PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO HƯỚNG TỰ QUẢN ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

NGUYỄN ĐỨC THẮNG*

Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả là yêu cầu tất yếu trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiện nay, nhiều quốc gia trên thế giới đã áp dụng mô hình chính quyền địa phương theo hướng tự quản với các mức độ khác nhau và đạt được nhiều kết quả tích cực. Bài viết phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của mô hình tự quản địa phương trong quản trị quốc gia hiện đại; đồng thời, đề xuất định hướng hoàn thiện pháp luật nhằm phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương và bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước cũng như nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia.

Từ khóa: *Tổ chức chính quyền địa phương; quản trị quốc gia; tự quản địa phương; hoàn thiện pháp luật; Nhà nước pháp quyền XHCN.*

Reforming national governance toward modernity, effectiveness, and efficiency is an inevitable requirement for building the socialist rule-of-law State of Vietnam. Currently, many countries have adopted models of local government based on varying degrees of self-governance, achieving positive results. This article analyzes the theoretical and practical foundations of local self-governance model within modern national governance, while proposing orientations for improving the legal framework to promote the autonomy and accountability of local governments, ensure the unity of state power, and enhance the effectiveness of national governance.

Keywords: *Local government organization; national governance; local self-governance; legal improvement; socialist rule-of-law State.*

NGÀY NHẬN: 01/12/2025 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 22/01/2026 NGÀY DUYỆT: 13/02/2026

DOI: https://doi.org/10.59394/qlnn.361.2026.1432

1. Đặt vấn đề

Quản trị quốc gia hiện đại không chỉ đòi hỏi năng lực hoạch định chính sách ở trung ương mà còn phụ thuộc vào hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương. Phân cấp, phân quyền là tiền đề quan trọng để xây dựng chính quyền địa phương theo hướng tự quản. Tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam, việc phân cấp, phân quyền chưa được

* *ThS, Trường Đại học Văn hiến*

thực hiện một cách mạnh mẽ và thực chất, chính quyền địa phương chưa có toàn quyền giải quyết các vấn đề đã được phân quyền. Thực tiễn này đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tiệm cận các chuẩn mực quốc tế, qua đó, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và tạo nền tảng cho phát triển bền vững.

2. Tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tự quản

Theo *Hiến chương châu Âu về tự quản địa phương* (1985), tự quản địa phương là quyền và khả năng thực sự của các cơ quan chính quyền địa phương trong việc điều tiết và quản lý một phần lớn các công việc công cộng, thuộc trách nhiệm của mình và vì lợi ích của dân cư, trong khuôn khổ pháp luật và dưới sự giám sát[1]. Định nghĩa này nhấn mạnh quyền năng pháp lý và năng lực thực thi của chính quyền địa phương, khẳng định tự quản địa phương không tách rời khuôn khổ pháp luật của Nhà nước.

Trong hệ thống pháp luật về tổ chức quyền lực nhà nước, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tự quản giữ vị trí nền tảng (bởi đây là lĩnh vực pháp luật trực tiếp xác lập địa vị pháp lý của chính quyền địa phương trong quan hệ với quyền lực nhà nước trung ương). Pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tự quản là bước cụ thể hóa các nguyên tắc hiến định về phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền, đặc biệt là nguyên tắc phân quyền và kiểm soát quyền lực. Thông qua việc xác định phạm vi thẩm quyền, mức độ tự chủ và chế độ trách nhiệm của chính quyền địa phương, lĩnh vực pháp luật này chuyển hóa các nguyên tắc hiến định mang tính trừu tượng thành các quy tắc tổ chức có hiệu lực trực tiếp trong thực tiễn.

Từ góc độ hệ thống, có thể khẳng định, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tự quản là bộ phận pháp luật "bản lề", nơi thể hiện rõ nhất lựa chọn của Nhà nước về mức độ tập trung hay phân quyền quyền lực cũng như vai trò của chính quyền địa phương trong cấu trúc quyền lực nhà nước thống nhất.

Pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tự quản thực hiện vai trò xác lập thẩm quyền pháp lý của chính quyền địa phương để quyền lực nhà nước ở địa phương được thực thi trên cơ sở luật định, có giới hạn rõ ràng và chịu sự kiểm soát hợp pháp thông qua việc quy định rõ phạm vi công việc, mức độ tự chủ và chế độ trách nhiệm của chính quyền địa phương. Việc luật hóa thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương là điều kiện cần thiết để ngăn ngừa tình trạng tập trung quyền lực quá mức ở trung ương hoặc phân quyền hình thức không gắn với trách nhiệm pháp lý.

Hoạt động của chính quyền địa phương tự quản tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau:

(1) Chính quyền địa phương tự quản gắn liền với các nguyên lý dân chủ, thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương; chính quyền địa phương thực hiện quyền năng của mình trên cơ sở ý chí và nguyện vọng của cộng đồng dân cư địa phương.

(2) Chính quyền địa phương tự quản luôn đòi hỏi việc phân định rõ thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, phân định vai trò và trách nhiệm của cộng đồng dân cư địa phương với cộng đồng dân tộc chung của cả quốc gia. Sự phân định đó thường được quy định trong *Hiến pháp* và các đạo luật.

(3) Quyền tự quản của chính quyền địa phương phải được bảo hộ bằng cơ chế pháp lý rõ ràng nhằm ngăn ngừa sự can thiệp tùy tiện từ trung ương; quan hệ giữa trung ương và địa phương được thiết lập theo hướng phối hợp, cộng tác.

(4) Bảo đảm tính thống nhất trong hoạt động quản lý nhà nước, giúp hài hòa lợi ích giữa trung ương với địa phương. Chính quyền địa phương luôn được kiểm soát thông qua việc chính quyền trung ương ban hành các

tiêu chuẩn cho hoạt động của chính quyền địa phương và kiểm tra việc thực hiện.

3. Thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Quan điểm, đường lối của Đảng về phân cấp, phân quyền; phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa trung ương và địa phương"[2] đã được kế thừa và phát huy từ Nghị quyết số 18-NQ/TƯ ngày 25/10/2017 về sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Sau đó, tiếp tục xác định rõ trong Nghị quyết số 27-NQ/TƯ 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 và Nghị quyết số 66-NQ/TƯ ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Các nghị quyết này đã đặt ra yêu cầu phải thể chế hóa đầy đủ, đồng bộ các quan điểm của Đảng vào *Hiến pháp* và hệ thống pháp luật, trong đó có pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, làm cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 là bước tiến quan trọng trong cải cách thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Tại khoản 1 Điều 4, chính quyền địa phương được tổ chức ở cấp tỉnh và cấp xã, trong đó cấp tỉnh đóng vai trò điều phối, hoạch định và quản lý tổng thể, còn cấp xã trực tiếp thực hiện nhiều nhiệm vụ hơn, gần dân hơn. Mô hình chính quyền địa phương hai cấp thể hiện rõ nỗ lực thể chế hóa các quan điểm của Đảng về phân định thẩm quyền, tinh gọn bộ máy và tăng cường tự chủ cho cấp cơ sở theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TƯ và Nghị quyết số 27-NQ/TƯ; đồng thời, đáp ứng yêu cầu tổ chức lại quyền lực nhà nước theo hướng hiệu lực, hiệu quả trong bối cảnh mới.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và các nghị định của Chính phủ cũng đã phân định lại nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) theo hướng rõ ràng, cụ thể hóa theo từng lĩnh vực. Việc xác lập lại ranh giới thẩm quyền giữa các cấp chính quyền là bước đi quan trọng nhằm thể chế hóa yêu cầu "phân quyền thực chất gắn với kiểm soát quyền lực" được nhấn mạnh trong Nghị quyết số 27-NQ/TƯ, qua đó, khắc phục tình trạng "lấn sân" hoặc "bỏ trống". Việc cụ thể hóa này cũng tạo điều kiện tăng cường hiệu lực giám sát của HĐND; đồng thời, nâng cao trách nhiệm giải trình của UBND và người đứng đầu trong quản lý, điều hành. Đây là bước đi quan trọng trong xây dựng một chính quyền minh bạch, trách nhiệm và vận hành theo pháp luật.

Đặc biệt, để vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, ngay từ đầu năm 2025, Chính phủ đã ban hành hệ thống văn bản pháp luật về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền quản lý nhà nước đối với chính quyền địa phương, qua đó, thể hiện rõ định hướng chuyển giao nhiều thẩm quyền hành chính từ trung ương xuống địa phương, từ cấp tỉnh xuống cấp xã; đồng thời, từng bước thay đổi vị thế của cấp xã từ "cánh tay nối dài" thành chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ công và giải quyết các vấn đề phát sinh tại cơ sở, phù hợp với yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, lấy người dân làm trung tâm.

Tuy nhiên, thực tiễn pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về chính quyền địa phương vẫn bộc lộ nhiều hạn chế.

Thứ nhất, quy định về cơ cấu, tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương chưa tạo ra sự thay đổi mang tính đột phá ở từng cấp chính quyền. Tổ chức chính quyền địa phương vẫn mang đậm bản chất của thiết chế hành chính - chấp hành hơn là thiết chế tự chủ - đại diện. Điều này cho thấy, pháp luật chưa thể chế hóa đầy đủ yêu cầu đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng phân quyền thực chất như tinh thần các nghị quyết của Đảng đã đặt ra. Việc áp dụng một khuôn thể chế thống nhất cho mọi loại hình đơn vị hành chính, bất kể đặc điểm địa lý, dân cư hay trình

độ phát triển làm suy giảm tính thích ứng, kìm hãm sáng tạo và hạn chế năng lực giải quyết vấn đề theo đặc thù địa phương[3].

Thứ hai, các quy định về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của chính quyền địa phương chưa rõ ràng. Nhiều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND các cấp trùng lặp trên nhiều lĩnh vực, như: kinh tế, văn hóa, khoa học, quốc phòng - an ninh, thi hành pháp luật và xây dựng chính quyền địa phương[4]. Sự thiếu phân định rõ ràng này làm suy giảm hiệu quả của phân cấp, phân quyền, đi ngược lại yêu cầu xác lập ranh giới thẩm quyền rõ ràng giữa các cấp chính quyền theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TƯ và Nghị quyết số 27-NQ/TƯ.

Thứ ba, các quy định về phân định thẩm quyền, phân quyền và ủy quyền đối với chính quyền địa phương chưa phù hợp với năng lực thực tế của từng cấp chính quyền. Tình trạng "chờ hướng dẫn" làm suy giảm tính chủ động của chính quyền địa phương, đi ngược lại mục tiêu tăng cường tự chủ và trách nhiệm địa phương mà mô hình chính quyền địa phương hai cấp hướng tới. Trên thực tế, phân cấp vẫn chủ yếu dừng ở việc chuyển giao nhiệm vụ, trong khi thẩm quyền quyết định và nguồn lực đi kèm (nhân sự, tài chính, tổ chức bộ máy) chưa tương xứng. Phân cấp còn mang tính đồng loạt, chưa xác định rõ những nhiệm vụ cốt lõi và thẩm quyền đặc thù của từng cấp chính quyền địa phương. Theo Báo cáo của Bộ Nội vụ, 25% địa phương gặp khó khăn trong quá trình thực hiện do thiếu hướng dẫn chi tiết từ Nghị định số 120/2025/NĐ-CP về phân định thẩm quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp[5].

Bên cạnh đó, một số văn bản quy phạm pháp luật chưa được ban hành hoặc sửa đổi kịp thời, dẫn đến cách hiểu và áp dụng khác nhau về phạm vi trách nhiệm giữa các cấp chính quyền. Cấp xã phải chờ hướng dẫn từ cấp tỉnh, cấp tỉnh chờ hướng dẫn từ trung ương. Nhiều luật chuyên ngành, như: *Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư công* chưa được điều chỉnh đồng bộ, gây khó khăn cho việc thực hiện phân quyền về tài chính, quy hoạch và đầu tư ở cấp xã.

Thứ tư, cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương vẫn chủ yếu vận hành theo nguyên tắc trách nhiệm tập thể nhưng không đi kèm với cơ chế giải trình cá nhân hóa. Trong *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 có quy định về việc UBND hoạt động theo chế độ tập thể; trách nhiệm của UBND kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch UBND, tuy nhiên, quy định về cách thức hoạt động, quyền hạn, trách nhiệm của chủ tịch UBND chưa rõ, chưa cụ thể, chưa phù hợp với hoạt động quản lý, điều hành.

Thứ năm, mặc dù pháp luật đã mở rộng phạm vi phân quyền cho chính quyền địa phương, song cơ chế kiểm soát vẫn chủ yếu vận hành theo logic quản lý hành chính tập trung. Ngay cả khi thực hiện các nhiệm vụ đã được phân quyền, chính quyền địa phương vẫn phải chịu sự kiểm tra thường xuyên của "cơ quan nhà nước cấp trên", làm hạn chế tính tự chủ và trách nhiệm giải trình độc lập, chưa phù hợp với thông lệ phân quyền hiện đại trên thế giới.

4. Một số giải pháp

Để thực hiện quan điểm chỉ đạo của Đại hội Đảng (khóa XIV) về phân cấp, phân quyền theo hướng tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương với phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm", cần tập trung vào các giải pháp:

Một là, hoàn thiện pháp luật về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Cần luật hóa rõ ràng nguyên tắc phân quyền và phân định trách nhiệm giữa trung ương và địa phương, trong đó bảo đảm tính tự chủ thể chế của địa phương về tổ chức bộ máy, tài chính và nhân sự, tương xứng với chức năng được giao. Trong mô hình mới, trung ương giữ vai trò kiến tạo thể chế, giám sát và đánh giá kết quả, trong khi địa phương là trung tâm thực thi, sáng tạo và chịu trách nhiệm chính trị - hành

chính trước người dân và pháp luật. Khi thẩm quyền và trách nhiệm được định rõ bằng luật, chính quyền địa phương sẽ có đủ không gian để chủ động, sáng tạo, còn người dân và các cơ quan giám sát có cơ sở rõ ràng để đánh giá và quy trách nhiệm.

Hai là, khắc phục triệt để hạn chế trong quá trình phân cấp là tình trạng cấp trên "đẩy việc, đẩy rủi ro" xuống cho cấp dưới, trong khi vẫn giữ lại các nguồn lực và thẩm quyền quyết định quan trọng. Pháp luật cần quy định rõ ràng phân cấp nhiệm vụ phải đi kèm với sự bảo đảm tương xứng về nguồn lực, bao gồm: ngân sách, biên chế, cơ sở vật chất và các điều kiện cần thiết khác. Sự đồng bộ giữa nhiệm vụ và nguồn lực là điều kiện tiên quyết để việc phân cấp đi vào thực chất và có hiệu quả. Đồng thời, gắn trách nhiệm giải trình của người đứng đầu với kết quả sử dụng các nguồn lực được giao nhằm tạo động lực mạnh mẽ để các cấp chính quyền sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực công, phục vụ tốt hơn cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

Ba là, phân cấp, phân quyền phải được đặt trong một thể thống nhất với cơ chế kiểm soát, giám sát và trách nhiệm giải trình. Hoàn thiện pháp luật theo hướng phân cấp, phân quyền mạnh mẽ phải đi đôi với cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước và tăng cường giám sát từ bên ngoài, hướng tới xây dựng một nhà nước mạnh, hiệu quả nhưng luôn trong giới hạn của pháp luật và phục vụ lợi ích của Nhân dân.

Bốn là, xây dựng cơ chế giải trình hai chiều, bao gồm cả giải trình dọc (từ địa phương lên trung ương) và giải trình ngang (từ chính quyền tới công dân), qua đó, thúc đẩy dân chủ thực chất, tăng cường kiểm soát quyền lực và nâng cao chất lượng phục vụ công.

Năm là, mở rộng sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị địa phương với tư cách là chủ thể "đồng sáng tạo". Theo đó, pháp luật cần quy định rõ và bảo đảm thực chất các cơ hội để người dân địa phương tham gia vào quản lý các công việc của chính quyền địa phương, đặc biệt là những vấn đề gắn trực tiếp với đời sống cộng đồng. Việc mở rộng sự tham gia này phải được đặt trên nền tảng quan hệ hợp tác giữa chính quyền địa phương và người dân, trong đó chính quyền địa phương chuyển từ vai trò quản lý đơn thuần sang vai trò kiến tạo, điều phối; người dân từ đối tượng quản lý sang chủ thể tham gia và đồng sáng tạo giá trị công. Khi người dân được trao không gian và cơ chế tham gia phù hợp, các quyết định quản trị địa phương sẽ sát hơn nhu cầu thực tiễn, nâng cao tính chấp nhận xã hội và hiệu quả thực thi.

5. Kết luận

Mô hình tự quản địa phương không đồng nghĩa với thoát ly và tự trị, quyền lực nhà nước vốn là thống nhất và thuộc về Nhân dân, và quyền tự quản địa phương là cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước chứ không phải là cách phân lập quyền lực nhà nước. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng tự quản từ "giao việc" sang "giao quyền gắn với giao trách nhiệm và cơ chế kiểm soát" chặt chẽ của chính quyền trung ương sẽ mở ra nhiều cơ hội góp phần khơi thông các "điểm nghẽn" thể chế, phát huy mạnh mẽ sự năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương; tạo đà cho cải cách hành chính và là chìa khóa để xây dựng một nền hành chính kiến tạo, liêm chính, hiệu lực, hiệu quả❐

Chú thích:

1. *Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương* năm 1987.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I.* H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 225.

3. *Cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương.* https://www.quanlynhanuoc.vn, ngày 12/4/2025.

4. Nguyễn Thị Hạnh (2017). *Hoàn thiện pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở Việt Nam.* Luận án Tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, tr. 87.

5. Bộ Nội vụ (2025). *Báo cáo tổng kết triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp.*