

# MỐI QUAN HỆ GIỮA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN TRƯỚC YÊU CẦU XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

TS ĐẶNG TẮT DŨNG<sup>1</sup>

ThS PHẠM CAO TIỆP<sup>2</sup>

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law and State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: dtdung@hcmulaw.edu.vn<sup>1</sup>; pctiep@hcmulaw.edu.vn<sup>2</sup>

## Tóm tắt

Bài viết phân tích quy định pháp luật về mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và Ủy ban nhân dân ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó, bài viết sẽ phân tích những thách thức đặt ra cho mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và Ủy ban nhân dân trước yêu cầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp và đề xuất những kiến nghị hoàn thiện.

**Từ khóa:** Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân, chính quyền địa phương hai cấp, cấp tỉnh, cấp xã

## Abstract

This article analyzes the legal provisions governing the current relationship between the Prime Minister and the People's Committees in Vietnam. Based on that, the article examines the challenges of this relationship in the two-tier local government system and proposes recommendations for improvement.

**Keywords:** Prime Minister, People's Committee, two-tier local government, provincial level, commune level

**DOI:** <https://doi.org/10.70236/khplvn.648>

**Ngày nhận bài:** 05/03/2025

**Ngày duyệt đăng:** 17/02/2026

Mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ (TTCP) và Ủy ban nhân dân (UBND) là sự liên hệ, tác động qua lại giữa trung ương và địa phương. Trong bối cảnh Việt Nam chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nghiên cứu mối quan hệ này giúp xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm, tránh chồng chéo và xung đột trong hoạt động quản lý. Hơn nữa, bài viết cũng góp phần tạo ra tiền đề để TTCP đề xuất các cơ chế điều hành linh hoạt, phù hợp với tổ chức và hoạt động của UBND trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, góp phần nâng cao hiệu quả vận hành của chính quyền địa phương, từ đó tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hệ thống hành chính nhà nước trong giai đoạn chuyển đổi.

## 1. Nhận diện mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp theo pháp luật hiện hành

Trong hệ thống hành chính nước ta, mối quan hệ giữa TTCP và UBND các cấp thực chất là mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Trong đó, TTCP không chỉ dẫn dắt toàn bộ hoạt động Chính phủ, mà còn lãnh đạo, chỉ đạo điều hành toàn thể nền hành chính quốc gia. Ủy ban nhân dân được biết đến với vị trí pháp lý là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Theo chiều dọc, UBND cấp xã chịu sự chỉ đạo của UBND cấp tỉnh (trong chính quyền địa phương hai cấp) và UBND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo của TTCP. Vì vậy, dẫu rằng trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp và pháp luật quy định, TTCP và UBND các cấp tuy là hai thực thể độc lập nhưng có mối quan hệ gắn bó hữu cơ không thể tách rời.

Trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp, mối quan hệ giữa TTCP và UBND các cấp cũng có nhiều thay đổi đáng kể. Trước đây, với mô hình chính quyền địa phương ba cấp (tỉnh – huyện – xã), sự lãnh đạo,

chỉ đạo, điều hành của TTCP đối với UBND thường thông qua hệ thống hành chính trải dài từ tỉnh đến huyện và xã, tạo nên một chuỗi quản lý nhiều tầng nấc, đôi khi còn chồng chéo và chùng chéo. Khi chuyển sang mô hình hai cấp (tỉnh - xã), cùng với việc không tổ chức cấp huyện, mối quan hệ này trở nên tinh gọn và rõ ràng hơn. Điều này cũng đặt ra yêu cầu mới về cách thức phối hợp, liên hệ giữa TTCP và UBND các cấp, nhằm bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước, đồng thời vẫn phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương trong mô hình mới.

Mối quan hệ giữa TTCP và UBND có những nội dung cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP đối với UBND.

Đối với tổ chức của UBND, về tổ chức bộ máy, TTCP sẽ trực tiếp “quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể cơ quan, tổ chức khác thuộc UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật; quyết định thành lập hội đồng, ủy ban hoặc ban khi cần thiết để giúp TTCP nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành”.<sup>1</sup> Thông qua những thẩm quyền trên, có thể thấy, TTCP đã tham gia một cách thực chất vào quá trình kiến tạo tổ chức bộ máy của hệ thống hành chính nhà nước. Về tổ chức nhân sự, TTCP tham gia vào việc quyết định các chức danh chủ chốt của UBND thông qua thẩm quyền “phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm và quyết định điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; yêu cầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh thực hiện việc tạm đình chỉ công tác, cách chức theo phân cấp quản lý cán bộ đối với Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới khi không hoàn thành nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao hoặc vi phạm pháp luật”.<sup>2</sup> Nhìn chung, sự can thiệp của TTCP vào việc thành lập tổ chức bộ máy và nhân sự của UBND sẽ là tiền đề quan trọng để TTCP lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành mọi hoạt động ở cơ quan này. Đây chính là một đặc trưng tiêu biểu của mô hình tổ chức quyền lực nhà nước theo hướng tập trung, nơi mà quyền quyết định tối cao vẫn nằm ở trung ương. Đồng thời, điều này cũng phản ánh rõ nguyên tắc tập trung - dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, theo đó địa phương phải chịu sự lãnh đạo thống nhất từ trung ương nhằm đảm bảo tính kỷ luật, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý nhà nước.

Đối với hoạt động của UBND, tương tự như tổ chức, TTCP cũng có những can thiệp nhất định đến hoạt động của UBND, nhưng thường xuyên và trực tiếp hơn cả là đối với UBND cấp tỉnh - cấp chiến lược, đầu mối quan trọng nối trung ương và địa phương. Về cơ bản, UBND chủ yếu hoạt động theo “chế độ tập thể UBND kết hợp với đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND” nên sức mạnh và tầm ảnh hưởng của TTCP đối với hoạt động của UBND được thể hiện rõ nét thông qua sự lãnh đạo, chỉ đạo ở cả hai chủ thể là UBND và Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Cụ thể, TTCP sẽ “lãnh đạo, chỉ đạo UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh thực hiện quy định của pháp luật và chương trình, kế hoạch, chiến lược của Chính phủ trên lĩnh vực quản lý về kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, thông tin, truyền thông, đối ngoại và hội nhập quốc tế, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội”.<sup>3</sup> Cần lưu ý rằng, TTCP không chỉ lãnh đạo, chỉ đạo Chủ tịch UBND, UBND thông qua công cụ chính sách, pháp luật, các định hướng chung; mà còn tham gia sâu rộng vào hoạt động của hai chủ thể này thông qua những can thiệp, chỉ đạo cụ thể. Hơn nữa, sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP đối với UBND còn được thực hiện thông qua quá trình TTCP dẫn dắt Chính phủ. Bởi, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là “thực hiện quản lý về cán bộ, công

1 Điểm d khoản 4 Điều 13 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025.

2 Điểm c khoản 6 Điều 13 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025.

3 Điểm d khoản 4 Điều 13 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025.

chức, viên chức và công vụ của UBND”, “lãnh đạo công tác của UBND”, “giải quyết kiến nghị của UBND”...<sup>4</sup> mà suy cho cùng thì Chính phủ là một thiết chế tập thể nên các hoạt động này sẽ được thực hiện thông qua các thành viên của Chính phủ nhưng chủ yếu là TTCP. Đây là dấu hiệu cho thấy quyền lực của người đứng đầu Chính phủ đã bao trùm toàn bộ hoạt động của UBND các cấp trong quá trình điều hành, quản lý đất nước.

*Thứ hai, sự phục tùng, tuân thủ của UBND đối với TTCP.*

Hiện nay, bộ máy nhà nước ở Việt Nam vẫn được thiết kế theo mô hình tập trung quyền lực. Theo đó, hệ thống hành chính nhà nước chịu tác động sâu sắc của nguyên tắc tập trung - dân chủ. Trong đó, yếu tố “tập trung” đóng vai trò chủ đạo và then chốt; biểu hiện rõ nét nhất của sự tập trung là việc cấp dưới và địa phương phải phục tùng, tuân thủ tất cả các yêu cầu, mệnh lệnh do cấp trên và trung ương đưa ra.<sup>5</sup> Cụ thể hơn, trong trường hợp này, UBND phải phục tùng, tuân thủ những mệnh lệnh hợp pháp của TTCP. Hơn nữa, UBND cấp tỉnh trực thuộc Chính phủ theo chiều dọc trong quản lý mà hoạt động của Chính phủ lại được thực hiện chủ yếu thông qua sự dẫn dắt của TTCP, nên sự tuân thủ của UBND thực chất không chỉ đặt dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành thống nhất của Chính phủ, mà còn chịu sự điều hành trực tiếp, thường xuyên của TTCP với tư cách là người đứng đầu Chính phủ. Việc này không chỉ ràng buộc UBND với TTCP mà còn đặt UBND vào sự kiểm soát mạnh mẽ và chặt chẽ hơn của TTCP. Ngoài ra, UBND sẽ phải tổ chức thực hiện nghiêm ngặt sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP, đồng thời chịu sự theo dõi, kiểm tra, giám sát của TTCP. Nhìn chung, sự phục tùng, tuân thủ của UBND đối với TTCP được thể hiện qua ba nội dung chủ yếu sau đây: (i) triển khai thực hiện các quyết định, mệnh lệnh, chỉ thị của Chính phủ, TTCP; (ii) báo cáo công tác trước Chính phủ, TTCP; (iii) thực hiện trách nhiệm giải trình về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn với Chính phủ, TTCP. Từ đó, TTCP sẽ ở giới hạn, mức độ nhất định trong việc làm chủ tình hình, đặt UBND trong tầm ảnh hưởng, chi phối và có năng lực bảo đảm để UBND thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật.<sup>6</sup> Tóm lại, trên nền tảng của mô hình tập trung và nguyên tắc tập trung - dân chủ, UBND sẽ chịu chi phối mạnh mẽ của TTCP. Nói cách khác, trong mối quan hệ giữa TTCP và UBND, ưu thế sẽ luôn nghiêng về phía TTCP, với tư cách là người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước.

*Thứ ba, sự phân cấp, ủy quyền giữa TTCP và UBND.*

Dựa trên định nghĩa phân cấp và ủy quyền ở khoản 1 Điều 8 và khoản 1 Điều 9 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025, “phân cấp giữa TTCP và UBND” được hiểu việc TTCP giao UBND thực hiện liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó theo nguyên tắc UBND sẽ chịu trách nhiệm hoàn toàn về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được TTCP phân cấp; “ủy quyền giữa TTCP và UBND” có nghĩa là việc TTCP giao UBND thực hiện trong khoảng thời gian xác định một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật theo nguyên tắc TTCP chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền cho UBND. Bằng sự phân cấp, ủy quyền giữa TTCP và UBND, thẩm quyền của TTCP và UBND đã chuyển dịch theo hướng “thẩm quyền của TTCP được thu

4 Khoản 5 Điều 10 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025.

5 Trần Minh Hương (Chủ biên), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2008, tr. 91.

6 Vũ Thư, “Kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương ở nước ta”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động*, Số 04, 2018, tr. 4.

hẹp” và “thảm quyền của UBND được mở rộng”.<sup>7</sup> Song, cần lưu ý rằng việc chuyển giao thảm quyền của TTCP sang UBND không đồng nghĩa với việc làm suy giảm sức mạnh và quyền lực của TTCP đối với hệ thống hành chính nhà nước. Bởi lẽ, thay vì can thiệp trực tiếp đến UBND bằng hệ thống mệnh lệnh, chỉ thị, quyết định hành chính, TTCP buộc phải điều chỉnh phương thức tác động, sử dụng thường xuyên hơn và hiệu quả hơn công cụ chính sách, pháp luật; đồng thời chú trọng hơn công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát<sup>8</sup>. Ở chiều ngược lại, điều này sẽ giúp UBND tích trữ được một lượng thảm quyền tương đối đa dạng và phong phú, tạo điều kiện về mặt pháp lý để UBND có thể độc lập, chủ động và quyết đoán hơn trong thực hiện chức năng, vai trò, nhiệm vụ và quyền hạn của mình. Đặc biệt, trước yêu cầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp, cùng với việc nước ta đã và đang áp dụng mô hình quản trị nhà nước hiện đại, đây là cơ sở để nước ta chấp nhận, bổ sung địa vị pháp lý, vai trò và tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn cho UBND các cấp tương xứng với yêu cầu xây dựng chính quyền địa phương năng động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, đồng thời nhận thức vĩ mô hơn về vai trò lãnh đạo chính trị của TTCP.

## 2. Những thách thức đặt ra cho mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong bối cảnh xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp

*Một là*, thách thức đối với sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP đối với UBND.

Có quan điểm cho rằng, “bảo đảm sự lãnh đạo tập trung của TTCP và phát huy sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương – hai xu hướng tưởng mâu thuẫn nhau, nhưng thực ra là hai mặt đối lập trong một thể thống nhất”.<sup>9</sup> Do đó, bên cạnh việc đổi mới phương thức lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP, trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương hai cấp, sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương nói chung và của UBND các cấp cũng cần được đẩy mạnh. Suy cho cùng, việc kích thích sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương và các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương không phải là một câu chuyện quá xa lạ trong thực tiễn quản lý. Trong suốt một thời gian dài thực hiện nguyên tắc “tập trung – dân chủ”, có thể thấy rằng yếu tố “tập trung” có phần nhỉnh hơn yếu tố “dân chủ”. Điều này có thể kiểm chứng được bằng việc cấp dưới – UBND các cấp vẫn còn lệ thuộc quá nhiều vào cấp trên – TTCP.<sup>10</sup> Sự lệ thuộc vào cấp trên – TTCP cũng sẽ làm giảm tính chủ động, sáng tạo của cấp dưới – UBND các cấp trong quá trình quản lý nhà nước. Thậm chí, trong quá trình thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, UBND các cấp vẫn thường xuyên phải

7 Nghị định 136/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường là một ví dụ điển hình. Với Nghị định này, Thủ tướng Chính phủ phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh “quyết định hỗ trợ gạo quy định tại điểm a khoản 6 Điều 21 Nghị định số 58/2024/NĐ-CP ngày 24/5/2024 của Chính phủ về một số chính sách đầu tư trong lâm nghiệp” (khoản 1 Điều 24); “quyết định thành lập khu bảo tồn đất ngập nước cấp quốc gia có toàn bộ diện tích thuộc địa bàn quản lý quy định tại khoản 6 Điều 13 Nghị định số 66/2019/NĐ-CP” (khoản 1 Điều 45).

8 Trần Thị Thu Hà, “Mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và chính quyền địa phương trong xu thế đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, ủy quyền ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 04, 2022, tr. 11.

9 Như trên, tr. 12.

10 Trong thời gian qua, Thủ tướng Chính phủ thường xuyên gửi chỉ đạo và cho ý kiến đối với vô số các công việc thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân như Thủ tướng Chính phủ gửi Công điện số 1256 ngày 15/9/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc tập trung ứng phó khẩn cấp bão số 6 và mua lũ cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố như Quảng Ninh, Hải Phòng, Bình Định; trực tiếp gọi điện cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh Nguyễn Thành Phong, yêu cầu Chủ tịch thành phố đề nghị Viện Kiểm sát trả hồ sơ để xem xét lại vụ án từ đầu và làm rõ trách nhiệm của các cá nhân, tập thể có liên quan; Xem thêm: Anh Vũ, “Thủ tướng chỉ đạo xem xét dừng khởi tố vụ chủ quán cà phê Xin Chào”, *Báo điện tử Thanh niên*, 2016, <https://thanhnien.vn/thu-tuong-chi-dao-xem-xet-dung-khoi-to-vu-chu-quan-ca-phe-xin-chao-185555434.htm>, truy cập ngày 01/5/2025.

“xin ý kiến chỉ đạo” của TTCP.<sup>11</sup> Có thể thấy, thực trạng này bắt nguồn từ chính các quy định về thẩm quyền của TTCP. Cụ thể, các quy định này dễ khiến TTCP đôi khi sa đà vào việc lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành vi mô, vụn vặt đối với UBND. Vì thế, chúng tôi cho rằng, các thẩm quyền của TTCP ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa thật sự tương thích với những định hướng xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong thời gian tới. Thiết nghĩ, ở cương vị người đứng đầu Chính phủ và đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước, TTCP nên tập trung vào các công việc “quốc gia đại sự” như phải tháo gỡ các nút thắt của nền hành chính bằng cơ chế, chính sách, pháp luật, bằng sự dự báo các vấn đề mang tính tổng thể, toàn diện, sự điều chỉnh kịp thời những vấn đề hệ trọng, thay vì mất thời gian cho những việc quá cụ thể mà UBND cấp dưới hoàn toàn có khả năng giải quyết.<sup>12</sup>

*Bên cạnh đó*, để tinh gọn bộ máy và thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, khối lượng văn bản quy phạm pháp luật cần được rà soát, sửa đổi, bổ sung là rất lớn, trải rộng từ Hiến pháp, các luật, nghị quyết của Quốc hội đến hệ thống văn bản quy dưới luật. Theo đó, các quy định pháp luật về thẩm quyền của TTCP đối với UBND các cấp cũng cần được sửa đổi, bổ sung một cách toàn diện và tỉ mỉ. Tuy nhiên, có thể thấy rằng, công việc này không hề đơn giản. Bởi vì thẩm quyền của TTCP đối với UBND ở nước ta hiện nay không chỉ được quy định tập trung trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương, mà còn nằm rải rác trong các luật chuyên ngành như Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Du lịch... Do đó, đây không phải những thay đổi mang tính nhỏ lẻ và riêng biệt, mà là một sự đổi mới căn bản, toàn diện, đồng bộ và mang tính hệ thống. Hơn nữa, mối quan hệ giữa TTCP và UBND là mối quan hệ mang tính chất trực tiếp, thường xuyên và liên tục. Việc thay đổi hàng loạt các quy định về thẩm quyền của TTCP đối với UBND trước yêu cầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp có thể dẫn đến những xáo trộn không nhỏ trong quá trình lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP đối với UBND trong giai đoạn sắp tới. Bởi lẽ, việc điều chỉnh lại thẩm quyền sẽ khiến các cơ chế phối hợp và quy trình làm việc giữa TTCP và UBND phải được thiết kế lại từ đầu, gây bất ổn tạm thời trong hoạt động quản lý nhà nước. Đồng thời, cán bộ và công chức tại các cấp chính quyền cần thời gian để làm quen và thích nghi với những thay đổi về chức năng, nhiệm vụ, dẫn đến nguy cơ giảm hiệu quả lãnh đạo, chỉ đạo trong giai đoạn chuyển tiếp.

*Ngoài ra*, việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp cũng sẽ làm cho các quy định về thẩm quyền của UBND các cấp được thay đổi, bên cạnh một số thẩm quyền cũ sẽ bị lược bỏ, các thẩm quyền mới đã ra đời.<sup>13</sup> Chính quyền cấp tỉnh sẽ trở nên khá đồ sộ với diện tích tự nhiên và quy mô dân số cực kỳ to lớn. Trong khi đó, việc cắt giảm đơn vị hành chính cấp tỉnh không hề làm giảm thiểu khối lượng công việc của TTCP, thay vào đó TTCP buộc phải tự mình điều chỉnh phương thức

11 Theo Thành phố Hồ Chí Minh, để thu hồi khoản tạm ứng trên cần thực hiện các thủ tục để quyết toán vào “Dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư Khu đô thị Thủ Thiêm”. Dù vậy khi thực hiện các thủ tục quyết toán Thành phố Hồ Chí Minh lại gặp một số vướng mắc, và việc này cần xin ý kiến Thủ tướng Chính phủ. Vì vậy, Thành phố Hồ Chí Minh kiến nghị Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với các bộ ngành liên quan hướng dẫn các địa phương về trình tự, thủ tục và nội dung dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm thực hiện thống nhất. Xem thêm: Phong Vũ, “Chủ tịch TP.HCM gửi văn bản khẩn tới Thủ tướng về hoàn trả 26.300 tỷ tại Thủ Thiêm”, *Tin tức 24h*, 2019, <https://www.24h.com.vn/tin-tuc-trong-ngay/chu-tich-tp-hcm-gui-van-ban-khan-toi-thu-tuong-ve-hoan-tra-26300-ty-tai-thu-thiem-c46a1073872.html>, truy cập ngày 01/5/2025.

12 Trần Thị Thu Hà, *Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2022, tr. 136.

13 Tính đến tháng 6/2025, Chính phủ đã ban hành 28 Nghị định về phân quyền, phân cấp; phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương hai cấp. Trong đó, có nhiều thẩm quyền truyền thống của Thủ tướng Chính phủ trên các lĩnh vực như nông nghiệp và môi trường; văn hoá, thể thao và du lịch; quy hoạch đô thị và nông thôn... đã được chuyển sang cho Ủy ban nhân dân các cấp.

lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành sao cho phù hợp với các điều kiện tự nhiên hay đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội... tại 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh mới sau khi sáp nhập.<sup>14</sup> Đặc biệt, với thiết kế của chính quyền địa phương cấp xã (gồm xã, phường và đặc khu) - một diện mạo vừa mới, vừa cũ so với trước đây, một thử thách lớn nữa sẽ được đặt ra cho TTCP là phải có phương thức quản lý mới đối với chính quyền cấp xã nói chung và UBND cấp xã nói riêng. Bởi lẽ, theo mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp hiện nay, đơn vị hành chính cấp huyện đã chấm dứt hoạt động, đồng thời các đơn vị hành chính cấp xã được sắp xếp, tổ chức lại theo hướng có quy mô lớn hơn. Theo đó, nhiều nhiệm vụ, quyền hạn trước đây thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp huyện được chuyển giao cho chính quyền địa phương cấp xã thực hiện, làm gia tăng đáng kể khối lượng công việc, phạm vi quản lý và yêu cầu về năng lực tổ chức thực thi của chính quyền cấp cơ sở. Theo đó, TTCP không thể tiếp tục sử dụng các phương thức lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành đã được thiết kế cho mô hình chính quyền cấp xã trước đây để áp dụng cho chính quyền cấp xã mới. Sự thay đổi về mô hình chính quyền từ ba cấp sang hai cấp đòi hỏi phải có cách thức quản lý linh hoạt, hiện đại hơn để đáp ứng hiệu quả yêu cầu quản lý. Nếu tiếp tục áp dụng các phương thức cũ, sẽ dẫn đến trì trệ và không phát huy được vai trò của chính quyền cấp xã mới. Tuy nhiên, cần nghiêm túc nhìn nhận rằng, trong suốt quá trình triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, dù đã rất nỗ lực trong việc tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định nhưng tâm lý “cào bằng bình quân” trong quản lý nhà nước vẫn hiện hữu trong các quy định của pháp luật. Xuyên suốt các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương..., thẩm quyền của TTCP đối với UBND ở nông thôn và đô thị không có nhiều sự khác biệt. Thậm chí, tất cả các thẩm quyền này đều áp dụng cho tất cả các UBND ở cả đô thị, nông thôn và hải đảo. Vì thế, trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương hai cấp, đây cũng là một rào cản lớn không dễ xóa bỏ, bởi nó đã ăn sâu vào tư duy tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta trong nhiều thập kỷ.

*Hai là, thách thức đối với sự phục tùng, tuân thủ của UBND các cấp đối với TTCP.*

Nhìn chung, Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định “tập trung - dân chủ” là một trong những nguyên tắc cơ bản trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tại Việt Nam. Theo đó, TTCP được tập trung nhiều quyền lực trong việc kiểm soát hệ thống hành chính nhà nước ở địa phương, thể hiện rõ nét nhất là sự kiểm soát của TTCP đối với UBND cấp tỉnh. Chính vì thế, cần phải thẳng thắn thừa nhận rằng, trong suốt một thời gian dài, việc tổ chức chính quyền địa phương ba cấp (tỉnh - huyện - xã) đã khiến cho TTCP chỉ quan tâm đến việc lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành đối với UBND cấp tỉnh hơn là UBND ở các cấp còn lại, nhất là UBND cấp xã. Điều này đã dẫn đến một thực trạng đáng lưu tâm là các quyết định, mệnh lệnh, chỉ thị của TTCP vẫn chưa được triển khai có hiệu lực, hiệu quả đến UBND cấp xã - cơ quan hành chính nhà nước gần dân, sát dân, phục vụ dân và giữ vai trò then chốt trong hệ thống hành chính nhà nước.<sup>15</sup>

14 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 kể từ ngày 12/6/2025, Việt Nam có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh.

15 Trong giai đoạn đất nước chịu tác động nghiêm trọng của đại dịch COVID-19, Thủ tướng Chính phủ đã trực tiếp làm việc và kiểm tra công tác phòng, chống dịch tại các địa phương, trong đó có Kiên Giang (nay là tỉnh An Giang) và Tiền Giang (nay là tỉnh Đồng Tháp). Tại buổi làm việc trực tuyến ngày 13/9/2021, kết nối đến cấp xã, phường, Thủ tướng Chính phủ bày tỏ sự không hài lòng trước việc lãnh đạo địa phương chưa nắm chắc tình hình dịch bệnh, báo cáo thiếu cụ thể và chưa phản ánh đúng thực tiễn. Một số lãnh đạo cấp cơ sở lúng túng trong việc cung cấp thông tin, phụ thuộc vào tài liệu chuẩn bị sẵn, thậm chí chỉ đưa ra số liệu sau khi được nhắc nhở. Khi được hỏi về số ca F0 phát hiện trong cộng đồng ngày hôm trước, lãnh đạo địa phương không trả lời được ngay, phải tìm kiếm trong văn bản và cuối cùng vẫn không thể cung cấp thông tin chính xác về địa bàn cụ thể. Thực tế này cho thấy sự bị động, thiếu chủ động và thiếu cập nhật của một bộ phận cán bộ cơ sở trong công tác chỉ đạo, điều hành phòng, chống dịch, nhất

Trong khi đó, việc chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp được kỳ vọng là sẽ có những thay đổi mạnh mẽ ở chính quyền cấp tỉnh và nhất là chính quyền cấp xã sau khi đã xóa bỏ hoàn toàn cấp huyện trên toàn bộ lãnh thổ. Theo đó, những việc cấp xã làm được sẽ mạnh dạn giao cho cấp xã, còn những việc cấp xã không làm được mới chuyển lên cấp tỉnh. Lúc bấy giờ, với nguồn lực hạn chế của chính quyền trung ương và tính đa dạng của hai cấp chính quyền địa phương, việc kiểm soát được UBND cấp tỉnh và đặc biệt là UBND cấp xã cũng có thể là thử thách đối với TTCP.

Với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, sự lớn mạnh của chính quyền cấp tỉnh và cấp xã sẽ đòi hỏi nhiều hơn về hiệu quả kiểm soát quyền lực của TTCP đối với UBND nhằm bảo đảm đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội... tại địa phương. Một yêu cầu bức thiết được đặt ra là làm sao vẫn bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành tập trung của TTCP đối với UBND trong bối cảnh quyền lực của UBND các cấp đã được tăng cường đáng kể. Trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, UBND các cấp là một “mắt xích” quan trọng trong việc chuyển tải các quyết định, mệnh lệnh, chỉ thị của TTCP đến mọi khía cạnh của đời sống xã hội. Do đó, sự can thiệp của TTCP đối với tổ chức và hoạt động của UBND cấp tỉnh cũng cần phải có giới hạn, tức là phải dành cho UBND cấp tỉnh đủ “khoảng trống” để có thể chủ động, sáng tạo, tự chủ và chịu trách nhiệm trong việc triển khai các quyết sách của TTCP. Song, có thể thấy rằng đây thật sự là một bài toán hóc búa được đặt ra cho TTCP vì điều này có thể làm suy giảm sức ảnh hưởng của TTCP đối với UBND các cấp và có thể dẫn đến tình trạng “trên bảo dưới không nghe” trong quản lý nhà nước. Ví dụ, khi UBND cấp tỉnh được trao quyền chủ động trong việc xây dựng chính sách thu hút đầu tư, họ đã sáng tạo áp dụng nhiều cơ chế ưu đãi riêng phù hợp với đặc thù địa phương, tạo ra hiệu quả rõ rệt trong phát triển kinh tế. Tuy nhiên, cũng chính vì mức độ tự chủ cao này, TTCP gặp khó khăn trong việc kiểm soát và đồng bộ chính sách trên toàn quốc, dẫn đến một số trường hợp UBND tỉnh không thực hiện đầy đủ các chỉ đạo chung, gây phân tán trong công tác quản lý nhà nước. Tóm lại, việc xây dựng chính quyền địa phương hai cấp không chỉ kéo theo những thay đổi lớn về tổ chức và hoạt động của UBND các cấp, mà còn cả những thách thức mới về sự phục tùng và tuân thủ của UBND các cấp đối với TTCP.

*Ba là, thách thức đối với sự phân cấp, ủy quyền giữa TTCP và UBND.*

Cho đến nay, phân cấp giữa TTCP và UBND các cấp vẫn được xác định theo công thức “từ trên xuống” chứ không phải “từ dưới lên”<sup>16</sup>, tức là các nhiệm vụ, quyền hạn mà TTCP trao cho UBND các cấp vẫn phụ thuộc vào ý chí của chủ thể phân cấp thay vì xuất phát từ những mong muốn của chủ thể được phân cấp. Hơn nữa, việc phân cấp nội dung giữa TTCP và UBND các cấp vẫn còn loay hoay ở các lĩnh vực chưa mang tính đặc thù của địa phương. Đơn cử, trên tinh thần phân cấp tối đa cho TTCP theo chỉ đạo của TTCP, Nghị định số 84/2024/NĐ-CP ngày 10/7/2024 của Chính phủ về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh ra đời với những điểm mới nổi bật và những điểm mới được kỳ vọng sẽ thay đổi diện mạo của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh. Với Nghị định này, một số nhiệm vụ,

là trong bối cảnh đòi hỏi phản ứng nhanh, linh hoạt và kịp thời từ hệ thống chính quyền địa phương. Xem thêm: Lê Thanh Phong, “Thủ tướng sốt ruột, lãnh đạo tỉnh loay hoay với các bản báo cáo”, *Báo điện tử Lao động*, 2021, <https://laodong.vn/su-kien-binh-luan/thu-tuong-sot-ruot-lanh-dao-tinh-loay-hoay-voi-cac-ban-bao-cao-953219>. ldo, truy cập ngày 30/4/2025.

16 Nguyễn Thị Thiện Trí, “Phân cấp mạnh hơn, tạo động lực cho TP.HCM”, *Báo điện tử Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh*, 2024, <https://plo.vn/phan-cap-manh-hon-tao-dong-luc-cho-tp-hcm-phat-trien-post811509.html>, truy cập ngày 06/6/2025.

quyền hạn truyền thống của TTCP đã được phân cấp, ủy quyền cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh. Mặc dù chứa đựng nhiều nội dung mang tính đột phá, Nghị định vẫn chưa thực sự tập trung giải quyết các vấn đề mang tính đặc thù của Thành phố Hồ Chí Minh, khi nhiều cơ chế được thiết kế chủ yếu nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong các lĩnh vực như đầu tư, tài chính – ngân sách, quy hoạch, xây dựng, giáo dục... vốn là những vấn đề phổ biến mà nhiều địa phương khác cũng đang gặp phải trong quá trình áp dụng pháp luật chuyên ngành.<sup>17</sup> So với phân cấp, ủy quyền là hình thức phân định thẩm quyền ở cấp độ thấp hơn và được xem là sự phối hợp cho phân cấp giữa TTCP và UBND các cấp. Song trên thực tế, hiếm khi chúng ta thấy được TTCP ủy quyền cho UBND cấp xã, thay vào đó, hoạt động ủy quyền giữa TTCP với UBND chủ yếu được thực hiện đối với UBND cấp tỉnh – cấp chiến lược nổi trung ương với địa phương. Vì thế, mặc dù UBND cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay có vị thế và vai trò rõ nét hơn so với mô hình chính quyền ba cấp truyền thống trước đây, song việc TTCP thực hiện phân cấp, ủy quyền trực tiếp cho UBND cấp xã vẫn là điều hiếm gặp và chưa trở thành thông lệ phổ biến. Thậm chí, nếu TTCP có ủy quyền cho UBND cấp xã thì TTCP cũng không nên mạnh dạn trao cho UBND cấp xã những thẩm quyền quá lớn.

Việc sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp là việc hệ trọng của quốc gia và rất khó khăn, phức tạp. Điều này không chỉ đơn thuần là giảm số lượng đầu mối hay sáp nhập các đơn vị, mà quan trọng hơn là phải có sự điều chỉnh đồng bộ về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Vì thế, chúng tôi cho rằng, việc phân cấp, ủy quyền giữa TTCP và UBND không thể áp dụng công thức phân cấp, ủy quyền như hiện nay. Thiết nghĩ, căn cứ quy mô, điều kiện, đặc điểm của từng UBND cấp tỉnh và cấp xã thì các cơ quan này sẽ được phân cấp, ủy quyền nhiều hơn từ TTCP theo yêu cầu và năng lực quản lý. Bỏ lẽ, nếu chúng ta vẫn duy trì phương thức phân cấp, ủy quyền “từ trên xuống” thay vì “từ dưới lên” thì không giải quyết được triệt để những hạn chế, bất cập về sự phân cấp, ủy quyền giữa TTCP và UBND các cấp đã và đang tồn tại của mô hình chính quyền địa phương ba cấp. Ở góc độ nào đó, dù các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các cấp đã có sự gia tăng đáng kể, nhưng các cơ quan vẫn không thể chủ động, sáng tạo trong quá trình quản lý nhà nước dựa trên nhu cầu và mong muốn của mình. Hơn nữa, việc chỉ áp dụng hai giải pháp “phân cấp và ủy quyền” như hiện tại vừa là một áp đặt vừa triệt tiêu các phương thức khác vốn rất hiệu quả trong việc phát huy nguồn lực địa phương, sẽ làm các địa phương lúng túng trong việc triển khai nhiệm vụ, quyền hạn trên thực tế và tình trạng “xé rào” hay “xin cho” vẫn là vấn đề nan giải trong giai đoạn sắp tới.<sup>18</sup>

Tóm lại, việc thực hiện chính quyền địa phương hai cấp đặt ra nhiều yêu cầu quan trọng và cấp bách đối với mối quan hệ giữa TTCP và UBND. Bởi vì trong bối cảnh địa phương được trao quyền tự chủ cao hơn, TTCP không thể tiếp tục sử dụng mô hình

17 Đơn cử, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 11 Nghị định số 84/2024/NĐ-CP ngày 10/7/2024 của Chính phủ về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, Thủ tướng Chính phủ đã chuyển giao cho Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh thẩm quyền “quyết định thành lập, chia tách, sáp nhập, hợp nhất cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố, đảm bảo phù hợp với đặc thù Thành phố, không làm tăng số lượng cơ quan chuyên môn liên cơ”. Chúng tôi cho rằng, Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương khác cũng mong muốn được trao thẩm quyền này để chủ động hơn trong công tác tổ chức bộ máy hành chính, từ đó nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, tránh sự cứng nhắc trong các quy định chung và đáp ứng nhanh chóng hơn nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương mình. Xem thêm: Nguyễn Thị Thiện Trí, *tlđđ* (16), truy cập ngày 06/6/2025.

18 Nguyễn Thị Thiện Trí, “Nguyên tắc phân định thẩm quyền cho chính quyền địa phương theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Trường Triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2016, tr. 20-21.

điều hành tập trung mà phải điều chỉnh theo hướng hỗ trợ, giám sát và tạo điều kiện để UBND phát huy tính chủ động, sáng tạo. Cùng với đó, mô hình chính quyền địa phương hai cấp cũng làm tăng tính đa dạng và phức tạp trong quản lý nhà nước ở địa phương, nên cần một cơ chế quan hệ linh hoạt, hiệu quả để đảm bảo tính thống nhất trong chỉ đạo nhưng không cản trở sự đổi mới ở cơ sở. Đặc biệt, mô hình mới này đòi hỏi sự phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm giữa trung ương và địa phương để tránh chồng chéo, giẫm chân lên nhau trong quản lý, điều hành.

### 3. Một số kiến nghị hoàn thiện

Trong bối cảnh xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, mối quan hệ giữa TTCP và UBND các cấp phải được điều chỉnh theo hướng chuyển từ vai trò chỉ đạo trực tiếp của TTCP sang định hướng, giám sát và hỗ trợ UBND, phù hợp với xu hướng vận hành và phát triển của chính quyền địa phương trong quản trị nhà nước hiện đại. Bên cạnh đó, mối quan hệ này cũng phải đảm bảo tính linh hoạt, minh bạch và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính theo hướng phục vụ người dân và doanh nghiệp. Trong đó, UBND cần được TTCP trao đủ “không gian thể chế” để sáng tạo và giải quyết vấn đề địa phương một cách nhanh chóng, hiệu quả. Ngoài ra, mối quan hệ giữa TTCP và UBND cần được điều chỉnh theo hướng tăng cường phân cấp, ủy quyền rõ ràng – “cấp trên” tạo điều kiện cho “cấp dưới” chủ động hơn trong quản lý và điều hành. Sự điều chỉnh này không chỉ giúp hoàn thiện thể chế chính quyền địa phương hai cấp mà còn góp phần nâng cao chất lượng quản trị công trong bối cảnh đổi mới toàn diện hệ thống hành chính nhà nước. Theo chúng tôi, mối quan hệ giữa TTCP và UBND các cấp cần phải được điều chỉnh như sau:

*Thứ nhất*, đổi mới phương thức lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP cho phù hợp với đặc trưng và yêu cầu của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Hiện nay, nước ta vẫn đang tổ chức bộ máy nhà nước theo mô hình tập trung và chịu sự chi phối mạnh mẽ của nguyên tắc “tập trung - dân chủ” nên UBND các cấp khó có thể độc lập trước TTCP. Do đó, trong bối cảnh xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chúng tôi cho rằng phải từng bước nới lỏng dần sự phụ thuộc của UBND đối với TTCP. Trên thực tế, sự tác động, chi phối của TTCP đối với UBND đã khá mạnh mẽ, do đó không nên trao thêm cho TTCP các thẩm quyền tác động trực tiếp đến UBND, ngược lại cần hạn chế đi một số thẩm quyền của TTCP. Bởi vì, với khối lượng công việc và phạm vi điều hành rộng lớn ở tầm quốc gia, TTCP không nên quyết định các vấn đề của UBND các cấp dù đó là công việc quan trọng hay ít quan trọng, đơn giản hay phức tạp. Thiết nghĩ, TTCP cần tập trung lãnh đạo gián tiếp, vĩ mô thay vì chỉ đạo, điều hành các công việc trực tiếp, vi mô thay cho UBND ở cả hai cấp chính quyền cấp tỉnh và xã. Đặc biệt, TTCP chỉ nên cho ý kiến đối với những công việc vượt ngoài tầm kiểm soát của các cơ quan này, song những ý kiến này chỉ có giá trị như một kênh tham khảo để UBND quyết định các công việc này, tức là quyền quyết định cuối cùng vẫn thuộc về UBND. Tuy nhiên, bên cạnh việc thúc đẩy sự tự chủ và tự chịu trách nhiệm của UBND trong việc quản trị địa phương, TTCP cũng phải đẩy mạnh và tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát để kịp thời ngăn ngừa, phát hiện và xử lý các trường hợp sai phạm trong quá trình thực thi quyền lực của UBND các cấp.

*Thứ hai*, thiết kế chế độ hoạt động của UBND cho phù hợp với đặc trưng và yêu cầu của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Điều cốt lõi là, dù ở cấp tỉnh hay cấp xã, mô hình tổ chức và hoạt động của UBND phải được thiết kế phù hợp với đặc điểm của nông thôn, đô thị và hải đảo. Ở các đô thị

như thành phố trực thuộc trung ương và phường, mô hình Thị trưởng cần được mạnh dạn áp dụng. Có thể thấy, mô hình Thị trưởng đã không còn quá xa lạ ở các quốc gia trên thế giới, dù là quốc gia phát triển hay quốc gia đang phát triển, phân quyền hay tập quyền, mô hình Thị trưởng vẫn mang lại những giá trị nhất định cho tổ chức và hoạt động của UBND ở đô thị. Ở mô hình này, “Thị trưởng đóng vai trò là người đứng đầu bộ máy hành chính, có thẩm quyền điều phối mọi hoạt động của chính quyền cũng như chịu trách nhiệm kiểm soát chặt chẽ các nhân viên chấp hành trong nền hành chính của đô thị đó; có thể bổ nhiệm, thậm chí là thuê và sa thải trợ lý bên ngoài bộ máy chính quyền”.<sup>19</sup> Việc xây dựng mô hình Thị trưởng không chỉ kích thích được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, sự chủ động và sự sáng tạo của UBND trong mối quan hệ với TTCP, mà còn phù hợp với xu hướng phổ biến trên toàn thế giới. Mô hình thị trưởng giúp cơ quan hành chính nhà nước ở đô thị chủ động điều chỉnh các biện pháp hành chính phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội, từ đó thúc đẩy hiệu quả quản lý, kịp thời giải quyết các vướng mắc, rào cản trong phát triển. Còn ở nông thôn (tỉnh, xã) và hải đảo (đặc khu) vẫn duy trì chế độ làm việc “tập thể UBND kết hợp với đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND”. Tuy nhiên, chúng ta sẽ không thể áp dụng một cách rập khuôn, máy móc chế độ hoạt động này mà phải có sự đổi mới để thích nghi với các yêu cầu và đặc trưng của mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Cụ thể, về nguyên tắc làm việc của UBND, cần phân định rõ ràng giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể UBND với quyền hạn, trách nhiệm của cá nhân Chủ tịch UBND và của từng thành viên UBND, từ đó mới đảm bảo thực hiện hiệu quả nguyên tắc làm việc theo chế độ kết hợp trách nhiệm tập thể với trách nhiệm cá nhân.

*Thứ ba, đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền giữa TTCP và UBND cho phù hợp với đặc trưng và yêu cầu của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.*

Việc phân cấp, ủy quyền cần xuất phát từ ý chí và nguyện vọng của UBND các cấp, có nghĩa là phân cấp “từ dưới lên” thay vì phân cấp “từ trên xuống”. Khi các nếp vận hành của chính quyền địa phương hai cấp đã đi vào quỹ đạo, các cơ chế, chính sách của TTCP đối với UBND có thể được điều chỉnh ở mức độ lớn hơn để phù hợp với nhu cầu và lợi ích cụ thể của địa phương.<sup>20</sup> Để thực hiện được những dự định này, TTCP phải rà soát và nghiên cứu kỹ lưỡng những nhiệm vụ, quyền hạn của mình trên một số lĩnh vực để chuyển dịch sang cho UBND. Khi đó, như đã đề cập, TTCP sẽ tập trung lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành vĩ mô và kiểm soát kết quả thực hiện các công việc đã được phân cấp, ủy quyền cho UBND thay vì trực tiếp giải quyết chúng. Ngoài ra, TTCP không chỉ chú trọng vào việc phân cấp, ủy quyền cho UBND cấp tỉnh mà còn phải mạnh dạn trao cho UBND cấp xã những vấn đề mà cấp xã có thể nắm rõ và giải quyết tốt hơn cấp tỉnh. Suy cho cùng, bản chất của phân cấp, ủy quyền là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định cho cấp dưới thực hiện với nguyên tắc cấp dưới có đủ điều kiện, năng lực thực hiện những nhiệm vụ đó.<sup>21</sup> Do đó, trên tinh thần của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, TTCP phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác để UBND thực hiện các công việc được phân cấp, ủy quyền. ●

19 Kathy Hayes, Semoon Chang, “The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government”, *Southern Economic Journal*, Vol. 57(01), 1990, tr. 167, <https://doi.org/10.2307/1060487>

20 Anders Lidstrom, “The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 1(01), 1998, tr. 113, doi: 10.1023/A:1010005128959

21 Nguyễn Thị Thu Hà, “Tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền nhằm bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất, hiệu quả”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, Số 12, 2022, tr. 63.

**Tài liệu tham khảo**

- [1] Anders Lidstrom, “The comparative study of local government systems – a research agenda”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 1(01), 1998, doi: 10.1023/A:1010005128959
- [2] Nguyễn Thị Thu Hà, “Tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền nhằm bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất, hiệu quả”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, Số 12, 2022 [trans: Nguyen Thi Thu Ha, “Further improving legal provisions on decentralization and delegation of authority to ensure unified and effective state administration”, *Journal of State Organization*, No. 3, 2022]
- [3] Trần Thị Thu Hà, *Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2022 [trans: Tran Thi Thu Ha, *The Institution of the Prime minister in Vietnam*, Doctoral Dissertation in Law, Ho Chi Minh City University of Law, 2022]
- [4] Trần Thị Thu Hà, “Mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và chính quyền địa phương trong xu thế đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, ủy quyền ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Số 04, 2022 [trans: Tran Thi Thu Ha, “The relationship between the prime minister and local government amid the current trend of promoting decentralization, delegation, and authorization in Vietnam”, *State and Law Review*, No. 04, 2022]
- [5] Kathy Hayes, Semoon Chang, “The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government”, *Southern Economic Journal*, Vol. 57 (01), 1990, <https://doi.org/10.2307/1060487>
- [6] Vũ Thu, “Kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương ở nước ta”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động*, Số 04, 2018 [trans: Vu Thu, “Central Government oversight of local government in Vietnam”, *Journal of State Organization and Labor*, No. 04, 2018]
- [7] Nguyễn Thị Thiện Trí, “Nguyên tắc phân định thẩm quyền cho chính quyền địa phương theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Trường Triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2016 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, “Principles of allocating powers to local governments under the 2015 Law on Organization of Local Government”, *Proceedings of the University-Level Scientific Conference on the Implementation of the 2015 Law on Organization of Local Government*, Faculty of Administrative and State Law, Ho Chi Minh City University of Law, 2016]
- [8] Nguyễn Thị Thiện Trí, “Phân cấp mạnh hơn, tạo động lực cho TP.HCM”, *Báo điện tử Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh*, 2024 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, “Stronger Decentralization to Create Motivation for Ho Chi Minh City”, *Ho Chi Minh City Law Online Newspaper*, 2024]
- [9] Trần Minh Hương (Chủ biên), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2008 [trans: Tran Minh Huong (Chief Editor), *Vietnamese Administrative Law Textbook*, Hanoi Law University, People’s Public Security Publishing House, 2008]