

PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐÔ THỊ

TRƯƠNG THỊ DIỆP*

Quản lý đất đô thị là một trong những nhiệm vụ trọng yếu của chính quyền đô thị. Phân cấp, phân quyền quản lý đất đô thị là vấn đề then chốt để khơi thông, phát huy nguồn lực, tạo đòn bẩy để các đô thị phát triển trong giai đoạn hiện nay. Trên cơ sở phân tích quy định về phân cấp, phân quyền quản lý đất đai nói chung và đất đô thị nói riêng, bài viết đề xuất một số kiến nghị nhằm đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý đất đô thị bảo đảm hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Đất đô thị; quản lý nhà nước; phân cấp, phân quyền; trung ương; chính quyền địa phương.
Urban land management is a key responsibility of urban authorities. Decentralization and delegation in urban land management are crucial factors for unlocking and mobilizing resources, thereby creating momentum for urban development in the current context. Based on an analysis of regulations on decentralization and delegation in land management, both in general and in urban land management, this article proposes several recommendations to strengthen decentralization and delegation, ensuring effectiveness and efficiency.

Keywords: Urban land; state management; decentralization and delegation; central government; local government.

NGÀY NHẬN: 25/12/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 03/3/2026

NGÀY DUYỆT: 18/3/2026

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.362.2026.1450>

1. Đặt vấn đề

Tính đến thời điểm hiện nay, cả nước có 900 khu vực đô thị các loại¹. Với không gian ngày càng mở rộng, hạ tầng kinh tế - xã hội được đầu tư đồng bộ, các đô thị ngày càng đóng vai trò quan trọng, trở thành động lực, đầu tàu thúc đẩy vùng nói riêng và cả nước nói chung phát triển nhanh, bền vững. Trên cơ sở đó, ngày 24/01/2022, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 06-NQ/TW, trong đó đưa ra quan điểm chỉ đạo: “Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn cho chính quyền đô thị, gắn với đề cao trách nhiệm, bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý thống nhất của

Trung ương. Phát huy và khai thác tốt các nguồn lực từ chính các đô thị và nguồn lực xã hội cho phát triển đô thị”, Kết luận số 224-KL/TW ngày 08/12/2025 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 06-NQ/TW cũng nhấn mạnh yêu cầu: “... đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, cắt giảm thủ tục hành chính, đồng bộ với chính quyền địa phương hai cấp, phát triển đô thị tăng trưởng xanh, bền vững...”. Có thể khẳng định: phân cấp, phân quyền về quản lý đất đô thị là vấn đề không

* NCS. ThS, Trường Chính trị thành phố Đà Nẵng

mới, việc triển khai thực hiện bước đầu đã bảo đảm hiệu lực, hiệu quả, song vẫn còn nhiều vướng mắc, bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển các đô thị trong tình hình hiện nay, một trong những lý do cơ bản là còn nhiều quan niệm chưa thống nhất. Vì vậy, việc thống nhất về cách tiếp cận, phân tích, đối sánh các quy định để phát hiện điểm nghẽn, từ đó, đưa ra kiến nghị, đề xuất đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý đất đô thị là cần thiết.

2. Phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đô thị hiện nay

2.1. Lý luận về phân cấp, phân quyền

Theo từ điển Luật học: “Phân cấp quản lý hành chính là việc chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý cấp trên cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện thường xuyên, lâu dài, ổn định trên cơ sở pháp luật”²; “Phân quyền là phân chia quyền bính cho địa phương hoặc cho nhiều cơ quan”³. Thuật ngữ pháp lý hay đi kèm với phân cấp, phân quyền là ủy quyền. Ủy quyền được hiểu là “giao quyền cho người khác thay mặt mình sử dụng quyền mà mình có được một cách hợp pháp”⁴. Trong hoạt động quản lý nhà nước, việc ủy quyền được thực hiện bằng văn bản.

Phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước cũng được đề cập trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó có thể kể đến: *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 có quy định trực tiếp về phân cấp, phân quyền. Cụ thể:

(1) Về phân cấp, khoản 1 Điều 13 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 quy định: Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp cho Ủy ban nhân dân (UBND) cùng cấp hoặc Hội đồng nhân dân cấp xã; UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phân cấp cho cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp mình, UBND, Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật, trừ trường hợp pháp luật quy định không được phân cấp.

UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phân cấp cho đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý thực hiện liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật để tăng quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong việc quản trị đơn vị và cung ứng dịch vụ công, trừ trường hợp pháp luật quy định không được phân cấp”.

(2) Về phân quyền, khoản 1, khoản 3 Điều 12 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 ghi nhận: “Việc phân quyền cho chính quyền địa phương các cấp phải được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, trong đó xác định rõ chủ thể thực hiện, nội dung, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, bảo đảm các nguyên tắc phân định thẩm quyền và phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp quy định tại Luật này” và phân định rõ trách nhiệm: “Cơ quan nhà nước cấp trên, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, giám sát về tính hợp hiến, hợp pháp trong việc chính quyền địa phương các cấp thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền”.

(3) Về ủy quyền, khoản 1 Điều 14 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 quy định: UBND ủy quyền cho Chủ tịch UBND, người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND cấp mình hoặc UBND, Chủ tịch UBND cấp dưới; Chủ tịch UBND ủy quyền cho người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND cấp mình hoặc Chủ tịch UBND cấp dưới; người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp tỉnh ủy quyền cho UBND, Chủ tịch UBND cấp xã; Chủ tịch UBND cấp xã ủy quyền cho công chức thuộc UBND cấp mình thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể, trừ trường hợp pháp luật quy định không được ủy quyền.

Việc ủy quyền cho đơn vị sự nghiệp công lập chỉ thực hiện đối với các nhiệm vụ, quyền hạn nhằm tăng quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong việc quản trị đơn vị và cung ứng dịch vụ công.

Như vậy, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 đã làm rõ những vấn đề liên quan đến phân cấp, phân quyền, như: điều kiện phân cấp, phân quyền; nguyên tắc phân cấp, phân quyền; chủ thể phân cấp, phân quyền... Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để quy định cụ thể và triển khai thực hiện việc phân cấp, phân quyền trong hoạt động quản lý đất đai nói chung và đất đô thị nói riêng.

Từ việc tiếp cận dưới góc độ giải thích thuật ngữ pháp lý, quy định trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật làm nền tảng, có thể khái quát về phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đô thị, như sau:

Phân cấp quản lý đất đô thị là việc tổ chức hệ thống cơ quan quản lý đất đai và phân định thẩm quyền cho từng cấp từ trung ương đến địa phương, từng cơ quan cụ thể cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của từng cấp, từng cơ quan nhằm bảo đảm tính khoa học, nhanh chóng, hiệu quả, chặt chẽ và tiết kiệm trong quản lý đất đô thị.

Phân quyền trong quản lý đất đô thị là việc các cơ quan, đơn vị, địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được cơ quan có thẩm quyền giao nhằm bảo đảm tính khoa học, nhanh chóng, hiệu quả, chặt chẽ và tiết kiệm trong quản lý đất đô thị.

Tuy nhiên, trong quản lý đất đai nói chung và quản lý đất đô thị nói riêng, mối quan hệ giữa các cơ quan có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương trong triển khai, thực thi nhiệm vụ, giải quyết tình huống nảy sinh trong thực tế không đơn thuần là mối quan hệ theo chiều dọc, theo chiều ngang mà còn là mối quan hệ phức hợp mạng lưới. Vì vậy, ranh giới giữa phân cấp, phân quyền và một số hình thức phân định thẩm quyền khác cũng chỉ mang tính chất tương đối, không tách biệt cụ thể.

2.2. Phân cấp, phân quyền quản lý đất đô thị theo quy định hiện nay

Một là, *phân cấp, phân quyền trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đô thị*.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là công cụ pháp lý quan trọng để quản lý và sử dụng đất đô thị có hiệu quả. Thông qua đó, chính quyền các cấp sẽ chủ động bố trí quỹ đất cho phát triển các ngành, các lĩnh vực, đáp ứng nhu cầu đất đai cho xây dựng cơ sở hạ tầng, các khu công nghiệp, cơ sở sản xuất - kinh doanh, các khu dân cư ở khu vực đô thị. Đồng thời, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là căn cứ để hiện thực hoá quá trình chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất đô thị đồng bộ với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng dịch vụ, công nghiệp, nông nghiệp ở các đô thị lớn hiện nay.

Để tăng tính chủ động, linh hoạt trong quyết định, triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Điều 72 *Luật Đất đai* năm 2024 đã phân cấp cho “Chính phủ phê duyệt kế hoạch sử dụng đất quốc gia”. Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, khoản 5 Điều 65 của *Luật* này quy định: “Thành phố trực thuộc Trung ương đã có quy hoạch chung được phê duyệt theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị thì không phải lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh mà căn cứ quy hoạch chung để lập kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh”.

Trường hợp quy hoạch chung được phê duyệt sau khi phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh mà làm thay đổi chỉ tiêu sử dụng đất trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh thì không phải thực hiện điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh mà căn cứ quy hoạch chung để lập kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh.

Các thành phố trực thuộc trung ương đã có quy hoạch đô thị theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị thì không lập quy hoạch sử dụng đất, mà căn cứ quy hoạch đô thị để lập kế hoạch sử dụng đất. Các địa phương đã được phê duyệt quy hoạch tỉnh thời kỳ 2021 - 2030 theo quy định của pháp luật về quy hoạch thì được tiếp tục sử dụng phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai

trong quy hoạch tỉnh để thực hiện công tác quản lý đất đai cho đến hết kỳ quy hoạch và phải lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm giai đoạn 2026 - 2030.

Như vậy, *Luật* đã phân định rõ ràng trong phân cấp, phân quyền quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đô thị, tách bạch giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đô thị với các loại đất khác. Đáng chú ý là việc tích hợp giữa quy hoạch đô thị và quy hoạch sử dụng đất đô thị làm cơ sở lập kế hoạch sử dụng đất đô thị. Việc đẩy mạnh phân cấp cho Chính phủ, chính quyền địa phương và xem quy hoạch đô thị là căn cứ để xác lập kế hoạch sử dụng đất là bước tiến lớn nhằm tránh chồng chéo trong công tác quy hoạch đất đai với quy hoạch đô thị, hạn chế lãng phí, tổn kém trong công tác quy hoạch mà vẫn bảo đảm thực hiện được các yêu cầu của quản lý nhà nước.

Hai là, phân cấp, phân quyền trong hoạt động giao, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đô thị.

Trong quản lý đất đô thị, hoạt động giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất về bản chất được xem như hoạt động phân phối đất đai, giữ vai trò rất quan trọng. Việc phân cấp, phân quyền trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nhằm bảo đảm sự nhanh chóng, hiệu quả trong quá trình phân phối đất đai, thúc đẩy sự phát triển của thị trường bất động sản, đặc biệt là ở khu vực đô thị.

Các quy định liên quan đến hoạt động giao, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đô thị trong *Luật Đất đai* năm 2024 thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất thuộc về UBND các cấp. Tuy nhiên, có một số điểm mới về đối tượng quản lý. Cụ thể: UBND cấp tỉnh có thẩm quyền giao đất đối với “tổ chức tôn giáo” không phải với “cơ sở tôn giáo” như quy định cũ.

Như vậy, *Luật Đất đai* năm 2024 có cách nhìn nhận mới hơn trong hoạt động phân phối quyền sử dụng đất của các cơ quan nhà nước; đồng thời, làm rõ thẩm quyền của UBND các cấp được phép giao đất, cho thuê

đất, chuyển mục đích sử dụng đất cho những đối tượng cụ thể. Tuy nhiên, với sự phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền địa phương trong lĩnh vực này cần có cơ chế kiểm soát chặt chẽ để tránh lạm quyền, phát sinh những điểm nóng chính trị - xã hội, đặc biệt là ở khu vực đô thị, nơi khiếu kiện, khiếu nại vượt cấp, kéo dài về đất đai chiếm tỷ lệ lớn.

Ba là, phân cấp, phân quyền trong đăng ký đất đai.

Đăng ký đất đai đóng vai trò quan trọng trong quản lý đất đai. Đây chính là căn cứ xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, là cơ sở để xác định người sử dụng, giải quyết tranh chấp đất đai. Khoản 2 Điều 136 *Luật Đất đai* năm 2024 quy định thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất, xác nhận thay đổi đối với trường hợp đăng ký biến động được thực hiện, như sau:

Tổ chức đăng ký đất đai thực hiện cho người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất là tổ chức trong nước, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất là tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài.

Chi nhánh của tổ chức đăng ký đất đai hoặc tổ chức đăng ký đất đai thực hiện cho người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất là cá nhân, cộng đồng dân cư, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Tổ chức đăng ký đất đai, chi nhánh của tổ chức đăng ký đất đai được sử dụng con dấu của mình để thực hiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc xác nhận vào Giấy chứng nhận đã cấp.

Theo đó, việc phân quyền, ủy quyền này góp phần giảm tỷ lệ hồ sơ trễ hẹn đối với lĩnh vực đất đai, ngăn chặn có hiệu quả tình trạng những nhiễu, gây phiền hà cho người dân, giúp nâng cao sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp trong quá trình giải quyết các thủ tục liên quan đến đất đai ở các đô thị.

Bốn là, phân cấp, phân quyền trong định giá đất đô thị.

Luật Đất đai năm 2024 đã bỏ quy định khung giá đất của Chính phủ. Khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, tại khoản 1 Điều 50 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, khoản 2 Điều 8 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực đất đai thì UBND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định bảng giá đất. Điều này đã khắc phục được bất cập trong việc áp khung giá đất ở các đô thị từ trước đến nay, đó là có chênh lệch rất lớn so với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường. Khi bỏ khung giá đất, tính theo nguyên tắc thị trường, giá quyền sử dụng đất đô thị có thể cao hơn nhưng là giá trị thực tế, không phải là giá ảo, sẽ loại bỏ hiện tượng hai loại giá, từ đó, hạn chế được tình trạng thất thu ngân sách.

Tuy nhiên, việc bỏ khung giá đất sẽ làm tăng giá đất khi bồi thường giải phóng mặt bằng, gây khó khăn cho quá trình tiếp cận đất đai của người dân và doanh nghiệp. Bên cạnh đó, việc xác định tiêu chí và quy trình kiểm tra, giám sát các địa phương trong việc xây dựng bảng giá đất theo yêu cầu của Nghị quyết số 18-NQ/TW cũng là nội dung cần quan tâm đúng mức.

3. Một số kiến nghị

Thứ nhất, Luật Đất đai năm 2024 chưa có cơ chế kiểm soát đủ chặt chẽ đối với việc tập trung nhiều thẩm quyền quan trọng về đất đai cho UBND cấp tỉnh, nhất là trong ban hành bảng giá đất, quyết định giá đất cụ thể và các quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất. Vì vậy, cần bổ sung quy định rõ ràng về cơ chế kiểm soát quyền lực, trong đó có việc thuê các tổ chức định giá đất độc lập nhằm bảo đảm tính khách quan, công bằng trong quản lý đất đô thị.

Thứ hai, việc phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đô thị hiện chưa gắn chặt với việc bảo đảm các điều kiện thực hiện. Do đó, cần

tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng phân cấp, phân quyền phải đi đôi với bảo đảm năng lực và điều kiện thực thi của chính quyền địa phương.

Thứ ba, hiện nay, các quy định về phân cấp, phân quyền về đất đai vẫn mang tính chung chung, chưa có sự phân biệt rõ ràng đối với quản lý đất đô thị. Pháp luật chưa thể hiện đầy đủ yêu cầu đặc thù của đất đô thị, nhất là tại các đô thị lớn. Vì vậy, cần bổ sung các quy định về phân cấp, phân quyền phù hợp riêng đối với đất đô thị nhằm tạo động lực phát triển đô thị theo chủ trương của Đảng, Nhà nước.

Thứ tư, việc thiết lập cơ chế kiểm soát việc thực hiện phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đô thị hiện nay chưa đầy đủ. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm chưa được thiết kế tương xứng với mức độ thẩm quyền được phân cấp. Do đó, cần tăng cường cơ chế giám sát, kiểm tra và kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm phân cấp, phân quyền đi liền với kỷ cương, kỷ luật trong quản lý đất đô thị.

4. Kết luận

Quản lý đất đô thị là một trong những nhiệm vụ trọng yếu của chính quyền đô thị trong giai đoạn hiện nay. Việc phân cấp, phân quyền hợp lý trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng; giao, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng; đăng ký; định giá đất sẽ là khâu then chốt góp phần làm cho nguồn lực này được sử dụng hợp lý, thu hút đầu tư, tạo động lực để các đô thị bứt phá phát triển.

Chú thích:

1. Hội nghị đánh giá kết quả công tác 9 tháng năm 2025 và triển khai nhiệm vụ trọng tâm quý IV/2025 của ngành Xây dựng. <https://tapchixaydung.vn>, ngày 03/10/2025.

2, 3, 4. Bộ Tư pháp (2006). *Từ điển Luật học*. H. NXB Tư pháp, tr. 612.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025.

2. Quốc hội (2024). *Luật Đất đai* năm 2024.