

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

NGUYỄN VĂN ĐẠI*
BÙI THỊ THANH HUYỀN**
NGUYỄN VĂN DŨNG***

Việc tổ chức mô hình chính quyền địa phương hai cấp đánh dấu bước chuyển quan trọng trong tiến trình cải cách tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam; đồng thời, đặt ra yêu cầu đổi mới cơ chế phân quyền, phân cấp giữa trung ương và địa phương. Quá trình chuyển giao thẩm quyền đã góp phần nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã nhưng cũng bộc lộ nhiều hạn chế về cơ sở pháp lý, nguồn lực thực hiện và cơ chế kiểm soát quyền lực. Bài viết chỉ ra những bất cập trong cơ chế phân quyền, phân cấp, từ đó, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương trong giai đoạn mới.

Từ khóa: Hoàn thiện pháp luật; phân quyền; phân cấp; chính quyền địa phương hai cấp.

The implementation of the two-tier local government model marks an important milestone in the reform of the state organizational apparatus in Vietnam while creating the need to reform the mechanisms for devolution and decentralization between the central and local governments. The transfer of authority has enhanced the proactivity of local governments, particularly at the commune level. However, it has also revealed several shortcomings related to the legal framework, implementation resources, and power control mechanisms. This article identifies the limitations of the current devolution and decentralization mechanisms and proposes legal solutions to improve the effectiveness and efficiency of local governance in the new development stage.

Keywords: Improving the legal framework; devolution; decentralization; two-tier local government.

NGÀY NHẬN: 12/5/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/6/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 08/7/2026

Email: nvdaikl@gmail.com; thanhhuyen156@gmail.com, dungnv.hlu@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.366.2026.1570>

1. Đặt vấn đề

Chủ trương xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp thể hiện quyết tâm đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; đồng thời, mở rộng quyền tự chủ và tăng cường trách nhiệm

của chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước (QLNN). Việc chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện và chuyển giao

* TS, Trường Đại học Vinh

** NCS, Trường Chính trị tỉnh Lào Cai

*** Trường Đại học Luật Hà Nội

nhiều nhiệm vụ, quyền hạn cho cấp tỉnh và cấp xã đã làm thay đổi đáng kể phương thức tổ chức, vận hành của bộ máy hành chính, đòi hỏi hệ thống pháp luật về phân quyền, phân cấp phải được điều chỉnh tương ứng.

Một bước tiến quan trọng trong quá trình hoàn thiện thể chế phân quyền, phân cấp là việc Chính phủ đồng thời ban hành 28 nghị định về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền nhằm triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Trong đó có 11 nghị định về phân định thẩm quyền, 14 nghị định về phân quyền, phân cấp và 3 nghị định kết hợp cả hai nội dung, tập trung vào các lĩnh vực, như: xây dựng, đất đai, đầu tư, tài chính, giáo dục, y tế, tài nguyên và môi trường (Báo Chính phủ, 2025). Từ đó, góp phần cụ thể hóa nguyên tắc “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”; đồng thời, tạo cơ sở pháp lý để phân định rõ hơn trách nhiệm giữa trung ương và địa phương. Tuy nhiên, việc điều chỉnh chủ yếu bằng nghị định cũng cho thấy, cơ chế phân quyền, phân cấp vẫn cần tiếp tục được luật hóa nhằm bảo đảm tính ổn định, thống nhất và lâu dài của hệ thống pháp luật.

2. Những bất cập của pháp luật về phân quyền, phân cấp trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

2.1. Phân quyền, phân cấp chưa gắn với chuyển giao nguồn lực

Việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã làm thay đổi rõ rệt nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã. Theo đó, cấp xã trở thành cấp trực tiếp quyết định và cung cấp dịch vụ công, tiếp nhận phần lớn nhiệm vụ quản lý từ cấp huyện; đồng thời, đối với các xã được sáp nhập, quy mô dân số, diện tích và phạm vi quản lý cũng tăng lên. Theo Báo cáo Bộ Tư pháp, trong tổng số 932 nhiệm vụ, quyền hạn được phân định giữa trung ương và chính quyền địa phương, có 646 nhiệm vụ (69,31%) được giao cho chính quyền địa phương. Đặc biệt, trong số 760 nhiệm vụ trước đây thuộc cấp huyện, có tới 600 nhiệm

vụ (78,95%) được chuyển giao cho cấp xã, trong khi cấp tỉnh chỉ tiếp nhận 160 nhiệm vụ (21,05%) (Bộ Tư pháp, 2025).

Những số liệu trên phản ánh việc mở rộng phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương cấp xã trong quá trình thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân quyền, phân cấp. Tuy nhiên, việc gia tăng nhiệm vụ và quyền hạn này chưa đi kèm với một cơ chế pháp lý đủ chặt chẽ nhằm bảo đảm sự tương thích giữa nhiệm vụ được giao và các điều kiện bảo đảm thực hiện. Mặc dù Điều 112 *Hiến pháp* năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã quy định “Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của chính quyền địa phương cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”; khoản 2 Điều 13 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 quy định “Cơ quan, cá nhân phân cấp chịu trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp”, song, các quy định này chủ yếu dừng lại ở nguyên tắc chung, chưa thiết lập được cơ chế ràng buộc việc chuyển giao nguồn lực thực hiện cho chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã.

Thực tiễn cho thấy, việc chuyển giao nhiệm vụ và thẩm quyền diễn ra nhanh hơn quá trình kiện toàn tổ chức bộ máy, bố trí nhân sự, hoàn thiện quy trình nghiệp vụ và chuẩn bị các điều kiện bảo đảm thực hiện (Hong Kiều, 02/7/2026). Khoảng cách giữa nhiệm vụ được giao với năng lực tổ chức thực hiện khiến nhiều địa phương, đặc biệt là cấp xã phải đảm nhận khối lượng công việc lớn trong khi chưa có đủ điều kiện để thực hiện hiệu quả.

Bên cạnh đó, việc phân bổ nguồn lực vẫn chủ yếu dựa trên định mức bình quân, chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt về quy mô dân số, diện tích tự nhiên, điều kiện địa lý và khối lượng công việc giữa các địa phương. Vì vậy, nhiều xã, phường hoặc khu vực miền núi, biên giới phải đảm nhận khối lượng công việc vượt quá khả năng hiện có.

2.2. Phân quyền, phân cấp còn dàn trải, chưa bảo đảm tính đặc thù của từng vùng miền, địa phương và thiếu rành mạch giữa các cấp

Tại điểm c khoản 2 Điều 11 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025 đã quy định việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương phải tuân theo nguyên tắc “Phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và khả năng, điều kiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước cấp trên được bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó”. Tuy nhiên, việc triển khai nguyên tắc này còn gặp nhiều khó khăn do sự khác biệt về điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, năng lực quản trị và đặc điểm quản lý của từng địa phương. Vì vậy, việc phân cấp vẫn mang tính dàn trải, chưa phản ánh đầy đủ đặc thù của từng địa phương.

Ở nhiều vùng sâu, vùng xa và vùng biên giới, việc phân cấp theo hướng “cào bằng” trong các lĩnh vực, như: giáo dục, y tế, khoa học và tài nguyên chưa phù hợp với điều kiện thực tiễn, làm giảm hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương. Ví dụ như tại xã Sam Múm, tỉnh Điện Biên, công tác quản lý trong lĩnh vực Tư Pháp - Hộ tịch còn khó khăn. Hay tại xã Sín Thầu, tỉnh Điện Biên, việc quản lý trong lĩnh vực đất đai của xã còn nhiều vướng mắc trên thực tế (Báo Tin tức và Dân tộc, 10/7/2025). Điều này làm giảm đi hiệu quả QLNN, không phát huy được tiềm năng của mô hình chính quyền địa phương hai cấp trên thực tiễn áp dụng.

Ngoài sự khác biệt về điều kiện phát triển, năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức ở nhiều địa phương cũng chưa đáp ứng yêu cầu sau khi tiếp nhận thêm nhiều nhiệm vụ. Chẳng hạn, trong lĩnh vực giáo dục, số cán bộ quản lý giáo dục cấp xã có chuyên môn hoặc kinh nghiệm trong ngành chỉ chiếm khoảng

20 - 30%; có 302/1.000 công chức giáo dục cấp xã được khảo sát không có chuyên môn liên quan đến giáo dục. Việc bố trí nhân sự hiện nay chủ yếu mới đáp ứng yêu cầu về số lượng, chưa bảo đảm sự phù hợp về chuyên môn và vị trí việc làm, dẫn đến nhiều khó khăn trong quá trình thực thi nhiệm vụ (Hoàng Hồng, 02/8/2025). Bên cạnh đó, việc phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền vẫn chưa thực sự rõ ràng. Chẳng hạn: pháp luật chưa phân định rõ ràng nhiệm vụ giữa xã và phường hoặc giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, dẫn đến việc hiểu khác nhau về cách quản lý một công việc cụ thể, sự chồng chéo này xuất phát từ việc các nghị định phân quyền chưa rõ ràng, khiến cấp xã không dám quyết định độc lập dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cấp (Lê Văn Từ, 2025).

2.3. Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp chưa gắn chặt với việc tăng cường kiểm tra, kiểm soát thẩm quyền

Việc mở rộng thẩm quyền quản lý cho chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã và cấp tỉnh, trong khi chưa hoàn thiện các thiết chế giám sát, kiểm tra và chế tài xử lý vi phạm đã làm gia tăng nguy cơ lạm quyền, tha hóa quyền lực và phát sinh khoảng trống trách nhiệm trong hoạt động quản trị địa phương.

Thứ nhất, việc loại bỏ cấp hành chính trung gian đã làm xuất hiện vấn đề “thiếu vắng cấp trung gian” trong hệ thống chính quyền địa phương. Theo đó, khi phần lớn nhiệm vụ, thẩm quyền chuyển trực tiếp xuống địa phương mà không đồng thời tái cấu trúc cơ chế điều phối và giám sát tương ứng, hệ thống quản trị dễ phát sinh tình trạng quá tải trong kiểm soát quyền lực và chồng chéo trách nhiệm quản lý.

Thứ hai, việc gia tăng quyền tự chủ cho chính quyền địa phương nhưng thiếu cơ chế kiểm soát và phân định trách nhiệm rõ ràng đã làm gia tăng nguy cơ lạm quyền lẫn tình trạng né tránh trách nhiệm trong hoạt động ở địa phương.

3. Một số giải pháp

Một là, hoàn thiện quy định pháp luật theo hướng gắn việc phân quyền, phân cấp với cơ chế bảo đảm nguồn lực thực hiện. Trong đó, cần sửa đổi *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* và các luật có liên quan theo hướng quy định rõ nguyên tắc, chỉ thực hiện phân quyền, phân cấp khi xác định đầy đủ nguồn lực bảo đảm thực hiện. Theo đó, đối với mỗi nhiệm vụ được phân cấp phải kèm theo phương án về biên chế, kinh phí, cơ sở vật chất, hạ tầng công nghệ thông tin và chương trình đào tạo, bồi dưỡng. Trường hợp cơ quan phân cấp không bảo đảm các điều kiện này thì chưa được chuyển giao nhiệm vụ hoặc phải chịu trách nhiệm đối với những khó khăn phát sinh trong quá trình thực hiện. Đồng thời, cần hoàn thiện pháp luật về ngân sách theo hướng hình thành cơ chế phân bổ ngân sách gắn với khối lượng nhiệm vụ được giao thay vì chủ yếu căn cứ vào tiêu chí hành chính như hiện nay.

Hai là, hoàn thiện pháp luật theo hướng phân quyền, phân cấp linh hoạt, phù hợp với điều kiện của từng địa phương. Thực tiễn cho thấy, khả năng thực hiện nhiệm vụ của các địa phương có sự khác biệt rất lớn về quy mô dân số, trình độ phát triển kinh tế, điều kiện hạ tầng, nguồn nhân lực và đặc điểm vùng, miền. Vì vậy, pháp luật không nên thiết kế cơ chế phân cấp theo hướng đồng loạt mà cần xây dựng mô hình phân cấp linh hoạt dựa trên năng lực thực thi của từng địa phương. Theo đó, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* cần quy định các tiêu chí đánh giá năng lực quản trị của địa phương làm căn cứ xác định mức độ phân cấp.

Đối với các địa phương có điều kiện phát triển, có đủ năng lực quản trị và nguồn lực thực hiện có thể được giao phạm vi thẩm quyền rộng hơn; đồng thời, tăng cường sự hỗ trợ từ cấp tỉnh và trung ương. Đối với các địa phương sau sáp nhập hoặc có đặc điểm phát triển đặc thù, pháp luật cũng cần cho phép áp dụng cơ chế phân cấp riêng thông qua nghị quyết của Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ

Quốc hội nhằm bảo đảm khai thác hiệu quả tiềm năng phát triển của từng địa phương.

Ba là, hoàn thiện quy định về phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm. Hiện nay còn nhiều lĩnh vực vẫn tồn tại cơ chế phối hợp nhưng chưa xác định rõ chủ thể chịu trách nhiệm cuối cùng, dẫn đến tình trạng đùn đẩy hoặc né tránh trách nhiệm. Do đó, cần tiếp tục rà soát các luật chuyên ngành để thống nhất việc phân định thẩm quyền theo nguyên tắc một nhiệm vụ chỉ giao một cơ quan chủ trì và chịu trách nhiệm chính.

Đối với những nhiệm vụ cần có sự phối hợp giữa nhiều cấp chính quyền thì phải quy định cụ thể phạm vi trách nhiệm, thời hạn giải quyết và cơ chế xử lý khi xảy ra chồng chéo hoặc chậm trễ; đồng thời, xây dựng danh mục thống nhất về các nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của từng cấp chính quyền để bảo đảm áp dụng đồng bộ trong toàn bộ hệ thống pháp luật, hạn chế tình trạng mỗi luật chuyên ngành quy định khác nhau về cùng một nội dung quản lý.

Bốn là, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát và trách nhiệm giải trình trong hoạt động phân quyền, phân cấp. Việc mở rộng quyền tự chủ cho chính quyền địa phương cần đi đôi với cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả nhằm phòng ngừa lạm quyền, tham nhũng và lợi ích nhóm. Vì vậy, pháp luật cần chuyển trọng tâm từ cơ chế “tiền kiểm” sang tăng cường “hậu kiểm”, kết hợp giữa thanh tra, kiểm toán, giám sát của Hội đồng nhân dân và giám sát xã hội. Theo đó, cần quy định rõ trách nhiệm giải trình của người đứng đầu chính quyền địa phương đối với các quyết định được thực hiện theo thẩm quyền phân cấp; đồng thời, thiết lập cơ chế công khai kết quả thực hiện nhiệm vụ, công khai trách nhiệm của từng cơ quan và cá nhân để người dân, doanh nghiệp và cơ quan dân cử có điều kiện giám sát.

Tiếp tục, hoàn thiện chế tài xử lý đối với hành vi lạm dụng hoặc không thực hiện đầy đủ thẩm quyền được giao; đồng thời, xây dựng hệ thống theo dõi, đánh giá định kỳ hiệu

quả phân quyền, phân cấp trên phạm vi toàn quốc. Kết quả đánh giá phải được sử dụng làm căn cứ điều chỉnh phạm vi phân cấp, bảo đảm quá trình phân quyền, phân cấp được thực hiện linh hoạt nhưng vẫn giữ vững tính thống nhất của nền hành chính quốc gia.

Năm là, hoàn thiện pháp luật về chuẩn hóa, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở đáp ứng yêu cầu phân quyền, phân cấp. Phân quyền, phân cấp chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi đội ngũ trực tiếp thực thi có đủ năng lực chuyên môn và phẩm chất đảm nhận công việc. Bất cập hiện nay cho thấy, nhiều công chức cấp xã còn thiếu chuyên môn phù hợp với lĩnh vực được giao phụ trách. Do đó, cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung các quy định của *Luật Cán bộ, công chức* và văn bản hướng dẫn theo hướng chuẩn hóa khung năng lực và vị trí việc làm cho công chức cấp xã tương đương với tiêu chuẩn của cấp huyện trước đây. Bên cạnh đó, cần quy định bắt buộc về chương trình bồi dưỡng, cập nhật kiến thức quản trị công, kỹ năng nghiệp vụ chuyên ngành cho đội ngũ công chức cơ sở trước và trong quá trình tiếp nhận nhiệm vụ mới phân cấp; gắn kết quả thực thi thẩm quyền được giao với công tác đánh giá, xếp loại và quy hoạch cán bộ hàng năm.

4. Kết luận

Hoàn thiện pháp luật về phân quyền, phân cấp trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là yêu cầu trước mắt để khắc phục những khó khăn phát sinh trong quá trình triển khai mô hình mới mà còn là điều kiện bảo đảm cho quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng hiện đại, chuyên nghiệp và phục vụ. Hiệu quả của phân quyền, phân cấp không phụ thuộc vào phạm vi thẩm quyền được chuyển giao mà còn được quyết định bởi sự đồng bộ giữa thẩm quyền, nguồn lực, cơ chế phối hợp và hệ thống kiểm soát quyền lực. Vì vậy, việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật cần được thực hiện theo hướng xây dựng một cơ chế phân quyền, phân cấp ổn định, minh bạch và linh hoạt; bảo đảm sự

tương thích giữa nhiệm vụ được giao với điều kiện thực hiện; phân định rõ trách nhiệm của từng cấp chính quyền; đồng thời, tăng cường trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực trong quá trình thực thi công vụ. Đây sẽ là nền tảng pháp lý quan trọng để phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, nâng cao chất lượng quản trị công, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và thúc đẩy phát triển bền vững trong giai đoạn mới. □

Tài liệu tham khảo:

- Báo Chính phủ (2025). *Toàn văn 28 Nghị định về phân quyền, phân cấp; phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương hai cấp*. <https://baochinhphu.vn/toan-van-28-nghi-dinh-ve-phan-quyen-h-phu-va-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-102250613104134297.htm>
- Báo Tin tức và Dân tộc (2025). *Tháo gỡ khó khăn cho cấp xã vùng cao khi thực hiện phân cấp, phân quyền*. <https://dantocmiennui.baotintuc.vn/thao-go-kho-khan-cho-cap-xa-vung-cao-khi-thu-c-hien-phan-cap-phan-quyen-post360728.html>
- Bộ Tư pháp (2025). *Báo cáo số 71-BC/ĐU ngày 31/12/2025 về đánh giá sơ bộ khả năng thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn phân quyền, phân cấp, phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương*.
- Bùi Phương Đình (2026). Quản trị hành chính hiệu quả trong chính quyền địa phương hai cấp. *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 360. <https://doi.org/10.59394/qlnn.360.2026.1399>
- Hồng Kiều (02/7/2026). *Những điểm nghẽn lộ diện sau một năm vận hành chính quyền địa phương hai cấp*. <https://www.vietnamplus.vn/nhung-diem-nghen-lo-dien-sau-mot-nam-van-hanh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap->
- Lê Văn Từ (2025). *Cơ chế phân định thẩm quyền cho chính quyền cơ sở trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam hiện nay: thách thức và giải pháp*. *Tạp chí Quản lý nhà nước*. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/09/22/co-che-phan-dinh-tham-quyen-cho-chinh-quyen-co-so-trong-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-o-viet-nam-hien-nay-thach-thuc-va-giai-phap/>