

ĐẨY MẠNH PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP ĐỒNG THỜI VỚI TIẾP TỤC SẮP XẾP, TÍNH GỌN TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

HUỲNH VĂN THỚI^(*)

Ngày nhận bài: 24/4/2025 Ngày thẩm định: 02/5/2025 Ngày duyệt đăng: 20/5/2025

Tóm tắt: *Bỏ cấp trung gian, sáp nhập các đơn vị hành chính là xu hướng phát triển hiện đại nhằm tinh gọn bộ máy quản trị quốc gia, nâng cao hiệu quả hành chính công để phục vụ đắc lực người dân. Sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính và phân quyền, phân cấp có mối liên hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau trong quá trình quản trị nhà nước. Bài viết đưa ra các ý kiến về định hướng, giải pháp đẩy mạnh phân quyền, phân cấp.*

Từ khóa: *phân quyền, phân cấp; sáp nhập đơn vị hành chính; sắp xếp, tinh gọn bộ máy*

1. Đặt vấn đề
Sắp xếp, sáp nhập các đơn vị hành chính - lãnh thổ là xu thế phát triển chung của nhà nước hiện đại. Quá trình đô thị hóa, thay đổi dân số, phát triển kinh tế - xã hội và ứng dụng công nghệ số trong quản trị quốc gia đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh mô hình quản trị để phù hợp với điều kiện mới.

Nhiều quốc gia trên thế giới đã tiến hành các cuộc cải tổ hành chính, thu gọn số lượng chính quyền địa phương với những cách thức, lộ trình khác nhau tùy theo mô hình quản trị địa phương và cơ chế phân quyền, hướng tới mục đích chung là tinh giản và hiệu quả để phục vụ người dân tốt nhất.

Thực hiện sự chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị trong những kết luận gần đây, các cấp, các ngành đang tiến hành cải cách quyết liệt với quyết

tâm sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nhanh nhất, trọng tâm là hướng tới bỏ cấp hành chính trung gian, sáp nhập một số đơn vị hành chính cấp tỉnh và sắp xếp cấp xã phù hợp với mô hình tổ chức mới.

Sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính - lãnh thổ và phân quyền, phân cấp có mối liên hệ tương quan với nhau trong quản trị quốc gia. Khi một quốc gia tiến hành sáp nhập đơn vị hành chính - lãnh thổ sẽ dẫn tới thay đổi cơ chế phân quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Đồng thời, cách thức tiến hành, mức độ phân quyền, phân cấp cũng quyết định cách thức và hiệu quả của việc sáp nhập.

Ở Việt Nam hiện nay, bỏ cấp hành chính trung gian, hướng tới chính quyền nhà nước 3 cấp với 2 cấp chính quyền địa phương đòi hỏi phải minh định thẩm quyền, điều chỉnh chức năng, phân giới nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền. Điều này sẽ không thể đạt được kết quả mong đợi, nếu không tiến hành đồng thời đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, mà trọng tâm là thể chế phân quyền, phân cấp và xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý về phân quyền, phân cấp tương xứng.

^(*) PGS, TS, Học viện Hành chính và Quản trị công, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

2. Định hướng đẩy mạnh phân quyền, phân cấp

Một là, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp gắn với đổi mới hệ thống chính trị, kiện toàn bộ máy nhà nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Mối quan hệ giữa các thành tố trong hệ thống chính trị với Nhà nước thể hiện toàn diện trên các mặt hình thành bộ máy nhà nước, xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật và kiểm soát thực hiện pháp luật.

Đường lối của Đảng, đặc biệt là quan điểm tại Đại hội lần thứ XIII về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là tiền đề cơ bản để đẩy mạnh phân quyền, phân cấp ở Việt Nam trong thời gian tới. Các quan điểm của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII “về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới” và các nghị quyết khác của Đảng phải được thể chế hóa, cụ thể hóa thành chính sách, pháp luật về phân quyền, phân cấp.

Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII “về tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII”, Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư “về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025”, Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư “về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị” là cơ sở quyết định để hoàn thiện thể

chế phân quyền, phân cấp hiện nay. Do đó, phải đẩy mạnh phân quyền, phân cấp đồng hành với cải cách hành chính theo hướng xây dựng nền hành chính dân chủ, hiện đại, chuyên nghiệp, năng động, hiệu lực, hiệu quả.

Hai là, hoàn thiện thể chế phân quyền, phân cấp gắn với đổi mới nhận thức về phân quyền, phân cấp

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, cải cách nền hành chính nhà nước, hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp là yêu cầu có tính quy luật khách quan. Thống nhất nhìn nhận, không quá cực đoan trong phân quyền, phân cấp tránh rơi vào nguy cơ nóng vội, chủ quan. Phân quyền, phân cấp không phải làm cho bằng được với bất cứ giá nào, mà là phân quyền, phân cấp đúng đắn. Kinh nghiệm của các nước cho thấy, sự cân bằng thích hợp giữa tập trung và phân quyền, phân cấp là điều cần thiết để thực hiện các chức năng của chính quyền một cách hiệu lực, hiệu quả⁽¹⁾.

Phân quyền, phân cấp chỉ có thể mang lại kết quả, thúc đẩy sự phát triển khi hoạch định đúng hướng và tổ chức thực hiện hiệu quả. Ngược lại, nếu tiến hành phân quyền, phân cấp chủ quan, nóng vội, thiếu nghiên cứu, cân nhắc sẽ dẫn tới những hệ lụy, tác động tiêu cực đến sự phát triển của đất nước. Do đó, khi tiến hành phân quyền, phân cấp cần tránh cả hai thái cực: không muốn phân quyền, phân cấp, viện lý do chính quyền địa phương không có khả năng thực hiện, tiến hành đại trà, mà không định liệu khả năng, điều kiện thực hiện⁽²⁾. Phân quyền, phân cấp không phải là làm giảm sút vai trò của chính quyền Trung ương, mà ngược lại Trung ương cần đủ mạnh để xây dựng chính sách, pháp luật và giải quyết các vấn đề tầm mức chiến lược. Cùng với đó, chính quyền Trung ương phải

phát huy tính tự chủ, tự quyết định và tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương. Như vậy, chủ trương thực hiện phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương là phù hợp với xu hướng quốc tế hiện đại. Tuy nhiên, việc thực hiện chủ trương này phải được nghiên cứu thấu đáo để có phương án phù hợp với từng cấp chính quyền địa phương và khu vực, từ đó phát huy tác động tích cực, giảm thiểu tiêu cực của việc phân quyền, phân cấp.

Ba là, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp phù hợp và tương xứng, bảo đảm hiệu quả phục vụ nhân dân

Phân quyền, phân cấp cho cấp chính quyền sát dân, gần dân, phục vụ nhân dân tốt nhất. Phân quyền, phân cấp phải minh định về thẩm quyền, rành mạch về công việc, rõ ràng về trách nhiệm, gắn với địa vị pháp lý của mỗi cấp. Việc giao quyền phải được tiến hành trên cơ sở các tiêu chí cụ thể, khách quan và bằng các quy định pháp lý chặt chẽ, bảo đảm phù hợp và tương xứng. Phân quyền, phân cấp phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, đơn vị hành chính - lãnh thổ, đô thị, nông thôn với xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa. Bảo đảm tương xứng giữa nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm được giao với năng lực thực hiện, với các nguồn lực (tài chính, tổ chức nhân sự và các điều kiện cần thiết khác), phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan; giữa phân cấp thẩm quyền và khả năng kiểm soát.

Bốn là, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp phù hợp với những yếu tố đặc thù của Việt Nam

Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp ở Việt Nam, cần chú ý đến những yếu tố đặc trưng của Việt Nam. Đó là: (i) Tính thống nhất của Nhà nước đơn nhất trong

hệ thống chính trị nhất nguyên; (ii) Bảo đảm ý chí lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam là hạt nhân quyền lực chính trị và quyền lực hành chính của chính quyền Trung ương được thực thi nhất quán ở mọi cấp, mọi ngành, lĩnh vực; (iii) Nhận thức đầy đủ và hiện thực hóa nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước ở tất cả các cấp của bộ máy nhà nước; (iv) Sự khác biệt vùng, miền và chênh lệch khá cao về trình độ quản lý của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của các địa phương; (v) Các giá trị truyền thống, lịch sử Việt Nam về tự quản địa phương khá phong phú và đậm nét cho kế thừa, phát huy. Làng, xã truyền thống Việt Nam theo chế độ tự trị, có những nét tương đồng với tự quản địa phương hiện nay của các nước, không nằm trong hệ thống chính quyền nhà nước.

Kết quả cuối cùng của phân quyền, phân cấp trong hành chính nhà nước là một hệ thống pháp luật về phân định thẩm quyền quản lý nhà nước và cơ chế thực hiện những thẩm quyền đó. Như vậy, suy cho cùng, phân quyền, phân cấp hướng tới phân định thẩm quyền, bao gồm các nội dung cụ thể: (i) Xác định những thẩm quyền đặc biệt của Trung ương trong quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực công tác cụ thể nhằm bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia; (ii) Xác định những thẩm quyền riêng của từng cấp chính quyền địa phương theo tiêu chí “cấp tốt nhất”; (iii) Xác định thẩm quyền chung của các cấp chính quyền và cơ chế phối hợp thực hiện; (iv) Quy định các điều kiện về tài chính, tổ chức, nhân sự để bảo đảm thực hiện thẩm quyền được phân định, đặc biệt là những thẩm quyền mới được chuyển giao; (v) Xác định cơ chế giám sát, kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền là kết quả của phân quyền, phân cấp.

3. Giải pháp đẩy mạnh phân quyền, phân cấp

Thứ nhất, xây dựng khuôn khổ lý luận phù hợp cho hoàn thiện pháp luật về phân quyền, phân cấp

Hiện nay, nhận thức, quan niệm về phân quyền, phân cấp chưa thống nhất từ lý luận đến luật thực định và thực tiễn thực hiện. Trong pháp luật hiện hành, chưa có định nghĩa mang tính quy phạm, giải thích rõ thuật ngữ phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước, mà chỉ quy định một số nội dung cụ thể về phân quyền, phân cấp ở mức chung và khá phân tán. Do đó, cần xây dựng khuôn khổ lý luận phù hợp về phân quyền, phân cấp để dẫn dắt thực tiễn, làm rõ bản chất của các khái niệm phân quyền, phân cấp, khắc phục mọi sự lẫn lộn trong nhận thức về các khái niệm này, tạo khung lý thuyết mạch lạc để tiếp tục cụ thể hóa hai phương thức xác định thẩm quyền của chính quyền địa phương trong các văn bản pháp luật⁽³⁾. Thống nhất về thuật ngữ, định nghĩa mang tính quy phạm trong luật tạo sự thống nhất trong nhận thức, trong luật thực định và vận dụng thực tiễn, xác định cấp độ, phạm vi phân quyền, phân cấp. Từ đó, xây dựng khung thể chế tương thích với cấp độ phân quyền, phân cấp trong giai đoạn hiện nay và xác định lộ trình thực hiện.

Phân quyền, phân cấp là hai khái niệm không hoàn toàn tương đồng về tính chất, mục đích và khác nhau về thẩm quyền, cấp độ thể chế và quy trình thực hiện. Về bản chất, phân quyền là việc nhân dân - chủ thể của quyền lực nhà nước thông qua cơ quan dân cử thực hiện quyền lập pháp, phân định và trao quyền cho địa phương những việc về tính chất của địa phương. Đây không phải chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, mà là xác định thẩm quyền đúng với vị trí cần có để bảo đảm thống nhất giữa lợi ích quốc gia và lợi ích cộng đồng địa phương, trả về cho địa phương cái cần có của địa phương. Khi nói đến phân quyền là nói đến hình thức phi tập trung hóa cao, theo đó, Trung ương trả về

bằng Hiến pháp và luật cho chính quyền địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự,... Trong phạm vi giới hạn của luật, theo thẩm quyền, chính quyền địa phương có quyền quyết định tự do, tự chủ các công việc của địa phương. Cần mở rộng thêm cách tiếp cận về phân quyền, không chỉ trong nội bộ Nhà nước, mà còn là phân quyền giữa Nhà nước và xã hội⁽⁴⁾, giải quyết tốt hơn quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội. Tiến hành phân quyền theo công thức Nhà nước làm gì, xã hội làm gì, cấp trên làm gì, cấp dưới làm gì và có cơ chế bảo đảm, bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện, không đúng, hoặc ngược lại, thói quen đùn đẩy lên trên. Từ đó, xác định dựa trên các cơ sở sát thực những vấn đề nào là vấn đề có tính chất địa phương, đồng thời đưa ra phương pháp, cách thức để xác định chúng⁽⁵⁾.

Phân cấp là sự phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ, tổ chức chính quyền địa phương và phân định thẩm quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền tương ứng phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của mỗi cấp để thực thi hiệu quả hơn quyền lực nhà nước.

Phân quyền, phân cấp khác biệt nhau về bản chất, cho nên việc phân định thẩm quyền, cơ chế vận hành, điều kiện bảo đảm, cách thức tiến hành không thể giống nhau, mà cần có các cơ chế pháp lý khác nhau. Vì vậy, quy định gộp chung về phân quyền, phân cấp như cách làm hiện nay là chưa hoàn toàn phù hợp. Phân quyền không trộn lẫn với phân cấp quản lý nhà nước và không thực hiện theo cách chế dọc từ trên xuống, mà theo cách xác định loại trừ⁽⁶⁾.

Về chủ thể có thẩm quyền phân cấp và chủ thể được phân cấp, câu hỏi đặt ra là giữa Chính phủ với bộ, cơ quan ngang bộ có quan hệ phân cấp quản lý nhà nước không hay chỉ là quan hệ phân công? Có phân cấp quản lý nhà nước trực tiếp giữa bộ, cơ quan ngang bộ với chính quyền địa phương không?

Phân cấp quản lý nhà nước là giao một phần quyền quản lý nhà nước cho cấp dưới, quy định nhiệm vụ và quyền hạn cho mỗi cấp. Như vậy, trong phân cấp quản lý nhà nước cần tập trung hai nội dung là chuyển giao thẩm quyền cho cấp dưới và xác định thẩm quyền của mỗi cấp, trong đó, tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ là cơ sở của phân cấp quản lý nhà nước⁽⁷⁾. Về nguyên lý, phân cấp quản lý nhà nước là giao nhiệm vụ, quyền hạn giữa các hệ cấp gắn với đơn vị hành chính - lãnh thổ, giữa Chính phủ với các bộ, cơ quan ngang bộ không tồn tại mối quan hệ gắn với đơn vị hành chính - lãnh thổ như vậy. Cho nên, cần nhận diện, đây là mối quan hệ phân công giữa cơ quan hành chính ở Trung ương có thẩm quyền chung với cơ quan tham mưu quản lý ngành, lĩnh vực. Tập trung thẩm quyền phân cấp quản lý nhà nước, Chính phủ sẽ tránh được phân tán, bảo đảm tính đồng bộ, hạn chế sự chòng chẹo của các quy định phân cấp giữa các ngành, lĩnh vực, thanh lọc tính chất cục bộ ngành, lĩnh vực từ sự bất cập, hạn chế của cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong xây dựng pháp luật. Thực tế cho thấy, Chính phủ đã có chủ trương triển khai đẩy mạnh phân cấp, nhưng các bộ chưa thực hiện triệt để. Điều này thể hiện ở các quy định pháp luật chuyên ngành, nội dung thẩm quyền của cơ quan Trung ương (Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ) xác định cụ thể, trong khi nội dung thẩm quyền của chính quyền địa phương, mà hầu hết chỉ quy định thẩm quyền của ủy ban nhân dân các cấp còn khá mờ.

Tương tự, ở địa phương, giữa ủy ban nhân dân với cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân không tồn tại mối quan hệ gắn với hệ cấp đơn vị hành chính - lãnh thổ, đều thuộc “cấp mình”. Cho nên, cần thấy rõ, đây là mối quan hệ phân công (giao nhiệm vụ, ủy quyền) giữa cơ quan hành chính ở địa phương có thẩm quyền chung với cơ quan tham mưu quản lý ngành, lĩnh vực giúp ủy ban nhân dân, chứ không phải phân cấp.

Thứ hai, rà soát, đánh giá, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định pháp luật về phân quyền, phân cấp

Cùng với sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013, để thực hiện chủ trương sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, cần tiến hành rà soát toàn bộ các luật, văn bản dưới luật liên quan đến phân quyền, phân cấp trong hành chính nhà nước để xem xét, đánh giá về sự phù hợp, phát hiện những bất cập, vướng mắc và đúc kết những vấn đề đặt ra. Rà soát toàn bộ nhiệm vụ của chính quyền các cấp, từ đó xác định loại nhiệm vụ nào không cần thiết hoặc khó khả thi để loại bỏ hoặc điều chỉnh, bổ sung. Trong đó, cần chú ý các trường hợp sau: (i) Những việc đã phân cấp, nhưng thể chế chưa có hoặc có nhưng chưa đủ rõ làm trở ngại đáng kể cho việc phân cấp, hoặc phân cấp chấp vá, thiếu cơ sở khoa học và tính bền vững; (ii) Các vấn đề chuyển giao và tiếp nhận phân cấp chưa được chuẩn bị kỹ lưỡng và chưa có cách tiếp cận hợp lý; (iii) Những việc đã đủ điều kiện rất cần cho người dân, cho doanh nghiệp, nhưng chưa được phân cấp hoặc phân cấp không rõ ràng; (iv) Những việc phân cấp chưa đồng bộ với phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm quản lý tài chính, nhân sự và các vấn đề khác; (v) Những việc phân cấp chưa phù hợp với tình hình quản lý ở địa phương, chưa tương xứng với năng lực của chính quyền cấp dưới.

Do đó, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định của pháp luật chuyên ngành, theo hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành, giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương⁽⁸⁾.

Trên cơ sở rà soát, đánh giá những quy định pháp luật liên quan phân quyền, phân cấp đến mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương thời gian qua, tiếp tục khẳng định và phát huy các quy định phù hợp về phân quyền, phân cấp trong nền hành chính nhà nước; điều chỉnh, bổ sung, hoàn

thiện các quy định pháp luật theo hướng đẩy mạnh phân quyền, phân cấp nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện hiện nay.

Thứ ba, hướng tới phân định rõ vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp trong hệ thống hành chính nhà nước

Hoàn thiện tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, thiết lập mô hình chính quyền địa phương phù hợp, tương xứng với các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Đơn vị hành chính - lãnh thổ là một phần quan trọng của quản lý nhà nước, là cơ sở để phân phối lại quyền lực nhà nước, xây dựng chính sách và tính hợp lý của chúng, có tác động lớn đến sự phát triển của khu vực⁽⁹⁾. Để đẩy mạnh phân quyền, phân cấp Trung ương - địa phương một cách hợp lý, vững chắc, đạt được các mục tiêu, yêu cầu cơ bản, chiến lược cần xác định rõ và ổn định các đơn vị hành chính - lãnh thổ; đồng thời, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương cho phù hợp trên từng loại đơn vị hành chính - lãnh thổ đó⁽¹⁰⁾. Tuy nhiên, không lấy đơn vị hành chính - lãnh thổ làm thước đo duy nhất cho thiết lập mô hình tổ chức chính quyền địa phương đồng dạng ở tất cả đơn vị hành chính - lãnh thổ để tháo gỡ những trở ngại tiềm ẩn đối với phân quyền, phân cấp từ tính chất song trùng trực thuộc của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng phân biệt chính quyền địa phương đô thị với chính quyền địa phương nông thôn, chính quyền địa phương ở hải đảo, chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quyết định và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật trong phạm vi được phân quyền, phân cấp.

Thứ tư, điều chỉnh chức năng của Chính phủ, phân quyền, phân cấp rõ ràng hơn cho chính quyền địa phương

Xác định rõ mối quan hệ giữa Chính phủ và chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính nhà nước. Chính phủ đóng vai trò quyết định trong xây dựng hệ thống thể chế, hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện hệ thống thể chế đó. Chính phủ tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách. Đồng thời, thực hiện tốt việc điều phối, đánh giá và giám sát, định ra những tiêu chuẩn về chuyên môn của quốc gia. Không phải mọi chức năng của Chính phủ đều cần được phân cấp, không nên phân cấp khi chức năng đó rất cần thiết để Chính phủ đạt được các mục tiêu cấp quốc gia, không thể bảo đảm rằng các mục tiêu đó sẽ đạt được ở cấp địa phương, năng lực địa phương không đủ để thực thi chức năng đó, hoặc việc chuyển giao chức năng không hiệu quả.

Cần phân quyền, phân cấp rõ ràng hơn cho chính quyền địa phương. Xác định các nhiệm vụ, quyền hạn then chốt của chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước. Thực tế, có thể phân ra 03 loại nhiệm vụ cơ bản của chính quyền địa phương: (i) Tổ chức thực hiện pháp luật và các quyết định của cấp trên; (ii) Phối hợp thực hiện các nhiệm vụ của Trung ương trên địa bàn; (iii) Thực hiện các nhiệm vụ mang tính tự chủ của địa phương. Đồng thời, cần xây dựng các tiêu chí để xác định rành mạch những công việc quản lý thuộc về địa phương, có ý nghĩa với địa phương, giao cho người dân địa phương, chính quyền địa phương tự quyết, tiến tới hình thành thể chế tự chủ địa phương phù hợp với điều kiện đặc thù Việt Nam.

Thứ năm, hoạch định chiến lược phân quyền, phân cấp, xây dựng đạo luật chuyên biệt về tổ chức phân quyền, phân cấp

Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp không thể tiến hành thống nhất, thông suốt, hiệu

quả, dễ rơi vào tình trạng phân tán, chấp vá, chủ quan nếu thiếu triết lý, khung lý thuyết và chương trình hoạch định tầm mức. Kinh nghiệm các nước cho thấy, tình trạng pháp luật về phân quyền, tự quản địa phương thiếu nhất quán, thay đổi thường xuyên, thậm chí đến mức hỗn loạn do tiến hành thay đổi mang tính tình huống. Trong đó, vấn đề quan trọng nhất là thiếu chủ thuyết, chiến lược về phát triển chính quyền tự quản địa phương⁽¹¹⁾.

Chú trọng chủ thuyết minh định, nguyên lý thông suốt, mô hình lựa chọn sát hợp, đề từ đó thống nhất về nguyên tắc và cách thức xây dựng, thực hiện. Qua tiếp thu các lý thuyết về xu hướng phi tập trung, mô hình chính quyền địa phương, chế độ tự quản, đối chiếu với những điều kiện đặc thù của Việt Nam trong bối cảnh hiện tại, chọn lọc những kinh nghiệm mang tính quy luật, xây dựng chủ thuyết phân quyền, phân cấp thống nhất, xuyên suốt từ lý luận đến thực tiễn.

Trên cơ sở chủ thuyết phân quyền, phân cấp thống nhất, cần nghiên cứu xây dựng, ban hành đạo luật chuyên biệt về tổ chức phân quyền, phân cấp. Để khắc phục tình trạng chưa đồng bộ, phân tán, thiếu thống nhất của pháp luật về phân quyền, phân cấp cần có đạo luật tập trung. Trong đó, thể chế hóa đầy đủ và sâu sắc chủ trương của Đảng về đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, cụ thể hóa các hiến định khai phóng của Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung) cho hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và phân quyền, phân cấp, xây dựng các cơ sở vững chắc hướng tới minh định thẩm quyền, tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia, bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ; phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của từng chính quyền địa phương. Về kinh nghiệm thế giới, nhiều nước đã ban hành đạo luật về tự quản địa phương⁽¹²⁾, các luật này của các nước đều được sửa đổi, bổ sung nhiều lần.

Thứ sáu, hoàn thiện pháp luật về kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước trong phân quyền, phân cấp

Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước đi đôi với tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực, gắn với cá thể hóa trách nhiệm người đứng đầu, tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương.

Hoàn thiện cơ chế để nhân dân trực tiếp kiểm soát quyền lực nhà nước. Cần có hệ thống trách nhiệm giải trình dựa trên những thông tin công khai và minh bạch giúp người dân địa phương giám sát một cách hiệu quả nhất kết quả hoạt động của chính quyền địa phương và phản ứng phù hợp với các kết quả đó.

Xây dựng cơ chế pháp lý giải quyết tranh chấp thẩm quyền trong phân quyền, phân cấp, bảo đảm thực hiện đúng đắn thẩm quyền đã phân định trong quá trình phân quyền, phân cấp. Cần có khung pháp lý đầy đủ về thiết chế, nguyên tắc, quy trình giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương và giữa chính quyền địa phương với nhau. Trong đó, tham khảo kinh nghiệm nước ngoài về cơ chế kiểm soát tư pháp thông qua tòa án.

Thứ bảy, tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo tạo thành quyết tâm của cả hệ thống chính trị về đẩy mạnh phân quyền, phân cấp

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng gắn với nhận thức sâu sắc và nhất quán về phân quyền, phân cấp, coi việc phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và các cấp chính quyền địa phương là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị. Khắc phục tư tưởng xem phân quyền, phân cấp như việc phân chia quyền lợi giữa các cấp, không vì mục đích làm lợi cho nhân dân và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Phân quyền, phân cấp phải bảo đảm yêu cầu tiện lợi của nhân dân trong mối quan hệ giữa

Nhà nước với nhân dân; nâng cao tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương; phát huy mọi lợi thế riêng có về vật chất, tinh thần và trí tuệ của nhân dân địa phương; bảo đảm nhân dân được tham gia trực tiếp với chính quyền trong phát triển kinh tế, xã hội, xây dựng cộng đồng; tạo động lực thi đua và hợp tác lành mạnh, thúc đẩy các địa phương cùng phát triển.

Thực hiện nghiêm túc các nguyên tắc phân cấp, như tôn trọng sự quản lý thống nhất của Chính phủ, phân cấp nhiệm vụ phải đi liền với điều kiện thực hiện; phân cấp phải bảo đảm cơ chế, chính sách rõ ràng; phân cấp thẩm quyền gắn với trách nhiệm, trong đó đặc biệt quan tâm đến phân quyền và trách nhiệm tài chính; phân cấp từng bước tùy khả năng và điều kiện nguồn nhân lực của từng địa phương; phân cấp phải đi liền với hướng dẫn, kiểm tra và hợp tác giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước; phân cấp phải đi liền với cơ chế bảo đảm quyền kiểm tra, giám sát, kiểm soát.

Thứ tám, nâng cao khả năng thi hành pháp luật về phân quyền, phân cấp của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức

Thi hành pháp luật về phân quyền, phân cấp phụ thuộc vào năng lực quản lý phi tập trung của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở địa phương, nhất là của chính quyền cấp cơ sở, là việc làm cần thiết bảo đảm đủ khả năng, năng lực hoàn thành hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Bên cạnh đó, cần xây dựng chương trình, nội dung và kế hoạch đào tạo một cách hệ thống cho cán bộ, công chức, viên chức ở các cấp chính quyền địa phương, nhất là ở cấp xã, về các chức danh chuyên môn. Ngoài ra, cần nâng cao chất lượng công vụ, công chức và cơ cấu lại đội ngũ công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ chính trị trong tình hình mới; tăng cường trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương hành chính trong thực thi công vụ và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị □

(1) A.A. Deleeva, *Kinh nghiệm nước ngoài điều chỉnh pháp luật về kiểm soát trong lĩnh vực tự quản địa phương*, Tạp chí Viện nghiên cứu khoa học xã hội Kalmukia thuộc Viện Hàn lâm, số 4/2012, tr.90 (tiếng Nga)

(2) Phạm Hồng Thái, *Tư tưởng phân quyền trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, <https://tcnn.vn>, ngày 20/01/2017

(3) Lê Minh Thông, “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp, phân quyền trong bộ máy nhà nước Việt Nam”, Tài liệu Hội thảo *Hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Bộ Nội vụ, Hòa Bình, tháng 3/2024

(4) Lương Thanh Cường, “Mở rộng cách tiếp cận phân cấp, phân quyền”, Tài liệu Hội thảo *Phân cấp, phân quyền Trung ương - địa phương đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, tháng 10/2021

(5) và (10) Nguyễn Phước Thọ, “Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân quyền, phân cấp Trung ương - địa phương”, Tài liệu Hội thảo *Hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Bộ Nội vụ, Hòa Bình, tháng 3/2024

(6) Huỳnh Văn Thới, *Những trở ngại cần tháo gỡ cho hoàn thiện khung pháp lý về phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 07/2024, tr.21

(7) Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh, *Sửa đổi Hiến pháp: nhìn từ tư chiến lược phân cấp quản lý*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 03/2011, tr.4

(8) Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ “về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước”

(9) Wang Kaiyong, Wang Fuyuan, *Theory and measurement model of administrative region potential from a perspective of administrative division adjustment: Taking Chongqing city as a case study*, J. Geogr. Sci. 2020, 30(8): 1341-1362

(11) Blinova N.V., *Chiến lược phát triển tự quản địa phương ở Nga: Sự kiện, tranh luận, dự báo*, Tạp chí Russian Journal of management, số 03/2016 (Tiếng Nga)

(12) Luật Tự trị địa phương năm 1947 của Nhật Bản, Luật Tự quản địa phương năm 1949 của Hàn Quốc, Luật Phân quyền năm 1982 của Pháp, Luật Tự quản địa phương năm 1999 của Indonesia, Luật về các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức tự quản địa phương năm 2003 của Cộng hòa Liên bang Nga, Luật về tự quản địa phương năm 2022 của Turkmenistan...