

Chế định chính quyền địa phương qua 40 năm Đổi mới (1986-2026): Quá trình hoàn thiện và những vấn đề đặt ra

Nguyễn Thị Thanh Nhân*

Nhận ngày 11 tháng 01 năm 2026. Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 3 năm 2026.

Tóm tắt: Bài viết phân tích quá trình hình thành và hoàn thiện chế định chính quyền địa phương ở Việt Nam qua 40 năm Đổi mới (1986-2026) trên bình diện hiến định và luật định. Từ nền tảng Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989, chế định chính quyền địa phương từng bước được điều chỉnh qua Hiến pháp năm 1992, sửa đổi năm 2001, Hiến pháp năm 2013 và các luật tổ chức tương ứng, phản ánh sự chuyển dịch từ mô hình hành chính tập trung sang phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực. Việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp theo sửa đổi Hiến pháp năm 2025 đánh dấu bước tái cấu trúc quan trọng trong tư duy quản trị lãnh thổ. Trên cơ sở tổng kết thực tiễn và các nghị quyết của Đảng, bài viết chỉ ra những vấn đề có tính cấu trúc và đề xuất định hướng tiếp tục hoàn thiện chế định chính quyền địa phương trong giai đoạn mới.

Từ khóa: Chính quyền địa phương, phân cấp, phân quyền, kiểm soát quyền lực, Hiến pháp 2013.

Phân loại ngành: Chính trị học

Abstract: This article analyzes the process of formation and improvement of the institution of local administrations in Vietnam over the past 40 years of renovation (1986-2026) from both constitutional and legal perspectives. Built upon the foundation of the 1980 Constitution and the 1989 Law on the Organization of People's Councils and People's Committees, the institution has been gradually adjusted in the 1992 Constitution, the 2001 amendments, the 2013 Constitution, and corresponding laws on organization, reflecting a shift from a centralized administrative model to a decentralized and power delegation system coupled with power control. The two-tiered local government structure under the constitutional amendment of 2025 marks a significant restructuring in the thinking of territorial governance. Based on a summary of practical experience and Party resolutions, the author identifies structural issues and proposes directions for further improvement of the institution of local administrations in the new period.

Keywords: Local administration, decentralization, delegation of power, power control, the 2013 Constitution.

Subject classification: Political Science

1. Đặt vấn đề

Trong khoa học pháp lý, chế định pháp luật được hiểu “chứa đựng một nhóm các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại, mật thiết với nhau cùng tham gia điều chỉnh một loại quan hệ xã hội xác định” (Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế, 2017: 152) và là “tập hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội có tính chất tương đồng” (Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế, 2017: 152-153). Từ cách tiếp cận này, chế định chính quyền địa phương có thể được nhận diện như một chỉnh thể các quy phạm hiến định và luật định điều chỉnh quan hệ tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở các đơn vị hành chính lãnh thổ.

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Email: thanhnhancntth@gmail.com

Chế định này không chỉ bao gồm quy định về cơ cấu của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, mà còn xác lập vị trí pháp lý của chính quyền địa phương trong hệ thống quyền lực nhà nước thống nhất; phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương; quy định nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp; thiết lập cơ chế bảo đảm thực thi và kiểm soát quyền lực. Vì vậy, chính quyền địa phương trước hết là một thiết chế thực hiện quyền lực công trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, đồng thời chịu sự chi phối của nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất.

Nghị quyết số 27-NQ/TW khẳng định yêu cầu “hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 2022). Quan điểm này đặt nền tảng chính trị cho việc điều chỉnh phân cấp, phân quyền ở địa phương, đồng thời nhấn mạnh rằng mở rộng thẩm quyền phải gắn với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình. Cùng với đó, Nghị quyết số 66-NQ/TW xác định việc bảo đảm “tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của hệ thống pháp luật” (Bộ Chính trị, 2025a) là điều kiện tiên quyết của cải cách thể chế. Điều này cho thấy chế định chính quyền địa phương không thể tách rời khỏi yêu cầu đồng bộ hóa pháp luật và nâng cao chất lượng thi hành pháp luật ở địa phương.

Ở bình diện hiến định, Nghị quyết số 203/2025/QH15 sửa đổi Điều 111 Hiến pháp năm 2013, xác lập mô hình chính quyền địa phương hai cấp từ ngày 01/7/2025. Sự thay đổi này không chỉ mang ý nghĩa tổ chức bộ máy mà còn tác động trực tiếp đến cấu trúc thẩm quyền, phương thức quản lý và cơ chế giám sát giữa các cấp chính quyền.

Nhìn tổng thể, chế định chính quyền địa phương là một chỉnh thể động, phản ánh mức độ tự chủ của địa phương, cách thức phân định thẩm quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực trong từng giai đoạn phát triển. Việc tổng kết 40 năm Đổi mới vì vậy cần đặt chế định này trong mạch vận động của cải cách hiến định, lập pháp và tổ chức bộ máy nhà nước, từ đó nhận diện rõ những bước chuyển về thiết kế và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết được triển khai trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, tiếp cận chế định chính quyền địa phương trong mối quan hệ với quá trình đổi mới thể chế và yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, quản trị quốc gia hiện đại. Nghiên cứu sử dụng kết hợp tiếp cận lịch sử, pháp lý và tiếp cận thể chế nhằm nhận diện sự vận động của chế định qua các giai đoạn phát triển.

Phương pháp phân tích - tổng hợp được dùng để hệ thống hóa các quy định hiến định và luật định về chính quyền địa phương qua các bản Hiến pháp năm 1980, 1992, 2013 và sửa đổi năm 2025 cùng các luật tổ chức tương ứng. Phương pháp lịch sử được vận dụng để làm rõ quá trình hình thành, kế thừa và biến đổi của chế định; phương pháp so sánh pháp lý được sử dụng nhằm đối chiếu sự thay đổi trong thiết kế thể chế giữa các giai đoạn.

Bên cạnh đó, phương pháp phân tích văn bản chính sách được áp dụng để khai thác các nghị quyết của Đảng, kết hợp với phương pháp phân tích thực tiễn thông qua tổng hợp các báo cáo của cơ quan nhà nước. Trên cơ sở đó, bài viết bảo đảm tính hệ thống, tính lịch sử và tính thực tiễn trong việc đánh giá và đề xuất giải pháp hoàn thiện chế định chính quyền địa phương trong giai đoạn mới.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Quá trình xây dựng, hoàn thiện chế định chính quyền địa phương qua 40 năm Đổi mới (1986-2026)

Thứ nhất, giai đoạn 1986-1992 khởi động đổi mới trong khuôn khổ mô hình hành chính tập trung. Bước vào công cuộc đổi mới, chính quyền địa phương vận hành trên nền tảng Hiến pháp

năm 1980 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1989. Về phương diện hiến định, Chương IX Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra, vừa là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Thiết kế này thể hiện rõ nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất và cơ chế quản lý tập trung, trong đó chính quyền địa phương chủ yếu thực hiện chức năng tổ chức thi hành quyết định và kế hoạch từ trung ương.

Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ban hành ngày 11/07/1989 cụ thể hóa mô hình đó theo hướng liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền. Tuy nhiên, cách quy định vẫn thiên về phân công hành chính, chưa hình thành cơ chế phân quyền ổn định bằng luật giữa trung ương và địa phương. Thẩm quyền quyết định của địa phương phụ thuộc lớn vào cơ chế phân bổ nguồn lực và phê duyệt theo tuyến dọc; cơ chế trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực chưa được thiết kế như một nội dung trọng tâm của chế định.

Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế - xã hội nghiêm trọng, mô hình quản lý cũ về căn bản chưa được khắc phục, yêu cầu thực tiễn buộc chính quyền địa phương phải linh hoạt hơn trong điều hành. Đại hội VI của Đảng (12/1986) xác lập tinh thần nhìn thẳng vào sự thật, đánh giá đúng sự thật, nói rõ sự thật, tạo cơ sở phương pháp luận cho việc điều chỉnh cơ chế quản lý. Tuy nhiên, sự vận hành của chính quyền địa phương trong khuôn khổ pháp lý hiện hành đã bộc lộ giới hạn.

Một là, giữa trách nhiệm thực hiện và quyền chủ động về nguồn lực tồn tại khoảng cách rõ rệt. Địa phương phải xử lý các vấn đề dân sinh và sản xuất trong điều kiện kinh tế biến động, nhưng thiếu thẩm quyền tài chính và công cụ pháp lý tương xứng.

Hai là, hệ thống pháp luật và cơ chế chính sách thiếu đồng bộ. Đảng ta đã thừa nhận quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội trong giai đoạn này “còn yếu”, cơ chế chính sách “chưa đồng bộ và nhất quán, thực hiện chưa nghiêm” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 1996). Từ góc độ chế định, đây là biểu hiện của sự thiếu liên kết giữa quy định tổ chức chính quyền địa phương với pháp luật chuyên ngành.

Ba là, cơ chế công khai, minh bạch và kiểm soát quyền lực chưa được thiết kế đầy đủ, trong khi tình trạng tiêu cực, lãng phí trong bộ máy nhà nước được nhận diện là nghiêm trọng. Điều đó cho thấy vấn đề không chỉ nằm ở năng lực quản lý, mà còn ở cấu trúc pháp lý của chính quyền địa phương.

Nhìn chung, giai đoạn 1986-1992 phản ánh một mâu thuẫn thể chế giữa yêu cầu phát huy tính chủ động của địa phương ngày càng cao, nhưng khuôn khổ hiến định và luật định vẫn mang nặng dấu ấn quản lý tập trung. Chính sự không tương thích này đã tạo động lực cho việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, mở ra giai đoạn điều chỉnh sâu hơn chế định chính quyền địa phương trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ hai, giai đoạn 1992-2013 ổn định khuôn khổ hiến định, mở rộng phân cấp và những giới hạn nội tại của mô hình. Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh đất nước chuyển mạnh sang phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và mở rộng hội nhập quốc tế. Chương IX Hiến pháp năm 1992 (từ Điều 119 đến Điều 126) tiếp tục khẳng định Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Mô hình này kế thừa cấu trúc cơ bản của Hiến pháp năm 1980, song được đặt trong điều kiện phát triển mới, nơi yêu cầu phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương ngày càng rõ rệt.

Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 cụ thể hóa Hiến pháp năm 1992 theo phương thức liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương. Luật

Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân số 11/2003/QH11, được thông qua ngày 26/11/2003 thay thế Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 (số 35-L/CTN) được Quốc hội khóa IX thông qua ngày 21/6/1994 tiếp tục điều chỉnh cơ cấu tổ chức, làm rõ hơn trách nhiệm của Hội đồng nhân dân trong quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương và của Ủy ban nhân dân trong tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, xét về thiết kế tổng thể, mô hình chính quyền địa phương vẫn vận hành trên cơ sở tương đối đồng nhất giữa các cấp, chưa phân biệt rõ đặc thù nông thôn, đô thị, hải đảo; cơ chế phân quyền theo nghĩa trao thẩm quyền ổn định gắn với nguồn lực và trách nhiệm giải trình chưa được xác lập đầy đủ.

Thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn này đặt ra sức ép phân cấp mạnh hơn trong các lĩnh vực đầu tư công, ngân sách, đất đai, xây dựng và cung ứng dịch vụ công. Phân cấp được thúc đẩy chủ yếu thông qua pháp luật chuyên ngành và các quyết định hành chính, làm gia tăng thẩm quyền thực thi của địa phương. Tuy nhiên, quá trình này bộc lộ rõ những giới hạn về kiểm soát quyền lực và năng lực thể chế. Báo cáo chính trị Đại hội XI đã thẳng thắn chỉ ra: “Phân cấp mạnh nhưng thiếu kiểm tra, kiểm soát; trật tự, kỷ cương xã hội không nghiêm” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2011: 60-61). Nhận định này phản ánh một nghịch lý thể chế: trong khi thẩm quyền được mở rộng, cơ chế kiểm tra, giám sát và bảo đảm trách nhiệm giải trình chưa được thiết kế tương xứng, dẫn đến nguy cơ cục bộ địa phương, vi phạm kỷ luật tài chính, đất đai và đầu tư.

Cùng với đó, những hạn chế về năng lực xây dựng thể chế, vận hành, tổ chức thực thi pháp luật cũng còn hạn chế. Đối với chế định chính quyền địa phương, đây không chỉ là vấn đề kỹ thuật hành chính mà còn là vấn đề cấu trúc của mô hình tổ chức. Khi thẩm quyền giữa trung ương và địa phương chưa được phân định thật rành mạch trong Hiến pháp và luật tổ chức, địa phương vừa phải thực hiện nhiệm vụ theo phân cấp, vừa chịu sự chỉ đạo, kiểm tra theo tuyến dọc của cơ quan hành chính cấp trên. Cơ chế “song trùng” này bảo đảm tính thống nhất quyền lực nhà nước, nhưng đồng thời làm mờ ranh giới trách nhiệm và giảm tính chủ động chính sách ở địa phương.

Bên cạnh những hạn chế, thực tiễn cũng đặt ra yêu cầu cải cách có tính định hướng rõ ràng đối với hệ thống chính quyền các cấp: “Đổi mới, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương; đẩy mạnh cải cách hành chính và cải cách tư pháp” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2011: 102-105). Đây là sự khẳng định ở tầm chiến lược rằng mô hình chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 1992, dù tạo được khung pháp lý tương đối ổn định trong hơn hai thập niên, đã đến điểm cần được rà soát, điều chỉnh căn bản nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và quản trị quốc gia hiện đại.

Như vậy, giai đoạn 1992-2013 có thể được nhìn nhận như thời kỳ vận hành ổn định của chế định chính quyền địa phương trong khuôn khổ hiến định năm 1992, đồng thời tích tụ những vấn đề mang tính cấu trúc về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực. Chính sự kết hợp giữa nhu cầu phát triển mới của đất nước, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và những hạn chế được nhận diện trong Văn kiện Đại hội XI đã tạo tiền đề lý luận và chính trị trực tiếp cho việc sửa đổi Hiến pháp năm 2013, mở ra giai đoạn tái thiết kế sâu hơn chế định chính quyền địa phương.

Thứ ba, giai đoạn 2013 đến nay tái thiết kế chế định chính quyền địa phương theo hướng phân quyền, tinh gọn và thích ứng yêu cầu phát triển mới. Hiến pháp năm 2013 đánh dấu bước chuyển quan trọng trong tư duy hiến định về chính quyền địa phương. Lần đầu tiên, thuật ngữ “chính quyền địa phương” được sử dụng thống nhất tại Chương IX (từ Điều 110 đến Điều 116), thay cho cách quy định tách rời Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân như trước đây. Điều 110 Hiến pháp năm 2013 xác định: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính

của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Quy định này mở ra cách tiếp cận hệ thống đối với chính quyền địa phương như một chỉnh thể thể chế.

Đáng chú ý, Hiến pháp năm 2013 đã thiết lập nền tảng hiến định cho việc đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Khoản 2 Điều 111 quy định việc tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính “phải phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định.” Đây là bước tiến có tính nguyên tắc, khắc phục hạn chế của mô hình đồng nhất kéo dài từ Hiến pháp năm 1992 trở về trước. Đồng thời, Điều 112 nhấn mạnh nguyên tắc phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa trung ương với địa phương, đặt cơ sở cho việc phát triển cơ chế phân quyền rõ ràng hơn trong luật.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã cụ thể hóa mô hình chính quyền địa phương theo hướng phân biệt giữa chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị và chính quyền hải đảo; đồng thời quy định cụ thể hơn về nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp. Các sửa đổi, bổ sung sau đó, đặc biệt là Luật sửa đổi năm 2019 và Luật số 72/2025/QH15 Tổ chức chính quyền địa phương đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XV, Kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 16/6/2025 tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương gắn với kiểm tra, giám sát.

Bước ngoặt đáng chú ý trong giai đoạn gần đây là việc sửa đổi Hiến pháp năm 2013 theo hướng tổ chức chính quyền địa phương còn hai cấp. Việc thu gọn một cấp trung gian không chỉ là điều chỉnh về tổ chức bộ máy, mà phản ánh sự thay đổi sâu sắc trong tư duy quản trị lãnh thổ: chuyển từ mô hình nhiều tầng nấc hành chính sang mô hình tinh gọn, rõ trách nhiệm, rút ngắn khoảng cách giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp. Cùng với đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 thiết kế lại thẩm quyền giữa các cấp theo hướng tăng quyền quyết định và trách nhiệm giải trình ở cấp cơ sở, đồng thời hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực thông qua giám sát của Hội đồng nhân dân và kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên.

Văn kiện Đại hội XIV của Đảng tiếp tục đặt yêu cầu hoàn thiện thể chế quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm soát quyền lực; xây dựng bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả. Những định hướng này cho thấy cải cách chính quyền địa phương không còn là vấn đề kỹ thuật tổ chức, mà là cấu phần quan trọng của chiến lược phát triển đất nước trong bối cảnh chuyển đổi số, phát triển kinh tế số và hội nhập sâu rộng.

Có thể nói, nếu giai đoạn 1992-2013 có thể được xem là thời kỳ ổn định và vận hành trong khuôn khổ mô hình truyền thống, thì từ năm 2013 đến nay là giai đoạn tái cấu trúc chế định chính quyền địa phương ở tầm hiến định và luật định. Trọng tâm chuyển dịch từ phân cấp hành chính sang phân quyền gắn với trách nhiệm giải trình, từ mô hình đồng nhất sang mô hình phù hợp đặc thù lãnh thổ, và gần đây là từ cấu trúc ba cấp sang hai cấp theo hướng tinh gọn.

3.2. Những vấn đề đặt ra và giải pháp tiếp tục hoàn thiện chế định chính quyền địa phương

Sau 40 năm Đổi mới, chế định chính quyền địa phương đã chuyển từ mô hình ba cấp ổn định sang mô hình hai cấp với mức độ phân cấp, phân quyền ngày càng sâu. Tuy nhiên, chính quá trình hoàn thiện đó đã làm nổi rõ những vấn đề có tính nền tảng.

Một là, yêu cầu bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước trong điều kiện phân quyền mở rộng. Thực tiễn đặt ra yêu cầu cấp thiết phải phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước phải chặt chẽ, hiệu quả. Khi thẩm quyền của địa phương gia tăng, nhất là trong quản lý kinh tế, ngân sách và phát triển lãnh thổ, cơ chế kiểm soát quyền lực ở cấp địa phương trở

thành vấn đề trung tâm của thiết kế thể chế, không chỉ là yêu cầu về đạo đức công vụ.

Hai là, sự chênh lệch giữa thiết kế pháp lý và năng lực thực thi. Tổng kết thực tiễn triển khai chính quyền địa phương cho thấy nhiều vướng mắc: “Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương vẫn còn chưa khoa học, hiệu quả, còn tình trạng tập trung nhiều ở Trung ương. Hoạt động của hội đồng nhân dân có lúc, có nơi còn hình thức, hiệu quả chưa cao” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026, t.2: 179). Điều này cho thấy vấn đề không thuần túy nằm ở kỹ thuật lập pháp mà ở việc xác lập lại triết lý phân quyền và điều phối quyền lực theo lãnh thổ.

Ba là, yêu cầu tái cấu trúc quan hệ trung ương - địa phương trong bối cảnh phát triển nhanh và bền vững. Nhà nước cần đặt trọng tâm đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực và tập trung nguồn lực cho phát triển. Khi một cấp trung gian được thu gọn, quyền hạn và trách nhiệm của cấp tỉnh và cấp cơ sở đều gia tăng, làm xuất hiện nguy cơ chồng lấn, né tránh trách nhiệm hoặc quá tải hành chính nếu nguyên tắc phân định thẩm quyền không đủ rõ ràng.

Bốn là, vấn đề đồng bộ hóa pháp luật và bảo đảm hiệu lực thi hành. Nghị quyết số 66-NQ/TW coi xây dựng và thi hành pháp luật là khâu đột phá trong hoàn thiện thể chế. Tuy nhiên, sự thiếu tương thích giữa luật tổ chức chính quyền địa phương với các luật chuyên ngành vẫn tạo ra khoảng trống hoặc xung đột thẩm quyền trong thực tiễn quản lý.

Những vấn đề nêu trên phản ánh sự chuyển động sâu sắc của mô hình quản trị lãnh thổ trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Chúng không phải hiện tượng cục bộ mà là những thách thức có tính cấu trúc của chế định chính quyền địa phương trong giai đoạn mới.

3.3. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện

Hoàn thiện chế định chính quyền địa phương trong giai đoạn mới cần được nhìn như một chỉnh thể gồm ba tầng gắn bó hữu cơ: thiết kế phân quyền (ai có quyền gì), bảo đảm năng lực thực thi (có nguồn lực và công cụ để làm), và kiểm soát quyền lực (làm đúng, làm hiệu quả và chịu trách nhiệm). Trên nền đó, các giải pháp trọng tâm cần triển khai theo những hướng sau.

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân công, phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực theo đúng định hướng của Nghị quyết số 27-NQ/TW: “Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước; bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát chặt chẽ...” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 2022). Vấn đề cốt lõi hiện nay không chỉ là “mở rộng” thẩm quyền cho địa phương, mà là thiết kế một cấu trúc thẩm quyền có khả năng vận hành ổn định khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Điều đó đòi hỏi phải xác lập các nguyên tắc phân định thẩm quyền mang tính chuẩn tắc và có thể kiểm chứng, trong đó quan trọng nhất là nguyên tắc giao thẩm quyền theo tính chất lãnh thổ, tính liên thông của dịch vụ công và mức độ rủi ro chính sách; việc nào gắn trực tiếp đời sống dân cư, cần phản ứng nhanh, có thể đo lường kết quả thì ưu tiên giao cho cấp gần dân hơn; việc nào liên quan lợi ích liên vùng, cân đối vĩ mô, an ninh - quốc phòng hoặc rủi ro hệ thống thì trung ương giữ vai trò quyết định. Trên cơ sở đó, cần chuẩn hóa cơ chế kiểm soát quyền lực ở địa phương theo chuỗi quyết định - thực thi - giám sát - trách nhiệm, làm rõ những điểm kiểm soát bắt buộc đối với các lĩnh vực dễ phát sinh lợi ích nhóm (đất đai, đầu tư công, tài sản công, tuyển dụng và quản lý cán bộ), để kiểm soát quyền lực trở thành cơ chế vận hành thường xuyên chứ không chỉ là phản ứng khi có sai phạm.

Thứ hai, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với điều kiện bảo đảm và trách nhiệm giải trình theo tinh thần Văn kiện Đại hội XIV: đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn phân cấp, phân

quyền với kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực. Nếu chỉ giao việc mà không giao quyền, giao nguồn lực và giao trách nhiệm thì cải cách dễ rơi vào nghịch lý: cấp cơ sở chịu áp lực xử lý công việc ngày càng lớn nhưng không có đủ thẩm quyền, ngân sách và nhân lực để giải quyết (Đảng Cộng sản Việt Nam, t.2, 2026). Vì vậy, cần tiếp cận phân quyền theo logic “gói thẩm quyền” thay vì tản mạn theo từng văn bản: mỗi nhóm nhiệm vụ (ví dụ quản lý đô thị-hạ tầng; an sinh cơ sở; dịch vụ hành chính công; trật tự - môi trường) phải đi cùng ba cấu phần đồng bộ là quyền quyết định, cơ chế phối hợp và cơ chế tài chính. Đồng thời, thiết kế hệ thống trách nhiệm giải trình dựa trên kết quả đầu ra: địa phương được chủ động hơn nhưng phải chịu đo lường bằng chỉ tiêu công khai về chất lượng dịch vụ công, tiến độ giải quyết thủ tục, kỷ luật ngân sách, và mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp. Cơ chế kiểm tra, giám sát cũng cần chuyển mạnh từ “kiểm tra thủ tục” sang “giám sát kết quả và rủi ro”, qua đó vừa bảo đảm kỷ luật, kỷ cương, vừa không triệt tiêu động lực sáng tạo của địa phương.

Thứ ba, đồng bộ hóa hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo Nghị quyết số 66-NQ/TW: “Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của hệ thống pháp luật” (Bộ Chính trị, 2025a). Trọng tâm “cần làm gì” ở đây không dừng ở sửa một đạo luật tổ chức chính quyền địa phương, mà phải xử lý triệt để điểm nghẽn phổ biến: luật tổ chức quy định thẩm quyền theo cấu trúc bộ máy, còn luật chuyên ngành lại quy định theo ngành dọc, dẫn tới chồng lấn hoặc “đứt gãy” trách nhiệm. Do đó, cần thực hiện một cuộc rà soát theo hướng “định vị thẩm quyền” (competence mapping) giữa luật tổ chức và các luật chuyên ngành, đặc biệt với các lĩnh vực có mật độ quyết định lớn ở địa phương như ngân sách, đầu tư công, đất đai, quy hoạch, xây dựng, môi trường. Mục tiêu là làm cho quy tắc thẩm quyền trở nên rõ ràng và dự đoán được: ai quyết, ai thẩm định, ai giám sát và ai chịu trách nhiệm cuối cùng. Đồng thời, phải nâng chất lượng thi hành pháp luật bằng cơ chế hướng dẫn thống nhất dựa trên chuẩn mực pháp lý, hạn chế lệ thuộc vào “hướng dẫn hành chính” phân tán, bởi càng phụ thuộc hướng dẫn thì càng làm giảm ý nghĩa của phân quyền và tạo rủi ro bất bình đẳng trong áp dụng pháp luật giữa các địa phương.

Thứ tư, củng cố nền tảng tổ chức, đội ngũ và năng lực quản trị của chính quyền địa phương tương xứng với mô hình hai cấp. Báo cáo số 613-BC/BTCTW đã nhấn mạnh yêu cầu tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức phù hợp yêu cầu mới (Ban Tổ chức Trung ương, 2025). “Cần làm gì” trước hết là tái thiết kế năng lực theo vị trí việc làm gắn với nhiệm vụ mới tăng lên ở cấp cơ sở: không chỉ tăng người, mà phải tăng đúng năng lực quản trị công, năng lực pháp lý - hành chính, năng lực dữ liệu và năng lực phối hợp liên ngành. Bên cạnh đó, cần chuẩn hóa quy trình ra quyết định và quản trị rủi ro ở địa phương theo hướng hiện đại, dựa trên dữ liệu và trách nhiệm cá nhân rõ ràng, để giảm phụ thuộc vào “kinh nghiệm cá nhân” và hạn chế khoảng trống trách nhiệm trong phối hợp. Cùng với đó là kỷ luật công vụ và đạo đức công vụ trong môi trường phân quyền sâu: càng phân quyền, càng phải siết chuẩn mực liêm chính, công khai và kiểm soát xung đột lợi ích ở các quyết định nhạy cảm. Đây là điều kiện để phân quyền tạo ra hiệu quả quản trị thay vì tạo thêm không gian cho sai lệch.

4. Kết luận

Sau bốn thập niên Đổi mới, chế định chính quyền địa phương đã chuyển từ mô hình quản lý tập trung cao sang mô hình đề cao phân cấp, phân quyền và trách nhiệm giải trình trong khuôn khổ quyền lực nhà nước thống nhất. Các bước điều chỉnh hiến định và luật định, từ Hiến pháp năm 1980, 1992, 2013 đến sửa đổi năm 2025 xác lập chính quyền địa phương hai cấp, phản ánh sự dịch chuyển trong tư duy quản trị lãnh thổ và quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, minh bạch và dựa trên pháp luật. Trong kỷ nguyên mới, hoàn thiện chế định này không chỉ là tinh gọn

tổ chức bộ máy mà phải đồng thời bảo đảm phân định thẩm quyền rõ ràng, nâng cao năng lực thực thi và thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, qua đó nâng cao hiệu năng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước.

Tài liệu tham khảo

Ban Chấp hành Trung ương Đảng. (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*.

Ban Tổ chức Trung ương. (2025). *Báo cáo số 613-BC/BTCTW tháng 12/2025 về tiến độ, kết quả hoạt động của bộ máy hệ thống chính trị và chính quyền địa phương 02 cấp*.

Bộ Chính trị. (2025a). *Nghị quyết số 66-NQ/TW về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*.

Bộ Chính trị. (2025b). *Kết luận số 228-KL/TW về tình hình, kết quả hoạt động của bộ máy hệ thống chính trị và chính quyền địa phương 2 cấp*.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (1987). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*. Nxb. Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (1996). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2001). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2011). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế. (2017). *Giáo trình Đại cương về Nhà nước và Pháp luật*. Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.

Đào Trí Úc, Hoàng Thị Kim Quế. (2017). *Giáo trình Những vấn đề cơ bản về Nhà nước và pháp luật*. Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.

Quốc hội. (1980). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.

Quốc hội. (1992). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).

Quốc hội. (2013). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.

Quốc hội. (2025). *Nghị quyết số 203/2025/QH15 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.