VỀ CHỨC DANH CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

PGS-TS VŨ VĂN NHIÊM
Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Ho Chi Minh City University of Law
Email: vvnhiem@hcmulaw.edu.vn
TS TRẦN THỊ THU HÀ
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
E-mail: tttha02@hcmulaw.edu.vn
ThS PHẠM CAO TIỆP
Công ty TNHH Du lịch Lộc An
Loc An Travel Company Limited
Email: pctiep@gmail.com

Tóm tắt

Nếu như Uỷ ban nhân dân (UBND) là trung tâm của chính quyền đô thị đặc biệt thì Chủ tịch UBND là "trung tâm của trung tâm", có vị trí, vai trò vô cùng quan trọng đối với sự vận hành thông suốt của bộ máy hành chính nhà nước và sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Bài viết đề xuất các nội dung cơ bản cần được xác định trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt về chức danh này với mong muốn phát huy vị thế và hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo, điều hành của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, đáp ứng yêu cầu của chính quyền đô thị đặc biệt.

Từ khóa: *Chủ tịch Uỷ ban nhân dân, chính quyền đô thị đặc biệt, Dự thảo Luật đô thị đặc biệt*

Abstract

If the People's Committee constitutes the institutional core of a special urban government, its chairperson may be regarded as the "centre of the centre", occupying a position of pivotal importance to the effective functioning of the state administrative apparatus and the socio-economic development of the locality. This article proposes the key issues that should be incorporated into the Draft Law on Special urban government concerning this office, with the aim of strengthening the legal status, leadership capacity, and administrative effectiveness of the head of the local state administrative authority, thereby meeting the governance requirements of a special urban government.

Keywords: *Chairperson of the People's Committee, special urban government, the draft Law on Special urban areas*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.770
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

1. Chính quyền đô thị đặc biệt và yêu cầu đặt ra đối với chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân

Chính quyền đô thị đặc biệt là chính quyền địa phương ở một đơn vị hành chính lãnh thổ đã phát triển đến trình độ cao của đô thị - nơi có quy mô dân số lớn, mật độ dân cư dày đặc, tốc độ đô thị hóa nhanh, cơ cấu kinh tế chuyển dịch mạnh sang dịch vụ - công nghiệp, hạ tầng kỹ thuật hiện đại…[1] Đô thị đặc biệt là nơi đóng vai trò trung tâm, có khả năng làm "đầu tàu" dẫn dắt, lan tỏa phát triển cho các vùng khác trong cả nước, có tính chất "mở" và hội nhập quốc tế sâu rộng,[2] nhưng đồng thời cũng là nơi chịu rất nhiều áp lực lớn, với các thách

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 Việt Nam*, số 06(166), 2023, tr. 12.
2 Theo khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 ngày 24/12/2025 của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội về phân loại đô thị, đô thị loại đặc biệt là đô thị trung tâm tổng hợp quốc gia, quốc tế, có vai trò, vị trí và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội đặc biệt.

thức nghiêm trọng về ùn tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, phân hóa giàu nghèo, việc làm, nhà ở, an ninh, trật tự an toàn xã hội…[3] Bởi vậy, đô thị đặc biệt phải có một chính quyền đủ mạnh, quyết đoán, năng động, phản ứng nhanh chóng, kịp thời trước mọi vấn đề đời sống đô thị đặt ra, trong đó trung tâm của chính quyền là Ủy ban nhân dân (UBND) và "trung tâm của trung tâm" chính là Chủ tịch UBND.

Hiện nay, Chủ tịch UBND được xác định là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.[4] Với tư cách người đứng đầu, Chủ tịch UBND không chỉ "lãnh đạo, điều hành công việc của UBND", "lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện các nhiệm vụ thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và của Hội đồng nhân dân (HĐND), UBND cấp mình" mà còn "lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính".[5] Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của UBND các cấp nói riêng và bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương nói chung phụ thuộc rất lớn vào trí tuệ, bản lĩnh, phong cách lãnh đạo, điều hành và tinh thần dám chịu trách nhiệm của Chủ tịch UBND - người "đứng mũi chịu sào", "linh hồn" của UBND.

Tuy nhiên, Chủ tịch UBND hiện không phải là thủ trưởng của UBND, dù theo giải thích của Từ điển tiếng Việt, thủ trưởng là "người đứng đầu lãnh đạo một cơ quan, đơn vị công tác".[6] Bởi, trên thực tế, Chủ tịch UBND là người đứng đầu của một cơ quan được tổ chức và hoạt động chủ yếu theo chế độ tập thể lãnh đạo, các vấn đề quan trọng thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan này được thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số.[7] Về lý thuyết, ý kiến của Chủ tịch UBND có thể thuộc phía thiểu số và theo yêu cầu của nguyên tắc tập trung dân chủ, Chủ tịch UBND phải phục tùng quyết định của tập thể đã được thông qua với "quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành".[8] Hiện nay, vai trò người đứng đầu UBND đã được đề cao hơn, thể hiện ở việc Luật Tổ chức chính quyền địa phương cho phép Chủ tịch UBND được "thay mặt UBND cấp mình quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND" và "trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo ý kiến của Chủ tịch UBND đã biểu quyết".[9] Song về cơ bản, Chủ tịch UBND không thể tự mình quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND mà theo quy định bắt buộc phải thảo luận và quyết định theo cơ chế tập thể, đồng thời "phải báo cáo UBND tại phiên họp gần nhất".

Vị trí pháp lý của Chủ tịch UBND, như đã phân tích ở trên, phản ánh mối tương quan giữa hai yếu tố "tập thể lãnh đạo" và "cá nhân phụ trách" trong chế độ hoạt động của UBND, xuất phát từ cách thức tổ chức và thực thi quyền hành

3 Nguyễn Văn Tiến, "Hàm ý một số giải pháp phát triển đô thị Thành phố Hồ Chí Minh trong tương lai", *Tạp chí Công thương*, số 13, 2021, tr. 232, 233.

4 Trước đây, Điều 22, Điều 29 và Điều 36 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 nêu rõ Chủ tịch UBND là người đứng đầu UBND. Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15) tuy không trực tiếp khẳng định điều đó nhưng thông qua các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn dành riêng cho chức danh này tại các Điều 17 và Điều 23 cũng như quy định về chế độ hoạt động của UBND tại Điều 40 đã gián tiếp thừa nhận địa vị người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương của Chủ tịch UBND.

5 Điều 17, Điều 23 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15).

6 Hoàng Phê (chủ biên), *Từ điển tiếng Việt* (Viện Ngôn ngữ học), Nxb. Hồng Đức, 2019, tr. 12-15.

7 Khoản 2, khoản 3 Điều 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15).

8 Khoản 3 Điều 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15).

9 Khoản 3 Điều 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15).

chính tại Việt Nam. Với quan niệm truyền thống, vì UBND là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, quản lý toàn diện các ngành, lĩnh vực ở địa phương nên bản thân nó phải được thiết kế theo mô hình tập thể, thông qua cơ chế "thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số" để xem xét, quyết định các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn một cách toàn diện, cẩn trọng, khách quan, dân chủ.[10] Quan niệm này vốn phổ biến ở Liên bang Xô viết (cũ) và được thừa nhận rộng rãi ở nước ta từ trước đến nay. Nhưng trong bối cảnh của quản trị nhà nước hiện đại và chính quyền đô thị, nhất là chính quyền đô thị đặc biệt, chế độ tập thể lãnh đạo đã và đang bộc lộ rõ những điểm bất cập, lỗi thời. Điển hình là sự chồng chéo thẩm quyền giữa tập thể UBND và cá nhân người đứng đầu cũng như sự thiếu minh bạch về chế độ trách nhiệm. Cụ thể, tuy UBND hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo là chủ yếu nhưng trên thực tế vai trò của Chủ tịch UBND thường có sự lấn át nhất định so với vai trò của tập thể UBND, trong khi đó, trách nhiệm cá nhân lại thường bị hòa lẫn trong trách nhiệm tập thể.[11] Đó là chưa kể, với phương thức quyết định dựa vào đa số, chế độ tập thể lãnh đạo thường dẫn đến sự chậm trễ nhất định trong việc ra quyết sách và hành động. Đây là điều hoàn toàn không phù hợp với nhịp điệu khẩn trương và yêu cầu nhanh chóng, kịp thời trong quản lý, điều hành đô thị đặc biệt.

Vì vậy, có thể nói, đã đến lúc chính quyền đô thị đặc biệt cần phải có một UBND hoạt động rành mạch theo chế độ thủ trưởng, thay vì pha trộn giữa chế độ tập thể lãnh đạo và chế độ thủ trưởng như bao lâu nay. Nói cách khác, để phù hợp với đặc trưng của chính quyền đô thị đặc biệt, chức danh Chủ tịch UBND cần được xác lập vị thế mới mẻ hơn, có đủ thẩm quyền và công cụ pháp lý để tự quyết định và tự chịu trách nhiệm, có khả năng thúc đẩy bộ máy hành chính nhà nước vận hành hiệu quả và sáng tạo trong bối cảnh ngày càng phức tạp của quản trị đô thị.

Nếu UBND trong chính quyền đô thị đặc biệt được tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng, sự phân định thẩm quyền giữa tập thể UBND và người đứng đầu không cần thiết phải đặt ra. Nỗi lo về sự chồng lấn, lẫn lộn giữa vai trò quyết định của UBND và vai trò lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch UBND sẽ biến mất. Bởi khi đó, mỗi thành viên UBND sẽ trở về đúng với vị trí tham mưu, giúp việc cho người đứng đầu và không ai khác, chính Chủ tịch UBND là người có quyền hạn cao nhất và trách nhiệm lớn nhất trong bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương.

2. Những nội dung cơ bản về chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cần được quy định trong Dự thảo Luật đô thị đặc biệt

2.1. Về cách thức thành lập

Hiện nay, việc hình thành chức danh Chủ tịch UBND trong chính quyền đô thị đặc biệt (Thành phố Hà Nội, TP. HCM) tuân theo cách thức chung được quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Cụ thể, thông thường tại kỳ họp thứ nhất của nhiệm kỳ, HĐND sẽ bầu ra Chủ tịch UBND theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND, kết quả bầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải được Thủ

10 Nguyễn Đức Chính, Trần Thị Thu Hà, "Tổ chức và hoạt động của Uỷ ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh trong mô hình chính quyền đô thị", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam,* số 6(166), 2023, tr. 69.

11 *Như trên*, tr. 70.

tướng Chính phủ phê chuẩn, kết quả bầu Chủ tịch UBND cấp xã phải được Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê chuẩn.[12]

Sự hình thành chức danh Chủ tịch UBND nói trên là biểu hiện của cách thức tổ chức quyền lực nhà nước theo mô hình tập trung. Về lý thuyết, cách thức này đáp ứng hai mục tiêu: vừa tôn trọng quyền quyết định về nhân sự lãnh đạo của địa phương, vừa bảo đảm sự kiểm soát của Trung ương và cấp trên đối với địa phương, đồng thời phản ánh rõ nét mối quan hệ "song trùng trực thuộc" đặc trưng của UBND. Tuy nhiên, trong mối tương quan giữa hai chiều trực thuộc, về cơ bản mối quan hệ "trực thuộc dọc" vẫn chiếm ưu thế hơn "trực thuộc ngang". Điều đó còn được thể hiện qua quy định về "giao quyền" Chủ tịch UBND tại Điều 42 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, theo đó, trong thời gian giữa hai kỳ họp của HĐND, nếu khuyết Chủ tịch UBND, "Thường trực HĐND dân cấp tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ quyết định giao quyền Chủ tịch UBND cùng cấp; Thường trực HĐND cấp xã trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định giao quyền Chủ tịch UBND cùng cấp". Việc Thủ tướng Chính phủ/Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê chuẩn kết quả bầu cử chức danh Chủ tịch UBND của HĐND cấp tỉnh/cấp xã có thể là một động thái mang tính thủ tục nhưng việc giao quyền Chủ tịch UBND trong trường hợp khuyết Chủ tịch UBND giữa hai kỳ họp của HĐND là một thẩm quyền tiệm cận với thẩm quyền bổ nhiệm, củng cố mối liên hệ trực thuộc sâu sắc về tổ chức giữa người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp trên với người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới. Riêng đối với chức danh Chủ tịch UBND cấp tỉnh, quy định đó còn phản ánh một vấn đề rộng lớn hơn, hệ trọng hơn: sự phụ thuộc của chính quyền địa phương vào Trung ương.

Theo tác giả, cách thức thành lập chức danh Chủ tịch UBND đã và đang được áp dụng chung trên phạm vi toàn quốc không thực sự phù hợp với xu hướng đẩy mạnh phân quyền cho chính quyền đô thị đặc biệt, nơi có nhu cầu giải phóng năng lượng, khơi thông mọi nguồn lực vô cùng mạnh mẽ, cần được chủ động hơn trong vấn đề lựa chọn và quyết định nhân sự. Mặt khác, tính cạnh tranh chính trị trong phương thức hình thành chức danh Chủ tịch UBND các cấp còn yếu. Theo khoản 5 Điều 36 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, khi HĐND tiến hành bầu chức danh Chủ tịch UBND, nếu có đại biểu HĐND ứng cử hoặc giới thiệu thêm người ứng cử ngoài danh sách đã được cơ quan hoặc người có thẩm quyền giới thiệu thì Thường trực HĐND trình HĐND xem xét, quyết định; riêng tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khóa HĐND thì chủ tọa kỳ họp trình HĐND xem xét, quyết định. Quy định nói trên cho phép sự linh động trong những tình huống cụ thể song vô hình trung cũng bộc lộ một thực tế khá phổ biến, đó là ở khâu giới thiệu nhân sự để HĐND tiến hành bầu chức danh Chủ tịch UBND, thông thường chỉ có một ứng viên. Dĩ nhiên, để có thể có tên trong danh sách giới thiệu, ứng viên này phải trải qua một quá trình sàng lọc, đánh giá kỹ lưỡng từ các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền, bao gồm cả tổ chức Đảng và cơ quan nhà nước cấp trên. Song, nhìn chung, điều đó vẫn là chưa đủ đối với cơ chế hình thành mang tính chính trị của một chức danh quan trọng trong bộ

12 Khoản 2 và khoản 4 Điều 36 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15).

máy chính quyền địa phương, chưa mở rộng cơ hội cho các đại biểu HĐND dân để họ có điều kiện được lựa chọn, cân nhắc một ứng viên mà họ cảm thấy tin tưởng nhất trong số nhiều ứng viên được giới thiệu.

Vì vậy, chúng tôi cho rằng Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt nên đổi mới quy định về cách thức hình thành chức danh Chủ tịch UBND cho phù hợp với đặc trưng và yêu cầu của chính quyền đô thị đặc biệt. Cụ thể như sau:

Một là, nên xác lập phương thức bầu cử trực tiếp chức danh Chủ tịch UBND tại các đô thị đặc biệt. Nghĩa là, thay vì tham gia thành lập chức danh Chủ tịch UBND một cách gián tiếp thông qua cơ quan đại diện, đông đảo cử tri ở các đô thị đặc biệt sẽ tự tay cầm lá phiếu bầu nên người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Điều này sẽ làm gia tăng tính dân chủ và chính danh của chức danh Chủ tịch UBND. Khi được bầu trực tiếp, người đứng đầu UBND chắc chắn sẽ có xu hướng chịu trách nhiệm mạnh mẽ hơn trước cử tri, từ đó nâng cao hiệu quả quản trị và phản hồi nhanh hơn với nhu cầu của người dân. Ngoài ra, cơ chế này còn tạo động lực cạnh tranh chính trị lành mạnh, giúp lựa chọn được người có năng lực thực sự đảm đương vị trí trọng yếu trong bộ máy công quyền ở địa phương.[13]

Tuy nhiên, đây cũng là một phương án chứa đựng nhiều rủi ro, thách thức, nhất là trong bối cảnh chúng ta đã quen với mô hình hiện tại, cử tri chưa thực sự có ý thức chính trị sâu sắc về quyền làm chủ của mình và cơ chế kiểm soát quyền lực (bao gồm cả kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài) chưa hoàn toàn chặt chẽ. Nhưng theo chúng tôi, Dự thảo Luật đô thị đặc biệt cần mạnh dạn áp dụng những phương pháp mới và tìm cách khắc phục những khiếm khuyết của chúng, miễn là vẫn trong khuôn khổ Hiến pháp. Để tránh xu hướng tự do vô chính phủ, lợi dụng dân chủ để gây rối hoặc sử dụng các biện pháp tiêu cực để vận động tranh cử, việc chuyển đổi sang phương thức bầu cử trực tiếp chức danh Chủ tịch UBND cần phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ đồng thời kết hợp với đề cao vai trò của HĐND cùng cấp. Cụ thể hơn, trên cơ sở sự giới thiệu của tổ chức Đảng tương ứng, HĐND sẽ chính là cơ quan chịu trách nhiệm thiết lập và công bố danh sách ứng viên để người dân bỏ phiếu cũng như giám sát toàn bộ quá trình bầu cử, bảo đảm tính minh bạch và dân chủ.

Hai là, cần tăng số lượng ứng viên tham gia tranh cử chức danh Chủ tịch UBND, không nên chỉ giới thiệu một ứng viên để bầu (không có số dư) như hiện tại. Chất lượng các ứng viên được HĐND đảm bảo thông qua nhiều vòng hiệp thương. Bản thân các ứng viên phải xác lập và trình bày được các chương trình hành động thiết thực sau khi trúng cử để thuyết phục cử tri bỏ phiếu cho mình.

Cũng cần phải nói thêm rằng, tại Luật Thủ đô sửa đổi vừa mới được Quốc hội khóa 16 thông qua ngày 23/4/2026, vấn đề đổi mới cách thức hình thành chức danh Chủ tịch UBND không được đề cập. Vậy, kiến nghị nói trên cho chính quyền đô thị đặc biệt nói chung liệu có quá mạnh dạn không? Theo tác giả, Hà Nội là đô thị đặc biệt nhưng đồng thời là thủ đô của đất nước, nơi tọa lạc của các cơ quan trung ương, mang tầm vóc và sứ mệnh của một trung tâm chính

13 Howard Elcock, "Elected mayors: Lesson drawing from four countries", *Public Administration*, Vol. 86(03), 2008, tr. 795 - 811, https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00730.x

trị – kinh tế – văn hóa lớn nhất của cả nước, mọi thay đổi về cách thức tổ chức quyền lực của chính quyền địa phương cần có sự thận trọng nhất định để hài hòa với chủ trương, chính sách của Trung ương. Trong khi đó, TP. HCM đóng vai trò của một trung tâm kinh tế – văn hóa, là một đô thị đặc biệt với thế mạnh về kinh tế, thương mại, công nghiệp, dịch vụ… Vì vậy, những giải pháp đổi mới về tổ chức bộ máy và nhân sự ở TP. HCM suy cho cùng phải hướng đến mục tiêu thúc đẩy kinh tế phát triển, giải phóng, khơi thông các nguồn lực, là đòn bẩy cho sự tăng tốc, bứt phá.

2.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn

Hiện nay, ngoài những quy định chung tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và các luật chuyên ngành, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND trong chính quyền đô thị đặc biệt còn được điều chỉnh bởi Luật Thủ đô năm 2024, sửa đổi, bổ sung năm 2026 (đối với Thành phố Hà Nội) và các nghị quyết áp dụng cơ chế, chính sách đặc thù (đối với TP. HCM). Nhìn chung, pháp luật đã hướng đến sự phân định rõ nét hơn giữa thẩm quyền của tập thể UBND và cá nhân người đứng đầu, đồng thời tăng cường khá đáng kể nhiệm vụ, quyền hạn cho Chủ tịch UBND để chức danh này có thể thực hiện ngày càng tốt hơn, hiệu quả hơn chức năng quản trị đô thị hiện đại. Có thể chứng minh điều này từ những chuyển biến tích cực về thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trong chính quyền đô thị đặc biệt, cụ thể là Chủ tịch UBND Thành phố Hà Nội và Chủ tịch UBND TP. HCM.

Trước hết là Chủ tịch UBND TP. HCM. Từ Nghị quyết 54/2017/QH14 đến Nghị quyết 98/2023/QH15 (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết 260/2025/QH15), thẩm quyền của Chủ tịch UBND TP. HCM không những gia tăng về số lượng mà còn có bước phát triển về chất lượng. Nếu như Nghị quyết 54/2017/QH14 chủ yếu trao cho chính quyền thành phố một số cơ chế thí điểm trong các lĩnh vực tài chính – ngân sách, quản lý đất đai, đầu tư… và vai trò của Chủ tịch UBND chủ yếu là tổ chức thực hiện trong khuôn khổ phân cấp có điều kiện thì Nghị quyết 98/2023/NĐ-CP và các sửa đổi sau đó đã tiến thêm một bước quan trọng khi mở rộng đáng kể quyền chủ động, linh hoạt trong điều hành của người đứng đầu. Cụ thể, Chủ tịch UBND thành phố không chỉ được tăng thêm thẩm quyền quyết định trong các lĩnh vực then chốt như đầu tư công, quy hoạch, tổ chức bộ máy… mà còn được trao quyền mang tính "quyết định nhanh" và "chịu trách nhiệm cá nhân rõ ràng", qua đó cho phép xử lý kịp thời các vấn đề phát sinh trong quản trị đô thị đặc biệt. Đáng chú ý, tính chất thẩm quyền đã chuyển từ "thực thi theo cơ chế cho phép" sang "chủ động quyết định trong khuôn khổ pháp luật và chịu trách nhiệm", thể hiện qua việc tăng cường phân cấp, ủy quyền và giảm bớt các tầng nấc trung gian. Điều này phản ánh sự thay đổi trong tư duy lập pháp từ thí điểm có kiểm soát sang trao quyền mạnh mẽ hơn gắn với trách nhiệm giải trình, qua đó khẳng định vị thế trung tâm, vai trò điều hành trực tiếp và năng lực phản ứng nhanh nhạy với chính sách của Chủ tịch UBND TP. HCM trong mô hình chính quyền đô thị đặc biệt.

Tiếp theo là Chủ tịch UBND Thành phố Hà Nội. Với Luật Thủ đô năm 2024 vừa mới được sửa đổi, bổ sung, thẩm quyền của người đứng đầu UBND Thành

phố Hà Nội đã được tăng cường ở mức độ vượt trội, trên khá nhiều lĩnh vực. Trong đó, có những nhiệm vụ, quyền hạn vốn thuộc về Thủ tướng Chính phủ,[14] các Bộ trưởng[15] hay tập thể UBND[16] nay được Luật phân quyền cho đích danh Chủ tịch UBND Thành phố. Rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn mới của người đứng đầu UBND Thành phố Hà Nội cho phép họ điều hành các lĩnh vực của đời sống đô thị một cách quyết liệt, mạnh mẽ, trong điều kiện quyền tự chủ của chính quyền đô thị Thủ đô được đề cao. Chẳng hạn, thẩm quyền phê duyệt, phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch tổng thể Thủ đô sau khi được HĐND Thành phố thông qua; thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư các dự án thuộc thẩm quyền của UBND Thành phố theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư; thẩm quyền áp dụng biện pháp ngừng cung cấp dịch vụ điện, nước đối với công trình, cơ sở sản xuất, kinh doanh để bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn Thành phố trong trường hợp công trình xây dựng sai quy hoạch, công trình xây dựng không có giấy phép xây dựng…

Tuy nhiên, trên phương diện kỹ thuật lập pháp, chúng tôi cho rằng dù Luật Thủ đô đã mở rộng, bổ sung một cách khá đáng kể nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND Thành phố Hà Nội, nhưng nhìn chung những nhiệm vụ, quyền hạn ấy vẫn được quy định theo diện liệt kê cụ thể là chủ yếu. Điều đó dẫn đến mối lo ngại về sự phân quyền thiếu triệt để, manh mún và dễ bị lạc hậu. Bởi không một chuyên gia nào có thể trả lời một cách chắc chắn rằng Chủ tịch UBND trong chính quyền đô thị đặc biệt cần tăng thêm bao nhiêu quyền là đủ, trong bối cảnh đời sống đô thị luôn phát sinh những vấn đề mới, những quan hệ mới. Vì vậy, viễn cảnh về một ngày nào đó, chiếc áo cơ chế lại trở nên chật chội và chính quyền đô thị đặc biệt lại phải tiếp tục "xin thêm" thẩm quyền cho phù hợp với nhu cầu quản lý, điều hành thực tế[17] là khó tránh khỏi.

Từ sự phân tích trên, nhóm tác giả kiến nghị Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt không nên thiết kế thẩm quyền của Chủ tịch UBND theo phương pháp liệt kê rời rạc, mà cần thể hiện tư duy phân quyền triệt để và toàn diện. Theo đó, luật nên xác lập nguyên tắc phân định thẩm quyền theo phương pháp loại trừ: ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn mang tầm vĩ mô thuộc cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ) và các quyết

14 Chẳng hạn, trên lĩnh vực phát triển giáo dục, đào tạo, theo Điều 95 Nghị định 125/2024/NĐ-CP ngày 05/10/2024 của Chính phủ quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập trường đại học công lập hoặc cho phép thành lập trường đại học tư thục. Tuy nhiên, theo khoản 3 Điều 16 Luật Thủ đô, "căn cứ quy định của Hội đồng nhân dân Thành phố, Chủ tịch UBND Thành phố có thẩm quyền quyết định thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể, đổi tên, cấp phép hoạt động trường đại học công lập, cao đẳng công lập do Thành phố quản lý; cho phép thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể, đổi tên, cấp phép hoạt động trường đại học tư thục, cao đẳng tư thục trên địa bàn Thành phố".

15 Ví dụ: Theo Luật Di sản văn hoá, Bộ trưởng Bộ Văn hoá – Thể thao và Du lịch phê duyệt danh mục di sản văn hoá cấp quốc gia, còn UBND cấp tỉnh phê duyệt danh mục di sản văn hoá cấp tỉnh. Song theo khoản 3 Điều 15 Luật Thủ đô, căn cứ quy định của UBND Thành phố, Chủ tịch UBND Thành phố quyết định phê duyệt danh mục di sản, khu vực có giá trị văn hóa, lịch sử, công trình kiến trúc có giá trị trên địa bàn Thành phố cần tập trung nguồn lực để bảo vệ, phát huy giá trị (mà không phân biệt là di sản văn hoá cấp quốc gia hay cấp tỉnh).

16 Ví dụ: Trên lĩnh vực tổ chức bộ máy, theo điểm a khoản 6 Điều 9 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, UBND Thành phố có thẩm quyền quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND Thành phố bảo đảm các nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện theo quy định của pháp luật. Thế nhưng, tại khoản 3 Điều 17, Luật Thủ đô cho phép Chủ tịch UBND Thành phố thực hiện thẩm quyền này theo quy định của Hội đồng nhân dân Thành phố. Hoặc đối với mảng phát triển hệ thống y tế, an sinh xã hội, theo khoản 2 Điều 17 Luật Thủ đô, căn cứ quy định của UBND Thành phố, Chủ tịch UBND Thành phố có thẩm quyền quyết định cho phép cơ sở khám bệnh, chữa bệnh do Thành phố quản lý về chuyên môn được áp dụng kỹ thuật loại đặc biệt… Trong khi đó, đây vốn là thẩm quyền mà UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được phân cấp từ Bộ trưởng Bộ Y tế theo Thông tư 04/2026/TT-BYT.

17 Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ chế, chính sách đặc thù đô thị Thành phố Hồ Chí Minh - vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam,* số 11(171), 2023, tr. 23, https://khoahocphaplyvietnam.edu.vn/khplvn/article/view/4

sách mang tính định hướng của HĐND Thành phố, tất cả các nhiệm vụ quản lý điều hành còn lại sẽ mặc nhiên thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND Thành phố. Nếu thực hiện đúng kỹ thuật này, cơ chế đặc thù mang tính chất "xin - cho" phổ biến trong thời gian qua sẽ bị thay thế bởi "thể chế vượt trội",[18] người đứng đầu UBND sẽ được trao quyền một cách cực kỳ mạnh mẽ để có thể quyết định kịp thời trước những biến động nhanh chóng của đời sống kinh tế - xã hội ở một siêu đô thị.

Ngoài ra, để có thể đảm đương được khối lượng nhiệm vụ, quyền hạn đồ sộ trên tinh thần phân quyền tối đa, Chủ tịch UBND cần thiết lập một bộ máy giúp việc dưới quyền thực sự mạnh, tinh gọn, chuyên nghiệp, có tính phối hợp cao. Vì vậy, trước hết nên cho phép Chủ tịch UBND được hoàn toàn chủ động trong việc lựa chọn, quyết định bổ nhiệm, cách chức các chức danh Giám đốc, Phó Giám đốc Sở, cơ quan tương đương Sở thay vì tiếp tục duy trì cơ chế phải thông qua việc bầu/bãi miễn Ủy viên UBND tại HĐND. Điều này phù hợp với mô hình UBND hoạt động theo chế độ thủ trưởng, góp phần tăng cường sự lãnh đạo, điều hành tập trung của Chủ tịch UBND, buộc các cơ quan chuyên môn phải trách nhiệm hơn và kỷ luật hơn dưới áp lực của mối quan hệ "trực thuộc thẳng" với người đứng đầu UBND. Sẽ có ý kiến cho rằng kiến nghị nói trên làm lu mờ vai trò của HĐND trong cơ chế thành lập các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nhưng theo quan điểm của chúng tôi, càng trao cho Chủ tịch UBND quyền điều hành tự chủ và linh hoạt, càng phải vận hành tích cực cơ chế kiểm soát quyền lực, trong đó không thể thiếu vai trò giám sát của HĐND cùng cấp.

2.3. Về chế độ trách nhiệm

Với kiến nghị xác lập chế độ thủ trưởng cho UBND, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt sẽ phản ánh một bước chuyển mang tính đột phá trong tư duy tổ chức quyền lực nhà nước ở đô thị lớn: từ mô hình "lãnh đạo tập thể, quyết định theo đa số" sang mô hình "cá nhân quyết định và chịu trách nhiệm". Tuy nhiên, sự chuyển đổi này không chỉ là thay đổi về kỹ thuật tổ chức mà còn là sự tái cấu trúc toàn diện mối quan hệ giữa quyền lực và trách nhiệm. Khi quyền lực được tập trung vào một cá nhân - Chủ tịch UBND - thì yêu cầu đặt ra là phải thiết kế lại cơ chế trách nhiệm theo hướng rõ ràng, trực diện và có khả năng truy cứu đến cùng, tránh tình trạng "quyền lực cá nhân nhưng trách nhiệm tập thể" vốn là hạn chế lớn của mô hình hiện hành.

Thứ nhất, cần chuyển đổi căn bản từ cơ chế "trách nhiệm liên đới" sang "trách nhiệm cá nhân duy nhất". Trong mô hình tập thể, các quyết định của UBND thường được thông qua theo đa số, dẫn đến việc trách nhiệm bị "hòa tan" trong tập thể, khiến việc xác định cá nhân chịu trách nhiệm khi xảy ra sai sót trở nên khó khăn. Ngược lại, trong mô hình thủ trưởng, Chủ tịch UBND phải là người có quyền quyết định cuối cùng đối với các vấn đề thuộc thẩm quyền, kể cả sau khi đã tham vấn các thành viên hoặc cơ quan chuyên môn. Quyền lực này tất yếu kéo theo trách nhiệm cá nhân trực tiếp trước HĐND và cơ quan nhà nước

18 Bá Sơn, "Luật Đô thị đặc biệt Thành phố Hồ Chí Minh: Chuyển từ cách tiếp cận "luật quản lý" sang "luật kiến tạo phát triển"", *Báo điện tử Tuổi Trẻ,* https://tuoitre.vn/luat-do-thi-dac-biet-tp-hcm-chuyen-tu-cach-tiep-can-luat-quan-ly-sang-luat-kien-tao-phat-trien-20260405202617482.htm, truy cập ngày 30/4/2026.

cấp trên đối với toàn bộ hoạt động điều hành, bao gồm cả những sai phạm phát sinh từ hệ thống cấp dưới do mình tổ chức, phân công và giám sát. Đây chính là cơ chế "cá thể hóa trách nhiệm", tạo điều kiện để việc kiểm soát quyền lực trở nên hiệu quả hơn.

Song hành với việc cá thể hóa trách nhiệm là yêu cầu gắn chặt thẩm quyền với trách nhiệm trong công tác cán bộ. Vì Chủ tịch UBND có thực quyền trong việc lựa chọn và sử dụng đội ngũ, bao gồm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu các cơ quan chuyên môn, nên đương nhiên phải chịu trách nhiệm trước HĐND về chất lượng đội ngũ do mình lựa chọn. Nếu bộ máy trì trệ, kém hiệu quả hoặc phát sinh sai phạm, không thể viện dẫn lý do "cơ chế tập thể" để né tránh trách nhiệm. Nguyên tắc "ai trao quyền, người đó chịu trách nhiệm" cần được thể chế hóa rõ ràng nhằm nâng cao tính chuyên nghiệp và kỷ luật trong bộ máy hành chính.

Thứ hai, cùng với việc trao quyền mạnh mẽ cho Chủ tịch UBND, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt cần quy định cụ thể, minh bạch các phương thức kiểm soát quyền lực đối với việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của chức danh này. *Đầu tiên,* cần tăng cường vai trò giám sát của HĐND với các công cụ pháp lý rõ ràng, không chỉ dừng lại ở hoạt động giám sát chung mà phải bao gồm quyền bãi bỏ các quyết định của Chủ tịch UBND khi có dấu hiệu trái pháp luật hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích công cộng.[19] *Đồng thời,* phải thiết kế cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm theo hướng thực chất hơn, gắn với các tiêu chí đánh giá cụ thể, qua đó trở thành công cụ hiệu quả để đo lường mức độ hoàn thành nhiệm vụ và sàng lọc năng lực lãnh đạo của người đứng đầu. *Hơn nữa,* Dự thảo Luật cũng cần quy định rõ trách nhiệm pháp lý cá nhân của Chủ tịch UBND trong trường hợp ban hành quyết định sai lầm do yếu tố chủ quan, đặc biệt là trách nhiệm bồi thường thiệt hại vật chất, nhằm tạo ra ràng buộc đủ mạnh để buộc người có thẩm quyền phải thận trọng, cân nhắc kỹ lưỡng trong quá trình ra quyết định.

Thứ ba, phải phân định rạch ròi giữa trách nhiệm hành chính và trách nhiệm chính trị của Chủ tịch UBND. Trong đó, trách nhiệm hành chính gắn với nghĩa vụ bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của các quyết định và hành vi quản lý nhà nước, có thể bị xem xét thông qua cơ chế thanh tra, kiểm tra hoặc xét xử hành chính; còn trách nhiệm chính trị lại thể hiện ở việc thực hiện các cam kết phát triển, mức độ đáp ứng kỳ vọng của cử tri và hiệu quả quản trị tổng thể. Trên cơ sở Quy định số 41-QĐ/TW ngày 03/11/2021 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về việc miễn nhiệm, từ chức đối với cán bộ, Dự thảo Luật cần thể chế hóa vấn đề "từ chức" đối với Chủ tịch UBND như một cơ chế kiểm soát quyền lực mềm nhưng hiệu quả. Trong trường hợp không đạt được các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội đã đề ra, hoặc để xảy ra các vấn đề nghiêm trọng, kéo dài mà không có giải pháp khắc phục hiệu quả, Chủ tịch UBND phải chủ động nhận trách nhiệm chính trị và từ chức, thay vì chỉ dừng lại ở các hình thức xử lý hành chính mang tính hình thức. Qua đó, cơ chế kiểm soát quyền lực không chỉ dựa vào chế tài pháp lý cứng rắn mà còn được củng cố bởi trách nhiệm chính trị và đạo đức công vụ của người đứng đầu.

19 Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân,* Nxb. Tư pháp, 2016, tr. 170, 171.

Thứ tư, so với mô hình tập thể hiện hành, mô hình thủ trưởng có ưu thế rõ rệt về tốc độ ra quyết định và tính linh hoạt trong điều hành, đặc biệt phù hợp với yêu cầu quản trị các đô thị đặc biệt có quy mô lớn, biến động nhanh và áp lực phát triển cao. Tuy nhiên, chính sự tập trung quyền lực này lại đòi hỏi phải chuyển trọng tâm kiểm soát từ "kiểm soát nội bộ" sang "kiểm soát từ bên ngoài", thông qua các thiết chế như, cơ quan tư pháp và sự giám sát của xã hội. Để bảo đảm sự cân bằng này, pháp luật cần quy định bắt buộc việc tham vấn trước khi quyết định các vấn đề quan trọng như quy hoạch, ngân sách hoặc các dự án chiến lược.[20] Quy trình tham vấn không làm giảm quyền quyết định của Chủ tịch UBND, nhưng có ý nghĩa quan trọng nhằm hạn chế rủi ro từ các quyết định mang tính chủ quan.

Cuối cùng, trên cơ sở đề xuất cho phép cử tri trực tiếp bầu Chủ tịch UBND, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt cần đồng thời thiết lập cơ chế cử tri bãi miễn trực tiếp đối với chức danh này như một thiết chế kiểm soát quyền lực tương ứng và cần thiết. Theo đó, Luật nên quy định rõ điều kiện, trình tự và thủ tục để cử tri khởi xướng việc bãi miễn, chẳng hạn thông qua việc thu thập đủ một tỷ lệ chữ ký nhất định của cử tri trên địa bàn; tiếp đến là tổ chức trưng cầu ý dân để quyết định việc miễn nhiệm. Cơ chế này phải được thiết kế theo các tiêu chí minh bạch, chặt chẽ nhằm tránh bị lạm dụng vì mục đích chính trị cục bộ, đồng thời bảo đảm quyền làm chủ thực chất của người dân trong việc "trao quyền và thu hồi quyền". Việc cử tri có quyền trực tiếp bãi miễn sẽ tạo ra áp lực trách nhiệm thường xuyên và liên tục đối với Chủ tịch UBND, buộc người đứng đầu phải duy trì hiệu quả quản trị, giữ gìn uy tín và thực hiện đúng các cam kết trước cử tri, qua đó bổ sung một kênh kiểm soát quyền lực từ xã hội bên cạnh cơ chế giám sát của HĐND và các thiết chế nhà nước khác.

Tóm lại, việc thiết lập chế độ thủ trưởng cho UBND trong chính quyền đô thị đặc biệt là cần thiết. Song, điều đó chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi đi kèm với một cơ chế trách nhiệm được thiết kế khoa học, chặt chẽ và có khả năng thực thi cao. Đó phải là cơ chế vừa đủ mạnh để trao quyền cho người đứng đầu hành động quyết đoán, vừa đủ nghiêm để buộc họ chịu trách nhiệm đến cùng về mọi quyết định của mình. Chỉ khi đó, mô hình này mới có thể trở thành động lực thúc đẩy quản trị đô thị hiện đại, thay vì trở thành nguy cơ tập trung quyền lực thiếu kiểm soát. ●

20 Hà Ngọc Anh (chủ biên), *Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương theo pháp luật Việt Nam,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 250, 251.

Tài liệu tham khảo

[1] Hà Ngọc Anh (chủ biên), *Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương theo pháp luật Việt Nam,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2021 [trans: Ha Ngoc Anh (chief editor), *Accountability of local governments under Vietnamese law,* National Political Truth Publishing House, 2021]

[2] Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ sở lý thuyết về tổ chức chính quyền đô thị", *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam,* số 06(166), 2023 [trans: Nguyen Hoang Anh, Nguyen Thi Thien Tri, "*Theoretical foundations for the organization of urban government", Vietnam Journal of Legal Sciences*, Vol. 06(166), 2023]

[3] Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân,* Nxb. Tư pháp, 2016 [trans: Nguyen Dang Dung, *The supervisory function of Vietnam's people's councils,* Justice Publishing House, 2016]

[4] Nguyễn Đức Chính, Trần Thị Thu Hà, "Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh trong mô hình chính quyền đô thị", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam,* số 06(166), 2023 [trans: Nguyen Duc Chinh, Tran Thi Thu Ha, "Organization and operation of the Ho Chi Minh City People's Committee under the urban government models", *Vietnam Journal of Legal Sciences,* Vol. 06(166), 2023]

[5] Hoàng Phê (chủ biên), *Từ điển Tiếng Việt (Viện Ngôn ngữ học)*, Nxb. Hồng Đức, 2019 [trans: Hoang Phe (chief editor), *Vietnamese dictionary (Institute of Linguistics)*, Hong Duc Publishing House, 2019]

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

[7] Nguyễn Văn Tiến, "Hàm ý một số giải pháp phát triển đô thị Thành phố Hồ Chí Minh trong tương lai", *Tạp chí Công thương,* số 13, 2021 [trans: Nguyen Van Tien, "Implications of certain solutions for the future urban development of Ho Chi Minh city", *Industry and Trade Magazine*, Vol. 13, 2021]

[8] Howard Elcock, "Elected mayors: Lesson drawing from four countries", *Public Administration*, Vol. 86(03), 2008, https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00730.x