THIẾT CHẾ ỦY BAN NHÂN DÂN TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT: TỪ "CHẾ ĐỘ TẬP THỂ" ĐẾN "CHẾ ĐỘ THỦ TRƯỞNG"

ThS NGUYỄN VĂN TRÍ[1]
ThS HUỲNH THỊ HỒNG NHIÊN[2]
ThS PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO[3]
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: nvtri@hcmulaw.edu.vn[1]; hthnhien@hcmulaw.edu.vn[2]; ptpthao@hcmulaw.edu.vn[3]

Tóm tắt

Bài viết phân tích tính tất yếu của việc chuyển đổi thiết chế Ủy ban nhân dân (UBND) từ nguyên tắc "tập thể lãnh đạo" sang "chế độ thủ trưởng" trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị siêu đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM). Bài viết đề xuất ba nhóm giải pháp gồm: (1) cá thể hóa thẩm quyền quyết định, tổ chức bộ máy và lập quy của Chủ tịch UBND; (2) phân bổ lại ranh giới thẩm quyền theo chiều dọc (với Trung ương) và chiều ngang (với Hội đồng nhân dân - HĐND); (3) thiết lập kiểm soát quyền lực thực chất đi kèm với miễn trừ trách nhiệm pháp lý. Từ đó, hướng tới kiến tạo một bộ máy hành pháp linh hoạt, phản ứng nhanh và bứt phá phát triển.

Từ khóa: *Ủy ban nhân dân, Luật Đô thị đặc biệt, chế độ thủ trưởng, siêu đô thị, miễn trừ trách nhiệm pháp lý, Thành phố Hồ Chí Minh*

Abstract

This paper analyzes the necessity of transforming the People's Committee institution from the principle of "collective leadership" to a "chief executive system" within the Draft Special urban area Law, aiming to meet the demands of megacity governance in Ho Chi Minh City (HCMC). The primary focus of this research is to propose three groups of institutional solutions: (1) individualizing the decision-making, organizational, and rule-making authority of the Chairperson of the People's Committee (PC); (2) reallocating jurisdictional boundaries vertically (with the central government) and horizontally (with the People's Council); and (3) establishing substantive control of power accompanied by legal immunity. Thereby, the paper aims toward constructing a flexible and highly responsive executive apparatus capable of driving developmental breakthroughs.

Keywords: *People's Committee, Special urban area Law, chief executive system, megacity, legal immunity, Ho Chi Minh City*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.773
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Thiết chế Ủy ban nhân dân (UBND) hiện hành được hiến định và luật định theo nguyên tắc "tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách". Tuy nhiên, trong bối cảnh quản trị siêu đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM), cơ chế "hoạt động tập thể" đang bộc lộ những bất cập về mặt thể chế, làm suy giảm tốc độ và hiệu lực hành pháp. Việc chuyển đổi sang "chế độ thủ trưởng" trong Luật Đô thị đặc biệt là một đòi hỏi tất yếu khách quan, xuất phát từ ba áp lực pháp lý và thực tiễn sau: (i) áp lực từ việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương hai cấp; (ii) sự bất tương thích giữa thiết chế hành chính và không gian siêu đô thị; (iii) giới hạn của các cơ chế thí điểm. Để tạo ra bước nhảy vọt, TP. HCM cần một hành lang pháp lý độc lập, trong đó, Luật Đô thị đặc biệt sẽ định hình lại bản chất hoạt động của UBND.

1. Các trụ cột pháp lý nhằm xác lập chế độ thủ trưởng đối với Ủy ban nhân dân tại đô thị đặc biệt

1.1. Tái khẳng định địa vị pháp lý của Chủ tịch UBND

Theo pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương hiện hành, thiết chế Chủ tịch UBND chủ yếu được định hình dưới tư cách "*primus inter pares*" (người đứng đầu trong số những người bình đẳng/người đứng đầu trong số những người ngang hàng),[1] với thẩm quyền phần lớn bị giới hạn và tập trung vào việc điều phối, triệu tập và chủ tọa các phiên họp tập thể.[2] Về mặt khoa học pháp lý, sự định danh này tạo ra một nghịch lý lớn trong quản trị nhà nước; theo đó, Chủ tịch UBND là người đứng đầu, phải chịu trách nhiệm cao nhất về mọi mặt của địa phương, nhưng khi quyết định các vấn đề trọng đại thì lá phiếu của Chủ tịch UBND chỉ có giá trị ngang bằng với các thành viên khác.[3] Cơ chế buộc phải tuân thủ tỷ lệ biểu quyết quá bán của tập thể khiến trách nhiệm của người đứng đầu vô hạn, nhưng thẩm quyền tự quyết lại hữu hạn.

Tại Luật Đô thị đặc biệt, Chủ tịch UBND nên được hiểu như là một thủ trưởng của cơ quan hành pháp tại đô thị.[4] Quyền lực điều hành phải được quy về một mối. Chủ tịch UBND có thẩm quyền tự mình ban hành các mệnh lệnh hành chính, quyết định cá nhân và chịu trách nhiệm toàn diện đối với các vấn đề điều hành kinh tế – xã hội thường xuyên, quản lý trật tự đô thị, định đoạt dự án đầu tư và xử lý tình huống khẩn cấp (như đứt gãy hạ tầng kỹ thuật trọng yếu,[5] thảm họa y tế công cộng[6] hoặc khủng hoảng chuỗi cung ứng)[7] mà không bị buộc phải thông qua biểu quyết đa số của tập thể UBND. Việc thu gọn đầu mối này cũng hoàn toàn phù hợp với yêu cầu kiện toàn cơ chế thực thi Hiến pháp đối với mô hình chính quyền đô thị mới.[8]

1.2. Tự chủ trong thẩm quyền tổ chức bộ máy

Sự cứng nhắc của các quy định hiện hành về khung tổ chức cơ quan chuyên môn (bắt buộc tuân thủ khuôn mẫu chung của pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương và các nghị định của Chính phủ)[9] đang tạo ra "chiếc áo chật", trói buộc khả năng quản trị của TP. HCM. Mô hình tổ chức cấp Sở hiện nay chủ yếu được thiết kế theo tư duy quản lý ngành dọc, chưa phân định rõ rệt giữa siêu đô thị và nông thôn. Với chế độ thủ trưởng, kiến trúc bộ máy phải phục vụ và thích ứng linh hoạt

1 Thuật ngữ "*primus inter pares*" là một cụm từ tiếng Latinh; "*primus*" tạm dịch là người đứng đầu; "*inter pares*" tạm dịch là trong số những người bình đẳng/ngang hàng.

2 Điều 41, 115, 121 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

3 Mặc dù là "người đứng đầu", nhưng trong cơ chế "hoạt động tập thể", Chủ tịch UBND về bản chất vẫn chỉ là một thành viên của tập thể UBND: Khi biểu quyết thông qua các quyết định quan trọng của địa phương (thuộc thẩm quyền của tập thể UBND), lá phiếu của Chủ tịch có giá trị ngang bằng (bình đẳng) với lá phiếu của một Phó Chủ tịch hay một Giám đốc Sở (với tư cách là Ủy viên UBND). Mặt khác, quyết định chỉ được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên tán thành. Chủ tịch không có quyền phủ quyết hay tự ý ban hành quyết định cá nhân thay thế cho ý chí của tập thể, trừ trường hợp số phiếu biểu quyết ngang nhau thì quyết định nghiêng về phía có ý kiến của Chủ tịch. Theo Điều 11, 39, 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

4 Bùi Ngọc Hiền, "Phân định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân với nhiệm vụ, quyền hạn của chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương từ thực tiễn TP. Hồ Chí Minh, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2024, https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/03/28/phan-dinh-nhiem-vu-quyen-han-cua-uy-ban-nhan-dan-voi-nhiem-vu-quyen-han-cua-chu-tich-uy-ban-nhan-dan-thanh-pho-truc-thuoc-trung-uong-tu-thuc-tien-tp-ho-chi-minh/, truy cập ngày 24/04/2026.

5 Ví dụ: Sự cố sập đổ công trình lớn, thảm họa cháy nổ tại các khu công nghiệp/khu dân cư mật độ cao, sự cố tê liệt hệ thống Metro, ngập lụt diện rộng làm gián đoạn giao thông toàn thành phố hoặc các cuộc tấn công mạng đánh sập Trung tâm dữ liệu điều hành đô thị.

6 Ví dụ: Bùng phát dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm mới (bài học từ đại dịch COVID-19), sự cố rò rỉ hóa chất độc hại, ô nhiễm nguồn nước sinh hoạt hoặc không khí ở mức nguy hiểm.

7 Ví dụ: Đứt gãy cục bộ nguồn cung lương thực, thực phẩm, xăng dầu gây hoảng loạn thị trường; hoặc các vụ bạo loạn, biểu tình đe dọa an ninh trật tự công cộng.

8 Lê Trường Sơn, Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ sở khoa học cho việc chuyển đổi chế độ phân định thẩm quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo tinh thần Hiến pháp", Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia *"Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi) trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay"*, Trường Đại học Luật TP. HCM, ngày 08/12/2025, tr. 35–46.

9 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Nghị định 370/2025/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 150/2025/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

với chiến lược điều hành. Do đó, Luật Đô thị đặc biệt cần trao cho Chủ tịch UBND quyền quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể hoặc điều chỉnh chức năng của các cơ quan chuyên môn trực thuộc dựa trên đòi hỏi của thực tiễn, không bị giới hạn bởi số lượng và tên gọi quy định cứng từ Trung ương. Đột phá hơn, thủ trưởng hành pháp đô thị phải có quyền linh hoạt thiết lập các "thiết chế hành chính phi truyền thống". Đó là các lực lượng đặc nhiệm hoặc các cơ quan mang tính giao thoa, liên ngành (như Ban quản lý Trung tâm Tài chính quốc tế tại TP. HCM (*Vietnam International Financial Center in Ho Chi Minh City*, VIFC-HCMC) hay cơ quan quản trị trí tuệ nhân tạo (*artificial intelligence,* AI) & Dữ liệu cấp quốc gia).[10]

Về phương diện pháp lý, các thiết chế phi truyền thống này cần được định danh với tư cách là pháp nhân công pháp độc lập. Cơ sở pháp lý cho việc thành lập không vận hành theo quy trình truyền thống (lập đề án, thẩm định và xin ý kiến phê duyệt qua nhiều tầng nấc từ các Bộ, ngành Trung ương), mà được xác lập kịp thời thông qua quyết định hành chính trực tiếp của thủ trưởng hành pháp tại đô thị. Chỉ khi người đứng đầu được trao thẩm quyền chủ động kiến tạo và tổ chức bộ máy, cơ quan hành pháp mới bảo đảm được tính linh hoạt và năng lực thích ứng nhanh nhạy trước gia tốc biến đổi của thị trường quốc tế và chuỗi cung ứng toàn cầu.[11]

1.3. Mở rộng thẩm quyền lập quy của Chủ tịch Ủy ban nhân dân

Tại các siêu đô thị, cơ hội thu hút chuỗi cung ứng toàn cầu hoặc dòng vốn đầu tư mạo hiểm đối với các mô hình kinh tế mới thường chỉ xuất hiện trong "chớp mắt". Sự chậm trễ của quy trình lập pháp truyền thống ở Trung ương thường làm lỡ nhịp định vị cạnh tranh của Thành phố. Do đó, chế độ thủ trưởng đòi hỏi Chủ tịch UBND Thành phố phải được Quốc hội "ủy quyền lập pháp" trong những dư địa và thời hạn nhất định.

Nghiên cứu kinh nghiệm từ các mô hình phân quyền và tự quản địa phương trên thế giới[12] cho thấy, việc trao quyền lập quy vượt trội cho người đứng đầu cơ quan hành pháp là công cụ pháp lý tối cần thiết để tối ưu hóa hiệu năng quản trị. Theo đó, thủ trưởng hành pháp của thành phố được quyền tự mình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm thiết lập các chính sách đặc thù, thậm chí cho phép sự khác biệt có giới hạn với pháp luật chung của Trung ương để gỡ bỏ các điểm nghẽn thực tiễn. Đặc biệt, thẩm quyền cá nhân này là điều kiện tiên quyết để Thành phố vận hành các "cơ chế thử nghiệm thể chế có kiểm soát" đối với các mô hình kinh tế mới như kinh tế số, trí tuệ nhân tạo và trung tâm tài chính quốc tế. Bản chất của cơ chế thử nghiệm (*sandbox)* đòi hỏi cơ quan hành pháp phải liên tục tinh chỉnh các thông số pháp lý theo nhịp đập của thị trường, hoặc lập tức ban hành lệnh đình chỉ khẩn cấp nếu phát sinh rủi ro hệ thống.[13] Khả năng phản ứng tức thời này sẽ bị triệt tiêu hoàn toàn nếu người

10 Nguyễn Thanh Long, Phan Tấn Hùng, "Những thuận lợi và khó khăn trong xây dựng chính quyền địa phương hai cấp tại Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2026, https://www.quanlynhanuoc.vn/2026/01/30/nhung-thuan-loi-va-kho-khan-trong-xay-dung-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-tai-tp-ho-chi-minh-thoi-gian-qua/, truy cập ngày 24/04/2026.

11 Trần Thị Ánh Minh, Huỳnh Thị Hồng Nhiên, Trần Thanh Tùng, "Tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND TP. HCM trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp: thực trạng và giải pháp", Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia *"Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi) trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay"*, Trường Đại học Luật TP. HCM, ngày 08/12/2025, tr. 322-332.

12 Như quyền "thử nghiệm pháp lý" - droit à l'expérimentation được Hiến định của Cộng hòa Pháp hay các "Đặc khu cải cách cơ cấu" của Nhật Bản.

13 Lê Thoa, "Luật Đô thị đặc biệt cho TP. HCM: Chấm dứt cơ chế gỡ vướng kiểu 'sự vụ'", *Báo điện tử Tuổi trẻ*, 2026, https://plo.vn/luat-do-thi-dac-biet-cho-tphcm-cham-dut-co-che-go-vuong-kieu-su-vu-post902630.html, truy cập ngày 23/04/2026.

đứng đầu tiếp tục bị trói buộc trong quy trình họp bàn, lấy ý kiến và biểu quyết theo đa số của nguyên tắc tập thể hiện hành.

Tuy nhiên, để bảo đảm nguyên tắc nhà nước pháp quyền, sự mở rộng không gian lập quy này không đồng nghĩa với việc trao quyền lực vô hạn. Thẩm quyền lập quy của Chủ tịch UBND sẽ được đặt dưới thiết chế kiểm soát đối trọng của Hội đồng nhân dân (HĐND) Thành phố (nhóm tác giả sẽ phân tích tại Mục 4 của bài viết).

2. Phân bổ thẩm quyền của Ủy ban nhân dân Thành phố

2.1. Phân quyền từ Trung ương về Ủy ban nhân dân Thành phố (theo chiều dọc)

Khi chuyển sang chế độ thủ trưởng, người đứng đầu cơ quan hành pháp Thành phố cần được giao thẩm quyền chủ động quyết định đối với các vấn đề mang tính đặc thù đô thị để đáp ứng tốc độ phản ứng chính sách. Tuy nhiên, việc tập hợp quyền hành pháp này không nhằm mục đích tập trung quyền lực tuyệt đối, mà mục tiêu là cá thể hóa trách nhiệm, thiết lập một đầu mối điều hành xuyên suốt, thống nhất và gắn liền với trách nhiệm giải trình. Cụ thể:

Đối với lĩnh vực quy hoạch và quản lý không gian đô thị: Dưới áp lực phát triển của một siêu đô thị, quy trình thẩm định, phê duyệt và điều chỉnh cục bộ quy hoạch chung hiện hành (đòi hỏi sự đồng thuận liên Bộ và quyết định cuối cùng của Thủ tướng Chính phủ) đang tạo ra độ trễ chính sách nghiêm trọng.[14] Do đó, thẩm quyền của Chủ tịch UBND Thành phố cần được mở rộng theo hướng được quyền trực tiếp phê duyệt và điều chỉnh cục bộ quy hoạch đối với các phân khu chức năng đặc thù (bao gồm không gian ngầm, trung tâm tài chính quốc tế và vùng phụ cận các nhà ga đường sắt đô thị theo mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (*Transit-Oriented Development,* TOD).[15] Thay vì kiểm soát sự vụ, Trung ương chỉ quản lý thông qua các chỉ tiêu giới hạn (trần phát triển, tỷ lệ không gian xanh…).[16] Việc cá thể hóa trách nhiệm quyết định quy hoạch vào "chế độ thủ trưởng" ở địa phương sẽ cắt giảm triệt để khâu trung gian, rút ngắn thủ tục chuẩn bị đầu tư các dự án hạ tầng cốt lõi, đồng thời bảo đảm tính đồng bộ trong kiến trúc thượng tầng của Thành phố.[17]

Đối với lĩnh vực đầu tư và quản lý tài sản công, đất đai: Nhìn từ những điểm nghẽn trong thực thi Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công – tư (*Public-Private Partnership,* PPP) thời gian qua,[18] quyền định đoạt các nguồn lực kinh tế phải được giao trọn vẹn cho cấp Thành phố. Cụ thể, Chủ tịch UBND Thành phố cần được trao quyền tự quyết định chủ trương đầu tư các dự án PPP trọng điểm mà không phụ thuộc vào quy mô vốn phân loại nhóm A (vốn thuộc thẩm quyền của Thủ tướng hoặc Quốc

14 Điển hình như thực tiễn điều chỉnh quy hoạch cục bộ các dự án thiết kế đô thị vùng phụ cận (TOD) dọc tuyến Metro số 1 hay không gian ngầm khu vực trung tâm, Thành phố đã từng mất hàng năm trời cho việc đệ trình, giải trình và xin ý kiến hiệp thương từ các Bộ chuyên ngành Trung ương trước khi được Thủ tướng phê duyệt, làm tuột mất "thời điểm vàng" để thu hút các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Theo Như Ngọc, Quang Huy, "Nghị quyết 98 sửa đổi tạo đòn bẩy chiến lược cho TOD - Bài 2: Cần gỡ nhiều vướng mắc", *Báo điện tử Tuổi Trẻ*, 2025, https://plo.vn/nghi-quyet-98-sua-doi-tao-don-bay-chien-luoc-cho-tod-bai-2-can-go-nhieu-vuong-mac-post886719.html, truy cập ngày 25/04/2026.

15 Hank Dittmar, Gloria Ohland, *The new transit town: Best practices in transit-oriented development*, Princeton University Press, Island Press, 2004, https://doi.org/10.2307/jj.41003849; Federal Transit Administration, "Transit-oriented development", *Office of Planning & Environment*, https://www.transit.dot.gov/TOD, truy cập ngày 25/04/2026.

16 Phúc Anh, "Pháp luật về phát triển kinh tế xanh của một số nước và những gợi mở cho Việt Nam", *Tạp chí điện tử Pháp lý*, 2026, https://phaply.net.vn/phap-luat-ve-phat-trien-kinh-te-xanh-cua-mot-so-nuoc-va-nhung-goi-mo-cho-viet-nam-a257841.html, truy cập ngày 25/04/2026.

17 Đan Thanh, "Cắt giảm tối đa thủ tục trong quy hoạch", *Báo Đại biểu Nhân dân*, 2026, https://daibieunhandan.vn/cat-giam-toi-da-thu-tuc-trong-quy-hoach-10409818.html, truy cập ngày 28/04/2026.

18 Nguyễn Phạm Quốc Anh, "Một số bất cập trong thực thi Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư nhìn từ thực tiễn TP. Hồ Chí Minh", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2025, https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/10/14/mot-so-bat-cap-trong-thuc-thi-luat-dau-tu-theo-phuong-thuc-doi-tac-cong-tu-nhin-tu-thuc-tien-tp-ho-chi-minh/, truy cập ngày 23/04/2026.

hội theo quy định chung). Đặc biệt trong khâu giải phóng mặt bằng, đối với các dự án chỉnh trang đô thị, khi dự án đã đạt tỷ lệ đồng thuận của người dân ở mức cao (trên 75% diện tích đất theo thực tiễn linh hoạt),[19] người đứng đầu Thành phố được quyền ra quyết định thu hồi phần diện tích còn lại để bảo đảm tiến độ, thay vì bế tắc kéo dài. Đồng thời, "chế độ thủ trưởng" cho phép người đứng đầu chủ động áp dụng các công cụ tài chính đô thị mới,[20] linh hoạt thiết kế các hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (*Build-Transfer,* BT) thế hệ mới thanh toán bằng tiền hoặc đất; trực tiếp quyết định cơ chế thu hồi giá trị đất đai tăng thêm từ việc quy hoạch và đấu giá quỹ đất lân cận dự án hạ tầng để tái cấp vốn. Cơ chế này giúp Thành phố tự chủ nguồn lực, vượt ra khỏi các khung định mức tài chính cứng nhắc của Trung ương hiện nay.

Hệ quả của "chế độ tập thể" là tình trạng đẩy việc lên cấp trên để xin ý kiến nhằm an toàn hóa trách nhiệm, khiến UBND Thành phố trở thành chiếc "phễu" tắc nghẽn của hàng ngàn văn bản sự vụ. Do đó, để tránh quá tải và tăng cường hiệu lực, thủ trưởng Thành phố phải tiến hành phân quyền triệt để cho người đứng đầu các Sở (hoặc Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc), theo nguyên tắc: việc cấp nào sát thực tế nhất thì giao cấp đó thực hiện. Các tác vụ quản lý nhà nước thường xuyên như cấp phép xây dựng, quản lý trật tự đô thị cục bộ, giải quyết khiếu nại hành chính chuyên ngành phải được giao dứt điểm cho cấp cơ sở.[21] Sự phân quyền này đi kèm với hậu kiểm và thiết chế thanh tra công vụ nghiêm ngặt từ cấp trên xuống.

2.2. Chuyển giao thẩm quyền từ Hội đồng nhân dân Thành phố sang Ủy ban nhân dân Thành phố (theo chiều ngang)

Hạn chế lớn nhất của nguyên tắc "hoạt động tập thể" kết hợp với phân định thẩm quyền hiện hành là sự chồng lấn giữa chức năng của cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành pháp (UBND). Thực tiễn cho thấy, HĐND hiện nay không chỉ dừng lại ở việc ban hành nghị quyết định hướng chính sách mà còn can thiệp sâu vào các công việc mang tính sự vụ, thực thi điều hành (như quyết định chủ trương đầu tư từng dự án cụ thể, thông qua danh mục thu hồi đất...).[22] Sự đan xen này chưa phản ánh tối ưu các nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực của nhà nước tại địa phương. Hệ quả là hoạt động của HĐND có xu hướng bị "hành chính hóa" do phải dành nhiều thời lượng để giải quyết sự vụ thay vì tập trung cho chức năng quyết định các vấn đề trọng đại và giám sát tối cao tại địa phương; trong khi đó, tính chủ động, linh hoạt của UBND lại bị hạn chế do phải chờ đợi quy trình phê duyệt. Do đó, Luật Đô thị đặc biệt cần thiết lập ranh giới thẩm quyền rõ ràng, cụ thể: HĐND tập trung kiến tạo thể chế, định hướng chiến lược và giám sát trọng điểm; Chủ tịch UBND được giao quyền trực tiếp tổ chức thực thi sự vụ, quản trị điều hành và chịu trách nhiệm giải trình.[23] Chẳng hạn:

19 Nhóm Phóng viên, "Nhà nước được thu hồi dự án khi đạt thỏa thuận trên 75% diện tích đất", *Báo điện tử Tuổi Trẻ*, 2025, https://plo.vn/nha-nuoc-duoc-thu-hoi-du-an-khi-dat-thoa-thuan-tren-75-dien-tich-dat-post885967.html, truy cập ngày 25/04/2026.

20 Phạm Thị Hoàn, "Hoàn thiện thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương - Từ thực tiễn thành phố Thủ Đức", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật,* Kỳ 1 (Số 388), 2023, https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-the-che-to-chuc-va-hoat-dong-cua-chinh-quyen-thanh-pho-thuoc-thanh-pho-truc-thuoc-trung-uong-tu-thuc-tien-thanh-pho-thu-duc-1-3422.html, truy cập ngày 25/04/2026.

21 Nguyễn Thế Tài, Nguyễn Thị Thanh Hoa, "Phân cấp trong lĩnh vực cấp phép xây dựng trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh và một số kiến nghị hoàn thiện", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2023, https://www.quanlynhanuoc.vn/2023/10/26/phan-cap-trong-linh-vuc-cap-phep-xay-dung-tren-dia-ban-thanh-pho-ho-chi-minh-va-mot-so-kien-nghi-hoan-thien/, truy cập ngày 26/04/2026.

22 Lê Thị Tươi, "Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân với việc bảo đảm tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* 2022, https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/05/05/vai-tro-giam-sat-cua-hoi-dong-nhan-dan-voi-viec-bao-dam-tat-ca-quyen-luc-thuoc-ve-nhan-dan/, truy cập ngày 25/04/2026.

23 Đoàn Trường Thụ, "Một số vấn đề cơ bản về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng nhà nước pháp quyền", *Tạp chí Cộng sản*, 2024, https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/993102/view_content, truy cập ngày 29/04/2026.

Phân định thẩm quyền về tổ chức bộ máy và nhân sự: Điểm nghẽn hiện nay trong thiết chế hành pháp địa phương là Chủ tịch UBND chưa được chủ động hoàn toàn trong việc kiện toàn đội ngũ nhân sự hành pháp trực tiếp do sự ràng buộc bởi quy trình bầu, phê chuẩn của HĐND. Để thiết lập "chế độ thủ trưởng" thực chất, cần có sự dịch chuyển quyền quyết định nhân sự hành pháp, theo đó, Chủ tịch UBND phải được trao quyền trực tiếp bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động người đứng đầu các cơ quan chuyên môn và Chủ tịch UBND các cấp hành chính trực thuộc theo ngành dọc, mà không bị ràng buộc bởi các quy trình bầu, phê chuẩn nhân sự hay quy định về cơ cấu Ủy viên UBND của Hội đồng nhân dân. Việc thống nhất thẩm quyền tổ chức cán bộ với thẩm quyền điều hành thực tiễn sẽ kiến tạo một bộ máy thông suốt, khắc phục tình trạng né tránh trách nhiệm do sự phụ thuộc vào các hoạt động bầu cử đan chéo. Đổi lại, việc kiểm soát sẽ được chuyển từ "tiền kiểm" (phê chuẩn) sang "hậu kiểm" (giám sát hiệu quả), cụ thể: Chủ tịch UBND chịu trách nhiệm giải trình toàn diện trước Trung ương và HĐND Thành phố về tính hiệu quả và sự liêm chính của đội ngũ do chính mình lựa chọn. Sự cần thiết của việc mở rộng không gian tự chủ này đã được minh chứng qua thực tiễn lập pháp gần đây với Luật Thủ đô (sửa đổi) vừa được Quốc hội thông qua (tháng 4/2026), trong đó phân cấp mạnh mẽ nhằm tháo gỡ điểm nghẽn thể chế, tạo nền tảng đột phá.[24] Kế thừa tinh thần đó, đối với công tác nhân sự, Luật Đô thị đặc biệt của TP. HCM cần mạnh dạn phân quyền trực tiếp cho người đứng đầu cơ quan hành pháp thay vì duy trì nguyên tắc quyết định tập thể đa tầng.

Phân định thẩm quyền về đầu tư công và thực thi ngân sách: Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc quyết định chủ trương đầu tư các dự án nhóm B, nhóm C[25] thuộc thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh. Quy trình này đòi hỏi cơ quan hành pháp phải lập hồ sơ trình HĐND xem xét, thông qua tại các kỳ họp. Sự phụ thuộc vào quy trình truyền thống này vô hình trung tạo ra độ trễ chính sách đáng kể, làm chậm nhịp độ giải ngân và làm giảm khả năng phản ứng nhanh trước các biến động kinh tế vĩ mô. Để khắc phục điểm nghẽn này, Luật Đô thị đặc biệt cần tái lập ranh giới quyền lực, trong đó, HĐND sẽ chuyển từ "quản lý vi mô sự vụ" sang "kiểm soát vĩ mô chiến lược" thông qua việc quyết định tổng mức vốn đầu tư công trung hạn, ban hành danh mục/tiêu chí ưu tiên đầu tư và các khung pháp lý bồi thường đặc thù. Dựa trên hạn mức ngân sách (dư địa tài chính) và bộ tiêu chí đã được HĐND phê duyệt từ đầu kỳ, Luật giao quyền cho Chủ tịch UBND được chủ động ra quyết định chủ trương đầu tư đối với từng dự án cụ thể; đồng thời cho phép người đứng đầu hành pháp được linh hoạt điều chuyển vốn giữa các dự án mà không phải làm thủ tục trình duyệt bổ sung qua HĐND.

Tuy nhiên, sự dịch chuyển thẩm quyền theo chiều ngang này không làm mất đi vai trò của cơ quan dân cử. Thay vì làm thay khâu xét duyệt ban đầu, HĐND sẽ thực

---

24 Cổng thông tin điện tử Thành phố Hà Nội, *Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội Vũ Đại Thắng: Luật Thủ đô (sửa đổi) mở rộng quyền tự chủ, tạo nền tảng phát triển đột phá cho Hà Nội*, 2026, https://thanhuyhanoi.vn/tin-tuc/hanoi-portal/chu-tich-ubnd-thanh-pho-ha-noi-vu-dai-thang-luat-thu-do-sua-doi-mo-rong-quyen-tu-chu-tao-nen-tang-phat-trien-dot-pha-cho-ha-noi-50042684.html, truy cập ngày 26/04/2026; Báo và phát thanh, truyền hình Hà Nội, "Sửa luật để Thủ đô là trung tâm dẫn dắt, lan tỏa phát triển vùng", *Cổng thông tin điện tử Thành phố Hà Nội*, 2026, https://thanhuyhanoi.vn/tin-tuc/chinh-tri/sua-luat-de-thu-do-la-trung-tam-dan-dat-lan-toa-phat-trien-vung-50042654.html, truy cập ngày 26/04/2026.

25 Dự án nhóm B: Các dự án xây dựng mới, nâng cấp bệnh viện đa khoa tuyến quận/huyện; dự án xây dựng mới trường THPT có quy mô lớn; dự án nạo vét, cải tạo các tuyến kênh rạch vừa và nhỏ (ví dụ: cải tạo một đoạn kênh Tham Lương - Bến Cát - rạch Nước Lên); dự án xây dựng mới các tuyến đường giao thông liên quận/huyện. Dự án nhóm C: Các dự án xây dựng mới, sửa chữa, cải tạo trường tiểu học, trung học cơ sở; trạm y tế phường/xã; dự án duy tu, nâng cấp mặt đường các tuyến hẻm, đường nhánh nhỏ; dự án mua sắm trang thiết bị y tế, giáo dục cho các đơn vị trực thuộc.

hiện quyền lực thông qua hoạt động giải trình. Người đứng đầu hành pháp sẽ chịu trách nhiệm giải trình trực tiếp (qua các phiên điều trần) trước HĐND về tính minh bạch, tiến độ và hiệu quả thực tiễn của các quyết định phân bổ vốn đầu tư công.

Như vậy, việc phân bổ lại thẩm quyền theo hướng tập trung quyền hành pháp vào thủ trưởng trong Luật Đô thị đặc biệt thực chất là một bước tiến nhằm hợp lý hóa quy trình quản trị công. Bằng cách vạch rõ ranh giới chức năng giữa cơ quan dân cử và cơ quan hành pháp, bộ máy chính quyền TP. HCM sẽ được giải phóng khỏi cỗ máy vận hành nặng nề theo cơ chế "xin phép - đồng thuận" để chuyển mình sang một thực thể quản trị "kiến tạo - phản ứng nhanh". Tại đó, hệ thống được thiết lập chặt chẽ sao cho mỗi vị trí đều có thẩm quyền định đoạt tương xứng, đi kèm với trách nhiệm giải trình cá nhân minh bạch, rõ ràng.

3. Nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực và thiết lập miễn trừ trách nhiệm pháp lý

3.1. Đổi mới phương thức kiểm soát quyền lực

Nghiên cứu khoa học pháp lý chỉ ra rằng, việc kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương không thể chỉ dựa vào sự "kiểm tra từ trên xuống" của cơ quan trung ương, mà yếu tố quyết định sự minh bạch nằm ở việc hoàn thiện "kiểm soát ngang" (từ cơ quan dân cử) và "giám sát từ xã hội".[26] Đặc biệt, khi Chủ tịch UBND được trao quyền ban hành các quy định vượt trội (lập pháp ủy quyền) thì cơ chế giám sát của HĐND phải được thiết kế lại. Cụ thể:

Một là, kiểm soát chặt chẽ hoạt động lập pháp ủy quyền: việc trao quyền lập pháp ủy quyền là hiện tượng tất yếu của quản trị hiện đại nhằm đáp ứng tính linh hoạt, nhưng đồng thời tiềm ẩn rủi ro xâm lấn quyền lực. Do đó, Luật Đô thị đặc biệt không thể để HĐND giám sát theo kiểu "nghe báo cáo định kỳ" mang tính hình thức. Thay vào đó, cần thể chế hóa quy trình "điều trần"[27] bắt buộc nhằm buộc người ra quyết định phải trực tiếp giải trình, đồng thời xác lập "quyền bãi bỏ"[28] của HĐND đối với các quyết định lập pháp ủy quyền có dấu hiệu vượt thẩm quyền hoặc lạm quyền.[29] Cụ thể, khi Chủ tịch UBND ban hành một quyết định mang tính thử nghiệm hoặc điều chỉnh ngân sách quy mô lớn, HĐND có quyền triệu tập phiên điều trần ngay lập tức. Nếu phát hiện quyết định đó vượt quá mục tiêu, giới hạn, phạm vi đã được ủy quyền hoặc xung đột lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, HĐND có quyền bãi bỏ văn bản đó. Đây chính là phương tiện pháp lý hữu hiệu và trực tiếp nhất để kiểm soát chế độ thủ trưởng.

Hai là, kiểm soát bằng quản trị số:[30] Quyền lực cá nhân càng lớn, đòi hỏi tính minh bạch càng cao. Mọi quyết định sự vụ của Chủ tịch UBND liên quan đến chỉ

26 Nguyễn Thị Thiện Trí, Trần Thị Thu Hà, "Thực trạng kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa", *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, Số 06(190), 2025, tr. 103-114, https://doi.org/10.70236/tckhplvn.279

27 Trong bối cảnh Luật Đô thị đặc biệt và "chế độ thủ trưởng" thì "điều trần" (hearings) được hiểu như là một phiên họp mang tính chất chất vấn chuyên sâu và giải trình trực tiếp, bắt buộc.

28 "Quyền bãi bỏ" của HĐND trong bối cảnh kiểm soát chế độ thủ trưởng được hiểu là quyền lực pháp lý cao nhất để HĐND can thiệp và hủy bỏ một quyết định do Chủ tịch UBND ban hành khi phát hiện quyết định đó vi phạm pháp luật hoặc đi ngược lại lợi ích chung.

29 Vũ Minh Châu, Bùi Tiến Đạt, "Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực trong ban hành văn bản lập pháp ủy quyền tại Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi)", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 03 (506), tháng 12/2025.

30 Digital Governance: Khi trao quyền hành pháp cá nhân lớn hơn cho người đứng đầu siêu đô thị, chúng ta không dùng một tập thể rườm rà để kìm kẹp. Thay vào đó, mọi quyết định cá nhân sẽ được thực hiện trên nền tảng số, bị kiểm soát về thẩm quyền bằng thuật toán, bị theo dõi dấu vết bởi AI và bị giám sát thời gian thực bởi toàn dân. Nội dung được quy định tại khoản 2 Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã đặt nền tảng cho nội dung này: "Thực hiện hiệu quả ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, bảo đảm trách nhiệm giải trình gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực".

định thầu, cấp phép, điều chuyển dự án hay định giá đất phải được ràng buộc bằng trách nhiệm giải trình công khai theo thời gian thực trên nền tảng dữ liệu mở của Thành phố. Việc ứng dụng quản trị số này sẽ tạo ra một môi trường trong đó dữ liệu hành chính được lưu trữ số hóa, liên thông và có thể truy xuất. Sự minh bạch này tự động kích hoạt sức mạnh giám sát của báo chí, cộng đồng doanh nghiệp và người dân, tạo thành một "màng lọc xã hội" liên tục.[31] Người dân có thể dễ dàng truy cập thông tin, theo dõi các quy trình ra quyết định, từ đó hạn chế tối đa không gian cho những hành vi nhũng nhiễu, phòng chống tham nhũng và trục lợi chính sách từ sớm, từ xa.[32]

3.2. Miễn trừ trách nhiệm pháp lý

Sự kiểm soát chặt chẽ đối với chế độ thủ trưởng không nhằm mục đích làm "tê liệt" hay tạo ra sự e dè trong bộ máy hành pháp. Trái lại, kiểm soát phải đi đôi với bảo vệ. Vấn đề quản trị đô thị tại TP. HCM hiện nay không nằm ở sự thiếu hụt nguồn lực, mà là sự thiếu vắng một thể chế đủ rộng để giải phóng các nguồn lực đó. Do đó, thiết kế của Luật Đô thị đặc biệt bắt buộc phải thực hiện một cuộc cách mạng, từ bỏ tư duy "luật quản lý" để chuyển hẳn sang triết lý "luật kiến tạo phát triển".[33] Hiện nay, dù Đảng và Nhà nước đã có nhiều chủ trương khuyến khích đổi mới (như Nghị định số 73/2023/NĐ-CP)[34], nhưng cán bộ hành pháp vẫn rơi vào trạng thái "sợ sai, đùn đẩy". Nguyên nhân chính là do hệ thống pháp luật về thanh tra, kiểm tra và hình sự vẫn vận hành theo lối cũ, tức là tập trung quy kết trách nhiệm dựa trên sự sai lệch so với quy trình hình thức, thay vì đánh giá dựa trên hiệu quả thực tế và ý chí vì lợi ích chung.

Do đó, để Chủ tịch UBND Thành phố dám thực thi các "đặc quyền" của chế độ thủ trưởng một cách quyết liệt, Luật Đô thị đặc biệt phải thiết lập một định chế bảo vệ mang tính đột phá, trong đó phải luật hóa cơ chế miễn trừ trách nhiệm pháp lý.[35] Cụ thể, Luật cần xác lập nguyên tắc miễn trừ trách nhiệm hình sự, dân sự và kỷ luật đối với người đứng đầu và các cộng sự khi ban hành các quyết định đột phá hoặc triển khai các thể chế thử nghiệm, nếu đáp ứng các điều kiện như: (i) hành động hoàn toàn vì lợi ích phát triển kinh tế - xã hội chung của Thành phố và quốc gia, không vì lợi ích cục bộ; (ii) quá trình thực hiện hoàn toàn minh bạch, không có động cơ tham nhũng, trục lợi chính sách hoặc tư lợi cá nhân; (iii) quyết định đã thông qua quy trình đánh giá rủi ro công khai bởi các hội đồng chuyên gia độc lập hoặc các thiết chế tư vấn được Luật định.[36]

Quan trọng hơn là miễn trừ trách nhiệm pháp lý phải được áp dụng ngay cả khi kết quả thực tiễn gặp rủi ro hoặc gây ra thiệt hại vật chất ngoài ý muốn. Trong khoa học quản trị hiện đại, rủi ro là một phần tất yếu của quá trình đổi mới. Nếu pháp luật

31 Nguyễn Thị Thiện Trí, Trần Thị Thu Hà, *tlđd*, tr. 103-114.

32 Minh Khôi, "Triển khai thi hành Luật Thủ đô (sửa đổi): Bài kiểm tra đối với năng lực quản trị của TP Hà Nội", *Cổng thông tin điện tử bộ tư pháp*, 2026, https://www.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=4929, truy cập ngày 27/04/2026.

33 Nguyễn Sĩ Dũng, "Luật Đô thị đặc biệt TP. HCM: Chuyển từ cách tiếp cận 'luật quản lý' sang 'luật kiến tạo phát triển'", *Báo Tuổi Trẻ*, 2026, 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 27/04/2026.

34 Nghị định 73/2023/NĐ-CP quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung (có hiệu lực ngày 29/09/2023).

35 Lê Thoa, "Kiên quyết không để xảy ra tình trạng cán bộ vừa quy hoạch, bổ nhiệm lại bị xử lý", *Báo Pháp luật TP. HCM*, 2025, https://plo.vn/kien-quyet-khong-de-xay-ra-tinh-trang-can-bo-vua-quy-hoach-bo-nhiem-lai-bi-xu-ly-post876587.html, truy cập 27/04/2026.

36 Yến Châu, Hải Đăng, "Thêm góc nhìn về đề xuất truy cứu trách nhiệm hình sự luật sư không tố giác thân chủ", *Báo Pháp luật TP. HCM*, 2026, https://plo.vn/them-goc-nhin-ve-de-xuat-truy-cuu-trach-nhiem-hinh-su-luat-su-khong-to-giac-than-chu-post905630.html, truy cập ngày 27/04/2026.

vẫn tiếp tục trừng phạt các rủi ro khách quan, "chế độ thủ trưởng" sẽ chỉ còn là danh xưng mang tính hình thức. Chỉ khi có được một "tấm khiên pháp lý" vững chắc từ Luật Đô thị đặc biệt, thủ trưởng hành pháp mới thực sự được giải phóng khỏi nỗi sợ hãi để thực hiện sứ mệnh kiến tạo, tạo ra những bước bứt phá mang tính lịch sử cho Thành phố trong kỷ nguyên mới.[37]

4. Phác thảo thiết chế Ủy ban nhân dân trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt

Đối với TP. HCM, Luật Đô thị đặc biệt chính là chìa khóa pháp lý để tái lập và vận hành trơn tru hệ sinh thái "ba vòng xoắn (*Triple Helix*)".[38] Để "chế độ thủ trưởng" có thể được hiện thực hóa, Luật Đô thị đặc biệt cần phải phá vỡ tư duy làm luật truyền thống. Cụ thể, trong chương quy định về "Tổ chức chính quyền đô thị đặc biệt" nên đảo ngược trật tự thông thường, đưa "Chủ tịch UBND" lên thành một chế định trọng tâm, độc lập với tập thể UBND, bao gồm các nhóm quy phạm chính sau:

Mục 1 - Chế định Chủ tịch UBND Thành phố: (i) Khẳng định Chủ tịch UBND là "người đứng đầu hành pháp đô thị đặc biệt", sở hữu quyền định đoạt cá nhân đối với các chiến lược điều hành kinh tế - xã hội. Đây là bước chuyển từ "quyền lực phân tán" sang "quyền lực hội tụ" để cá thể hóa trách nhiệm giải trình; (ii) Trao đặc quyền cho Chủ tịch UBND ban hành văn bản quy phạm dưới hình thức "Quyết định Thủ trưởng hành pháp" (kế thừa Điều 8 Luật Thủ đô năm 2026). Đây là công cụ pháp lý trực tiếp để thiết lập các cơ chế thử nghiệm và điều chỉnh các định mức kinh tế - kỹ thuật vượt trội, giúp Thành phố vượt qua các rào cản từ luật chung một cách linh hoạt và kịp thời; (iii) Chủ tịch UBND có quyền tối cao trong việc thành lập, sáp nhập, giải thể các Sở, ngành và các tổ chức hành chính đặc thù mà không cần sự đồng thuận của bộ máy hành chính cấp trên, nhằm thích ứng hoàn hảo với mô hình chính quyền 2 cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Điều 1).

Mục 2 - Chế định UBND Thành phố: (i) UBND Thành phố không còn là cơ quan quyết định theo chế độ tập thể, mà được tái định vị là "cơ quan tham mưu, giúp việc và thực thi mệnh lệnh của Chủ tịch UBND"; (ii) Các phiên họp UBND chuyển sang hình thức diễn đàn thảo luận chuyên gia và tư vấn chính sách. Nguyên tắc biểu quyết đa số được bãi bỏ đối với các quyết định thuộc thẩm quyền hành pháp của Chủ tịch, thay vào đó là chế độ tham vấn bắt buộc để hỗ trợ quyết định cá nhân của người đứng đầu; (iii) Thiết lập cơ chế UBND Thành phố (thông qua mệnh lệnh của Chủ tịch) trực tiếp chỉ đạo, điều hành UBND cấp xã, phường và đặc khu trực thuộc. Việc loại bỏ cấp trung gian theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 sẽ biến UBND Thành phố thành một "tổng hành dinh" điều hành sát sao mọi diễn biến từ cơ sở.

Mục 3 - Cơ chế ủy quyền từ HĐND: (i) Luật hóa việc HĐND ủy quyền có giới hạn cho Chủ tịch UBND quyết định chủ trương đầu tư các dự án công chi tiết, thẩm quyền điều chuyển vốn giữa các dự án và điều chỉnh các mức thuế, phí đặc thù. Để bảo đảm tính hợp hiến và không tước bỏ quyền định đoạt ngân sách của cơ quan

37 Văn Toản, "Bổ sung quy định về miễn trừ trách nhiệm khi xảy ra rủi ro trong nghiên cứu khoa học", *Báo Nhân dân*, 2025, https://nhandan.vn/bo-sung-quy-dinh-ve-mien-tru-trach-nhiem-khi-xay-ra-rui-ro-trong-nghien-cuu-khoa-hoc-post860101.html, truy cập ngày 27/04/2026.

38 Nghiên cứu quốc tế về sự thành công của Thâm Quyến (Trung Quốc) không chỉ đến từ các ưu đãi thuế quan, mà cốt lõi nằm ở việc vận hành mô hình "Ba vòng xoắn" (*Triple Helix*) cân bằng giữa Chính quyền - Doanh nghiệp - Trường đại học. Đặc trưng của mô hình tại Thâm Quyến là trạng thái "*statist-fading balanced*" (mô hình cân bằng với sự rút dần vai trò can thiệp trực tiếp của Trung ương). Việc nới lỏng sự kiểm soát từ Trung ương và tái cấu trúc quyền lực đã cho phép chính quyền địa phương chuyển đổi từ vai trò "người chỉ đạo" sang "người kiến tạo và điều phối". Một bộ máy hành pháp được trao quyền tự quyết mạnh mẽ đã tạo ra một "chính quyền hiệu quả" (*efficient government*) với năng lực phản ứng chính sách tức thời trước các biến động của thị trường. Theo Investment Promotion Bureau of Shenzhen Municipality, *Invest Shenzhen*, China, 2024, tr. 7.

dân cử, sự ủy quyền này chỉ được thực hiện trong khuôn khổ giới hạn trần, cụ thể: Chủ tịch UBND chỉ được quyết định các dự án chi tiết dựa trên tổng mức vốn đầu tư trung hạn và khung/biên độ thuế, phí đã được HĐND phê duyệt từ đầu kỳ. Việc thiết kế "hành lang" này vừa bảo đảm sự kiểm soát vĩ mô của HĐND, vừa giúp loại bỏ hoàn toàn độ trễ chính sách do phải chờ đợi các kỳ họp (kế thừa và phát huy Điều 21 và Điều 22 Luật Thủ đô năm 2026); (ii) Giao Chủ tịch UBND toàn quyền quyết định danh mục thu hồi đất và áp dụng cưỡng chế thu hồi vượt trội khi đạt tỷ lệ đồng thuận 75% từ người dân. Điều này giúp đẩy nhanh tiến độ các siêu dự án hạ tầng mà không bị đình trệ bởi các thủ tục hành chính đa tầng.

Mục 4 - Kiểm soát quyền lực và miễn trừ trách nhiệm pháp lý: (i) xác lập trình tự HĐND tổ chức các phiên điều trần công khai để giám sát các quyết định đột phá của Chủ tịch. Đồng thời, trao cho HĐND quyền phủ quyết tối hậu đối với các quyết định vi phạm Hiến pháp hoặc vượt quá phạm vi ủy quyền (ii) Luật định rõ cơ chế miễn trừ hoàn toàn trách nhiệm hình sự và kỷ luật cho Thủ trưởng hành pháp khi ban hành các quyết định đột phá nếu chứng minh được: (i) hành động vì lợi ích công cộng; (ii) quy trình minh bạch, không tư lợi; (iii) đã thông qua hội đồng đánh giá rủi ro khoa học (kế thừa và phát huy Điều 34 Luật Thủ đô năm 2026). Chỉ khi có sự bảo vệ pháp lý ở mức độ cao nhất từ Quốc hội, người đứng đầu mới đủ bản lĩnh để "dám nghĩ, dám làm" và thực hiện sứ mệnh kiến tạo phát triển cho Thành phố. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Nguyễn Phạm Quốc Ảnh, "Một số bất cập trong thực thi Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư nhìn từ thực tiễn TP. Hồ Chí Minh", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2025 [trans: Nguyen Pham Quoc Anh, "Some shortcomings in the implementation of the Law on Public - Private Partnership Investment from the practice of Ho Chi Minh City", *State Management Review*, 2025]

[2] Vũ Minh Châu, Bùi Tiến Đạt, "Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực trong ban hành văn bản lập pháp ủy quyền tại Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi)", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 03 (506), 2025 [trans: Vu Minh Chau, Bui Tien Dat, "Improving the mechanism of power control in the promulgation of delegated legislative documents in the draft Law on Supervisory Activities of the National Assembly and People's Councils (amended)", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 03 (506), 2025]

[3] Hank Dittmar, Gloria Ohland (eds.), *The new transit town: Best practices in transit-oriented development*, Island Press, Washington, D.C., 2004, https://doi.org/10.2307/jj.41003849

[4] Bùi Ngọc Hiền, "Phân định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân với nhiệm vụ, quyền hạn của chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương từ thực tiễn TP. Hồ Chí Minh", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2024 [trans: Bui Ngoc Hien, "Delimiting the tasks and powers of the People's Committee and the Chairman of the People's Committee of centrally-governed cities from the practice of Ho Chi Minh City", *State Management Review*, 2024]

[5] Phạm Thị Hoàn, "Hoàn thiện thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương - Từ thực tiễn thành phố Thủ Đức", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 01(388), 2023 [trans: Pham Thi Hoan, "Improving the institutional framework for the organization and operation of city governments under centrally-governed cities - From the practice of Thu Duc City", *Democracy and Law Journal*, Vol. 01(388), 2023]

[6] Investment Promotion Bureau of Shenzhen Municipality, *Invest Shenzhen*, China, 2024

[7] Nguyễn Thanh Long, Phan Tấn Hùng, "Những thuận lợi và khó khăn trong xây dựng chính quyền địa phương hai cấp tại Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* 2026 [trans: Nguyen Thanh Long, Phan Tan Hung, "Advantages and difficulties in building a two-tier local government in Ho Chi Minh City in recent times", *State Management Review*, 2026]

[8] Trần Thị Ánh Minh, Huỳnh Thị Hồng Nhiên, Trần Thanh Tùng, "Tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND TP. HCM trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp: thực trạng và giải pháp", *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia "Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi) trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay"*, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2025 [trans: Tran Thi Anh Minh, Huynh Thi Hong Nhien, Tran Thanh Tung, "Organization and operation of specialized agencies under the Ho Chi Minh City People's Committee in the context of building a two-tier local government: current situation and solutions", *Proceedings of the National Scientific Conference "Implementation of the 2013 Constitution (amended) in the context of building a two-tier local government in Vietnam today"*, Ho Chi Minh City University of Law, 2025]

[9] Lê Trường Sơn, Nguyễn Thị Thiện Trí, "Cơ sở khoa học cho việc chuyển đổi chế độ phân định thẩm quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo tinh thần Hiến pháp", *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia "Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi) trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay"*, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2025 [trans: Le Truong Son, Nguyen Thi Thien Tri, "Scientific basis for transforming the authority allocation mechanism in the two-tier local government model in the spirit of the Constitution", *Proceedings of the National Scientific Conference "Implementation of the 2013 Constitution (amended) in the context of building a two-tier local government in Vietnam today"*, Ho Chi Minh City University of Law, 2025]

[10] Lê Thị Tươi, "Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân với việc bảo đảm tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* 2022 [trans: Le Thi Tuoi, "The supervisory role of the People's Council in ensuring that all power belongs to the people", State Management Review, 2022]

[11] Nguyễn Thế Tài, Nguyễn Thị Thanh Hoa, "Phân cấp trong lĩnh vực cấp phép xây dựng trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh và một số kiến nghị hoàn thiện", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2023 [trans: Nguyen The Tai, Nguyen Thi Thanh Hoa, "Decentralization in the field of construction permitting in Ho Chi Minh City and recommendations for improvement", *State Management Review*, 2023]

[12] Đoàn Trường Thụ, "Một số vấn đề cơ bản về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng nhà nước pháp quyền", *Tạp chí Cộng sản*, 2024 [trans: Doan Truong Thu, "Basic issues on the division, coordination, and control of state power in building a rule of law state", *Communist Review*, 2024]

[13] Nguyễn Thị Thiện Trí, Trần Thị Thu Hà, "Thực trạng kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa", *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, Số 06(190), 2025 [trans: Nguyen Thi Thien Tri, Tran Thi Thu Ha, "The current state of power control in Vietnam's local governments in the context of building a socialist rule of law state", *Vietnam Journal of Legal Sciences*, Vol. 06(190), 2025], https://doi.org/10.70236/tckhplvn.279