỉnh Bắc Giang với Đề án đẩy mạnh hợp tác quốc tế cấp địa phương giai đoạn 2021 - 2025; Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Đề án thúc đẩy quan hệ với các địa phương trọng điểm, thành lập Tổ Công tác Đối ngoại và Hợp tác quốc tế để rà soát, thúc đẩy việc thực hiện các cam kết quốc tế của mình, và xây dựng nhóm làm việc với một số địa phương kết nghĩa.

Trên cơ sở vị trí địa lý, quy mô phát triển và các yếu tố đặc thù mà hợp tác quốc tế của từng địa phương Việt Nam lại có những nét đặc trưng khác nhau. Chẳng hạn như tại Thành phố Hồ Chí Minh có một số địa phương nước ngoài thành lập văn phòng đại diện; còn Hà Nội thường có quan hệ hợp tác với các thủ đô nước ngoài. Đến nay số lượng đối tác của Hà Nội đã lên đến hơn 100 thủ đô, thành phố, trong đó có hơn 50 thủ đô, thành phố và địa phương các nước ký thỏa thuận hợp tác

chính thức. Hay như tỉnh Nghệ An, trên cơ sở quan hệ chính thức với tỉnh Ulyanovsk (Nga), tỉnh đã khánh thành công trình Tượng đài Hồ Chí Minh tại thành phố Ulyanovsk - quê hương của Vladimir Ilich Lenin - vào năm 2017.

Các tỉnh biên giới lại quan tâm thúc đẩy quan hệ với các địa phương cận biên thuộc các quốc gia láng giềng nhằm mục tiêu giữ vững biên giới hòa bình, ổn định cùng phát triển. Tỉnh Kiên Giang đã phối hợp với tỉnh Kam-pốt (Campuchia) triển khai nội dung hai văn kiện pháp lý ghi nhận thành quả phân giới cắm mốc đường biên giới đất liền giữa hai nước; xúc tiến kết nối tuyến du lịch bằng đường biển giữa thành phố Phú Quốc và tỉnh Kam-pốt; thực hiện dự án thí điểm về bảo quản sản phẩm của các tỉnh Campuchia giáp biên trong công tác phòng chống dịch bệnh COVID-19; trao đổi với Thái Lan, Campuchia về Hành lang Kinh tế Đông - Tây và tuyến đường R10 kết nối các tỉnh ven biển của ba nước Việt Nam - Campuchia - Thái Lan nhằm khai thác tuyến vận tải hàng hóa, hành khách và phát triển du lịch v.v. Tỉnh Tây Ninh ký kết thỏa thuận hợp tác với ba tỉnh giáp biên thuộc Campuchia là Svay Rieng, Prey Veng và Tboung Khmum trên các lĩnh vực kinh tế, hợp tác đầu tư vùng trồng các loại cây công nghiệp, quốc phòng an ninh, trao đổi thông tin có liên quan đến tình hình biên giới.

Tỉnh Lào Cai tăng cường quan hệ hợp tác với tỉnh Vân Nam (Trung Quốc) trên lĩnh vực quản lý lao động qua biên giới. Các cơ quan chức năng của tỉnh đã tổ chức các cuộc hội đàm về chủ đề này với Chính quyền nhân dân huyện Hà Khẩu và Ban Quản lý Khu hợp tác kinh tế qua biên giới Hà Khẩu, tỉnh Vân Nam; trên cơ sở đó tạo hành lang pháp lý với Chính quyền nhân dân huyện Hà Khẩu về tuyển dụng, sử dụng, quản lý lao động tỉnh Lào Cai qua biên giới làm việc, nhờ đó chế độ, quyền lợi của người lao động được bảo đảm theo thỏa thuận giữa hai bên và quy định của pháp luật lao động Trung Quốc. Tỉnh Quảng Ninh còn ký kết đến 17 thỏa thuận cấp tỉnh với các địa phương Trung Quốc do đây là địa phương Việt Nam duy nhất có biên giới trên bộ và trên biển với Trung Quốc, trong đó nổi bật là quan hệ hợp tác giữa Quảng Ninh với Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây trên các lĩnh vực thương mại, xuất nhập khẩu, du lịch, kết nối hạ tầng giao thông, quản lý cửa khẩu, quản lý biên giới, quản lý lao động qua biên giới, bảo vệ môi trường, y tế,

giáo dục - đào tạo, nông nghiệp, giao lưu nhân dân, giao lưu văn hóa. Hai bên đã hợp tác toàn diện ở các cấp, các ngành, ví dụ như hai đài phát thanh truyền hình Quảng Ninh và Quảng Tây cùng xuất bản Đặc san Hoa sen phát hành trên lãnh thổ hai quốc gia.

Trong khuôn khổ quan hệ đặc biệt Việt Nam - Lào, nhiều cặp quan hệ giữa các địa phương của hai nước đã hình thành và phát triển từ rất lâu, đạt được nhiều thành tựu nổi bật. Chẳng hạn như tỉnh Hà Tĩnh củng cố, tăng cường quan hệ đoàn kết đặc biệt và hợp tác toàn diện với hai tỉnh giáp biên giới là Bolykhamxay và Khăm Muộn, trong đó phần đầu đưa mối quan hệ giữa tỉnh Hà Tĩnh với tỉnh Bolykhamxay trở thành đơn vị mẫu, điển hình. Tỉnh Nghệ An hỗ trợ học bổng đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho tỉnh Xiêng Khoảng; giúp đào tạo, tập huấn các vận động viên và y bác sĩ; triển khai dự án đầu tư xây dựng Bệnh viện Hữu nghị tỉnh Xiêng Khoảng. Nghệ An và Xiêng Khoảng còn phối hợp tổ chức tìm kiếm, quy tập, di chuyển được 12.478 hài cốt liệt sĩ quân tình nguyện và chuyên gia Việt Nam đưa về an táng tại các nghĩa trang liệt sĩ [Nguyễn Văn Nhật, 2022]. Là tỉnh có trên 270 km đường biên giới giáp với Lào, Sơn La duy trì và phát triển quan hệ hữu nghị với 09 tỉnh của Lào, trong đó tiêu biểu là tỉnh Hòa Phăn. Trong giai đoạn 2015 - 2019, Sơn La đã hỗ trợ trên 120 tỉ đồng cho các tỉnh này để xây dựng các công trình về y tế, văn hóa, giáo dục. Các huyện, thành phố và bản biên giới trực thuộc tỉnh cũng duy trì quan hệ kết nghĩa tốt đẹp với các huyện và bản biên giới của các tỉnh Lào [Hữu Quyết, 2022].

Tóm lại, quan hệ song phương cấp địa phương được các tỉnh, thành phố tại Việt Nam chủ động xúc tiến trong những năm gần đây, tuy nhiên không phải tất cả các địa phương đều quan tâm và đạt kết quả trong công tác này. Một số địa phương nổi bật có thể kể đến Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Thừa Thiên Huế và các tỉnh biên giới như Nghệ An, Sơn La, Lào Cai v.v.. Tuy nhiên, bên cạnh đó lại có những địa phương như Bắc Kạn, Tiền Giang, Trà Vinh, Vĩnh Long chưa thiết lập cơ chế hợp tác nào với các địa phương nước ngoài hoặc không có số liệu báo cáo về hoạt động này.

### ***3.1.5. Hợp tác phát triển quốc tế cấp địa phương***

Khi các thực thể dưới quốc gia đóng vai trò ngày càng quan trọng trên chính trường quốc tế, bên cạnh việc tăng cường quan hệ song phương với các địa phương đối tác hoặc tham gia vào các tổ chức và mạng lưới đa phương quốc tế, chính quyền các địa phương còn trực tiếp xúc tiến hợp tác phát triển quốc tế nhằm thu hút nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), viện trợ phi chính phủ (NGO) cũng như nguồn hỗ trợ trực tiếp từ các địa phương đối tác. Đặc biệt, quan hệ hợp tác giữa các địa phương thuộc các quốc gia khác nhau được chú ý nhiều hơn trong những năm gần đây nhờ nội hàm và mục tiêu phát triển ngày càng đáng kể. Hợp tác phát triển cấp địa phương, với khái niệm được nhiều nhà nghiên cứu sử dụng là “hợp tác phát triển phi tập trung”, trở nên phổ biến trong bối cảnh quá trình phi tập trung hóa diễn ra trên khắp thế giới và Liên hợp quốc đưa ra các Mục tiêu Phát triển Bền vững (Sustainable Development Goals - SDGs) Theo một nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), trong giai đoạn 2005 - 2015, tỉ trọng hợp tác phát triển cấp địa phương đã tăng 12% và chiếm 6% tổng giá trị ODA song phương của cùng một nhóm các nhà tài trợ [Chadwick, 2017]. Khi tiến hành hoạt động hợp tác phát triển quốc tế, các chính quyền địa phương vừa là nhà tài trợ vừa là bên nhận tài trợ, và ở vai trò nào địa phương cũng thu được những lợi ích cụ thể.

Trên thực tế, chính quyền địa phương đã được đánh giá là một chủ thể quan trọng trong phát triển quốc tế từ những năm 1990. Một loạt sự kiện vào thời điểm đó như Hội nghị Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển (năm 1992), Hội nghị Thượng đỉnh Xã hội - “Social Summit” (năm 1995), và Hội nghị Liên hợp quốc về Nhân cư (năm 1996) đã đề cập đến yêu cầu tăng cường sự tham gia của địa phương trong việc giải quyết các vấn đề môi trường, xã hội và định cư. Các định chế quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc và Quỹ Đầu tư phát triển Liên hợp quốc cũng rất quan tâm đến quá trình phi tập trung hóa. Hertogs [1999] cho rằng hiện tượng này là kết quả của việc các định chế lớn không còn tin tưởng hoàn toàn vào vai trò phân bổ nguồn tài trợ của các tổ chức phi chính phủ cũng như các chính phủ trung ương, do tệ nạn tham nhũng, quan liêu và sự yếu kém trong cả khâu lập kế hoạch lẫn triển khai.

Ủy ban châu Âu có thể xem như cơ quan đi đầu trong việc ủng hộ hợp tác phi tập trung khi đưa hình thức này vào Công ước Lomé về quan hệ giữa Liên minh châu Âu (EU) với nhóm các nước châu Phi, Caribe và Thái Bình Dương (còn gọi là các nước ACP). Theo Công ước này, các chủ thể phi quốc gia được khuyến khích đề xuất và tiến hành các hoạt động phát triển với sự tài trợ của EU. Ngoài ra, quá trình đô thị hóa và phi tập trung hóa nhanh chóng cũng khiến cho vai trò của chính quyền địa phương trở nên đáng chú ý hơn, như Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết (UCLG) đã nhấn mạnh tại phiên thảo luận vào năm 2013 với tên gọi “Tăng cường hợp tác phát triển phi tập trung trong bối cảnh hậu 2015: Vai trò của chính quyền địa phương và vùng cũng như các hiệp hội địa phương”.

Trong quá trình hợp tác phát triển, sự tham gia của chính quyền địa phương được ghi nhận đầu tiên với vai trò là đối tượng hưởng lợi và triển khai trực tiếp các dự án viện trợ, đặc biệt đối với các địa phương thuộc các quốc gia đang phát triển. Vì địa phương như vùng, tỉnh, thành phố v.v. là cấp chính quyền cơ sở, gần với người dân, nên chính quyền địa phương là chủ thể chính đảm bảo cho sự thành công của các mục tiêu phát triển đối với một dự án hợp tác cụ thể. Chính quyền địa phương không chỉ cung cấp các dịch vụ công như y tế, giáo dục, nước sạch, giao thông và xây dựng các công trình công cộng, mà còn tập hợp và xây dựng lòng tin giữa các bên liên quan [Smith, 2012]. Đây cũng là cấp chính quyền nắm rõ nhất thực tiễn địa phương và nhu cầu của người dân, từ đó có cơ sở lập kế hoạch để kêu gọi sự hỗ trợ phù hợp. Trong nhiều trường hợp, địa phương còn góp phần đối ứng trong các chương trình viện trợ, chẳng hạn như trả lương cho các cán bộ tham gia trực tiếp vào dự án hoặc cung cấp cơ sở hạ tầng cần thiết trong khu vực dự án như phương tiện đi lại, văn phòng, thiết bị v.v.

Sự tồn tại của nhiều cách hiểu khác nhau về hợp tác phát triển cấp địa phương đã tạo nên sự đa dạng về phương thức mà chính quyền địa phương áp dụng. Đó có thể là hoạt động được triển khai thông qua các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức, mạng lưới quốc tế hoặc trực tiếp từ một địa phương đến một địa phương đối tác. Các dự án trải rộng từ hỗ trợ tài chính, cung cấp hiện vật đến hỗ trợ kỹ thuật, xây dựng năng lực và trao đổi kinh nghiệm. Kinh phí được huy động từ ngân

sách địa phương hoặc từ nguồn tài trợ bên ngoài. Trong một số trường hợp, hai địa phương còn phối hợp để kêu gọi nguồn viện trợ nhằm phục vụ cho một mục tiêu phát triển cụ thể. Quá trình hợp tác phát triển còn có sự tham gia của nhiều thành phần như quan chức địa phương, cán bộ các ngành, chuyên gia, doanh nghiệp và người dân. Quy mô dự án có thể lớn hoặc nhỏ, nhưng hiệu quả đem lại thì rất rõ ràng. Chẳng hạn như người dân thị xã Coulaines thuộc vùng Pays de la Loire (Pháp) đã 10 năm nay đóng góp mỗi người một Euro một năm để hỗ trợ dự án nước sạch cho người dân thị trấn Kouré (Niger), cách Coulaines đến 5.000 cây số. Từ khởi đầu rất nhỏ bé đó, mỗi năm Coulaines hỗ trợ cho Kouré số tiền lên đến 8.000 Euro để xây dựng cơ sở hạ tầng như giếng nước và hệ thống năng lượng mặt trời, giúp người dân quốc gia châu Phi này tiếp cận được với nguồn nước sạch dễ dàng hơn [Mbassi, 2017]. Tóm lại, mặc dù khác nhau về cách thức, hầu hết các chương trình hợp tác phát triển đều có một điểm chung là hướng đến tăng cường năng lực quản trị và thúc đẩy sự phát triển của các địa phương [Bontenbal và Lindert, 2013].

Trước những biến động không ngừng của tình hình thế giới, từ vị trí bị động là bên tiếp nhận viện trợ, các chủ thể dưới quốc gia, nhất là ở các nước phát triển, đã dần nắm vai trò là bên cung cấp viện trợ. Chỉ riêng năm 2009, các địa phương ở Tây Ban Nha và Pháp đã phân bổ lần lượt là 147,18 triệu Euro và 90 triệu Euro vốn ODA. Pháp còn ban hành đạo luật Oudin-Santini cho phép các địa phương dành 1% ngân sách để tiến hành các dự án phát triển quốc tế trên lĩnh vực nước sạch và vệ sinh [Smith, 2012, tr. 8]. Không chỉ EU mà các địa phương ở các khu vực khác trên thế giới, ví dụ như Hàn Quốc, cũng rất chủ động trong việc cung cấp vốn ODA. Theo Ngân hàng Xuất nhập khẩu Hàn Quốc, các địa phương Hàn Quốc tích cực nhất trong công tác này là Seoul, Gyeonggi và Incheon [Lim và Jung, 2020]. Sự ra đời của các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs) - tiền thân là Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) - đã mở đường cho chính quyền địa phương tham gia vào quá trình cung cấp viện trợ, vì phần lớn các mục tiêu liên quan trực tiếp đến cấp địa phương. Bên cạnh đó, công cuộc xóa đói giảm nghèo, an ninh lương thực và phát triển nông nghiệp bền vững là những lĩnh vực mà địa phương hiểu rõ, do đó nếu địa phương là bên viện trợ, người dân sẽ dễ dàng tiếp cận hơn, hiệu quả của dự án sẽ

cao hơn [UCLG, Lim và Jung, 2020, trích dẫn]. Trên cương vị là bên viện trợ, các địa phương cũng đạt được những lợi ích nhất định như củng cố vị thế, tăng cường hình ảnh, nâng cao nhận thức của người dân địa phương mình về các vấn đề toàn cầu, từ đó thuận lợi hơn cho việc kêu gọi thêm sự hỗ trợ vì mục tiêu phát triển [Ủy ban các Cộng đồng châu Âu, 2008]. Nguồn viện trợ có thể là từ ngân sách của chính địa phương hoặc huy động từ chính phủ trung ương hay các tổ chức quốc tế.

Tuy nhiên, trong thời đại ngày nay, các địa phương thuộc các quốc gia phát triển không phải lúc nào cũng là bên viện trợ và ngược lại. Đặc biệt vào giai đoạn đầu khi dịch bệnh COVID-19 mới bùng phát, một số quốc gia đang phát triển như Việt Nam trở thành hình mẫu kiểm soát dịch thành công và sẵn sàng chia sẻ kinh nghiệm cũng như hỗ trợ vật tư y tế cho các địa phương đối tác ở các quốc gia láng giềng và cả các nước phương Tây. Ví dụ, vào tháng 5 năm 2020, thủ đô Hà Nội tặng 200.000 khẩu trang y tế do Việt Nam sản xuất cho các địa phương Pháp có quan hệ hợp tác [Vietnam News, 2020]. Cũng trong năm 2020, thành phố Đà Nẵng đã tặng một số vật tư y tế với tổng giá trị hơn 1 tỉ đồng cho các tỉnh Nam Lào, tỉnh Battambang (Campuchia), thành phố Timisoara (Rumani), thành phố Mandalay (Myanmar), thành phố Brno (Cộng hòa Séc) và các thành phố Nhật Bản [theo báo cáo năm 2020 của Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng].

### **3.2. Hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương**

#### ***3.2.1. Quá trình hình thành và phát triển của các cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương trên thế giới***

Theo Michele Acuto [2020], quá trình hình thành và phát triển của các cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương có thể chia thành ba giai đoạn hay còn gọi là ba “thế hệ mạng lưới”. Thế hệ mạng lưới thứ nhất khởi đầu từ những năm 1990 dưới hình thức liên minh của các cặp quan hệ thành phố kết nghĩa. Tuy nhiên, như Lecavalier và Gordon lập luận [Acuto, 2020, trích dẫn], bản chất mạng lưới của ngoại giao thành phố là không chỉ giới hạn ở chính quyền địa phương mà còn bao gồm các chủ thể khác. Vì thế, thế hệ thứ hai và thứ ba là những mạng lưới ra đời sau Chiến tranh lạnh, với thành phần đa dạng gồm cả chính quyền địa phương lẫn các chủ thể khác như tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân, chính phủ quốc gia

v.v. Các cơ chế sau này thường có ban thư ký độc lập và hoạt động vì lợi ích của địa phương lẫn các chủ thể tham gia.

Cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương đầu tiên có thể kể đến Liên minh quốc tế của các chính quyền địa phương (IULA), được thành lập vào năm 1913 tại Bỉ (có tài liệu lại cho rằng nơi thành lập là Hà Lan), với các thành viên thuở ban đầu là các thành phố mới hình thành tại châu Âu, nhằm thúc đẩy quá trình tự trị và dân chủ của chính quyền địa phương. Sau khi phải tạm dừng hoạt động do chiến tranh vào đầu thế kỷ XX, IULA tổ chức đại hội đầu tiên trong thời kỳ hậu chiến vào năm 1947 tại Paris với thành phần đại biểu đến từ 23 quốc gia. Cũng tại Đại hội này, một nhóm các thị trưởng Pháp và Đức đã thành lập Liên minh Thị trưởng Quốc tế (Union International des Maires) để tăng cường hòa bình và quan hệ hữu nghị giữa hai quốc gia. Đến năm 1951, trong bối cảnh các thành phố châu Âu tăng cường hoạt động kết nghĩa vì mục tiêu hòa bình và hòa giải sau chiến tranh, Hội đồng các thành phố châu Âu gồm 15 thị trưởng được thành lập và đặt văn phòng tại 11 quốc gia với sứ mệnh chính là định hình các tiêu chuẩn, đường lối và thương thảo các thỏa thuận kết nghĩa [Tavares, 2016a]. Tiếp theo, vào năm 1957, Tổ chức các thành phố đoàn kết (UTO), còn có tên gọi khác là Liên đoàn các thành phố thống nhất và kết nghĩa, được thành lập tại Paris (Pháp) nhằm xúc tiến các chương trình giao lưu văn hóa, xã hội, kinh tế và kỹ thuật giữa các chính quyền địa phương thông qua quan hệ thành phố kết nghĩa và các hình thức hợp tác khác trên các lĩnh vực cùng quan tâm.

Bước sang những năm 1970, quá trình toàn cầu hóa đã dẫn đến sự ra đời của một loạt cơ chế đa phương ở châu Âu, chủ yếu là giữa các địa phương có sự tương đồng về địa lý hoặc lĩnh vực phát triển như Hiệp hội các vùng biên giới châu Âu (năm 1971), Hội nghị các vùng hàng hải ngoại vi (năm 1973), Các vùng công nghiệp châu Âu và Hội nghị và Hiệp hội các lãnh thổ thép (sau này hợp nhất thành Hiệp hội các vùng công nghiệp châu Âu) [Tavares, 2016a]. Năm 1988, tổ chức “Bốn động cơ của châu Âu” (Four Motors for Europe) được thành lập gồm bốn vùng có mức độ công nghiệp hóa cao là Rhône-Alpes (Pháp), Baden-Württemberg (Đức), Catalonia (Tây Ban Nha) và Lombardy (Ý) với trọng tâm hợp tác trên các lĩnh vực khoa học, nghiên cứu, giáo dục, môi trường, và văn hóa.



Từ đó đến nay, số lượng mạng lưới và tổ chức hợp tác cấp địa phương ngày càng tăng lên, trải rộng trên các lĩnh vực từ phát triển bền vững, văn hóa, giáo dục đến các vấn đề đô thị. Ước tính đến nay có khoảng 300 mạng lưới chính thức cấp địa phương tồn tại trên khắp thế giới [Pipa và Bouchet, 2020]. Ngay cả tại một khu vực còn nhiều bất ổn như Trung Đông, Liên minh các thành phố vì hòa bình tại Trung Đông (MAP) được thành lập vào năm 2005 và được phê chuẩn bởi 33 thị trường Israel và Palestine nhằm hỗ trợ các địa phương trong khu vực giải quyết các vấn đề đô thị cũng như thúc đẩy hòa bình và đối thoại [Hội đồng châu Âu, 2015]. Năm 2004, UTO hợp nhất với IULA thành Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết (UCLG) [theo Liên minh các hiệp hội quốc tế - UIA]. Đến năm 2015, năm mạng lưới chính quyền địa phương là Hiệp hội quốc tế các thị trường nói tiếng Pháp (AIMF), Diễn đàn chính quyền địa phương Khối Thịnh vượng chung (CLGF), Hội đồng các thành phố và vùng châu Âu (CEMR-PLATFORMA), UCLG, và UCLG châu Phi đã ký thỏa thuận đối tác chiến lược đầu tiên với Cộng đồng châu Âu, theo đó công nhận vai trò của chính quyền địa phương trong việc hoạch định chính sách và góp phần giải quyết các thách thức toàn cầu [Tavares, 2017]. Hiện nay, các mạng lưới cấp địa phương vẫn được xem như diễn đàn quan trọng để các chủ thể dưới quốc gia chia sẻ, học hỏi lẫn nhau và vận động sự hỗ trợ cần thiết cả về vật chất lẫn tinh thần nhằm tăng cường năng lực và xúc tiến dự án [Wu, 2020]. Tuy nhiên, số lượng đôi khi không đi liền với chất lượng, nhiều cơ chế vẫn bị chỉ trích là chồng chéo về mục tiêu, cách thức hoạt động hoặc chỉ tồn tại trên danh nghĩa mà không có kết quả thực chất như đã cam kết [Tavares, 2017].

Trong bối cảnh đại dịch COVID-19, khi tâm lý chống toàn cầu hóa và ủng hộ chủ nghĩa dân tộc có xu hướng gia tăng, các quốc gia đóng cửa biên giới và hạn chế giao lưu, hợp tác để kiểm soát sự lây lan của virus SAR-COV-2, hiệu quả của các cơ chế cấp quốc gia như Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) ngày càng bị hoài nghi thì các cơ chế đa phương cấp địa phương lại càng có điều kiện để phát triển. Tiêu biểu trong số đó là những nỗ lực của chính quyền thành phố Seoul (Hàn Quốc) trong việc kết nối với các địa phương toàn cầu thông qua “Hội nghị trực tuyến về COVID-19 của 45 thành phố trên thế giới”, và “Hội nghị Thượng đỉnh Toàn cầu

năm 2020 của các thành phố nhằm đối phó với COVID-19 (CAC)” - một hoạt động bên lề của Hội nghị thượng đỉnh các thị trường thế giới. Đặc biệt, tại Hội nghị Thượng đỉnh các thị trường thế giới, Tuyên bố Seoul đã được thông qua với nội dung chính là việc thành lập Liên minh các thành phố đối phó với đại dịch (CAAP) nhằm giúp các thành phố chia sẻ thông tin và kinh nghiệm cũng như phối hợp về vận chuyển hàng hóa, con người và trang thiết bị để ứng phó với các bệnh truyền nhiễm [Shon, 2021].

### **3.2.2. Một số cơ chế hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương tiêu biểu**

a) Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết (UCLG)

Tổ chức thế giới của các thành phố và chính quyền địa phương đoàn kết là mạng lưới toàn cầu lớn nhất và lâu đời nhất của các chủ thể cấp địa phương. Tiền thân của UCLG là Liên minh quốc tế của các chính quyền địa phương (IULA) được thành lập vào năm 1913, đến năm 2004 IULA hợp nhất với Tổ chức các thành phố đoàn kết (UTO) để trở thành UCLG. Mục tiêu của tổ chức này là tăng cường vai trò của các chính quyền địa phương và vùng trong quá trình đưa ra các quyết định quốc tế; huy động sự ủng hộ của người dân địa phương đối với các vấn đề phát triển; củng cố năng lực và tính hiệu quả của chính quyền địa phương cũng như các hiệp hội đại diện ở cấp quốc gia; và thúc đẩy đổi mới sáng tạo vì lợi ích của nền quản trị địa phương.

Tính đến nay, thành viên của UCLG đã lên đến 240.000 thị trấn, thành phố và vùng cùng với hơn 175 hiệp hội chính quyền cấp vùng và địa phương (là hiệp hội các chính quyền địa phương ở từng quốc gia). Theo số liệu của UCLG, tổ chức này đại diện cho 70% dân số thế giới và có thành viên thuộc 140 trong tổng số 193 quốc gia thành viên Liên hợp quốc. UCLG còn thiết lập được đến 07 chi nhánh phụ trách từng khu vực, gồm châu Phi, châu Á - Thái Bình Dương, châu Âu, lục địa Á - Âu, châu Mỹ La tinh, Trung Đông và Tây Á, và Bắc Mỹ.

b) Các chính quyền địa phương vì sự phát triển bền vững (ICLEI)

Các chính quyền địa phương vì sự phát triển bền vững là một mạng lưới toàn cầu gồm hơn 2.500 chính quyền địa phương cùng cam kết hướng đến phát triển đô

thị bền vững. ICLEI hoạt động tại hơn 125 quốc gia và tập trung vào việc khuyến khích các chính sách bền vững ở địa phương để giảm phát thải, thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn dựa vào thiên nhiên, cân bằng và có sức chống chịu. Ngay từ khi được thành lập sau Đại hội thế giới của các chính quyền địa phương vì một tương lai bền vững vào năm 1990 tại trụ sở Liên hợp quốc ở New York, số lượng thành viên ban đầu của ICLEI đã bao gồm 200 chính quyền địa phương thuộc 43 quốc gia. Hiện nay trụ sở chính của ICLEI đặt tại Bonn (Đức), ngoài ra tổ chức này có các văn phòng khu vực ở Nam Phi, Nhật Bản, Hàn Quốc, Canada, Hoa Kỳ, Úc, Ấn Độ, Philippines v.v.

Các hoạt động của ICLEI xoay quanh 10 lĩnh vực/chủ đề sau: thành phố bền vững; thành phố chống chịu; đa dạng sinh học; thành phố các-bon thấp; thành phố có năng suất và sử dụng hiệu quả tài nguyên; thành phố thông minh; đấu thầu mua sắm và kinh tế địa phương bền vững; các cộng đồng hạnh phúc, khỏe mạnh và bao quát; thành phố vận động sinh thái (ecomobile); và vùng bền vững. Về bản chất, ICLEI là mạng lưới của các mạng lưới vì tổ chức này bao gồm một mạng lưới các mối quan hệ hợp tác giữa các chính quyền địa phương; các mạng lưới theo chủ đề nhằm vào các vấn đề bền vững chính như chất lượng và số lượng nguồn nước, năng lượng tái tạo hay giảm thiểu nguy cơ thảm họa đô thị; và một mạng lưới các cá nhân (Wu, 2020). Trong số đó có những cơ chế khá quen thuộc như Mạng lưới các thành phố châu Á có khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu (ACCCRN), Mạng lưới các thành phố sinh thái (EcoCities), hoặc Hội đồng Thị trường Thế giới về Biến đổi khí hậu (WMCCC).

#### c) Liên minh các thành phố vì sức khỏe (AFHC)

Liên minh các thành phố vì sức khỏe là một mạng lưới quốc tế gồm thành viên là các chính quyền địa phương, chính phủ quốc gia, tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân, cơ sở đào tạo và tổ chức quốc tế. Được thành lập vào năm 2003, AFHC được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) bảo trợ với trọng tâm hoạt động là việc triển khai chương trình “Thành phố khỏe mạnh” (Healthy Cities) - một sáng kiến của WHO. Theo định nghĩa của Leonard Duhl và Trevor Hancock [1988], “một thành phố khỏe mạnh là một thành phố liên tục tạo ra và cải thiện môi trường vật chất

cũng như xã hội, đồng thời mở rộng các nguồn lực cộng đồng để tạo điều kiện cho người dân hỗ trợ lẫn nhau trong việc triển khai tất cả các chức năng của cuộc sống và phát triển tối đa tiềm năng của họ” [AFHC trích dẫn].

Trên cơ sở nội hàm đó, các thành viên của mạng lưới được hỗ trợ để ứng phó với các vấn đề y tế phát sinh trong quá trình đô thị hóa và tích hợp các mối quan tâm về sức khỏe trong mọi lĩnh vực của chính sách công thông qua việc trao đổi con người, chia sẻ thông tin và kinh nghiệm, phát triển nghiên cứu cũng như tiến hành các chương trình tăng cường năng lực. Tính đến nay, AFHC có thành viên đến từ 11 quốc gia gồm Úc, Campuchia, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Mông Cổ, Philippines và Việt Nam. Thành phố chủ tịch hiện nay của AFHC là Ichikawa (Nhật Bản).

d) Mạng lưới khu vực các chính quyền địa phương về quản lý định cư con người (CityNet)

Mạng lưới khu vực các chính quyền địa phương về quản lý định cư con người là hiệp hội lớn nhất về phát triển đô thị bền vững tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Cơ chế này hình thành vào năm 1987 dưới sự bảo trợ của Ủy ban Kinh tế - xã hội châu Á - Thái Bình Dương của Liên hợp quốc (UNESCAP), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Chương trình Nhân cư Liên hợp quốc (UN-Habitat). Tính đến nay, mạng lưới này đã có 175 thành viên là chính quyền địa phương, tổ chức phi chính phủ, công ty tư nhân và trung tâm nghiên cứu. Hướng đến cam kết xây dựng các thành phố bền vững và có khả năng chống chịu, CityNet thúc đẩy các hoạt động xây dựng năng lực, hợp tác các thành phố và các dự án cụ thể để giúp thành viên Mạng lưới tăng cường khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu và thảm họa cũng như thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

CityNet hoạt động dựa vào cách tiếp cận theo cụm chủ đề (cluster). Căn cứ nhu cầu thực tế của từng địa phương, thành viên CityNet có thể chọn tham gia vào một trong số các cụm chủ đề để làm cơ sở triển khai các chương trình, dự án. Hiện nay Mạng lưới có bốn cụm chủ đề bao gồm biến đổi khí hậu, thảm họa, cơ sở hạ tầng, và mục tiêu phát triển bền vững (SDGs). Chủ tịch CityNet nhiệm kỳ 2018 - 2021 là thành phố Seoul (Hàn Quốc).

### ***3.2.3. Sự tham gia của các địa phương Việt Nam vào các cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương***

Mặc dù đối ngoại đa phương ngày càng được quan tâm, đặc biệt sau khi Ban Bí thư ban hành Chỉ thị số 25 ngày 08/8/2018 về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030, sự tham gia của các địa phương Việt Nam vào các cơ chế hợp tác đa phương cấp địa phương còn khá hạn chế. Nhìn chung, các số liệu ghi nhận được chủ yếu là từ các thành phố lớn hoặc các địa phương có tốc độ phát triển nhanh và chiến lược đối ngoại năng động. Ví dụ, Hà Nội là thành viên chính thức của nhiều tổ chức liên đô thị quốc tế lớn như Mạng lưới các Thành phố thông minh ASEAN (ASCN), Hiệp hội Thị trường các thành phố Pháp ngữ (AIMF), Hiệp hội các thành phố lớn thế giới (Metropolis), Nhóm các thành phố dẫn đầu về chống biến đổi khí hậu (C40), Tổ chức Thành phố thông minh bền vững thế giới (WeGO), CityNet và mới đây nhất là Mạng lưới các Thành phố sáng tạo UNESCO. Thông qua mạng lưới quan hệ rộng mở, thành phố có cơ hội trao đổi, chia sẻ tri thức và kinh nghiệm, gặp gỡ, kết nối với các đối tác quốc tế nhằm thu hút thêm nguồn lực đầu tư phát triển, đồng thời góp phần khẳng định và nâng cao hình ảnh, uy tín, vị thế của Hà Nội trên trường quốc tế. Lãnh đạo thành phố Hà Nội nhận định rằng việc tham gia vào các diễn đàn, cơ chế liên đô thị quốc tế trở thành yêu cầu và nhu cầu tất yếu đối với các thành phố lớn như Hà Nội.

Thành phố Hồ Chí Minh hiện đang tham gia một số tổ chức, diễn đàn quốc tế như Hiệp hội các Thành phố Ánh sáng (LUCI), Hiệp hội quốc tế các Thị trường Pháp ngữ (AIMF), Tổ chức Xúc tiến du lịch (TPO) và CityNet. Còn tỉnh Bình Dương hiện đang là thành viên chính thức của ba tổ chức quốc tế gồm Diễn đàn Cộng đồng Thông minh Thế giới (ICF), Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á Horasis và Hiệp hội Trung tâm Thương mại Thế giới (WTCA). Trong các tổ chức này, Bình Dương tranh thủ tiếp cận, trao đổi, chia sẻ và học hỏi kinh nghiệm về quy hoạch, quản lý và phát triển đô thị cũng như áp dụng các thành tựu khoa học - công nghệ tiên tiến trong triển khai Đề án Thành phố thông minh. Năm 2018 và 2019, Bình Dương đăng cai Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á Horasis. Bên cạnh đó, trong ba năm 2019, 2020 và 2021 liên tiếp, Bình Dương được ICF vinh danh là một trong 21 thành phố, khu vực có chiến lược phát triển thành phố thông minh tiêu biểu của thế

giới (SMART 21). Đặc biệt vào tháng 7/2021, Bình Dương đã được ICF vinh danh vào TOP7, trở thành một trong 07 cộng đồng có chiến lược phát triển thông minh tiêu biểu trên thế giới năm 2021.

Một đặc điểm nổi bật của hợp tác quốc tế đa phương cấp địa phương ở Việt Nam là các địa phương thường tham gia vào các cơ chế của khu vực châu Á hoặc các cơ chế ở quy mô nhỏ, chủ yếu trên cơ sở chia sẻ một nét tương đồng nào đó về địa lý. Chẳng hạn như sự hợp tác giữa bốn tỉnh biên giới Việt Nam gồm Lạng Sơn, Cao Bằng, Hà Giang và Quảng Ninh với Khu tự trị dân tộc Choang Quảng Tây (Trung Quốc) thông qua cơ chế Chương trình Gặp gỡ đầu xuân các Bí thư Tỉnh ủy (đến nay đã tổ chức được sáu kỳ) và cơ chế Hội nghị Ủy ban công tác liên hợp (12 kỳ). Quan hệ giữa các địa phương trong cơ chế này đã đạt được nhiều kết quả nổi bật trên các lĩnh vực trọng điểm như: mở, nâng cấp cửa khẩu; tăng cường trao đổi, thúc đẩy tiện lợi hóa thông quan qua các cửa khẩu; hợp tác giữa các ngành công an, hải quan, biên phòng, ngoại vụ, các huyện thị biên giới hai bên, hợp tác chặt chẽ trong công tác quản lý biên giới và xử lý kịp thời các sự vụ phát sinh trên biên giới; phòng chống các loại tội phạm qua biên giới v.v. Các hình thức hợp tác, trao đổi thông tin cũng rất đa dạng, gồm thư công tác, điện đàm, hội đàm trực tuyến và trực tiếp trên thực địa, biên giới, khu vực cửa khẩu. Các địa phương miền Trung lại tích cực tham gia một số mạng lưới như Hiệp hội 9 tỉnh, 3 nước Thái Lan - Lào - Việt Nam có sử dụng đường 8 và đường 12 (AOPTC), hay Hành lang Kinh tế Đông - Tây (EWEC) gồm 13 địa phương thuộc bốn quốc gia Myanmar, Thái Lan, Lào và Việt Nam; tuy nhiên các kết quả đạt được chưa thật sự nổi bật.

### **3.3. Ngoại giao khí hậu ở cấp độ địa phương**

Sự tham gia của các chủ thể dưới quốc gia và phi quốc gia trong quan hệ quốc tế thể hiện khá rõ nét trong lĩnh vực môi trường, đặc biệt là các nỗ lực nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu. Để hiểu rõ động cơ khiến các địa phương triển khai hoạt động quốc tế trên lĩnh vực này, cần áp dụng cách tiếp cận quản trị đa tầng (multi-governance). Cách tiếp cận trên được Gary Marks định nghĩa vào đầu những năm 1990 là “một hệ thống thương lượng liên tục giữa các chính quyền ở các tầng nấc lãnh thổ và có sự đan xen với nhau” [Hogenauer, 2012, trang 198 trích dẫn].

Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế trong hai thập kỷ gần đây đã dẫn đến sự thay đổi về quan điểm điều hành, từ chỗ tập trung vào chủ thể quốc gia - gắn liền với “chính phủ” hoặc “chính quyền” (government) sang một khái niệm mới bao hàm các chức năng và quá trình xã hội do các chủ thể khác nhau tiến hành - và thường được gọi là “quản trị” (governance). Một trong những vấn đề cần được phân tích từ góc độ quản trị đa tầng chính là phát triển bền vững nói chung và biến đổi khí hậu nói riêng vì đây là những vấn đề toàn cầu đòi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể thuộc các tầng nấc lãnh thổ khác nhau. Nhóm tác giả Hans Bruyninckx, Sander Happaerts và Karoline Van den Brande [2012] đã xác định năm cấp độ quản trị bao gồm toàn cầu, khu vực, quốc gia, dưới quốc gia và địa phương. Một số nhà nghiên cứu khác còn bổ sung cấp độ “siêu quốc gia” (supranational). Như vậy, “địa phương” được công nhận là một cấp độ quản trị cần thiết tham gia vào các nỗ lực ngoại giao nhằm giải quyết các thách thức toàn cầu, trong đó có biến đổi khí hậu.

### ***3.3.1. Vai trò và các yếu tố tác động đến ngoại giao khí hậu của chính quyền địa phương***

Các công trình nghiên cứu về ngoại giao khí hậu ở cấp độ địa phương bắt đầu phổ biến vào những năm 2000 với trọng tâm là tìm hiểu vai trò của các chính quyền địa phương trong việc thực thi các chính sách môi trường. Kuznetsov [2015] chia các công trình này thành ba loại gồm: khảo sát trường hợp điển hình về các dự án môi trường xuyên biên giới trong một khu vực; sự phát triển của các mạng lưới môi trường toàn cầu với thành viên là các địa phương; và việc chính quyền địa phương giải quyết các vấn đề liên quan đến chương trình nghị sự môi trường toàn cầu, ví dụ như biến đổi khí hậu.

Tầm quan trọng của chủ thể dưới quốc gia trong ngoại giao khí hậu ngày càng trở nên nổi bật. Thứ nhất, đây là thực thể đóng vai trò chủ yếu trong việc triển khai các chính sách có tác động trực tiếp đến hệ sinh thái hoặc nguồn tài nguyên. Thứ hai, địa phương chịu trách nhiệm thực thi các chính sách môi trường cấp quốc gia và quốc tế, đặc biệt trong trường hợp Liên minh châu Âu. Và thứ ba, các chính quyền địa phương là đơn vị hành chính gần với người dân nhất, nhờ đó có thể huy động sự tham gia của người dân vào quá trình phát triển bền vững [Happaerts et al., do Kamiński,

2018 trích dẫn]. Bên cạnh đó, các vùng và thành phố là nguồn phát thải khí nhà kính chủ yếu, đồng thời cũng dễ bị tổn thương nhất trước các tác động của biến đổi khí hậu. Theo UN-Habitat, các thành phố thải ra đến 60% tổng lượng khí nhà kính và tiêu thụ đến 78% năng lượng trên toàn thế giới [United Nations, 2022].

Ngoài ra, sự chủ động của các chủ thể địa phương trong lĩnh vực môi trường còn bắt nguồn từ tình trạng bị động và thiếu quan tâm của các chính phủ quốc gia. Chaloux và Paquin [2012, trang 218] nhận định: “Vai trò lãnh đạo yếu ớt của Canada và việc Hoa Kỳ từ chối phê chuẩn Nghị định thư Kyoto đã mở đường cho ngoại giao song song trên lĩnh vực môi trường ở khu vực Bắc Mỹ”. Một kết quả khảo sát cho thấy mặc dù Nhà Trắng không tham gia vào Nghị định thư Kyoto, nhiều tiểu bang Hoa Kỳ vẫn thông qua các đạo luật về cắt giảm khí nhà kính [Kuznetsov, 2015]. Các thỏa thuận cấp dưới quốc gia thường tỏ ra phù hợp hơn với việc đổi mới chính sách và giải quyết các vấn đề khó khăn như biến đổi khí hậu, bởi vì mức độ đóng góp hoặc cam kết thấp hơn nhiều so với cấp độ quốc gia, bên cạnh đó thường có mục tiêu cụ thể, vì vậy sẽ đỡ tốn kém khi thương lượng cũng như triển khai. Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ hiện điều hành một chương trình có tên EcoPartnerships, bao gồm tám thỏa thuận tập trung vào môi trường, trong đó có thỏa thuận giữa các thành phố Wichita và thành phố Vô Tích (Trung Quốc) hay giữa bang Utah và tỉnh Thanh Hải phía tây Trung Quốc. Các địa phương của Úc cũng không đứng ngoài cuộc. Nhiều tiểu bang và vùng lãnh thổ của quốc gia này như Victoria, Queensland, Lãnh thổ Thủ đô Úc (ACT), và Nam Úc hiện là thành viên của Liên minh Under2, một cộng đồng các chính quyền địa phương và tiểu bang trên toàn cầu cùng thực hiện các hành động ứng phó với biến đổi khí hậu [Vie, 2020].

Một số thành phố còn tham gia vào ngoại giao khí hậu để củng cố vị thế như là một “thành phố toàn cầu”. Một thành phố toàn cầu thường được công nhận dựa trên trình độ phát triển kinh tế, quy mô dân số hoặc mối liên kết chặt chẽ với cộng đồng quốc tế. Do đó, quá trình hoạch định chính sách của các thành phố này không chỉ giới hạn ở cách tiếp cận khu vực hoặc địa phương mà còn hướng đến quy mô toàn cầu. São Paulo (Brazil) là một ví dụ điển hình. Chỉ riêng trong giai đoạn từ 2005 đến 2012, thành phố đã tham gia vào hàng loạt mạng lưới chính quyền địa phương về chủ đề môi trường như C40 và ICLEI [Mauad và Betsill, 2019].



Cuối cùng, sự quan ngại về hiệu quả của các cơ chế hợp tác liên quốc gia trong lĩnh vực môi trường đã khiến cho mối quan tâm chuyển dần sang các hình thức hợp tác đa phương khác. Quan hệ giữa các quốc gia chủ yếu chịu sự chi phối của lợi ích chính trị và kinh tế, vì thế các cơ chế đa phương cấp quốc gia thường không đạt được tầm nhìn tổng thể và dài hạn cần thiết để giải quyết các vấn đề như biến đổi khí hậu [Cunha và Rei, 2011]. Mặc dù Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) đã tồn tại được 30 năm và lần lượt được bổ sung bởi Nghị định thư Kyoto vào năm 1997 và Hiệp định Paris vào năm 2015, thành công của Công ước này cho đến nay vẫn là một câu hỏi lớn. Một trong những quốc gia có tỉ lệ phát thải khí các-bon cao nhất thế giới, chính là Hoa Kỳ, vẫn đứng ngoài cuộc. Kết quả ban đầu còn rất hạn chế, trong khi đó lượng khí nhà kính phát thải hằng năm tiếp tục tăng, cao hơn đến 60% so với mức của năm 1994, còn nhiệt độ toàn cầu vào năm 2018 đã cao hơn 1,1°C so với mức ở thời kỳ tiền công nghiệp [Bhushan, 2019]. Trong bối cảnh đó, các hình thức hợp tác đa phương khác đã nổi lên để thay thế các diễn đàn hiện tại, đặc biệt là các mạng lưới cấp địa phương, ví dụ như Nhóm các thành phố dẫn đầu về ứng phó với biến đổi khí hậu (C40), Các chính quyền địa phương vì sự phát triển bền vững (ICLEI) hay Hội đồng Thị trường Thế giới về Biến đổi khí hậu (WMCCC).

### ***3.3.2. Các hình thức và hoạt động ngoại giao khí hậu ở cấp độ địa phương***

Theo Gianna G. H. Herrera và Maxim Shrestha [2015], các vùng và thành phố tiến hành ngoại giao khí hậu thông qua bốn hình thức: mạng lưới, quan hệ song phương với các địa phương đối tác, quan hệ trong nước, và cơ chế đa phương toàn cầu. Trong số đó, hình thức thứ ba dùng để chỉ quá trình chính quyền địa phương tương tác với chính phủ trung ương hoặc với các địa phương khác tại cùng một quốc gia chủ quản trên lĩnh vực biến đổi khí hậu và phát triển bền vững; còn hình thức cuối cùng chỉ phù hợp với Singapore, là quốc gia “thành bang” có đại diện và địa vị chính thức tại các tổ chức khí hậu toàn cầu như UNFCCC. Như vậy, có thể nói hai hình thức hợp tác quốc tế về biến đổi khí hậu ở cấp độ địa phương chủ yếu là song phương và đa phương.

Các thực thể dưới quốc gia có nhiều điểm chung vì đều phải đối mặt với những thách thức giống nhau trong quá trình tăng trưởng và đô thị hóa, trong đó có các vấn đề môi trường. Vì thế, họ có nhu cầu hợp tác nhằm trao đổi ý tưởng và kinh nghiệm ứng phó. Bên cạnh đó, việc hợp tác giúp cho các địa phương dễ dàng vận động các nguồn hỗ trợ của các tổ chức quốc tế hơn, đặc biệt là các tổ chức ở châu Âu và châu Mỹ. Hầu hết các mối quan hệ cấp địa phương được thiết lập giữa hai đối tác có trình độ phát triển kinh tế và năng lực tương đối khác nhau, do đó một bên thường đóng vai trò là đối tác “nguồn” - resource city và bên còn lại là địa phương “tiếp nhận hoặc trải nghiệm” - recipient/experimental city [Amul và Shrestha, 2015]. Một ví dụ điển hình là thông qua Chương trình Hợp tác Đô thị Quốc tế (IUC), các vùng và thành phố ở châu Âu đã xây dựng hơn 80 quan hệ hợp tác về phát triển bền vững với các đối tác trên khắp thế giới như giữa Rome (Ý) và Liễu Châu (Trung Quốc), Vila Nova de Famalicão (Bồ Đào Nha) và Fort Collins (Hoa Kỳ) v.v. Thành phố Yokohama (Nhật Bản) cũng rất tích cực chia sẻ kinh nghiệm của mình cho các thành phố khác thông qua cơ chế Quan hệ Đối tác Yokohama về Tài nguyên và Công nghệ (Y-PORT) [Ward, 2021].

Biến đổi khí hậu là lĩnh vực mà các địa phương Hoa Kỳ quan tâm trên diễn đàn quốc tế. Bang California đã đi đầu vào năm 2017 bằng cách ký kết các thỏa thuận hợp tác giảm phát thải với Chính phủ và các tỉnh của Trung Quốc. Nhật Bản và Hoa Kỳ cũng triển khai nhiều chương trình hợp tác về năng lượng, chẳng hạn như Chương trình Đối tác Năng lượng sạch Hawaii - Okinawa [Connell và Sieloff, 2021], Viện Quốc tế về Nghiên cứu Năng lượng Trung hòa Các-bon tại Đại học Quốc gia Kyushu và Đại học Illinois, hay dự án trình diễn xe điện tại California. Các chính quyền địa phương Nhật Bản thường tiên phong trong lĩnh vực này, một số thành phố như Kitakyushu và Yokkaichi đã rút ra kinh nghiệm giảm thiểu ô nhiễm địa phương để chuyển giao công nghệ môi trường trên toàn khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Họ có thể là đối tác cho các tiểu bang và thành phố của Hoa Kỳ muốn chia sẻ kiến thức chuyên môn tương tự. Triển vọng hợp tác địa phương giữa Hoa Kỳ và Nhật Bản trong lĩnh vực này là rất lớn, vì hai bên đều đang gặp phải những thách thức về lâm nghiệp như quản lý rừng, giải quyết tình trạng xói

mòn và sạt lở đất hay ứng dụng công nghệ mới trong ngành công nghiệp gỗ. Vào năm 2021, Bộ Thương mại bang Washington và Tổng Lãnh sự quán Nhật Bản tại Seattle đã tổ chức một hội thảo để trao đổi về khả năng sử dụng lâm sản và các sản phẩm gỗ, quản lý rừng bền vững nhằm giảm thiểu phát thải khí các-bon, cũng như tạo thị trường mới cho ngành công nghiệp gỗ [Sieloff và Connell, 2021].

Bên cạnh công cụ ngoại giao song phương, địa phương còn chủ động gia nhập các mạng lưới xuyên quốc gia từ những năm 1970, mỗi mạng lưới đó có một chủ đề trọng tâm và sứ mạng nhất định được xây dựng trên cơ sở lợi ích và mối quan tâm chung của các địa phương thành viên. Trên chính trường khí hậu quốc tế, một số cơ chế nổi bật có thể kể tên là Nhóm các thành phố dẫn đầu về ứng phó với biến đổi khí hậu (C40), Eurocities, Các chính quyền địa phương vì sự phát triển bền vững (ICLEI), Hội đồng Thị trường Thế giới về Biến đổi khí hậu (WMCCC), Công ước Thị trường Toàn cầu (CoM), Mạng lưới các chính quyền địa phương về Phát triển bền vững (nrg4SD), hay Mạng lưới các thành phố châu Á có khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu (ACCCRN). Các tổ chức như ICLEI, CoM, nrg4SD, C40 v.v. có quy mô toàn cầu trong khi đó Eurocities và ACCCRN tập trung vào từng khu vực là châu Âu và châu Á. Sự ra đời của các mạng lưới cấp địa phương nói trên là minh chứng cho sự liên kết về hành động của các vùng và thành phố trên toàn thế giới nhằm tăng cường sự hiện diện của yếu tố địa phương trong chương trình nghị sự của các diễn đàn quốc tế như UNFCCC hoặc Hội nghị Liên hợp quốc về Phát triển bền vững (UCSD). Ngoài ra, các hoạt động cấp địa phương cũng rất hữu ích trong việc chuẩn bị tiền đề cho nhiều hội nghị và cuộc họp vùng của Liên hợp quốc [Wu, 2020].

Tuy nhiên, cả hai hình thức hợp tác song phương và đa phương của các địa phương trong lĩnh vực môi trường đều tồn tại những hạn chế nhất định. Nhìn chung, các mục tiêu đầy tham vọng của địa phương trong khi nguồn lực có hạn đã khiến cho chủ thể này gặp khó khăn khi triển khai các sáng kiến và mô hình ứng phó với biến đổi khí hậu. Các vùng và thành phố cũng thiếu tính chính danh và địa vị pháp lý cần thiết để thay thế quốc gia trong các cuộc thương thảo và chương trình hợp tác có liên quan. Quan hệ đối tác song phương cấp địa phương thường có quy mô nhỏ,

tính khả thi thấp và trong một số trường hợp còn có thể đi ngược lại với chính sách quốc gia [Moore, 2013]. Còn đối với mạng lưới đa phương, mặc dù đây là những diễn đàn có tính linh hoạt cao, tạo điều kiện để địa phương trao đổi thông tin và kinh nghiệm, nhưng hiệu quả thực tế vẫn còn chưa được chứng minh. Theo Bulkeley [Cunha và Rei, 2011, trích dẫn], các cơ chế này dường như mới chỉ đóng vai trò chính trị thuần túy, và bất chấp hoài bão lớn lao vào ngày đầu thành lập, chúng cũng dễ dàng vấp phải những trở ngại tương tự như các cơ chế cấp quốc gia, đó là tình trạng lấn át của các thành viên phát triển hơn, sự khác biệt về lợi ích giữa các bên liên quan, sự thiếu hụt về nguồn nhân lực và tài lực, sự hạn chế về trình độ chuyên môn cũng như thẩm quyền không rõ ràng. Những vướng mắc này đã khiến các mạng lưới đó, mặc dù có nhiều tiềm năng phát triển nhưng vẫn rất khó có thể trở thành một phương án thay thế hiệu quả cho các cơ chế liên quốc gia hiện hữu.

### **Tiểu kết chương 3**

Quan hệ quốc tế của các địa phương trên thế giới đã có lịch sử hình thành và phát triển từ rất lâu, với thỏa thuận quốc tế đầu tiên vào năm 1907 giữa bang São Paulo (Brazil) và Nhật Bản. Hai phương thức phổ biến nhất để các địa phương thể chế hóa các mối quan hệ quốc tế là thông qua việc xúc tiến quan hệ song phương với các quốc gia/địa phương nước ngoài khác hoặc tham gia vào các tổ chức/mạng lưới đa phương. Đến nay, hợp tác song phương cấp địa phương đã trở thành hiện tượng toàn cầu, phát triển ở hầu khắp các quốc gia và khu vực, với nhiều biện pháp và cách thức phong phú. Một số quốc gia có số lượng địa phương tham gia trên chính trường quốc tế đông và hiệu quả như Hoa Kỳ, các nước châu Âu, Nhật Bản, Trung Quốc, Úc v.v.

Về hợp tác đa phương, mạng lưới cấp địa phương đầu tiên cũng được thành lập vào đầu thế kỷ XX. Từ chỗ chỉ tập hợp các cặp quan hệ thành phố kết nghĩa, các cơ chế đa phương đã mở rộng quy mô và bao gồm nhiều chủ thể khác ngoài chính quyền địa phương. Cho đến nay, số lượng khoảng 300 mạng lưới/tổ chức tồn tại đã chứng tỏ vai trò ngày càng quan trọng của hình thức hợp tác này trong quan hệ quốc tế. Ngoài ra, khi các thực thể dưới quốc gia đóng vai trò ngày càng quan trọng trên

chính trường quốc tế, bên cạnh việc tăng cường quan hệ song phương với các địa phương đối tác hoặc tham gia vào các tổ chức và mạng lưới đa phương quốc tế, chính quyền các địa phương còn trực tiếp xúc tiến hợp tác phát triển quốc tế nhằm thu hút các nguồn hỗ trợ từ bên ngoài.

Trong bối cảnh đó, các địa phương Việt Nam tích cực thiết lập quan hệ hữu nghị và hợp tác với nhiều địa phương nước ngoài; đồng thời tham gia vào các mạng lưới đa phương cấp dưới quốc gia. Tuy nhiên, số lượng địa phương đạt được kết quả nổi bật trong hoạt động này còn hạn chế và chỉ tập trung vào một số cái tên như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Thừa Thiên Huế và một số tỉnh biên giới.

Trước tình trạng biến đổi khí hậu diễn biến phức tạp, khó lường với tác động ngày càng trầm trọng trên phạm vi toàn cầu, ngoại giao khí hậu trở thành một điểm mới và đáng chú ý trong quan hệ quốc tế vì hoạt động này phù hợp với phương thức quản trị đa tầng để giải quyết những vấn đề toàn cầu vượt ra khỏi biên giới quốc gia. Các quốc gia đứng trước yêu cầu phải hành động khẩn trương, mạnh mẽ và tăng cường hợp tác quốc tế, phối hợp hành động nhằm giảm thiểu ảnh hưởng tiêu cực của biến đổi khí hậu. Ở cấp độ địa phương, chính quyền dưới quốc gia cũng bắt đầu quan tâm triển khai ngoại giao khí hậu, tuy vậy hiệu quả của hoạt động này vẫn cần thêm thời gian để kiểm chứng.

## **Chương 4. HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

### **4.1. Các yếu tố trong nước và nội tại tác động đến hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng**

#### **4.1.1. Các yếu tố trong nước**

Ở Việt Nam, việc xây dựng nền ngoại giao toàn diện và đồng bộ được xem là phương châm ưu tiên từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đại hội đã xác định bối cảnh hội nhập quốc tế trên tất cả các lĩnh vực đòi hỏi việc triển khai đối ngoại phải toàn diện. Tính toàn diện này thể hiện qua sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, tính toàn diện trong mục tiêu của chính sách đối ngoại, và sự đa dạng của các mối quan hệ đối ngoại. Còn tính đồng bộ đòi hỏi phải có một kế hoạch tổng thể, sự chỉ đạo thống nhất, và sự phối hợp nhịp nhàng giữa các kênh, các cấp để tránh chồng chéo, lãng phí nguồn lực và nguy cơ triệt tiêu lẫn nhau. Đường lối đối ngoại Đại hội XI đặt ra yêu cầu mọi lực lượng phải tham gia chủ động và tích cực vào hoạt động đối ngoại, đồng thời cần có sự thống nhất chỉ đạo hoạt động đối ngoại của Đảng, Nhà nước, các bộ ngành và địa phương [Phạm Bình Minh, 2011].

Đến Đại hội lần thứ XIII, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định rõ vị trí, vai trò tiên phong của đối ngoại trong "tạo lập và giữ vững môi trường hòa bình, ổn định, huy động các nguồn lực bên ngoài để phát triển, nâng cao vị thế và uy tín của đất nước". Văn kiện Đại hội cũng chỉ rõ mục tiêu "xây dựng nền ngoại giao toàn diện, hiện đại với ba trụ cột là đối ngoại đảng, ngoại giao nhà nước và đối ngoại nhân dân". Phương hướng đối ngoại là "chủ động, tích cực triển khai đồng bộ, sáng tạo, hiệu quả các hoạt động đối ngoại, bao gồm đối ngoại Đảng, ngoại giao Nhà nước và đối ngoại nhân dân, đối ngoại của các cấp, các ngành, các địa phương" [Phạm Bình Minh, 2021]. Tính toàn diện của ngoại giao Việt Nam thể hiện rõ nét hơn ở việc đặt trọng tâm phục vụ trực tiếp các địa phương, doanh nghiệp và từng người dân. Một số định hướng trọng tâm trong hỗ trợ đối ngoại địa phương thời gian tới bao gồm: i) Đẩy mạnh và phát huy vai trò của ngoại giao kinh tế trong đối ngoại địa phương, nhằm giúp địa phương khôi phục sản xuất - kinh doanh, thúc đẩy

phục hồi. Cụ thể là việc chia sẻ thông tin, kinh nghiệm trong tái mở cửa nền kinh tế từ các nước bên ngoài, mở đường cho việc xuất nhập khẩu hàng hóa, thu hút các nguồn đầu tư phục vụ phát triển kinh tế, an sinh xã hội; ii) Đẩy mạnh các nội hàm phù hợp với xu hướng phát triển chung của thế giới, đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của các địa phương như phát triển kinh tế số, thương mại điện tử, nông nghiệp công nghệ cao, năng lượng sạch, văn hóa, du lịch v.v.; và iii) Chú trọng khai thác các lợi thế sẵn có của địa phương, đồng thời tiếp tục tìm kiếm, mở rộng thị trường mới, có nhiều tiềm năng cho sản phẩm của các địa phương; kêu gọi sự chung tay của cộng đồng quốc tế trong thực hiện các mục tiêu phát triển bao trùm và bền vững [Mạnh Hùng, 2021].

Năm 2013, Bộ Ngoại giao thành lập Cục Ngoại vụ theo Quyết định số 3088/QĐ-BNG ngày 28/10/2013 với chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Ngoại giao chỉ đạo, hướng dẫn, quản lý hoạt động đối ngoại của Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Kể từ khi thành lập đến nay, Cục Ngoại vụ đóng vai trò là cầu nối giữa các địa phương Việt Nam với các đơn vị trực thuộc Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện ngoại giao Việt Nam tại nước ngoài. Đến năm 2015, Bộ Chính trị (Khóa XI) ban hành Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại (Quyết định 272-QĐ/TW ngày 21/01/2015, thay thế Quyết định số 295-QĐ/TW ngày 23/3/2010) nhằm bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Đảng và sự quản lý tập trung của Nhà nước đối với các hoạt động đối ngoại, gắn kết chặt chẽ giữa đối ngoại Đảng, ngoại giao Nhà nước và đối ngoại nhân dân, giữa trung ương với địa phương.

Trong bài phát biểu chỉ đạo Hội nghị Đối ngoại toàn quốc vào tháng 12/2021, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nhấn mạnh yêu cầu “Nâng cao hơn nữa hiệu quả phối hợp giữa các Bộ, Ban, ngành và địa phương, nhất là giữa Ban Đối ngoại Trung ương, Bộ Ngoại giao, Bộ Công Thương với Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và các Ban, Bộ, ngành, địa phương có liên quan trong triển khai công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế của đất nước. Trong thời kỳ hội nhập toàn diện, xu hướng toàn cầu hóa và liên kết, hợp tác là tất yếu thì sự phối hợp chặt chẽ giữa đối ngoại Đảng, ngoại giao Nhà nước, đối ngoại nhân dân, và giữa các Ban, Bộ, ngành, các cơ

quan, đơn vị, các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động đối ngoại ở Trung ương cũng như ở địa phương, nhất là các địa phương biên giới có ý nghĩa rất quan trọng để thực hiện thành công nhiệm vụ chung cũng như nhiệm vụ của mỗi ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị” [Văn phòng Trung ương Đảng, 2021].

Như vậy, có thể thấy rằng cơ chế, chính sách về đối ngoại của Việt Nam ngày càng được hoàn thiện, tạo nền tảng và điều kiện thuận lợi cho công tác hợp tác quốc tế của các cấp, các ngành từ trung ương đến địa phương. Đối ngoại địa phương là một bộ phận không thể tách rời của nền ngoại giao Việt Nam, chịu sự lãnh đạo trực tiếp, tuyệt đối, toàn diện của Đảng và sự quản lý thống nhất của Nhà nước một cách thông suốt. Ngoài ra, quan hệ quốc tế của các địa phương Việt Nam có nhiều cơ hội để phát triển trong bối cảnh ngoại giao Việt Nam thời kỳ đổi mới đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Tính đến năm 2021, Việt Nam đã thiết lập quan hệ ngoại giao với 189 trong 193 quốc gia thành viên Liên hợp quốc, trong đó có 30 đối tác chiến lược, đối tác toàn diện gồm tất cả 05 nước ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, 07 nước công nghiệp phát triển hàng đầu (G7) và 17 trong 20 nền kinh tế lớn nhất thế giới (G20) [Bùi Thanh Sơn, 2021]. Việt Nam cũng gia nhập và ký kết hơn 80 điều ước quốc tế đa phương; đồng thời là thành viên của hơn 70 tổ chức, diễn đàn đa phương khu vực và toàn cầu [Phạm Bình Minh, 2021]. Thành tựu đối ngoại đã góp phần nâng cao vị thế quốc tế của Việt Nam, tạo dựng niềm tin đối với cộng đồng quốc tế, đúng như Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã khẳng định: “Đất nước ta chưa bao giờ có được cơ đồ, tiềm lực, vị thế và uy tín quốc tế như ngày nay” [Ban Chấp hành Trung ương, 2021].

Tuy nhiên, tại Việt Nam, ngoài các chủ trương của Đảng và Nhà nước về ngoại giao nói chung, trong đó bao hàm đối ngoại địa phương, các cơ chế và chương trình hỗ trợ cụ thể và chuyên sâu cho hợp tác quốc tế cấp địa phương hầu như chưa có. Qua các thông tin tìm kiếm được, Hiệp hội các đô thị Việt Nam (ACVN) là tổ chức duy nhất để liên kết các chính quyền đô thị ở Việt Nam. Với tư cách là tổ chức phi chính phủ và tổ chức xã hội - nghề nghiệp, từ khi thành lập vào năm 1992 với năm đô thị đầu tiên là Việt Trì, Nam Định, Vinh, Huế và Đà Nẵng, đến nay ACVN đã có 117 đô thị thành viên. Hiệp hội có vai trò thúc đẩy hợp tác



quốc tế của các đô thị thành viên, tuy nhiên tập trung vào các lĩnh vực quản lý và phát triển đô thị [theo ACVN]. Nhìn chung, từng địa phương Việt Nam vẫn chủ động tiến hành quan hệ quốc tế một cách độc lập với sự chỉ đạo, hướng dẫn của Bộ Ngoại giao thông qua Cục Ngoại vụ.

Trên khía cạnh chính sách, từ năm 1994, Bộ Ngoại giao đã quy định không sử dụng từ “thành phố kết nghĩa” để gọi quan hệ giữa một địa phương Việt Nam và một địa phương nước ngoài. Từ đó đến nay, mặc dù tình hình thế giới đã thay đổi rất nhiều và quan hệ đối ngoại của Việt Nam không ngừng được mở rộng, Bộ Ngoại giao vẫn chưa có văn bản quy định lại cụ thể hình thức, tên gọi và hướng dẫn các vấn đề liên quan đến quan hệ hợp tác cấp địa phương. Các quy định, hướng dẫn hiện có chỉ tập trung vào việc ký kết thỏa thuận quốc tế nói chung của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Tóm lại, đối ngoại địa phương, trong đó có hợp tác quốc tế cấp địa phương, là một bộ phận quan trọng của nền ngoại giao Việt Nam toàn diện và đồng bộ. Tuy nhiên, mặc dù chủ trương và chính sách của Việt Nam rất thuận lợi nhưng có thể nói rằng cơ chế hỗ trợ cho hoạt động này chưa thật sự rõ ràng, còn thiếu một cơ quan chuyên trách độc lập cũng như các văn bản quy định, hướng dẫn cụ thể.

#### ***4.1.2. Các yếu tố nội tại của thành phố Đà Nẵng***

Ngoài các yếu tố quốc tế và Việt Nam như đã trình bày, quá trình hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng còn chịu sự tác động của các yếu tố nội tại, cụ thể là chủ trương, chính sách của thành phố trên lĩnh vực đối ngoại, mục đích thành phố tham gia vào quan hệ quốc tế, bộ máy tổ chức sẵn sàng phục vụ hoạt động đối ngoại cũng như phân nào từ đội ngũ lãnh đạo thành phố. Cả ba nhóm yếu tố quốc tế, trong nước và nội tại đều quan trọng, nhưng có thể nói với bối cảnh Việt Nam và Đà Nẵng, yếu tố nội tại của thành phố Đà Nẵng đóng vai trò quyết định.

Thành phố Đà Nẵng ở vào trung độ của đất nước với diện tích 1.285,4 km<sup>2</sup> và dân số năm 2020 là 1.169.480 người [Sở Lao động Thương binh và Xã hội thành phố Đà Nẵng, 2021]. Đà Nẵng có vị trí địa lý chiến lược và trọng yếu cả về kinh tế - xã hội và quốc phòng - an ninh; là đầu mối giao thông quan trọng về đường bộ,

đường sắt, đường biển và đường không; là điểm cuối và cửa ngõ ra Biển Đông của tuyến Hành lang Kinh tế Đông - Tây (EWEC). Thành phố cũng được thiên nhiên ưu đãi khi có sông, có biển và núi bao quanh. Biển Đà Nẵng được tạp chí Forbes của Hoa Kỳ bình chọn là một trong sáu bãi biển quyến rũ nhất hành tinh. Ngoài ra, Đà Nẵng còn là trung tâm của ba di sản văn hóa thế giới: cố đô Huế, phố cổ Hội An và thánh địa Mỹ Sơn.

Vị trí chiến lược của Đà Nẵng thể hiện trên cả ba phương diện: địa - kinh tế, địa - chính trị và địa - quân sự. Đặc biệt, tư duy chính trị của giới cầm quyền cả châu Á và châu Âu luôn coi vị trí địa lý là một trong những yếu tố quyết định chính sách đối ngoại của một quốc gia. Do đó, trong nhiều thế kỷ trước đây, Đà Nẵng cùng với Hội An đã trở thành tâm điểm chú ý của nhiều thế lực kinh tế, chính trị phương Tây [Nguyễn Văn Kim, 2021]. Việc Pháp và Mỹ đều chọn Đà Nẵng là nơi đầu tiên tấn công hoặc đổ bộ không phải là sự trùng hợp ngẫu nhiên của lịch sử. Hiện nay, Đà Nẵng là thành phố duy nhất trong số năm thành phố trực thuộc Trung ương nằm ở vị trí trung độ của đất nước [Nguyễn Quốc Uy, 2022]. Cũng nhờ vị trí chiến lược này, trong thời đại hội nhập quốc tế, thành phố thường được các đối tác nước ngoài chú ý đến và chủ động đề nghị thiết lập quan hệ hợp tác.

Trong giai đoạn đầu sau khi Đà Nẵng trở thành thành phố trực thuộc Trung ương, hoạt động đối ngoại chưa có sự phân biệt rõ ràng với hoạt động kinh tế đối ngoại. Điều này được thể hiện qua Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành lâm thời tại Đại hội đại biểu lần thứ XVII Đảng bộ thành phố Đà Nẵng vào năm 1997, cụ thể như sau:

Mở rộng hoạt động đối ngoại và kinh tế đối ngoại: Làm tốt công tác đối ngoại, đẩy mạnh hoạt động xúc tiến đầu tư và thương mại, tăng cường hợp tác với các nhà đầu tư trong và ngoài nước, các tổ chức chính phủ và phi chính phủ. Vận dụng những quy định của Chính phủ, đề ra chính sách ưu tiên thu hút vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào thành phố, chú trọng động viên các nguồn đầu tư vào các dự án sản xuất hàng xuất khẩu, chế biến hải sản, đóng tàu, luyện cán thép, khu du lịch đạt tiêu chuẩn quốc tế. Gắn phát triển du lịch với bảo vệ cảnh quan đô thị, giữ

gìn bản sắc dân tộc. Cải tiến quản lý nhà nước về công tác đối ngoại chính phủ, đối ngoại nhân dân, tăng cường quản lý các dự án, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, làm tốt việc cấp giấy phép đầu tư nước ngoài theo phân cấp của Chính phủ.

Đến Đại hội lần thứ XVIII Đảng bộ thành phố, quan hệ quốc tế cấp địa phương của Đà Nẵng lần đầu tiên được nhắc đến trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ thành phố khóa XVII tại Đại hội, cụ thể là “Coi trọng việc xúc tiến các hoạt động đối ngoại, cả ngoại giao chính thức và đối ngoại nhân dân; đẩy mạnh công tác tuyên truyền về thành phố; tăng cường quan hệ hợp tác nhiều mặt với các địa phương trong khu vực miền Trung và Tây Nguyên, trong nước và quốc tế, trước hết nhằm mở rộng quan hệ kinh tế, hợp tác đầu tư phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, chuyển dịch cơ cấu kinh tế thành phố, mở rộng thị trường xuất khẩu hàng hóa, lựa chọn các yếu tố thuận lợi để từng bước tham gia đầu tư ra nước ngoài”. Từ đó đến nay, việc thúc đẩy hợp tác quốc tế giữa Đà Nẵng và các địa phương, tổ chức nước ngoài bắt đầu được quan tâm đẩy mạnh. Thậm chí năm 2019, Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng đã ban hành một kế hoạch về triển khai định hướng công tác đối ngoại địa phương giai đoạn 2019 - 2021 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng (Kế hoạch số 4547/KH-UBND ngày 04/7/2019), trong đó có nhiệm vụ về khai thác hiệu quả hợp tác với các địa phương nước ngoài.

Cũng trong năm 2019, thành phố ban hành Chương trình số 32-CTr/TU ngày 19/11/2019 của Thành ủy và Kế hoạch số 8816/KH-UBND ngày 27/12/2019 của Ủy ban nhân dân thành phố về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030, làm cơ sở để triển khai công tác đối ngoại đa phương của Đà Nẵng. Ngoài ra, chủ trương, chính sách đối với từng trụ cột, từng mặt trận ngoại giao được quan tâm đầy đủ. Thành phố đã ban hành lần lượt Đề án tổng thể công tác Ngoại giao kinh tế giai đoạn 2016 - 2020 và 2021 - 2025; Kế hoạch triển khai Chiến lược Ngoại giao Văn hóa đến năm 2020 và Kế hoạch triển khai công tác Ngoại giao Văn hóa đến năm 2025; và đặc biệt là Chương trình hành động đến năm 2022 phát huy thành công Tuần lễ cấp cao Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) sau khi Đà Nẵng đăng cai thành công Tuần lễ cấp cao APEC năm 2017.

Về bộ máy tổ chức, kể từ khi thành phố Đà Nẵng được hoàn toàn giải phóng vào ngày 29 tháng 3 năm 1975, cơ quan đối ngoại của thành phố lần lượt là Phòng Ngoại vụ trực thuộc Ủy ban Quân quản thành phố Đà Nẵng (4/1975), Ban Ngoại vụ tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng (01/1984), Ban Đối ngoại tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng (6/1987), Sở Kinh tế Đối ngoại (8/1990), Phòng Ngoại vụ trực thuộc Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng (9/1996), Phòng Ngoại vụ trực thuộc Văn phòng Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (đầu năm 1997) và Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng (từ tháng 11/1997). Như vậy, trong bối cảnh thành phố Đà Nẵng vừa tách ra khỏi tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng để trở thành một thành phố trực thuộc trung ương, bộ phận phụ trách công tác đối ngoại đã được nâng lên thành một cơ quan chuyên môn cấp Sở trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố.

Năm 2017, Thành ủy Đà Nẵng ban hành Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại trên địa bàn thành phố Đà Nẵng (Quyết định số 7365-QĐ/TU ngày 16/6/2017 của Thành ủy Đà Nẵng, gọi tắt là Quy chế 7365), trong đó quy định thẩm quyền, nguyên tắc, trình tự và thủ tục ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế cũng như việc xúc tiến, mở rộng, triển khai quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng với các địa phương, tổ chức nước ngoài, ví dụ như tổ chức đoàn vào, đoàn ra; các hoạt động giao lưu, hợp tác về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội; công tác ngoại giao kinh tế v.v. Hiện nay, Thành ủy, Ban Thường vụ Thành ủy, Thường trực Thành ủy duy trì việc họp và cho ý kiến những vấn đề quan trọng liên quan đến công tác đối ngoại theo Quy chế 7365. Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng phân công một phó chủ tịch phụ trách công tác đối ngoại. Phần lớn các sở, ban, ngành, quận, huyện của thành phố có công chức, viên chức đầu mối phụ trách hoạt động hợp tác quốc tế. Như vậy, thành phố đã xây dựng được bộ máy hoạt động đối ngoại tương đối hoàn chỉnh.

Về chính sách của Trung ương, đúng vào thời điểm thành phố Đà Nẵng được Chính phủ công nhận là đô thị loại I cấp quốc gia vào năm 2003, Bộ Chính trị (khóa IX) đã ban hành Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 16 tháng 10 năm 2003 về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đây là văn bản có ý nghĩa rất quan trọng, tạo động lực và cung cấp những điều kiện cần thiết để thành phố phát triển trong giai đoạn mới. Nghị quyết đề ra

định hướng đến năm 2020, phấn đấu “xây dựng thành phố Đà Nẵng trở thành một trong những đô thị lớn của cả nước, là trung tâm kinh tế - xã hội lớn của miền Trung với vai trò là trung tâm công nghiệp, thương mại, du lịch và dịch vụ; là thành phố cảng biển, đầu mối giao thông quan trọng về trung chuyển vận tải trong nước và quốc tế; trung tâm bưu chính - viễn thông và tài chính - ngân hàng; một trong những trung tâm văn hóa - thể thao, giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ của miền Trung; là địa bàn giữ vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của khu vực miền Trung và cả nước; phấn đấu để trở thành một trong những địa phương đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và cơ bản trở thành thành phố công nghiệp trước năm 2020”.

Trên cơ sở những kết quả đã đạt được và những khó khăn, hạn chế qua 15 năm thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW của Bộ Chính trị (khóa IX), đến năm 2019, Bộ Chính trị (khóa XII) tiếp tục ban hành Nghị quyết số 43-NQ/TW ngày 24 tháng 01 năm 2019 về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Theo đó, thành phố Đà Nẵng được định hướng đến năm 2030 sẽ trở thành một trong những trung tâm kinh tế - xã hội lớn của cả nước và Đông Nam Á với vai trò là trung tâm về khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo, du lịch, thương mại, tài chính, logistics, công nghiệp công nghệ cao, công nghệ thông tin, công nghiệp hỗ trợ; là một trong những trung tâm văn hóa - thể thao, giáo dục - đào tạo, y tế chất lượng cao, khoa học - công nghệ phát triển của đất nước; trung tâm tổ chức các sự kiện tầm khu vực và quốc tế; thành phố cảng biển, đô thị biển quốc tế với vị trí là hạt nhân của chuỗi đô thị và cực tăng trưởng của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung - Tây Nguyên; trở thành đô thị sinh thái, hiện đại và thông minh, thành phố đáng sống, có tổ chức Đảng và hệ thống chính trị vững mạnh, chính quyền tiên phong trong đổi mới và phát triển, người dân có mức sống thuộc nhóm địa phương dẫn đầu cả nước với chất lượng cuộc sống tốt, thân thiện, hạnh phúc và sáng tạo; quốc phòng, an ninh và chủ quyền biển, đảo được bảo đảm vững chắc”; và đến năm 2045 phấn đấu “trở thành đô thị lớn, sinh thái và thông minh, là trung tâm khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo và thành phố biển đáng sống đạt đẳng cấp khu vực châu Á.

Ngoài hai nghị quyết mang tính chiến lược nói trên, một số quy định cũng đã được ban hành, mở đường cho các cơ chế, chính sách đặc thù đối với thành phố Đà Nẵng trên các lĩnh vực quy hoạch, đầu tư, tài chính, ngân sách và phân cấp quản lý như: Nghị định số 144/NĐ-CP ngày 01 tháng 11 năm 2016 của Chính phủ quy định một số cơ chế đặc thù về đầu tư, tài chính, ngân sách và phân cấp quản lý đối với thành phố Đà Nẵng; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng; Nghị định số 34/2021/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 119/2020/QH14, ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng; Quyết định số 359/QĐ-TTg ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 v.v.

Những chủ trương và chính sách đặc thù nói trên được ban hành với mục tiêu tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền thành phố Đà Nẵng trong việc theo đuổi các mục tiêu phát triển; đồng thời giúp chính quyền thành phố có được sự linh hoạt trong việc huy động vốn và phân bổ nguồn lực để xây dựng và phát triển thành phố. Một vị trí pháp lý rõ ràng cũng như không gian chính sách cởi mở và chủ động như vậy là rất cần thiết để Đà Nẵng triển khai công tác hội nhập và hợp tác quốc tế.

Cuối cùng, trong trường hợp Đà Nẵng, nhân tố lãnh đạo không phải mang tính quyết định nhưng cũng có ảnh hưởng ít nhiều đến đường lối đối ngoại của thành phố trong những giai đoạn nhất định. Ví dụ, một số lãnh đạo thành phố có xu hướng ưu tiên hợp tác với các nước Đông Á, thì trong thời kỳ đó quan hệ quốc tế với Nhật Bản và Hàn Quốc sẽ được quan tâm hơn là các đối tác khác. Hoặc một số lãnh đạo tỏ ra hoài nghi về hiệu quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương, do vậy có năm Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng được yêu cầu chuẩn bị nội dung giải trình trước Hội đồng nhân dân thành phố về hiệu quả của các mối quan hệ song phương với các địa phương nước ngoài (năm 2018).

## **4.2. Mục đích để thành phố Đà Nẵng tham gia vào quan hệ quốc tế**

Đầu năm 1997, thành phố Đà Nẵng, huyện Hòa Vang và huyện đảo Hoàng Sa được tách ra khỏi tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng để lập thành một đơn vị hành chính mới - thành phố Đà Nẵng trực thuộc Trung ương. Trong bối cảnh đó, lại đứng trước thời cơ và vận hội của thời kỳ đổi mới, khi nền ngoại giao Việt Nam mang nhiệm vụ quan trọng là “đa phương hóa, đa dạng hóa” quan hệ quốc tế theo thông điệp “Việt Nam muốn là bạn với tất cả các nước trên thế giới”, thành phố Đà Nẵng bắt đầu chú trọng đến công tác đối ngoại nhằm quảng bá hình ảnh và nâng cao vị thế của một thành phố trẻ.

Trong giai đoạn đầu phát triển của ngành đối ngoại thành phố, quan hệ quốc tế của Đà Nẵng tập trung vào công tác chính trị đối ngoại, bao gồm việc đón tiếp các đoàn khách quốc tế cũng như thiết lập quan hệ với một số địa phương nước ngoài trên tinh thần hữu nghị và hợp tác. Mục đích chính trị chủ yếu thể hiện ở việc duy trì các mối quan hệ mang tính chất lịch sử (các mối quan hệ được xúc tiến từ khi Đà Nẵng còn trực thuộc tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng) hoặc thuần túy hữu nghị (các mối quan hệ được thiết lập nhân dịp các đoàn lãnh đạo cấp cao Việt Nam đi công tác nước ngoài hoặc các mối quan hệ với các địa phương thuộc các nước bạn bè truyền thống của Việt Nam). Tuy nhiên, hiệu quả kinh tế vẫn được xem như động lực chính để thành phố xúc tiến hợp tác quốc tế mặc dù ngoại giao kinh tế lúc bấy giờ thiên về việc tiếp nhận các dự án viện trợ phát triển chính thức (ODA) và viện trợ phi chính phủ nước ngoài (NGO) do chính phủ các nước và các tổ chức quốc tế hỗ trợ Đà Nẵng xây dựng hạ tầng cơ bản và xóa đói giảm nghèo.

Các hoạt động đối ngoại lớn bắt đầu được tổ chức như Hội nghị Liên minh Nghị viện các nước Đông Nam Á - AIPO (2002), Cuộc họp Nội các Việt Nam - Thái Lan (2004). Tuy nhiên, bước sang những năm 2000, các tổ chức phi chính phủ bắt đầu chuyển hướng sang hỗ trợ các địa bàn còn khó khăn hơn. Trong bối cảnh đó, năm 2004, hoạt động đối ngoại thành phố có một bước phát triển đầy sáng tạo khi văn phòng đại diện đầu tiên của Đà Nẵng ở nước ngoài được thành lập tại Tokyo (Nhật Bản) nhằm chủ động thu hút nguồn lực bên ngoài. Đây là bước ngoặt mở ra nhiều chương trình hợp tác với Nhật Bản và thu hút mạnh mẽ đầu tư từ Nhật Bản vào Đà Nẵng.

Mục đích kinh tế ngày càng rõ nét hơn khi thành phố chuyển từ giai đoạn thụ động tiếp nhận sang chủ động xúc tiến. Các hoạt động hỗ trợ cho doanh nghiệp, các sự kiện kết nối, cung cấp thông tin về thị trường và đối tác, xúc tiến đầu tư nước ngoài, tranh thủ tối đa nguồn lực bên ngoài phục vụ quá trình phát triển thành phố được quan tâm hơn trước. Thành phố cũng tích cực tiếp cận chính phủ các nước, cơ quan đại diện ngoại giao các nước tại Việt Nam, các tổ chức quốc tế, các thành phố có quan hệ hợp tác, các tổ chức phi chính phủ, các quỹ đầu tư, định chế tài chính v.v. nhằm xúc tiến các chương trình, dự án cụ thể. Đến năm 2006, Đà Nẵng được Chính phủ chọn là một trong các địa điểm diễn ra các cuộc họp trong khuôn khổ Năm APEC Việt Nam. Sự kiện mang tầm quốc tế to lớn này đã giúp quảng bá một cách hữu hiệu và rộng rãi hình ảnh thành phố. Tiếp nối thành công của các hội nghị APEC 2006, nhiều sự kiện quan trọng khác đã diễn ra như Tuần lễ Hành lang Kinh tế Đông - Tây 2007, Hội nghị Doanh nhân APEC 2009, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao và nhiều hội nghị khác của Năm ASEAN 2010.

Cho đến nay, ngoại giao kinh tế vẫn được xác định là nhiệm vụ trọng tâm, là công cụ hữu hiệu mở đường, tranh thủ tối đa các nguồn lực bên ngoài góp phần xây dựng Đà Nẵng ngày càng văn minh, hiện đại. Ngoài ra, công tác đón tiếp các đoàn khách quốc tế cũng như thiết lập quan hệ với các địa phương nước ngoài, các tổ chức quốc tế được quan tâm thúc đẩy nhằm tích cực xây dựng và quảng bá hình ảnh thành phố Đà Nẵng. Nhờ vậy, nhiều địa phương nước ngoài chủ động tìm đến, đề nghị được thiết lập quan hệ với thành phố; nhiều tổ chức, diễn đàn quốc tế đã mời thành phố tham gia để chia sẻ, học hỏi kinh nghiệm, hỗ trợ tìm kiếm nguồn lực trên nhiều lĩnh vực như quy hoạch và quản lý đô thị, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, v.v.

Cuối cùng, thông qua công tác ngoại giao văn hóa và thông tin, tuyên truyền đối ngoại, thành phố hướng đến mục tiêu phát huy sức mạnh mềm, tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, tình đoàn kết, hữu nghị, cùng hợp tác và phát triển, qua đó thành phố càng có điều kiện định hình, củng cố bản sắc địa phương và giới thiệu bản sắc đó đến bạn bè quốc tế. Những sự kiện ngoại giao văn hóa mà tiêu biểu là Lễ hội Pháo hoa Quốc tế Đà Nẵng (DIFF) có thể được xem như biểu tượng sinh động của



chiến lược ngoại giao văn hóa. Tại mỗi kỳ DIFF, người dân thành phố và du khách có dịp hiểu biết thêm về đất nước, con người và nền văn hóa của các quốc gia có đội thi tham dự thông qua các video trình chiếu và tiết mục nghệ thuật thể hiện nét văn hóa đặc sắc của quốc gia đó, thông qua việc tiếp xúc với các thành viên trong đội dự thi, thông qua chính các màn trình diễn pháo hoa và âm nhạc mà đội dự thi sử dụng để làm nền cho màn trình diễn của mình. Bên cạnh đó, thành phố cũng quảng bá được lịch sử, truyền thống và các nét văn hóa của mình, của đất nước qua chủ đề của Lễ hội, qua màn trình diễn của đội chủ nhà, các tiết mục nghệ thuật đậm đà bản sắc dân tộc, các hoạt động phụ trợ, cũng như qua sự hiếu khách của người dân Đà Nẵng. Trước mỗi kỳ DIFF, trong quá trình chuẩn bị, các đội thi sẽ phải nghiên cứu kỹ về chủ đề vốn được lựa chọn trên cơ sở những truyền thuyết, địa danh của thành phố như Huyền thoại Tiên Sa, Tình yêu sông Hàn, Tỏa sáng Ngũ Hành Sơn v.v.. Một số đội thi như Pháp, Ý, Nhật Bản v.v. còn sử dụng cả truyền thuyết và âm nhạc của Việt Nam trong màn trình diễn của mình, như vậy là họ đã ít nhiều hiểu biết về đất nước và con người Việt Nam. Sự kiện còn góp phần tăng cường tình hữu nghị giữa Việt Nam nói chung và thành phố Đà Nẵng nói riêng với các quốc gia có đội thi tham dự hoặc có trường cơ quan đại diện ngoại giao tham gia vào Ban Giám khảo, đó chính là mục đích văn hóa mà thành phố hướng tới.

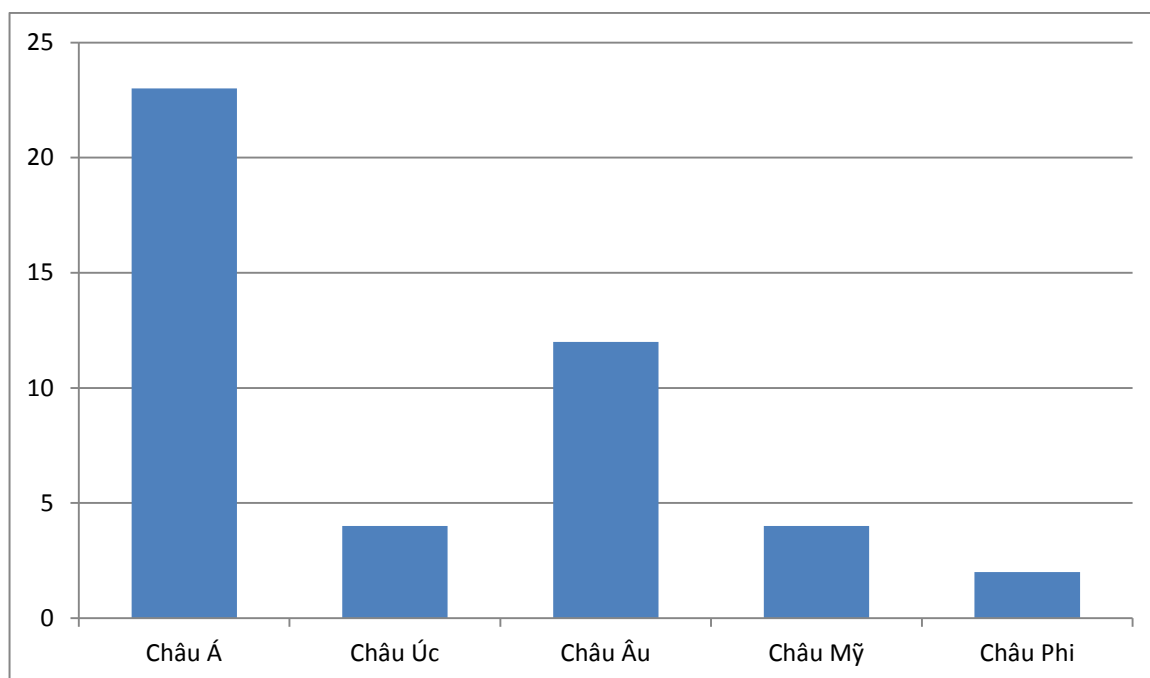
### **4.3. Hợp tác song phương giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài**

#### **4.3.1. Xúc tiến và ký kết thỏa thuận quốc tế**

Tương tự như quan hệ hợp tác cấp quốc gia, quan hệ hợp tác cấp độ địa phương chỉ trở nên chính thức với việc các quan chức cấp cao nhất của cả hai bên cùng ký kết một văn bản thỏa thuận. Do đó, việc ký kết thỏa thuận quốc tế là hoạt động tiên quyết đánh dấu sự khởi đầu của một quan hệ được chính thức thiết lập cũng như sự gia hạn hoặc mở rộng mối quan hệ đó. Theo Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng, lũy kế đến tháng 12/2020, thành phố Đà Nẵng đã thiết lập quan hệ hữu nghị và hợp tác với 45 địa phương của 20 quốc gia và vùng lãnh thổ trên cả năm châu lục với 94 thỏa thuận được ký kết. Các thỏa thuận quốc tế chủ yếu tập trung vào hai hình thức là Bản Ghi nhớ (hoặc tên gọi khác là Biên bản Ghi nhớ) và Bản Thỏa thuận, ngoài ra những năm gần đây còn có thêm hình thức ý định thư hợp tác - loại

hình văn bản được ký để thể hiện thiện chí của hai bên trước khi tiến tới thiết lập quan hệ chính thức. Các bản ghi nhớ, thỏa thuận do đại diện chính quyền hai bên ký kết nhân các chuyến viếng thăm lẫn nhau hoặc thông qua hình thức trực tuyến.

**Bảng 4.1: Tỷ lệ phân chia theo châu lục trên tổng số 45 địa phương có quan hệ hữu nghị và hợp tác chính thức với thành phố Đà Nẵng**



Qua các báo cáo về tình hình công tác đối ngoại nói chung và công tác thỏa thuận quốc tế nói riêng do Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng phát hành, có thể thấy công tác ký kết thỏa thuận quốc tế tại thành phố Đà Nẵng được thực hiện nghiêm túc, đúng quy trình, thủ tục theo quy định của pháp luật và đúng thẩm quyền của địa phương. Các thỏa thuận quốc tế cấp thành phố trước khi ký kết đều được Sở Ngoại vụ thành phố xin ý kiến của Bộ Ngoại giao và được Bộ hỗ trợ tích cực. Chủ thể soạn thảo các thỏa thuận có thể là Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng hoặc cơ quan đầu mối của địa phương nước ngoài, được thống nhất qua quá trình thảo luận giữa hai bên.

Ngoài ra, từ năm 2007 đến năm 2019, các cơ quan, đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng đã ký kết 87 văn bản hợp tác quốc tế gồm thỏa thuận hợp tác, bản ghi nhớ, ý định thư, thư tiêu chuẩn thỏa thuận, hợp đồng, v.v. Trong đó, đa số là văn bản có quy định hiệu lực. Theo xu thế hội nhập quốc tế, để tăng cường hoạt động của các đơn vị và đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội của

thành phố, giúp nâng tầm vị thế của thành phố trong khu vực và thế giới, nhu cầu ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế giữa các cơ quan, đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố với các đối tác nước ngoài ngày càng tăng. Theo số liệu thống kê do Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng tổng hợp từ các đơn vị [2019], các văn bản hợp tác quốc tế đã ký kết ở cấp này trong giai đoạn 2013 - 2018 tăng 235% so với giai đoạn 2007 - 2012.

Đối tác nước ngoài của các đơn vị trực thuộc sở, ban, ngành chủ yếu là các cơ quan thuộc chính quyền địa phương, doanh nghiệp, trường đại học, tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, quỹ hợp tác từ các nước Lào, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Anh, Đức, Pháp, Úc, Hoa Kỳ, Canada, Philippines, Phần Lan, Singapore, v.v. Nội dung các văn bản tập trung vào hợp tác trong lĩnh vực nghiên cứu, xúc tiến triển khai các dự án quản lý năng lượng, cải thiện chất lượng nước, công nghệ môi trường; quy hoạch thành phố, xây dựng giao thông công cộng; xúc tiến thương mại; công nghệ thông tin, xây dựng hệ thống thông tin chính quyền điện tử, thành phố thông minh; phát triển quan hệ hữu nghị; thúc đẩy giao lưu học sinh, sinh viên, giao lưu văn hóa; hợp tác về nghiệp vụ công chứng; và các dự án hỗ trợ người khuyết tật, giúp đỡ trẻ em khó khăn. Kinh phí thực hiện các hoạt động nêu trong các văn bản hợp tác được hỗ trợ từ các đối tác nước ngoài và từ nguồn kinh phí hành chính của từng cơ quan, đơn vị tại thành phố.

Các thỏa thuận đã ký là nền tảng để Đà Nẵng xúc tiến các chương trình hợp tác đầu tư, thương mại, du lịch nhằm thu hút nguồn lực phát triển thành phố. Với số lượng mối quan hệ đã thiết lập, có thể xem Đà Nẵng là một trong những địa phương đi đầu cả nước trong công tác hợp tác quốc tế. Thông qua các chương trình hợp tác, năng lực chuyên môn của các cơ quan, đơn vị trực thuộc thành phố được tăng cường; mối quan hệ giữa các cơ quan, đơn vị nói riêng và thành phố Đà Nẵng nói chung với các cơ quan, tổ chức đối tác được mở rộng và ngày càng gắn kết. Hình ảnh thành phố Đà Nẵng được quảng bá sâu rộng đến bạn bè quốc tế; các dự án viện trợ phi chính phủ được triển khai, góp phần giải quyết các vấn đề an sinh xã hội của thành phố. Tuy nhiên việc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của thành phố Đà Nẵng vẫn còn tồn tại một số hạn chế.

Thứ nhất, việc triển khai các thỏa thuận hợp tác đã ký kết chủ yếu tập trung với các địa phương châu Á; các chương trình hợp tác với các địa phương ở châu Âu và châu Mỹ còn hạn chế, một phần do khoảng cách địa lý. Một số địa phương đã ký ý định thư về thiết lập quan hệ hợp tác với Đà Nẵng như thành phố Houston (Hoa Kỳ), tỉnh Khon Kaen (Thái Lan), nhưng chưa ký kết thỏa thuận chính thức. Nguyên nhân chủ yếu do phía bạn có thay đổi nhân sự hoặc vẫn đang trong quá trình xem xét nội dung dự thảo thỏa thuận. Một số địa phương sau khi ký kết thỏa thuận không có sự liên hệ, trao đổi hoặc hoạt động hợp tác nào, ví dụ như thành phố Grodno (Belarus), tỉnh Giang Tô (Trung Quốc), thành phố Newcastle (Úc), tỉnh Reunion (Pháp).

Đối với các cơ quan, đơn vị trực thuộc, trước hết, do từ năm 2020 trở về trước chưa có quy định cụ thể từ Trung ương về ký kết các văn bản hợp tác quốc tế cấp đơn vị trực thuộc (Luật Thỏa thuận quốc tế mới chỉ được ban hành vào ngày 13/11/2020 và chính thức có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2021), quy trình và thủ tục xin ý kiến còn nhiều lúng túng và không thống nhất giữa các đơn vị. Việc triển khai các văn bản hợp tác quốc tế nhìn chung vẫn chưa đạt được nhiều kết quả tích cực và phụ thuộc phần lớn vào kinh phí triển khai; chủ yếu mới chỉ dừng lại ở việc nghiên cứu, trao đổi, cung cấp thông tin chứ chưa có hoạt động cụ thể. Đa số các hoạt động có kinh phí hỗ trợ từ phía đối tác nước ngoài đạt được kết quả tốt; tuy nhiên, việc phát huy hiệu quả sau khi các hoạt động này kết thúc còn hạn chế.

#### ***4.3.2. Tăng cường quan hệ hữu nghị và trao đổi đoàn***

Hàng năm, trung bình Đà Nẵng đón tiếp hơn 100 đoàn khách quốc tế đến thăm và làm việc với lãnh đạo thành phố, trong đó có nhiều đoàn nguyên thủ quốc gia, hoàng gia, các đoàn cấp bộ trưởng, chủ tịch nghị viện, đại sứ, tổng lãnh sự các nước; đồng thời tổ chức hàng chục đoàn lãnh đạo và cán bộ thành phố đi công tác nước ngoài. Theo số liệu thống kê từ các báo cáo đã phát hành của Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng, từ năm 1997 đến hết tháng 02/2019, lãnh đạo thành phố đã đón tiếp tổng cộng 1.152 đoàn với 11.552 lượt người.

Mặc dù hiện nay Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng chưa triển khai thống kê số liệu riêng về số lượng đoàn vào của từng địa phương có quan hệ hợp tác với thành phố Đà Nẵng, nhưng khi phân tích quan hệ song phương giữa Đà Nẵng với

một số địa phương cụ thể, có thể thấy đây là hoạt động chủ yếu giữa hai bên, nhất là đối với các địa phương thuộc các nước có quan hệ truyền thống đặc biệt với Việt Nam (Lào, Trung Quốc), các nước láng giềng (Campuchia, Thái Lan), hay các địa phương có chương trình hợp tác cụ thể, yêu cầu thực hiện trao đổi đoàn thường xuyên như một hợp phần của dự án hợp tác (thành phố Borås - Thụy Điển, các địa phương Nhật Bản).

Trong khuôn khổ quan hệ giữa Đà Nẵng với các địa phương nước ngoài, các cơ quan, đơn vị của thành phố Đà Nẵng và của địa phương đối tác cũng duy trì hoạt động trao đổi đoàn. Chẳng hạn như Công an thành phố Đà Nẵng và Sở Cảnh sát thành phố Daegu (Hàn Quốc) duy trì hoạt động trao đổi đoàn hằng năm; Sở Kế hoạch và Đầu tư thành phố Đà Nẵng và Cục Hợp tác quốc tế thành phố Yokohama (Nhật Bản) định kỳ tổ chức đoàn sang triển khai các diễn đàn kết nối doanh nghiệp, xúc tiến đầu tư lẫn lượt tại hai thành phố; đoàn đại biểu về giáo dục của bang Nam Úc (Úc) sang làm việc và ký kết Bản ghi nhớ về hợp tác trong lĩnh vực giáo dục trung học phổ thông, giáo dục đại học và dạy nghề với Đà Nẵng v.v.

Có thể nói, hoạt động trao đổi đoàn là một trong những hình thức hợp tác quốc tế cấp địa phương sôi nổi nhất tại thành phố Đà Nẵng. Công tác đoàn vào - đoàn ra đạt kết quả tốt đẹp đã tạo điều kiện để lãnh đạo và cán bộ thành phố trao đổi kinh nghiệm, tiếp cận thực tiễn tốt của các quốc gia trên thế giới và áp dụng vào quá trình phát triển của thành phố, đồng thời góp phần tăng cường mối quan hệ vốn có giữa Đà Nẵng với các địa phương, tổ chức nước ngoài, mở ra nhiều cơ hội, chương trình hợp tác.

#### ***4.3.3. Các chương trình và lĩnh vực hợp tác cụ thể giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài***

Quan hệ hợp tác song phương giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài chủ yếu được xúc tiến và phát triển thông qua các hoạt động trao đổi đoàn, thương mại, đầu tư, giao lưu văn hóa, thể thao, giáo dục - đào tạo, du lịch v.v. Ngoài ra, tùy theo đặc thù của từng địa phương đối tác mà thành phố trao đổi và thống nhất những chương trình hợp tác cụ thể. Ví dụ như hợp tác đào tạo với bang Queensland (Úc), xúc tiến các chương trình trao đổi cán bộ và sinh viên với thành phố Daegu (Hàn

Quốc), hỗ trợ các địa phương Nam Lào các dự án phát triển kinh tế - xã hội, giao lưu văn hóa và đối ngoại nhân dân với thành phố Kawasaki (Nhật Bản), hợp tác phát triển cảng biển với thành phố Oakland (Hoa Kỳ), tiếp nhận viện trợ của Vùng Nord Pas de Calais (Pháp) v.v. Việc lựa chọn lĩnh vực để khởi xướng các chương trình hợp tác thường dựa trên thế mạnh của hai địa phương và được cơ quan đầu mối của hai bên xem xét trong quá trình thương thảo văn bản thỏa thuận. Trong khuôn khổ hạn chế, Luận án không thể bao quát toàn bộ 45 địa phương mà Đà Nẵng đã chính thức thiết lập quan hệ hợp tác mà chỉ phân tích một số mối quan hệ điển hình, bao gồm thành phố Borås (Thụy Điển), thành phố Daegu (Hàn Quốc), thành phố Yokohama (Nhật Bản), các địa phương Lào, và bang Queensland (Úc). Đây đều là những cặp quan hệ được Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng đánh giá là khá hiệu quả và thiết thực, bao quát nhiều lĩnh vực hợp tác. Đặc biệt, mối quan hệ với thành phố Yokohama (Nhật Bản) và quan hệ với các địa phương Lào là điển hình cho hợp tác phát triển cấp độ địa phương của Đà Nẵng. Trong đó, đối với Yokohama, Đà Nẵng đóng vai trò bên nhận viện trợ còn đối với các địa phương Lào, thành phố thể hiện rõ nét vai trò chủ thể viện trợ. Luận án cố gắng lựa chọn nhiều địa phương đại diện cho nhiều châu lục khác nhau, tuy nhiên các mối quan hệ tại châu Mỹ và châu Phi mới chỉ dừng ở mức độ hữu nghị, hầu như không đạt được kết quả cụ thể, do đó các trường hợp phân tích tập trung vào châu Á, châu Âu và châu Úc.

a) Quan hệ hợp tác với thành phố Borås (Thụy Điển)

Năm 2012, Đà Nẵng và Borås ký kết Biên bản ghi nhớ thiết lập quan hệ hữu nghị và hợp tác. Sau đó, hai địa phương cùng nộp đơn xin tài trợ từ Trung tâm quốc tế về dân chủ địa phương Thụy Điển (ICLD) cho dự án hợp tác về môi trường trị giá tương đương 7,55 tỉ đồng, theo đó hai bên tập trung trao đổi chuyên môn về quản lý rác thải và môi trường đô thị.

Trải qua gần 10 năm, dự án hợp tác giữa hai địa phương đã đạt được nhiều kết quả nổi bật. Chỉ tính riêng giai đoạn 2013 - 2015, 03 đoàn công tác của Đà Nẵng (khoảng 25 cán bộ) được đài thọ toàn bộ chi phí để thăm thực tế mô hình quản lý rác thải tiên tiến và rất thành công của Borås; 05 đoàn công tác của Borås đã làm việc tại Đà Nẵng, tiếp xúc với các ngành, ủy ban nhân dân quận, huyện để chia sẻ

kinh nghiệm về quản lý chất thải và phân loại rác tại nguồn. Năm 2015, đoàn Thị trưởng thành phố Borås đã sang làm việc và tổng kết dự án hợp tác giữa hai thành phố giai đoạn 2013 - 2015. Các nội dung tư vấn, góp ý của thành phố Borås là một trong những cơ sở để thành phố Đà Nẵng ban hành Quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật xử lý chất thải rắn đến năm 2030, tầm nhìn đến 2050 vào năm 2017.

Ngoài ra, Đại học Borås và trường Đại học Bách khoa - Đại học Đà Nẵng đã ký kết Biên bản ghi nhớ về hợp tác giữa hai trường trong nghiên cứu xử lý rác thải để sản xuất biogas. Đặc biệt, vào năm 2019, dựa trên thành quả hợp tác, hai địa phương tiếp tục vận động thành công ICLD tài trợ một dự án khác với tên gọi "Giáo dục khoa học vì sự phát triển bền vững của Đà Nẵng" nhằm mục tiêu xây dựng một trung tâm khoa học và công nghệ dành cho thanh thiếu niên tương tự với mô hình Trung tâm Khoa học NAVET tại Thụy Điển. Tổng kinh phí tài trợ cho dự án này là 1,5 triệu SEK, tương đương 3,7 tỉ đồng.

Lãnh đạo thành phố Đà Nẵng coi dự án hợp tác với Borås là một mô hình hợp tác quốc tế cấp địa phương hiệu quả điển hình, là cơ hội để thành phố học hỏi nhiều kinh nghiệm quý giá từ một quốc gia có trình độ phát triển tiên tiến, từ đó mở rộng tư duy về quản lý và quy hoạch đô thị.

#### b) Quan hệ hợp tác với thành phố Daegu (Hàn Quốc)

Quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và Daegu là quan hệ thực sự hiệu quả với rất nhiều hoạt động cụ thể, thường xuyên. Bắt đầu vào năm 2003 trong lĩnh vực thương mại và đầu tư, đến năm 2004, hai địa phương chính thức thiết lập quan hệ hợp tác thông qua một bản thỏa thuận do Thị trưởng thành phố Daegu và Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng ký kết. Năm 2018, hai bên tiếp tục ký thỏa thuận tăng cường quan hệ hợp tác. Từ năm 2006 đến năm 2018, trong khuôn khổ Chương trình Đào tạo Công chức Nước ngoài (Chương trình K2H) do Hiệp hội các Thị trưởng Hàn Quốc và chính quyền các địa phương Hàn Quốc đồng tài trợ, thành phố Đà Nẵng đã cử tổng cộng 07 cán bộ sang học tiếng Hàn và làm việc tại thành phố Daegu, ngược lại Daegu cũng cử 03 cán bộ sang làm việc tại Đà Nẵng. Daegu tài trợ cho Đà Nẵng một số dự án như xây dựng Công viên Café Sách Đà Nẵng - Daegu (năm 2017, trị giá 30.000 đô la) và trường mầm non Măng Non (năm 2004 - 2005, trị giá 30.000 đô la).

Hàng năm, Hiệp hội Kỹ thuật lành nghề Daegu đều có những hoạt động tình nguyện tại Đà Nẵng như: hướng dẫn nấu các món ăn Hàn Quốc, dạy làm bánh, chăm sóc da, tạo kiểu tóc, hướng dẫn thay pin và sửa đồng hồ, trải nghiệm hanbok, dạy nghề. Năm 2014, Hiệp hội đã trao tặng các trang thiết bị giảng dạy cho trường Cao đẳng Nghề Đà Nẵng với giá trị tương đương 4.845 đô la, và ký kết Thỏa thuận hợp tác với trường Cao đẳng Nghề. Đặc biệt vào năm 2020, hai thành phố phối hợp vận động thành công Cơ quan Hợp tác quốc tế Hàn Quốc (KOICA) tài trợ 10,5 triệu đô la để xây dựng Trung tâm tích hợp kiểm soát khả năng phục hồi đô thị xanh và thông minh tại Đà Nẵng (Trung tâm ENSURE)

c) Quan hệ hợp tác với thành phố Yokohama (Nhật Bản)

Trong trường hợp thành phố Yokohama (Nhật Bản), mối quan hệ giữa hai thành phố ngay từ khi bắt đầu đã tập trung vào lĩnh vực hợp tác phát triển. Với các bản ghi nhớ về hợp tác kỹ thuật vì sự phát triển đô thị bền vững ký vào năm 2013 và tiếp tục gia hạn vào các năm 2016, 2019, thành phố Yokohama cam kết cung cấp hỗ trợ kỹ thuật để giúp Đà Nẵng trở thành một thành phố bền vững về sinh thái. Nhằm đạt được mục tiêu này, hai bên khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và cơ sở khoa học cũng như kêu gọi sự hỗ trợ của chính phủ hai nước và các tổ chức quốc tế.

Từ tháng 12 năm 2014 đến tháng 12 năm 2020, chín “Diễn đàn Phát triển Đô thị Đà Nẵng” đã được hai thành phố phối hợp với Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) tổ chức luân phiên tại Yokohama và Đà Nẵng nhằm tạo điều kiện để Đà Nẵng học tập kinh nghiệm phát triển đô thị của Yokohama, từ đó xây dựng kế hoạch hành động trong lĩnh vực này. Từ các diễn đàn này, nhiều dự án đã và đang được triển khai như phát triển giao thông công cộng, phát triển Khu Công nghệ cao Đà Nẵng thân thiện với môi trường, quản lý thành phố sáng tạo, và quản lý chất thải rắn. Bên cạnh đó, hai bên còn phối hợp tổ chức nhiều hoạt động kết nối doanh nghiệp, xúc tiến đầu tư nhân các chuyên thăm viếng lẫn nhau. Giám đốc điều hành Cục Hợp tác quốc tế Yokohama đã nhận định: “Hợp tác với Đà Nẵng là một trong những dự án hợp tác quốc tế thành công nhất của thành phố Yokohama ... Thành phố Yokohama rất vinh hạnh được hợp tác, đóng góp vào sự phát triển đô thị của Đà Nẵng” [Công Khanh, 2019].



d) Quan hệ hợp tác với các địa phương Lào

Dựa trên nền tảng quan hệ truyền thống giữa Việt Nam và Lào, thành phố Đà Nẵng đã ký kết hơn 30 bản ghi nhớ và thỏa thuận với các địa phương Lào bao gồm thủ đô Viêng Chăn, tỉnh Savannakhet, tỉnh Champasak, tỉnh Sekong, tỉnh Salavan, tỉnh Attapeu v.v. Chỉ riêng trong giai đoạn 2016 - 2020, tổng kinh phí thành phố hỗ trợ các địa phương bạn thông qua các dự án kinh tế - xã hội đã lên đến hơn 100 tỉ đồng. Trong số các địa phương nêu trên, quan hệ hợp tác giữa thành phố Đà Nẵng với năm tỉnh Nam và Trung Lào được triển khai hiệu quả, tập trung vào các chương trình, dự án Đà Nẵng hỗ trợ các địa phương Lào trên các lĩnh vực như xây dựng và nâng cấp các trường học, công trình công cộng, các trung tâm dạy tiếng Việt; cử giáo viên dạy tiếng Việt tại các trung tâm tiếng Việt (02 giáo viên/trung tâm); tiếp nhận cán bộ sở, ngành thực tập và học tập kinh nghiệm tại thành phố Đà Nẵng; xây dựng các trung tâm khuyến nông và hỗ trợ về trồng trọt, chăn nuôi; hỗ trợ nghiên cứu quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương v.v.

Từ năm 2002 đến nay, hơn 800 lưu học sinh Lào từ các tỉnh Champasak, Sekong, Savannakhet, Salavan, Attapeu, Khammuon, Bolikhamxay, Đại học Quốc gia Lào được tài trợ theo học tiếng Việt, đại học và sau đại học tại các trường thành viên thuộc Đại học Đà Nẵng, qua đó góp phần đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao phù hợp với nhu cầu phát triển của Lào. Trong các chuyến công tác tại Lào, lãnh đạo thành phố Đà Nẵng đã nhiều lần trao tặng hiện vật cho các tỉnh bạn, ví dụ như máy tính và máy in cho trường học, thiết bị nông nghiệp và giống cây trồng, vật nuôi cho các trang trại. Vào năm 2020, thành phố tặng 50.000 khẩu trang và 2.460 bình nước sát khuẩn cho năm địa phương Lào để giúp phía bạn đối phó với đại dịch COVID-19.

e) Quan hệ hợp tác với bang Queensland (Úc)

Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng và Bộ Phát triển bang Queensland đã ký kết Bản Ghi nhớ thiết lập quan hệ hợp tác vào năm 2003. Trong khuôn khổ Bản Ghi nhớ, hai bên đã triển khai dự án hợp tác khảo sát quy hoạch và phát triển du lịch khu vực Nam Hải Vân, tăng cường hợp tác xây dựng chiến lược du lịch cho Đà Nẵng, đào tạo nghiệp vụ du lịch khách sạn và xúc tiến đầu tư. Ngoài ra, Đại học

Queensland đã hỗ trợ thành phố nghiên cứu cách đối phó với tình trạng xâm lấn của dây lang bìm bìm trên bán đảo Sơn Trà, tuy nhiên dự án đã phải tạm dừng do không tìm được nguồn kinh phí và không thống nhất được phương án hiệu quả nhất để triển khai.

Quan hệ chính thức giữa Đà Nẵng và Queensland còn mở ra nhiều lĩnh vực hợp tác khác giữa hai bên, đặc biệt là giáo dục. Từ năm 2007 đến năm 2016, Đại học Đà Nẵng và Đại học Queensland đồng sáng lập Viện Anh ngữ Đại học Đà Nẵng - Đại học Queensland (ELI) tại Đà Nẵng, là dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) với dịch vụ đào tạo tiếng Anh chuẩn quốc tế. Ngoài ra, các cơ sở đào tạo tại bang Queensland hỗ trợ thành phố thông qua nhiều hình thức như giảm học phí cho học viên Đề án Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao thành phố Đà Nẵng; tặng học bổng cho cán bộ và học sinh thành phố; hỗ trợ đào tạo giáo viên tiếng Anh theo Đề án Phát triển Trường Trung học phổ thông Chuyên Lê Quý Đôn thành phố Đà Nẵng đến năm 2015, định hướng đến năm 2020; tổ chức khóa bồi dưỡng ngắn hạn cho cán bộ, công chức và các doanh nghiệp trong lĩnh vực du lịch trên địa bàn thành phố v.v. Tính đến tháng 01/2018, thành phố đã cử 47 học viên Đề án Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao theo học tại bang Queensland, trong đó 40 học viên đã tốt nghiệp.

Qua việc phân tích năm trường hợp như trên, có thể thấy rằng quan hệ hữu hảo giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài trước tiên đã góp phần quan trọng vào việc quảng bá sâu rộng hình ảnh thành phố tại các quốc gia khác; đồng thời tạo cơ sở cho sự gia tăng các hoạt động trao đổi đoàn, trong đó có những đoàn đến vì mục đích thiết thực như tìm hiểu môi trường đầu tư, tìm đối tác, tìm cơ sở liên kết đào tạo; và mở ra các chương trình, dự án hợp tác cụ thể trên nhiều lĩnh vực. Các mối quan hệ điển hình này đều đạt được kết quả nhất định do hướng đến những nội dung hai bên cùng quan tâm, đồng thời nhờ nỗ lực duy trì thường xuyên các kênh tương tác và lựa chọn một lĩnh vực hợp tác cụ thể. Tuy nhiên, một số mối quan hệ vẫn còn mang tính thời điểm, mặc dù khởi đầu rất tốt nhưng vì nhiều lý do đến nay đang tạm ngừng, chẳng hạn như quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và bang Queensland (Úc).

#### **4.4. Hợp tác đa phương của Đà Nẵng trong các tổ chức, diễn đàn quốc tế và khu vực**

Trong bối cảnh chung của nền ngoại giao nước nhà, những năm qua, bên cạnh việc thúc đẩy quan hệ hợp tác song phương với các địa phương, tổ chức nước ngoài, thành phố Đà Nẵng đã chủ động và tích cực thúc đẩy quan hệ hợp tác đa phương với các diễn đàn, tổ chức, định chế quốc tế. Sự tham gia của Đà Nẵng trong hoạt động đối ngoại đa phương có thể nhận thấy rõ ràng trên ba phương diện: thứ nhất là việc thành phố trở thành địa điểm đăng cai các hoạt động, sự kiện đối ngoại đa phương; thứ hai là thành phố chủ động trở thành thành viên của một số tổ chức, diễn đàn, mạng lưới; và thứ ba là thành phố vận động, xúc tiến, triển khai các dự án trong khuôn khổ các tổ chức, định chế quốc tế.

##### **4.4.1. Tổ chức các sự kiện đối ngoại đa phương**

Mặc dù từ năm 2006 trở về trước, thành phố đã chủ động xúc tiến, tổ chức một số sự kiện có quy mô, ví dụ như Hội nghị Hành lang Kinh tế Đông - Tây - EWEC (2001, 2002), Hội nghị Đầu tư Đà Nẵng (2003), Cuộc họp Nội các chung Việt Nam - Thái Lan lần thứ nhất (2004); nhưng có thể nói là mãi đến năm 2006, khi thành phố phối hợp tổ chức thành công các cuộc họp trong khuôn khổ Năm APEC Việt Nam thì vai trò của Đà Nẵng như một điểm đến cho các sự kiện đối ngoại đa phương mới bắt đầu được chú ý đến. Tiếp nối thành công của các hội nghị APEC 2006, thành phố tiếp tục tổ chức nhiều sự kiện quan trọng khác, trong đó có: Tuần lễ Hành lang Kinh tế Đông - Tây 2007, Hội nghị Doanh nhân APEC 2009, Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao và nhiều hội nghị khác của Năm ASEAN 2010 v.v.

Đặc biệt, trong bối cảnh chính quyền thành phố định hướng xây dựng Đà Nẵng thành “thành phố sự kiện”, những năm gần đây Đà Nẵng đã trở thành địa điểm đăng cai của nhiều sự kiện trọng đại như: Đại hội Biển Đông Á 2015, Đại hội Thể thao Bãi biển châu Á lần thứ 5 năm 2016, Cuộc họp Hội đồng Thống đốc Quỹ Á - Âu lần thứ 37 (BOG-37), Hội nghị Hội đồng Hiệp hội ngân hàng ASEAN lần thứ 47, Hội nghị Đại Hội đồng Quỹ Môi trường Toàn cầu lần thứ 6 (GEF-6), và đặc biệt là Tuần lễ Cấp cao APEC 2017. Trong năm ngày diễn ra Tuần lễ Cấp cao, thành phố Đà Nẵng đã vinh dự đón tiếp các nhà lãnh đạo của 21 nền kinh tế thành

viên APEC cùng 11.000 đại biểu, 2.000 doanh nghiệp trong đó có lãnh đạo các tập đoàn hàng đầu khu vực và thế giới, gần 3.000 phóng viên trong nước và quốc tế. Thành công của Tuần lễ Cấp cao là kết quả gần ba năm nỗ lực chuẩn bị của Đảng bộ, chính quyền và nhân dân thành phố.

Năm 2020, thành phố đã tích cực phối hợp với Bộ Ngoại giao tổ chức một số hoạt động trong khuôn khổ Năm ASEAN 2020 như Diễn đàn Biển ASEAN lần thứ 9 và Diễn đàn Biển ASEAN mở rộng lần thứ 7, Hội nghị Tham vấn chung ASEAN, Hội nghị Quan chức cao cấp ASEAN và các hội nghị liên quan (Hội nghị JCM/SOM ASEAN) tại Đà Nẵng. Mặc dù hai sự kiện quan trọng nhất là Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ 36 và Hội nghị Cấp cao Kỷ niệm ASEAN - New Zealand cuối cùng đã diễn ra tại Hà Nội dưới hình thức trực tuyến do dịch bệnh COVID-19 diễn biến phức tạp, sự chuẩn bị chu đáo của Đà Nẵng trong các công tác có liên quan vẫn được Bộ Ngoại giao đánh giá cao và góp phần tích cực vào việc nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức, viên chức của thành phố.

#### ***4.4.2. Sự tham gia của thành phố vào các tổ chức, diễn đàn đa phương***

Đối ngoại đa phương của Đà Nẵng cũng được ghi dấu bằng việc nhiều mạng lưới liên kết mời thành phố tham gia. Hiện nay, Đà Nẵng đã là thành viên chính thức của một số mạng lưới, diễn đàn như Trung tâm Thông tin Đô thị châu Á Kobe (AUICK), Mạng lưới các thành phố châu Á có khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu (ACCCRN), Diễn đàn Thị trường Thế giới, Hội nghị Thượng đỉnh các thành phố châu Á - Thái Bình Dương (APCS), Mạng lưới các chính quyền địa phương về quản lý định cư con người (CITYNET), Diễn đàn Mạng lưới các chính quyền địa phương tham gia quản lý tổng hợp vùng bờ khu vực Đông Á (PNLG), Tổ chức Công nghiệp Điện toán châu Á - châu Đại Dương (ASOCIO), Tổ chức các thành phố thông minh thế giới (WeGO), Mạng lưới đô thị thông minh ASEAN (ASCN), Mạng lưới 100 thành phố có khả năng chống chịu (100 Resilient Cities) v.v. Cũng từ những mạng lưới này, hình ảnh của Đà Nẵng được quảng bá và được bạn bè quốc tế chú ý; thành phố có cơ hội tham dự nhiều hội thảo, diễn đàn chia sẻ kinh nghiệm trong các lĩnh vực quản lý đô thị, thành phố thông minh, ứng phó với biến đổi khí hậu và kết nối hợp tác đầu tư, thương mại, du lịch liên vùng; đồng thời vinh dự

nhận được một số giải thưởng như Giải thưởng ASOCIO Smart City Award do ASOCIO trao tặng năm 2019.

Ngoài ra, là điểm cuối của Hành lang Kinh tế Đông - Tây (EWEC), tuyến huyết mạch nối liền Myanmar, Thái Lan, Lào và Việt Nam, Đà Nẵng đã và đang tích cực tăng cường hợp tác với các địa phương trên tuyến hành lang, đồng thời chủ động đưa ra các sáng kiến nhằm thúc đẩy sự phát triển của EWEC, ví dụ như đăng cai Tuần lễ Hành lang Kinh tế Đông - Tây 2007 với nhiều hoạt động phong phú.

Trong khuôn khổ AUICK, từ năm 2004 đến năm 2008, thành phố đã cử được 09 cán bộ lãnh đạo cấp sở, ngành tham dự 08 khóa tập huấn về các chính sách quản lý đô thị trên nhiều lĩnh vực tại Nhật Bản. Ngoài ra, AUICK và Quỹ Dân số Liên hợp quốc (UNFPA) đã hỗ trợ 11.080 đô la cho dự án hệ thống quản lý thông tin thành phố Đà Nẵng (MIS) nhằm mục đích cung cấp một cách sẵn sàng và liên tục những thông tin có giá trị giúp Ủy ban nhân dân và lãnh đạo các sở, ban ngành giải quyết hiệu quả hơn các vấn đề về dân số, phát triển và môi trường. AUICK còn vận động một nhà hảo tâm tại Kobe tài trợ 112.000 đô la xây dựng hai trường mẫu giáo tại thành phố.

Trong khuôn khổ ACCCRN, dự án Nhà ở chống bão vì một thành phố có khả năng chống chịu, do Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng phối hợp với Hội Liên hiệp Phụ nữ thành phố lập và vận động Rockefeller Hoa Kỳ tài trợ thực hiện, đã vinh dự được công nhận là một trong 12 sáng kiến tiêu biểu nhận giải thưởng sáng kiến của Ban Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu tại Hội nghị biến đổi khí hậu (COP20) của Liên hợp quốc ở Lima (Peru) vào đầu tháng 12/2014.

Đặc biệt, Đà Nẵng đã tham gia làm thành viên của CityNet từ năm 2011 và năm 2018 thành phố đã đăng cai tổ chức Cuộc họp Ban Chấp hành CityNet lần thứ 37. Đây là một cơ hội rất tốt giúp thành phố thể hiện vai trò thành viên của mình trong CityNet; quảng bá Đà Nẵng và thúc đẩy quan hệ hợp tác giữa thành phố với các địa phương nước ngoài; trao đổi và học hỏi kinh nghiệm về nhiều lĩnh vực mà thành phố quan tâm; đồng thời tranh thủ sự hỗ trợ của CityNet và các đối tác của Mạng lưới nhằm thu hút đầu tư và kêu gọi các dự án viện trợ cho thành phố.

Bên cạnh việc trực tiếp tham gia thành viên, thành phố Đà Nẵng cũng tích cực tham gia một số hoạt động của các cơ chế đa phương, ví dụ như thu thập chữ ký của nhân dân thành phố gửi về tổ chức Mayor For Peace (Nhật Bản) với thông điệp “Vì một thế giới hòa bình, vì tình đoàn kết và hữu nghị giữa nhân dân các nước trên thế giới” (năm 2019); phối hợp với Tổ chức Cảnh sát hình sự quốc tế (INTERPOL), Hiệp hội Cảnh sát các nước Đông Nam Á (ASEANPOL), Diễn đàn An ninh khu vực Đông Nam Á (ARF), Diễn đàn Hợp tác phòng chống tội phạm xuyên quốc gia giữa các nước Đông Nam Á v.v. trên các lĩnh vực đấu tranh chống tội phạm quốc tế, tội phạm xuyên quốc gia.

#### ***4.4.3. Xúc tiến các chương trình, dự án hợp tác trong các khuôn khổ đa phương***

Vị trí chiến lược và sự phát triển năng động của thành phố cũng đưa Đà Nẵng trở thành một nhân tố đáng chú ý trong chiến lược và kế hoạch hoạt động của nhiều tổ chức quốc tế. Đại diện các tổ chức quốc tế lớn tại Việt Nam như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Liên minh châu Âu v.v. đều quan tâm đến tình hình phát triển của thành phố và tham gia triển khai nhiều chương trình, dự án tại đây.

Là một định chế tài chính đã có quan hệ hợp tác với Đà Nẵng từ lâu, trong những năm qua, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) đã nỗ lực hỗ trợ hoạt động đổi mới sáng tạo và phát triển khu vực tư nhân tại Đà Nẵng thông qua Chương trình Sáng kiến hỗ trợ khu vực tư nhân vùng Mekong (MBI). Trong năm 2016, chương trình MBI đã giúp thành phố Đà Nẵng xây dựng khung chiến lược và kế hoạch hành động cho đổi mới sáng tạo và phát triển khu vực tư nhân giai đoạn 2016 - 2020; giúp đánh giá tác động của các chương trình ươm tạo doanh nghiệp hiện tại; hợp tác với Hội đồng Điều phối mạng lưới khởi nghiệp Đà Nẵng trong nhiều dự án xây dựng hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo, và đánh giá tính khả thi của việc chuyển giao các dịch vụ công quy mô nhỏ cho doanh nghiệp tư nhân thực hiện.

Bên cạnh đó, ADB đã hỗ trợ thành phố Đà Nẵng thực hiện dự án “Mở rộng hệ thống cấp nước Đà Nẵng giai đoạn 2012 - 2018” nằm trong Chương trình Phát triển ngành nước Việt Nam đợt 2 do Chính phủ Việt Nam và ADB ký Hiệp định vay vào ngày 23 tháng 5 năm 2013 (với tổng vốn đầu tư 1.029 tỉ đồng). Ngoài ra,

ADB đã tài trợ cho thành phố triển khai dự án hỗ trợ kỹ thuật “Nghiên cứu khả thi nhân rộng mô hình nhà chống bão vì một thành phố có khả năng chống chịu” (với tổng vốn tài trợ là 48.934 đô la). Hiện nay ADB cũng đang hỗ trợ thành phố thực hiện dự án Khu liên hợp xử lý chất thải rắn.

Ngân hàng Thế giới (WB) cũng đã tài trợ cho thành phố nhiều dự án như: Dự án Thoát nước và Vệ sinh Đà Nẵng (2001 - 2005) với tổng vốn 32,11 triệu đô la; Dự án Giao thông Nông thôn (2003 - 2005) với tổng vốn 3 triệu đô la; và Dự án Khảo sát Thẻ Báo cáo Đánh giá các Dịch vụ Công (2003 - 2005). Tháng 4/2007, WB đã ký thỏa thuận cho Đà Nẵng vay ưu đãi số vốn 153 triệu đô la cho Dự án Hạ tầng ưu tiên của thành phố giai đoạn 2007 - 2010. Năm 2005, Trung tâm Thông tin Ngân hàng Thế giới đã chính thức được khánh thành tại Thư viện Khoa học Tổng hợp Đà Nẵng. Đây là một phần trong chương trình của WB nhằm chia sẻ kiến thức và cung cấp thông tin hiệu quả hơn về những lĩnh vực phát triển khác nhau. Bên cạnh trên 700 ấn phẩm của WB cả bằng tiếng Anh và tiếng Việt như Báo cáo Phát triển Thế giới, Chỉ số Phát triển Thế giới, Tài chính Phát triển Toàn cầu, loạt ấn phẩm về Triển vọng Kinh tế Toàn cầu, các Báo cáo Phát triển Việt Nam và các nghiên cứu ngành khác, đây là lần đầu tiên độc giả Đà Nẵng có cơ hội tiếp cận một bộ sưu tập đầy đủ về văn kiện của tất cả các dự án do WB tài trợ.

Ủy ban châu Âu, thông qua Phái đoàn Ủy ban châu Âu tại Việt Nam, thường xuyên tổ chức các khóa đào tạo, hội thảo ngắn ngày cho thành phố Đà Nẵng. Đặc biệt, Ủy ban châu Âu đã tài trợ dự án Phát triển năng lượng mặt trời tại thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2017 - 2020 với tổng giá trị tài trợ là 393.000 Euro (tương đương 9.420.210.000 đồng) và tài trợ nhiều dự án ERASMUS+ tại trường Đại học Đà Nẵng.

Năm 2020, thành phố tiếp tục triển khai một số dự án của WB và Quỹ OPEC về phát triển quốc tế (OFID) trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, nâng cao năng lực xây dựng chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Điển hình là Dự án Phát triển thành phố Đà Nẵng với nguồn vốn của WB là 160,50 triệu đô la và Dự án Phát triển hạ tầng giao thông với vốn vay 45 triệu đô la của Quỹ OFID. Ngoài ra, thành phố Đà Nẵng và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đã triển khai chương trình hợp tác "Nghiên cứu thử nghiệm xây dựng mô hình City Lab - gắn kết phát triển

kinh tế ban đêm và du lịch cho thành phố Đà Nẵng“, hướng đến mục tiêu xây dựng một thành phố văn minh, hiện đại và phát triển bền vững.

Như đã nói ở trên, thành phố Đà Nẵng đã tham gia vào quá trình hợp tác quốc tế đa phương từ nhiều năm nay và đạt được nhiều kết quả thông qua việc đăng cai các hoạt động, sự kiện đối ngoại đa phương; chính thức tham gia thành viên của một số tổ chức, diễn đàn, mạng lưới; và vận động, xúc tiến, triển khai các dự án do các tổ chức, định chế quốc tế tài trợ. Thành phố đã thể hiện được vai trò chủ động của mình khi kêu gọi được nhiều sự kiện và dự án lớn, với thành tựu nổi bật nhất là việc trở thành địa điểm tổ chức Tuần lễ Cấp cao APEC 2017. Trong bối cảnh đó, vào năm 2019, thành phố đã lần lượt ban hành Chương trình hành động của Thành ủy và Kế hoạch của Ủy ban nhân dân thành phố thực hiện Chỉ thị số 25-CT/TW ngày 08/8/2018 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030 tại thành phố Đà Nẵng. Đây là cơ sở để thành phố triển khai có hiệu quả hơn công tác ngoại giao đa phương, góp phần tiếp tục hội nhập sâu rộng và phát triển theo tinh thần Nghị quyết số 43-NQ/TW ngày 24/01/2019 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

#### **4.5. Vai trò của hợp tác quốc tế đối với thành phố Đà Nẵng**

##### ***4.5.1. Góp phần củng cố đường lối, chính sách đối ngoại của Việt Nam***

Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng chủ trương: “Thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hóa, đa dạng hóa, chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; giữ vững môi trường hòa bình, ổn định, tạo điều kiện thuận lợi cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; nâng cao vị thế, uy tín của Việt Nam trong khu vực và trên thế giới”.

Trên cơ sở nguyên tắc và phương châm nêu trên, Đại hội XII đã đề ra các định hướng lớn cho công tác đối ngoại năm năm tới và các năm tiếp theo, trong đó định hướng đầu tiên là “Nâng cao hiệu quả các hoạt động đối ngoại, tiếp tục đưa các mối quan hệ hợp tác đi vào chiều sâu...”. Trong số các định hướng cụ thể, về quan hệ song phương là tiếp tục phương châm đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại, Việt Nam sẽ ưu tiên phát triển quan hệ hợp tác và hữu nghị truyền thống với



các nước láng giềng có chung biên giới, đồng thời nỗ lực làm sâu sắc hơn nữa quan hệ với các đối tác chủ chốt.

Phát huy những thành quả đã đạt được, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng khẳng định nguyên tắc nền tảng và tư tưởng chỉ đạo của đối ngoại thời kỳ mới là: “Thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ vì hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển, đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại; là bạn, là đối tác tin cậy và là thành viên tích cực, có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế. Xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa độc lập tự chủ và hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng. Ý chí tự lực, tự cường và nội lực là quyết định, cơ bản, lâu dài; nguồn lực bên ngoài là quan trọng”. Trong số các nhiệm vụ trọng tâm nhằm triển khai thắng lợi đường lối đối ngoại Đại hội XIII đã đề ra, nhiệm vụ thứ hai là củng cố tin cậy chính trị, mở rộng và làm sâu sắc hơn quan hệ với các đối tác, nhất là các nước láng giềng, các đối tác chiến lược, đối tác toàn diện, đối tác quan trọng và các nước bạn bè truyền thống, trên tinh thần bình đẳng, cùng có lợi, tôn trọng lẫn nhau và phù hợp với luật pháp quốc tế; và nhiệm vụ thứ ba là triển khai mạnh mẽ, hiệu quả, sáng tạo hơn nữa đối ngoại đa phương, chủ động, tích cực phát huy vai trò, đóng góp xây dựng, định hình các thể chế đa phương và trật tự kinh tế - chính trị quốc tế [Phạm Bình Minh, 2021].

Ngày 08/8/2018, Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị số 25-CT/TW về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030. Đây là văn bản chỉ đạo đầu tiên của Đảng về công tác đối ngoại đa phương của Việt Nam, đưa đối ngoại đa phương thành một nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị [Lê Hoài Trung, 2019]. Tại Hội nghị tổng kết hai năm Việt Nam đảm nhiệm cương vị Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc nhiệm kỳ 2020 - 2021 vào ngày 22/01/2022, Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính đã nhấn mạnh các nhiệm vụ chính của đối ngoại đa phương, trong đó có việc tiếp tục đổi mới tư duy, nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của đối ngoại đa phương, tiếp tục xây dựng cách tiếp cận đa ngành, đa lĩnh vực; rà soát, kiện toàn hệ thống các cơ quan đối ngoại, các cơ chế phối hợp để nâng cao hơn nữa hiệu quả phối hợp xử lý các nhiệm vụ chung trong triển khai công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế của đất nước [Hà Văn, 2022].

Do đó, việc phát triển quan hệ hợp tác song phương và đa phương giữa các địa phương Việt Nam, trong đó có Đà Nẵng, với các địa phương, tổ chức nước ngoài đã và đang góp phần thực hiện và củng cố đường lối, chính sách đối ngoại của Việt Nam.

#### **4.5.2. Giữ vững môi trường hòa bình và ổn định; bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ**

Văn kiện Đại hội XII đã xác định nhiệm vụ của hoạt động đối ngoại là: “Trên cơ sở vừa hợp tác, vừa đấu tranh, hoạt động đối ngoại nhằm phục vụ mục tiêu giữ vững môi trường hòa bình, ổn định, tranh thủ tối đa các nguồn lực bên ngoài để phát triển đất nước, nâng cao đời sống nhân dân; kiên quyết, kiên trì đấu tranh bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc, bảo vệ Đảng, Nhà nước, nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa; nâng cao vị thế, uy tín của đất nước và góp phần vào sự nghiệp hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới”. Đặc biệt, bên cạnh bốn thành tố của chủ đề Đại hội XI là: sự lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng, sức mạnh toàn dân tộc, công cuộc đổi mới và mục tiêu tổng quát, chủ đề Đại hội XII bổ sung thành tố thứ năm: “bảo vệ vững chắc Tổ quốc, giữ vững môi trường hòa bình, ổn định”.

Đến Đại hội XIII, điểm mới nổi bật trong đường lối đối ngoại của Đảng là lần đầu tiên Đảng xác định vai trò *tiên phong* của đối ngoại trong việc “tạo lập và giữ vững môi trường hòa bình, ổn định, huy động các nguồn lực bên ngoài để phát triển đất nước, nâng cao vị thế và uy tín của đất nước”. Trong đó, việc giữ vững hòa bình, ổn định được xem là nhiệm vụ trọng yếu, thường xuyên của đối ngoại. Thông qua việc tranh thủ đặc thù sử dụng các phương thức, biện pháp hòa bình để ngăn ngừa, hóa giải và đẩy lùi nguy cơ chiến tranh, xung đột từ sớm, từ xa; đồng thời đẩy mạnh và làm sâu sắc hơn quan hệ với các đối tác, “tạo thế đan xen lợi ích” và “tăng độ tin cậy”, đối ngoại cùng với quốc phòng, an ninh giúp củng cố vững chắc cục diện ổn định, thuận lợi cho xây dựng và bảo vệ Tổ quốc [Bùi Thanh Sơn, 2021].

Hình thức hợp tác giữa các địa phương trên thế giới ra đời trước tiên cũng nhằm mục tiêu củng cố hòa bình, ổn định và tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau

[Handley, 2006]. Việc thiết lập quan hệ giữa các địa phương Việt Nam với các địa phương nước ngoài sẽ giúp nhân dân nước bạn hiểu về Việt Nam hơn, đồng thời làm giảm bớt sự chống đối của các thế lực thù địch tại nước sở tại. Bên cạnh đó, quan hệ hợp tác giữa một địa phương Việt Nam như Đà Nẵng và một địa phương nước ngoài còn góp phần củng cố quan hệ cấp nhà nước giữa Việt Nam và quốc gia đó, từ đó hạn chế nguy cơ chiến tranh, xung đột, tranh chấp. Mục tiêu này càng được khẳng định khi xem xét quan hệ giữa Việt Nam và các nước láng giềng, các nước thành viên Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), các nước trong phong trào Không Liên kết, hay các đối tác lớn như Hoa Kỳ, Nga, Trung Quốc, Liên minh châu Âu.

#### ***4.5.3. Tăng cường sự hiện diện của Việt Nam nói chung và của thành phố nói riêng, góp phần quảng bá hình ảnh địa phương***

Trong thời gian gần đây, thành phố Đà Nẵng nghiên cứu và tiến tới thiết lập quan hệ hợp tác với một số địa phương thuộc các nước và vùng lãnh thổ tại châu Phi, châu Mỹ và châu Úc như Benguela (Angola), Toluca (Mexico), Sao Luis (Brazil), Tây Úc (Úc) v.v. Những mối quan hệ này có thể chưa đem lại hiệu quả cụ thể trước mắt do khoảng cách địa lý và ngôn ngữ nhưng sẽ góp phần mở rộng sự hiện diện của Việt Nam trên toàn thế giới, tăng cường sự hiểu biết của các nước về Việt Nam nói chung và thành phố Đà Nẵng nói riêng. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Trung Quốc đang tăng cường ảnh hưởng tại các khu vực này. Các nước châu Phi đã nhận được rất nhiều khoản viện trợ và đầu tư từ Trung Quốc. Theo một kết quả khảo sát, 63% người châu Phi tin tưởng rằng Trung Quốc có ảnh hưởng tích cực đến đất nước của họ [Krippahl, 2021]. Úc và Trung Quốc đã ký kết một thỏa thuận thương mại tự do vào năm 2015, mở đường cho nhiều chương trình hợp tác giữa hai quốc gia này. Đáng chú ý hơn, theo Văn phòng tình báo quốc gia Úc, hầu hết báo tiếng Hoa tại Úc đã bị mua, bị cài cắm người hoặc bị chính quyền Trung Quốc kiểm soát hoàn toàn và gài như công khai [Bảo Duy, 2020]. Vì vậy, việc thiết lập quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng với các địa phương nói trên mang ý nghĩa ngoại giao và chính trị sâu sắc.

Việc duy trì quan hệ hữu hảo giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài còn góp phần quan trọng vào việc quảng bá sâu rộng hình ảnh thành phố tại các quốc gia khác. Cụ thể là một số địa phương nước ngoài có quan hệ đã phối hợp liên kết địa chỉ trang thông tin điện tử chính thức của thành phố với trang thông tin điện tử của địa phương mình. Thành phố Daegu (Hàn Quốc) còn phối hợp lắp đặt standee quảng bá Đà Nẵng tại Sân bay Quốc tế Daegu. Bên cạnh đó, sự xuất hiện của cái tên “Đà Nẵng” trong đề mục “Sister cities” (“Thành phố kết nghĩa”) thuộc chuyên mục thông tin về một số địa phương trên Internet (ví dụ như từ điển bách khoa mở Wikipedia) có thể xem như một sự quảng bá miễn phí cho Đà Nẵng.

Ngoài ra, qua việc đón tiếp các đoàn đại diện các tổ chức, đoàn chính quyền hay doanh nghiệp đến từ các địa phương có quan hệ hợp tác, những thông tin mà các thành viên trong đoàn có được về Đà Nẵng được lan rộng ra các cơ quan chính quyền, cộng đồng doanh nghiệp và người dân ở địa phương đó cũng như các địa phương khác ở quốc gia đó hoặc được phổ biến đến các pháp nhân thành viên khác của tổ chức/mạng lưới. Số lượng địa phương mà Đà Nẵng đã thiết lập quan hệ và các tổ chức/mạng lưới mà thành phố hợp tác đa phương còn góp phần nâng cao uy tín và vị thế cho thành phố trong những cuộc trao đổi, thảo luận với đối tác nước ngoài.

Trong bối cảnh Đà Nẵng đạt được nhiều kết quả quan trọng trong việc mở rộng quan hệ hợp tác song phương và đa phương, các đại sứ, tổng lãnh sự Việt Nam tại nước ngoài trước khi đi nhậm chức hay các đại sứ, tổng lãnh sự nước ngoài tại Việt Nam đều đánh giá cao và quan tâm đặc biệt cũng như dành thời gian đến tìm hiểu, làm việc tại thành phố. Các cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài cũng như các cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam thường xuyên giới thiệu những địa phương nước ngoài có những điểm tương đồng để Đà Nẵng nghiên cứu, thiết lập quan hệ.

#### ***4.5.4. Mở đường cho các chương trình hợp tác trên nhiều lĩnh vực***

Việc thiết lập quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương đã tạo cơ sở cho hoạt động trao đổi đoàn, trong đó có những đoàn đến vì mục đích thiết thực như tìm hiểu môi trường đầu tư, tìm đối tác, tìm cơ sở liên kết đào tạo v.v.. Nhiều chương trình hợp tác về giáo dục, kinh tế, văn hóa đã được xúc tiến và triển khai

trên cơ sở các mối quan hệ này. Trên thực tế, ngoài những mối quan hệ mang tính chất lịch sử (ví dụ như các mối quan hệ được xúc tiến từ khi Đà Nẵng còn trực thuộc tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng) hoặc thuần túy hữu nghị (ví dụ như các mối quan hệ được thiết lập nhân dịp các đoàn lãnh đạo cấp cao của Việt Nam đi công tác nước ngoài); phần lớn các mối quan hệ hợp tác cấp địa phương của Đà Nẵng đều đưa đến những chương trình hợp tác cụ thể.

Có thể kể đến một số chương trình, dự án tiêu biểu như sau: Đà Nẵng hỗ trợ các tỉnh Trung và Nam Lào hơn 50 chương trình, dự án và gần 750 suất học bổng với tổng kinh phí 76,5 tỉ đồng; Dự án hợp tác xử lý môi trường giữa Đà Nẵng và thành phố Borås (Thụy Điển) trị giá 7,55 tỷ đồng; trường Đại học Queensland, bang Queensland (Úc) hỗ trợ Đà Nẵng nghiên cứu xử lý dây lang bìm bìm; “Chương trình hợp tác ba bên về Phát triển bền vững thành phố Đà Nẵng” giữa Đà Nẵng, thành phố Yokohama (Nhật Bản) và Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA); Hội Hữu nghị Nhật - Việt thành phố Kawasaki (Nhật Bản) hỗ trợ học sinh nghèo Đà Nẵng 7.048 xe đạp; 07 cán bộ thành phố tham dự các khóa tập huấn và trao đổi cán bộ tại Hàn Quốc với sự giới thiệu và hỗ trợ của thành phố Daegu (Hàn Quốc); 05 đoàn tình nguyện viên từ thành phố Daegu (Hàn Quốc) hoạt động tại Đà Nẵng giai đoạn 2011 - 2014; Vùng Nord Pas de Calais (Pháp) hỗ trợ thành phố nhiều dự án trong giai đoạn 1993 - 2007 với tổng kinh phí 10 tỉ đồng v.v.

Ngoài ra, kết quả lan tỏa của quan hệ hợp tác cấp địa phương còn thể hiện ở thành quả của nhiều ngành, nhiều doanh nghiệp và cả nhiều cá nhân. Ví dụ như ngay từ những ngày đầu thực hiện Đề án phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao của thành phố, việc kêu gọi học bổng cho các học viên Đề án còn gặp nhiều khó khăn. Tuy nhiên, nhờ việc Đà Nẵng thiết lập quan hệ hợp tác với bang Queensland (Úc), trường Đại học Griffith đóng tại bang Queensland đã biết đến thành phố và cấp một học bổng toàn phần cho cán bộ thành phố. Năm 2006, thành phố Tế Nam, tỉnh Sơn Đông (Trung Quốc) đã đài thọ cho 02 bác sĩ Đà Nẵng tham dự khóa học giải phẫu đục thủy tinh thể tại Tế Nam. Quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài còn là nền tảng để các cơ sở giáo dục - đào tạo tại thành phố thiết lập và triển khai nhiều chương trình liên kết đào tạo, nâng cao năng lực với các

cơ sở giáo dục - đào tạo tại nước ngoài. Chẳng hạn như năm 2012, trên nền tảng quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và thành phố Salo (Phần Lan), trường Cao đẳng Công nghệ Thông tin - Đại học Đà Nẵng, trường Đại học Bách khoa Hà Nội và trường Đại học Turku (Phần Lan) đã phối hợp vận động được Dự án hợp tác nâng cao năng lực giảng dạy công nghệ thông tin trị giá 601.346,76 Euro do Bộ Ngoại giao Phần Lan tài trợ.

Các mối quan hệ cấp địa phương còn là tác nhân tạo ra thành công về mặt khách mời quốc tế cho một số sự kiện quốc tế của Đà Nẵng. Chẳng hạn như các đoàn khách quốc tế từ các địa phương có quan hệ hợp tác với thành phố thường xuyên tham gia Hội chợ Quốc tế Thương mại Đầu tư và Du lịch Hành lang Kinh tế Đông - Tây hằng năm, riêng năm 2015 có đến 06 đoàn từ các địa phương có quan hệ hợp tác với Đà Nẵng tham gia Hội chợ (Attapeu, Sekong, Savannakhet, Changwon, Côn Minh, Battambang).

#### **4.6. Đánh giá chung**

Tóm lại, trong giai đoạn 1997 - 2020, công tác hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng đã đạt được một số thành tựu nổi bật, góp phần nâng cao vai trò và vị thế của thành phố. Thành phố đã tổ chức thành công nhiều hoạt động đối ngoại lớn, thực hiện tốt nội dung hợp tác đã ký kết với các địa phương trong và ngoài nước, đảm bảo chất lượng và hiệu quả hợp tác, phát triển. Hằng năm, thành phố đón tiếp hàng trăm đoàn khách quốc tế, góp phần thúc đẩy các mối quan hệ hữu nghị và mở ra nhiều chương trình hợp tác trên nhiều lĩnh vực như xúc tiến đầu tư, thương mại, du lịch, y tế, giáo dục, môi trường. Đến nay, thành phố đã thiết lập quan hệ hợp tác chính thức với 45 địa phương của 20 quốc gia, vùng lãnh thổ trên cả năm châu lục với 94 thỏa thuận quốc tế còn hiệu lực. Bên cạnh đó, thành phố còn tích cực gia nhập các mạng lưới, diễn đàn của khu vực và thế giới. Uy tín và hình ảnh thành phố được quảng bá hiệu quả, tạo ấn tượng tốt đẹp với bạn bè quốc tế thông qua việc đăng cai các sự kiện, hội nghị, hội thảo, diễn đàn quan trọng, có quy mô.

Trong giai đoạn này, đặc biệt là từ năm 2017 sau thành công nổi bật của Tuần lễ Cấp cao APEC 2017, thành phố Đà Nẵng đã chủ động xây dựng và ban hành các đề án, chiến lược liên quan đến hội nhập và hợp tác quốc tế, ví dụ như Đề

án tổng thể công tác Ngoại giao kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2016 - 2020, Chương trình hành động đến năm 2022 phát huy thành công Tuần lễ Cấp cao Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương 2017 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, hay Kế hoạch Triển khai Định hướng hành động công tác đối ngoại địa phương giai đoạn 2019 - 2021 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng. Tuy nhiên, do công tác nghiên cứu lý luận và dự báo còn hạn chế, một số nội dung trong các đề án, kế hoạch này chưa sát với nhu cầu và tình hình thực tiễn, dẫn đến việc duy trì và triển khai hoạt động đối ngoại theo đúng định hướng tại các đề án, chiến lược còn gặp nhiều khó khăn. Chẳng hạn như việc tổ chức giao ban đối ngoại và kinh tế đối ngoại theo Đề án tổng thể công tác Ngoại giao kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2016 - 2020 có những khi bị trì hoãn hoặc không đem lại hiệu quả như mong đợi, chưa thực sự giải quyết được các vấn đề còn tồn tại, vướng mắc của các sở, ban, ngành trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Việc thiết lập quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài còn góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho công tác tổ chức các chuyến công tác của lãnh đạo thành phố, cụ thể như các địa phương có quan hệ hợp tác sẵn sàng hỗ trợ thành phố về thư mời, thủ tục nhập cảnh, các vấn đề hậu cần và sắp xếp chương trình làm việc, hoạt động của đoàn tại nước ngoài. Nhờ đó các hoạt động xúc tiến đầu tư, thương mại, du lịch của thành phố được thực hiện thành công, đem lại nguồn lợi không nhỏ. Còn đối với đối ngoại đa phương, sự tham gia của Đà Nẵng đã tạo cơ hội cho các cơ quan, đơn vị của thành phố chia sẻ, học hỏi kinh nghiệm từ các đối tác trên thế giới trong các lĩnh vực thành phố quan tâm như: xây dựng thành phố thông minh, thành phố môi trường, quản lý đô thị, giao lưu văn hóa, quảng bá, xúc tiến đầu tư v.v. Thành phố cũng đã tranh thủ được nhiều nguồn lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội thông qua các dự án nhân đạo hay hoạt động hỗ trợ tài chính, trợ giúp kỹ thuật; đồng thời xây dựng năng lực cho đội ngũ công chức, viên chức khi tham gia vào các hoạt động trong các khuôn khổ đa phương.

Mặc dù vậy, có thể nói rằng kết quả lớn nhất mà thành phố Đà Nẵng đạt được trong quá trình đẩy mạnh kết nối với thế giới chính là sự thay đổi về tư duy và năng lực của đội ngũ lãnh đạo và công chức, viên chức thành phố cũng như nhận

thức và sự hiểu biết của doanh nghiệp, người dân về tầm quan trọng của hội nhập và hợp tác quốc tế, hơn là các kết quả có thể định lượng được. Ngoài ra, cũng tương tự các địa phương khác ở Việt Nam, làm sao để các mối quan hệ đi vào hiệu quả thực chất và đem lại lợi ích kinh tế - xã hội rõ rệt vẫn là điều mà chính quyền và các cán bộ đối ngoại không ngừng trăn trở trong quá trình thực thi nhiệm vụ của mình.

#### **Tiểu kết chương 4**

Trong những năm qua, thành phố Đà Nẵng không ngừng nỗ lực tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế. Đến nay, Đà Nẵng đã thiết lập quan hệ hữu nghị và hợp tác chính thức với 45 địa phương của 20 quốc gia trên thế giới. Các mối quan hệ này được đánh dấu bởi các bản ghi nhớ, thỏa thuận do đại diện chính quyền hai bên ký kết. Bên cạnh đó, mặc dù chưa ký kết văn bản thỏa thuận, thành phố vẫn thường xuyên thúc đẩy quan hệ hợp tác với nhiều địa phương khác.

Việc duy trì quan hệ hữu hảo giữa Đà Nẵng và các địa phương nước ngoài đã góp phần củng cố đường lối, chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước Việt Nam, đặc biệt là phương châm đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại; tham gia giữ vững môi trường hòa bình và ổn định, bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ; tăng cường sự hiện diện của Việt Nam trên toàn thế giới; đồng thời đóng góp quan trọng vào việc quảng bá sâu rộng hình ảnh thành phố tại các quốc gia khác. Ngoài ra, các quan hệ này đã tạo cơ sở cho sự gia tăng các hoạt động trao đổi đoàn, trong đó có những đoàn đến vì mục đích thiết thực như tìm hiểu môi trường đầu tư, tìm đối tác, tìm cơ sở liên kết đào tạo v.v.; cũng như mở đường cho các chương trình hợp tác trên nhiều lĩnh vực như giáo dục, kinh tế, văn hóa.

Bên cạnh việc thúc đẩy quan hệ hợp tác song phương với các địa phương nước ngoài, thành phố Đà Nẵng đã chủ động và tích cực thúc đẩy quan hệ hợp tác đa phương với các diễn đàn, tổ chức, định chế quốc tế. Sự tham gia của Đà Nẵng trong hoạt động đối ngoại đa phương diễn ra trên ba phương diện gồm: đăng cai các hoạt động, sự kiện đối ngoại đa phương; tham gia tư cách thành viên của một số tổ chức, diễn đàn, mạng lưới; và vận động, xúc tiến, triển khai các dự án trong khuôn khổ các tổ chức, định chế quốc tế.



Mặc dù còn có một số hạn chế, bất cập về nhận thức, hiệu quả và nguồn lực, việc tăng cường và mở rộng hợp tác quốc tế của một địa phương đang phát triển năng động như Đà Nẵng là một xu thế tất yếu của thời kỳ hội nhập. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đã xác định đường lối đối ngoại của Việt Nam là “Bảo đảm lợi ích tối cao của quốc gia - dân tộc, trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế, bình đẳng và cùng có lợi, thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hợp tác và phát triển; đa dạng hóa, đa phương hóa trong quan hệ đối ngoại; chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế”. Trên cơ sở đường lối đó, thành phố Đà Nẵng tích cực triển khai các hoạt động đối ngoại, trong đó có công tác mở rộng và nâng cao hiệu quả quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng với các địa phương nước ngoài, đồng thời tăng cường ngoại giao đa phương nhằm phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, góp phần nâng cao vị thế của thành phố trong và ngoài nước, đóng góp vào thành công chung của ngành ngoại giao Việt Nam.

## **Chương 5. TRIỂN VỌNG CỦA HỢP TÁC QUỐC TẾ CẤP ĐỊA PHƯƠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI ĐÀ NẴNG**

### **5.1. Đánh giá triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương**

Nhằm đánh giá triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương, Luận án đi vào phân tích một số xu hướng lớn trong quan hệ quốc tế hiện nay của chủ thể dưới quốc gia, bao gồm xu hướng toàn cầu hóa, xu hướng hợp tác để phát triển cũng như xu hướng ủng hộ của cộng đồng quốc tế và trong nội bộ từng quốc gia. Nhìn chung, đây đều là những xu hướng lớn, có phạm vi rộng, có tính chất tương đối vững bền, vì vậy có ảnh hưởng tích cực đến sự phát triển của hợp tác quốc tế cấp địa phương. Ngoài ra, Luận án kết hợp phương pháp phân tích SWOT để nhìn nhận cơ hội và thách thức, từ đó đánh giá triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới nói chung, tại Việt Nam nói riêng và cụ thể là trường hợp thành phố Đà Nẵng trong thời gian tới.

#### **5.1.1. Triển vọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới**

Từ việc xem xét tình hình hợp tác quốc tế của các địa phương trên thế giới, có thể thấy hình thức hợp tác này có nhiều triển vọng để trở thành một xu thế trên thế giới. *Lý do đầu tiên* là quá trình toàn cầu hóa vẫn đang tiếp tục diễn ra sâu rộng, nhiều vấn đề như nhập cư, biến đổi khí hậu, khủng bố, bệnh truyền nhiễm v.v. đã vượt khỏi thẩm quyền và năng lực của chính phủ các nước, đòi hỏi phải áp dụng cách tiếp cận quản trị đa tầng với sự tham gia của mọi ngành, mọi cấp và mọi chủ thể. Trong bối cảnh đó, các chính quyền địa phương ngày càng chủ động tham gia và đóng vai trò quan trọng vào quá trình ứng phó với các thách thức toàn cầu, đặc biệt là vấn đề biến đổi khí hậu. Các thỏa thuận cấp dưới quốc gia thường tỏ ra phù hợp hơn với việc đổi mới chính sách và giải quyết các vấn đề khó khăn như biến đổi khí hậu, bởi vì mức độ đóng góp hoặc cam kết thấp hơn nhiều so với cấp độ quốc gia, bên cạnh đó thường có mục tiêu cụ thể, vì vậy sẽ đỡ tốn kém khi thương lượng cũng như triển khai. Ngoài ra, ranh giới giữa các vấn đề “đối nội” và “đối ngoại” đang dần mờ đi, các thách thức mà chính quyền cấp địa phương gặp phải lại có quy mô toàn cầu, cần phải có những giải pháp mang tính tổng hợp. Chính sách của các

địa phương có thành công hay không tùy thuộc vào khả năng địa phương đó kết nối và duy trì mối quan hệ tích cực với các cá nhân, chính quyền, doanh nghiệp, cơ sở đào tạo và người dân ở các nước khác trên thế giới [Tavares, 2016a].

*Thứ hai*, mục tiêu phát triển kinh tế là động lực thúc đẩy các địa phương trên thế giới xích lại gần nhau hơn. Đặc biệt, trong giai đoạn hiện nay khi mà bất kỳ thực thể quốc gia hay dưới quốc gia nào cũng đều phải ưu tiên phục hồi kinh tế - xã hội sau đại dịch COVID-19, xu hướng đẩy mạnh hợp tác để tranh thủ nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, xúc tiến du lịch và thương mại ngày càng trở nên cấp thiết. Ví dụ như trường hợp Ấn Độ. Hệ thống liên bang của Ấn Độ tạo điều kiện cho các tiểu bang vận hành như những nền kinh tế độc lập và có thẩm quyền đối với các lĩnh vực thiết yếu như đất đai, lao động, điện và y tế. Trong hai năm 2019 và 2020, năm tiểu bang đóng góp đến 50% GDP của Ấn Độ, và bốn tiểu bang thu hút 80% dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào quốc gia này [Jain, 2021]. Vì các tiểu bang là động lực tăng trưởng chính của Ấn Độ, các địa phương của các quốc gia khác có thể tranh thủ các mối quan hệ hợp tác cấp địa phương để thúc đẩy xuất khẩu hàng hóa, thâm nhập thị trường rộng lớn của đất nước Nam Á này. Ngược lại, các bang của Ấn Độ sẽ tham gia được vào mạng lưới công nghệ, đổi mới sáng tạo và vốn của các nước phát triển. Chẳng hạn như bang Karnataka, nơi chiếm đến 40% sản lượng xuất khẩu công nghệ thông tin của Ấn Độ, và bang California (Hoa Kỳ) có thể hợp tác về đổi mới sáng tạo trong lĩnh vực công nghệ cao. Bang Tamil Nadu, trung tâm sản xuất ô tô của Ấn Độ, là đối tác tiềm năng của bang Michigan để cùng xây dựng chuỗi cung ứng xe điện thế hệ mới [Jain, 2021]. Từ kinh tế, quan hệ hợp tác có thể mở rộng sang những lĩnh vực khác như văn hóa, giáo dục, môi trường v.v. Một số doanh nghiệp và quỹ từ thiện tư nhân như Bloomberg Philanthropies hay Quỹ Rockefeller cũng rất quan tâm đầu tư cho các hoạt động ngoại giao thành phố [Pipa và Bouchet, 2020].

*Thứ ba*, quan hệ cấp địa phương là một kênh hợp tác cởi mở và thân thiện hơn so với cấp quốc gia, đặc biệt đối với các trường hợp quan hệ ngoại giao cấp quốc gia đang trong tình trạng “đóng băng” hoặc xấu đi nghiêm trọng. Trước những cáo buộc từ phía các nước phương Tây cho rằng Sáng kiến Vành đai và Con đường

(BRI) của Trung Quốc là bẫy nợ và sử dụng công cụ kinh tế để đạt mục tiêu địa chiến lược, Trung Quốc được cho là đã và đang tiến hành hàng loạt biện pháp hướng đến ngoại giao cấp độ địa phương nhằm tranh thủ sự ủng hộ của người dân địa phương đối với BRI, như lời Tập Cận Bình đã nhấn mạnh tại một hội thảo về BRI ở Bắc Kinh vào tháng 8 năm 2018 [Tidwell, 2020]. Các động thái từ phía Trung Quốc đã làm dấy lên sự lo ngại trong Chính phủ Hoa Kỳ về việc quốc gia châu Á này có thể lợi dụng mối quan hệ với các bang và thành phố của Hoa Kỳ để huy động sự ủng hộ thay vì chỉ tập trung vào một đối tác “kém thân thiện” là chính quyền của Biden. Thậm chí cựu Thống đốc bang Utah kiêm Đại sứ Hoa Kỳ tại Trung Quốc Jon Huntsman khi phát biểu trong một buổi tọa đàm gần đây của các cựu thống đốc về quan hệ hợp tác cấp địa phương Hoa Kỳ - Trung Quốc còn nhận xét rằng hợp tác cấp địa phương là hình thức hợp tác hiệu quả nhất, và khi các thống đốc, thị trưởng làm việc với các đồng nhiệm người Trung Quốc, họ như “nói chung một ngôn ngữ” [Connell và Sieloff, 2021]. Như vậy, có thể thấy rằng, quan hệ hợp tác giữa các địa phương có một lợi thế là linh hoạt hơn nhiều so với các mối quan hệ cấp quốc gia. Điều này giúp cho việc thực hiện các mục tiêu xuyên biên giới quốc gia trở nên dễ dàng hơn. Ví dụ như thành phố Seattle và thành phố Đại Liên hợp tác để xử lý vấn đề môi trường tại các cảng [Moore, 2013].

*Cuối cùng*, một số chính phủ có tầm ảnh hưởng lớn như Hoa Kỳ hay các nước châu Âu rất quan tâm đến ngoại giao cấp dưới quốc gia. Các địa phương của Hoa Kỳ có lịch sử tham gia vào các hoạt động quốc tế từ rất sớm. Các mối quan hệ hợp tác này từ chỗ chỉ tập trung vào các chuyến thăm chính trị hay giao lưu văn hóa và giáo dục đã dần mở rộng ra nhiều lĩnh vực mới như công nghệ, khởi nghiệp, biến đổi khí hậu hay ứng phó với thảm họa. Bên cạnh đó, các bang và thành phố của Hoa Kỳ thường dẫn đầu trong việc thử nghiệm chính sách, sáng tạo ra các ngành nghề mới, do đó trở thành hình mẫu để các đối tác ở các quốc gia khác tham khảo [Moore, 2013]. Ngoài ra, các đối tác nước ngoài xem việc kết nối với lãnh đạo các địa phương Hoa Kỳ là cần thiết để tìm kiếm sự ủng hộ đối với các vấn đề như thương mại tự do, nhân quyền và sáng kiến về khí hậu [Swiney và Foster, 2019]. Về phần mình, Liên minh châu Âu hiện vận hành nhiều cơ chế và chương trình hỗ trợ

các địa phương trong khu vực phát triển quan hệ quốc tế. Như vậy, sự chủ động của các địa phương Hoa Kỳ và châu Âu nhiều khả năng sẽ lôi kéo các địa phương khác trong khu vực và trên thế giới cùng xúc tiến các sáng kiến hợp tác cấp địa phương.

Mặc dù vậy, sự tham gia của các địa phương vào quan hệ quốc tế vẫn gặp phải nhiều thách thức. *Trước hết* đó là yêu cầu phải giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa chính sách đối ngoại của quốc gia và địa phương. Nhiều học giả cho rằng một trở ngại lớn đối với ngoại giao song song là việc thiếu vắng một cơ chế phối hợp rõ ràng với chính phủ trung ương, dẫn đến khả năng hình thức hợp tác này không được ủng hộ tại một số nơi trên thế giới. Hoạt động hợp tác quốc tế của địa phương trước hết phải tuân thủ nguyên tắc, chính sách đối ngoại của quốc gia chủ quản, tuy nhiên trên thực tế, một số địa phương trên thế giới chưa quan tâm đến việc kịp thời báo cáo, xin ý kiến chính phủ trung ương, dẫn đến những nguy cơ về an ninh - chính trị của quốc gia. Một trong những nguyên nhân của hiện tượng này, như Tavares [2016a] liệt kê, là do các quan chức trung ương không nắm rõ hoạt động của các địa phương và các mạng lưới cấp địa phương ở nước ngoài hoặc cho rằng hiện tượng này là thứ yếu và không đáng kể; ngoài ra một số thể chế chính trị cho phép địa phương được quyền tiến hành hoạt động đối ngoại mà không cần báo cáo cho chính phủ trung ương, chẳng hạn như ở Pháp, dẫn đến nhiều chính sách mâu thuẫn hoặc trùng lặp.

Vào năm 1998, đại diện các nước cộng hòa thuộc Nga là Bashkortostan, Dagestan, Yakutia, Tatarstan, Tuva, Khakassia và Chuvashia tham dự một hội nghị công nhận nước Cộng hòa Bắc Síp Thổ Nhĩ Kỳ tại Thổ Nhĩ Kỳ, và sau đó đã bị Chính phủ Liên bang Nga cảnh cáo. Năm 2009, Tổng thống Obama gặp và thương thảo trực tiếp với chính quyền Bermuda - một lãnh thổ hải ngoại thuộc Anh - khi chưa có ý kiến thống nhất của Bộ Ngoại giao Anh và Chính phủ Anh coi đây là một hành động xúc phạm [Cornago, 2000; Cornago, 2010; Duran, 2011 do Tavares, 2016a trích dẫn]. Năm 2018, bang Victoria (Úc) ký với Đại sứ Trung Quốc tại Úc một biên bản ghi nhớ công nhận Sáng kiến “Vành đai và con đường” (BRI) mà không hề báo cáo cho Chính phủ Úc. Hành động của Victoria làm dấy lên sự lo ngại rằng Trung Quốc hoặc các cường quốc nước ngoài khác có thể lợi dụng sự chia rẽ trung ương - địa phương tại Úc để giành được sự ủng hộ của cấp chính quyền thấp

hơn cho các mục tiêu chiến lược của mình, từ đó tác động ngược lại và làm suy yếu quan điểm của chính phủ trung ương. Trong trường hợp của Victoria, sự ủng hộ của chính quyền bang đối với BRI trái ngược hoàn toàn với sự phản đối của chính phủ liên bang đối với sáng kiến này [Moore, 2020]. Do đó, vào ngày 26 tháng 8 năm 2020, Chính phủ Úc đã công bố kế hoạch xem xét lại tất cả các thỏa thuận quốc tế do các bang đề xuất [Tidwell, 2020]. Kết quả là biên bản của Victoria bị hủy bỏ theo Đạo luật về thỏa thuận với nước ngoài có hiệu lực từ tháng 12 năm 2020 [Callanan, 2021].

Ngay cả Hoa Kỳ cũng có thể bị tác động bởi một số hình thức mà các quốc gia bên ngoài áp dụng để ảnh hưởng lên chính quyền các địa phương. Trong một vụ án vào năm 2012, Tòa án tối cao Hoa Kỳ đã cấm các tiểu bang thực hiện các hành động có "tác động ngẫu nhiên hoặc gián tiếp" đến chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ [Moore, 2020]. Chính phủ liên bang thừa nhận rằng Trung Quốc đang sử dụng quan hệ với các địa phương Hoa Kỳ như là một công cụ để gây ảnh hưởng tại nước này. Đến mức tại một hội nghị của Hiệp hội các thống đốc Hoa Kỳ vào tháng 02 năm 2020, Ngoại trưởng Mike Pompeo đã phải nhấn mạnh: "Sự cạnh tranh với Trung Quốc không còn là vấn đề của riêng liên bang". Vào tháng 10 năm 2019, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ yêu cầu tất cả các phái đoàn của Trung Quốc phải "thông báo trước cho Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ về các buổi làm việc chính thức với các quan chức địa phương" [Pipa và Bouchet, 2021].

*Thách thức thứ hai* đối với hợp tác quốc tế cấp địa phương là nguồn lực của bản thân các địa phương còn hạn chế. Cơ cấu bộ máy phụ trách đối ngoại của các địa phương còn manh mún và thiếu ổn định, nhất là tại các quốc gia kém phát triển. Vì ngoại giao song song là một hiện tượng tương đối mới, các cơ quan chuyên về công tác này phải "cạnh tranh" với các ban, ngành truyền thống khác ở vị thế bất lợi hơn, do đó thường bị thiếu nguồn nhân lực và tài lực để triển khai chương trình hợp tác một cách hiệu quả. Ngay cả ở Hoa Kỳ, mặc dù mọi văn phòng thống đốc và bộ máy điều hành tiểu bang đều có nhân sự và đơn vị phụ trách các vấn đề quốc tế nhưng kinh phí dành cho lĩnh vực này còn rất hạn hẹp. Một số trường hợp ngoại lệ là các địa phương hiện đang tiến hành "ngoại giao ly khai" (protodiplomacy) như

Quebec, Flanders hay Catalonia; hoặc các địa phương Nhật Bản với nguồn hỗ trợ dồi dào từ chính quyền trung ương và các tổ chức như Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) và Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC) [Tavares, 2016a].

*Nguồn nhân lực cũng là một vấn đề cần phải xem xét.* Như đã phân tích tại các phần trên, cho đến nay hầu như chưa có trường đại học hoặc cơ sở nghiên cứu nào có khóa học chuyên sâu về quan hệ quốc tế của các chủ thể dưới quốc gia, trong khi thực tế địa phương đòi hỏi nhân sự chính quyền cấp này phải áp dụng một số công cụ khác với các nhà ngoại giao truyền thống. Do vậy, trong nhiều trường hợp, địa phương phải dựa vào mạng lưới các cơ quan đại diện ngoại giao để giúp kết nối với các đối tác nước ngoài. Ngược lại, các quan chức ở trung ương cũng chưa được trang bị đầy đủ kiến thức về hình thức ngoại giao này để có thể phối hợp và hỗ trợ tốt hơn hoạt động của các địa phương. Các địa phương còn bị giới hạn về thẩm quyền hoạch định chính sách nên đa phần phụ thuộc vào chính phủ quốc gia, chẳng hạn như trong giai đoạn ứng phó với đại dịch COVID-19, họ không thể tiếp cận trực tiếp với các nguồn hỗ trợ khẩn cấp nếu không thông qua chính phủ quốc gia [Pipa và Bouchet, 2020].

*Cuối cùng,* vì chỉ mới phát triển gần đây, hiệu quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương vẫn chưa hoàn toàn mang tính thuyết phục. Chính vì thế, đây vẫn chưa phải là một chủ đề được giới nghiên cứu, chính khách, báo chí và cả người dân trên thế giới dành nhiều sự quan tâm. Chẳng hạn như tại Hoa Kỳ, một số ý kiến vẫn cho rằng việc hơn 800 thành phố ở đây thông qua nghị quyết về “đóng băng” hạt nhân vào những năm 1980 chỉ là giải pháp nhỏ lẻ và không ảnh hưởng mấy đến chính sách hạt nhân của chính phủ nước này. Thậm chí nhiều người dân Mỹ còn tin rằng đất nước họ sẽ luôn là một địa điểm hấp dẫn về đầu tư, vì thế các tiểu bang không cần thiết phải thúc đẩy quan hệ quốc tế để kêu gọi đầu tư [Tavares, 2016a]. Bên cạnh đó, một bộ phận chính quyền và người dân địa phương cho rằng địa phương còn có nhiều vấn đề cấp bách phải giải quyết về giáo dục, y tế, dịch vụ công v.v. hơn là các vấn đề ở quy mô toàn cầu như biến đổi khí hậu. Vì vậy, khi thay đổi nhân sự cấp cao, chính sách đối ngoại của địa phương nhiều khả năng sẽ bị thay đổi theo. Sự ủng hộ đối với hoạt động đối ngoại càng giảm sút trong trường hợp lãnh đạo các địa phương dành quá nhiều thời gian cho việc tham gia vào các sự kiện

quốc tế mà xao lãng yêu cầu cải thiện chất lượng phục vụ người dân tại địa phương mình [Pipa và Bouchet, 2020]. Một số chính khách địa phương còn bị chỉ trích vì tranh thủ hoạt động ngoại giao song song, đặc biệt là các chuyến công du nước ngoài, để xây dựng hình ảnh cá nhân thay vì tập trung vào hiệu quả thực tế [Tavares, 2016a]. Thậm chí tại các diễn đàn quốc tế, mặc dù vai trò của địa phương ngày càng nổi bật, các địa phương vẫn chỉ ở tư thế “thính cầu”, đưa ra kiến nghị, đề xuất đối với các chính phủ quốc gia và các định chế siêu quốc gia như Liên hợp quốc [Pipa và Bouchet, 2020].

Từ việc phân tích các xu hướng, cơ hội và thách thức như trên, có thể nhận xét rằng hợp tác quốc tế cấp địa phương có nhiều triển vọng để tiếp tục phát triển nhưng sẽ không quá mạnh mẽ và vượt trội so với hoạt động của các chủ thể khác trong quan hệ quốc tế. Quá trình toàn cầu hóa và đô thị hóa sẽ khiến cho thành phố trở thành nơi gắn liền với tương lai nhân loại, như UN-Habitat đã nhận định [Tavares, 2016b]. Các vấn đề toàn cầu như bệnh dịch, biến đổi khí hậu, di cư v.v. cũng diễn ra trực tiếp tại địa phương. Chính vì thế, Thị trưởng thành phố New York Mike Bloomberg đã khẳng định: “Chúng ta là cấp chính quyền gần với đa số người dân nhất. Chúng ta chịu trách nhiệm trực tiếp về hạnh phúc và tương lai của họ. Vì vậy khi quốc gia nói rồi quay gót đi thì thành phố hành động” [Tavares, 2016b]. Tuy nhiên, những hạn chế về thẩm quyền và nguồn lực sẽ đặt chính quyền địa phương trước yêu cầu phải luôn tìm tòi các giải pháp, cách thức phù hợp để triển khai hoạt động này một cách có hiệu quả mà không gây trở ngại đối với chính sách đối ngoại của quốc gia.

### ***5.1.2. Triển vọng hợp tác quốc tế của các địa phương Việt Nam và thành phố Đà Nẵng***

Trước tác động của quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế trên toàn thế giới, các địa phương Việt Nam nói chung và thành phố Đà Nẵng nói riêng cũng đứng trước những cơ hội và thách thức tương tự như các địa phương nước ngoài khi xúc tiến, mở rộng hoạt động quốc tế. Bên cạnh đó, không thể không kể đến những yếu tố thuận lợi và hạn chế mang tính đặc thù từ chính sách đối ngoại của Việt Nam cũng như các điều kiện khách quan và chủ quan của các địa phương Việt Nam.



Như đã phân tích ở Chương II của Luận án, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định mục tiêu đối ngoại là: “xây dựng nền ngoại giao toàn diện, hiện đại với ba trụ cột là đối ngoại đảng, ngoại giao nhà nước và đối ngoại nhân dân” và phương hướng đối ngoại là: “chủ động tích cực triển khai đồng bộ, sáng tạo, hiệu quả các hoạt động đối ngoại, bao gồm đối ngoại Đảng, ngoại giao Nhà nước và đối ngoại nhân dân, đối ngoại của các cấp, các ngành, các địa phương” [Phạm Bình Minh, 2021]. Như vậy, trong thời gian tới, ngoại giao địa phương vẫn được xem là một bộ phận không thể tách rời của nền ngoại giao Việt Nam toàn diện, hiện đại. Vì thế, khi ngoại giao Việt Nam ngày càng đạt được nhiều thành tựu, ngoại giao địa phương càng có cơ hội để phát triển. Đặc biệt, căn cứ Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14 tháng 9 năm 2020 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là Nghị định 107/2020), một trong những tiêu chí để Sở Ngoại vụ được thành lập là khi địa phương đã ký kết thỏa thuận về hợp tác quốc tế với 05 địa phương trở lên. Thông tư số 03/2021/TT-BNG của Bộ Ngoại giao vừa ban hành vào ngày 28 tháng 10 năm 2021 cũng quy định cụ thể 24 nhóm nhiệm vụ và quyền hạn về công tác đối ngoại của cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh, ủy ban nhân dân cấp huyện, trong đó có công tác hợp tác và hội nhập quốc tế.

Quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế của các địa phương Việt Nam như thành phố Đà Nẵng là một phần trong tổng thể bức tranh hội nhập chung của Việt Nam. Những tiền đề vĩ mô thuận lợi như chính sách đối ngoại đa dạng hóa, đa phương hóa hay việc Việt Nam tham gia tích cực tại các diễn đàn quốc tế, cùng với sự chỉ đạo chung của các cấp Trung ương là điều kiện thuận lợi để công tác hợp tác quốc tế cấp địa phương phát triển, hòa vào tiến trình chung đó của cả nước. Tuy nhiên, quan hệ quốc tế cấp địa phương tại Việt Nam còn gặp khá nhiều khó khăn, vướng mắc để có thể trở thành một lĩnh vực đóng vai trò “thiết yếu” như các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác tại địa phương. *Thứ nhất*, cũng theo Nghị định số 107/2020, cơ quan chuyên môn phụ trách đối ngoại tại địa phương là sở ngoại vụ chỉ được xem là một trong bốn

sở đặc thù (cùng với ban dân tộc, sở du lịch và sở quy hoạch - kiến trúc), tức là phải đáp ứng một trong các tiêu chí nhất định thì mới có thể tồn tại. Việc ban hành và triển khai Nghị định số 107/2020 đã dẫn đến sự giải thể của một loạt sở ngoại vụ tại các địa phương như Thái Bình, Cà Mau, Lâm Đồng, Yên Bái v.v. cũng như việc sắp xếp, hợp nhất, sáp nhập các đơn vị thuộc sở ngoại vụ.

Ngoài ra, cho đến nay Bộ Ngoại giao vẫn chưa ban hành văn bản quy định và hướng dẫn cụ thể các vấn đề liên quan đến hợp tác quốc tế cấp địa phương. Các quy định, hướng dẫn hiện có chỉ tập trung vào việc ký kết thỏa thuận quốc tế nói chung của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Một số quan hệ quốc tế cấp địa phương do các cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài hoặc cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam giới thiệu và hỗ trợ xúc tiến, tuy nhiên trong quá trình thực hiện sau đó sự hỗ trợ này bị gián đoạn vì nhiều lý do, trong đó có việc thay đổi nhân sự của cơ quan đại diện hoặc của phía bạn, ví dụ như thay đổi nhân sự cấp cao sau các cuộc bầu cử. Bên cạnh đó, một số thực tiễn mới diễn ra nhưng chưa có văn bản quy định, chẳng hạn như tại Thành phố Hồ Chí Minh có một số địa phương nước ngoài thành lập văn phòng đại diện và thành phố gặp khó khăn vì hiện chưa có quy định cho phép thành lập một cơ quan/văn phòng đại diện của một địa phương nước ngoài tại một địa phương Việt Nam và ngược lại.

Từ khi trở thành thành phố trực thuộc Trung ương vào năm 1997 và đô thị loại một cấp quốc gia vào năm 2003, thành phố Đà Nẵng đã trải qua chặng đường hội nhập và hợp tác quốc tế sôi nổi, phong phú trên mọi lĩnh vực với những bước chuyển mình đáng kể. Từ một thành phố quy mô nhỏ của Việt Nam, Đà Nẵng đã dần khẳng định được hình ảnh và vị thế của mình trong mắt bạn bè quốc tế, gây dựng niềm tin cho đối tác và trở thành một điểm đến hấp dẫn đối với du khách cũng như một địa chỉ tin cậy cho các nhà đầu tư. Số lượng địa phương nước ngoài và tổ chức, mạng lưới mà thành phố có quan hệ hợp tác ngày càng tăng. Đà Nẵng được đánh giá là một trong những địa phương đi đầu cả nước trong công tác này, đồng thời nhiều lần được vinh danh tại các hội nghị, diễn đàn quy mô khu vực và quốc tế. Những thành tựu trên là kết quả của một quá trình hội nhập và hợp tác thường xuyên với tinh thần học hỏi và cải tiến không ngừng.

Sự trưởng thành, lớn mạnh trong hoạt động đối ngoại của thành phố Đà Nẵng còn là kết quả của quá trình phát huy nội lực, mà đầu tiên là nhờ những quyết sách mạnh mẽ của các cấp lãnh đạo thành phố. Đó vừa là sự nhìn nhận thẳng thắn các hạn chế, yếu kém; vừa là sự đầu tư thích đáng về giáo dục, về cơ sở vật chất, về chế độ đãi ngộ, về cải cách hành chính v.v. để nâng tầm hoạt động đối ngoại và kinh tế đối ngoại. Ngoài ra, đội ngũ cán bộ đối ngoại và kinh tế đối ngoại của thành phố ngày càng được củng cố về năng lực, trình độ ngoại ngữ, chủ động và hiệu quả hơn trong công tác xúc tiến, vận động. Đặc biệt, trong những năm qua, nguồn nhân lực được cung ứng từ Đề án phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao Đà Nẵng đã bổ sung đáng kể cho đội ngũ cán bộ đối ngoại của thành phố. Bên cạnh đó, thông qua việc triển khai thực hiện công tác hội nhập quốc tế, các cán bộ của thành phố được tham gia nhiều khóa đào tạo trong và ngoài nước, tích lũy được nhiều kinh nghiệm quý báu và trau dồi trình độ chuyên môn.

Việc thể chế hóa các hoạt động đối ngoại tại thành phố Đà Nẵng cũng được triển khai rất tốt, thành phố thường là một trong những địa phương tiên phong xây dựng các quy định, hướng dẫn, kế hoạch có liên quan ngay sau khi Trung ương ban hành đường lối, nhờ vậy các cơ quan, đơn vị thành phố có cơ sở pháp lý đầy đủ và chắc chắn để tiến hành hoạt động hợp tác quốc tế. Có thể kể đến các đề án, chiến lược như: Đề án tổng thể công tác ngoại giao kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2021 - 2025; Kế hoạch triển khai công tác Ngoại giao Văn hóa đến năm 2025; Chương trình hành động đến năm 2022 phát huy thành công Tuần lễ cấp cao Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC); Chương trình và Kế hoạch về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030. Quan hệ hợp tác với một số đối tác quan trọng được quan tâm đẩy mạnh, thể hiện qua các kế hoạch, đề án riêng và chuyên sâu như Kế hoạch Xúc tiến hợp tác giữa Đà Nẵng với các đối tác Nhật Bản giai đoạn 2021 - 2025; Đề án tăng cường quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa thành phố Đà Nẵng với các địa phương Lào giai đoạn 2023 - 2027; Kế hoạch xúc tiến và tăng cường mối quan hệ hợp tác giữa thành phố Đà Nẵng với các đối tác châu Âu giai đoạn 2022 - 2025. Đặc biệt, hiện Đà Nẵng đang khẩn trương xây dựng Đề án hội nhập và hợp tác quốc tế thành phố Đà Nẵng đến năm 2030 nhằm chủ

động phát huy tối đa tiềm năng của thành phố và nắm bắt kịp các xu hướng của thế giới và khu vực.

Mặc dù có nhiều thành tựu và thuận lợi như trên, quá trình hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng cũng gặp phải một số khó khăn, thách thức. Việc tăng cường và mở rộng quan hệ quốc tế đã góp phần quan trọng trong việc duy trì hòa bình, ổn định và tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, từ đó tạo môi trường thuận lợi phục vụ quá trình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời tranh thủ sự ủng hộ vật chất và tinh thần của bạn bè quốc tế đối với các mục tiêu phát triển, bên cạnh đó còn giúp quảng bá hình ảnh và nâng cao vị thế của thành phố. Tuy nhiên, tầm quan trọng của hợp tác quốc tế cấp địa phương chưa được nhận thức và quan tâm đầy đủ bởi các cấp lãnh đạo và bản thân các sở, ban, ngành của thành phố. Có giai đoạn, việc đề xuất thiết lập quan hệ hữu nghị và hợp tác với một số địa phương nước ngoài không được lãnh đạo thành phố đồng ý về chủ trương.

*Thứ hai*, các chương trình hợp tác có kết quả cụ thể, đặc biệt là đem lại hiệu quả kinh tế chưa nhiều. Nhìn chung, các chương trình hợp tác giữa Đà Nẵng và tổ chức, mạng lưới, các địa phương nước ngoài chủ yếu tập trung trên các lĩnh vực văn hóa, giáo dục - đào tạo, môi trường, đối ngoại nhân dân. Bên cạnh đó, quan hệ giữa Đà Nẵng và một số địa phương mới chỉ dừng ở mức độ ký kết thỏa thuận quốc tế mà chưa đi đến bất kỳ hoạt động gì cụ thể, thậm chí còn bị gián đoạn hay ngừng trệ do khoảng cách địa lý, chưa tìm thấy sự tương đồng về lợi ích v.v. Nguyên nhân trước hết là vì trên thực tế, cũng giống như thành phố Đà Nẵng, ngân sách dành cho hoạt động quốc tế của các địa phương nước ngoài có phần hạn chế. Do vậy, việc trông đợi chính quyền các địa phương có quan hệ, kể cả các địa phương ở các nước phát triển, hỗ trợ, tài trợ dự án hay tác động doanh nghiệp thuộc địa phương đó đến đầu tư tại Đà Nẵng là không khả thi. Bên cạnh đó, hoạt động hợp tác chỉ có thể bền vững nếu dựa trên nguyên tắc đôi bên cùng có lợi. Các doanh nghiệp nước ngoài chỉ đi đến quyết định đầu tư, kinh doanh tại thành phố nếu họ thực sự tìm thấy nhu cầu, đối tác phù hợp cùng với một môi trường thuận lợi cho hoạt động của họ (nếu có) tại thành phố trong tương lai.

Ngoài ra, do kinh phí còn hạn chế, thành phố chưa đầu tư nhiều cho hoạt động ngoại giao văn hóa, ví dụ như chưa tổ chức được các đoàn đi tham dự các sự kiện lớn, biểu diễn nghệ thuật ở nước ngoài hoặc thăm và làm việc theo lời mời của các địa phương có quan hệ. Trong khi đó, nếu tham khảo chính sách thành phố kết nghĩa của một số địa phương trên thế giới, việc trao đổi đoàn hàng năm với địa phương kết nghĩa được quy định rất rõ ràng. Do đó, mối quan hệ giữa Đà Nẵng và một số địa phương nước ngoài tuy trên danh nghĩa vẫn là quan hệ chính thức đã được thiết lập nhưng không có thực chất vì hai bên không duy trì được sự liên hệ và trao đổi thường xuyên.

*Thứ ba*, một số yếu tố khách quan có thể phát sinh và ảnh hưởng đến hoạt động quốc tế của Đà Nẵng. Thiên tai, thảm họa khi xảy ra sẽ làm gián đoạn quá trình liên lạc, xúc tiến và triển khai các chương trình, dự án hợp tác giữa Đà Nẵng và các đối tác nước ngoài, làm thay đổi các kế hoạch đoàn vào, đoàn ra và sự kiện quốc tế. Thứ hai là sự thay đổi nhân sự có thể xảy ra ở cả phía thành phố và phía đối tác, đối với cả nhân sự cấp cao lẫn nhân sự trực tiếp phụ trách, nhiều khả năng dẫn đến tình trạng gián đoạn liên lạc và trì hoãn các chương trình, dự án hợp tác.

*Cuối cùng*, tương tự các địa phương khác trên thế giới và ở Việt Nam, đội ngũ nhân lực làm công tác đối ngoại nói chung và công tác hợp tác quốc tế nói riêng của Đà Nẵng vẫn còn hạn chế, chủ yếu chỉ tập trung ở Sở Ngoại vụ, các sở, ban, ngành còn lại thường phân công công chức, viên chức kiêm nhiệm. Từ năm 2016 đến nay, Sở Ngoại vụ có một chức năng và 17 nhiệm vụ phát sinh nhưng số lượng biên chế công chức không tăng mà còn liên tục bị cắt giảm, khiến Sở gặp rất nhiều khó khăn trong việc thực hiện nhiệm vụ chính trị. Ngay cả trong nội bộ Sở, mặc dù trình độ của công chức, viên chức nhìn chung khá cao nhưng số lượng công chức, viên chức được đào tạo chuyên sâu về quan hệ quốc tế và ngoại giao không nhiều. Bên cạnh đó, do yêu cầu sắp xếp bộ máy và các quy định về luân chuyển cán bộ, không phải tất cả công chức, viên chức có trình độ về quan hệ quốc tế đều được bố trí làm công tác hợp tác quốc tế, ngược lại hiện nay nhiều vị trí phụ trách hợp tác quốc tế lại “xuất thân” từ các chuyên ngành khác như kinh tế, ngoại ngữ v.v. Cũng chính vì lý do này, các đề án, kế hoạch, định hướng đối ngoại thường thiếu một cơ sở lý luận chặt chẽ để từ đó đưa ra các giải pháp thực sự khả thi và hiệu quả.

Tương tự hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới, hợp tác quốc tế của các địa phương Việt Nam, trong đó có thành phố Đà Nẵng đứng trước những cơ hội và thách thức nhất định, nhưng hình thức này vẫn sẽ tiếp tục phát triển trong thời gian tới. Đặc biệt, là một bộ phận của nền ngoại giao Việt Nam hiện đại, toàn diện, ngoại giao địa phương có nhiều triển vọng trong bối cảnh uy tín, vị thế của Việt Nam được duy trì và củng cố. Tuy nhiên, việc nhìn nhận những hạn chế như đã nói ở trên là cần thiết để làm cơ sở đề xuất các giải pháp phù hợp, nếu không hoạt động này sẽ chỉ dừng lại trên danh nghĩa và không được đánh giá cao so với các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác tại địa phương.

## **5.2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của hợp tác quốc tế cấp địa phương ở Đà Nẵng**

### **5.2.1. Tạo cơ sở về chính trị - pháp lý, nâng cao nhận thức về hội nhập và hợp tác quốc tế**

*Thứ nhất*, thành phố cần tiếp tục quán triệt tư tưởng về tính tất yếu của hội nhập và hợp tác quốc tế trong bối cảnh hiện nay cho đội ngũ cán bộ, công chức tại thành phố để tạo sự đồng đều về nhận thức, từ đó giúp các cơ quan, ban, ngành nêu cao trách nhiệm, tăng cường vai trò phối hợp. Việc quán triệt các chỉ thị, nghị quyết của trung ương cần kết hợp với việc tổ chức tập huấn, báo cáo về tình hình chính trị, kinh tế thế giới và tình hình hội nhập của Việt Nam; tập huấn kiến thức và kỹ năng đối ngoại.

*Thứ hai*, cần xác định rõ các mục tiêu của công tác hợp tác quốc tế, từ đó mới có cách làm phù hợp. Thành phố không nên đặt quá nhiều kỳ vọng vào hiệu quả kinh tế của các mối quan hệ quốc tế mà dẫn đến quan niệm hạn chế hoặc thu hẹp phạm vi hợp tác. Trên cơ sở đó, thành phố nên có chủ trương ban hành một quy định hay chính sách rõ ràng về hợp tác song phương và đa phương, trong đó nêu mục tiêu, kinh phí, phạm vi và mức độ hoạt động đối với từng cấp độ hợp tác. Đặc biệt, công tác xúc tiến hợp tác quốc tế cấp địa phương cần được lãnh đạo thành phố công nhận, mặc dù có thể kết quả chưa nhìn thấy trước mắt, vì sự công nhận đó sẽ là động lực lớn nhất để giữ chân cán bộ trong ngành tiếp tục làm việc và cống hiến.

*Thứ ba*, cần tiếp tục duy trì cơ chế giao ban giữa các sở, ban, ngành trên địa bàn thành phố về công tác đối ngoại và kinh tế đối ngoại định kỳ một năm hai lần nhằm nâng cao nhận thức về vai trò của công tác này, tạo diễn đàn để các sở, ban, ngành tăng cường chia sẻ thông tin và cùng tìm cách tháo gỡ những vấn đề còn vướng mắc, thậm chí có thể tập trung rà soát tình hình hợp tác với các địa phương và tổ chức nước ngoài tại các kỳ giao ban này. Cơ quan đầu mối là Sở Ngoại vụ cần tổng hợp, rà soát và báo cáo tình hình hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương, tổ chức nước ngoài, làm cơ sở đề xuất lãnh đạo thành phố đồng ý chủ trương tiếp tục củng cố quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và các đối tác hiện có, đồng thời mở rộng quan hệ hợp tác với các đối tác mới; tăng cường cập nhật thông tin về quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương, tổ chức nước ngoài trên trang thông tin điện tử chính thức của thành phố cũng như trang thông tin điện tử của các sở, ban, ngành trong lĩnh vực đối ngoại và kinh tế đối ngoại.

### ***5.2.2. Nâng cao hiệu quả hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương đã thiết lập quan hệ***

Sở Ngoại vụ cần thống kê danh sách các địa phương nước ngoài mà thành phố có quan hệ hợp tác; phân loại thành nhiều cấp độ hợp tác (địa phương có quan hệ chính thức, địa phương có quan hệ hợp tác nhưng chưa thiết lập chính thức, địa phương có quan hệ hữu hảo, địa phương có chương trình và dự án hợp tác cụ thể v.v.). Trên cơ sở đó, định kỳ sáu tháng và một năm rà soát tình hình, tiến độ hợp tác với từng địa phương nước ngoài. Chú trọng quan hệ hữu nghị và hợp tác với các đối tác truyền thống như các địa phương Lào, Nga, Trung Quốc; đồng thời tăng cường quan hệ với các địa phương của các đối tác chủ chốt như Liên minh châu Âu, Hoa Kỳ, Úc, Nhật Bản, Hàn Quốc. Ưu tiên thực hiện nghiêm túc, đầy đủ và hiệu quả các thỏa thuận, cam kết đã xác lập với các đối tác.

Thành phố cũng cần có chính sách định kỳ trao đổi thư giao dịch và trao đổi đoàn với các địa phương đã thiết lập quan hệ nhằm thông báo tình hình phát triển kinh tế - xã hội và các định hướng phát triển, đồng thời duy trì quan hệ; đề xuất lộ trình và kế hoạch ngân sách để triển khai hợp tác với các địa phương theo từng giai đoạn cụ thể; chú trọng hợp tác về kinh tế trong quá trình củng cố và mở rộng quan hệ hợp tác giữa Đà Nẵng với các địa phương nước ngoài; tăng cường tổ chức tiếp

xúc giữa lãnh đạo, cơ quan chuyên môn và doanh nghiệp Đà Nẵng với đối tác tiềm năng phía bạn để khai thác lợi ích về kinh tế bao gồm trao đổi kỹ thuật và công nghệ, quảng bá, xúc tiến đầu tư, thương mại và du lịch, thúc đẩy hợp tác phát triển, tư vấn, hỗ trợ để thúc đẩy các hoạt động khởi nghiệp và sáng tạo của doanh nghiệp thành phố.

Để có nội lực thực sự nhằm làm cơ sở thúc đẩy hợp tác về kinh tế với các địa phương nước ngoài, thành phố phải xây dựng một môi trường hấp dẫn về đầu tư, kinh doanh, cụ thể như chính sách đầu tư thuận lợi, doanh nghiệp có năng lực, tích cực hợp tác. Muốn như vậy, hoạt động kinh tế đối ngoại cần có những bước đi sáng tạo, đột phá hơn trong thời kỳ mới. Ví dụ, đối với lĩnh vực thu hút ODA, trong bối cảnh Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình, thoát khỏi tình trạng lạc hậu, kém phát triển thì nguồn viện trợ không hoàn lại dần dần bị thu hẹp. Các nhà đầu tư, cơ quan viện trợ chuyển sang kêu gọi hình thức cùng hợp tác từ phía địa phương. Trong bối cảnh đó, việc kêu gọi hợp tác đầu tư theo hình thức công tư (Public-Private Partnership) với sự tham gia của khu vực tư nhân cần được khuyến khích thay vì chỉ vận động các dự án đơn thuần ODA. Trong lĩnh vực thu hút FDI, thành phố Đà Nẵng đang quyết tâm kêu gọi đầu tư nước ngoài vào Khu Công nghệ cao trong khi một số địa phương khác ở Việt Nam cũng phát triển khu công nghệ cao, do đó thay vì quảng bá và xúc tiến đầu tư trong phạm vi rộng và dàn trải, thành phố nên tổ chức kêu gọi đầu tư trong những lĩnh vực cụ thể, ở những thị trường hẹp hơn nhằm thu hút sự tập trung của các nhà đầu tư.

Chủ trương, chính sách thuận lợi giúp các doanh nghiệp hội nhập quốc tế, tiếp cận các cơ hội giao thương, xuất khẩu và quảng bá thị trường cũng rất cần thiết. Doanh nghiệp đóng vai trò là xương sống của một nền kinh tế. Hợp tác quốc tế không thể chỉ diễn ra sôi nổi ở cấp chính quyền mà thiếu sự tham gia của doanh nghiệp. Trước tình hình doanh nghiệp thành phố Đà Nẵng thiếu nguồn thông tin về thị trường, cơ hội hợp tác thì vai trò của các cơ quan xúc tiến thương mại, cơ quan hợp tác quốc tế trong việc phối hợp với đối tác nước ngoài để hỗ trợ thông tin cho doanh nghiệp là điều rất cần thiết. Bên cạnh đó, thành phố cũng cần phát huy vai trò của Trung tâm về các vấn đề WTO tại Đà Nẵng (dự án hỗ trợ của EU dành cho Việt Nam) trong việc phổ biến thông tin, đồng hành cùng doanh nghiệp trong quá trình hội nhập.



Trong quá trình hợp tác với các địa phương nước ngoài, thành phố cần quan tâm đến cả các hoạt động hữu nghị, giao lưu văn hóa, giáo dục bên cạnh các chương trình hợp tác kinh tế, kết hợp thăm các địa phương đã thiết lập quan hệ hoặc tham gia các sự kiện do các địa phương đó mời trong chuyến công tác của các đoàn lãnh đạo thành phố tại nước ngoài. Kịp thời cung cấp thông tin về các sự kiện, hội nghị, hội thảo quốc tế do thành phố đăng cai tổ chức và tạo điều kiện mời các địa phương nước ngoài có quan hệ tham gia. Tiếp tục phối hợp với các địa phương nước ngoài quảng bá lẫn nhau bằng nhiều hình thức như đặt standee, liên kết địa chỉ trang thông tin điện tử, phổ biến thông tin trên các ấn phẩm của nhau, hỗ trợ quảng bá các sự kiện tại từng địa phương v.v. Ngoài ra, có thể nghiên cứu hình thức phối hợp hai hoặc nhiều địa phương nước ngoài để vận động các tổ chức quốc tế tài trợ các chương trình, dự án hợp tác trên những lĩnh vực cụ thể, tập trung vào các lĩnh vực thành phố ưu tiên như công nghệ cao, xử lý môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, phát triển bền vững, nâng cao năng lực doanh nghiệp vừa và nhỏ, khởi sự doanh nghiệp, giáo dục - đào tạo v.v.

Các sở, ban, ngành cần chủ động và tích cực hơn trong việc tham mưu các chương trình, dự án hợp tác quốc tế trong từng ngành và lĩnh vực như y tế, khoa học, giáo dục, giao thông, quy hoạch và quản lý đô thị; mời các chuyên gia nước ngoài tham gia tư vấn giúp thành phố trong các quy hoạch mang tính định hướng; nghiên cứu và đề xuất áp dụng mô hình phát triển thành công của các địa phương trên thế giới tại Đà Nẵng. Bên cạnh đó, cần phát huy kênh đối ngoại nhân dân để tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau giữa người dân Đà Nẵng và người dân các địa phương nước ngoài mà thành phố có quan hệ hợp tác.

### ***5.2.3. Mở rộng quan hệ hợp tác với các địa phương nước ngoài mới một cách có chọn lọc***

Quan hệ quốc tế song phương của Đà Nẵng không thể chỉ giới hạn trong một số khu vực truyền thống, quen thuộc mà thành phố cần liên tục nghiên cứu, xúc tiến thiết lập quan hệ hợp tác với các địa phương nước ngoài mới, trong đó lưu ý các địa phương tại các quốc gia có quan hệ truyền thống như Lào, Trung Quốc, Nga cũng như các đối tác chủ chốt như EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc; các địa phương

thuộc các quốc gia có nhiều tiềm năng, lợi thế trên các lĩnh vực thành phố đang quan tâm, ví dụ như Israel (khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo), Ấn Độ (khoa học - công nghệ); các địa phương tại các quốc gia trước đây đã có tiền đề xúc tiến thông qua các cơ quan đại diện ngoại giao nhưng chưa đạt kết quả như Indonesia, Malaysia; hoặc các địa phương trên tuyến Hành lang Kinh tế Đông - Tây, ví dụ như các địa phương Thái Lan và Myanmar v.v. Bên cạnh đó, nghiên cứu phát huy ảnh hưởng tích cực của sự kiện Tuần lễ cấp cao trong khuôn khổ Năm APEC Việt Nam 2017 tổ chức tại Đà Nẵng để làm đòn bẩy phát triển quan hệ giữa Đà Nẵng với các địa phương thuộc các nền kinh tế thành viên APEC, đặc biệt là các địa phương đã từng là địa điểm tổ chức các tuần lễ cấp cao APEC trước đây.

Trong quá trình tìm kiếm và xúc tiến ký kết với các địa phương nước ngoài, cần tìm hiểu kỹ thông tin về khả năng hợp tác và các lĩnh vực hai bên có lợi thế so sánh, tránh tình huống ký kết nhưng không triển khai được, ảnh hưởng đến quan hệ hữu nghị giữa hai nước. Ngoài ra, để phát huy hiệu quả các mối quan hệ, đặc biệt là quan hệ hợp tác song phương với các địa phương nước ngoài, cần xác định rõ ngay từ đầu quan hệ đó (có khả năng) thuộc cấp độ hợp tác nào (thiết lập quan hệ chính thức, hữu nghị, hợp tác kinh tế, kêu gọi hỗ trợ v.v.), từ đó có chính sách và kế hoạch xúc tiến phù hợp.

#### ***5.2.4. Nâng cao hiệu quả tham gia vào các cơ chế đa phương***

Tại các diễn đàn hợp tác đa phương, thành phố cần phải khẳng định hơn nữa vai trò và sự tham gia của mình để cùng giải quyết các vấn đề, thách thức mà các đô thị thành viên đang gặp phải; tích cực chia sẻ cơ hội và học tập các mô hình phát triển của các thành viên khác; tránh tình trạng tham gia thụ động, chờ đợi các dự án hỗ trợ. Ngoài ra, để tham gia một cách hiệu quả trong khuôn khổ nguồn lực có hạn của cấp địa phương, cần thiết có sự chọn lọc, ưu tiên thứ tự các cơ chế phù hợp dựa trên mục tiêu, định hướng phát triển của thành phố và khả năng đóng góp cho quan hệ hợp tác sau này.

Bên cạnh đó, với lợi thế về phát triển du lịch và kinh nghiệm tổ chức sự kiện quốc tế, Đà Nẵng nên khai thác hình thức du lịch kết hợp hội nghị (MICE). Quá trình hội nhập quốc tế tại các cơ chế, mạng lưới đa phương sẽ cho phép hình ảnh Đà Nẵng được bạn bè quốc tế biết đến nhiều hơn, do đó thành phố chắc chắn sẽ có

nhiều cơ hội là địa điểm tổ chức sự kiện của các mạng lưới, cơ chế đó và là điểm dừng chân của du lịch MICE nếu hình thức này được quan tâm quảng bá.

#### ***5.2.5. Tranh thủ sự hợp tác, giúp đỡ của cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài, Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành trung ương***

Thành phố cần chủ động xây dựng chương trình hợp tác với cơ quan đại diện Việt Nam tại các quốc gia chủ quản có các địa phương mà thành phố đã thiết lập quan hệ hợp tác, trong đó chú trọng đề nghị các cơ quan đại diện Việt Nam hỗ trợ công tác quảng bá hình ảnh, xúc tiến đầu tư, thương mại, du lịch cũng như tư vấn, thẩm tra năng lực của đối tác nước ngoài và có đánh giá định kỳ về kết quả triển khai chương trình này. Định kỳ đề xuất một số dự án hợp tác, đầu tư cụ thể cho cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài đề nghị hỗ trợ xúc tiến và giới thiệu đối tác, nhà đầu tư phù hợp, đặc biệt là các đối tác, nhà đầu tư từ các địa phương nước ngoài có quan hệ. Đề nghị các cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài duy trì sự tư vấn và hỗ trợ lâu dài, liên tục cho địa phương trong quá trình ký kết và triển khai quan hệ quốc tế, đặc biệt là các mối quan hệ đã được chính thức hóa bằng một thỏa thuận quốc tế, cụ thể như: cung cấp thông tin; tư vấn phương thức triển khai các chương trình cụ thể để mang lại hiệu quả thiết thực; hỗ trợ công tác tổ chức các sự kiện tại nước ngoài.

Thành phố cũng cần phối hợp Bộ Ngoại giao để chủ động và kịp thời đề xuất cho Đà Nẵng tham dự các sự kiện giao lưu kinh tế, văn hóa tại các quốc gia; khai thác thông tin và kết nối đầu mối thông qua Diễn đàn Ngoại giao kinh tế trực tuyến (Bộ Ngoại giao), Bản tin Kinh tế và Bản tin thị trường của các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài. Ngoài ra, các đơn vị làm công tác xúc tiến đầu tư tích cực tiếp xúc với tham tán kinh tế, thương mại của các nước để chia sẻ kinh nghiệm xúc tiến thương mại, đầu tư. Khả năng thành lập văn phòng đại diện thành phố Đà Nẵng tại những thị trường tiềm năng cũng nên được nghiên cứu, trước hết ở Hoa Kỳ, Hàn Quốc, theo mô hình của Văn phòng đại diện thành phố Đà Nẵng tại Tokyo (Nhật Bản) trước đây nhằm xúc tiến, thúc đẩy hợp tác trên nhiều lĩnh vực, trong đó có quan hệ quốc tế cấp địa phương.

Đối với Chính phủ, Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành trung ương, các địa phương như Đà Nẵng cần tập trung kiến nghị những vấn đề chính sách cụ thể để hỗ

trợ công tác hợp tác quốc tế tại địa phương, Trước hết, Bộ Ngoại giao cần hướng dẫn cụ thể về hình thức, tên gọi và các vấn đề liên quan đến quan hệ quốc tế cấp địa phương, ví dụ như mức độ quan hệ, cách thức xúc tiến, các lĩnh vực hợp tác có thể triển khai với các địa phương của một quốc gia nhất định, kênh phối hợp giữa Bộ và địa phương nhằm theo dõi, thúc đẩy quan hệ đó v.v; giới thiệu các địa phương nước ngoài, các chương trình hợp tác trên từng lĩnh vực cụ thể tại các quốc gia trên thế giới để thành phố xúc tiến quan hệ hoặc tham gia. Chính phủ và các bộ, ngành liên quan nghiên cứu, xem xét lồng ghép các chương trình, dự án lớn của các địa phương vào nội dung của các hiệp định, thỏa thuận quốc tế ký với các nước, ví dụ đối với thành phố Đà Nẵng có các chương trình, dự án như: thành phố môi trường, Khu Công nghệ cao, xây dựng cơ sở hạ tầng, cấp thoát nước, giao thông công cộng v.v.

#### ***5.2.6. Phát triển nguồn nhân lực cho công tác hợp tác quốc tế***

Thành phố cần tăng cường chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác hợp tác quốc tế tại các sở, ban, ngành, địa phương; đảm bảo tại các sở, ban, ngành, địa phương có từ 01 - 02 công chức, viên chức được phân công phụ trách công tác đối ngoại giỏi ngoại ngữ, am hiểu các vấn đề về quan hệ quốc tế. Có kế hoạch đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cho công tác hợp tác quốc tế trong thời kỳ mới; phối hợp Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành trung ương thường xuyên tổ chức các khóa đào tạo, tập huấn ngắn hạn về công tác hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế cho cán bộ thành phố. Ngoài ra, thành phố chủ động tranh thủ nguồn viện trợ quốc tế, các chương trình học bổng để nâng cao năng lực và kỹ năng cho đội ngũ cán bộ của thành phố làm công tác hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế. Đội ngũ cán bộ làm công tác hợp tác quốc tế nói riêng và đối ngoại nói chung tại Sở Ngoại vụ cũng cần được củng cố và phân chia hợp lý để tránh tình trạng quá tải vì công việc sự vụ như hiện nay nên không dành được nhiều thời gian nghiên cứu, xúc tiến quan hệ với từng đối tác, thị trường.

#### ***5.2.7. Vận dụng hiệu quả công cụ ngoại giao số***

Trong bối cảnh các phương thức tiến hành ngoại giao truyền thống bị thách thức đáng kể do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 trong hai năm 2019 và 2020, thành phố Đà Nẵng đã tăng cường ứng dụng công nghệ số nhằm duy trì và triển

khai hiệu quả các chương trình hợp tác khi mà các hoạt động trao đổi đoàn, giao lưu, gặp gỡ v.v. giữa Đà Nẵng với các đối tác nước ngoài đều đã phải tạm hoãn. Việc sử dụng công cụ ngoại giao số tại Đà Nẵng có nhiều điều kiện thuận lợi, vì cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin - truyền thông của thành phố có quy mô khá lớn và hiện đại, sẵn sàng cho việc triển khai xây dựng thành phố thông minh. Từ năm 2009 đến năm 2018, thành phố liên tục dẫn đầu cả nước về Chỉ số mức độ sẵn sàng ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin. Nhìn chung, hạ tầng công nghệ thông tin của Đà Nẵng được triển khai dựa trên các tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia, quốc tế, sử dụng các công nghệ, giải pháp tiên tiến, phù hợp điều kiện của Việt Nam và bắt kịp xu hướng của thế giới như Trung tâm dữ liệu thành phố có dung lượng lưu trữ lên đến 152TB khả năng mở rộng nhanh; mạng đô thị thành phố (mạng MAN) có tổng chiều dài tuyến cáp quang trên 400 km đi ngầm, kết nối 105 cơ quan. Thành phố cũng đã thiết lập được hệ thống wifi công cộng thành phố, Trung tâm Thông tin dịch vụ công thành phố, Trung tâm đào tạo, nghiên cứu ứng dụng công nghệ thông tin [Hoàng Hân, 2022].

Trên cơ sở đó, thành phố đã chủ động xúc tiến và tham dự nhiều sự kiện trực tuyến nhằm mục đích củng cố và phát triển quan hệ hợp tác với các địa phương nước ngoài; tăng cường quảng bá, giới thiệu về môi trường, chính sách, tiềm năng và cơ hội đầu tư của Đà Nẵng; góp phần xúc tiến đầu tư vào Khu Công nghệ cao và Khu Công nghệ thông tin tập trung; kết nối các doanh nghiệp Đà Nẵng với các đối tác nước ngoài để khôi phục du lịch, mở rộng thị trường hợp tác kinh doanh. Trong năm 2020, thành phố đã ký kết thành công Bản Ghi nhớ về thiết lập quan hệ hữu nghị, hợp tác với thành phố Gold Coast, bang Queensland (Úc) thông qua hình thức trực tuyến. Đặc biệt, đối với các địa phương, các nước có trong kế hoạch đoàn ra năm 2020 nhưng không thực hiện được do dịch COVID-19, thành phố đã chủ động tổ chức hoặc tham gia các hội thảo, sự kiện gặp gỡ, giao lưu trực tuyến, không để dịch bệnh làm đình trệ quan hệ hợp tác, cụ thể như sự kiện “Giao lưu trực tuyến Đà Nẵng - Salo (Phần Lan) và Những người bạn”, Gặp gỡ trực tuyến giữa Chủ tịch UBND thành phố Đà Nẵng và Thị trưởng thành phố Pittsburgh (Hoa Kỳ) kỷ niệm Ngày Hữu nghị Đà Nẵng - Pittsburgh, nhiều cuộc họp giữa Đà Nẵng và Borås (Thụy

Diễn) nhằm triển khai Dự án "Giáo dục khoa học vì sự phát triển bền vững", hay Hội nghị Thượng đỉnh Các thành phố ứng phó với COVID-19 do thành phố Seoul chủ trì [Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng, 2020]. Đặc biệt, trong giai đoạn dịch bệnh diễn biến phức tạp và thành phố phải áp dụng các biện pháp phong tỏa, các công cụ số như mạng xã hội đã hỗ trợ đắc lực để các cán bộ đối ngoại cập nhật kịp thời chủ trương, quy định của thành phố về phòng, chống dịch cho cộng đồng người nước ngoài đang sinh sống, học tập tại Đà Nẵng.

Thời gian tới, ngành đối ngoại thành phố đứng trước yêu cầu phải tiếp tục vận dụng hiệu quả ngoại giao số nhằm phục vụ mục tiêu đối ngoại, đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội của Đà Nẵng, phục vụ lợi ích quốc gia - dân tộc. Để làm được điều này, thành phố cần tiếp tục đầu tư xây dựng, nâng cấp cơ sở hạ tầng công nghệ; xây dựng và đào tạo đội ngũ công chức, viên chức ngoại giao có bản lĩnh chính trị vững vàng, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ, sử dụng thông thạo các công cụ số và có kỹ năng phân tích, đánh giá thông tin; đồng thời chú trọng công tác an toàn thông tin và an ninh mạng. Ngoài ra, thành phố cần tăng cường vận động, thu hút các nguồn lực trong và ngoài nước để hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu, ứng dụng, chuyển giao công nghệ, khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo, tạo nền tảng vững chắc để tiến tới xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số.

Quan trọng hơn cả, cần nhận thức rõ là ngoại giao số không phải thay thế hoàn toàn mà là một phương thức bổ trợ cho ngoại giao truyền thống. Ngoại giao số cũng có những hạn chế nhất định trong việc xây dựng lòng tin, chuyển tải thông điệp hoặc chia sẻ các thông tin nhạy cảm do lo ngại về tính bảo mật [Nguyễn Hùng Sơn, 2021]. Trong khi đó, đường lối đối ngoại của Việt Nam, như Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nhấn mạnh tại Hội nghị Đối ngoại toàn quốc vào tháng 12/2021, là trường phái “ngoại giao cây tre”, “mềm mại nhưng cứng cỏi, rất dẻo nhưng rất kiên cường”. Ngoài ra, một trong những phương pháp đặc sắc của ngoại giao Việt Nam là ngoại giao tâm công, “từ trái tim đến trái tim”. Để triển khai đường lối và phương pháp nói trên chắc chắn không thể thiếu các phương tiện truyền thống như thái độ, cử chỉ, ánh mắt, các chuyến viếng thăm trực tiếp, các cuộc gặp bên lề, các cuộc vận động hành lang v.v. mà không gian số không thể nào bao quát hết được.

## Tiểu kết chương 5

Những diễn biến mới trong khu vực và trên thế giới đã tạo ra một môi trường toàn cầu với đặc điểm nổi bật là mối quan hệ giữa các chủ thể quốc gia và phi quốc gia, tương tác với nhau trong một mạng lưới ngoại giao phức tạp [Hocking và Mellisen, 2015]. Trong đó, các chủ thể phi quốc gia, bao gồm các thực thể dưới quốc gia như vùng, tiểu bang, thành phố ngày càng đóng vai trò quan trọng. Mặc dù quan hệ quốc tế cấp địa phương còn gặp nhiều thách thức cả từ bên ngoài và bên trong, đó vẫn sẽ là một thành phần không thể thiếu trong hệ thống quan hệ quốc tế đa tầng hiện nay. Xu hướng hợp tác cấp địa phương là tất yếu khi xét đến động cơ kinh tế, tính linh hoạt của cơ chế này cũng như vai trò đầu tàu của các địa phương Hoa Kỳ và châu Âu. Ngoài ra, các thách thức toàn cầu như di cư, biến đổi khí hậu, bệnh dịch, khủng bố đều diễn ra trực tiếp tại địa phương, đòi hỏi các nhà lãnh đạo địa phương phải nhanh chóng phối hợp để cùng nhau tìm ra giải pháp.

Xét bối cảnh Việt Nam, các địa phương Việt Nam nói chung và thành phố Đà Nẵng nói riêng có nhiều điều kiện thuận lợi để phát triển theo định hướng xây dựng nền ngoại giao Việt Nam toàn diện và hiện đại, với các chủ trương, chính sách và cơ cấu bộ máy tương đối thuận lợi từ trung ương đến địa phương. Tuy nhiên, hoạt động này cũng gặp phải những khó khăn, thách thức nhất định về nhận thức, phương thức tiến hành và nguồn lực của địa phương. Bên cạnh đó, cơ chế, chính sách còn nhiều “khoảng trống” cần tiếp tục hoàn thiện, và quan trọng hơn cả, vai trò của công tác đối ngoại chưa được công nhận đầy đủ so với các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội khác của các tỉnh, thành phố.

Từ việc phân tích các cơ hội và thách thức nêu trên, một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế của các địa phương Việt Nam và thành phố Đà Nẵng được đề xuất trong Chương này. Các giải pháp bao hàm nhiều khía cạnh, từ những giải pháp chung về chính sách, nhận thức cho đến các phương án cụ thể về xây dựng nguồn lực, vận dụng hiệu quả công cụ ngoại giao số, củng cố và mở rộng quan hệ song phương với các địa phương nước ngoài cũng như tăng cường vai trò trong các tổ chức, diễn đàn đa phương trên cơ sở chú trọng cả ba trụ cột ngoại giao chính trị, ngoại giao kinh tế và ngoại giao văn hóa. Tất cả đều nhằm mục tiêu nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế của Đà Nẵng, góp phần vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế của thành phố, đồng thời góp phần bảo đảm lợi ích tối cao của quốc gia - dân tộc.

## KẾT LUẬN

Cục diện khu vực và thế giới với nhiều bước chuyển biến mới đã khiến cho quan hệ quốc tế không còn là cuộc chơi của riêng các quốc gia mà các chủ thể phi quốc gia, bao gồm các thực thể dưới quốc gia như vùng, tiểu bang, thành phố ngày càng đóng vai trò quan trọng. Các xu hướng lớn trong quan hệ quốc tế như toàn cầu hóa và hội nhập khu vực, phi tập trung hóa, hợp tác để phát triển cũng như sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế và chính phủ một số nước lớn tạo điều kiện cho hợp tác quốc tế cấp địa phương hình thành và phát triển. Những diễn biến mới về thực tiễn như vậy đã dẫn đến sự thay đổi về lý luận và học thuật. Hoạt động đối ngoại của các chủ thể dưới quốc gia bắt đầu thu hút sự chú ý của các nhà nghiên cứu trong ngành quan hệ quốc tế và một số chuyên ngành gần như luật quốc tế, quản lý đô thị, quản trị công v.v. Các công trình về chủ đề này khá phong phú, đa dạng về cả nội hàm khái niệm lẫn địa bàn và phạm vi nghiên cứu, từ ngoại giao song song đến ngoại giao thành phố và các khái niệm khác, từ châu Mỹ đến châu Âu và các châu lục còn lại, từ hợp tác phát triển cho đến ngoại giao khí hậu.

Khi xem xét lịch sử nghiên cứu, có thể thấy các học giả dùng nhiều khái niệm, định nghĩa và phương pháp luận để mô tả hiện tượng này, vì vậy cho đến nay vẫn chưa có một khái niệm được thống nhất hoàn toàn để chỉ hoạt động quốc tế của các vùng và thành phố trực thuộc chính phủ quốc gia. Ngoài hai định nghĩa được đề cập thường xuyên nhất là “ngoại giao song song” và “ngoại giao thành phố”, các học giả còn sử dụng một số khái niệm như “ngoại giao cấu thành”, “ngoại giao đa tầng” cũng như một loạt các thuật ngữ khác, chưa kể những khái niệm có liên quan như “hợp tác quốc tế của thành phố”, “hợp tác phi tập trung”, “chính trị cấp cao” và “chính trị cấp thấp”, “thỏa thuận quốc tế” v.v. Tại Việt Nam, trong cả hoạt động nghiên cứu học thuật lẫn thực tiễn, hai khái niệm “đối ngoại” và “ngoại giao” thường được dùng xen kẽ với nhau mặc dù nội hàm của hai khái niệm này không đồng nhất với nhau. Để phù hợp với nội dung nghiên cứu và thực tiễn trên thế giới, Luận án thống nhất sử dụng các khái niệm “ngoại giao địa phương” và “hợp tác quốc tế cấp địa phương” thay vì “đối ngoại địa phương” như cách dùng phổ biến tại Việt Nam hiện nay.



Nhìn từ góc độ các lý thuyết quan hệ quốc tế chủ yếu, cả ba lý thuyết quan hệ quốc tế gồm chủ nghĩa hiện thực, chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa kiến tạo đều cần được xem xét để có cái nhìn tổng thể về động lực khiến các địa phương thúc đẩy hoạt động hợp tác quốc tế. Trong đó, chủ nghĩa tự do là nền tảng lý luận phù hợp nhất vì chủ nghĩa tự do công nhận sự tham gia của các chủ thể phi quốc gia trong quan hệ quốc tế và cho rằng hợp tác vẫn là xu thế chính trong quan hệ giữa các chủ thể. Khắc phục hạn chế của chủ nghĩa tự do khi cho rằng đối ngoại địa phương không thể tồn tại trong các thể chế chính trị nhất thể, chủ nghĩa hiện thực lập luận sự tồn tại của các chủ thể phi quốc gia là do ý chí duy lý của chủ thể quốc gia nhằm tối đa hóa lợi ích của mình, vì vậy các địa phương có thể tham gia vào hoạt động quốc tế ở bất kỳ thể chế nào. Chủ nghĩa kiến tạo lại chấp nhận cả chủ thể quốc gia và phi quốc gia, đồng thời khẳng định đối ngoại địa phương là một hành trình xác lập bản sắc của từng địa phương.

Các công trình nghiên cứu cũng để lại một thành tựu quan trọng là những nỗ lực xây dựng một khung phân tích về ngoại giao của chủ thể dưới quốc gia. Trong số đó, khung phân tích được công nhận và áp dụng nhiều nhất là khuôn khổ lý thuyết của Kuznetsov [2015] với mười một khía cạnh, sáu câu hỏi đi liền với các phương án trả lời cho từng câu hỏi. Trên cơ sở khung phân tích của Kuznetsov, tác giả Luận án đã xây dựng một khung phân tích để áp dụng cho trường hợp thành phố Đà Nẵng nói riêng và các địa phương Việt Nam nói chung. Từ các khung phân tích này, Luận án chỉ ra ba nhóm yếu tố tác động đến hợp tác quốc tế cấp địa phương nói chung gồm các yếu tố quốc tế, các yếu tố quốc gia và các yếu tố địa phương. Riêng đối với thành phố Đà Nẵng, ngoài các yếu tố nói trên, hoạt động hợp tác quốc tế của thành phố còn chịu tác động của i) yếu tố trong nước là chủ trương, chính sách đối ngoại và sự phát triển của nền ngoại giao Việt Nam; và ii) yếu tố nội tại của thành phố Đà Nẵng, cụ thể là chủ trương, chính sách của Trung ương và của thành phố trên lĩnh vực đối ngoại, bộ máy tổ chức phục vụ hoạt động đối ngoại và nhận thức của lãnh đạo thành phố. Trong bối cảnh Việt Nam và Đà Nẵng, mặc dù các yếu tố này đều quan trọng, nhưng có thể nói yếu tố nội tại đóng vai trò quyết định.

Trong quá trình tìm hiểu về hợp tác quốc tế cấp địa phương của một số quốc gia trên thế giới và ở Việt Nam, có thể thấy rằng hoạt động đối ngoại của các chủ thể dưới quốc gia có một lịch sử hình thành và phát triển lâu đời thông qua hai phương thức phổ biến nhất là xúc tiến quan hệ song phương với các quốc gia/địa phương nước ngoài khác hoặc tham gia vào các tổ chức/mạng lưới đa phương. Từ hình thức đầu tiên xuất hiện vào những năm 1900 là kết nghĩa thành phố, đến nay hợp tác song phương cấp địa phương đã trở thành hiện tượng ở hầu khắp các quốc gia và khu vực, nổi bật nhất là Hoa Kỳ, châu Âu, Nhật Bản, Trung Quốc v.v. với nhiều biện pháp và cách thức phong phú. Các cơ chế hợp tác đa phương cũng ra đời vào đầu thế kỷ XX, và tăng nhanh về số lượng với hơn 300 mạng lưới/tổ chức tồn tại ngày nay. Xét về lĩnh vực hợp tác, hợp tác phát triển và ngoại giao khí hậu là hai hoạt động được quan tâm nhiều nhất. Với sự hiện diện ngày càng rõ nét trên chính trường quốc tế, chính quyền các địa phương trực tiếp xúc tiến hợp tác phát triển quốc tế nhằm thu hút các nguồn hỗ trợ từ bên ngoài, và tiến hành các chương trình, dự án nhằm tăng cường khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu, một trong những vấn đề toàn cầu đòi hỏi cách tiếp cận và giải quyết đa tầng.

Tại Việt Nam, các địa phương đã tích cực xúc tiến quan hệ quốc tế gồm hợp tác song phương và tham gia vào các mạng lưới đa phương cấp dưới quốc gia. Số lượng cặp quan hệ song phương cũng như số thỏa thuận quốc tế cấp địa phương ngày càng tăng lên, những thành tựu nhất định trong một số lĩnh vực như đầu tư, thương mại, giáo dục - đào tạo, môi trường, hợp tác biên giới v.v. đã được ghi nhận. Một số tỉnh, thành phố như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương tích cực xúc tiến hợp tác trong các mạng lưới, diễn đàn quốc tế. Tuy nhiên, số lượng địa phương đạt được kết quả nổi bật không nhiều, và một cơ chế hay chương trình độc lập để điều phối và hỗ trợ hoạt động này vẫn chưa được xây dựng. Trên cơ sở đó, những hạn chế và trở ngại cũng được phân tích nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm cần thiết cho quá trình hội nhập và hợp tác trong giai đoạn kế tiếp.

Mặc dù hợp tác quốc tế cấp địa phương trên thế giới nói chung và ở Việt Nam nói riêng sẽ còn gặp phải nhiều thách thức, nhưng đó sẽ là thành phần không thể thiếu trong hệ thống quan hệ quốc tế đa tầng hiện nay. Cạnh tranh chiến lược giữa các cường quốc rất có thể sẽ không dừng lại ở khía cạnh quốc gia mà còn âm

thâm diễn ra ngay “sân sau” của các chính quyền địa phương [Tidwell, 2020]. Các chủ thể dưới quốc gia như tiểu bang và thành phố sẽ ngày càng liên quan, thậm chí là quan trọng, trong việc giải quyết các thách thức toàn cầu. Các chính phủ quốc gia có thể hợp tác hoặc không, nhưng lịch sử gần đây đã chứng tỏ địa phương sẽ tiếp tục tiến lên phía trước bất kể Trung ương có ủng hộ hay không [Swiney và Foster, 2019]. Do đó, các chính phủ trung ương thay vì coi đây là “lực cản” thì cần dành sự quan tâm và nguồn lực nhiều hơn để hình thức hợp tác này phát huy hết tiềm năng, lợi thế và góp phần củng cố, hoàn thiện chứ không phải đi ngược lại với chính sách ngoại giao của quốc gia.

Trong bối cảnh đó, những thành tựu đã đạt được về hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng, giai đoạn từ 1997 đến 2020, là minh chứng sinh động cho ý chí và sự quyết tâm của chính quyền và nhân dân thành phố trong việc chủ động, tích cực hội nhập để tận dụng sự hỗ trợ và nguồn lực từ bên ngoài phục vụ sự nghiệp phát triển của địa phương mình. Nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng, Luận án khuyến nghị một số giải pháp, từ những giải pháp chung về chính sách, nhận thức cho đến các phương án cụ thể về xây dựng nguồn lực, vận dụng hiệu quả ngoại giao số, củng cố và mở rộng quan hệ song phương với các địa phương nước ngoài cũng như tăng cường vai trò trong các tổ chức, diễn đàn đa phương trên cơ sở chú trọng cả ba trụ cột ngoại giao chính trị, ngoại giao kinh tế và ngoại giao văn hóa. Trong đó, một trong những giải pháp quan trọng nhất là thay đổi nhận thức về vị trí và mục tiêu của công tác này. Như đã phân tích về lịch sử của quan hệ quốc tế cấp địa phương, hình thức này ra đời trước tiên nhằm mục tiêu củng cố hòa bình, ổn định, tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau. Điều này có ý nghĩa hết sức quan trọng vì trong bối cảnh thế giới ngày càng diễn biến phức tạp, hòa bình và ổn định là điều kiện tiên quyết cho sự phát triển trên bất kỳ lĩnh vực nào của một quốc gia. Chính vì vậy, mặc dù mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội là hết sức quan trọng đối với bất kỳ hoạt động nào của chính quyền thành phố, trong hợp tác quốc tế cấp địa phương cần xem xét không đặt nặng lợi ích kinh tế lên đầu tiên mà phải thấy rằng đối ngoại sẽ đóng vai trò mở đường, quảng bá địa phương và đất nước để từ đó thu hút nguồn đầu tư, du khách và cả nhân lực chất lượng cao đến với thành phố.

Hội nhập quốc tế là một xu thế không thể đảo ngược. Tuyên bố của chính quyền địa phương tại Hội nghị Thượng đỉnh về Phát triển bền vững của Liên hợp quốc vào năm 2002 đã nhấn mạnh: “Chúng ta đang sống trong một thế giới phụ thuộc và liên kết lẫn nhau. Địa phương và toàn cầu đan xen với nhau. Chính quyền địa phương không thể tự cô lập và chỉ hướng nội được” [Tavares, 2016a, trang 3]. Đặc biệt, với diễn biến phức tạp của đại dịch COVID-19 và nỗi lo ngại về những bệnh truyền nhiễm tương tự trong tương lai, nhân loại cần phải có một cái nhìn vượt ra khỏi biên giới quốc gia và các công cụ ngoại giao thông thường. Tuy nhiên, trong từng giai đoạn cụ thể, trước những bối cảnh thế giới khác nhau và thực tế phát triển của từng địa phương, hoạt động đối ngoại nói chung và công tác hợp tác quốc tế nói riêng của địa phương cần có những định hướng đúng đắn và bước đi phù hợp. Các cán bộ làm công tác đối ngoại phải luôn năng động, linh hoạt để kịp thời nắm bắt những cơ hội quý báu, xúc tiến quan hệ quốc tế cấp địa phương ngày càng hiệu quả, đóng góp vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đem lại lợi ích thiết thực cho người dân và sau cùng góp phần vào công cuộc hội nhập, đi lên của đất nước.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ  
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Đỗ Phương Thảo (2019), “Đẩy mạnh hợp tác quốc tế cấp địa phương nhìn từ thực tiễn Đà Nẵng”, *Tạp chí Đối ngoại* (116), tr.8-11.
2. Đỗ Phương Thảo (2019), “Nâng tầm đối ngoại đa phương ở cấp độ địa phương: Trường hợp của thành phố Đà Nẵng”, *Tạp chí Phát triển Kinh tế - Xã hội Đà Nẵng* (117), tr.8-13.
3. Do Phuong Thao (2020), “Opportunities and challenges to regional linkages on the East - West Economic Corridor”, *Sustainable Regional Development: Theoretical and Practical Issues, The 2<sup>nd</sup> Annual International Conference on Sustainable Development in the Central Vietnam*, Da Nang, pp.435-449.
4. Do Phuong Thao (2021), “Development Cooperation at Local Level: The Case of Da Nang City”, *International Conference Proceedings: The Security and Development Issues in the New Situation Vol II*, Ha Noi, pp.29-40.
5. Đỗ Phương Thảo (2021), “Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương và triển vọng cho hợp tác quốc tế cấp địa phương”, *Quan hệ quốc tế ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở*, Hà Nội, tr.239-251.
6. Do Phuong Thao (2022), “Climate Diplomacy of Local Governments - The Case of Da Nang City”, *The First International Conference on the Issues of Social Sciences and Humanities*, Ha Noi, pp.91-107.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

1. Nguyễn Hoàng Anh (2016), *Pháp luật về hợp tác phi tập trung của Cộng hòa Pháp và kinh nghiệm cho Việt Nam*,  
<http://www.lapphap.vn/Pages/TinTuc/208379/Phap-luat-ve-hop-tac-phi-tap-trung-cua-Cong-hoa-Phap-va-kinh-nghiem-cho-Viet-Nam.html>
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2021), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quooc-lan-thu-xiii-cua-3734>
3. Bộ Ngoại giao (2018), *Tài liệu quan hệ Pháp 2018*,  
[http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/cn\\_vakv/euro/nr040819111708/ns180219235649](http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/cn_vakv/euro/nr040819111708/ns180219235649)
4. Bộ Ngoại giao (2021), *Kỷ yếu Hội nghị Ngoại vụ toàn quốc lần thứ XX (lưu hành nội bộ)*, Hà Nội.
5. Đặng Thúy Doan (2012), *Quản lý hoạt động đối ngoại của chính quyền tỉnh qua hoạt động thực tiễn của tỉnh Quảng Ninh*, Luận văn Thạc sĩ ngành Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
6. Trịnh Thị Dung (2022), *Quan hệ hợp tác giữa tỉnh Savannakhet (CHDCND Lào) và tỉnh Quảng Trị (CHXHCN Việt Nam) từ năm 1989 đến năm 2017*, Luận án Tiến sĩ chuyên ngành Lịch sử thế giới, Trường Đại học Vinh, Vinh.
7. Bảo Duy (2022), *Bắc Kinh cài cảm ngò, mua gần hết báo tiếng Hoa ở Úc*, Báo Tuổi trẻ điện tử, <https://tuoitre.vn/bac-kinh-cai-cam-nguoi-mua-gan-het-bao-tieng-hoa-o-uc-20201204190555928.htm>
8. Đại sứ quán nước CHXHCN Việt Nam tại Vương quốc Bỉ và Đại Công quốc Luxembourg, *Việt Nam và vùng Wallonie-Bruxelles của Bỉ ký kết 25 dự án hợp tác*, <https://vnembassy-bruxelles.mofa.gov.vn/vi-vn/News/EmbassyNews/Trang/Vi%E1%BB%87t-Nam-v%C3%A0-v%C3%B9ng-Wallonie-Bruxelles-c%E1%BB%A7a-B%E1%BB%89>

k%C3%BD-k%E1%BA%BFt-25-d%E1%BB%B1-%C3%A1n-  
h%E1%BB%A3p-t%C3%A1c.aspx

9. Nguyễn Phương Hải (2016), *Đảng bộ thành phố Hải Phòng lãnh đạo kinh tế đối ngoại từ năm 1991 đến năm 2010*, Tóm tắt Luận án Tiến sĩ Lịch sử, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
10. Hoàng Hân (2022, 19 tháng 4), *Tận dụng thời cơ của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư trong xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng*, Trang tin điện tử Đảng bộ thành phố Đà Nẵng,  
<https://www.dangbodanang.vn/tuyengiao/nghiencuu-traodoi/tandungthoicocuacuoccachmangcongnghieplanthututrongxaydungvaphatthienthanhphodanang/id/14822>
11. Mạnh Hùng (2021, 13 tháng 12), *Đối ngoại địa phương đóng góp tích cực vào thành công chung của công tác đối ngoại*, Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam,  
<https://dangcongsan.vn/doi-ngoai/doi-ngoai-dia-phuong-dong-gop-tich-cuc-vao-thanh-cong-chung-cua-cong-tac-doi-ngoai-599469.html>
12. Keohane R.O., Nye J.S. (1989), “Quyền lực và sự phụ thuộc lẫn nhau”, *Lý luận Quan hệ quốc tế (sách tham khảo, lưu hành nội bộ)*, tr. 22-33.
13. Công Khanh (2019, 21 tháng 12), *Đà Nẵng là một trong những địa phương hợp tác quốc tế thành công nhất của Yokohama*, Báo Công an thành phố Đà Nẵng điện tử, <https://cadn.com.vn/da-nang-la-mot-trong-nhung-dia-phuong-hop-tac-quoc-te-thanh-cong-nhat-cua-yokohama-post217932.html>
14. Lư Thị Kim (2021), *Quan hệ hợp tác giữa tỉnh Hủa Phăn (Lào) và tỉnh Thanh Hóa (Việt Nam) từ năm 1986 đến năm 2017*, Luận án Tiến sĩ chuyên ngành Lịch sử thế giới, Trường Đại học Vinh, Vinh.
15. Nguyễn Văn Kim (2021), *Việt Nam - Tiềm năng và vị thế*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
16. Phạm Bình Minh (2011, 11 tháng 10), *Đường lối đối ngoại Đại hội XI và những phát triển quan trọng trong tư duy đối ngoại của Đảng ta*, Báo Chính phủ điện tử,  
<https://baochinhphu.vn/duong-loi-doi-ngoai-dai-hoi-xi-va-nhung-phat-trien-quan-trong-trong-tu-duy-doi-ngoai-cua-dang-ta-102105424.htm>

17. Phạm Bình Minh (2016, 25 tháng 4), *Những điểm mới và những nội dung cốt lõi của đường lối đối ngoại trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng*, Báo Nhân dân điện tử, <http://www.nhandan.com.vn/chinhtri/dang-va-cuoc-song/item/29421802-nhung-diem-moi-va-nhung-noi-dung-cot-loi-cua-duong-loi-doi-ngoai-trong-van-kien-dai-hoi-xii-cua-dang.html>
18. Phạm Bình Minh (2021), “Thành tựu, phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm của công tác đối ngoại theo Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng”, *Bài phát biểu tại Hội nghị Đối ngoại toàn quốc*, Hà Nội.
19. Hoàng Khắc Nam (2013), “Chủ nghĩa tự do trong quan hệ quốc tế: Những luận điểm chính và sự đóng góp”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Khoa học xã hội và nhân văn* Tập 29 (1), tr. 17-26.
20. Hoàng Khắc Nam (2016), *Giáo trình Nhập môn Quan hệ quốc tế*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
21. Nguyễn Văn Nhật (2022), *Tăng cường mối quan hệ hữu nghị giữa tỉnh Nghệ An và Xiêng Khoảng (Lào)*, Báo Tin tức Thông tấn xã Việt Nam, <https://baotintuc.vn/thoi-su/tang-cuong-moi-quan-he-huu-nghi-giua-tinh-nghe-an-va-xieng-khoang-lao-20220524064735150.htm>
22. Quốc hội, *Luật Thỏa thuận quốc tế số 70/2020/QH14 ngày 13 tháng 11 năm 2020*.
23. Hữu Quyết (2022), *60 năm quan hệ Việt Nam - Lào: Sơn La hợp tác toàn diện với nhiều tỉnh của Lào*, Báo Tin tức Thông tấn xã Việt Nam, <https://baotintuc.vn/thoi-su/60-nam-quan-he-viet-nam-lao-son-la-hop-tac-toan-dien-voi-nhieu-tinh-cua-lao-20220730082100722.htm>
24. Sở Khoa học và Công nghệ Hải Phòng (2018), *Nghiên cứu luận cứ khoa học phục vụ xây dựng chiến lược đối ngoại của thành phố Hải Phòng đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035*, <https://www.most.gov.vn/vn/tin-tuc/15197/nghien-cuu-luan-cu-khoa-hoc-phuc-vu-xay-dung-chien-luoc-doi-ngoai-cua-thanh-pho-hai-phong-den-nam-2025--tam-nhin-den-nam-2035.aspx>
25. Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Khánh Hòa (2017), *Đề tài: Khánh Hòa hội nhập quốc tế (9/2017 - 9/2019)*, [http://dostkhanhhoa.gov.vn/vi-vn/tin-chi-tiet/id/3181/De-tai--Khanh-Hoa-hoi-nhap-quoc-te-\(9/2017---9/2019\)](http://dostkhanhhoa.gov.vn/vi-vn/tin-chi-tiet/id/3181/De-tai--Khanh-Hoa-hoi-nhap-quoc-te-(9/2017---9/2019))



26. Sở Lao động Thương binh và Xã hội thành phố Đà Nẵng (2021), “Thực trạng và định hướng phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đáp ứng yêu cầu phát triển thành phố Đà Nẵng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”, *Tọa đàm Thành phố Đà Nẵng 25 năm: Thành tựu và Triển vọng*, tr. 243-251.
27. Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng (2013), “Đánh giá quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế của thành phố Đà Nẵng từ năm 1997 đến nay”, *Chuyên đề thuộc đề tài khoa học cấp nhà nước: Hội nhập quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam, Đà Nẵng, Đà Nẵng*.
28. Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng (2015), *Báo cáo số 2077/BC-SNG ngày 02/10/2015 rà soát kết quả triển khai hoạt động hợp tác giữa thành phố Đà Nẵng với các địa phương nước ngoài, Đà Nẵng*.
29. Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng (2022), *Báo cáo số 354/BC-SNG ngày 16/3/2022 về việc thực hiện Chương trình số 32-CTr/TU ngày 19/11/2019 của Thành ủy và Kế hoạch số 8816/KH-UBND ngày 27/12/2019 của UBND thành phố về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030, Đà Nẵng*.
30. Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng, *Báo cáo tình hình hoạt động đối ngoại hằng năm của thành phố Đà Nẵng, Đà Nẵng*.
31. Sở Ngoại vụ thành phố Đà Nẵng, *Các báo cáo về tình hình hợp tác giữa Đà Nẵng và các địa phương, tổ chức nước ngoài (tài liệu lưu hành nội bộ, cập nhật định kỳ), Đà Nẵng*.
32. Nguyễn Hùng Sơn (2021), “Ngoại giao số: Xu thế tất yếu”, *Báo Thế giới và Việt Nam*, <https://baoquocte.vn/ngoai-giao-so-xu-the-tat-yeu-135654.html>
33. Bùi Thanh Sơn (2020, 02 tháng 6), “Đối ngoại địa phương trong hội nhập và phát triển: Thành tựu năm 2019 và định hướng năm 2020”, *Tap chí Cộng sản điện tử*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/816207/doi-ngoai-dia-phuong-trong-hoi-nhap-va-phat-trien--thanh-tuu-nam-2019-va-dinh-huong-nam-2020.aspx>
34. Bùi Thanh Sơn (2021), “Đại hội XIII của Đảng tiếp tục bổ sung, phát triển và hoàn thiện đường lối đối ngoại thời kỳ đổi mới”, *Bài phát biểu tại Hội nghị Đối ngoại toàn quốc, Hà Nội*.

35. Đỗ Ngọc Thủy (2018), *Hoạt động đối ngoại của chính quyền địa phương Việt Nam trong thời kỳ hội nhập quốc tế*, Luận án tiến sĩ chuyên ngành Quan hệ quốc tế, Học viện Ngoại giao, Hà Nội.
36. Lê Hoài Trung (2019, 08 tháng 02), *Đối ngoại đa phương góp phần đẩy mạnh hội nhập quốc tế, tăng cường sức mạnh tổng hợp của đất nước*, Tạp chí Tuyên giáo điện tử, <https://tuyengiao.vn/dien-dan/van-de-quan-tam/doi-ngoai-da-phuong-gop-phan-day-manh-hoi-nhap-quoc-te-tang-cuong-suc-manh-tong-hop-cua-dat-nuoc-118777>
37. Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2021), *Báo cáo số 72/BC-UBND ngày 29/3/2021 về tổng kết tình hình triển khai Đề án tổng thể công tác Ngoại giao kinh tế thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2016-2020*, Đà Nẵng.
38. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Pháp lệnh ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế số 33/2007/PL-BTVQH11 ngày 20 tháng 4 năm 2007*.
39. Nguyễn Quốc Uy (2022, 26 tháng 6), *Đà Nẵng trong tầm nhìn chiến lược của Đảng*, <https://vneconomy.vn/da-nang-trong-tam-nhin-chien-luoc-cua-dang.htm>
40. Hà Văn (2022), “Tiếp tục đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương, tự tin, sẵn sàng thực hiện những nhiệm vụ lớn hơn”, *Báo Điện tử Chính phủ*, <https://baochinhphu.vn/tiep-tuc-day-manh-va-nang-tam-doi-ngoai-da-phuong-tu-tin-san-sang-thuc-hien-nhung-nhiem-vu-lon-hon-102220122124551575.htm>
41. Văn phòng Trung ương Đảng (2021), *Tài liệu Hội nghị đối ngoại toàn quốc vào ngày 14/12/2021*, Hà Nội.

## **Tiếng Anh**

42. Acuto M. (2012), “World Politics by Other Means? London, City Diplomacy and the Olympics”, *The Hague Journal of Diplomacy* 8 (2013), pp.287-311.
43. Acuto M., Morissette M., Tsouros A. (2017), “City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities”, *Global Policy* Vol 8, pp.14-22.
44. Algayerova O. (2020), *Cities at the forefront of key battles for humanity: time for a new multilateralism?*, retrieved from <http://www.unece.org/info/media/executive-secretary-blog/2020/cities-at-the-forefront-of-key-battles-for-humanity-time-for-a-new-multilateralism/doc.html>

45. AL-LAs Project (2007), *Decentralized International Cooperation: a New Role for Local Governments Who Think Globally and Act Locally*, retrieved from <https://proyectoallas.net/2007/12/31/decentralized-international-cooperation-a-new-role-for-local-governments-who-think-globally-and-act-locally/>
46. Alvarez M. (2020), *The Rise of Paradiplomacy in International Relations*, retrieved from <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/>
47. Amen M. et al. (Ed) (2011), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Ashgate, Surrey.
48. Amiri S., Sevin E. (Eds) (2020), *City Diplomacy. Current Trends and Future Prospects*, Palgrave Macmillan, London.
49. Amul G.G.H., Shrestha M. (2015), "City and Climate Diplomacy", *Cities and Climate Diplomacy in the Asia Pacific*, Discussion Paper, Adelphi, Berlin.
50. Ashbrook C. C., Haarhuis D. (2019), *Micro-Multilateralism: Cities Saving UN Ideals*, retrieved from <https://www.belfercenter.org/publication/micro-multilateralism-cities-saving-un-ideals>
51. Ayres A. (2018), *The new city multilateralism*, retrieved from <https://www.cfr.org/expert-brief/new-city-multilateralism>
52. Baycan T.L., Kundak S., Akgun A.A.G. (2006), "Eurocities and their 'sisters': How are they close to each other?", *46th European Congress of the European Regional Science Association Enlargement*, Southern Europe and the Mediterranean, Volos.
53. Biggeri M. et al., "International Development Cooperation at the Local Level: The UNDP ART Global Initiative", *Sustainable Human Development*, Palgrave Macmillan, London, pp.88-89.
54. Bossuyt J., Steenbergen R. (2013), *Development effectiveness at the local and regional level*, Platforma, Brussels.
55. Bontenbal M., Lindert P.V. (2013), *Decentralised international cooperation: North - South municipal partnerships*, <https://proyectoallas.net/2013/10/05/decentralised-international-cooperation-north-south-municipal-partnerships/>

56. Brande L. V den (2010), "Sub-State Diplomacy Today", *The Hague Journal of Diplomacy* 5 (2010), pp.199-210.
57. Bruns K. S. (2017), "Understanding Dubai's city diplomacy: actors and drivers", *International Journal of Diplomacy and Economy* Vol. 3 (4), pp.282-300.
58. Bruyninckx H., Happaerts S., Van den Brande K. (Eds) (2012), *Sustainable Development and Subnational Governments*, Palgrave Macmillan, London.
59. Bywalec G. (2018), "Paradiplomacy in India As Exemplified by the State of Gujarat", *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*, First Edition, Łódź University Press, Łódź, pp.39-92.
60. Callanan T. (2021), *What is China's Belt and Road Initiative and what were the four deals the federal government tore up?*, retrieved from
61. <https://www.abc.net.au/news/2021-04-22/what-was-in-victoria-belt-and-road-deal-with-china/100086224>
62. Capacity.org (2004), "Promoting local governance through Municipal International Cooperation", *Capacity.org* (21).
63. Chadwick V. (2017), *Q&A: What is decentralised development cooperation?*, <https://www.devex.com/news/q-a-what-is-decentralized-development-cooperation-90664>
64. Chaloux A., Paquin S. (2012), "Green Paradiplomacy in North America: Successes and Limits of the NEG-ECP", in Bruyninckx H., Happaerts S., Van den Brande K. (Eds) *Sustainable Development and Subnational Governments*, Palgrave Macmillan, London.
65. Chaloux A. & Paquin S. (2013), "Green paradiplomacy and water resource management in North America: the case of the Great Lakes-St. Lawrence River Basin", *Canadian Foreign Policy Journal* Vol. 19 (3), pp.308-322.
66. Commission of the European Communities (2008), *Local Authorities: Actors for Development*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Brussels,  
<http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>

67. Committee of the Regions (2009), “Opinion of the Committee of the Regions on city diplomacy”, *Official Journal of the European Union*, Brussels.
68. Connell S., Sieloff S. (2021), *Rebuilding American Credibility Abroad: Through Subnational Leadership, The Pacific Northwest Models The Way*, <https://www.pacificcouncil.online/commentary/rebuilding-american-credibility-abroad>
69. Coppieters Foundation (2017), *Paradiplomacy: Why is it good for democracy?*, retrieved from <https://ideasforeurope.eu/news/paradiplomacy-why-is-it-good-for-democracy/>
70. Cornago N. (2010), “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy* Vol. 5 (1-2), pp.11-36.
71. Council of Europe (2015), *City-to-city cooperation Toolkit*, Strasbourg.
72. Council of Europe, United Nations Development Programme, Local Government Initiative of the Open Society (2010), *Inter-municipal cooperation Toolkit Manual*, Strasbourg.
73. Council of European Municipalities and Regions (2007), *Twinning for Tomorrow’s World Practical Handbook*, Paris.
74. Development Cooperation Forum (2015), *Localizing Monitoring and Review of Development Cooperation for the 2030 Agenda - Prospects and Challenges*, 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, New York.
75. Duchacek I.D. (1984), “The International Dimension of Subnational Self-Government”, *Publius* Vol. 14 (4) *Federated States and International Relations (Autumn, 1984)*, pp.5-31.
76. Euractiv (2004), *Paradiplomacy? A Heady Cocktail*, retrieved from [Paradiplomacy? A Heady Cocktail - EURACTIV.com](https://www.euractiv.com)
77. Falkner R. (2015), “Towards unilateralism”, *Nature Climate Change* Vol. 5 (September), pp.805-806.
78. Fenglian Y., Narrot P. (2017), “The Role of Local Government in International Relations: A Case Study of Friendship City Agreements between Khon Kaen City and Nanning City”, *Local Administration Journal* Vol 10 (3), pp.139-158.
79. German Association of Cities (2011), *Municipal Development Cooperation in Germany*, Berlin.

80. Gyimesi B. (2017), *Sub-state public diplomacy: The Catalan case*, retrieved from <http://www.nouvelle-europe.eu/en/sub-state-public-diplomacy-catalan-case>
81. Global Diplomacy Lab (2018), *City Diplomacy for Better EU Enlargement*, retrieved from <https://global-diplomacy-lab.org/activities/city-diplomacy-for-better-eu-enlargement/>
82. Gongadze S. (2019), *The Emergent Role of Cities as Actors in International Relations*, retrieved from <https://www.e-ir.info/2019/08/06/the-emergent-role-of-cities-as-actors-in-international-relations/>
83. Guillet L., Zarrouk N., Ouchati S. (2015), *Study on the decentralised cooperation between the regional authorities of the Arab Maghreb - Dialogue and capacity building of local and regional authorities in EU partner countries in the fields of development and local governance*, Platforma, Brussels.
84. Hachigian N. (2019), *Cities Will Determine the Future of Diplomacy*, retrieved from <https://foreignpolicy.com/2019/04/16/cities-will-determine-the-future-of-diplomacy/>
85. Hachigian N., Pipa A. F. (2020), *Can Cities Fix a Post-Pandemic World Order*, retrieved from <https://foreignpolicy.com/2020/05/05/cities-post-pandemic-world-order-multilateralism/>
86. Hafteck P. (2003), “An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping”, *Public Administration and Development Dev.* 23, pp.333-345.
87. Handley S. (2006), *Take your partners. The local authority handbook on international partnerships*, International Report number 10, Local Government International Bureau, London.
88. Hertogs E.J. (1999), *What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomé?*, <https://ecdpm.org/publications/role-local-authorities-decentralised-cooperation-convention-lome/>
89. Hocking B. (1999), “Patrolling the ‘frontier’: Globalization, localization and the ‘actorness’ of non-central governments”, *Regional and Federal Studies* Vol 9 (1), pp.17-39.

90. Jackson T. (2017), "Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy", *Geography Compass* Vol 12 (2), pp.1-11.
91. Jain N. (2021), *Subnational Diplomacy: A Pivotal Tool for Biden's India Strategy*, retrieved from <https://www.csis.org/blogs/adapt-advance-refreshed-agenda-us-india-relations/subnational-diplomacy-pivotal-tool-bidens>
92. Jain P. (2005), *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, Routledge, London and New York.
93. Kamiński T. (2018), "Paradiplomacy - Discourse Analysis and Research Conceptualization", *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*, First Edition, Łódź University Press, Łódź, pp.11-35.
94. Keating M. (2000), "Paradiplomacy and Regional Networking", *Forum of Federation: an International Federalism*, retrieved from <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>
95. Konrad-Adenauer-Stiftung (2006), *Local governments in development cooperation. Proceedings of a conference organised by the European Office of the Konrad-Adenauer-Stiftung in cooperation with the Council of European Municipalities and Regions (CEMR)*, Brussels.
96. Krippahl C. (2021), *Who benefits from China-Africa relations?*, retrieved from <https://www.dw.com/en/who-benefits-from-china-africa-relations/a-59979169>
97. Kuznetsov A. S. (2015), *Theory and Practice of Paradiplomacy*, Routledge, Oxon.
98. Leffel B. (2018), *Subnational Diplomacy, Climate Governance & Californian Global Leadership*, retrieved from ResearchGate database.
99. Levent T.B., Kundak S., Gülümser A. A. (2006), "Eurocities and their "sisters": How are they close to each other?", *Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean*, 46<sup>th</sup> European Congress of the European Regional Science Association, Volos, Greece.
100. Liu T., Song Y. (2020), *Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review*, SAGE Open January-March 2020, pp.1-14.
101. Magam N. (2018), *Paradiplomacy in South Africa: the role of interest and identity in the international relations of KwaZulu-Natal province*, retrieved from [https://researchspace.ukzn.ac.za/bitstream/handle/10413/15886/Magam\\_Nolubabalo\\_Dawn\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://researchspace.ukzn.ac.za/bitstream/handle/10413/15886/Magam_Nolubabalo_Dawn_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

102. Magam N. L. (2019), "Exploring the Legal Framework of Paradiplomacy and the Role of Subnational Entities for the Achievement of the African Union's Agenda 2063", *Journal of African Union Studies* Vol. 8 (2), pp.179-199.
103. Magone P.J.M. (2006), *Paradiplomacy revisited: The structure of opportunities of global governance and regional actors*, retrieved from Dialnet database.
104. Martínez R.Z. (2017), "Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces' Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts", *Norteamérica* Year.12 (1), pp.87-109.
105. Martinus M. (2020), *ASEAN Cities: The Rise of Paradiplomacy*, retrieved from <https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/asean-cities-the-rise-of-paradiplomacy/>
106. Matshili V.E. (2013), *Sub-national Governments and Foreign Policy: The case of the Limpopo Province in South Africa*, retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/43174398.pdf>
107. Mbassi J.P.E. (2017), *Decentralised Cooperation: The human face of international development*, retrieved from <https://europa.eu/capacity4dev/articles/decentralised-cooperation-human-face-international-development>
108. McCallion M.S. (2017), *Learning to play "Brussels": regional actors and paradiplomacy in multi-level Europe*, retrieved from <https://aer.eu/learning-play-brussels-regional-actors-paradiplomacy-multi-level-europe/>
109. Mendes M.V.I, Figueira A.R. (2017), *Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro*, retrieved from <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/6bfY8pNP5rM3k47tkCLH57F/?format=pdf&lang=en>
110. Metropolis Secretariat General (2020), *Metropolitan governments discuss the future of Multilateralism*, retrieved from <https://www.metropolis.org/news/metropolitan-governments-discuss-future-multilateralism>
111. Michelmann H.J., Soldatos P. (eds) (1990), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford.



112. Mierzejewski D. (2018), “Channelling Foreign Policy Through Local Activities in China: City of Guangzhou Case Study”, *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*, First Edition, Łódź University Press, Łódź, pp.93-135.
113. Mincă M. (2015), “Types of international cooperation at the local level Bucharest city hall case study”, *Theoretical and Applied Economics* Vol XXII (2) (603), Summer, pp.237-246.
114. Moore S. (2013), *California’s Sub-National Diplomacy: The Right Approach*, <https://thediplomat.com/2013/10/californias-sub-national-diplomacy-the-right-approach/>
115. Moore S. (2020), *Competition with China goes Subnational*, retrieved from <https://thediplomat.com/2020/03/competition-with-china-goes-subnational/>
116. Musch A. et al. (ed.) (2008), *City Diplomacy*, The Hague.
117. Nganje F. (2014), “Paradiplomacy and the democratisation of foreign policy in South Africa”, *South African Journal of International Affairs* Vol. 21 (1), pp.89-107.
118. Neto E.R. (2015), “Linking Subnational Climate Change Policies: A Commentary on the California-Acre Process”, *Transnational Environmental Law* Vol. 4 (2), pp.425-437.
119. Office of the Governor for Policy Planning - The Tokyo Metropolitan Government (2014), *Basic Strategy for City Diplomacy*, retrieved from <https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.jp/en/diplomacy/strategy/index.html>
120. Pajtinka E. (2017), “Between Diplomacy and Paradiplomacy: Taiwan’s Foreign Relations in Current Practice”, *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics* Vol. 11 (1), retrieved from De Gruyter Open database.
121. Paquin S., Lachapelle G. (2005), “Why do sub-states and regions practice international relations”, *Mastering Globalization. New sub-states’ governance and strategies*, Routledge, Oxon, pp.77-89.
122. Passols A.F.L., Moreno A.C. (2018), “Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda - Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships”, *Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) & Platforma*, Brussels,

- <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/CPMR-PLATFORMA-multi-stakeholder-partnerships-EN.pdf>
123. Patrick S. (2015), “The New “New Multilateralism”: Minilateral Cooperation, but at What Cost?”, *Global Summitry* Vol. 1 (2), pp.115-134.
  124. Pietrasiak M. et al. (2018), *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*, First Edition, Łódź University Press, Łódź.
  125. Pipa A.F., Bouchet M. (2020), “Multilateralism Restored? City Diplomacy in the COVID-19 Era”, *The Hague Journal of Diplomacy* 15 (2020), pp.599-610.
  126. Pipa A.F., Bouchet M. (2021), *Partnership among cities, states, and the federal government: Creating an office of subnational diplomacy at the US Department of State*, retrieved from <https://www.brookings.edu/research/partnership-among-cities-states-and-the-federal-government-creating-an-office-of-subnational-diplomacy-at-the-us-department-of-state/>
  127. Pluijijm R.van der (2007), “City Diplomacy: The Expanding Roles of Cities in International Politics”, *Netherlands Institute of International Relations Clingendael Diplomacy Papers No.10*, The Hague.
  128. Rei F.C.F., Cunha K.B.da (2011), *The Environmental Paradiplomacy In New International Governance*, retrieved from ResearchGate database.
  129. Schiavon J.A. (2019), *Comparative Paradiplomacy*, Routledge, Oxon.
  130. Setzer J. (2015), “Testing the Boundaries of Subnational Diplomacy: The International Climate Action of Local and Regional Governments”, *Transnational Environmental Law* Vol 4 (2), pp.319-337.
  131. Sieloff S., Connell S. (2021), “The U.S. - Japan Relationship: Modelling New Frontiers in Subnational Diplomacy”, *Asia Pacific Bulletin* Number 554, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-us-japan-relationship-modeling-new-frontiers-in-subnational-diplomacy-0>
  132. Shon C. (2021), “The Role of Cities as the First Responder to Pandemics: Focusing on the Case of the Seoul Metropolitan Government’s Response to the COVID-19”, *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* Vol. 4 (sup1), pp.60-72.

133. Sizoo A., Musch A. (2008), "City diplomacy - The role of local governments in conflict prevention, peace-building and post-conflict reconstruction", *City Diplomacy*, The Hague, pp.7-26.
134. Smith J. (2012), *Decentralised development cooperation - European perspectives*, Platforma, Brussels,  
[https://www.ccre.org/docs/Platforma\\_European\\_perspectives\\_EN.pdf](https://www.ccre.org/docs/Platforma_European_perspectives_EN.pdf)
135. Soldatos P. (1990), "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors", *Federalism and international relations: The role of subnational units*, Clarendon Press, Oxford, pp.34-53.
136. Swiney C.F., Foster S. (2019), *The City and State Diplomacy Act in Congress Reflects a New World Order*, retrieved from Cities May Win a Role in the U.S. State Department - Bloomberg.
137. Surmacz B. (2018), "City Diplomacy", *Barometr Regionalny. Analizy I Prognozy* (1), pp.7-18.
138. Tavares R. (2016a), *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press, New York.
139. Tavares R. (2016b), *Forget Nations: Cities Will Transform the Way We Conduct Foreign Affairs*, retrieved from  
<https://unu.edu/publications/articles/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreign-affairs.html>
140. Tavares R. (2017), *Cities and Foreign Policy: The Opportunities Behind International Organizations, Networks and Forums*, retrieved from  
<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/en/networks/>
141. Tewari F. (2017), *Paradiplomacy in India: Evolution and Operationalisation*,  
<https://www.orfonline.org/research/paradiplomacy-india-evolution-operationalisation/>
142. Tidwell A. (2020), *Strategic Competition and the Evolving Role of Indo-Pacific Paradiplomacy*,  
<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/strategic-competition-and-the-evolving-role-of-indo-pacific-paradiplomacy/>
143. Tremblay R.C. (1991), "Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds. Oxford:

- Clarendon Press, 1990, pp. xii, 322”, *Canadian Journal of Political Science* Vol. 24 (4), pp.865-866.
144. United Cities and Local Governments (2013), *Strengthening decentralised development cooperation in a post-2015 setting: the role of local and regional governments and their associations*,  
<http://www.rabat2013.uclg.org/printpdf/412>
  145. United Nations, “Generating Power”, *Climate Action*, retrieved from <https://www.un.org/en/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>
  146. United Nations Centre for Human Settlements & World Associations of Cities and Local Authorities (2001), *City-to-city Cooperation: Issues Arising from Experience*, Interim Report, Nairobi.
  147. United Nations General Assembly (1971), *Resolutions adopted on the reports of the Third Committee*, retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/201119>
  148. Vie T.A. (2020), *States and Regions Can Help Build Australia’s Climate Change Resilience*, <https://thediplomat.com/2020/01/states-and-regions-can-help-build-australias-climate-change-resilience/>
  149. VNG International (2010), *Inter-municipal cooperation. Introduction Guide to the VNG International Approach to a successful IMC*, The Hague.
  150. Yami M., Darmawan A. (2014), “Paradiplomacy and The Future of Cooperation Between Regions”, *2014 International Conference on Public Management (ICPM-2014)*, retrieved from ResearchGate database.
  151. Yang F., Narot P. (2017), *The Role of Local Government in International Relations: A Case Study of Friendship City Agreements between Khon Kaen City and Nanning City*, retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/colakkujournals/article/view/100292/77921>
  152. Western Cape Government (2014), *Western Cape Government International Relations Strategy*, retrieved from <https://www.westerncape.gov.za/general-publication/western-cape-government-international-relations-strategy-0>
  153. Wu D.-yuan (2020), “City Diplomacy, Multilateral Networks and the Role of Southeast Asia”, *Global Strategis* Vol. 14 (1), pp.17-30.

# **PHỤ LỤC**

**Phụ lục I**  
**DANH SÁCH CÁC ĐỊA PHƯƠNG NƯỚC NGOÀI**  
**ĐÃ THIẾT LẬP QUAN HỆ HỢP TÁC VỚI ĐÀ NẴNG**

---

STT	Địa phương	Năm thiết lập
<b>HÀN QUỐC</b>		
1.	Thành phố Changwon (tên cũ là Masan)	1997
2.	Thành phố Daegu	2004 (ký tăng cường 2018)
3.	Thành phố Hwaseong	2008
4.	Thành phố Seoul	2016
5.	Thành phố Gyeongsan	2017
6.	Quận Yeongyang, tỉnh Gyeongsangbuk	2019
<b>LÀO</b>		
7.	Tỉnh Champasak	2002 (ký tăng cường 2016)
8.	Tỉnh Salavan	2003 (ký tăng cường 2016)
9.	Tỉnh Savannakhet	1998 (ký tăng cường 2016)
10.	Tỉnh Sekong	1998 (ký tăng cường 2016)
11.	Tỉnh Attapeu	2012 (ký tăng cường 2016)
12.	Tỉnh Xaynhabuli	1999
13.	Thành phố Viêng Chăn	1998
<b>THÁI LAN</b>		
14.	Tỉnh Khon Kaen	2014 (Ý định thư)
<b>NHẬT BẢN</b>		
15.	Thành phố Kawasaki	2007

16.	Thành phố Sakai	2009 (ký tăng cường 2019)
17.	Thành phố Yokohama	2013 (ký tăng cường 2019)
18.	Thành phố Kisarazu	2019
<b>TRUNG QUỐC</b>		
19.	Tỉnh Sơn Đông	1994
20.	Đặc khu Hành chính Ma Cao	2006
21.	Tỉnh Giang Tô	1999
22.	Thành phố Côn Minh	4/2012 (Ý định thư) 02/2015 (ký chính thức)
<b>CAMPUCHIA</b>		
23.	Tỉnh Battambang	2012
<b>ÚC</b>		
24.	Thành phố Newcastle	2001
25.	Bang Queensland	2003
26.	Bang Nam Úc	2016
27.	Thành phố Gold Coast, bang Queensland	2020
<b>BỈ</b>		
28.	Vùng Wallonie	2012
<b>THỤY ĐIỂN</b>		
29.	Thành phố Borås	2012 (ký tăng cường 2018)
<b>PHẦN LAN</b>		
30.	Thành phố Salo	2011 (thời hạn 05 năm)
31.	Thành phố Turku	2018

<b>LIÊN BANG NGA</b>		
32.	Tỉnh Yaroslavl	1999
<b>BELARUS</b>		
33.	Thành phố Grodno	2004
<b>PHÁP</b>		
34.	Vùng Nord Pas de Calais	1993
35.	Tỉnh Reunion	1997
<b>RUMANI</b>		
36.	Tỉnh Hunedoara	2002
37.	Thành phố Timisoara	2014
<b>HOA KỲ</b>		
38.	Thành phố Pittsburgh	2008
39.	Thành phố Oakland	2007
40.	Thành phố Houston	2012 (Ý định thư)
<b>BULGARIA</b>		
41.	Thành phố Varna	2014
<b>SLOVAKIA</b>		
42.	Thành phố Kosice	2015
<b>ANGOLA</b>		
43.	Thành phố Benguela	2015
<b>MEHICO</b>		
44.	Thành phố Toluca	2016
<b>MA-RỐC</b>		
45.	Thành phố Tangier	2019



## **Phụ lục II**

**BỘ NGOẠI GIAO**  
Số: 03/2021/TT-BNG

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

*Hà Nội, ngày 28 tháng 10 năm 2021*

### **THÔNG TƯ**

**HƯỚNG DẪN CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN VỀ CÔNG TÁC ĐỐI  
NGOẠI CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP  
TỈNH, ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN**

*Căn cứ Nghị định số 26/2017/NĐ-CP ngày 14 tháng 3 năm 2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Ngoại giao và Nghị định số 29/2020/NĐ-CP ngày 03 tháng 3 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi Điều 3 Nghị định số 26/2017/NĐ-CP ngày 14 tháng 3 năm 2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Ngoại giao;*

*Căn cứ Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14 tháng 9 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;*

*Căn cứ Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Nghị định số 108/2020/NĐ-CP ngày 14 tháng 9 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;*

*Theo đề nghị của Cục trưởng Cục Ngoại vụ,*

*Bộ trưởng Bộ Ngoại giao ban hành Thông tư hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về công tác đối ngoại của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân*

*dân cấp tỉnh) và Ủy ban nhân dân cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp huyện).*

### **Điều 1. Phạm vi điều chỉnh**

Thông tư này hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về công tác đối ngoại của Sở Ngoại vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với các địa phương không thành lập Sở Ngoại vụ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện công tác đối ngoại.

Sở Ngoại vụ Thành phố Hồ Chí Minh, các đơn vị sự nghiệp công lập và chi cục (nếu có) thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh không thuộc đối tượng điều chỉnh của Thông tư này.

### **Điều 2. Vị trí và chức năng của Sở Ngoại vụ**

1. Sở Ngoại vụ là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước về công tác ngoại vụ và công tác biên giới lãnh thổ quốc gia đối với những tỉnh có đường biên giới (sau đây gọi chung là công tác đối ngoại) của địa phương; các dịch vụ công thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Sở theo quy định của pháp luật.

2. Sở Ngoại vụ có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng; chịu sự chỉ đạo, quản lý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về tổ chức, biên chế và hoạt động; đồng thời, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ Ngoại giao.

### **Điều 3. Nhiệm vụ và quyền hạn của Sở Ngoại vụ**

1. Trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh:

a) Dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh liên quan đến công tác đối ngoại của địa phương thuộc phạm vi quản lý của Sở Ngoại vụ và các văn bản khác theo phân công của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

b) Dự thảo kế hoạch dài hạn, 05 năm, hằng năm, chương trình, đề án, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về công tác đối ngoại tại địa phương thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

c) Dự thảo quyết định việc phân cấp, ủy quyền nhiệm vụ quản lý nhà nước về lĩnh vực đối ngoại cho Sở Ngoại vụ, Ủy ban nhân dân cấp huyện theo quy định của pháp luật;

d) Dự thảo quyết định quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Ngoại vụ; dự thảo quyết định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Sở Ngoại vụ;

đ) Dự thảo quyết định thực hiện xã hội hóa các hoạt động cung ứng dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực đối ngoại thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và theo phân cấp của cơ quan nhà nước cấp trên.

2. Trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dự thảo quyết định, chỉ thị và các văn bản khác thuộc thẩm quyền ban hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về công tác đối ngoại ở địa phương.

3. Hướng dẫn thực hiện cơ chế tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc ngành, lĩnh vực quản lý theo quy định của pháp luật; quản lý hoạt động của các đơn vị sự nghiệp trong và ngoài công lập thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực.

4. Tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án về công tác đối ngoại địa phương sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Sở.

5. Về công tác hợp tác và hội nhập quốc tế:

a) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về công tác hợp tác, hội nhập quốc tế của địa phương phù hợp với chủ trương, đường lối đối ngoại của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước.

b) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, xây dựng, tổ chức thực hiện các kế hoạch, chương trình hợp tác và hội nhập quốc tế của địa phương, các đề án thiết lập quan hệ hữu nghị hợp tác của địa phương với các đối tác nước ngoài, báo cáo Bộ Ngoại giao theo quy định.

c) Là đầu mối của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong trao đổi, hợp tác với Bộ Ngoại giao, các cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài, cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện lãnh sự, cơ quan lãnh sự danh dự nước ngoài, các cơ quan đại diện các tổ chức quốc tế liên chính phủ (sau đây gọi là cơ quan đại diện nước ngoài), các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, và các chủ thể có yếu tố nước ngoài khác tại Việt Nam.

#### 6. Về công tác ngoại giao kinh tế:

a) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong công tác ngoại giao kinh tế, xây dựng và triển khai các chiến lược, đề án, kế hoạch, chương trình hoạt động đối ngoại phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

b) Làm đầu mối của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong trao đổi, hợp tác với Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, các cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam trong việc quảng bá, giới thiệu tiềm năng, thế mạnh của địa phương; hỗ trợ triển khai các nhiệm vụ về xúc tiến thương mại, đầu tư, du lịch, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức kinh tế của địa phương ở nước ngoài.

#### 7. Về công tác ngoại giao văn hóa:

a) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong công tác ngoại giao văn hóa, xây dựng và triển khai các chương trình, kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược ngoại giao văn hóa trong từng thời kỳ.

b) Làm đầu mối của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong trao đổi, hợp tác với Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, các cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam và các chủ thể có yếu tố nước ngoài khác trong việc triển khai các hoạt động ngoại giao văn hóa tại địa phương, giới thiệu, quảng bá hình ảnh, con người, văn hóa của địa phương ở nước ngoài.

c) Phối hợp tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về công tác xây dựng, đệ trình Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO) công nhận các loại hình danh hiệu văn hóa thế giới cũng như việc bảo tồn và phát huy giá trị của các loại hình danh hiệu này.

#### 8. Về công tác người Việt Nam ở nước ngoài:

a) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong công tác người Việt Nam ở nước ngoài, chủ trì tổ chức thực hiện chính sách, kế hoạch và chương trình đối với người Việt Nam ở nước ngoài tại địa phương.

b) Tổ chức thông tin, tuyên truyền về chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với người Việt Nam ở nước ngoài; vận động, hướng dẫn và hỗ trợ người Việt Nam ở nước ngoài và thân nhân của họ trong làm việc, đầu tư kinh doanh, sinh sống và học tập tại địa phương.

c) Hằng năm, định kỳ tổng kết, thống kê số lượng người Việt Nam ở nước ngoài của địa phương, đánh giá và đề xuất kiến nghị giải quyết các vấn đề liên quan đến người Việt Nam ở nước ngoài và thân nhân của họ tại địa phương, tham mưu Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Bộ Ngoại giao theo quy định.

9. Về công tác lãnh sự và bảo hộ công dân:

a) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về xuất nhập cảnh của người thuộc diện được cấp hộ chiếu ngoại giao, hộ chiếu công vụ theo quy định của pháp luật Việt Nam.

b) Xử lý các vấn đề liên quan đến bảo hộ công dân địa phương ở nước ngoài và trong công tác lãnh sự đối với người nước ngoài tại địa phương.

c) Là đầu mối tiếp nhận và trả kết quả hồ sơ đề nghị chứng nhận lãnh sự, hợp pháp hóa lãnh sự tại địa phương khi được Bộ Ngoại giao ủy quyền; tiếp nhận, phối hợp với các cơ quan liên quan thẩm định, xác minh và trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xét, cho phép sử dụng thẻ đi lại của doanh nhân APEC (thẻ ABTC, nếu được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao).

d) Phối hợp với Bộ Ngoại giao trong việc tập hợp, tiếp nhận mẫu con dấu, mẫu chữ ký và chức danh của cơ quan, tổ chức địa phương và cơ quan, tổ chức Trung ương tại địa phương để làm thủ tục chứng nhận lãnh sự và hợp pháp hóa lãnh sự.

đ) Là đầu mối trao đổi với cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam để giải quyết các vụ việc lãnh sự thông thường, ít phức tạp tại địa bàn theo ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trên cơ sở hướng dẫn của Bộ Ngoại giao.

e) Phối hợp với các cơ quan liên quan và Cục Lãnh sự, Bộ Ngoại giao tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về chủ trương, chính sách về hoạt động di cư ra nước ngoài của công dân tại địa phương.

10. Về công tác biên giới lãnh thổ quốc gia (đối với những tỉnh có đường biên giới):

a) Là cơ quan thường trực của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về công tác biên giới lãnh thổ quốc gia; giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác biên giới lãnh thổ tại địa phương theo quy định của pháp luật và chỉ đạo, hướng dẫn của Bộ Ngoại giao và bộ, ngành liên quan.

b) Theo dõi, tổng hợp và báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ Ngoại giao tình hình thực hiện các điều ước quốc tế về biên giới, lãnh thổ quốc gia, các chương trình, đề án khác liên quan đến công tác quản lý biên giới thuộc địa bàn tỉnh phụ trách.

c) Tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh việc xử lý các vấn đề nảy sinh trên biên giới đất liền, trên biển tại địa phương, báo cáo Bộ Ngoại giao và các cơ quan liên quan.

d) Tổ chức các lớp tập huấn, tuyên truyền phổ biến pháp luật, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về biên giới lãnh thổ quốc gia; hướng dẫn, kiểm tra và quản lý các văn bản, tài liệu, bản đồ và hồ sơ về biên giới thuộc phạm vi quản lý của địa phương; kiểm tra, đôn đốc hướng dẫn các cơ quan, đơn vị của địa phương về các vấn đề quản lý nhà nước về biên giới lãnh thổ.

đ) Chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh việc xây dựng duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa mốc quốc giới và vật đánh dấu đường biên giới và các biện pháp khác để bảo vệ mốc quốc giới và vật đánh dấu đường biên giới khi cần thiết.

e) Phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện nhiệm vụ hợp tác quốc tế về biên phòng, đối ngoại biên phòng.

#### 11. Về công tác lễ tân đối ngoại:

a) Thực hiện quản lý nhà nước về lễ tân đối ngoại tại địa phương.

b) Đề xuất, xây dựng và tham mưu Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành các văn bản quy định về công tác lễ tân đối ngoại ở địa phương; tổ chức kiểm tra, hướng dẫn việc thực hiện các quy định về lễ tân đối ngoại ở các cơ quan tại địa phương.

c) Tổ chức thực hiện công tác lễ tân đối ngoại, đón tiếp các đoàn nước ngoài đến thăm làm việc với lãnh đạo cấp tỉnh hoặc quá cảnh tại địa phương; chủ trì công tác lễ tân và hậu cần cho các đoàn lãnh đạo tỉnh đi thăm và làm việc ở nước ngoài.

d) Phối hợp với các cơ quan, đơn vị của Bộ Ngoại giao hướng dẫn, quản lý, bảo đảm việc thực hiện quyền và chế độ ưu đãi, miễn trừ và nghi lễ đối ngoại đối với các cơ quan đại diện lãnh sự nước ngoài và đơn vị trực thuộc cơ quan đại diện ngoại giao nước ngoài đóng trên địa bàn của địa phương phù hợp với pháp luật Việt Nam, các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, tham gia và theo thông lệ quốc

tế (đối với các địa phương có cơ quan lãnh sự nước ngoài, đơn vị trực thuộc cơ quan đại diện ngoại giao nước ngoài).

12. Về công tác thông tin đối ngoại:

a) Làm đầu mối của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong trao đổi, hợp tác với Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam trong triển khai chương trình, kế hoạch thông tin tuyên truyền đối ngoại của địa phương đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.

b) Cung cấp thông tin của địa phương cho Bộ Ngoại giao và các cơ quan chức năng để phục vụ công tác thông tin tuyên truyền đối ngoại; phối hợp với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài triển khai các hoạt động thông tin đối ngoại, quảng bá địa phương ở nước ngoài.

c) Thống nhất quản lý phóng viên nước ngoài hoạt động báo chí tại địa phương; xây dựng chương trình hoạt động, tổ chức việc tiếp và trả lời phỏng vấn của lãnh đạo cấp tỉnh, cung cấp thông tin có định hướng, theo dõi và quản lý hoạt động của phóng viên nước ngoài theo quy định của pháp luật.

13. Về công tác tổ chức và quản lý đoàn ra, đoàn vào:

a) Là cơ quan đầu mối tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hằng năm và 06 tháng xây dựng và điều chỉnh kế hoạch đoàn ra, đoàn vào của lãnh đạo cấp tỉnh trình cấp có thẩm quyền gửi cho Bộ Ngoại giao tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt.

b) Thực hiện quản lý nhà nước đối với các đoàn đi công tác nước ngoài của lãnh đạo cấp tỉnh và các cơ quan, đơn vị, địa phương thuộc tỉnh (đoàn ra) và các đoàn quốc tế đến thăm làm việc tại địa phương thuộc tỉnh (đoàn vào).

c) Tổ chức các đoàn đi công tác nước ngoài của lãnh đạo cấp tỉnh; làm đầu mối liên hệ với các cơ quan, đơn vị của Bộ Ngoại giao, các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để hỗ trợ, hướng dẫn, quản lý các đoàn ra theo quy định; thẩm định các đề án đoàn ra, theo dõi, thống kê tổng hợp các đoàn ra thuộc thẩm quyền quản lý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

d) Xây dựng và tổ chức thực hiện các kế hoạch, đề án đón tiếp các đoàn nước ngoài đến thăm và làm việc với lãnh đạo cấp tỉnh; thẩm định đề xuất, kiến nghị của

các sở, ban, ngành địa phương về việc lãnh đạo cấp tỉnh tiếp khách nước ngoài; thống kê tổng hợp các đoàn vào thuộc thẩm quyền quản lý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

#### 14. Về công tác tổ chức và quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế:

a) Thực hiện quản lý nhà nước về hội nghị, hội thảo quốc tế thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; tham mưu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phối hợp cho ý kiến và quản lý đối với hội nghị, hội thảo quốc tế được tổ chức trên địa bàn tỉnh do người có thẩm quyền khác cho phép.

b) Làm đầu mối tiếp nhận hồ sơ, thẩm định nội dung các hội nghị, hội thảo quốc tế thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; quản lý, hướng dẫn, kiểm tra, các cơ quan, đơn vị, địa phương thực hiện các quy định về tổ chức và quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế.

c) Báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét đình chỉ việc tổ chức hội nghị, hội thảo quốc tế thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đề nghị cơ quan của người có thẩm quyền khác xem xét đình chỉ việc tổ chức hội nghị, hội thảo quốc tế trên địa bàn tỉnh hoặc xử lý theo quy định pháp luật về xử lý vi phạm hành chính nếu phát hiện dấu hiệu vi phạm các quy định về tổ chức và quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế.

d) Tham mưu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo định kỳ hằng năm cho Bộ Ngoại giao về tình hình tổ chức và quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế tại địa phương.

#### 15. Về công tác ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế:

a) Giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước về ký kết và thực hiện các thỏa thuận quốc tế tại địa phương theo pháp luật về thỏa thuận quốc tế.

b) Theo dõi, đôn đốc việc thực hiện các thỏa thuận đã ký kết; báo cáo và xin ý kiến chỉ đạo của cấp có thẩm quyền về những vấn đề phát sinh trong ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế tại địa phương.

#### 16. Về công tác phi chính phủ nước ngoài:

a) Là cơ quan đầu mối giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước đối với hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại địa phương; cho ý kiến về việc cấp, gia hạn, sửa đổi bổ sung và thu hồi Giấy đăng ký và các hoạt động khác của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại địa phương; hướng dẫn, hỗ



trợ các tổ chức phi chính phủ nước ngoài về thủ tục và trong việc khảo sát, xây dựng và triển khai các dự án tài trợ theo quy định của pháp luật; kiểm tra, giám sát hoạt động của tổ chức và nhân viên làm việc cho các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại địa phương; báo cáo Bộ Ngoại giao và Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài theo quy định.

b) Quản lý các hoạt động quan hệ hợp tác và vận động viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại địa phương; xây dựng chương trình, kế hoạch và hỗ trợ các cơ quan, đơn vị, địa phương trong vận động viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài.

c) Phối hợp thẩm định các chương trình, dự án và các khoản viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, bảo đảm yêu cầu về chính trị đối ngoại.

d) Tuyển dụng, quản lý người lao động Việt Nam làm việc cho tổ chức phi chính phủ nước ngoài hoạt động tại địa phương trong trường hợp được Bộ Ngoại giao phân cấp, ủy quyền, giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu.

đ) Là cơ quan thường trực Ban công tác phi chính phủ nước ngoài của địa phương (đối với địa phương có Ban công tác phi chính phủ nước ngoài).

#### 17. Về công tác thanh tra ngoại giao:

a) Thực hiện công tác thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành tại địa phương theo quy định.

b) Thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định. Hướng dẫn, kiểm tra các đơn vị thuộc Sở thực hiện các quy định chung của pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định.

c) Kiến nghị đình chỉ việc thi hành hoặc hủy bỏ những quy định trái pháp luật được phát hiện qua công tác thanh tra. Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định về xử lý thanh tra.

#### 18. Về công tác bồi dưỡng kiến thức nghiệp vụ đối ngoại:

a) Đề xuất, xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình bồi dưỡng kiến thức chuyên môn nghiệp vụ đối ngoại cho cán bộ, công chức địa phương.

b) Làm đầu mối phối hợp với Bộ Ngoại giao và các cơ quan liên quan triển khai các chương trình bồi dưỡng về đối ngoại và hội nhập quốc tế cho cán bộ, công chức địa phương.

19. Thực hiện báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ đối ngoại theo quy định.

20. Thực hiện cải cách hành chính theo mục tiêu và nội dung chương trình cải cách hành chính của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; tổ chức ứng dụng khoa học, công nghệ, xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu lưu trữ phục vụ công tác quản lý nhà nước và hoạt động đối ngoại; phối hợp với Bộ Ngoại giao xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về hoạt động đối ngoại địa phương toàn quốc.

21. Quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ công tác của các đơn vị thuộc Sở; quản lý tổ chức bộ máy, biên chế, thực hiện chế độ tiền lương, chính sách, chế độ đãi ngộ, đào tạo, bồi dưỡng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, thi đua - khen thưởng, kỷ luật đối với công chức, viên chức và người lao động thuộc phạm vi quản lý của Sở theo quy định của pháp luật và theo sự phân công hoặc ủy quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

22. Quản lý tài chính, tài sản được giao và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ theo quy định của pháp luật và phân cấp của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

23. Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Ngoại vụ theo quy định pháp luật.

24. Thực hiện các nhiệm vụ khác do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phân công.

#### **Điều 4. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về đối ngoại của Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong trường hợp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh không thành lập Sở Ngoại vụ**

1. Trường hợp không tổ chức riêng Sở Ngoại vụ, Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước về công tác đối ngoại.

2. Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn về đối ngoại như quy định tại Điều 3 Thông tư này.

## **Điều 5. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về đối ngoại của cơ quan chuyên môn cấp huyện**

1. Cơ quan chuyên môn cấp huyện được Ủy ban nhân dân cấp huyện phân công theo quy định có nhiệm vụ tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện trong công tác ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của Ủy ban nhân dân cấp huyện theo quy định của pháp luật về thỏa thuận quốc tế.

2. Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp huyện về công tác ngoại vụ, biên giới, công tác ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới đối với đơn vị hành chính cấp huyện có đường biên giới lãnh thổ quốc gia trên đất liền, trên biển và hải đảo.

3. Thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn khác về đối ngoại do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phân công.

## **Điều 6. Hiệu lực thi hành**

1. Thông tư này có hiệu lực kể từ ngày 12 tháng 12 năm 2021.

2. Thông tư này thay thế Thông tư liên tịch số 02/2015/TTLT-BNG-BNV ngày 28 tháng 6 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Ngoại giao và Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Ngoại vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

## **Điều 7. Trách nhiệm thi hành**

1. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm:

a) Quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Sở Ngoại vụ và Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phù hợp với các quy định khung của Chính phủ và Thông tư này về yêu cầu quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đối ngoại; quản lý về tổ chức bộ máy, vị trí việc làm, biên chế công chức, cơ cấu ngạch công chức trong cơ quan chuyên môn về đối ngoại, vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp và số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập (nếu có) trực thuộc Sở Ngoại vụ.

b) Hướng dẫn cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện công tác đối ngoại phù hợp với các quy định pháp luật.

c) Căn cứ vào đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, quyết định việc thành lập, tổ chức lại, giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Sở Ngoại vụ theo quy định pháp luật.

d) Quyết định phân cấp hoặc ủy quyền cho Sở Ngoại vụ và Giám đốc Sở Ngoại vụ thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

đ) Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nhu cầu tổ chức Sở Ngoại vụ nhưng chưa đáp ứng các tiêu chí tại khoản 10 Điều 1 Nghị định 107/2020/NĐ-CP ngày 14 tháng 9 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể xây dựng lộ trình, kế hoạch nhằm đáp ứng các tiêu chí thành lập Sở Ngoại vụ.

2. Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm:

Quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về công tác đối ngoại của cơ quan chuyên môn cấp huyện phù hợp với hướng dẫn của Bộ Ngoại giao và các quy định pháp luật liên quan.

3. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện Thông tư này. Trong quá trình thực hiện, nếu có vấn đề phát sinh hoặc khó khăn, vướng mắc, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phản ánh kịp thời về Bộ Ngoại giao để xem xét, giải quyết theo thẩm quyền./.

**BỘ TRƯỞNG**

*(Đã ký)*

**Bùi Thanh Sơn**

**Phụ lục III**  
**KHUNG ĐỊNH HƯỚNG HOẠT ĐỘNG**  
**CÔNG TÁC ĐỐI NGOẠI VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ**  
**CỦA CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG THỜI GIAN TỚI**

*Cục Ngoại vụ, Bộ Ngoại giao*

---

Thế giới sẽ bước vào giai đoạn hậu đại dịch COVID-19 với những thay đổi mang tính bước ngoặt, nhiều nhân tố khó dự báo. Kinh tế thế giới phục hồi nhưng bấp bênh, không đồng đều, phụ thuộc khả năng kiểm soát dịch và chuyển đổi mô hình, ứng dụng thành tựu cách mạng công nghiệp 4.0. Cạnh tranh nước lớn, nhất là cạnh tranh Mỹ - Trung sẽ tiếp tục gay gắt. ASEAN hướng tới tầm nhìn sau 2025 với mức độ liên kết sâu rộng hơn. Tình hình Biển Đông sẽ tiếp tục phức tạp. Toàn cầu hóa chuyển sang giai đoạn mới, tạo ra những thay đổi sâu sắc trong phương thức quản trị và phát triển. Cả nước và từng địa phương đi vào triển khai Nghị quyết Đại hội Đảng XIII, thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025. Nhằm “Tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế của các địa phương”, quán triệt phương châm “xây dựng nền ngoại giao kinh tế phục vụ phát triển, lấy người dân, địa phương và doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ”, công tác đối ngoại địa phương cần tập trung vào một số trọng tâm sau:

1. Quán triệt và thực hiện chủ trương, đường lối đối ngoại, hội nhập quốc tế của Đại hội Đảng XIII “Chủ động và tích cực hội nhập quốc tế, giải quyết tốt mối quan hệ độc lập, tự chủ và hội nhập quốc tế; hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng, linh hoạt, hiệu quả, vì lợi ích quốc gia - dân tộc, bảo đảm độc lập, tự chủ, chủ quyền quốc gia”, góp phần thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025.

2. Tích cực chủ động tham gia vào công cuộc “xây dựng nền ngoại giao kinh tế phục vụ phát triển, lấy người dân, địa phương và doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ”, thích ứng với tình hình mới do đại dịch COVID-19 gây ra.

3. Bộ Ngoại giao và Các cơ quan đại diện tăng cường hỗ trợ các địa phương, doanh nghiệp trong thu hút các nguồn lực quốc tế chất lượng cao phục vụ phát triển nhanh và bền vững thông qua: (i) Tham mưu, định hướng chiến lược, tư vấn chính sách, kịp thời thông tin về cơ hội thúc đẩy hợp tác kinh tế - thương mại - đầu tư, khoa học - công nghệ và các lĩnh vực khác với các đối tác quốc tế; (ii) Tăng cường cảnh báo, phòng ngừa, kiến nghị xử lý các rủi ro, phức tạp có thể nảy sinh, hỗ trợ giải quyết tranh chấp thương mại, đầu tư quốc tế; (iii) Đồng hành, hỗ trợ địa phương xây dựng các mối quan hệ kết nghĩa với các tỉnh, thành phố khác trên thế giới, quan hệ đối tác với các tập đoàn đa quốc gia, hiệp hội doanh nghiệp nước ngoài, mở rộng thị trường, thu hút đầu tư chất lượng cao, tận dụng hiệu quả các FTA, cải thiện vị trí của Việt Nam trong các chuỗi giá trị, đẩy mạnh hợp tác thực chất về khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, trong đó chú ý đổi mới mạnh mẽ nội dung và cách thức triển khai các hoạt động xúc tiến, quảng bá, chú trọng chất lượng, hiệu quả, tận dụng công nghệ số, gắn chặt với nhu cầu của địa phương, doanh nghiệp; (iv) Tăng cường đối thoại, trao đổi định kỳ với địa phương và doanh nghiệp.

4. Từng địa phương trên cơ sở tiềm năng, thế mạnh, lợi thế so sánh, xác định nhu cầu phát triển để được hỗ trợ tham vấn như về mô hình tăng trưởng, kinh tế “xanh”, chuyển đổi số, đổi mới sáng tạo....

5. Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện công tác đối ngoại địa phương trên các mặt: ngoại giao văn hóa, thông tin đối ngoại, công tác người Việt Nam ở nước ngoài theo Kết luận số 12-KL/TW ngày 12/8/2021 của Bộ Chính trị về công tác người Việt Nam ở nước ngoài trong tình hình mới, công tác biên giới lãnh thổ, công tác lãnh sự, bảo hộ công dân, công tác thanh tra chuyên ngành ngoại giao.

6. Tiếp tục kiện toàn bộ máy làm công tác đối ngoại địa phương, đẩy mạnh công tác đào tạo đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của giai đoạn hội nhập quốc tế sâu rộng, toàn diện; phát huy vai trò của đối ngoại địa phương trong công tác hội nhập phục vụ phát triển./.