

# Vấn đề phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương ở Việt Nam

Vũ Thu<sup>(\*)</sup>

**Tóm tắt:** *Phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là vấn đề có tính quy luật được quy định bởi sự vận động khách quan của đời sống kinh tế - xã hội. Bài viết khái quát quá trình nhận thức, thực tiễn phân cấp, phân quyền và đề xuất hướng về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay.*

**Từ khóa:** Phân cấp, Phân quyền, Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương

**Abstract:** *Decentralization, or the transfer of authority from central to local government, is a matter of normality regulated by the objective movement of socio-economic life. This article summarizes the perception of decentralization and its current situation, proposing solutions on decentralization in Vietnam.*

**Keywords:** Decentralization, Constitution, Law on Organization of Local Government

## 1. Quan điểm cơ bản về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương trung ương và chính quyền địa phương

Phân cấp là vấn đề có tính quy luật được tiến hành ngay trong điều kiện đấu tranh thống nhất đất nước và miền Bắc mới bước vào xây dựng chủ nghĩa xã hội không lâu. Ngày 27/8/1962, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 94-CP với các quy định về phân cấp quản lý kinh tế và văn hóa cho Ủy ban hành chính (nay là Ủy ban nhân dân) tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Tính đến nay, Quốc hội Việt Nam đã lần lượt thông qua các bản hiến pháp mới hoặc sửa đổi: 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013. Khái niệm phân quyền và

phân cấp được ghi nhận trong các bản hiến pháp phản ánh mức độ gia tăng của chúng trong đời sống nhà nước và pháp luật. Bản Hiến pháp năm 1946 được thông qua trong bối cảnh kháng chiến, kiến quốc nên phân cấp quản lý không đặt lên thành vấn đề, khi chúng ta vừa giành được chính quyền từ tay đế quốc, phong kiến, lại phải tiếp tục dồn sức kháng chiến chống thực dân Pháp quay trở lại. Phân cấp trong Hiến pháp năm 1959 gắn liền với công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc. Cùng với quá trình hợp tác hóa, cải tạo công thương nghiệp, việc Nhà nước đảm nhiệm các dịch vụ công y tế, giáo dục... đã làm cho công việc quản lý nhà nước có quy mô lớn, bộn bề lên rất nhiều. Điều đó đã làm phát sinh yêu cầu phân cấp quản lý cho chính quyền cấp tỉnh như đã nêu trong Nghị định số 94-CP năm 1962 kể trên.

---

(\*) PGS.TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam:  
Email: vuthu2006@yahoo.com.vn

Đến Hiến pháp năm 1980, có thể xem đây là Hiến pháp thuần nhất xã hội chủ nghĩa. Quản lý nhà nước được tổ chức tương thích với nền kinh tế kế hoạch hóa, theo đó, đây là thời kỳ đỉnh cao của cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp. Vì vậy, dù có nhu cầu phân cấp thì đây cũng chỉ là vấn đề thứ yếu và cũng chỉ hạn hẹp trong cơ chế tập trung đó.

Với sự chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quản lý nhà nước cũng phải có sự thay đổi tương ứng. Hiến pháp năm 1992 đã lần đầu tiên ghi nhận ở tầm hiến pháp vấn đề phân cấp tại Điều 26 như sau: “Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách; phân công trách nhiệm và phân cấp quản lý nhà nước giữa các ngành, các cấp...”. Cho đến Hiến pháp năm 2013, tại khoản 1 Điều 51 đã ghi nhận như sau: “Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước...”. Với quy định như trên, không chỉ “phân cấp” mà cả “phân quyền” - một khái niệm không có trong các nhà nước xã hội chủ nghĩa trước đây đã được ghi nhận trong Hiến pháp nước ta. Phân cấp, phân quyền đã là vấn đề cấp bách, có tính chiến lược. Điều cần chú ý ở đây là, nếu như trong Hiến pháp năm 2013, phân cấp, phân quyền quản lý chỉ nói trong lĩnh vực kinh tế thì Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 lại quy định khái quát hơn, khi xem chúng là vấn đề chung của quản lý nhà nước trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Khoản 1 Điều 11 ghi: “Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở

Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo hình thức phân cấp, phân quyền”.

Như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền địa phương là kết quả việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước theo các hình thức phân cấp, phân quyền. Phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương thực chất là phân cấp giữa các cơ quan trung ương gồm Quốc hội và Chính phủ, các bộ ngành (chủ yếu là các cơ quan này) với chính quyền địa phương cấp tỉnh bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà trước hết là Hội đồng nhân dân. Cho đến nay, kết quả nghiên cứu về phân cấp, phân quyền quản lý đã được thể hiện trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương với việc xác định nội hàm các khái niệm đó. Theo Điều 12 và Điều 13 của Luật thì nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp tỉnh có được dưới hình thức phân quyền phải được quy định trong luật. Chính quyền được và phải tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó. Nói cách khác, đây là nhiệm vụ, quyền hạn có tính “chủ quyền” (hiểu một cách tương đối) cho cấp chính quyền được phân quyền. Phân quyền phải bảo đảm các nguồn lực để thực hiện. Cơ quan nhà nước cấp trên có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra, nhưng chỉ về tính hợp hiến, hợp pháp (tức là không có tính hợp lý) trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó.

Còn với nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp tỉnh do cơ quan nhà nước trung ương phân cấp, theo quy định được căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương. Các nhiệm vụ, quyền hạn này được giao thực hiện một cách liên tục, thường xuyên

và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp (văn bản dưới luật). Trong phân cấp, có ba quy định quan trọng: 1) Cơ quan nhà nước trung ương phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để chính quyền cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn; 2) Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp. Ở đây, có thể hiểu các hoạt động này tiến hành trên cả phương diện hợp pháp và hợp lý; 3) Chính quyền cấp tỉnh được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Nó có thể phân cấp tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân cấp, nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp.

Xem xét các quy định trên đây có thể thấy cả phân cấp, phân quyền đều là thể hiện tính dân chủ, phi tập trung hóa quản lý nhà nước, phản ánh các điều kiện và yêu cầu của đời sống kinh tế, xã hội hiện nay ở nước ta. Nguyên tắc phân cấp, phân quyền cho chính quyền cấp tỉnh được xác định chung cho mọi sự phân cấp, phân quyền quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Đó là:

- Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia;

- Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật;

- Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ;

- Việc phân định thẩm quyền phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực;

- Chính quyền địa phương được bảo đảm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân cấp, phân quyền và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp, phân quyền.

Một nguyên tắc rất quan trọng cũng được xác định là bảo đảm sự kiểm soát đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền. Nguyên tắc này được thể hiện một phần trong khoản 3 cũng Điều 11 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, theo đó, quy định trách nhiệm giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Cần lưu ý, ngoài các chủ thể này còn có các chủ thể kiểm tra, giám sát khác: Chính phủ, các bộ, ngành, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể xã hội... được quy định trong các văn bản pháp luật và cả văn bản của Đảng<sup>1</sup>.

Xem xét các nguyên tắc phân định thẩm quyền trên đây cho thấy, xuyên suốt nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là vấn đề tương quan giữa tập trung và dân chủ. Xét trong quá trình vận động và phát triển, tính dân chủ ngày càng tăng nhưng tập trung vẫn là trụ cột của nguyên tắc; đó là tập trung trên cơ sở dân chủ. Quản lý

<sup>1</sup> Quy chế giám sát và phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội (Ban hành theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị).

nhà nước cũng như phân cấp, phân quyền không có mục đích tự thân, mà xuất phát từ chính đòi hỏi của sự vận động và phát triển mọi mặt của đời sống xã hội. Một cách tổng quát, phân cấp, phân quyền giữa cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương là sự phân công hợp lý lao động quản lý giữa chúng nhằm mục đích nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước cũng như bảo đảm cung ứng dịch vụ công cho cá nhân, tổ chức; đồng thời sự phân cấp, phân quyền đó cũng nhằm mục tiêu dân chủ đối với cộng đồng địa phương và thúc đẩy chính quyền địa phương thực hiện tốt nghĩa vụ chung với cả nước. Mặt khác, đó chính là công việc cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

## **2. Thực tiễn phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương**

Phân cấp, phân quyền quản lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là vấn đề đồng hành với quá trình tổ chức chính quyền và quản lý ở Việt Nam. Ngày 20/5/1968, Chính phủ đã có bản báo cáo trình bày trước Quốc hội khoá III, kỳ họp thứ 4 liên quan đến phân cấp quản lý. Trong Báo cáo trước Quốc hội với tiêu đề *Tiến lên! Toàn thắng ắt về ta*<sup>1</sup>, Chính phủ xác định một trong những chức năng cơ bản nhất của Nhà nước là quản lý kinh tế; quản lý kinh tế là một khoa học, một nghệ thuật cần nắm vững. Khoa học và nghệ thuật đó đòi hỏi phải biết vận dụng những quy luật một cách đúng đắn để đạt hiệu quả kinh tế cao nhất. Năng suất lao động cao đòi hỏi phải coi trọng hơn vấn đề quản lý kinh tế. Bản Báo cáo viết: “Trước mắt, chúng ta đang xúc tiến thực hiện phân cấp

quản lý kinh tế, trước nhất là phân cấp giữa Trung ương và cấp tỉnh, thành phố, nhằm quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ đi đôi với mở rộng quyền hạn và trách nhiệm của địa phương, phát huy mọi khả năng của địa phương để thúc đẩy việc xây dựng và phát triển kinh tế địa phương với sự giúp đỡ tích cực của Trung ương. Chủ trương phân cấp quản lý, cùng với chủ trương đẩy mạnh phát triển kinh tế địa phương, vừa là đòi hỏi cấp bách của chiến tranh chống Mỹ, cứu nước, vừa là chính sách có ý nghĩa và tầm quan trọng rất cơ bản và lâu dài đối với toàn bộ công cuộc phát triển nền kinh tế quốc dân và xây dựng đất nước chúng ta sau này”.

Đoạn trích vừa nêu cho thấy, vấn đề phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh đã được nhận thức với tầm nhìn dài hạn, chiến lược từ hơn 50 năm nay, ngay trong khuôn khổ nguyên tắc tập trung dân chủ. Báo cáo xác định rõ rằng: “phân cấp giữa Trung ương và cấp tỉnh, thành phố, nhằm quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ đi đôi với mở rộng quyền hạn và trách nhiệm của địa phương, phát huy mọi khả năng của địa phương”. Nhưng, thực tế cho thấy qua các thời kỳ dài, phân cấp quản lý cũng không tiến triển được bao nhiêu.

Chỉ đến khi bước vào thời kỳ Đổi mới (năm 1986), theo tiến trình đổi mới kinh tế - xã hội và các mặt khác của đời sống xã hội, vấn đề phân cấp, phân quyền mới đặt ra gay gắt và tất yếu. Từ nền kinh tế chỉ huy, bước sang nền kinh tế thị trường, nguyên tắc tập trung dân chủ vẫn được duy trì, nhưng đây là thời kỳ mà thực tiễn đòi hỏi phải nhận thức lại về tập trung và dân chủ một cách hợp lý, có tính thực tiễn. Kinh tế thị trường với những hoạt động kinh tế đa dạng làm xuất hiện rất nhiều vấn đề mới

<sup>1</sup> Lời câu thơ cuối trong bài thơ chúc Tết Mậu Thân năm 1968 của Chủ tịch Hồ Chí Minh.

về sở hữu, thành phần kinh tế, hình thức kinh doanh...; các nguyên tắc cạnh tranh, tự do, bình đẳng trong nền kinh tế... làm cho nền kinh tế trở nên sôi động, kéo theo nó là sự đa dạng các quan hệ xã hội, vấn đề xã hội mới mẻ mà trước kia không có như phân hóa giàu nghèo, việc làm, đô thị hóa, sự phát sinh các nhu cầu, lợi ích mới... Sự đa dạng, phong phú, bề bộn về lượng và về chất của các quan hệ xã hội, các công việc không còn cho phép chính quyền cấp trung ương có thể can thiệp sâu vào công việc quản lý của chính quyền địa phương. Trong khi đó, chính quyền trung ương có rất nhiều vấn đề cần làm ở tầm vĩ mô hay ở phạm vi cả nước liên quan đến thể chế, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, giám sát, kiểm tra... Đây chính là cơ sở thực tế của việc phải tăng cường phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Trong mấy chục năm kể từ khi bước vào Đổi mới (năm 1986), với những thúc bách của thực tế, phân cấp quản lý ở Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả với những chuyển biến mạnh so với phân cấp thời kỳ tập trung quan liêu bao cấp. Có thể tìm thấy điều này trong các văn bản quy định pháp luật phân cấp, pháp quyền của Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành quản lý. Đó là Pháp lệnh số 50/CTN về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp năm 1996, trong đó thể hiện sự phân cấp, phân quyền quản lý. Các quy định trong Pháp lệnh này sau được ghi nhận và phát triển trong Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Đáng chú ý là ngày 30/6/2004, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-

*CP về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, trong đó nhận xét rằng quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phân cấp quản lý, những năm qua Chính phủ đã có nhiều giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới, tăng cường phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; quyết định các dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài; phân bổ và điều hành ngân sách địa phương; quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp; quản lý các hoạt động sự nghiệp và quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, cán bộ công chức.

Nghị quyết trên cũng đã chỉ rõ phân cấp giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp vừa qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý như: Phân cấp nhưng chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ; kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm; chưa chú trọng đến việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Phân cấp chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước. Chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân cấp; chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, v.v...

Từ đó, Nghị quyết đã xác định các quan điểm, nguyên tắc và định hướng chủ yếu phân cấp quản lý trên các mặt:

- Phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển
- Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước
- Phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước
- Phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước
- Phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công
- Phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công chức.

Năm 2011, trong *Báo cáo Tổng kết thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và Chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020*, Chính phủ đã có nhận xét khái quát như sau: “Phân cấp Trung ương - địa phương khá mạnh và toàn diện, nhưng điều kiện để thực hiện về tài chính, con người, cơ sở vật chất chưa được chú trọng đầu tư đồng bộ nên làm hạn chế tác dụng của sự phân cấp. Công tác phân cấp và kiểm tra, giám sát của bộ, ngành Trung ương đối với các địa phương còn bị hạn chế, có lĩnh vực còn buông lỏng, không phát hiện được sai sót nên đã phát sinh phức tạp trong việc đầu tư tràn lan, ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội”.

Trước khi thông qua bản Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, vào năm 2014, Bộ Nội vụ đã tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Về vấn đề phân cấp, bản Báo cáo tổng kết tình hình như sau:

*Một là*, Chính phủ và các bộ, ngành Trung ương đã tăng cường phân cấp đối với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trên cơ sở quy định của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004

*về đẩy mạnh phân cấp giữa Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương với chính quyền cấp tỉnh* trên các lĩnh vực: Phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; phân cấp quản lý ngân sách; phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước; phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; phân cấp quản lý tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức.

*Hai là*, khâu trực tiếp gắn với khả năng phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương là phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương. Nó thể hiện là sự kế tiếp cần thiết, hệ quả bảo đảm cho phân cấp chính quyền trung ương và chính quyền địa phương đó. Trên cơ sở Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ kể trên, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiến hành phân cấp quản lý cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã.

Những lĩnh vực ưu tiên, trọng tâm thực hiện phân cấp được Ủy ban nhân dân chú trọng là: đầu tư xây dựng; tài chính ngân sách; đất đai, tài nguyên, quản lý đô thị; tổ chức cán bộ; quản lý giáo dục; và y tế. Hầu hết các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiến hành phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt các dự án đầu tư dưới 5 tỷ đồng, một số địa phương như tỉnh Bình Dương đã phân cấp cho huyện, thị xã các dự án đầu tư dưới 10 tỷ đồng; phân cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi theo pháp luật về ngân sách; phân cấp về cấp giấy phép xây dựng, giấy phép kinh doanh, chứng nhận quyền sử dụng đất.

*Ba là*, căn cứ vào quy định về phân cấp quản lý sử dụng cán bộ của Bộ Chính trị, Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ở hầu hết các

địa phương đã ban hành các quyết định quy định về phân cấp quản lý cán bộ công chức trên địa bàn. Nhiều tỉnh, thành phố đã phân cấp cho giám đốc sở bổ nhiệm trưởng phòng cấp sở và tương đương; Chủ tịch ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bổ nhiệm trưởng, phó phòng thuộc ủy ban nhân dân; bổ nhiệm giám đốc, phó giám đốc ban quản lý đầu tư xây dựng huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; phân cấp cho ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thi tuyển, xét tuyển, tuyển dụng, điều động và kỷ luật công chức cấp xã, v.v...

Ủy ban nhân dân cấp huyện của nhiều địa phương đã phân cấp cho xã, phường, thị trấn một số khoản thu hưởng tỷ lệ phần trăm (%) như: Thuế giá trị gia tăng; thuế thu nhập doanh nghiệp thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh; thuế tài nguyên; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà đất thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà, đất. Nhiều địa phương đã thực hiện phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp xã làm chủ đầu tư các dự án có giá trị đầu tư đến 2 tỷ đồng<sup>1</sup>.

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, trên cơ sở quy định Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương được ban hành năm 2015 khi tính đến đòi hỏi phân cấp, phân quyền và tình hình phân cấp trên đây, cùng với các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, đã có một số điều quy định về các hình thức phân định thẩm quyền và nguyên tắc phân cấp, phân quyền quản lý.

Ngày 21/3/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP về *phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương* trên cơ sở Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Văn bản này như tên gọi, chỉ là sự phân cấp quản lý trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước. Trong văn bản này, mục tiêu cơ bản của phân cấp quản lý được xác định là nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trên cơ sở thực hiện phân cấp hợp lý, rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang Bộ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy tính chủ động, trách nhiệm, tinh thần sáng tạo của chính quyền địa phương. Nghị quyết cũng đã xác định các nguyên tắc phân cấp quản lý. Các lĩnh vực cần tập trung phân cấp quản lý trong giai đoạn 2016-2020 được xác định trên các mặt: quản lý ngân sách nhà nước; thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; quản lý đầu tư; quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; quản lý đất đai.

Ngoài ra, còn phải kể đến một số văn bản pháp luật quy định phân cấp đặc thù cho địa phương, như: Luật Thủ đô năm 2012 với các quy định phân cấp, phân quyền riêng cho Thủ đô Hà Nội, Nghị định số 93/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh, Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 24/4/2017 của Chính phủ Quy định một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh.

<sup>1</sup> Bộ Nội vụ (2014), *Báo cáo Tổng kết 10 năm thi hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003*, ngày 03/10/2014, tr. 19-20.

Nhìn chung, các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền đã đem lại lợi ích cho cả Trung ương và địa phương, ngày càng được mở rộng trên các lĩnh vực, sâu về mức độ, đã nhận được phản ứng tích cực từ các địa phương. Tuy nhiên, còn không ít vấn đề đặt ra. Năm 2017, Viện Khoa học tổ chức nhà nước (Bộ Nội vụ) đã hoàn thành Báo cáo tổng hợp kết quả *Dự án Điều tra đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương*. Dự án xem xét về phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương trên có thể nói có quy mô lớn nhất hiện nay, toàn diện các mặt quản lý ở địa phương. Báo cáo cho thấy có sự phân cấp mạnh mẽ của Trung ương cho địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên, bất cứ lĩnh vực nào cũng có rất nhiều vấn đề đặt ra qua điều tra và theo ý kiến của các địa phương<sup>1</sup>. Trong Báo cáo số 1219/BC-BNV Tổng kết 3 năm thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 23/3/2019, Bộ Nội vụ cũng đã có một số nhận xét như sau: “Một số nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã chưa được quy định rõ... “và”...Việc phân công, phân cấp, phân quyền giữa các ngành, các cấp...chưa hợp lý, mạnh mẽ, đồng bộ”.

Một vấn đề có tính nguyên tắc là phân cấp, phân quyền phải bảo đảm được sự kiểm soát của Trung ương đối với địa phương. Trong thực tế, việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân

quyền của chính quyền cấp tỉnh, của địa phương đặt ra không ít các vấn đề. Đó là tình trạng trung ương thiếu thông tin, thiếu sự kiểm soát đối với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp, phân quyền, một số địa phương thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mang tính cục bộ, sự vi phạm pháp luật... Điển hình về tình trạng thiếu kiểm soát của Trung ương cũng như năng lực tự kiểm soát của chính quyền địa phương qua các vụ việc vi phạm như: thu hồi đất ở Thủ Thiêm (thành phố Hồ Chí Minh) (Thu Hằng, 2018), vi phạm xây dựng công trình trong rừng phòng hộ tại Sóc Sơn (Hà Nội) (Vương Trần, 2019), mua bán đất công ở Đà Nẵng trong vụ án Vũ Nhôm (Xuân Tùng, 2019), các sai phạm pháp luật trong xây dựng của Tập đoàn Mường Thanh (Nam Trần - Trí Tuệ, 2019), vụ lừa dối xuất xứ hàng hóa điện tử của Tập đoàn Asanzo (Nhóm phóng viên *Tuổi trẻ*, 2019)...

### 3. Một số nhận xét và kiến nghị

Qua nghiên cứu quá trình phân cấp, phân quyền của Nhà nước Việt Nam từ năm 1945 đến nay, có thể nêu những nhận xét chung sau:

*Thứ nhất*, phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước và bảo đảm cung ứng dịch vụ công không xuất phát từ đòi hỏi chủ quan mà là yêu cầu khách quan của thực tiễn. Nó xuất hiện và được thực hiện ngay từ khi nền kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp đang tăng mạnh và cấp bách trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Phân cấp, phân quyền bắt đầu từ yêu cầu hợp lý hóa chức năng, nhiệm vụ quản lý, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, cung ứng tốt nhất dịch vụ công cho cộng đồng dân cư địa phương. Càng về sau, trong khuôn khổ

<sup>1</sup> Báo cáo Tổng hợp kết quả Dự án “Điều tra đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương”, Chủ nhiệm: TS. Trần Văn Ngợi, Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Hà Nội, 2017, tr. 45-142.

nguyên tắc tập trung dân chủ, nó càng được nhận thức rõ hơn về yêu cầu dân chủ hóa đối với chính quyền địa phương, cộng đồng dân cư địa phương.

Hiện nay, phân cấp, phân quyền vẫn là vấn đề lớn, có tính thời sự cao trong quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương ở nước ta.

*Thứ hai*, tổng quát thành tựu và hạn chế trong phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cho thấy, việc phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương nước ta vẫn đang tiếp diễn. Nguyên nhân là quy định pháp luật chưa hoàn chỉnh và chính quyền địa phương chưa thực thi tốt các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền cũng như sự kiểm soát của Trung ương còn hạn chế. Cụ thể là chưa xác định khoa học quan điểm tổng quát về vị trí, vai trò chức năng của chính quyền cấp tỉnh cũng như các cấp chính quyền địa phương khác để tiến hành phân cấp, phân quyền; phân cấp, phân quyền không rõ, thiếu mạch lạc; công tác phân cấp, phân quyền cũng tiến hành không thật bài bản, thiếu tiêu chí cũng như chương trình kế hoạch một cách rõ ràng; tồn tại vấn đề lợi ích giữa Trung ương và địa phương làm cản trở việc phân cấp, phân quyền... Trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp, phân quyền, kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương về tính hợp pháp, hợp lý trong thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn còn bất cập. Việc thực hiện và các bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền của chính quyền địa phương còn khiếm khuyết, hạn chế. Điều đó thể hiện ở sự thiếu năng lực quản lý trong nhiều vụ việc sai trái pháp luật của chính quyền, đặc biệt là trên các

lĩnh vực đất đai, xây dựng, giáo dục..., có thể dễ dàng thấy được những điều này qua các phương tiện truyền thông.

*Thứ ba*, một điểm rất đáng chú ý thể hiện sự đổi mới trong nhận thức là việc Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương xác định rõ các nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương qua việc phân định thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước trung ương và chính quyền cấp tỉnh dưới hình thức *phân quyền* bên cạnh hình thức phân cấp. Sự hiện diện yếu tố “phân quyền” trong xác định thẩm quyền cho chính quyền địa phương là thể hiện nhận thức có tính cách mạng về vị trí, vai trò cũng như tương quan giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Cùng với nhận xét trên đây, xuất phát từ quan niệm và thực tiễn phân cấp, phân quyền hiện nay, xin có mấy đề xuất sau:

*Một là*, cần xây dựng, hoàn thiện luận cứ khoa học hoàn chỉnh lý luận về phân cấp, phân quyền trong các điều kiện cụ thể Việt Nam. Cho đến nay, có số lượng lớn các công trình nghiên cứu về vấn đề này, nhưng còn tản mạn, thiếu sự nghiên cứu tổng hợp, phân tích đầy đủ những thành quả nghiên cứu đó. Trong đó, mục tiêu quan trọng là làm rõ được tính quy luật của phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương - địa phương và cả giữa các cấp chính quyền địa phương; tính đặc thù, các nguyên tắc, điều kiện phân cấp, phân quyền ở Việt Nam; vấn đề lợi ích cấp, ngành; kiểm tra, giám sát của Trung ương đối với địa phương; các yếu tố tác động đến phân cấp, phân quyền...

Ở nhiều nước, phân cấp, phân quyền quản lý đã đi xa hoặc rất xa chúng ta trong vấn đề này. Phân cấp, phân quyền có kiểm soát về nguyên tắc là cơ sở, điều kiện cho sự phát triển. Sự chậm trễ, trì trệ trong phân

cấp, phân quyền hiện nay gây cảm giác rằng chúng ta nói tốt về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương nhưng thực tế thì nhận thức vấn đề chưa thật rõ và toàn diện, tính đến các chiều khác nhau trong phân cấp, phân quyền. Khi nhận thức khoa học về phân cấp, phân quyền còn hạn chế hay hoài nghi thì không thể có được niềm tin cũng như quyết tâm chính trị cao trong công việc không dễ dàng này.

*Hai là*, trong nhiều văn bản chính trị, pháp lý, đánh giá của Đảng và Nhà nước đều thấy thường xuyên đặt vấn đề phải đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương. Nghị quyết số 18-NQ/TW *Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả* ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng vẫn xác định một trong những giải pháp là “Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; đồng thời, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ...”.

Phân cấp, phân quyền không thể làm trong một lần, bởi công việc này phụ thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố khách quan, chủ quan khác, nói cách khác phân cấp, phân quyền có tính “động”, nhưng có thể thực hiện việc phân cấp, phân quyền một cách căn bản, tính “động” chỉ là các biến động nhỏ cần sửa đổi, bổ sung. Trạng thái phân cấp, phân quyền này có thể thấy ổn định ở nhiều nước phát triển và đang phát triển. Chúng ta chưa đạt tới trạng thái đó, vẫn còn trong tình trạng đòi hỏi phân cấp, phân quyền “mạnh mẽ”.

Để đạt được sự phân cấp, phân quyền ổn định giữa Trung ương và địa phương

cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương, cần triển khai mạnh công việc này một cách toàn diện và mức độ hợp lý các lĩnh vực quản lý và cung ứng dịch vụ công. Trên cơ sở nhận thức lý luận và xuất phát từ thực tiễn, cần nghiên cứu xây dựng các tiêu chí, điều kiện phân cấp, phân quyền, từ đó xây dựng chương trình, kế hoạch, nhiệm vụ và trách nhiệm của các cấp, ngành, lộ trình cụ thể và tổ chức thực hiện trong phân cấp, phân quyền. Hiện nay, cần tạo được một mặt bằng phân cấp tương đối hoàn chỉnh giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, sự phân cấp, phân quyền tiếp theo chỉ là sự hoàn chỉnh, cá biệt. Rất nhiều vấn đề phân cấp, phân quyền được đặt ra mà một bộ phận quan trọng đã được phát hiện trong các báo cáo nêu trên của Bộ Nội vụ sẽ được xem xét, xử lý theo chương trình, kế hoạch này.

Tất nhiên, trong phân cấp, phân quyền không chỉ có điều tốt. Cần có sự cân nhắc toàn diện các mặt và lường trước mặt trái có thể có để lựa chọn phương án phân cấp, phân quyền tốt nhất, đồng thời có biện pháp dự phòng.

*Ba là*, thực tiễn cho thấy không tránh khỏi bất cập, sự vi phạm pháp luật không mong muốn từ phía chính quyền cấp tỉnh trong thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền. Trong bối cảnh đó, bên cạnh việc nâng cao năng lực, trách nhiệm của cán bộ, công chức, thực hiện minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp tỉnh... thì kiểm tra, giám sát từ cấp trên, bên ngoài phải được xác định là một trong những biện pháp rất có hiệu quả. Vai trò hàng đầu trong công tác kiểm tra, giám sát nhà nước đối với chính quyền địa phương là Chính phủ, các bộ, ngành.

Cần có các biện pháp tăng cường trách nhiệm tích cực và định rõ trách nhiệm pháp lý đối với người có chức trách kiểm tra, giám sát, trước hết là người đứng đầu và người trực tiếp thi hành công vụ trong cơ quan nhà nước trung ương khi không phát hiện, xử lý theo thẩm quyền đối với những bất cập trong quản lý, các hành vi phạm pháp, sai trái của chính quyền địa phương. Trong trách nhiệm kiểm tra, giám sát đối với chính quyền địa phương, trách nhiệm của cơ quan nhà nước Trung ương là phải biết và phải xử lý theo thẩm quyền và chịu trách nhiệm mỗi khi có vấn đề tại địa phương.

Một hướng giám sát rất hiệu quả đối với hoạt động của chính quyền cấp tỉnh cũng như chính quyền địa phương nói chung cần đặc biệt quan tâm là sự tham gia giám sát của các tổ chức xã hội, của người dân. Đây là lực lượng có tiềm năng to lớn đối với công việc này, cần biết coi trọng và trọng dụng nó trong thực tế. Cần thấy rằng, chính quyền địa phương tự quản ở nhiều nước, ngoài hình thức kiểm tra, giám sát của tòa án, của cơ quan cơ quan nhà nước cấp cao hơn, giám sát nhân dân mới là sức mạnh đặc biệt có sức nặng quan trọng. Đó là vì, trong nền dân chủ, quyền lực nhân dân được thể hiện qua khả năng lớn phát hiện các sai phạm, thiếu sót của chính quyền và tạo áp lực qua lá phiếu và các hình thức khác buộc chính quyền phải có những thay đổi, các xử lý cần thiết.

Bốn là, nhìn suốt quá trình lịch sử, trong khuôn khổ của nguyên tắc tập trung dân chủ, xu hướng vận động và phát triển của chính quyền địa phương nước ta từ thái cực tập trung cao đang đi dần về phía dân chủ, tập trung được thực hiện theo cách phù hợp với thực tế hơn. Nói cách

khác, tính chất nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp tỉnh nói riêng đang tiệm tiến đến gần tính chất nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương tự quản. Trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, sự hiện diện hai chữ “phân quyền” cho chính quyền địa phương là dấu hiệu căn bản phản ánh điều này. Nếu như phân quyền (bên cạnh phân cấp) cho chính quyền địa phương được bao gồm ở mức độ đáng kể các công việc công cộng gắn với đời sống dân cư địa phương thì chúng ta đã có hoặc có rất nhiều yếu tố của tự quản địa phương hay chính quyền địa phương tự quản. Chúng ta hoàn toàn có thể vượt qua được những rào cản để làm điều đó, bởi chính quyền địa phương tự quản là mô hình chính quyền địa phương không hoàn hảo về mọi mặt, nhưng có những ưu điểm căn bản trong việc phục vụ đời sống người dân địa phương, trong khuôn khổ lợi ích chung của quốc gia. Đó sẽ là chính quyền địa phương tự quản có tính đặc thù theo các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền Việt Nam □

#### Tài liệu tham khảo

1. Thu Hằng (2018), *Dự án Thủ Thiêm sai phạm từ quy hoạch đến thu hồi đất, tái định cư*, <https://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chong-tham-nhung/du-an-thu-thiem-sai-pham-tu-quy-hoach-den-thu-hoi-dat-tai-dinh-cu-475562.html>
2. Vương Trần (2019), *Xây dựng trái phép trên đất rừng Sóc Sơn: Sai phạm ở mức đáng báo động*, <https://laodong.vn/bat-dong-san/xay-dung-trai-phep-tren-dat-rung-soc-son-sai-pham-o-muc-dang-bao-dong-664637.laod>

(xem tiếp trang 52)