

TRÁCH NHIỆM VÀ QUYỀN HẠN TRONG PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN KHI THỰC HIỆN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP

NGUYỄN THỊ HOA TÂM (*)
HỒ ĐỨC HIỆP (**)

Tóm tắt: Nội dung bài viết phân tích việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, tập trung làm rõ sự phân định quyền hạn và trách nhiệm giữa cấp tỉnh và cấp xã; chỉ ra những bất cập trong phân cấp, tình trạng chồng chéo quản lý và hạn chế về năng lực thực thi. Trên cơ sở đó, kiến nghị hoàn thiện hành lang pháp lý, thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực, minh bạch hóa và xây dựng tiêu chí đánh giá nhằm nâng cao tính tự chủ và trách nhiệm giải trình khi thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; quyền hạn; trách nhiệm.

Abstract: The article analyzes the implementation of the two-tier local government model, focusing on clarifying the division of authorities and responsibilities between the provincial and commune levels. It identifies shortcomings in decentralization, overlapping management functions and limitations in implementation capacity. On that basis, the article recommends improving the legal framework, establishing power-control mechanisms, enhancing transparency and developing evaluation criteria in order to strengthen autonomy and accountability in the operation of the two-tier local government model.

Keywords: Two-tier local government; authority; responsibility.

Ngày nhận bài: 23/12/2025 Ngày biên tập: 05/01/2026 Ngày duyệt đăng: 19/01/2026

1. Đặt vấn đề

Sau 40 năm đổi mới, Việt Nam đã đạt nhiều thành tựu quan trọng, khẳng định vị thế ngày càng cao trên trường quốc tế. Tuy nhiên, để hiện thực hóa mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045, việc xây dựng bộ máy nhà nước hiện đại, hiệu lực, hiệu quả và minh bạch là yêu cầu tất yếu. Trong đó, việc triển khai thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp được xác định là một trong những vấn đề trọng tâm, cấp bách hiện nay. Mô hình chính quyền địa phương 02 cấp không chỉ là yêu cầu thời sự, cấp thiết về tổ chức bộ máy, mà còn là công cụ then chốt để triển khai thực hiện quyền lực nhà nước tại cơ sở. Trong bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập sâu rộng,

yêu cầu phân cấp, phân quyền đi đôi với gắn trách nhiệm trở thành xu thế nhằm nâng cao hiệu quả quản trị địa phương.

Hiện nay, sự thiếu đồng bộ trong phân định chức năng, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương; hạn chế trong cơ chế kiểm soát trách nhiệm và công cụ đo lường minh bạch đã làm suy giảm hiệu quả công vụ. Vì vậy, việc quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm và thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả là một trong những điều kiện quan trọng nhất để nâng cao hiệu lực quản trị công, phát huy vai trò của chính quyền địa phương trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao chất lượng phục vụ Nhân dân trong kỷ nguyên số.

2. Thực trạng và một số vấn đề đặt ra trong triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp

2.1. Thực trạng

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, hệ thống

(*) TS.GVC; Phó Giám đốc phụ trách Cơ sở II Trường Đại học Lao động - Xã hội tại Thành phố Hồ Chí Minh
(**) Học viện Chính trị khu vực II

chính quyền địa phương của Việt Nam được tổ chức theo mô hình 02 cấp ở các đơn vị hành chính, gồm cấp tỉnh (tỉnh, thành phố) và cấp xã (xã, phường, đặc khu). Mỗi cấp chính quyền gồm có Hội đồng nhân dân (cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương) và Ủy ban nhân dân (cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương). Theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh thì cả nước có 34 đơn vị hành chính (ĐVHC) cấp tỉnh (06 thành phố và 28 tỉnh) và 3.321 ĐVHC cấp xã (2.621 xã, 687 phường, 13 đặc khu). Trong đó có 19 tỉnh và 04 thành phố hình thành sau sắp xếp quy định tại Nghị quyết này và 11 tỉnh, thành phố không thực hiện sắp xếp.

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp đã góp phần quan trọng vào tổ chức thực hiện hiệu quả các chính sách phát triển, đảm bảo quốc phòng - an ninh và nâng cao đời sống nhân dân. Theo thống kê của Bộ Nội vụ, năm 2025 cả nước có 1.470 nhiệm vụ được đề xuất phân cấp, trong đó có 1.065 nhiệm vụ đã được phân giao cho địa phương, tập trung chủ yếu ở cấp xã, gồm: 719 nhiệm vụ cho Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã (67,8%); 165 nhiệm vụ cho Chủ tịch UBND cấp xã (15,5%) và 168 nhiệm vụ cho các cơ quan chuyên môn. Những nhiệm vụ có tính chất liên xã, đòi hỏi chuyên môn cao hoặc phạm vi cấp tỉnh được phân định về cấp tỉnh để đảm bảo hiệu lực thực thi. Chính phủ đã ban hành 28 nghị định liên quan đến phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương. Quan điểm xuyên suốt là giao quyền rõ ràng, đi kèm trách nhiệm giải trình; các bộ, ngành trung ương giữ vai trò hoạch định chiến lược, còn chính quyền địa phương chủ động triển khai theo phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”.

Tuy vậy, trong quá trình triển khai vẫn còn một số tồn tại, hạn chế như: sự chồng chéo chức năng giữa các cấp, đặc biệt trong các lĩnh vực như đất đai, giáo dục, cùng với năng lực cán bộ địa phương còn bất cập... là những rào cản lớn. Cơ chế kiểm tra, đánh giá công vụ thiếu hiệu lực, và việc chưa xác định rõ trách nhiệm giữa các cấp dễ dẫn đến hiện tượng né tránh, dùn dẩy khi có sai phạm.

Những hạn chế, bất cập, vướng mắc nêu trên đặt ra yêu cầu cấp thiết cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp theo hướng quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm, tăng cường cơ chế kiểm soát và nâng cao hiệu quả quản trị, bảo đảm phù hợp với yêu cầu đổi mới quản trị địa phương trong thời kỳ chuyển đổi số và hội nhập sâu rộng hiện nay.

2.2. Một số vấn đề đặt ra

a) Về thẩm quyền tổ chức bộ máy và quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai, đô thị, giáo dục

Thẩm quyền tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện vẫn còn hạn chế. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung) và Luật Cán bộ, công chức (sửa đổi, bổ sung) năm 2025 thì các địa phương không được quyết định điều chỉnh cơ cấu tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND, mà phải chờ hướng dẫn từ Trung ương hoặc xin ý kiến Bộ Nội vụ, làm giảm tính linh hoạt và hiệu quả trong vận hành bộ máy chính quyền địa phương.

Một số chuyển biến tích cực được ghi nhận trong phân cấp ngân sách và đầu tư công thông qua Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, Luật Đầu tư công năm 2024, Luật Đất đai năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Tuy nhiên, quyết định các dự án đầu tư lớn vẫn thuộc Trung ương. Các địa phương có tiềm lực tài chính mạnh, như Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Lâm Đồng... rất mong muốn được ủy quyền sâu hơn trong phê duyệt dự án và sử dụng nguồn thu, song còn vướng mắc về thẩm quyền. Luật Đất đai năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã mở rộng thẩm quyền cho địa phương trong cấp giấy chứng nhận, quy hoạch và giao đất. Tuy nhiên, quyền quy hoạch tổng thể vẫn do Trung ương phê duyệt, gây khó khăn cho các địa phương trong việc điều chỉnh linh hoạt để đáp ứng yêu cầu phát triển và thích ứng với bối cảnh mới.

b) Vấn đề chồng lấn, thiếu nhất quán trong thực thi phân cấp, sự phân định quyền hạn và gắn trách nhiệm người đứng đầu

Một trong những hạn chế nổi bật hiện nay là tình trạng chồng lấn, thiếu rõ ràng trong phân cấp giữa các cấp chính quyền và giữa ngành dọc - ngành ngang. Nhiều địa phương phản ánh khi xử lý các vấn đề như môi trường,

đất đai, quyền hạn giữa cấp tỉnh và xã không rõ, gây trì trệ trong thực thi chính sách. Nguyên nhân chủ yếu đến từ sự thiếu thống nhất trong hệ thống văn bản dưới luật, tư duy “xin - cho” còn tồn tại và năng lực cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu chuyển đổi số. Điều này làm suy giảm động lực cải cách và hiệu lực quản trị tại địa phương. Theo các chuẩn mực quản trị công hiện đại mô hình quản trị tốt (Good governance) của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và OECD (Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế), một hệ thống hành chính hiệu quả cần bảo đảm sự minh bạch về quyền hạn, phân rõ trách nhiệm của từng cấp và cá nhân, từ đó nâng cao hiệu quả điều hành, giảm thiểu xung đột hành chính và ngăn ngừa tham nhũng. Tại Việt Nam, việc minh định quyền hạn và trách nhiệm không chỉ là yêu cầu kỹ thuật pháp lý mà là điều kiện để đảm bảo hiệu quả thi hành công vụ, chống né tránh, lạm quyền và tạo nền tảng cho kiểm soát quyền lực. Cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình cũng chưa đầy đủ. Hội đồng nhân dân có vai trò giám sát nhưng thiếu công cụ hiệu quả; người đứng đầu chính quyền chưa có nghĩa vụ giải trình cụ thể, việc đối thoại với dân còn hình thức. Ủy quyền hành chính chưa rõ ràng, không có hướng dẫn cụ thể, dẫn đến sự lúng túng trong thực thi.

2.3. Nguyên nhân của những hạn chế về phân cấp, phân quyền trong thực thi chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu thống nhất, đồng bộ. Nhiều quy định mang tính chất khung, dẫn đến cách hiểu và áp dụng không đồng đều giữa các địa phương, khiến bộ máy chính quyền địa phương có lúc, có nơi rơi vào trạng thái không theo kịp yêu cầu của thực tiễn và quá trình chuyển đổi số.

Hai là, về thể chế vẫn còn chồng lấn chức năng giữa các cấp, nhất là trong các lĩnh vực nhạy cảm như ngân sách, đầu tư công, quản lý đất đai, phát triển đô thị. Cơ chế phối hợp còn hình thức, thiếu chế tài ràng buộc, gây lãng phí nguồn lực và giảm hiệu quả quản trị. Có mô hình thí điểm chưa được đánh giá khách quan, thiếu cơ chế chuẩn hóa nên khó nhân rộng.

Ba là, về năng lực thực thi, vẫn còn không ít địa phương còn hạn chế về nhân lực chuyên

môn và nguồn lực tài chính. Năng lực tổ chức, điều hành và hoạch định chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức - đặc biệt ở cấp xã chưa đáp ứng yêu cầu của một nền hành chính phân cấp, phân quyền mạnh. Sự chênh lệch về trình độ giữa các vùng miền cũng ảnh hưởng đến chất lượng triển khai các nhiệm vụ được giao.

Bốn là, về trách nhiệm chính trị và văn hóa hành chính vẫn còn một số cán bộ, công chức, viên chức ở một số cơ quan, đơn vị có tâm lý e ngại trách nhiệm, né tránh hoặc ủy quyền không rõ ràng. Cấp ủy đảng và chính quyền địa phương, nhất là cấp cơ sở chưa được trao quyền đầy đủ, hoặc được trao quyền nhưng không gắn liền với cơ chế giải trình minh bạch, làm suy yếu hiệu lực kiểm soát quyền lực. Cơ chế kiểm tra, giám sát và đánh giá trách nhiệm chưa hiệu quả, tạo ra khoảng trống trong quản trị và ảnh hưởng đến niềm tin của người dân.

Việc khắc phục những hạn chế nêu trên đòi hỏi tiếp tục hoàn thiện thể chế, nâng cao năng lực cán bộ, nhất là đảm bảo rằng mọi quyền lực được trao đều phải gắn với trách nhiệm chính trị và cơ chế giám sát thực chất. Chỉ khi quyền hạn và trách nhiệm được minh định rõ ràng, phân cấp và phân quyền mới thực sự phát huy vai trò thúc đẩy phát triển hiệu quả, bền vững ở cấp địa phương.

3. Một số đề xuất hoàn thiện phân cấp, phân quyền trong thực thi chính quyền địa phương 02 cấp ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, phân định rõ trách nhiệm công vụ: cần ban hành hệ quy chuẩn pháp lý rõ ràng về trách nhiệm của từng cấp chính quyền, tránh tình trạng “ủy quyền không rõ”, “giao việc không kèm trách nhiệm”. Cần thiết lập các chỉ số đánh giá kết quả thực thi theo từng lĩnh vực (tài chính, đầu tư công, đất đai...) đồng thời gắn hiệu quả hoạt động của toàn bộ hệ thống với trách nhiệm cá nhân người đứng đầu.

Thứ hai, chủ động phân quyền theo năng lực: thay vì phân quyền theo cách “cào bằng” thì cần nghiên cứu, xây dựng và ban hành bộ tiêu chí đánh giá năng lực thực thi của cấp tỉnh và cấp xã (quản trị, tài chính, điều hành...). Những địa phương có năng lực cao cần được trao quyền nhiều hơn, trong khi địa phương yếu hơn cần hỗ trợ thêm về tổ chức, ngân sách và đào tạo cán bộ.

Thứ ba, đẩy mạnh việc phân quyền gắn với phân năng lực: việc phân quyền phải đi kèm đánh giá khách quan năng lực địa phương và có lộ trình phân cấp phù hợp. Đồng thời, cần có cơ chế kiểm soát quyền lực và xử lý lạm quyền hiệu quả.

Thứ tư, minh bạch, công khai và cụ thể hóa trách nhiệm của người đứng đầu: cần ban hành quy định cụ thể về cơ chế kiểm tra, giám sát trách nhiệm cá nhân, đặc biệt ở cấp xã. Việc đánh giá nên dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ và mức độ hài lòng của người dân. Hệ thống này cần vận hành song song với sự giám sát của Hội đồng nhân dân và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Thứ năm, sớm hoàn thiện cơ chế giám sát và giải trình: Quốc hội, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp xã; Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội cần phát huy vai trò trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước. Cần xem xét, nghiên cứu để thiết lập hệ thống đánh giá định kỳ, có chế tài rõ ràng với những trường hợp không hoàn thành nhiệm vụ, đồng thời tránh tình trạng “khoán trắng” quyền lực mà không có trách nhiệm.

Thứ sáu, đẩy mạnh việc chuyển đổi số và ứng dụng công nghệ số vào quản trị: thúc đẩy xây dựng hệ thống quản lý hành chính số hóa nhằm nâng cao tính minh bạch, tăng cường khả năng giám sát của người dân và xã hội. Hạ tầng số mạnh sẽ tạo điều kiện thúc đẩy trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, đảng viên và nâng cao hiệu quả thực thi công vụ.

Cần chủ động đẩy mạnh việc thể chế hóa quy định của Đảng thành các chính sách, pháp luật của Nhà nước để bảo đảm quá trình đổi mới mang tính toàn diện, hệ thống và đồng bộ, kết hợp chặt chẽ giữa lý luận và thực tiễn. Một trong những yêu cầu trọng yếu là đẩy mạnh đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực có năng lực thích ứng với chuyển đổi số, đáp ứng yêu cầu xây dựng xã hội số, chính phủ số, chính quyền số. Ưu tiên đầu tư hạ tầng thông tin, trang thiết bị công nghệ, cải tiến chính sách tiền lương để thu hút nhân tài, đổi mới phương pháp đào tạo, bồi dưỡng theo hướng hiện đại, hiệu quả và thực tiễn. Những nỗ lực này nhằm hướng tới xây dựng thành công một

nền hành chính công khai, liêm chính, hành động và phục vụ nhân dân.

Trong bối cảnh chuyển đổi mô hình quản trị hiện đại, để chính quyền địa phương 02 cấp thực sự phát huy hiệu quả, yếu tố quyết định là phải minh định rõ ràng quyền hạn và gắn trách nhiệm cụ thể cho từng cấp, từng cá nhân, đặc biệt là người đứng đầu cấp ủy và chính quyền. Đây không chỉ là điều kiện tiên quyết để nâng cao hiệu lực điều hành, mà còn là cơ sở bảo đảm dân chủ, minh bạch và hiệu quả trong hệ thống chính quyền phục vụ nhân dân./.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, *Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)*.
2. Quốc hội, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025*.
3. Ban Chấp hành Trung ương, *Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025*.
4. Ban Chấp hành Trung ương, *Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị*.
5. Quốc hội, *Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
6. Quốc hội, *Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025*.
7. Chính phủ, *Nghị định số 150/2025/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*.
8. Ban Chấp hành Trung ương, *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*.
9. Ban Chấp hành Trung ương, *Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 “về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế”*.