

# PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN VÀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - MỘT SỐ GÓP Ý ĐỐI VỚI DỰ THẢO VĂN KIẾN ĐẠI HỘI XIV CỦA ĐẢNG

★ TS. PHẠM VĂN ANH

Trường Chính trị thành phố Cần Thơ

● **Tóm tắt:** Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền luôn là nhiệm vụ trọng tâm. Nghị quyết số 18-NQ/TW (2017) khẳng định yêu cầu tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Bước ngoặt quan trọng được đánh dấu khi Hiến pháp năm 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15) quy định mô hình chính quyền hai cấp, chính thức không còn cấp huyện. Sự thay đổi này không chỉ nhằm tinh giản bộ máy, giảm tầng nấc trung gian mà còn đặt ra yêu cầu mới về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực. Bài viết phân tích cơ sở lý luận, pháp lý, thực tiễn và đề xuất giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong giai đoạn mới.

● **Từ khóa:** Chính quyền địa phương hai cấp; phân cấp, phân quyền; kiểm soát quyền lực; tinh gọn bộ máy; quản trị quốc gia; Việt Nam.

## Đặt vấn đề

Việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay gắn liền với yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả. Trong đó, một trong những trọng tâm của cải cách tổ chức bộ máy nhà nước là đổi mới chính quyền địa phương. Thực tiễn vận

hành mô hình chính quyền địa phương ba cấp trong nhiều thập niên qua cho thấy còn không ít bất cập, nhất là tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, kéo dài quy trình hành chính, làm gia tăng chi phí quản lý và hạn chế tính chủ động, trách nhiệm giải trình của từng cấp. Để khắc phục tình trạng đó, Hiến pháp và pháp luật đã có những thay đổi quan

trọng khi quy định mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Tuy nhiên, mô hình hai cấp chỉ thực sự phát huy ưu thế khi đi đôi với việc thiết kế cơ chế phân cấp, phân quyền hợp lý và xây dựng hệ thống kiểm soát quyền lực chặt chẽ, minh bạch. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, sự phát triển mạnh mẽ của khoa học - công nghệ và yêu cầu phát triển bền vững, việc nghiên cứu, đánh giá toàn diện mô hình chính quyền địa phương hai cấp gắn với phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực không chỉ có ý nghĩa đối với đổi mới bộ máy nhà nước, mà còn góp phần trực tiếp vào việc hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược phát triển đất nước đến năm 2030, tầm nhìn 2045, cũng như cung cấp cơ sở khoa học - thực tiễn để góp ý cho Dự thảo Văn kiện Đại hội XIV của Đảng.

## **1. Cơ sở lý luận và pháp lý về phân cấp, phân quyền, kiểm soát quyền lực nhà nước**

### **(1) Cơ sở lý luận**

Trong khoa học pháp lý, phân cấp được hiểu là việc cơ quan nhà nước cấp trên chuyển giao một phần nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho cấp dưới thực hiện, nhưng vẫn giữ quyền giám sát, kiểm tra và chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả quản lý trong lĩnh vực đó. Cơ chế phân cấp chủ yếu mang tính hành chính - tổ chức, thường gắn với mối quan hệ theo hệ thống dọc. Đại học Luật Hà Nội (2018) chỉ rõ: “Phân cấp quản lý nhà nước là việc cấp trên giao cho cấp dưới thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn nhất định, nhưng cấp trên vẫn chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả quản lý trong lĩnh vực đó”<sup>(1)</sup>.

Khác với phân cấp, phân quyền là sự phân định và trao quyền lực một cách ổn định, mang tính pháp lý lâu dài, được quy định trong Hiến pháp và pháp luật, nhằm bảo đảm cho các cấp

chính quyền có tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi quyền hạn được giao. Phân quyền không phụ thuộc vào sự ủy quyền hành chính của cấp trên, mà được xác lập trực tiếp từ quy định của pháp luật. Theo Nguyễn Đăng Dung (2011) “phân quyền là sự phân định và trao quyền lực một cách tương đối ổn định giữa các cơ quan, cấp chính quyền, được ghi nhận trong Hiến pháp và luật, nhằm bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi quyền hạn được giao”<sup>(2)</sup>.

Đi đôi với phân cấp và phân quyền, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm quyền lực không bị lạm dụng và tha hóa. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã nhấn mạnh: “Phải có cơ chế kiểm soát chặt chẽ việc thực thi quyền lực nhà nước; quyền lực phải được ràng buộc bằng trách nhiệm, được kiểm soát bằng cơ chế”<sup>(3)</sup>. Trần Ngọc Đường (2023) cũng khẳng định: Kiểm soát quyền lực nhà nước là “công cụ, phương tiện pháp lý cơ bản để hạn chế sự lạm dụng quyền lực nhà nước của những người cầm quyền dẫn đến xu hướng quyền lực nhà nước bị tha hóa, lạm quyền, bảo vệ quyền con người, quyền công dân”, “là phương tiện bảo đảm cho quyền lực Nhà nước được thực thi hiệu lực và hiệu quả”<sup>(4)</sup>.

Từ cách tiếp cận trên có thể thấy, phân cấp và phân quyền là hai phương thức quan trọng trong tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên, để các cơ chế này phát huy tác dụng, nhất thiết phải đi kèm với kiểm soát quyền lực, nhằm hạn chế rủi ro lạm quyền, đồng thời bảo đảm quyền lực nhà nước thực sự xuất phát từ nhân dân, vì nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân:

*Thứ nhất*, việc phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước cần được đặt trong

tổng thể lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: “Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì Nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước”<sup>(5)</sup>. Đây là định hướng chiến lược, khẳng định mọi đổi mới về cơ chế, mô hình chính quyền phải nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, thực thi quyền lực nhà nước và phục vụ nhân dân. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về “Một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” đã đề ra yêu cầu: “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền”. Đây là cơ sở chính trị trực tiếp, định hướng việc sửa đổi pháp luật, nhằm khẳng định yêu cầu vừa phân cấp, phân quyền, vừa kiểm soát quyền lực trong tổ chức bộ máy chính quyền.

*Thứ hai*, phân cấp và phân quyền gắn liền với yêu cầu xây dựng quản trị công hiện đại. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và chuyển đổi sang mô hình quản trị hiện đại, yêu cầu đặt ra là chính quyền các cấp phải tuân thủ các nguyên tắc quản trị công tiên tiến, đặc biệt là trách nhiệm giải trình và minh bạch.

*Thứ ba*, phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực phải đặt trong nguyên tắc tập trung dân chủ. Theo đó, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, được thực hiện thông qua các cơ quan đại diện và hệ thống chính quyền các cấp. Tập trung dân chủ vừa bảo đảm sự thống nhất quyền lực, vừa phát huy dân chủ rộng rãi, tạo cơ chế để nhân dân tham gia quản lý, giám sát hoạt

động nhà nước, qua đó củng cố mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân.

## (2) Cơ sở pháp lý

*Thứ nhất*, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) là nền tảng pháp lý cao nhất quy định về tổ chức quyền lực nhà nước. Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp khẳng định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Quy định này vừa thể hiện tính thống nhất quyền lực, vừa đặt ra cơ chế cân bằng, kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm hiệu quả quản lý và phòng ngừa sự lạm quyền.

*Thứ hai*, Luật số 72/2025/QH15 là bước cụ thể hóa quan trọng các quy định của Hiến pháp và định hướng từ Nghị quyết số 18-NQ/TW khi xác định mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Luật số 72/2025/QH15 nhấn mạnh đến tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cơ sở, phù hợp với yêu cầu quản trị hiện đại, song vẫn giữ được sự thống nhất của quyền lực nhà nước theo Hiến pháp:

- Một là, về nguyên tắc phân định thẩm quyền, Điều 4 của Luật quy định rõ: việc tổ chức chính quyền địa phương phải bảo đảm sự quản lý thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Cách tiếp cận này giúp khắc phục tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, đồng thời tăng cường sự chủ động trong giải quyết các vấn đề tại chỗ.

- Hai là, về phân cấp, phân quyền giữa tỉnh và xã, Điều 11 của Luật quy định rõ nguyên tắc phân định thẩm quyền cho chính quyền địa phương. Đây là bước tiến mới trong việc trao quyền nhiều hơn cho cấp chính quyền gần dân nhất, bảo đảm nguyên tắc “việc gì địa phương, cơ sở làm được thì giao cho địa phương, cơ sở”. Tuy nhiên, Luật cũng nhấn mạnh việc phân

quyền phải gắn với bảo đảm nguồn lực, cơ chế kiểm soát và trách nhiệm giải trình.

- Ba là, về tăng cường tính tự chủ của chính quyền địa phương, Điều 12 và Điều 13 của Luật đã quy định phân cấp, phân quyền để Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp xã chủ động hơn trong quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền. Việc trao quyền này đi liền với yêu cầu “tự chịu trách nhiệm”, nghĩa là địa phương được quyền quyết định nhưng phải chịu trách nhiệm giải trình trước nhân dân, cơ quan dân cử và cơ quan cấp trên.

- Bốn là, về cơ chế kiểm soát quyền lực, Luật nhấn mạnh: hoạt động của chính quyền địa phương phải đặt dưới sự giám sát của Hội đồng nhân dân (Điều 5), sự kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời chịu sự giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội (Điều 7).

Như vậy, Luật số 72/2025/QH15 không chỉ tái thiết kế mô hình chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn và hiện đại, mà còn tạo lập khung pháp lý toàn diện về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực. Điều này thể hiện quyết tâm chính trị trong việc xây dựng một nền quản trị địa phương dân chủ, hiệu lực, hiệu quả, đồng thời bảo đảm sự thống nhất quyền lực nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Tóm lại, cơ sở lý luận và pháp lý của việc phân cấp, phân quyền, kiểm soát quyền lực nhà nước hiện nay được xây dựng trên ba nền tảng: (i) Lý luận Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nguyên tắc tập trung dân chủ và quản trị công hiện đại; (ii) Cơ sở hiến định trong Hiến pháp 2013 (sửa đổi năm 2025) về thống nhất quyền lực, phân công, phối hợp, kiểm soát; (iii) Các định hướng chính trị trong Nghị quyết số 18-NQ/TW (2017) và sự cụ thể hóa pháp luật trong Luật số 72/2025/QH15. Đây là hành lang

pháp lý và lý luận quan trọng để triển khai mô hình chính quyền địa phương tinh gọn, minh bạch, hiệu quả, bảo đảm quyền lực nhà nước được phân định hợp lý và kiểm soát chặt chẽ.

### **3. Thực tiễn phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước theo mô hình mới (sau ngày 01/7/2025)**

#### **(1) Vấn đề phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền**

Luật số 72/2025/QH15 là một bước cải cách quan trọng nhằm tinh gọn bộ máy nhưng sự thay đổi này cũng đặt ra yêu cầu phải phân định lại thẩm quyền quản lý nhà nước giữa các cấp một cách hợp lý, rõ ràng và đồng bộ. Thực tiễn triển khai bước đầu cho thấy vẫn còn những khoảng trống, sự chùng chèo hoặc thiếu đồng bộ giữa tổ chức bộ máy, nhân sự và nguồn lực đi kèm.

Một số lĩnh vực quản lý vốn do cấp huyện đảm nhiệm, nay được chuyển giao trực tiếp cho tỉnh hoặc xã. Theo báo cáo của Bộ Nội vụ<sup>(6)</sup> trong quá trình chuẩn bị Luật, có khoảng 140 nhiệm vụ được phân cấp cho địa phương, trong đó gần 300 nhiệm vụ chuyển về cấp xã (ngoài 90/99 nhiệm vụ vốn đã giao trước đây). Trong khi đó, quy mô biên chế hành chính cấp xã vẫn được khống chế ở mức không quá 40 cán bộ, công chức theo quy định mới<sup>(7)</sup>. Điều này tạo ra áp lực rất lớn cho cấp xã trong việc tiếp nhận và triển khai hàng trăm nhiệm vụ mới, nhất là khi năng lực quản lý, trình độ cán bộ, cơ sở vật chất và nguồn lực tài chính còn hạn chế.

Ở chiều ngược lại, do bỏ cấp chính quyền huyện, nhiều nhiệm vụ trung gian trước đây cũng được dồn lên cho cấp tỉnh. Nếu không kịp thời hoàn thiện cơ chế phối hợp, kiểm soát và phân quyền chi tiết, nguy cơ tập trung quyền lực quá mức và quá tải công việc tại cấp tỉnh là khó tránh khỏi. Điều này không chỉ làm giảm tính

linh hoạt, mà còn có thể kéo dài thời gian xử lý công việc, làm suy giảm tính kịp thời và sát thực tiễn của quản lý nhà nước đối với những vấn đề gắn liền đời sống dân cư.

Hơn nữa, Luật số 72/2025/QH15 có hiệu lực từ 01/7/2025, nhưng thời hạn để sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành liên quan đến phân cấp, phân quyền được quy định đến 01/3/2027<sup>(8)</sup>. Khoảng trống pháp lý này tạo ra giai đoạn chuyển tiếp thiếu đồng bộ, dẫn đến sự lúng túng trong thực thi, khi nhiều lĩnh vực quản lý chưa có hướng dẫn cụ thể để xác định rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm chính.

Như vậy, vấn đề phân định thẩm quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay không chỉ là vấn đề thiết kế lý thuyết, mà đã hiện hữu trong thực tiễn với nhiều nguy cơ quá tải ở cấp tỉnh, thiếu năng lực ở cấp xã và khoảng trống pháp lý trong giai đoạn chuyển tiếp. Nếu không được xử lý bằng các giải pháp đồng bộ về thể chế, tổ chức và nguồn lực, điều này sẽ tác động trực tiếp đến hiệu lực, hiệu quả và tính gần dân của bộ máy chính quyền địa phương.

## **(2) Năng lực và nguồn lực của chính quyền cấp xã**

Thực tiễn cho thấy, năng lực quản lý và điều hành của đội ngũ cán bộ cấp xã vẫn còn hạn chế. Bộ Nội vụ chỉ ra rằng, nhiều xã chưa đáp ứng được yêu cầu về chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; đặc biệt, tình trạng thiếu cán bộ chuyên môn sâu về tài chính, đất đai, xây dựng, công nghệ thông tin khá phổ biến, dẫn đến việc giải quyết công việc còn chậm trễ, chưa kịp thời<sup>(9)</sup>. Ngoài ra, năng lực ứng dụng công nghệ số trong quản lý hành chính ở cấp xã còn thấp, trong khi yêu cầu về chuyển đổi số trong quản trị địa phương ngày càng cao<sup>(10)</sup>.

Nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất của cấp xã cũng là điểm nghẽn lớn. Báo cáo tổng kết

thực hiện phân cấp quản lý ngân sách cho thấy nhiều địa phương vẫn phụ thuộc phần lớn vào nguồn bổ sung từ ngân sách cấp trên; tỷ lệ tự cân đối ngân sách xã còn rất thấp, chỉ đạt khoảng 20-25% ở một số tỉnh đồng bằng và thậm chí dưới 10% ở các tỉnh miền núi<sup>(11)</sup>. Điều này khiến cho việc triển khai các nhiệm vụ mới được phân quyền thường gặp khó khăn, thiếu tính chủ động.

Hơn nữa, cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác quản lý ở nhiều xã chưa đồng bộ, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa. Một nghiên cứu của Học viện Hành chính Quốc gia (2022) cho thấy, gần 40% trụ sở xã chưa đạt chuẩn, nhiều xã còn thiếu phòng làm việc riêng cho các bộ phận chuyên môn, ảnh hưởng đến hiệu quả công tác và chất lượng phục vụ người dân<sup>(12)</sup>.

Nếu không có cơ chế đồng bộ về tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, hiện đại hóa trang thiết bị và phân bổ ngân sách hợp lý, việc giao thêm thẩm quyền cho cấp xã có nguy cơ trở thành hình thức. Khi đó, phân quyền sẽ không đạt hiệu quả như mong muốn mà còn có thể tạo thêm gánh nặng, làm chậm trễ hoạt động quản lý nhà nước ở cơ sở. Do đó, đi đôi với việc mở rộng thẩm quyền, cần xây dựng lộ trình nâng cao năng lực cán bộ xã, bổ sung nguồn lực tài chính, cơ sở vật chất và đẩy mạnh chuyển đổi số, nhằm bảo đảm chính quyền cấp xã thực sự đủ sức “gánh” trọng trách trong mô hình mới.

## **(3) Nguy cơ tập trung quyền lực quá mức ở cấp tỉnh**

Luật số 72/2025/QH15 đã chính thức xác lập khung pháp lý cho mô hình hai cấp và đặt ra yêu cầu phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền theo nguyên tắc “địa phương quyết - địa phương làm - địa phương chịu trách nhiệm”. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy hai cơ

ché diễn ra đồng thời - tập trung nhiệm vụ về cấp tỉnh và mở rộng nhiệm vụ cho cấp xã - có thể tạo ra tình trạng mất cân bằng trong phân bổ quyền lực và năng lực.

Về logic quản trị, khi nhiều thẩm quyền trung gian (mà trước đây do huyện thực hiện) được dồn về cấp tỉnh, cấp tỉnh dễ rơi vào tình trạng “quá tải quyền lực”: trách nhiệm điều phối, phê duyệt, rà soát, kiểm soát lẫn nhau gia tăng trong khi năng lực kiểm soát hành chính, năng lực giám sát và nguồn lực chưa chắc đã tăng tương ứng. Hệ quả thực tiễn của trạng thái này là giảm tính kịp thời trong xử lý công việc, gia tăng khoảng cách giữa quyết sách và đời sống địa phương, có nguy cơ làm suy yếu trách nhiệm giải trình đối với người dân. Quan điểm này phù hợp với những cảnh báo trong nghiên cứu quốc tế về phân cấp - phân quyền: quá trình tái phân bổ quyền lực đòi hỏi phải cân bằng ba thành tố (thẩm quyền, nguồn lực tài chính, năng lực hành chính); thiếu một trong ba yếu tố này sẽ làm giảm hiệu quả chính sách và có thể gia tăng tập trung không mong muốn ở cấp cao hơn<sup>(13)</sup>.

Mặt khác, kinh nghiệm và phân tích về phân cấp tài chính ở Việt Nam cho thấy mô hình phân cấp mà thiếu hụt công cụ tài chính và chuyển giao ngân sách đồng bộ sẽ tạo hiệu ứng “quyền nhưng không có nguồn” hoặc ngược lại nếu tỉnh nhận thêm chức năng nhưng không có cơ chế phân bổ nguồn bền vững cho việc thực hiện ở quy mô rộng hơn - điều này vừa tạo sức ép lên bộ máy tỉnh, vừa làm giảm tính chủ động, sáng tạo ở cấp xã. World Bank (2015) và các báo cáo đánh giá phân cấp, phân quyền đã chỉ ra rằng sự phụ thuộc lớn vào chuyển nguồn và sự không đồng đều về năng lực giữa các đơn vị có thể làm tăng rủi ro bất bình đẳng dịch vụ công và làm suy yếu trách nhiệm giải trình<sup>(14)</sup>.

Tóm lại, nguy cơ tập trung quyền lực quá mức ở cấp tỉnh sau khi bỏ cấp huyện là hiện hữu và đa chiều: (i) Về tổ chức - gia tăng khối lượng công việc, nhiệm vụ điều phối; (ii) Về tài chính - áp lực phân bổ nguồn và thiếu cơ chế tài chính bền vững; (iii) Về trách nhiệm giải trình - giảm tính kịp thời, giảm sự gần dân nếu không có kênh giám sát hiệu quả. Do đó, mọi chính sách phân cấp, phân quyền trong giai đoạn này phải đi kèm: (1) Lộ trình chuyển giao quyền kèm theo nguồn lực tương ứng; (2) Cơ chế phối hợp liên cấp và liên vùng nhằm bảo đảm quy trình xử lý công việc thông suốt; (3) Tăng cường năng lực giám sát và minh bạch (Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc); và (4) Hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn pháp luật để bắc cầu giai đoạn chuyển tiếp - những nguyên tắc này cũng tương ứng với định hướng lớn trong Nghị quyết số 18 và các tài liệu hoạch định chính sách<sup>(15)</sup>.

#### ***(4) Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong hệ thống chính trị***

Việc tái cấu trúc tổ chức hành chính theo Luật số 72/2025/QH15 đã làm thay đổi bản đồ phân công chức năng - nhiều nhiệm vụ trước đây do cấp huyện thực hiện được giao lại cho cấp tỉnh hoặc cấp xã, tạo ra yêu cầu cấp thiết về cơ chế phối hợp liên ngành, liên cấp để công việc được xử lý thông suốt, tránh chùng chèo và đùn đẩy trách nhiệm. Tuy nhiên, thực tiễn bước đầu triển khai cho thấy cơ chế phối hợp còn chưa được thiết kế đồng bộ: (i) thiếu quy chuẩn, quy trình (SOP) rõ ràng trong phân công nhiệm vụ giữa sở, ngành cấp tỉnh với chính quyền cấp xã; (ii) thiếu cơ chế giải quyết tranh chấp thẩm quyền nhanh và có tính ràng buộc; (iii) hạ tầng dữ liệu và tiêu chuẩn nghiệp vụ giữa các cơ quan chưa tương thích, gây gián đoạn luồng xử lý công việc và thông tin<sup>(16)</sup>.

Nguyên nhân mang tính hệ thống của những bất cập này có thể được tóm tắt thành ba nhóm: (a) Thể chế chưa hoàn chỉnh - các văn bản hướng dẫn chi tiết của bộ, ngành liên quan chưa được cập nhật đồng bộ ngay khi phân cấp diễn ra; (b) Năng lực tổ chức - nhiều phòng, ban chuyên môn của xã/phường chưa được tổ chức lại tương thích với nhiệm vụ mới; (c) Công cụ phối hợp - thiếu các khung pháp lý cho thỏa ước phối hợp (MOU), cơ chế ủy quyền tạm thời, tổ công tác liên ngành độc lập, hoặc các quy trình giải quyết tranh chấp thẩm quyền giữa các cấp. Những vấn đề trên nếu không có các cơ chế phối hợp chặt chẽ (quy chế liên ngành, tiêu chuẩn dữ liệu liên cấp, kênh giải quyết tranh chấp), mô hình hai cấp dễ phát sinh trạng thái “trên bảo dưới không nghe” hoặc đùn đẩy trách nhiệm giữa cơ quan chuyên môn và chính quyền cơ sở.

#### **(5) Cơ chế kiểm soát quyền lực và giám sát xã hội**

Kiểm soát quyền lực là trực then chốt để ngăn ngừa lạm quyền, bảo đảm trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong quản trị công. Trong thực tế vận hành mô hình hai cấp, hai nguy cơ lớn cần quan tâm: (i) giảm kênh giám sát trực tiếp của người dân (nếu quyết định tập trung tại tỉnh và kênh phản ánh, kiểm tra không mạnh); (ii) xung đột lợi ích nội bộ giữa cơ quan phê duyệt và cơ quan thanh tra/kiểm tra nếu không có cơ chế độc lập giám sát. Vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội trong giám sát, phản biện xã hội vì vậy trở nên quan trọng hơn bao giờ hết; hiệu quả của các cơ quan này trong thực thi giám sát đã được nhấn mạnh trong các nghiên cứu và khuyến nghị chuyên môn, đồng thời là một yêu cầu pháp lý - chính trị để bảo đảm quyền lực được kiểm soát.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy còn khoảng cách giữa quy định pháp lý và năng lực thực thi giám sát: (a) Hội đồng nhân dân nhiều nơi thiếu nhân lực chuyên môn và công cụ thực hiện giám sát chuyên sâu (ví dụ: giám sát hoạt động chuyển giao nhiệm vụ, đánh giá hiệu quả cung cấp dịch vụ công); (b) Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chưa được trao đủ quyền, dữ liệu và nguồn lực để thực hiện giám sát độc lập, minh bạch; (c) Cơ chế công khai thông tin ở một số địa phương chưa đầy đủ, làm suy yếu khả năng giám sát của xã hội. Những hạn chế này là nguyên nhân khiến rủi ro lạm quyền, đùn đẩy nhiệm vụ và thiếu trách nhiệm giải trình có thể gia tăng khi quyền lực tập trung về tỉnh.

Từ những vấn đề trên có thể thấy, cải cách mô hình chính quyền địa phương hai cấp là bước đi quan trọng để tinh gọn bộ máy, nhưng cũng đặt ra thách thức không nhỏ. Việc hoàn thiện pháp luật, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu và bảo đảm nguồn lực cho cơ sở là những nhiệm vụ cấp thiết nhằm bảo đảm mô hình này vận hành ổn định, hiệu quả và thực sự hướng tới mục tiêu phục vụ nhân dân.

#### **4. Một số kiến nghị, giải pháp thực thi có hiệu quả việc phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025**

*Thứ nhất*, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật số 72/2025/QH15. Việc ban hành kịp thời các nghị định, thông tư, quy chế phối hợp là điều kiện cần thiết để các quy định về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực đi vào thực tiễn. Nếu thiếu các văn bản dưới luật đồng bộ, nguy cơ “luật khung, luật ống” sẽ cản trở tính

khả thi, dẫn tới tình trạng lúng túng, chông chéo trong triển khai ở địa phương. Văn kiện Đại hội XIV cần nhấn mạnh yêu cầu “thể chế hóa đầy đủ chủ trương phân cấp, phân quyền đi đôi với phân bổ nguồn lực phù hợp, tăng cường trách nhiệm giải trình và cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả”.

*Thứ hai*, phân cấp, phân quyền phải gắn với bảo đảm nguồn lực thực hiện. Thực tiễn cho thấy nhiều quy định về phân quyền cho địa phương trước đây không đạt hiệu quả do thiếu tương ứng về ngân sách, nhân lực và hạ tầng hành chính. Do đó, cùng với việc giao thẩm quyền cho cấp tỉnh và cấp xã, Nhà nước cần thiết kế cơ chế phân bổ ngân sách hợp lý, đồng thời xây dựng chính sách thu hút, đào tạo và giữ chân đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực ở cơ sở. Chỉ khi có đủ nguồn lực, phân quyền mới thực sự đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng. Do đó, Dự thảo Văn kiện Đại hội XIV cần bổ sung quan điểm: “tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cơ sở phải gắn với cơ chế bảo đảm về tài chính, nhân lực và hạ tầng số”.

*Thứ ba*, tăng cường ứng dụng công nghệ số trong quản trị địa phương nhằm bảo đảm tính minh bạch, thông suốt và hiệu quả. Công dịch vụ công trực tuyến, hệ thống thông tin quản lý văn bản, cơ sở dữ liệu quốc gia kết nối với địa phương cần được khai thác mạnh mẽ để hỗ trợ chính quyền hai cấp trong xử lý công việc. Công nghệ số không chỉ là công cụ nâng cao hiệu suất, mà còn là phương tiện giám sát quyền lực hữu hiệu, giúp người dân và xã hội tham gia kiểm tra, phản biện một cách công khai, minh bạch. Dự thảo Văn kiện Đại hội XIV cần bổ sung nhấn mạnh: “xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả trong hệ thống chính trị, không để bất kỳ cấp chính quyền nào

rơi vào tình trạng lạm quyền hoặc buông lỏng trách nhiệm”.

*Thứ tư*, xây dựng và vận hành cơ chế kiểm soát quyền lực đồng bộ, đa chiều. Bên cạnh sự giám sát của Hội đồng nhân dân và cơ quan nhà nước cấp trên, cần phát huy vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí và nhân dân. Đồng thời, thiết kế cơ chế giải trình định kỳ và công khai đối với các quyết định lớn của chính quyền cấp xã và cấp tỉnh, qua đó vừa tăng cường trách nhiệm, vừa hạn chế nguy cơ lạm quyền. Dự thảo Văn kiện Đại hội XIV cần khẳng định rõ “chuyển đổi số phải trở thành công cụ then chốt để nâng cao năng lực quản trị của chính quyền địa phương, tăng cường tương tác và phục vụ người dân, doanh nghiệp”.

*Thứ năm*, chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền địa phương trong bối cảnh mới. Cán bộ cấp xã và cấp tỉnh phải có tư duy quản trị hiện đại, am hiểu pháp luật, có kỹ năng công nghệ số, đồng thời thấm nhuần nguyên tắc phục vụ nhân dân. Đây là nhân tố quyết định để phân cấp, phân quyền không chỉ dừng lại trên văn bản mà trở thành thực tiễn quản trị hiệu quả. Kiến nghị bổ sung vào Dự thảo Văn kiện Đại hội XIV: “xây dựng đội ngũ cán bộ cơ sở tinh gọn, chuyên nghiệp, có kỹ năng số và đạo đức công vụ trong sáng”.

*Thứ sáu*, cần thực hiện tổng kết, đánh giá định kỳ về hiệu quả phân cấp, phân quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực. Thông qua việc tổng kết thực tiễn, Nhà nước sẽ kịp thời nhận diện những vướng mắc, bất cập phát sinh trong mô hình hai cấp, từ đó có biện pháp điều chỉnh, bổ sung phù hợp. Đây cũng là cơ sở khoa học và thực tiễn quan trọng để tiếp tục

hoàn thiện hệ thống pháp luật về chính quyền địa phương trong giai đoạn tới.

### Kết luận

Quy định mô hình chính quyền địa phương hai cấp đánh dấu bước phát triển quan trọng trong tiến trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam, vừa tinh gọn cơ cấu, giảm tầng nấc trung gian, vừa tăng cường tính chủ

động, trách nhiệm của chính quyền cơ sở, phù hợp xu thế quản trị hiện đại. Tuy nhiên, để đổi mới này đi vào thực tiễn, cần hệ thống giải pháp đồng bộ như hoàn thiện thể chế, bảo đảm nguồn lực, ứng dụng công nghệ số, thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực và phát triển đội ngũ cán bộ. Đây là nhiệm vụ vừa mang tính pháp lý, vừa có ý nghĩa chính trị - xã hội ❖

- (1) Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.174.
- (2) Nguyễn Đăng Dung (2011), *Nhà nước pháp quyền và phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.92.
- (3), (5) Đảng Cộng sản Việt Nam, (2021), *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.176, tr.180.
- (4) Trần Ngọc Đường (2023), “*Kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII*”, trong: Tạp chí Công sản (điện tử), ngày 15/10/2023, tại: <https://www.tapchicongsan.org.vn>, truy cập ngày 20/7/2025.
- (6) Bộ Nội vụ (2025), “*Dự kiến phân cấp 140 nhiệm vụ cho địa phương; phân định lại thẩm quyền chính quyền cấp xã*”, trong: Báo điện tử Chính phủ, ngày 14/5/2025, tại: <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn>, truy cập ngày 20/7/2025.
- (7), (8) Quốc hội (2025), *Luật số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025: Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.
- (9) Bộ Nội vụ (2024), *Báo cáo cải cách hành chính năm 2023*, Hà Nội.
- (10) Bộ Thông tin và Truyền thông (nay là Bộ Khoa học và Công nghệ) (2023), *Sách trắng chuyển đổi số quốc gia năm 2023*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.
- (11) Bộ Tài chính (2023), *Báo cáo tổng kết tình hình ngân sách địa phương 2022-2023*, Hà Nội.
- (12) Học viện Hành chính Quốc gia (2022), *Nghiên cứu thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã trong bối cảnh đổi mới phân cấp quản lý*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.
- (13), (14) World Bank (2015), *A review of Fiscal Decentralization in Vietnam (Working Paper)*.
- (15) Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2017), *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*, tại: <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn>, truy cập ngày 20/7/2025.
- (16) Tuyết Thu (2025), “*Hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, bảo đảm vận hành hiệu quả ngay trong năm 2025*”, trong: Báo điện tử Chính phủ, ngày 11/8/2025, tại: <https://baochinhphu.vn>, truy cập ngày 15/8/2025.