BỐN VƯỚNG MẮC TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG CÁC NGHỊ QUYẾT VỀ CƠ CHẾ THÍ ĐIỂM PHÁT TRIỂN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH VÀ SỰ CẦN THIẾT XÁC LẬP NGUYÊN TẮC ÁP DỤNG ĐẶC THÙ CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

TS ĐẶNG TẤT DŨNG
Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law and State, Hochiminh City University of Law
Email: dtdung@hcmulaw.edu.vn

ThS NGUYỄN THỊ THANH MAI
Ban Pháp chế, Hội đồng nhân dân TP. Hồ Chí Minh
Legal Affairs Committee, People's Council of Ho Chi Minh City
Email: ngttmaihdnd@tphcm.gov.vn

ThS NGUYỄN PHẠM DUY TRANG
Phó Chủ nhiệm Ủy ban Dân nguyện và Giám sát
Vice Chairperson of the Committee for Public Petitions and Supervision
Email: nguyenphamduytrang@quochoi.vn

Tóm tắt

"Thể chế" luôn được xác định là yếu tố then chốt, ưu tiên trong quá trình tạo sức mạnh tổng hợp, khai thác hiệu quả các tiềm năng, lợi thế, vị trí chiến lược và thúc đẩy Thành phố Hồ Chí Minh phát triển thành cực tăng trưởng quan trọng của đất nước. Tuy nhiên quá trình áp dụng ba nghị quyết của Quốc hội số 54/2017/QH14, số 98/2023/QH15 và Nghị quyết số 260/2025/QH15 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy một số vướng mắc trong quá trình đồng bộ và áp dụng quy định pháp luật đã làm các cơ chế thí điểm trên chưa phát huy được mạnh mẽ trên địa bàn Thành phố. Với sự điều chỉnh đơn vị lãnh thổ năm 2025, Luật Đô thị đặc biệt dự kiến sẽ là nền tảng thể chế quan trọng để Thành phố Hồ Chí Minh phát triển trong giai đoạn mới. Bài viết nhận diện bốn vấn đề vướng mắc khi áp dụng các nghị quyết thí điểm, từ đó kiến nghị xác lập những nguyên tắc áp dụng để có thể triển khai Luật Đô thị đặc biệt hiệu quả hơn.

Từ khóa: *Nghị quyết thí điểm, Luật Đô thị đặc biệt, nguyên tắc áp dụng, Thành phố Hồ Chí Minh*

Abstract

The legal framework has consistently been recognized as a priority for effectively leveraging Ho Chi Minh City's potential, advantages, and strategic location, and for promoting its development as a key growth hub of the country. However, the implementation of the three resolutions of the National Assembly establishing pilot mechanisms and special policies for the development of Ho Chi Minh City, No.54/2017/QH14, No.98/2023/QH15 and No.260/2025/QH15, has revealed several obstacles in the application of the legal framework, affecting the effectiveness of the resolutions. The Law on Special Urban Areas is expected to provide the principal institutional foundation for Ho Chi Minh City's development in the next phase. This article identifies four major challenges arising from the implementation of the three pilot resolutions and proposes application principles to the Law.

Keywords: *Pilot Resolution, Law on Special urban areas, principles of application, Ho Chi Minh City*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.776
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) được xác định là một đô thị đặc biệt, "trung tâm kinh tế, tài chính, thương mại, khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo của vùng và cả nước", đến năm 2045 trở thành "Thành phố văn minh, hiện đại; năng động sáng tạo, là nơi thu hút nhân tài, chuyên gia, nhà khoa học; là trung tâm tài chính quốc tế, phát triển ngang tầm các Thành phố lớn trong khu vực châu Á, đóng vai trò là cực tăng trưởng của vùng, nơi tập trung của các

định chế tài chính quốc tế, các tập đoàn kinh tế lớn của thế giới".[1] Để thực hiện mục tiêu trên, TP. HCM cần có một khung thể chế, chính sách mang tính đặc biệt, đột phá để phát huy được nội lực và đặc thù đặc biệt của mình.[2]

Xét về các cơ chế thí điểm quan trọng cho TP. HCM thì ngay từ những năm 90 của thể kỷ XX, các quy định thí điểm riêng dành cho Thành phố đã hiện diện trong các luật chuyên ngành và một số văn bản của Trung ương.[3] Sau đó, Quốc hội đã lần lượt ban hành các nghị quyết thí điểm làm nền tảng pháp lý cho sự phát triển của thành phố, gồm Nghị quyết số 54/2017/QH14,[4] Nghị quyết số 98/2023/QH15[5] và Nghị quyết số 260/2025/QH15 (sửa đổi bổ sung một số điều Nghị quyết số 98/2023/QH13).[6] Các nghị quyết trên đã đặt ra những cơ chế, chính sách thuận lợi thậm chí đặc thù cho Thành phố. Tuy nhiên, quá trình thực thi các chính sách đặc thù, bên cạnh những thành tựu, vẫn còn nhiều "vùng xám" đã, đang, và sẽ tiếp tục xảy ra làm cho sự áp dụng chưa triệt để, Thành phố chưa "đột phá" như mong đợi. Những vấn đề này cần được nhận diện và đặt ra nguyên tắc áp dụng hiệu quả, hợp lý hơn cho Luật Đô thị đặc biệt trong quá trình triển khai.

1. Bốn vướng mắc trong quá trình áp dụng các nghị quyết về cơ chế, thí điểm phát triển Thành phố Hồ Chí Minh

Quá trình áp dụng các nghị quyết về cơ chế, thí điểm phát triển TP. HCM tại địa bàn Thành phố cho thấy những vướng mắc nhất định, trong đó có bốn vấn đề sau:

Một là, vấn đề về sự đồng bộ giữa quy định về nội dung và quy định về thủ tục. Khoa học công nghệ là lĩnh vực được xem là rất quan trọng trong quá trình phát triển của Thành phố và cũng là lĩnh vực có những vướng mắc trong vấn đền này. Điểm e khoản 1 Điều 8 Nghị quyết số 98/2023/QH15 quy định: "Hội đồng nhân dân Thành phố quy định các lĩnh vực ưu tiên; tiêu chí, điều kiện, nội dung hoạt động khởi nghiệp đổi mới sáng tạo của các đối tượng quy định tại các điểm a, b và c khoản này; tiêu chí, lĩnh vực thử nghiệm giải pháp công nghệ mới và nội dung hỗ trợ (nếu có) quy định tại điểm d khoản này và mức hỗ trợ quy định tại điểm đ khoản này". Theo đó, Hội đồng nhân dân TP. HCM (sau đây viết tắt là HĐND) đã ban hành hai nghị quyết là Nghị quyết số 20/2023/NQ-HĐND[7] và Nghị quyết số 20/2024/NQ-HĐND về Đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp sáng tạo trên địa

1 Nghị quyết 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, ngày 7/10/2022.

2 Mục II., Nghị quyết 31-NQ/TW của Bộ Chính trị Về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, ngày 30/12/2022.

3 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. 14-25, https://khoahocphaplyvietnam.edu.vn/khplvn/article/view/4

4 Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội Về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 24/11/2017.

5 Nghị quyết số 98/2023/QH15 Quy định thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù đối với Thành phố Hồ Chí Minh (sau đây gọi là Thành phố) về quản lý đất đai, đầu tư, tài chính - ngân sách nhà nước; quy định cơ chế ủy quyền giữa các cấp chính quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý; thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù để phát triển Thành phố Hồ Chí Minh về quản lý đầu tư; tài chính, ngân sách nhà nước; quản lý đô thị, tài nguyên, môi trường; ngành, nghề ưu tiên thu hút nhà đầu tư chiến lược vào Thành phố; quản lý khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo; tổ chức bộ máy của chính quyền Thành phố và Thành phố Thủ Đức.

6 Nghị quyết số 260/2025/QH15 của Quốc hội về Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 98/2023/QH15 Về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 11/12/2025.

7 Nghị quyết số 20/2023/NQ-HĐND của Hội đồng nhân dân TP.HCM quy định lĩnh vực ưu tiên, tiêu chí, điều kiện, nội dung và mức hỗ trợ dự án đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp sáng tạo trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 11/11/2023.

bàn Thành phố.[8] Trong quá trình áp dụng hai nghị quyết này, có những vướng mắc làm chậm tiến độ do băn khoăn khi xác định đây là các nhiệm vụ khoa học công nghệ thì có cần phải áp dụng Thông tư số 09/2024/TT- BKHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ Quy định quản lý nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp tỉnh, cấp cơ sở sử dụng ngân sách nhà nước[9] như là yêu cầu bắt buộc hay không?[10] Trong trường hợp này, có thể nhận diện Nghị quyết của HĐND là văn bản "nội dung" ban hành quy định về tiêu chí, điều kiện, còn Thông tư số 09/2024/TT-BKHCN là văn bản về trình tự, thủ tục trong việc xác định nhiệm vụ và tuyển chọn hơn là quy định chính hoặc quy định bổ sung về nội dung. Do vậy, việc các cơ quan chức năng của TP. HCM áp dụng cả Nghị quyết số 20/2023/NQ-HĐND, Nghị quyết số 20/2024/NQ-HĐND và Thông tư số 09/2024/TT-BKHCN là vẫn hợp lý. Tuy nhiên, việc thiếu những điều khoản cụ thể dự liệu trường hợp có sự chưa khớp giữa những quy phạm pháp luật về nội dung và về trình tự, thủ tục làm ảnh hưởng đến việc triển khai các cơ chế này. Theo Điều 1, Nghị quyết số 260/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung quy định: "Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật khác có quy định trình tự, thủ tục, cơ chế, chính sách ưu đãi hoặc thuận lợi hơn Nghị quyết này thì Ủy ban nhân dân Thành phố quyết định áp dụng trình tự, thủ tục, cơ chế, chính sách ưu đãi, thuận lợi đó và báo cáo Hội đồng nhân dân Thành phố tại kỳ họp gần nhất" cũng đặt ra vấn đề sẽ tạo cơ chế chủ động cho Thành phố về thủ tục, tuy nhiên, chưa có quy định rõ việc áp dụng trong những trường hợp này như thế nào.

Hai là, vấn đề về việc chưa thống nhất được nguyên tắc ưu tiên của việc áp dụng các quy định thí điểm. Cụ thể như, khoản 10 Điều 5 Nghị quyết số 98/2023/QH15 quy định: "Việc thí điểm cơ chế tài chính thực hiện biện pháp giảm phát thải khí nhà kính theo các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon được quy định như sau: Tín chỉ các-bon hình thành từ các chương trình, dự án theo các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon đầu tư từ nguồn vốn của ngân sách Thành phố được giao dịch với các nhà đầu tư trong nước, quốc tế. Ủy ban nhân dân Thành phố phối hợp với các Bộ: Công Thương, Giao thông vận tải, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Xây dựng, Tài nguyên và Môi trường xác định tỷ lệ đóng góp về lượng giảm phát thải, hấp thụ khí nhà kính trên địa bàn Thành phố cho mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia trước khi giao dịch tín chỉ các-bon."

Có thể thấy đây là một điều khoản cho phép thử nghiệm chính sách với cụm từ "thí điểm" rất rõ. Thậm chí, Điều 5 của Nghị quyết trao cơ chế mạnh mẽ là "Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành trình tự, thủ tục và quyết định việc lựa chọn nhà đầu tư" và "nguồn thu từ giao dịch tín chỉ các-bon là nguồn thu ngân sách Thành phố được hưởng 100%", nhưng điều khoản này chưa triển khai được. Nguyên nhân được xác định là do chưa "xác định tỷ lệ đóng góp về

8 Nghị quyết số 20/2024/NQ-HĐND của Hội đồng nhân dân TP.HCM Quy định về tiêu chí, lĩnh vực, nội dung hỗ trợ thử nghiệm có kiểm soát giải pháp công nghệ mới về phương tiện bay không người lái và xe tự hành trong phạm vi Khu Công nghệ cao, Khu Công nghệ thông tin tập trung trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 14/11/2024.

9 Thông tư 09/2024/TT-BKHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ Quy định quản lý nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp tỉnh, cấp cơ sở sử dụng ngân sách nhà nước, ngày 27/12/2024.

10 Báo cáo số 285/BC-ĐGS của Đoàn giám sát chuyên đề của HĐND Thành phố Hồ Chí Minh về kết quả giám sát việc triển khai, thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24 tháng 6 năm 2023 của Quốc hội Về thí điểm triển khai một số cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 20/6/2025.

lượng giảm phát thải, hấp thụ khí nhà kính trên địa bàn Thành phố cho mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia"[11] và vấn đề nằm ở cách hiểu về cơ chế "thí điểm" trong quá trình phối hợp giữa chính quyền Thành phố với các Bộ. Cụ thể là chưa có các văn bản quy phạm pháp luật quy định việc hình thành tín chỉ các-bon, việc định giá, đấu thầu đối với tín chỉ các-bon được tạo ra từ các dự án đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước và các Bộ yêu cầu Thành phố rà soát đảm bảo đúng quy định pháp luật về việc đấu thầu lựa chọn bên mua tín chỉ các-bon.[12] Như vậy, nếu thực hiện cơ chế chính sách về đấu thầu và phải xác định tỷ lệ đóng góp về lượng giảm phát thải, hấp thụ khí nhà kính trên địa bàn Thành phố cho mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia, Thành phố khó có khả năng triển khai chính sách thí điểm này khi cơ sở pháp lý ở cấp trung ương chưa có. Trong những trường hợp này, nên ưu tiên áp dụng quy định theo nguyên tắc "thí điểm" hơn là những nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật thông thường và làm rõ sự "thống nhất với các các Bộ" là theo cơ chế nào và phạm vi đến đâu trước khi Ủy ban nhân dân Thành phố mạnh dạn thực hiện việc "ban hành trình tự, thủ tục và quyết định việc lựa chọn nhà đầu tư".

Ba là, vấn đề của việc xác định mức độ và phạm vi của cơ chế "đột phá" để khi áp dụng vừa không phá vỡ sự thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật vừa đảm bảo sự nhanh chóng, chủ động và đặc thù của địa phương. Việc triển khai các cơ chế thí điểm chính sách hiện nay dựa vào các nghị quyết đặc thù do Quốc hội ban hành. Tuy nhiên, trong thực tế triển khai, đôi khi gặp vướng mắc vì khó xác định mức độ và phạm vi của cơ chế "đột phá". Cụ thể, Điều 13 Nghị quyết số 98/2023/QH15 quy định về "Việc kiểm soát khí thải phương tiện giao thông", theo đó, giao thẩm quyền cho HĐND Thành phố ban hành "các chính sách khuyến khích, hỗ trợ, ưu đãi đối với các cá nhân, hộ gia đình, hợp tác xã, doanh nghiệp thực hiện chuyển đổi phương tiện giao thông từ sử dụng nhiên liệu hóa thạch sang sử dụng năng lượng sạch và lộ trình thực hiện; thu mua, đổi phương tiện giao thông cũ sang phương tiện giao thông mới sử dụng năng lượng sạch để giảm ô nhiễm môi trường; đầu tư phát triển phương tiện giao thông công cộng kết hợp lộ trình hạn chế phương tiện giao thông cá nhân để hạn chế ùn tắc giao thông. Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định sử dụng ngân sách Thành phố để thực hiện các nội dung quy định trên và ban hành tiêu chí, trình tự, thủ tục thực hiện quy định tại khoản này. Ủy ban nhân dân Thành phố căn cứ các chính sách quy định tại điểm a và điểm b khoản này tổ chức thực hiện việc hạn chế hoạt động phương tiện cơ giới đường bộ sử dụng nhiên liệu hóa thạch tham gia giao thông." Để triển khai các chính sách này, cần có các quy định về xác định ranh vùng bảo vệ môi trường, vùng phát thải thấp, lộ trình áp dụng tiêu chuẩn khí thải ô tô, xe máy đang sử dụng.... Tính chủ động là một đặc tính cần có của chính quyền địa phương hai cấp.[13] Vấn đề đặt ra là phạm vi và mức độ của sự

11 Báo cáo số 588/BC-BTC của Bộ Tài chính kết quả 02 năm triển khai, thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24 tháng 6 năm 2023 của Quốc hội về thí điểm triển khai một số cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 28/10/2025.

12 Báo cáo số 588/BC-BTC của Bộ Tài chính kết quả 02 năm triển khai, thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24 tháng 6 năm 2023 của Quốc hội về thí điểm triển khai một số cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 28/10/2025.

13 Nguyễn Văn Hậu, Nguyễn Quỳnh Nga, "Đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở tỉnh theo hướng hiện đại, hiệu quả", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 322(29), 2022, tr. 23-28, https://www.vjol.info.vn/tcquanlynhanuoc/en/article/view/253460/226948/

"chủ động" được đặt ra thế nào? Nếu Thành phố ban hành một chính sách trên cơ sở xây dựng một Đề án với hàng loạt các quy định liên quan vùng phát thải thấp, lộ trình áp dụng mức khi thải… thì có phù hợp hay không? "Mức độ chủ động" sẽ được hiểu là khi cho phép HĐND Thành phố ban hành chính sách thì HĐND Thành phố cũng có quyền quy định các điều kiện, tiêu chuẩn khác để triển khai, thi hành chính sách hay "mức độ chủ động" không bao gồm việc quy định các vấn đề về phạm vi nên chờ quy định của các luật cụ thể khác.

Hoặc khoản 6 Điều 6 Nghị quyết số 98/2023/QH15 quy định: "Thành phố được quyết định việc cho phép các tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất có thu tiền thuê đất hằng năm mà tiền thuê đất không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì có quyền thế chấp, chuyển nhượng hoặc cho thuê quyền thuê trong hợp đồng thuê đất nếu đáp ứng các điều kiện sau". Tuy nhiên, trường hợp đăng ký thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất đối với tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất trả tiền hằng năm chưa được quy định tại Luật Đất đai năm 2024[14] và các nghị định hướng dẫn. Như vậy "mức độ chủ động" có bao gồm việc Thành phố ban hành mã thủ tục hành chính cho thủ tục đăng ký thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất theo khoản 6 Điều 6 Nghị quyết số 98/2023/QH15 hay không? Việc xác định một nguyên tắc áp dụng, phạm vi và mức độ chủ động của Thành phố trong những tình huống trên là một vấn đề không dễ dàng, cần được thể hiện qua nguyên tắc áp dụng pháp luật trong trường hợp cho phép các địa phương triển khai, thực hiện các cơ chế thử nghiệm chính sách có kiểm soát (*sandbox*), theo đó, cho phép địa phương được ban hành các thủ tục hành chính chưa có quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành, hoặc ưu tiên lựa chọn trình tự, thủ tục được ban hành trên cơ sở chi tiết, hướng dẫn các điều, khoản về thí điểm chính sách theo các nghị quyết chính sách đặc thù.

Bốn là, vấn đề của việc giải thích, quy định chi tiết đối với những quy định pháp luật có cách hiểu khác nhau khi xây dựng các cơ chế chính sách thí điểm. Đây là vấn đề của nhiều quy định khó khái quát, thường mang tính chi tiết. Cụ thể như căn cứ điểm d khoản 1 Điều 11 Nghị quyết số 98/2023/QH15 của Quốc hội, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 84/2024/NĐ-CP Về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền TP. HCM.[15] Khoản 1 Điều 5 của Nghị định số 84/2024/NĐ-CP quy định: "Ủy ban nhân dân Thành phố trình Hội đồng nhân dân Thành phố để Quyết định các chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương ngoài các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn, phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách địa phương, ngân sách trung ương không hỗ trợ. Căn cứ điều kiện, tình hình thực tế và khả năng cân đối ngân sách của Thành phố, quyết định mức chi đặc thù thêm cho: Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; chế độ công tác phí; chế độ chi hội nghị, tiếp khách so với các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách theo quy định hiện hành sau khi Ủy ban nhân dân Thành phố

14 Luật Đất đai số: 31/2024/QH15, ngày 01/08/2024.
15 Nghị định số 84/2024/NĐ-CP Về thí điểm phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 07/01/2024.

tham khảo ý kiến của Bộ Tài chính". Dựa trên quy định trên, nhiều ngành đã trình các chính sách hỗ trợ thêm hàng tháng cho giáo viên, viên chức ngành y tế (không phải các nội dung chi về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; chế độ công tác phí; chế độ chi hội nghị, tiếp khách). Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, HĐND Thành phố chưa thể chủ động trong đề xuất các chế độ, chính sách đặc thù ngoài các chế độ chi này do cách hiểu về vấn đề "ngoài các chế độ chi" và "mức chi thêm" còn khác nhau. Việc áp dụng các quy định chi tiết về chế độ chi này theo điểm a khoản 1 Điều 4 Nghị định số 84/2024/NĐ-CP (tức hiểu đây là "ngoài các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu" để HĐND Thành phố tự quyết định) hay áp dụng theo điểm b khoản 1 Điều 5 Nghị định số 84/2024/NĐ-CP (tức hiểu đây là "chi thêm"- thì cần tham khảo ý kiến Bộ Tài chính) là vấn đề vướng mắc cho Thành phố. Vấn đề này hiện tại đã được giải quyết bằng việc áp dụng Nghị định số 73/2026/NĐ-CP của Chính phủ Về hướng dẫn Luật Ngân sách nhà nước.[16] Tuy nhiên, việc nhận diện vấn đề vướng mắc này vẫn là cần thiết để xác lập nguyên tắc áp dụng cho Luật Đô thị đặc biệt hiệu quả và kịp thời hơn.

2. Sự cần thiết của việc xác định nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật trong bối cảnh đặc thù của Luật Đô thị đặc biệt và kiến nghị hoàn thiện

Luật Đô thị đặc biệt được xây dựng với mục tiêu góp phần thúc đẩy sự phát triển của Thành phố. Đó không chỉ là sự tiếp nối các nghị quyết thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. HCM đã ban hành, mà hơn thế nữa, là một đòn bẩy thể chế để thể chế hóa các mục tiêu, tầm nhìn về phát triển TP. HCM đến 2045 tại Nghị quyết số 31-NQ/TW của Bộ Chính trị. TP. HCM được trông đợi phát huy tính chủ động, bao gồm chủ động trong xây dựng cơ chế, chính sách và chủ động trong áp dụng, triển khai. Việc xác định nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật trong bối cảnh đặc thù của Luật Đô thị đặc biệt là cần thiết vì những vấn đề nêu trên. Hiện nay, nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật căn bản được quy định tại Điều 58, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 theo ba định hướng căn bản là: (i) Trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn; (ii) 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; (iii) Việc áp dụng pháp luật khác với hai quy định trên do Quốc hội quy định.[17] Với định hướng xây dựng pháp luật trong giai đoạn phát triển mới và tính chất đặc thù, đột phá của Luật Đô thị đặc biệt, một số nguyên tắc áp dụng văn bản cần được lưu ý.

16 Nghị định số 73/2026/NĐ-CP Hướng dẫn Luật Ngân sách nhà nước, ngày 10/3/2026. Với quy định tại khoản 1 điều 9 Nghị định số 73/2026/NĐ-CP thì: " Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định các chế độ chi ngân sách để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, an sinh xã hội, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn theo quy định tại điểm l khoản 9 Điều 31 của Luật Ngân sách nhà nước", tức là "Quyết định các chế độ chi ngân sách để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, an sinh xã hội, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn, phù hợp với tình hình thực tế và khả năng cân đối của ngân sách địa phương".

17 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, số:64/2025/QH15, sửa đổi bổ sung bởi Luật số:87/2025/QH15, ngày 25/6/2025.

Một là, Luật Đô thị đặc biệt cần minh định nguyên tắc ưu tiên áp dụng Luật nếu có quy định khác với quy định của các luật khác. Đây có thể được xem là thể chế hóa nguyên tắc ưu tiên pháp luật chuyên ngành so với quy phạm pháp luật chung được nêu tại Kết luận số 09-KL/TW của Bộ Chính trị Về hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.[18] Kết luận yêu cầu: "Bổ sung nguyên tắc áp dụng pháp luật trong trường hợp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề theo hướng ưu tiên áp dụng quy phạm pháp luật chuyên ngành so với quy phạm pháp luật chung".

Việc đề ra nguyên tắc "ưu tiên áp dụng quy phạm pháp luật chuyên ngành so với quy phạm pháp luật chung" là phù hợp với nguyên tắc "*lex specialis derogat legi generali*" trong áp dụng pháp luật quốc tế, xuất phát từ pháp luật La Mã. Nguyên tắc này có thể được hiểu theo hai cách: một là quy định cụ thể được xem là nội hàm được cụ thể hóa của quy định chung khi áp dụng vào một tình huống cụ thể; hoặc hai là, quy định cụ thể được xem là một ngoại lệ của quy định chung.[19] Nhìn chung, trên bình diện áp dụng pháp luật quốc tế, nguyên tắc này là một nguyên tắc khó thực hiện vì việc xác định một quy định là "chung" hay "cụ thể" không phải dễ dàng.[20] Trong pháp luật Việt Nam hiện nay, chưa có quy định hoặc giải thích nào cụ thể về thế nào là luật chuyên ngành hoặc pháp luật chuyên ngành. Điều 10, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2025 quy định chung theo hướng "luật là luật" và khi áp dụng luật thì theo nguyên tắc tại Điều 58 của Luật, trong đó không bao gồm nguyên tắc "luật chuyên ngành" dù thực tế vấn đề này vẫn thường được nhắc đến và thảo luận khi áp dụng pháp luật, đặc biệt là trong lĩnh vực dân sự.[21] Điều đáng lưu ý là Kết luận số 09-KL/TW của Bộ Chính trị yêu cầu hoàn thiện nguyên tắc "ưu tiên áp dụng quy phạm pháp luật chuyên ngành so với quy phạm pháp luật chung" chứ không chỉ là áp dụng "luật chuyên ngành", như vậy việc ưu tiên áp dụng bao gồm không chỉ luật mà gồm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành. Khi áp dụng, nguyên tắc này có thể nhận được sự đồng thuận khi ưu tiên áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền quản lý chuyên ngành (các Bộ, Sở và cơ quan chuyên môn tương đương). Tuy nhiên, đối với các văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền chung (Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân) hoặc chéo giữa nhóm cơ quan có thẩm quyền chung và cơ quan có thẩm quyền chuyên môn thì việc xác định văn bản nào là "chuyên ngành" để ưu tiên áp dụng là vấn đề cần được xác định cơ sở phân định bổ sung trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2025, hoặc quy định ngay trong văn bản bởi chủ thể có thẩm quyền ban hành chứ không để cho chủ thể áp dụng tự xác định lấy. Đối với Luật Đô thị đặc biệt, việc thể chế nguyên tắc này là yếu tố rất quan trọng cho sức sống của Luật. Quy định này cần xác định rõ, cụ thể trong luật về việc "ưu tiên áp dụng Luật đô thị đặc biệt và các văn bản quy phạm pháp luật

18 Kết luận 09-KL/TW của Bộ Chính trị Về hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, ngày 10/3/2026.

19 International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law* (Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi), UN Doc. A/CN.4/L.682 and Add.1, Geneva: United Nations, 2006, https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf

20 Application of Vienna Convention 1969.

21 Chu Xuân Minh, "Nguyên tắc chung về áp dụng pháp luật khi xét xử", *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử,* https://tapchitoaan.vn/nguyen-tac-chung-ve-ap-dung-phap-luat-khi-xet-xu, truy cập ngày 24/7/2026.

hướng dẫn đối với các đô thị đặc biệt" (ở đây là TP. HCM) như là áp dụng pháp luật chuyên ngành. Đây chính là ranh giới rõ ràng, tạo ra một "luồng xanh thể chế" cho các đô thị đặc biệt phát huy được sức mạnh, nguồn lực của mình, thực sự trở thành động lực, cực tăng trưởng của cả nước.

Hai là, Luật cần tăng mạnh việc trao quyền ban hành các quy phạm quy định chi tiết, hướng dẫn áp dụng Luật cho HĐND, UBND và Chủ tịch UBND Thành phố và ưu tiên áp dụng để có thể nhanh chóng thực hiện các chính sách mới, đặc thù, thay vì theo "quy trình" thông thường là từ Luật sẽ có những quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành từ Nghị định của Chính phủ và Thông tư của các Bộ, ngành. Trong quá trình phát triển các đô thị, đây là vấn đề luôn được quan tâm.[22] Thực tiễn cho thấy Trung ương cũng đã từng cho TP. HCM cơ chế tương tự như tại khoản 7 Điều 1 Nghị quyết số 260/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung khoản 5 Điều 12 của Nghị quyết số 98/2023/QH15 giao Ủy ban nhân dân Thành phố là chủ thể được quyền quyết định áp dụng trình tự, thủ tục, cơ chế, chính sách ưu đãi, thuận lợi đó và báo cáo Hội đồng nhân dân Thành phố tại kỳ họp gần nhất "trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật khác có quy định trình tự, thủ tục, cơ chế, chính sách ưu đãi hoặc thuận lợi hơn Nghị quyết này". Quy định này đặt ra nhiều trường hợp cần giải thích hoặc hướng dẫn áp dụng pháp luật vì khi có sự khác nhau trong nhận định, đánh giá cơ chế, chính sách, trình tự, thủ tục nào là thuận lợi hơn giữa các Sở, ngành, giữa UBND và HĐND giữa cơ quan quản lý nhà nước và đối tượng được hưởng ưu đãi thì chủ thể nào sẽ quyết định và nguyên tắc áp dụng nên như thế nào? Trên cơ sở các quan điểm được thể hiện trong Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị yêu cầu đổi mới tư duy quản lý, tăng cường phân cấp, phân quyền tối đa theo phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm",[23] Luật nên mạnh dạn giao thẩm quyền này cho HĐND Thành phố với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương. HĐND Thành phố vừa có sự sâu sát từ thực tiễn, vừa có sự khách quan khi là một cơ quan dân cử và làm việc sâu sát cùng UBND Thành phố để hoàn thiện các quy định chi tiết, hướng dẫn áp dụng các cơ chế, chính sách mới và tự chịu trách nhiệm. Việc giao thẩm quyền này cho HĐND và UBND Thành phố cũng là cơ chế đảm bảo hình thành "luồng xanh thể chế" đã đề cập.

Ba là, như phân tích ở trên, vì là đô thị đặc biệt và có những cơ chế đột phá mang tính thử nghiệm, nên Luật Đô thị đặc biệt cần có quy định về những cơ chế thử nghiệm có kiểm soát và phù hợp với những nguyên tắc áp dụng phù hợp với luật. Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát là mô hình "phòng thí nghiệm" cơ chế, chính sách hiện đã phổ biến trên thế giới,[24] đặc biệt ở các vùng có sự phát triển nhanh và mức độ công nghệ hóa đã đạt trình độ cao.[25] Trong Luật

22 Phạm Văn Phong, "Pháp luật về phân định thẩm quyền trong quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương - Từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 344, 2024, tr. 92-97, https://doi.org/10.59394/qlnn.344.2024.961

23 Nghị quyết số: 66-NQ/TW của Bộ Chính trị Về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, ngày 30/4/2025.

24 Makarov, Vladislav O., Marina L. Davydova., *On the concept of regulatory sandboxes*. trong: Elena G. Popkova, Bruno S. Sergi. (eds) "Smart Technologies" for Society, State and Economy. ISC 2020. *Lecture Notes in Networks and Systems*, vol. 155. Springer, Cham, 2021

25 Yefremov, A., "Regulatory sandboxes and experimental legislation as the main instruments of regulation in the digital transformation", International Conference on Digital Transformation and Global Society, *Springer International Publishing*, 2019, tr. 82-91.

Thủ đô (sửa đổi) được Quốc hội khóa XVI thông qua ngày 23/4/2026 cũng có quy định về những cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong trường hợp đã có quy định của pháp luật nhưng không đủ cụ thể hoặc không còn phù hợp với địa bàn cụ thể là thủ đô. Theo đó, những chính sách được áp dụng cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong Luật Đô thị đặc biệt cũng nên được quy định theo hướng Ủy ban nhân dân là chủ thể tổ chức thực hiện, phối hợp và báo cáo HĐND theo quy định. Việc đặt dưới kiểm soát chặt chẽ bởi Hội đồng nhân dân của địa phương theo dạng báo cáo định kỳ hoặc theo yêu cầu là cơ chế kiểm soát thử nghiệm hiệu quả.[26] Để đảm bảo xây dựng cơ chế thử nghiệm này thành công, kinh nghiệm quốc tế cho thấy Luật cần xác định rõ, cụ thể mục đích, phạm vi, chủ thể, nội dung, quyền và trách nhiệm của các chủ thể.[27] Song song đó, trong cơ chế thử nghiệm, Luật cũng cần có các quy định loại trừ hoặc miễn trừ trách nhiệm pháp lý trong tình huống đã thực hiện đúng quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục trong quá trình thực hiện nhiệm vụ chung nhưng vẫn xảy ra thiệt hại để thúc đẩy cán bộ "dám nghĩ, dám làm" khi nguyên tắc áp dụng đã cho phép ưu tiên áp dụng các cơ chế này.

Kết luận

Luật Đô thị đặc biệt là đạo luật được kỳ vọng tạo nên đòn bẩy thể chế nhằm phát huy tiềm năng, lợi thế, vị trí chiến lược của TP. HCM để tạo thành cực tăng trưởng của vùng và cả nước sau quá trình áp dụng những cơ chế thí điểm từ năm 2017 đến nay. Quá trình triển khai các cơ chế, chính sách thí điểm cho thấy những vướng mắc từ sự thiếu đồng bộ giữa quy định về nội dung và quy định về thủ tục, từ việc xác định mức độ và phạm vi của cơ chế "đột phá" để vừa không phá vỡ sự thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mà vẫn đảm bảo sự nhanh chóng, chủ động và đặc thù của địa phương và từ việc chưa thống nhất được nguyên tắc ưu tiên của việc áp dụng các quy định thí điểm. Do đó, Luật Đô thị đặc biệt cần xác lập nguyên tắc ưu tiên áp dụng các quy định pháp luật triển khai Luật Đô thị đặc biệt so với quy định của các luật khác theo nguyên tắc "pháp luật chuyên ngành". Đồng thời, Luật quy định cụ thể về đẩy mạnh việc trao quyền ban hành các quy phạm quy định chi tiết, hướng dẫn áp dụng văn bản quy phạm pháp luật cũng như áp dụng cơ chế thử nghiệm có kiểm soát và được ưu tiên áp dụng để có thể nhanh chóng thực hiện các chính sách mới, đặc thù. ●

26 Phan Thị Hà Linh, "Thiết kế và vận hành khung thể chế thử nghiệm có kiểm soát ở Vương quốc Anh và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam", *Tạp chí Luật học*, số 05, 2024, tr. 110-127.

27 Giuseppe Mobilio, Matteo Giannelli, *Legal basis for regulatory sandboxes: Key aspects for a coherent theoretical and practical framework*, tr. 29-43, trong: Filippo Bagni, Fabio Seferi (eds.), *Regulatory sandboxes for AI and Cybersecurity, Questions and answers for stakeholders,* CINI's Cybersecurity National Lab, 2025, https://cybersecnatlab.it/white-paper-on-regulatory-sandboxes/

Tài liệu tham khảo

[1] International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law* (Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi), UN Doc. A/CN.4/L.682 and Add.1, Geneva: United Nations, 2006

[2] Makarov, Vladislav O., Marina L. Davydova., *On the concept of regulatory sandboxes*. trong: Elena G. Popkova, Bruno S. Sergi. (eds) "Smart Technologies" for Society, State and Economy. ISC 2020. *Lecture Notes in Networks and Systems*, Vol. 155. Springer, Cham, 2021

[3] Yefremov, A., Regulatory sandboxes and experimental legislation as the main instruments of regulation in the digital transformation, International Conference on Digital Transformation and Global Society, *Springer International Publishing,* 2019

[4] Nguyễn Văn Hậu, Nguyễn Quỳnh Nga, "Đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở tỉnh theo hướng hiện đại, hiệu quả", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* số 322(29), 2022, [trans: Nguyen Van Hau, Nguyen Quynh Nga, "Innovation in the organization and operation of local government in provinces towards modernity and efficiency", *Journal of State Management*, Vol. 322(29), 2022], https://www.vjol.info.vn/tcquanlynhanuoc/en/article/view/253460/226948/

[5] 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, "Mechanisms and specific urban policies of Ho Chi Minh City - Theoretical, legal and practical issues", *Vietnam Journal of Legal Sciences* Vol. 11(171), 2023], https://khoahocphaplyvietnam.edu.vn/khplvn/article/view/4

[6] Phạm Văn Phong, "Pháp luật về phân định thẩm quyền trong quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương - Từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* số 344, 2024 [trans: Pham Van Phong, "Law on delineation of authority in state management between central and local governments - From the practice of Ho Chi Minh City", *Journal of State Management,* No. 344, 2024] https://doi.org/10.59394/qlnn.344.2024.961

[7] Phan Thị Hà Linh, "Thiết kế và vận hành khung thể chế thử nghiệm có kiểm soát ở Vương quốc Anh và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam", *Tạp chí Luật học,* số 05, 2024 [trans: Phan Thi Ha Linh, "Design and operation of legal sandboxes in the United Kingdom and lessons for Vietnam", *Journal of Law,* No. 05, 2024]

[8] Giuseppe Mobilio, Matteo Giannelli, "*Legal basis for regulatory sandboxes: Key aspects for a coherent theoretical and practical framework*", tr. 29-43, trong: Filippo Bagni, Fabio Seferi (eds.), *Regulatory sandboxes for AI and Cybersecurity, Questions and answers for stakeholders,* CINI's Cybersecurity National Lab, 2025