

Bàn về sửa đổi các quy định của Hiến pháp năm 2013 liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính

Nguyễn Thị Ngọc Linh*

Nhận ngày 10 tháng 3 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 26 tháng 6 năm 2025.

Tóm tắt: Sau hơn 10 năm thi hành, Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định vai trò đặc biệt quan trọng trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền con người, quyền công dân, đồng thời tạo nền tảng cho sự phát triển bền vững và hội nhập quốc tế sâu rộng. Tuy nhiên, trước yêu cầu thực hiện chủ trương của Đảng về sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và quản trị quốc gia trong kỷ nguyên mới, đòi hỏi Hiến pháp 2013 phải sửa đổi trong đó có các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương. Do đó, bài viết này phân tích, làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc sửa đổi các quy định này, trên cơ sở đó định hướng, chỉ ra những nội dung cần sửa đổi các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương trong Hiến pháp 2013.

Từ khóa: Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp 2013, chính quyền địa phương.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: After more than 10 years of implementing the 2013 Constitution, it has affirmed its especially important role in building a socialist rule-of-law state, enhancing human rights and citizen rights, while also creating a foundation for sustainable development and extensive international integration. However, in response to the requirements of the Party's policy on streamlining the organizational apparatus of the political system and national governance in the new era, the 2013 Constitution needs to be amended, including regulations related to the organization of local government. Therefore, this article analyzes and clarifies the theoretical and practical basis for amending these regulations, thereby providing orientations and highlighting the necessary contents for amending the regulations related to the organization of local government in the 2013 Constitution.

Keywords: Constitution, amendment of the 2013 Constitution, local government.

Subject classification: Jurisprudence

1. Đặt vấn đề

Hiến pháp là đạo luật gốc, là nền tảng chính trị - pháp lý cao nhất của mỗi quốc gia, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân và quy định tổ chức, vận hành của bộ máy nhà nước. Hiến pháp năm 2013 là bản Hiến pháp thứ năm trong lịch sử lập hiến của Việt Nam. Sau hơn một thập kỷ thi hành, bản Hiến pháp này đã và đang đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền con người, quyền công dân, đồng thời tạo nền tảng cho sự phát triển bền vững và hội nhập quốc tế sâu rộng.

Hiến pháp năm 2013 khẳng định rõ vị trí tối cao của mình trong hệ thống pháp luật nước ta: “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân” (Quốc hội, 2013, t.5: khoản 1, Điều 2). Với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan lập pháp, hành

* Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Email: nguyenthingoclinh.huha@gmail.com

pháp, tư pháp, Hiến pháp 2013 đã cụ thể hóa mô hình tổ chức quyền lực nhà nước một cách khoa học và dân chủ hơn, hạn chế nguy cơ lạm quyền, đồng thời nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, điểm nổi bật mang tính đột phá của Hiến pháp 2013 là việc đặt quyền con người, quyền công dân vào vị trí trung tâm. Hiến pháp không chỉ kế thừa các quy định của các bản Hiến pháp trước, mà còn mở rộng, bổ sung nhiều nội dung mới phù hợp với thông lệ quốc tế và yêu cầu của thời kỳ hội nhập. Lần đầu tiên, quyền con người được tách biệt rõ ràng với quyền công dân, phản ánh nhận thức tiến bộ về bảo vệ và bảo đảm quyền cá nhân trong một Nhà nước pháp quyền: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật” (Quốc hội, 2013, t.5: khoản 1, Điều 1). Qua đó, Hiến pháp 2013 không chỉ là công cụ của quyền lực nhà nước, mà còn là “tấm khiên” pháp lý bảo vệ lợi ích chính đáng của từng con người trong xã hội. Không chỉ vậy, Hiến pháp năm 2013 còn đóng vai trò then chốt trong việc cải cách bộ máy nhà nước và hệ thống tư pháp. Việc xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương tạo điều kiện cho việc xây dựng bộ máy tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Đặc biệt, nguyên tắc “Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật” là cơ sở pháp lý quan trọng để đẩy mạnh cải cách tư pháp, nâng cao tính độc lập và khách quan của hệ thống Tòa án - một thành tố không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền.

Có thể thấy, Hiến pháp năm 2013 không chỉ là văn bản pháp lý tối cao mà còn là linh hồn của chế độ chính trị, là trụ cột của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Với tầm vóc thời đại, Hiến pháp không ngừng khẳng định vai trò trung tâm trong đời sống chính trị - pháp lý, vừa đảm bảo sự ổn định, vừa mở đường cho những cải cách mạnh mẽ vì lợi ích của quốc gia và Nhân dân. Tuy nhiên, trước yêu cầu thực hiện chủ trương của Đảng về sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tổ chức chính quyền địa phương theo 02 cấp và kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện, việc sửa đổi, bổ sung một số quy định của Hiến pháp liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính là cần thiết và có cơ sở lý luận, thực tiễn vững chắc.

2. Cơ sở lý luận, thực tiễn của việc sửa đổi các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong Hiến pháp năm 2013

Thứ nhất, xuất phát từ yêu cầu hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong bối cảnh Việt Nam tiếp tục đẩy mạnh hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện đại, yêu cầu đòi hỏi phải hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với thông lệ quốc tế, nhưng vẫn gắn với điều kiện cụ thể Việt Nam. Hơn thế nữa, trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, việc phân định rõ ràng thẩm quyền giữa các cấp chính quyền là yếu tố nền tảng. Hiến pháp 2013 tuy đã tạo ra khung pháp lý tương đối rõ ràng về chính quyền địa phương, song vẫn còn mang tính khái quát, chưa thể hiện đầy đủ yêu cầu phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương. Đặc biệt, thực tế hiện nay, việc sử dụng thuật ngữ “cấp chính quyền địa phương” để chỉ chính quyền địa phương tại những đơn vị hành chính tổ chức đồng thời cả Hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND (UBND) dễ gây nhầm lẫn với thuật ngữ “chính quyền địa phương” nói chung, bao gồm cả những địa phương hiện nay đang tổ chức mô hình chính quyền đô thị (không tổ chức HĐND) (Tạ Hiền, 2025).

Trước yêu cầu của cải cách bộ máy nhà nước và hoạt động quản lý nhà nước trong điều kiện, tình hình mới đòi hỏi cần phải có một nền tảng hiến định mới vừa bảo đảm sự thống nhất của quốc gia, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của mỗi địa phương. Điều này càng trở nên cấp thiết khi quá trình cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy và thúc đẩy tự chủ địa phương đang diễn ra mạnh mẽ trên cả nước hiện nay.

Thứ hai, phù hợp với thực tiễn đa dạng và yêu cầu đổi mới mô hình chính quyền địa phương. Việt Nam là một quốc gia có điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, văn hóa - lịch sử rất phong phú giữa các vùng miền. Tuy nhiên, mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 vẫn còn áp dụng một cách đồng nhất trên toàn quốc, chưa thực sự linh hoạt, mềm dẻo theo đặc điểm cụ thể của từng loại hình đơn vị hành chính gắn với tính đặc thù của các vùng miền, nông thôn, đô thị và hải đảo. Mặc dù, hiện nay tại Điều 110 của Hiến pháp năm 2013 quy định đơn vị hành chính của nước ta có trên 10 loại đơn vị hành chính với tên gọi khác nhau thuộc 03 cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) và mô hình tổ chức chính quyền địa phương 03 cấp đã phát huy vai trò, đóng góp tích cực trong các giai đoạn xây dựng, phát triển đất nước và bảo vệ Tổ quốc. Tuy nhiên, trong bối cảnh tình hình mới, trước yêu cầu đẩy mạnh ứng dụng các thành tựu của khoa học, công nghệ, chuyển đổi số trong quản trị quốc gia và địa phương, việc tổ chức đơn vị hành chính theo 03 cấp đã bộc lộ sự kém hiệu quả, chông chéo về chức năng, nhiệm vụ, gây lãng phí nguồn lực của đất nước, chưa phát huy được tối đa tiềm năng, lợi thế của từng đơn vị hành chính. Việc duy trì cấp chính quyền trung gian làm cho các mệnh lệnh quản lý từ chính quyền cấp tỉnh xuống tới cấp xã bị cắt khúc, triển khai chậm, không phù hợp với xu thế chuyển đổi số, ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý, điều hành và hội nhập quốc tế. Nhiều nơi, nhất là cấp xã, hoạt động của HĐND còn hình thức, thiếu thực quyền, không bảo đảm vai trò giám sát và đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

Bên cạnh đó, các mô hình thí điểm như chính quyền đô thị không tổ chức HĐND quận, phường tại thành phố Hồ Chí Minh hay Đà Nẵng đã cho thấy những kết quả tích cực (Báo Đà Nẵng, 2024) và đặt ra yêu cầu cần được thể chế hóa trong Hiến pháp. Ngược lại, các vùng sâu, vùng xa, nông thôn cần sự hiện diện chặt chẽ hơn của HĐND để tăng cường dân chủ cơ sở. Do đó, việc sửa đổi các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong Hiến pháp năm 2013, sẽ tạo cơ sở pháp lý cho mô hình tổ chức chính quyền phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính, bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân tốt hơn.

Thứ ba, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật

Hiến pháp là nền tảng để ban hành các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó có Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Cán bộ, công chức,... Tuy nhiên, thực tế cho thấy có những mâu thuẫn, chông chéo giữa Hiến pháp và các đạo luật hiện hành, gây khó khăn, vướng mắc cho việc triển khai thi hành. Ví dụ như, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi 2019 đã cho phép một số mô hình mới như chính quyền đô thị không có HĐND ở cấp phường. Kết quả bước đầu của các thí điểm này chứng minh tính khả thi và hiệu quả của việc đa dạng hóa mô hình chính quyền địa phương (Xây dựng Đảng, 2021). Tuy nhiên, việc luật pháp “mở đường” nhưng Hiến pháp chưa điều chỉnh phù hợp dẫn đến vướng mắc pháp lý và thống nhất triển khai. Vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung các quy định hiến định, nhất là các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính là điều kiện tiên quyết để đồng bộ hóa hệ thống pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, vận hành trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính các cấp.

Thứ tư, phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế và cải cách thể chế

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng, Việt Nam không thể đứng ngoài xu thế cải cách thể chế để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Các chuẩn mực về quản trị công hiện đại đều đề cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả trong hoạt động của chính quyền từ trung ương cho đến địa phương. Nhất là, việc tinh giản biên chế, cải cách hành chính và xây dựng chính quyền điện tử đặt ra yêu cầu tổ chức lại bộ máy theo hướng tinh gọn, tránh trùng lặp chức năng. Điều này khiến việc sửa đổi Hiến pháp năm 2013 không

chỉ đề nội luật hóa các nguyên tắc hiện đại trong quản lý nhà nước, mà còn tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho việc xây dựng bộ máy hành chính quốc gia hiện đại, tinh gọn, hoạt động hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

Thứ năm, học hỏi kinh nghiệm quốc tế và kế thừa thực tiễn lập hiến của Việt Nam

Hiện nay, trên thế giới có nhiều quốc gia có điều kiện tương đồng với Việt Nam đã sửa đổi hiến pháp để tổ chức lại mô hình chính quyền địa phương phù hợp với yêu cầu phát triển từng thời kỳ, tiêu biểu như: Nhật Bản, Hàn Quốc, Indonesia... Nghiên cứu kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, những quốc gia này đã thực hiện việc sắp xếp, thu gọn đầu mối đơn vị hành chính, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong chỉ đạo, điều hành, giúp tăng cường hiệu quả quản lý, giảm chi phí hành chính mà vẫn gần dân, sát dân và quản lý hiệu quả (Cao Việt Thăng, 2025).

Ở trong nước, Việt Nam đã từng có các đợt sửa đổi Hiến pháp vào các năm 1992, 2001 và 2013. Những lần sửa đổi này đều xuất phát từ yêu cầu của cuộc sống, phản ánh sự phát triển của tư duy lập hiến và khả năng thích nghi của hệ thống chính trị với biến động của thời đại. Bên cạnh đó, thực tiễn ở Việt Nam cũng đã thực hiện việc sáp nhập một số đơn vị hành chính trên cả nước, cho thấy khả năng bảo đảm hiệu quả quản lý đối với các đơn vị hành chính có quy mô lớn hơn. Do đó, việc sửa đổi Hiến pháp hiện nay là sự kế thừa tất yếu của tiến trình và thực tiễn đó.

3. Định hướng và những nội dung cụ thể về việc sửa đổi các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong Hiến pháp năm 2013

Việc sửa đổi Hiến pháp, đặc biệt là trong lĩnh vực tổ chức chính quyền địa phương, là một vấn đề quan trọng và cần thiết để đáp ứng yêu cầu phát triển xã hội, kinh tế và đảm bảo dân chủ cũng như quyền lợi của người dân tại các địa phương nhất là trong bối cảnh tinh gọn bộ máy nhà nước hiện nay. Tuy nhiên, việc sửa đổi Hiến pháp cần bảo đảm nguyên tắc thống nhất về thể chế chính trị trong cả nước, đồng thời đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo đặc thù của từng loại hình đơn vị hành chính; Phải đặt trong tổng thể yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Dưới đây là một số đề xuất định hướng, nội dung sửa đổi những quy định trong hiến pháp 2013 liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương:

Một là, thiết kế mô hình chính quyền địa phương linh hoạt, phân biệt theo loại hình đơn vị hành chính

Để không “đánh đồng” các mô hình chính quyền địa phương, bổ sung quy định cho phép áp dụng các mô hình tổ chức chính quyền địa phương khác nhau phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn, hải đảo, khu vực đặc biệt (như đặc khu hành chính - kinh tế nếu được thành lập). Đồng thời, mở rộng cơ sở hiến định để có thể tổ chức chính quyền đô thị không có HĐND ở một số cấp (như cấp phường) - trên cơ sở luật định, nhằm tăng tính linh hoạt và phù hợp với thực tiễn.

Thực hiện chủ trương của Đảng về sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tại Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, mô hình chính quyền địa phương sẽ được tổ chức theo hai cấp: cấp tỉnh và cấp cơ sở (xã, phường, đặc khu). Vì vậy, việc sửa đổi Điều 110 trong Dự thảo Hiến pháp 2013 (Dự thảo) hiện nay chỉ quy định mang tính khái quát về việc phân định các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập là phù hợp. Điều này đồng nghĩa với việc cấp huyện sẽ không còn là một cấp chính quyền địa phương độc lập, nhằm giảm bớt tầng nấc trung gian, tăng tính linh hoạt và hiệu quả trong quản lý nhà nước.

Bên cạnh đó, việc Dự thảo xác định các loại đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính sẽ do Quốc hội quy định, sẽ tạo điều kiện để tiếp tục cụ thể hóa mô hình đơn vị hành chính và chính quyền địa phương 02 cấp tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) cũng đang được trình Quốc hội xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 9 này. Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) cũng nhấn mạnh việc phân định rõ thẩm quyền, phân quyền, phân cấp và ủy quyền giữa các cấp chính quyền địa phương, đảm bảo không chồng chéo nhiệm vụ và quyền hạn. Chính quyền địa phương cấp tỉnh sẽ được tăng cường quyền tự chủ trong các lĩnh vực như quy hoạch, tài chính, ngân sách và đầu tư. Chính quyền cấp xã sẽ được trao quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền và phạm vi quản lý của mình (Xây dựng chính sách, 2025, t.10).

Hiện tại, dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) đang dự kiến quy định xã là đơn vị hành chính ở nông thôn; phường là đơn vị hành chính ở đô thị và đặc khu là đơn vị hành chính ở hải đảo. Việc sử dụng cụm từ “đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương” là bảo đảm thống nhất với nội dung đã được quy định tại khoản 8 Điều 74 và khoản 4 Điều 96 của Hiến pháp hiện nay.

Theo định hướng mới của Dự thảo, các huyện đảo và thành phố đảo sẽ được tổ chức lại thành các đặc khu, nhằm phát huy tiềm năng kinh tế biển và đảm bảo quốc phòng, an ninh. Các đặc khu này sẽ có tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện đặc thù của từng khu vực. Có thể thấy, việc sửa đổi Điều 110 tại Dự thảo nhằm mục tiêu xây dựng một hệ thống chính quyền địa phương tinh gọn, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế trong giai đoạn mới

Hai là, làm rõ thẩm quyền giữa trung ương và địa phương

Thể chế hóa kết luận của Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư về tổ chức chính quyền địa phương cấp tỉnh, cấp xã có HĐND và UBND, Dự thảo đã sửa đổi, bổ sung các Điều 111, 112, 114 theo hướng, không sử dụng thuật ngữ “cấp chính quyền địa phương” để thể hiện tính thống nhất về mô hình tổ chức chính quyền địa phương, tránh gây nhầm lẫn, tạo ra các cách hiểu khác nhau về tổ chức chính quyền ở địa phương; đồng thời, rà soát, chỉnh lý một số quy định để phù hợp với mô hình tổ chức của hệ thống chính trị sau khi thực hiện sắp xếp, tinh gọn.

Việc sửa đổi trong Dự thảo này cũng cần được thể hiện thống nhất trong sửa đổi Luật tổ chức chính quyền địa phương để phân định rõ thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) nhấn mạnh nguyên tắc phân quyền rõ ràng, trong đó địa phương được trao quyền quyết định, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Điều này nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương các cấp, đồng thời bảo đảm sự thống nhất, thông suốt của nền hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Trên nguyên tắc này, quy định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương. Việc phân định này phải bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền và phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Đồng thời, Dự thảo Luật quy định việc phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương phải được xác định rõ trong luật, nghị quyết của Quốc hội, trong đó nêu rõ chủ thể thực hiện, nội dung, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn. Chính quyền địa phương được tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền; được phân cấp, ủy quyền thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền theo quy định, trừ trường hợp luật quy định không được phân cấp, ủy quyền (Phương Thủy, 2025).

Qua đó cho thấy, việc sửa đổi Hiến pháp 2013, cần quy định rõ nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được giao. Cơ bản giữ nguyên các quy định về nguyên tắc tổ chức và chế độ làm việc của HĐND và UBND cấp tỉnh, cấp xã như hiện nay nhưng cũng cần làm rõ mối quan hệ giữa chính quyền cấp tỉnh với chính quyền cấp xã để tránh chồng chéo, bảo đảm tính thống nhất trong quản lý hành chính

Ba là, tăng cường dân chủ, trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương

Mở rộng quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương, bảo đảm vai trò giám sát của HĐND, nhất là ở những nơi tiếp tục duy trì mô hình đầy đủ HĐND - UBND. Quy định cơ chế kiểm soát quyền lực ở địa phương, nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình của bộ máy chính quyền và người đứng đầu các cơ quan liên quan. Cụ thể, tại khoản 2 Điều 115 của Hiến pháp năm 2013 đang quy định đại biểu HĐND có quyền chất vấn Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy, việc chất vấn đối với Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân chỉ thực hiện tại HĐND cấp tỉnh, cấp huyện. Bên cạnh đó, thực hiện chủ trương của Đảng về tinh gọn bộ máy, hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện sẽ kết thúc và không tổ chức Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện mà thay thế bằng các Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân khu vực không gắn với một đơn vị hành chính cụ thể nên sẽ không có HĐND ngang cấp để thực hiện quyền chất vấn. Vì vậy, việc Dự thảo sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 115 của Hiến pháp năm 2013 không quy định Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân thuộc phạm vi đối tượng trả lời chất vấn của đại biểu HĐND là phù hợp. Việc chất vấn của đại biểu HĐND sẽ tập trung vào UBND (Chủ tịch UBND, các thành viên khác của UBND và người đứng đầu cơ quan thuộc UBND) để nâng cao hiệu quả hoạt động trên thực tế.

Mặc dù, không quy định về thẩm quyền chất vấn của đại biểu HĐND đối với Chánh án Tòa án nhân dân và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân song HĐND vẫn thực hiện thẩm quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, trong đó bao gồm giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và của các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn. Đại biểu HĐND vẫn có quyền kiến nghị với các cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị ở địa phương (trong đó có Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân ở địa phương) và người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm tiếp đại biểu, xem xét, giải quyết kiến nghị của đại biểu. Điều này cho thấy, sửa đổi trong Dự thảo tại Điều 115 vẫn bảo đảm cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền ở địa phương.

Bốn là, mở rộng căn cứ hiến định cho các mô hình thí điểm và đổi mới trong tương lai. Bổ sung cơ chế “thí điểm có thời hạn, có kiểm soát” các mô hình chính quyền địa phương mới (ví dụ: không tổ chức HĐND cấp huyện ở đặc khu, mô hình thị trường điều hành đô thị...). Cho phép Quốc hội, trên cơ sở Hiến pháp, ban hành luật điều chỉnh mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo vùng, miền hoặc loại hình hành chính cụ thể.

Bảng: Một số nội dung cần sửa đổi, bổ sung trong Hiến pháp 2013

STT	Điều khoản hiện hành	Đề xuất sửa đổi/bổ sung
1	Điều 111: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.	Bổ sung quy định: “Tùy theo đặc điểm của từng loại đơn vị hành chính, chính quyền địa phương có thể tổ chức theo các mô hình khác nhau do luật định”.

2	Điều 112 - 114 (quy định HĐND và UBND ở tất cả cấp chính quyền địa phương)	Sửa theo hướng không bắt buộc HĐND ở tất cả các cấp, cho phép tổ chức chính quyền địa phương không có HĐND ở cấp nhất định (như phường, thị trấn), do luật định.
3	Điều 115 (quan hệ giữa các cấp chính quyền)	Bổ sung nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

4. Kết luận

Sửa đổi Hiến pháp là một việc hệ trọng, song cũng là tất yếu khi quốc gia bước vào những giai đoạn phát triển của kỷ nguyên mới đòi hỏi cấp bách việc hoàn thiện thể chế. Việc điều chỉnh, bổ sung các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính không chỉ là phản ánh của thực tiễn, mà còn là đòi hỏi từ lý luận xây dựng nhà nước pháp quyền, từ tiến trình cải cách thể chế và từ khát vọng về một nền quản trị hiện đại, hiệu quả. Đây là bước đi cần thiết để tiếp tục hoàn thiện thể chế, thúc đẩy phát triển bền vững và nâng cao năng lực phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước ở tất cả các cấp trong cuộc cách mạng tinh gọn hiện tại và tương lai lâu dài sau này.

Tài liệu tham khảo

Báo Đà Nẵng. (19/8/2024). Chính quyền đô thị Đà Nẵng: Từ thí điểm đến chính thức. <https://baodanang.vn/chinhtrixahoi/202408/chinh-quyen-do-thi-da-nang-tu-thi-diem-den-chinh-thuc-3981552/index.htm>

Chính phủ Việt Nam. (2025). Thống nhất sửa đổi toàn diện Luật Tổ chức chính quyền địa phương. *Xây dựng Chính sách*. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/thong-nhat-sua-doi-toan-dien-luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250205145134534.htm>

Cao Việt Thắng. (07/02/2025). Tổ chức chính quyền địa phương ở một số quốc gia ASEAN và những gợi mở đối với Việt Nam. *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*. <https://tcnn.vn/news/detail/53410/To-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-o-mot-so-quoc-gia-ASEAN-va-nhung-goi-mo-doi-voi-Viet-Nam.html>

Luân Dũng. (13/01/2025). Bộ Nội vụ đề xuất mở rộng mô hình chính quyền đô thị tại các thành phố lớn. *Tiền Phong*. <https://tienphong.vn/bo-noi-vu-de-xuat-mo-rong-mo-hinh-chinh-quyen-do-thi-tai-cac-thanh-pho-lon-post1709171.tpo>

Phạm, H. T., Nguyễn, S. D., Nguyễn, Đ. D., Vũ, C. G., Hoàng, M. H., & Đặng, M. T. (Đồng chủ biên, 2012). *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Nxb. Hồng Đức.

Phương Thúy. (2025). Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi: Phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương. *Tạp chí Pháp luật & Phát triển*. <https://phapluatphattrien.vn/luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-sua-doi-phan-dinh-tham-quyen-cua-chinh-quyen-dia-phuong-d3613.html>

Quốc hội. (2013). *Hiến pháp năm 2013*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Quốc hội. (2025). *Nghị quyết 194/2025/QH15 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013*.

Tạ Hiền. (2025). Dự thảo nghị quyết sửa đổi Hiến pháp: Không sử dụng thuật ngữ “cấp chính quyền địa phương”. *VTV Online*. <https://vtv.vn/chinh-tri/du-thao-ngghi-quyet-sua-doi-hien-phap-khong-su-dung-thuat-ngu-cap-chinh-quyen-dia-phuong-20250507110204009.htm>

Xây dựng chính sách. (6/5/2025). So sánh các nội dung dự kiến sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 với quy định hiện hành. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/so-sanh-cac-noi-dung-du-kien-sua-doi-bo-sung-mot-so-dieu-cua-hien-phap-nam-2013-voi-quy-dinh-hien-hanh-119250506053613162.htm>

Xây dựng Đảng. (28/4/2021). Bàn về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân quận, thị xã khi tổ chức mô hình chính quyền đô thị. <https://www.xaydungdang.org.vn/dien-dan/ban-ve-hoat-dong-giam-sat-cua-hoi-dong-nhan-dan-quan-thi-xa-khi-to-chuc-mo-hinh-chinh-quyen-do-thi-tai-14906>