NHỮNG YÊU CẦU VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA KHUNG DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

TS LÊ TRƯỜNG SƠN
Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Ho Chi Minh City University of Law
Email: ltson@hcmulaw.edu.vn
TS NGUYỄN THỊ THIỆN TRÍ
Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law - State, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ntttri@hcmulaw.edu.vn
TS ĐỖ THANH TRUNG
Công ty cổ phần Đầu tư và Xây dựng Phúc Khang
Phuc Khang Investment and Construction Joint Stock Company
Email: dothanhtrung@tnjlegal.com

Tóm tắt

Trong bối cảnh hiện nay, việc ban hành Luật Đô thị đặc biệt dành cho Thành phố Hồ Chí Minh là một yêu cầu cấp thiết nhằm tạo lập cơ sở pháp lý tương xứng với vị thế, quy mô và yêu cầu phát triển của đô thị đặc biệt. Để đóng góp thiết thực cho quá trình xây dựng đạo luật này, trước hết cần xác định rõ định hướng lập pháp và các yêu cầu cốt lõi đối với khung dự thảo luật, qua đó làm cơ sở để xuất những nội dung trọng tâm và cấu trúc pháp lý cơ bản của dự luật. Trên cơ sở đó, bài viết tập trung phân tích và làm rõ các yêu cầu đặt ra đối với khung Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, đồng thời phác thảo những nội dung pháp lý nền tảng cần được xem xét trong quá trình xây dựng và hoàn thiện dự thảo luật.

Từ khóa: *Luật Đô thị đặc biệt, phân quyền, tổ chức chính quyền đô thị đặc biệt, cơ chế thử nghiệm sandbox, xung đột pháp luật*

Abstract

The need to enact a Law on Special urban areas for Ho Chi Minh City is urgent in the current context in order to establish a legal framework corresponding to the position, scale and requirements of special urban areas' development. To make a practical contribution to the creation of this Law, it is crucial to clarify the direction and requirements for the draft Law's framework, thereby outlining the basic and key contents of the draft law. This article analyzes and explains the requirements of the framework for the draft Law on Special urban areas and outlines the basic legal framework for the draft law.

Keywords: *Special urban area Law, decentralization, organization of special urban area government, sandbox testing mechanism, conflicts of law*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.769
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

1. Yêu cầu của khung Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt

Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt hướng đến một đạo luật đáp ứng những yêu cầu nổi bật sau đây, phù hợp với mục tiêu phát triển đô thị đặc biệt Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM):

Một là, Luật Đô thị đặc biệt cần là luật cho các đô thị đặc biệt, trong đó lấy yêu cầu và điều kiện của đô thị đặc biệt TP. HCM làm chuẩn xây dựng. Theo Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về phân loại đô thị ngày 24/12/2025, nước ta có hai đô thị đặc biệt là Hà Nội và TP. HCM. Mặc dù Hà Nội hiện đã có Luật Thủ đô, Luật Đô thị đặc biệt vẫn cần được xây dựng trên cơ sở các đặc thù về tổ chức và phát triển của TP. HCM. Tuy nhiên, đạo luật này không chỉ giới hạn phạm vi điều chỉnh đối với TP. HCM mà còn có tính chất là luật chung áp dụng cho các đô thị đặc biệt theo tiêu chí do UBTVQH

quy định. Theo đó, Hà Nội vẫn có thể áp dụng các quy định của Luật Đô thị đặc biệt trong phạm vi không trái với Luật Thủ đô và các quy định chuyên biệt dành cho Thủ đô. Đồng thời, đạo luật này cũng sẽ được áp dụng đối với các đô thị khác khi đáp ứng tiêu chuẩn đô thị đặc biệt và được cơ quan có thẩm quyền xác định là đô thị đặc biệt theo quy định của UBTVQH.

Hai là, Luật Đô thị đặc biệt cần được xây dựng như một thể chế thống nhất, bảo đảm điều chỉnh toàn diện và đồng bộ các quan hệ về quản trị, quản lý và phát triển đô thị đặc biệt của TP. HCM. Tuy nhiên, đây không nên là luật điều chỉnh mọi vấn đề của đô thị đặc biệt nói chung và TP. HCM nói riêng, vì một đô thị đặc biệt trước hết là một đơn vị hành chính lãnh thổ, có những quan hệ quản trị chung của một địa phương thông thường và chịu sự quản lý chung của chính quyền trung ương. Vì thế, cần đặt luật này trong mối quan hệ với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và các luật quản lý chuyên ngành theo mối quan hệ chung - riêng và tận dụng triệt để các quy định nền phù hợp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và các Luật quản lý ngành, lĩnh vực như: Bộ Luật Lao động, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Giáo dục, Luật Bảo vệ Môi trường… Luật Đô thị đặc biệt chỉ nên tập trung vào các nội dung chính, đặc trưng thuộc về cơ chế đặc biệt cho đô thị đặc biệt,[1] ngoại trừ các vấn đề chung được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, và các ngành, lĩnh vực không cần đặc thù. Một luật gọn nhẹ, đủ tầm đáp ứng yêu cầu trọng tâm, đáp ứng nhu cầu trọng điểm của TP. HCM trong bối cảnh luật chung đã đạt giới hạn chính là vấn đề cốt lõi mà Luật này phải giải quyết.

Ba là, về kỹ thuật lập pháp, để bảo đảm tính toàn diện, tính bao quát, tính đáp ứng và "độ nhạy" của thể chế đô thị đặc biệt nhằm phù hợp với tính thay đổi liên tục của khách thể quản lý đô thị thì cần ưu tiên xây dựng cơ chế và nguyên tắc đặc biệt hơn là đi vào các quy định mô tả chi tiết. Nói cách khác, với Luật này nên tập trung vào quy định cơ chế, vì các đô thị đặc biệt chỉ cần cơ chế, việc theo mô hình cũ, quy định chi tiết các thẩm quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt dù có đậm đặc và nhiều hơn cũng luôn có nguy cơ để lại khoảng trống.[2] Hơn nữa, Luật này dù lấy TP. HCM làm ngưỡng đặc biệt nhưng không dành riêng cho TP. HCM, nên Luật này hướng đến một luật nhóm, cần hạn chế hướng quy định liệt kê nội dung quản lý ngành, lĩnh vực - vốn chỉ thích hợp trong cơ chế tập trung. Theo đó, với Luật này cần định hướng là luật về cơ chế đặc biệt, không hướng đến các quy định đặc biệt cụ thể để bảo đảm các điểm nghẽn phát sinh khách quan trong tổ chức, điều hành chính quyền đô thị đặc biệt đều có cơ sở pháp lý giải quyết mà không cần phải xin thêm.

Bốn là, Luật Đô thị đặc biệt cần được xây dựng trên cơ sở định vị vị trí, chức năng và nhiệm vụ chính trị - kinh tế - xã hội của đô thị đặc biệt trong tổng thể quy hoạch phát triển quốc gia và yêu cầu phát triển bền vững đô thị.[3] Cần xác định đô thị đặc biệt TP. HCM là đô thị trọng điểm, là đầu tàu kinh tế của cả nước; các cơ chế, chính sách được xây dựng hướng đến hoàn thiện từng bước tổng thể thể chế mang

1 Naděžda Rozmanová, Zuzana Gajdíková, "Principles and rules of urban planning composition in examples", *Ministry of Regional Development*, 2016, https://www.uur.cz/media/xmnhxrqp/urbanisticke-zasady-a-principy-publikace-2016-en.pdf, truy cập ngày 20/4/2026.

2 Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ chế chính sách đặc thù đô thị Thành phố Hồ Chí Minh: Lý luận, pháp lý và thực tiễn", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 11(171), 2023, https://khoahocphaplyvietnam.edu.vn/khplvn/article/view/4

3 Sapna Bansal, Smita Pandey, "Legal frameworks for sustainable urban development: Analysing the efficacy of zoning regulations in promoting environmental conservation", *E3S Web of Conferences*, Vol. 527, 2024, https://doi.org/10.1051/e3sconf/202452701022

tính đòn bẩy chính sách về kinh tế cho TP. HCM, hướng đến mô hình kinh tế mở phù hợp với mục tiêu tăng trưởng kinh tế được Trung ương đặt ra.

2. Những nội dung chính cần được thể chế trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt

2.1. Nguyên tắc phân định thẩm quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt

Phân định thẩm quyền là nội dung cốt lõi, quyết định toàn bộ mô hình quản trị của đô thị đặc biệt. Việc bảo đảm một nguyên tắc phân định thẩm quyền toàn diện, triệt để cho các đô thị đặc biệt trong Luật Đô thị đặc biệt so với nguyên tắc phân định thẩm quyền còn nặng tính tập trung trong pháp luật tổ chức chính quyền địa phương nói chung chính là yếu tố quyết định sự phù hợp của Luật này với yêu cầu phát triển ở các đô thị đặc biệt.

Hiện nay, theo quy định chung của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, việc phân định thẩm quyền cho chính quyền đô thị là mô hình một chiều "từ trên xuống" theo hình thức phân quyền kết kết hợp với cơ chế phân cấp và ủy quyền được quy định cụ thể theo từng cơ quan, chức danh và từng ngành, lĩnh vực. Nếu Luật Đô thị đặc biệt cũng dùng mô hình cũ thì dù có trao thêm thẩm quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt thì vẫn có nguy cơ Luật này cũng sẽ nhanh chóng đạt đến giới hạn điều chỉnh và không đáp ứng được yêu cầu quản trị phát sinh trong thực tiễn. Để giải quyết được hầu hết các vấn đề xảy ra tại đô thị đặc biệt bằng Luật Đô thị đặc biệt và các luật hiện có, cần xây dựng cơ chế phân định thẩm quyền sao cho lấy đô thị đặc biệt làm trung tâm, lấy nhu cầu và bối cảnh đang vận hành và đô thị hóa mạnh của đô thị đặc biệt TP. HCM làm căn cứ xây dựng nguyên tắc phân định thẩm quyền. Do đó, phân quyền mạnh, toàn diện, triệt để, thực chất cho chính quyền đô thị đặc biệt cần được thể hiện ở kỹ thuật, phương thức phân quyền. Theo đó, chúng tôi cho rằng cần bảo đảm ba yêu cầu sau trong nguyên tắc phân định thẩm quyền:

Một là, xác định phân quyền toàn diện trên tất cả các ngành, lĩnh vực, trừ các lĩnh vực then chốt về an ninh quốc phòng, đối ngoại, thể chế chính trị và nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước trung ương vẫn nắm quyền tập trung tối cao.

Hai là, áp dụng kỹ thuật phân quyền từ dưới lên. Thay vì theo cách làm truyền thống là liệt kê quyền cho chính quyền địa phương theo hướng "từ trên xuống", thì với Luật này, sẽ tái cấu trúc nguyên tắc phân định thẩm quyền theo mô hình/ kỹ thuật mới, đó là "từ dưới lên". Theo cách này, thẩm quyền của địa phương sẽ được xác định theo nguyên tắc loại trừ các thẩm quyền được Luật này quy định do trung ương quyết định.[4] Với kỹ thuật này, chính quyền đô thị được chủ động hoàn toàn với các vụ việc thuộc địa phương mà không cần chờ quyết định hay ý kiến chỉ đạo của Trung ương. Hơn nữa, với kỹ thuật phân quyền từ dưới lên, chính quyền đô thị sẽ hoàn toàn chủ động, tự chủ cao trong việc xác định nhu cầu quản lý ở địa phương chứ không do Trung ương "nghĩ thay", "xác định thay" theo phương thức cũ là liệt kê loại việc thuộc quyền của chính quyền địa phương.

Ba là, xác định rõ chỉ áp dụng hình thức phân quyền, việc phân cấp và ủy quyền sẽ được thực hiện chủ động bởi chính quyền đô thị; không giao Chính phủ và các Bộ phân cấp cho chính quyền đô thị đặc biệt, chỉ áp dụng cơ chế phân quyền trực tiếp từ Quốc hội.

4 Nguyễn Thị Thiện Trí, "Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề tiếp nhận vào đổi mới chính quyền địa phương Việt Nam", *Luận án tiến sĩ*, Trường Đại học Luật TP. HCM, 2020, tr. 120.

2.2. Tổ chức chính quyền đô thị đặc biệt

Đây là nội dung cốt lõi thứ hai và phải được xây dựng đồng bộ với nguyên tắc phân định thẩm quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt. Theo đó, tổ chức chính quyền đô thị đặc biệt phải đáp ứng được các yêu cầu sau:

Thứ nhất, tổ chức chính quyền đô thị đặc biệt là mô hình tổ chức chính quyền đô thị chứ không phải tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị, đó là mô hình tổ chức gọn nhẹ, nhưng tập trung và có đầu mối trách nhiệm.

Thứ hai, đề cao tính tổng thể và gắn kết một khối thống nhất và không tách rời của chính quyền đô thị đặc biệt, nhằm tăng cường tính tự chủ, tự quyết bên trong và tăng cường tính chịu trách nhiệm trước Trung ương, hình thành đầu mối chung trong việc chịu trách nhiệm với Trung ương và nhân dân đô thị.

Thứ ba, đề cao tính chuyên nghiệp của cơ quan dân cử và đề cao chế độ tự quyết, tự chịu trách nhiệm bằng việc xác lập chế độ thủ trưởng cho cơ quan hành chính các cấp của đô thị đặc biệt.

2.3. Về tổ chức đơn vị hành chính trong đô thị đặc biệt

Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ trong vùng đô thị đặc biệt cần được quy định phù hợp với tính đa dạng của lãnh thổ đô thị, có vùng đô thị trung tâm, có vùng ven đô thị, có cả nông thôn, và hải đảo. Theo đó, Luật Đô thị đặc biệt cần thể chế hóa sao cho phát triển và khai thác được các tiềm năng của từng loại đơn vị hành chính lãnh thổ.[5]

Hiện nay, TP. HCM có đầy đủ các điều kiện về tự nhiên để thành lập các đơn vị hành chính lãnh thổ mới. Cụ thể, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt hướng đến việc cho thành lập đô thị vệ tinh là các thành phố mới thuộc vùng ven của TP. HCM, không cách quá xa trung tâm TP. HCM nhằm chia sẻ đô thị hóa với đô thị trung tâm và nhằm thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố theo hướng chủ động. Ngoài ra, xuất phát từ điều kiện đặc thù của TP. HCM với đặc khu Côn Đảo, cần nghiên cứu thể chế hóa cơ chế thành lập và phát triển đặc khu kinh tế tại khu vực này. Đây là hai đơn vị hành chính lãnh thổ hoàn toàn có thể được thành lập và nên có cơ chế khuyến khích thành lập tại đô thị đặc biệt TP. HCM, vừa khai thác hợp lý nguồn lực địa kinh tế, vừa là mô hình phát triển kinh tế - xã hội vượt trội.

2.4. Cơ chế thử nghiệm chính sách ở đô thị đặc biệt

Với cơ chế phân quyền từ dưới lên như đề xuất, việc áp dụng thêm cơ chế thử nghiệm chính sách sẽ ít đặt ra. Cơ chế thử nghiệm chính sách chỉ hợp lý và khả thi ở mô hình pháp luật tập trung mạnh hoặc dành cho những dự án, chính sách quốc gia, muốn kiểm định ở một địa phương để tránh nguy cơ thất bại lan tỏa.[6] Với các đô thị đặc biệt, các vấn đề quản lý đặt ra là thực tiễn, cấp bách và đòi hỏi phải giải quyết ngay, không thử nghiệm mà làm thật, quyết định thật và trách nhiệm thật. Việc thử nghiệm chính sách là cơ chế mang tính trung gian và cần một quá trình để trở thành thể chế chính thức sau thẩm định. Do đó, nếu sử dụng cơ chế này như một giải pháp ưu tiên để tạo khoảng chủ động cho đô thị đặc biệt thì về bản chất không khác với cơ chế đặc thù hiện hành và có nguy cơ lặp lại tình trạng phải tiếp tục xin cơ chế đặc thù dưới hình thức thử nghiệm chính sách.

5 Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ sở lý thuyết về tổ chức chính quyền đô thị", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 6, 2023.

6 Gabriel Kwok Hui Chen, Araz Taeihagh, "Designing regulatory sandboxes: A comprehensive framework for aligning functionalities and objectives", *Policy Design and Practice*, Vol. 09(1), 2026, tr. 1-15, https://doi.org/10.1080/25741292.2025.2570954

Đồng bộ với cơ chế phân quyền mạnh, thẩm quyền của chính quyền đô thị đặc biệt cần được xác định theo nguyên tắc loại trừ, chỉ giữ lại cho Trung ương những thẩm quyền được luật quy định. Theo đó, cơ chế thử nghiệm chính sách không nên trở thành rào cản đối với thẩm quyền chính thức mà cần được thiết kế như cơ chế chuyển giao từng bước các thẩm quyền của Trung ương cho chính quyền đô thị đặc biệt. Việc thử nghiệm chính sách chỉ nên áp dụng đối với các lĩnh vực còn thuộc thẩm quyền của Trung ương theo quy định của Luật.

2.5. Thẩm quyền của chính quyền đô thị đặc biệt trong một số ngành lĩnh vực cụ thể

Việc xác định thẩm quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt trong Luật này cần có cơ chế đặc biệt, là kết hợp hai nguyên tắc: tập trung và phân định thẩm quyền truyền thống từ trên xuống với phân quyền mạnh cho chính quyền đô thị đặc biệt trên nguyên tắc từ dưới lên.

Trong Luật này xác định các ngành, lĩnh vực do Trung ương tập trung quản lý và phân quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt theo hướng quy định chi tiết những loại việc chính quyền đô thị được quyết định, bao gồm các lĩnh vực như: an ninh, quốc phòng, tài chính ngân sách, ngoại giao, đất đai.

Nhóm ngành, lĩnh vực thứ hai là những ngành, lĩnh vực ưu tiên thẩm quyền quyết định cho chính quyền đô thị đặc biệt theo hướng loại trừ thẩm quyền quyết định của chính quyền trung ương như: đầu tư, y tế, giáo dục, nhà ở, môi trường, văn hóa, giao thông, xây dựng… Với định hướng đó, tổng thể các quy định về thẩm quyền chính quyền đô thị trong các ngành, lĩnh vực sẽ được thể chế trong một chế định chung là "thẩm quyền của chính quyền đô thị trong quản lý ngành, lĩnh vực", bao gồm các điều luật cụ thể quy định theo hướng liệt kê thẩm quyền quyết định của chính quyền trung ương (Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ) trong các ngành, lĩnh vực cụ thể. Thẩm quyền của chính quyền đô thị đặc biệt sẽ được quy định là "quyết định các vấn đề thuộc phạm vi đô thị đặc biệt không bao gồm thẩm quyền quyết định của Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ".

2.6. Về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền đô thị đặc biệt

Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là thẩm quyền đặc biệt quan trọng nhằm trao thế chủ động cho chính quyền đô thị đặc biệt trong quyết định và có thể hình thành thể chế cấp địa phương độc lập, từ đó tăng cường tính chịu trách nhiệm toàn diện với chính quyền trung ương và với nhân dân đô thị. Theo đó, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền đô thị đặc biệt cần mở rộng cả về thẩm quyền ban hành và loại văn bản.

Thứ nhất, cần quy định trong Luật Đô thị đặc biệt thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm của HĐND quy định mới trong trường hợp chưa có Luật của chính quyền trung ương về vấn đề này, tức thẩm quyền tạo ra "luật địa phương" cho HĐND đô thị. Việc phân quyền ở đây sẽ theo cơ chế loại trừ quyền của Trung ương, bảo đảm giải quyết điểm nghẽn ở các đô thị trong trường hợp chưa có Luật của trung ương.

Thứ hai, trao cho Chủ tịch UBND xã, đặc khu, người đứng đầu cơ quan hành chính thành phố vệ tinh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là thẩm quyền quan trọng nhằm phát huy tính chủ động, vai trò người đứng đầu cơ quan hành chính ở các đô thị cấp cơ sở.

Thứ ba, trong Luật này, để giải quyết điểm nghẽn thường xuyên mà các đô thị gặp phải là "chưa có quy định chi tiết hoặc có nhưng không phù hợp với tình hình của chính quyền đô thị" thì cần trao thẩm quyền quy định chi tiết Luật này thuộc về HĐND và UBND chính quyền đô thị đặc biệt, không trao quyền quy định chi tiết cho Chính phủ và hướng dẫn thi hành cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Bên cạnh đó trao cho HĐND và UBND đô thị đặc biệt thẩm quyền quy định chi tiết các Luật khác "khác" với quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ.

2.7. Miễn trừ trách nhiệm và kiểm soát chính quyền đô thị đặc biệt

Đây là hai nội dung có quan hệ biện chứng và thống nhất, bảo đảm việc phân quyền là triệt để nhưng không lạm quyền, phát huy sự chủ động, tự chủ, tự quyết, dám nghĩ, dám làm của chính quyền đô thị đặc biệt nhưng phải bảo đảm không chủ quan, tư lợi.

Thứ nhất, việc miễn trừ trách nhiệm bao gồm cả trách nhiệm hình sự và trách nhiệm kỷ luật. Hiện nay, Quốc hội cũng có các nghị quyết về cơ chế đặc thù miễn, giảm, không truy cứu trách nhiệm hình sự và trách nhiệm kỷ luật với những vi phạm về đất đai cho các cá nhân, tổ chức; Nghị định số 172 của Chính phủ về xử lý kỷ luật công chức cũng có quy định về các trường hợp được miễn, giảm trách nhiệm kỷ luật đối với công chức khi đáp ứng các điều kiện theo quy định. Các quy định miễn trừ này là cần thiết và chính đáng trong bối cảnh pháp luật đất đai nói riêng và pháp luật chuyên ngành nói chung còn chưa hoàn thiện. Với chính quyền đô thị đặc biệt, khung pháp lý được áp dụng trong quản trị địa phương là nhóm thể chế đặc thù, với điểm sáng cơ bản là phân quyền đủ mạnh để chính quyền đô thị chủ động và tự quyết, tự kiểm soát, tự chịu trách nhiệm. Cùng với cơ chế giao quyền mạnh đó, nhà lãnh đạo, quản lý chính quyền đô thị phải là những người có tinh thần cải tiến, dám nghĩ, dám làm, năng động và chủ động. Để việc chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm ở cán bộ, công chức được phát huy thì việc quy định thêm một cơ chế miễn giảm, loại trừ trách nhiệm cho cán bộ, công chức trong những điều kiện, hoàn cảnh chính đáng, không vụ lợi, vì đại cuộc là chính đáng và cần thiết, quy định này tạo nên thế cân bằng trong bối cảnh chuyển đổi từ chế độ thực thị, thừa hành sang chế độ chủ động, quyết định của chính quyền đô thị đặc biệt, đồng thời là sự thể chế hóa tinh thần của Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 22/8/2026 của Bộ Chính trị về phát huy tính tiên phong, gương mẫu, tinh thần đổi mới, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, đảng viên trong kỷ nguyên mới và tại Quy định số 212-QĐ/TW của Bộ Chính trị về việc miễn kỷ luật đối với đảng viên thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo được cấp có thẩm quyền cho phép nhưng xảy ra thiệt hại do nguyên nhân khách quan. Đặc biệt, điều này hoàn toàn tương thích với chế độ thủ trưởng được trao cho người đứng đầu bộ máy hành chính chính quyền đô thị các cấp.

Theo đó, cần nâng tầm quy định miễn trừ trách nhiệm hình sự theo tinh thần Nghị quyết của Quốc hội và miễn, giảm trách nhiệm kỷ luật trong nghị định của Chính phủ và thể chế trong Luật này theo hướng xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, trục lợi, nhũng nhiễu của cán bộ, công chức nhưng cũng có cơ chế giảm, miễn trách nhiệm phù hợp với quy định của pháp luật.

Thứ hai, kiểm soát chính quyền đô thị là cơ chế bắt buộc và cần được chú trọng đặc biệt để bảo đảm đồng bộ, thống nhất với chủ trương phân quyền và tạo cơ chế dám nghĩ, dám làm, sao cho trao quyền nhưng không để lạm quyền, chủ động nhưng

gắn liền trách nhiệm. Thực chất khi phân quyền rõ ràng, minh bạch thì cũng chính là đã thiết kế được một phương thức kiểm soát chặt chẽ, hiệu quả, công khai và khách quan theo kiểu "quyền ở đâu thì trách nhiệm ở đấy". Bên cạnh việc duy trì và nâng cao hiệu quả của các phương thức kiểm soát truyền thống hiện có như giám sát từ HĐND cùng cấp, kiểm tra từ cấp trên, cơ chế báo cáo, giải trình, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xét xử vụ án hành chính, hoặc kiểm tra chính trị của Đảng, sự giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội… thì cần áp dụng một số cơ chế kiểm soát chủ động, trực tiếp và đặc trưng trong mô hình chính quyền đô thị.

2.8. Giải quyết xung đột pháp luật trong áp dụng Luật Đô thị đặc biệt

Luật Đô thị đặc biệt hướng đến vị trí là luật đặc biệt trong tổng thể pháp luật hiện hành về chính quyền địa phương và pháp luật về quản lý nhà nước. Do đó, Luật Đô thị đặc biệt cần bảo đảm không trái Hiến pháp, còn lại, với vai trò là thể chế vượt trội, Luật này được đưa ra các quy định khác với các luật tổ chức chính quyền địa phương, luật quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực và các nghị quyết của Quốc hội. Để trở thành đạo luật nền tảng trong quản trị và điều hành đô thị đặc biệt, Luật Đô thị đặc biệt không chỉ cần điều chỉnh đầy đủ các vấn đề cốt lõi của đô thị đặc biệt mà còn phải được xác định rõ vị trí trong hệ thống pháp luật thông qua cơ chế giải quyết xung đột với các luật và nghị quyết khác của Quốc hội. Để giải quyết xung đột pháp luật giữa Luật Đô thị đặc biệt với các luật, nghị quyết khác của Quốc hội, việc áp dụng quy định "Trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau" của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là không phù hợp. Vì sẽ có những Luật ban hành sau được áp dụng chung trên cả nước, không loại trừ các đô thị đặc biệt, việc áp dụng nguyên tắc chọn "văn bản ban hành sau" sẽ làm vô hiệu hóa tính vượt trội đặc biệt của Luật Đô thị đặc biệt. Theo đó, cần có nguyên tắc ưu tiên cho việc áp dụng Luật Đô thị đặc biệt khi có xung đột pháp luật.

Thứ nhất, trong mối quan hệ với Luật Tổ chức chính quyền địa phương: vấn đề giải quyết xung đột pháp luật với Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần bảo đảm hài hòa, khai thác và sử dụng triệt để các quy định phù hợp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, đặc biệt trong bối cảnh Luật Đô thị đặc biệt chưa thể độc lập với luật chung về tổ chức chính quyền địa phương.

Một là, Luật Đô thị đặc biệt là luật riêng và không tách rời trong mối quan hệ với Luật Tổ chức chính quyền địa phương, những nội dung nào đã được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương và không trái với mục tiêu đặc biệt của Luật Đô thị đặc biệt thì phải được áp dụng đương nhiên mà không cần quy định lại trong Luật Đô thị đặc biệt.

Hai là, nếu có quy định trái với Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì ưu tiên áp dụng Luật Đô thị đặc biệt. Trong trường hợp này, nếu việc áp dụng Luật Tổ chức chính quyền địa phương có lợi hơn cho địa phương thì chính quyền đô thị đặc biệt được chọn áp dụng Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Thứ hai, trong mối quan hệ với các luật quản lý ngành, lĩnh vực và các nghị quyết của Quốc hội: các luật quản lý ngành, lĩnh vực là hệ thống các luật quy định về cơ chế quản lý ngành, lĩnh vực ở cả trạng thái tĩnh và động, từ việc xác định quan hệ quản lý đến giai đoạn ban hành các quyết định quản lý ngành, lĩnh vực. Trong

các luật này bao gồm các quy định về chủ thể quản lý, thẩm quyền quản lý, nội dung quản lý và các nội dung chuyên môn kỹ thuật của ngành, lĩnh vực. Theo đó, xung đột giữa Luật Đô thị đặc biệt với các luật chuyên ngành chủ yếu phát sinh ở các quy định về thẩm quyền gắn với nội dung quản lý. Vì vậy, Luật Đô thị đặc biệt cần quy định rõ nguyên tắc giải quyết xung đột với các luật chuyên ngành và nghị quyết của Quốc hội theo các định hướng sau:

Một là, ưu tiên áp dụng Luật Đô thị đặc biệt trong trường hợp trái với các luật chuyên ngành, các nghị quyết của Quốc hội về ngành, lĩnh vực.

Hai là, trong trường hợp phát sinh vấn đề mới không được quy định trong Luật Đô thị đặc biệt mà luật chuyên ngành có quy định, chính quyền đô thị được lựa chọn áp dụng quy định của luật chuyên ngành hoặc ban hành quy định riêng áp dụng ở đô thị đặc biệt nếu không thuộc phạm vi thẩm quyền quyết định của Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng, các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Thứ ba, trong mối quan hệ với các luật quy định về cơ chế bảo đảm pháp chế trong quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực như: Luật Thanh tra, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo… Đây là các đạo luật có tính chất điều chỉnh theo chiều ngang, áp dụng chung cho mọi ngành, lĩnh vực và trên phạm vi cả nước, nên mức độ đặc thù và ngoại lệ thấp hơn so với các luật điều chỉnh theo ngành, lĩnh vực. Tuy nhiên, để bảo đảm pháp chế và trật tự quản lý nhà nước khi áp dụng Luật Đô thị đặc biệt, cần phải có quy định vượt trội về xử phạt vi phạm hành chính và thanh tra trong quản lý nhà nước. Theo đó, cần ưu tiên áp dụng các quy định đặc biệt về xử phạt vi phạm hành chính và thanh tra trong lãnh thổ đô thị đặc biệt. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ sở lý thuyết về tổ chức chính quyền đô thị", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 6, 2023 [trans: Nguyen Hoang Anh, Nguyen Thi Thien Tri, "Theoretical foundations of urban government organization", *Vietnam Journal of Legal Sciences*, No. 6, 2023]

[2] Gabriel Kwok Hui Chen, Araz Taeihagh, "Designing regulatory sandboxes: A comprehensive framework for aligning functionalities and objectives", *Policy Design and Practice,* Vol. 09(1), 2026, https://doi.org/10.1080/25741292.2025.2570954

[3] Sapna Bansal, Smita Pandey, "Legal frameworks for sustainable urban development: Analysing the efficacy of zoning regulations in promoting environmental conservation", *E3S Web of Conferences*, Vol. 527, 2024, https://doi.org/10.1051/e3sconf/202452701022

[4] Nguyễn Thị Thiện Trí, "Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề tiếp nhận vào đổi mới chính quyền địa phương Việt Nam", *Luận án tiến sĩ*, Trường Đại học Luật TP. HCM, 2020 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, "Local self-government worldwide and the issue of its reception in the reform of Vietnam's local government", *Doctoral thesis*, Ho Chi Minh City University of Law, 2020]

[5] Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ chế, chính sách đặc thù đô thị Thành phố Hồ Chí Minh: Lý luận, pháp lý và thực tiễn", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 11(171), 2023 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, "Specific urban mechanisms and policies for Ho Chi Minh City: Theory, law, and practice", *Vietnam Journal of Legal Sciences*, Vol. 11(171), 2023]

[6] Naděžda Rozmanová, Zuzana Gajdíková, "Principles and rules of urban planning composition in examples", *Ministry of Regional Development*, 2016