

SỬA ĐỔI VỀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013

TRẦN THỊ DIỆU OANH*

Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương có vai trò quan trọng trong nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị quốc gia nhằm giảm tải gánh nặng cho chính quyền trung ương; đồng thời, phát huy tính chủ động, trách nhiệm của chính quyền địa phương. Ở Việt Nam, để hoàn thiện phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương đáp ứng yêu cầu mới trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, việc làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn cũng như đề xuất các giải pháp thiết thực, cụ thể việc sửa đổi Hiến pháp năm 2013 để giải quyết vấn đề này là rất quan trọng, cấp thiết.

Từ khóa: Hiến pháp; phân cấp, phân quyền; trung ương; địa phương; tinh gọn bộ máy.

Decentralization and delegation of powers between the central and local governments play a crucial role in enhancing the effectiveness and efficiency of national governance, thereby reducing the burden on the central government while promoting the initiative and responsibility of local authorities. In Vietnam, in order to improve the mechanism of decentralization and delegation of powers between the central and local governments and to meet new requirements in the era of national development and rise, clarifying the theoretical foundations, analyzing practical realities, and proposing practical and specific solutions for amending the 2013 Constitution are matters of great importance and urgency.

Keywords: Constitution; decentralization, delegation of powers; central government; local government; streamlined apparatus.

NGÀY NHẬN: 26/6/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/8/2025

NGÀY DUYỆT: 18/9/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.356.2025.1281>

1. Khái quát chung về phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương

Phân cấp, phân quyền trong bất kỳ bối cảnh nào đều thể hiện mối quan hệ giữa trung ương và địa phương được hình thành trong quá trình tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Để đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia, việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương phải đặt trong tổng thể phân công công việc giữa Nhà nước và xã

hội. Theo đó, nhiệm vụ nào của Nhà nước và của xã hội thì Nhà nước và xã hội cùng thực hiện; nhiệm vụ nào do Nhà nước thực hiện sẽ giải quyết bằng việc phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương với những cấp độ khác nhau (phân cấp, phân quyền, ủy quyền) theo những nguyên

* PGS. TS, Học viện Hành chính và Quản trị công

tắcnhất định để bảo đảm đáp ứng hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, quản trị quốc gia.

Khoa học pháp lý các quốc gia trên thế giới, khi đề cập mối quan hệ giữa trung ương và địa phương thường sử dụng thuật ngữ “phân quyền” và đôi khi, khái niệm “phân cấp” cũng được sử dụng. Chẳng hạn, như ở Pháp, phân quyền (decentralisation) được hiểu khi các thẩm quyền được chuyển giao cho Hội đồng dân cử địa phương; còn phân cấp (deconcentralisation) là khi chuyển giao nhiệm vụ quản lý tại một địa phương nhất định cho các công chức địa phương.

Nguyên tắc phân quyền cần được hiểu: *một là*, sau khi xác định những thẩm quyền thuộc phạm vi quốc gia, việc thực thi quyền lực phải được tổ chức bởi các cơ quan quốc gia từ trung ương, khu vực tới các vùng, không nhất thiết theo địa giới hành chính của các tỉnh; *hai là*, sau khi xác định những loại thẩm quyền nào thuộc chính quyền địa phương, các địa phương phải được tự do ban hành chính sách địa phương. Tranh chấp pháp lý tiềm ẩn giữa các địa phương với nhau và giữa họ với chính quyền trung ương cần được giải quyết bởi một cơ chế bảo hiến.

Hiện nay, ở Việt Nam có khá nhiều quan điểm khác nhau về phân cấp, phân quyền, cần phải có nhận thức đúng về lý luận để từ đó làm rõ trong thực tiễn và xây dựng khung pháp luật cho vấn đề này. Có quan điểm cho rằng, “phân cấp là phân quyền theo chiều dọc tương ứng với nội hàm của khái niệm phi tập trung hóa (decentralization). Theo đó, nội dung của phân cấp là trao cho mỗi cấp chính quyền, mỗi khâu trong bộ máy những nhiệm vụ, quyền hạn giải quyết những công việc nhất định”¹; có quan điểm cho rằng, phân cấp nghĩa là các cấp chính quyền khác nhau được phân giao thực hiện những nhiệm vụ nhất định liên quan đến cùng một vấn đề. Chính vì vậy, vấn đề nào cũng có thể được phân cấp. Việc phân cấp chủ yếu diễn ra trong hệ thống hành chính; phân cấp giữa Chính phủ với chính quyền địa phương².

Việc làm rõ các khái niệm phân quyền và phân cấp là hết sức cần thiết cho việc xây dựng các quy định pháp luật về phân quyền, phân cấp ở Việt Nam hiện nay. Theo đó, vừa phải bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ trong một nhà nước đơn nhất, vừa có cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, khi mà sự chênh lệch về trình độ quản lý của đội ngũ cán bộ, công chức địa phương giữa các vùng, miền là khá cao, trong đó cần lựa chọn những lĩnh vực nào để đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, như: lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa... và, những lĩnh vực nào thuộc về thẩm quyền của trung ương, như: lĩnh vực quốc phòng - an ninh, tài nguyên thì phải tập trung kiểm soát. Đồng thời, tiếp cận phân cấp, phân quyền trong quản trị quốc gia với những trụ cột về chính trị, kinh tế - xã hội để có cấu trúc quyền lực phù hợp nhất.

Hiện nay, phân cấp, phân quyền ở Việt Nam chủ yếu tập trung trong hành chính nhà nước, xoay quanh mối quan hệ giữa trung ương và chính quyền địa phương để đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia với những trụ cột về chính trị, kinh tế - xã hội, do đó, cần phải hướng đến giải quyết mối quan hệ giữa quyền lực chính trị và quyền lực hành pháp/hành chính, mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội (công dân), cùng với các thiết chế khác, ngoài ra, còn có cộng đồng dân cư, tổ chức xã hội và công dân.

Trong nhiều nhiệm kỳ, Đảng đã đề ra chủ trương đẩy mạnh phân cấp quản lý, phân quyền, phân cấp trong hành chính nhà nước. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) về 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, xác định: 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. Cùng với khâu đột phá về thể chế, phân cấp, phân quyền, cá thể hóa trách nhiệm là nhân tố hợp thành cơ chế vận hành và phương

thức lãnh đạo và quản trị phát triển hiện nay, là rường cột của đổi mới thể chế³.

Theo pháp luật Việt Nam, phân quyền, phân cấp là các cấp độ, hình thức để phân định thẩm quyền của các cấp chính quyền, xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước. Quan điểm này được thể hiện trong *Hiến pháp* năm 2013, *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2025, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 và các văn bản quy phạm pháp luật đối với lĩnh vực chuyên ngành.

2. Bối cảnh mới tác động đến phân quyền, phân cấp giữa trung ương và địa phương

Thứ nhất, xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả ở Việt Nam đặt ra những yêu cầu cụ thể.

(1) Phân quyền và trách nhiệm của Nhà nước trong phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương. Giải quyết tốt mối quan hệ giữa trung ương và địa phương thông qua phân cấp, phân quyền; nâng cao trách nhiệm của Nhà nước trong hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền, xây dựng pháp luật, thực hiện đánh giá tác động của chính sách phù hợp với năng lực của mỗi cấp; đồng thời, đề xuất các điều kiện bảo đảm để đạt được hiệu quả khi phân cấp, phân quyền. Làm rõ trách nhiệm các chủ thể, các cấp chính quyền khi xây dựng chính sách phân quyền, phân cấp.

Trách nhiệm của các chủ thể được phân cấp không chỉ dừng lại ở quyền điều chỉnh, góp ý nội dung phân cấp của cơ quan cấp trên mà còn bao gồm cả quyền từ chối không nhận phân cấp nếu không có đủ các điều kiện bảo đảm hoặc không có khả năng thực hiện; phải xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể khi thực hiện phân cấp.

Trong bối cảnh tinh gọn bộ máy, khi bỏ cấp huyện sẽ phải nghiên cứu các nhóm nhiệm vụ, quyền hạn của cấp huyện chuyển

lên cấp tỉnh hoặc cấp xã phù hợp nhất, đáp ứng khả năng thực thi của các cấp, các bộ, ngành hiện nay. Trong quá trình thực hiện, cần khẩn trương dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật để sắp xếp các nhóm nhiệm vụ của huyện do bộ, ngành quản lý và tổ chức lấy ý kiến bằng nhiều hình thức khác nhau, như: văn bản, họp trực tuyến để lấy ý kiến của các cấp chính quyền địa phương⁴.

(2) Tạo sự đồng thuận giữa các cấp chính quyền trong phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương.

Phân cấp, phân quyền phải phù hợp với kỳ vọng của địa phương để quản trị địa phương hiệu quả và phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời phân định đúng thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền. Vì vậy, việc phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương phải có sự thống nhất trong chính sách, pháp luật và thực hiện trên thực tế. Gắn với sự minh bạch trong trách nhiệm xây dựng và thực thi phân quyền, phân cấp giữa các cấp để tạo sự đồng thuận. Minh bạch thể hiện bởi các yếu tố trong xây dựng chính sách, pháp luật về phân quyền, phân cấp về thẩm quyền chung của các cấp chính quyền, thẩm quyền về từng ngành, lĩnh vực, quy trình thực hiện hiện có sự thống nhất, trao đổi giữa các chủ thể, các điều kiện bảo đảm nguồn lực phải rõ ràng, bao gồm: thẩm quyền, nguồn lực tài chính, con người.

Xã hội hóa các nguồn lực để bảo đảm thực hiện phân cấp, phân quyền hiệu quả, tạo sự đồng thuận, hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, tổ chức, doanh nghiệp và công dân, đạt được sự công bằng trong xã hội.

(3) Tăng cường kiểm soát trong phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, bảo đảm kiểm soát xã hội đối với phân cấp, phân quyền.

Để xây dựng nền quản trị quốc gia hiệu lực, hiệu quả cần có sự tham gia của Nhân dân; đồng thời, các thiết chế xã hội phải được tăng cường và có trách nhiệm trong xây dựng

chính sách, pháp luật, quản lý nhà nước, tổ chức thi hành chính sách, pháp luật.

Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương cũng là để hướng đến hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước, quản trị quốc gia. Ở Việt Nam, trong điều kiện có duy nhất một đảng cầm quyền, khi thực hiện từ cơ chế quản lý sang quản trị đòi hỏi phải có sự tham gia rộng rãi của các chủ thể trong việc ra quyết định và tổ chức thực hiện⁵, do đó, cần phải có cơ chế thiết thực để Nhân dân tham gia kiểm soát việc phân cấp, phân quyền nhằm thực thi có hiệu quả việc phân cấp, phân quyền trong các ngành, lĩnh vực, bảo đảm quyền và lợi ích của mọi công dân.

Tăng cường sự lãnh đạo và hoạt động kiểm tra của Đảng đối với các nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền dựa trên thẩm quyền; đồng thời, nâng cao nhận thức, quyết tâm chính trị của các cấp, ban, ngành cùng sự đồng thuận của người dân trong phân cấp, phân quyền cũng như trong kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực.

Thứ hai, bối cảnh cách mạng tinh gọn bộ máy trong toàn hệ thống chính trị.

Hiện nay, việc sắp xếp cơ quan hành chính ở trung ương còn 17 bộ và cơ quan ngang bộ, sáp nhập các đơn vị hành chính cấp tỉnh, bỏ cấp huyện, số lượng 34 tỉnh (28 tỉnh và 6 thành phố), có 3.321 xã, phường, đặc khu. Điều này cho thấy, việc phân quyền, phân cấp giữa trung ương và địa phương đã khá rõ trong đổi mới tư duy xây dựng pháp luật theo Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong kỷ nguyên mới gắn phân cấp, phân quyền tối đa theo phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” và cơ cấu lại không gian phát triển mới ở từng địa bàn.

Chủ trương xây dựng chính quyền địa phương hai cấp, các nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của cấp huyện sẽ chuyển lên cấp

tỉnh và xuống cấp xã. Việc phân định rõ, phù hợp thẩm quyền các cấp với các điều kiện bảo đảm thực hiện thẩm quyền nhằm sắp xếp lại thẩm quyền chung của từng cấp chính quyền, thẩm quyền trong từng lĩnh vực của cấp chính quyền trong bối cảnh mới là rất khả thi và tổ chức thực hiện được.

Thứ ba, trong bối cảnh chuyển đổi số.

Hệ thống số hóa (cơ sở dữ liệu quốc gia, cổng dịch vụ công, hệ thống giám sát) giúp các cấp chính quyền hoạt động minh bạch hơn. Chuyển đổi số giúp làm rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cấp, từng ngành thông qua hệ thống dữ liệu, phần mềm quản lý công việc, kiểm soát việc thực hiện trách nhiệm, không có sự chồng lấn trong thực thi nhiệm vụ và sẽ tạo được một bức tranh tổng thể về phân quyền, phân cấp giữa các cấp chính quyền, từ đó, xây dựng chính sách, pháp luật với nguyên tắc “cấp tốt nhất” để thực thi nhiệm vụ bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong phân quyền, phân cấp.

3. Sửa đổi nội dung phân quyền, phân cấp trong Hiến pháp năm 2013

Trước bối cảnh mới trong nước và quốc tế; chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước trong sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy hiện nay; từ thực tiễn thực hiện phân quyền, phân cấp trong thời gian qua ở Việt Nam đặt ra những vấn đề cần sửa đổi những quy định liên quan đến phân quyền, phân cấp giữa trung ương và địa phương trong *Hiến pháp* năm 2013.

Tại Điều 112 *Hiến pháp* năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Các cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm của nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định. Việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và ở địa phương được thực hiện trên cơ sở bảo đảm

tính thống nhất của quyền lực nhà nước, quản lý thống nhất lãnh thổ, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quyết định và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của địa phương theo quy định của luật”.

Quy định trên khẳng định vai trò của chính quyền địa phương tại các đơn vị hành chính, nhấn mạnh đến việc phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, đề cao tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của địa phương. Trên cơ sở đó, pháp luật về tổ chức bộ máy, luật về ngành, lĩnh vực quy định cụ thể các vấn đề liên quan đến phân quyền, phân cấp giữa các cấp chính quyền ở thẩm quyền chung, thẩm quyền về ngành, lĩnh vực.

Để đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia, tái cấu trúc lại đơn vị hành chính các cấp (sáp nhập tỉnh, bỏ huyện, sáp nhập xã, phường) từ ngày 01/7/2025, việc tổ chức bộ máy các cấp, chính quyền địa phương hai cấp đã đặt ra yêu cầu về nội dung cần được nghiên cứu kỹ khi sửa *Hiến pháp* năm 2013 nhằm thúc đẩy phân quyền, phân cấp phù hợp với bối cảnh mới, hiện đại, hiệu quả hơn:

Một là, hiến định các nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương.

Hai là, xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn về thẩm quyền, tài chính, tổ chức bộ máy trong phân quyền, phân cấp.

Ba là, có cơ chế giải trình và kiểm soát phân quyền, phân cấp.

4. Kết luận

Dự thảo Nghị quyết về sửa đổi, bổ sung một số điều trong *Hiến pháp* năm 2013 tập trung sửa đổi, bổ sung 8 điều, đang được lấy ý kiến Nhân dân, chủ yếu tập trung vào tổ chức bộ máy, đơn vị hành chính. Tại Điều 112, nội dung sửa đổi phân định thẩm quyền giữa trung ương và chính quyền địa phương, “mỗi cấp chính quyền địa phương” bằng

“chính quyền địa phương từng cấp” vì trong dự thảo đã bỏ “cấp chính quyền địa phương” để tránh sự hiểu lầm giữa mỗi cấp chính quyền theo thứ bậc và cấp chính quyền địa phương, bao gồm: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Phân định thẩm quyền các cấp chính quyền, nguyên tắc, điều kiện bảo đảm phân định thẩm quyền, cơ chế kiểm soát, bảo đảm “địa phương quyết, địa phương làm và địa phương chịu trách nhiệm” là một nội dung quan trọng cần nghiên cứu sâu và làm rõ khi sửa đổi *Hiến pháp*. Trên cơ sở hiến định, pháp luật về tổ chức bộ máy và luật về ngành, lĩnh vực sẽ thể chế hóa các vấn đề về phân cấp, phân quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước □

Chú thích:

1. Phạm Hồng Thái (2011). *Phân quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số khía cạnh lý luận và thực tiễn*. Tạp chí Khoa học Luật học, Đại học Quốc gia, số 27/2011, tr. 5.
2. Trần Ngọc Đường (chủ biên) (2011). *Một số vấn đề về phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, tr. 329.
3. *Đổi mới thể chế và tăng trưởng, phát triển*. <https://daibieunhandan.vn>, ngày 19/9/2024.
4. *Dự thảo 2 nghị định quy định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Công Thương, theo đó, ngày 06/6/2025, Bộ Công Thương đã có Thông báo số 4111/BCT-PC gửi UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về việc dự thảo 2 nghị định này và đã tổ chức họp trực tuyến các sở Công thương để lấy ý kiến*.
5. Nguyễn Bá Chiến, Lê Hải Bình (2024). *Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả: Cơ sở lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 276.

Tài liệu tham khảo:

1. Trần Thị Diệu Oanh (2022). *Phân định thẩm quyền các cấp chính quyền địa phương*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật.
2. Võ Kim Sơn (2005). *Phân cấp quản lý - Lý luận và thực tiễn*. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật.
3. Quốc hội (2013). *Hiến pháp* năm 2013.