PHÂN QUYỀN GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

TS NGUYỄN MẠNH HÙNG
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: nmhung@hcmulaw.edu.vn

PHẠM ĐỨC THỌ[1]
KIỀU VIỆT HƯNG[2]
Công ty TNHH Du lịch Lộc An
Loc An Travel Company Limited
Email: pmductho@gmail.com[1]; 24380210009@email.hcmulaw.edu.vn[2]

Tóm tắt

Bài viết phân tích cơ chế phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương thông qua việc nghiên cứu các quy định trong Luật Thủ đô năm 2026, từ đó, làm cơ sở đề xuất hoàn thiện vấn đề phân quyền cho Thành phố Hồ Chí Minh trong bối cảnh xây dựng Luật Đô thị đặc biệt.

Từ khóa: *phân quyền, chính quyền, Thành phố Hồ Chí Minh, Luật Đô thị đặc biệt*

Abstract

The article analyzes the mechanism of power decentralization between the central government and local government through an examination of the provisions in the Capital Law 2026. On this basis, it proposes recommendations for improving decentralization in Ho Chi Minh City within the context of drafting the Law on Special urban areas.

Keywords: *decentralization, government, Ho Chi Minh City, the Law on Special urban areas*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.778
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) từ lâu đã được xác định là trung tâm kinh tế - tài chính, thương mại hàng đầu cả nước. Tuy nhiên, hiện nay có một nghịch lý trong thực tiễn là: trong khi quy mô và mức độ phức tạp của quá trình đô thị hóa tại TP. HCM ngày càng gia tăng, thì khung pháp lý điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố vẫn chủ yếu được thiết kế theo mô hình áp dụng chung cho tất cả các địa phương. Để khắc phục phần nào sự "lệch pha" này, trong thời gian qua, TP. HCM đã được trao một số cơ chế, chính sách đặc thù thông qua các nghị quyết của Quốc hội. Dù mang lại những kết quả bước đầu tích cực nhưng các cơ chế này vẫn mang tính thí điểm, chưa hình thành được một cấu trúc phân quyền có khả năng vận hành lâu dài. Trong bối cảnh Đảng và Nhà nước không ngừng tìm cách thúc đẩy phát triển đa dạng các cực tăng trưởng, việc thiết kế một khung pháp lý riêng cho các đô thị đặc biệt không chỉ có ý nghĩa về quản lý hành chính mà còn mang tính chiến lược đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của các đô thị này. Trong xu thế đó, chủ trương xây dựng Luật Đô thị đặc biệt cho TP. HCM được đặt ra như một bước đi tất yếu nhằm thể chế hóa vai trò, vị trí và nhu cầu phát triển đặc thù của Thành phố.

Trong bối cảnh đó, sự ra đời của Luật Thủ đô đã cung cấp một mô hình tham chiếu quan trọng cho việc xây dựng Luật Đô thị đặc biệt khi đây là đạo luật đầu tiên thiết lập một khung pháp lý tương đối toàn diện dành riêng cho một đô thị đặc biệt, trong đó có những quy định mang tính đột phá về phân quyền giữa chính quyền trung ương (CQTƯ) và chính quyền địa phương (CQĐP). Luật Thủ

đô không chỉ khẳng định vị thế pháp lý đặc thù của thủ đô Hà Nội mà còn mở ra một cách tiếp cận mới trong thiết kế thể chế theo hướng trao quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền đô thị (CQĐT). Có thể nhận thấy rằng, cả Hà Nội và TP. HCM đều là những đô thị đặc biệt, có vai trò là trung tâm kinh tế, văn hóa, giáo dục, đào tạo, khoa học – công nghệ và hội nhập quốc tế. Những vấn đề mà Hà Nội và TP. HCM hiện đang phải đối mặt với quá trình đô thị hóa, vượt ra khỏi khuôn khổ của một đơn vị hành chính thông thường, do đó đòi hỏi một cơ chế tổ chức và phân quyền tương xứng. Nếu như Hà Nội là trung tâm chính trị – hành chính của đất nước, thì TP. HCM lại là trung tâm kinh tế – tài chính lớn nhất nước, với cường độ hoạt động kinh tế cao hơn rõ rệt. Điều này đồng nghĩa với việc Thành phố phải đối mặt với những yêu cầu quản trị phức tạp hơn, đòi hỏi khả năng phản ứng chính sách nhanh hơn và mức độ tự chủ cao hơn trong nhiều lĩnh vực. Có thể khẳng định rằng, TP. HCM hiện đang đối mặt với những áp lực phát triển không hề kém cạnh, thậm chí trong nhiều lĩnh vực còn cao hơn Hà Nội. Do đó, nhu cầu phân quyền của TP. HCM cũng không thấp hơn Hà Nội. Trong khi đó, Hà Nội đã có một đạo luật riêng làm nền tảng cho sự phát triển của mình thì TP. HCM vẫn chủ yếu vận hành dựa trên các cơ chế thí điểm. Sự chênh lệch này đặt ra một bài toán: Trong bối cảnh xây dựng Luật Đô thị đặc biệt, liệu những cơ chế đã được thiết kế cho Hà Nội trong Luật Thủ đô có thể được vận dụng, mở rộng hoặc điều chỉnh để áp dụng cho TP. HCM hay không? Việc trả lời câu hỏi này không chỉ có ý nghĩa đối với việc hoàn thiện khung pháp lý cho TP. HCM mà còn góp phần định hình cách xây dựng thể chế cho các đô thị đặc biệt trong giai đoạn phát triển mới.

1. Cơ chế phân quyền trong Luật Thủ đô và một số định hướng xây dựng cơ chế phân quyền trong Luật Đô thị đặc biệt

Sự ra đời của Luật Thủ đô đánh dấu một bước phát triển quan trọng trong tư duy lập pháp của Việt Nam về quản trị đô thị đặc biệt. Khác với các đạo luật tổ chức CQĐP thường quy định một cách cứng nhắc và áp dụng đồng bộ, thống nhất cho toàn bộ CQĐP các cấp thì Luật Thủ đô đã thiết lập một cơ chế pháp lý riêng về phân quyền giữa CQTƯ và chính quyền Thành phố Hà Nội. Nhiều phiên bản khác nhau từ Luật Thủ đô năm 2012, Luật Thủ đô năm 2024 và mới đây nhất là Luật Thủ đô năm 2026 cho thấy cơ chế phân quyền giữa CQTƯ và chính quyền Thành phố Hà Nội ngày càng được cải tiến theo hướng rõ ràng hơn và thực chất hơn.

Thứ nhất, Luật Thủ đô năm 2026 đã xác định rõ vị trí, vai trò đặc biệt của Thành phố Hà Nội tại Điều 2 khi khẳng định Hà Nội là Thủ đô nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và là "trung tâm chính trị - hành chính quốc gia… là trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, giáo dục, đào tạo, y tế và hội nhập quốc tế." Việc xác lập vị trí này không đơn thuần chỉ mang tính tuyên bố mà còn là cơ sở pháp lý để thiết kế một cơ chế phân quyền vượt trội, trao quyền nhiều hơn cho chính quyền Hà Nội so với các địa phương khác. Trên cơ sở đó, khoản 2 Điều 4 Luật Thủ đô năm 2026 đã thể hiện cách tiếp cận phân quyền theo hướng: trung ương giữ vai trò kiến tạo và kiểm soát vĩ mô, trong khi chính quyền Hà Nội được trao quyền chủ động hơn trong các lĩnh vực quản lý nhà nước tại địa phương với tinh thần "địa phương quyết, địa

phương làm, địa phương chịu trách nhiệm". Điều này được thể hiện thông qua việc tuy Luật Thủ đô năm 2026 chỉ gồm 9 chương và 36 điều nhưng Luật đã trao cho chính quyền Thành phố Hà Nội 199 thẩm quyền đặc thù, vượt trội, gồm 127 thẩm quyền của Hội đồng nhân dân, 56 thẩm quyền của Ủy ban nhân dân và 16 thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân.[1]

Thứ hai, Luật Thủ đô năm 2026 đã mạnh dạn trao cho Hà Nội quyền chủ động cao hơn trong việc quyết định các vấn đề quan trọng như tổ chức bộ máy, quản lý nhân sự, ban hành chính sách đặc thù... Điều này cho phép chính quyền Thành phố Hà Nội không chỉ là chủ thể thực hiện mà còn trở thành chủ thể kiến tạo chính sách trong phạm vi được phân quyền.[2] Điều 8 không chỉ khẳng định vai trò chủ động của chính quyền Hà Nội trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách mà còn bổ sung các cơ chế bảo đảm kiểm soát quyền lực chặt chẽ hơn.[3] Không chỉ dừng lại ở đó, Điều 9 Luật Thủ đô năm 2026 cũng mở rộng đáng kể phạm vi thí điểm cơ chế, chính sách khi cho phép Thành phố được quyết định thí điểm cơ chế, chính sách mới, khác với luật, nghị quyết của Quốc hội hoặc đối với những vấn đề chưa được pháp luật quy định để áp dụng tại Thành phố Hà Nội. Phạm vi thí điểm cơ chế, chính sách không chỉ dừng lại ở các mô hình tổ chức bộ máy, kinh tế, quản lý đô thị… mà còn áp dụng cả đối với "các cơ chế, chính sách khác theo chỉ đạo của cấp có thẩm quyền". Quy định này về bản chất đã trao cho Hà Nội đóng vai trò như một "phòng thí nghiệm thể chế" để thử nghiệm các chính sách mới trước khi được nhân rộng ra cho các địa phương khác. Tuy nhiên, để bảo đảm tính an toàn của hệ thống pháp luật, thời gian thí điểm cơ chế, chính sách mới không được quá 5 năm và có cơ chế tạm dừng khi phát sinh rủi ro, ảnh hưởng tiêu cực vượt mức dự báo. Điều này cho thấy tư duy lập pháp đã chuyển từ "an toàn tuyệt đối" sang "chủ động chấp nhận rủi ro có kiểm soát" theo tinh thần Kết luận số 17-KL/TW về định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XVI của Bộ Chính trị.

Thứ ba, cơ chế phân quyền trong Luật Thủ đô năm 2026 đã mở rộng quyền tự chủ trong nhiều lĩnh vực như quy hoạch, quản lý đô thị, tài chính... Trước hết, trong lĩnh vực quy hoạch, quy định tại Điều 12 cho thấy xu hướng chuyển giao quyền từ Trung ương xuống địa phương trong quyết định các vấn đề phát triển đô thị, trong đó có mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (*Transit-Oriented Development,* TOD). Quy định trên là cần thiết, vì đây là những lĩnh vực gắn liền trực tiếp với chất lượng sống của người dân và hiệu quả phát triển đô thị tại địa phương. Trong lĩnh vực tài chính – ngân sách, Thành phố không chỉ được hưởng phần tăng thu từ các sắc thuế quan trọng mà còn được trao quyền chủ động trong việc phân bổ, điều hành ngân sách, phát hành trái phiếu, thành lập quỹ tài chính và sử dụng ngân sách cho các mục tiêu phát triển khác

1 Chính sách mới, "Luật Thủ đô (sửa đổi): Giao cho chính quyền thành phố Hà Nội 199 thẩm quyền đặc thù, vượt trội", *Báo điện tử Chính phủ*, 2026, https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/luat-thu-do-sua-doi-giao-cho-chinh-quyen-thanh-pho-ha-noi-199-tham-quyen-dac-thu-vuot-troi-119260423154544588.htm, truy cập ngày 27/4/2026.

2 Theo đó, Điều 8 Luật Thủ đô năm 2026 cho phép Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội trong quá trình thực hiện, nhiệm vụ quyền hạn của CQĐP được ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính đang được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở Trung ương; và quy định biện pháp đặc thù phù hợp với yêu cầu phát triển Thủ đô.

3 Như quy định không áp dụng thủ tục rút gọn trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; làm rõ thẩm quyền ban hành văn bản của Chủ tịch Ủy ban nhân dân; bổ sung yêu cầu về cơ chế kiểm tra, giám sát, trách nhiệm giải trình khi ban hành văn bản; trách nhiệm đánh giá hiệu quả sau ban hành và tổng kết thực tiễn.

nhau.[4] Đồng thời, việc cho phép hưởng toàn bộ các khoản thu đặc thù như tín chỉ carbon, phí, lệ phí ngoài Danh mục phí, lệ phí theo quy định và các nguồn thu mới cho thấy Luật đã mở rộng đáng kể không gian tài chính của địa phương. Bên cạnh đó, tư duy quản lý tài chính cũng chuyển đổi từ kiểm soát đầu vào sang kiểm soát hiệu quả đầu ra. Nếu trước đây việc quản lý chủ yếu dừng ở việc kiểm soát từng khoản mục chi, thì nay, theo tinh thần mới của Luật Thủ đô năm 2026, trọng tâm được đặt vào kết quả và giá trị mà ngân sách mang lại.[5] Có thể khẳng định rằng, Luật Thủ đô năm 2026 đã mở rộng thẩm quyền cho thành phố Hà Nội trong nhiều lĩnh vực khác nhau để đảm bảo rằng chính quyền Hà Nội có đầy đủ khả năng trở thành một CQĐT tự chủ.

Thứ tư, Luật Thủ đô năm 2026 đã thiết lập khung pháp lý tương đối rõ nét về "vùng Thủ đô" và cơ chế liên kết, phát triển vùng. Việc khoản 1 Điều 28 Luật Thủ đô năm 2026 khẳng định vai trò là hạt nhân trung tâm, động lực thúc đẩy phát triển kinh tế vùng của Thủ đô Hà Nội không chỉ mang ý nghĩa kinh tế chính trị mà còn có ý nghĩa pháp lý trong phân quyền phát triển vùng. Hà Nội được xác định là một cực tăng trưởng, có trách nhiệm điều phối và lan tỏa phát triển. Qua đó tạo cơ sở để các chính sách của Thủ đô Hà Nội có thể mở rộng phạm vi tác động ra ngoài địa giới hành chính, đồng thời hợp thức hóa vai trò "đầu tàu" trong phát triển vùng. Quy định về vùng Thủ đô trong Luật Thủ đô năm 2026 có một điểm đáng chú ý: khái niệm "vùng Thủ đô" được thiết kế theo hướng mở, thay vì cố định về mặt địa giới[6] như Luật năm 2024, qua đó, khái niệm vùng thủ đô theo quy định mới phản ánh đúng bản chất của các vùng kinh tế hiện đại, vốn không bị bó buộc bởi ranh giới hành chính hay bị quyết định cơ học bởi bất kỳ cơ quan nào. Cách quy định này cho phép các địa phương lân cận chủ động tham gia các dự án liên kết, phát triển vùng theo nhu cầu và lợi ích phát triển, qua đó tạo ra cơ chế hợp tác chủ động hơn. Khi đó, các địa phương tham gia thực hiện dự án liên kết, phát triển vùng Thủ đô có quyền áp dụng quy định của Luật Thủ đô cũng như sử dụng ngân sách để đầu tư trực tiếp vào dự án liên kết, phát triển vùng Thủ đô trên địa bàn địa phương khác trong vùng Thủ đô.[7] Có thể khẳng định rằng, quy định trên là một bước đột phá có ý nghĩa thực tiễn rất lớn. Nếu như trước đây, mỗi địa phương chỉ được sử dụng ngân sách trong phạm vi của mình và cơ chế, chính sách đặc thù cũng chỉ dành cho tỉnh, thành cụ thể, dẫn đến các tỉnh, thành trong cùng một khu vực khó triển khai các dự án chung mà luôn cần có sự điều phối từ CQTƯ. Với quy định mới này, Luật Thủ đô năm 2026 đã tháo gỡ trực tiếp điểm nghẽn trên và cho phép Hà Nội và các địa phương trong vùng cùng tham gia đầu tư; cùng huy động nguồn lực để giải quyết các vấn đề mang tính liên vùng; tối ưu hóa việc phân bổ và sử dụng nguồn lực để giải quyết các vấn đề vốn không thể xử lý riêng lẻ tại từng địa phương.

4 Điều 21 Luật Thủ đô năm 2026.

5 Nhóm Phóng viên, "Luật Thủ đô (sửa đổi): Tài chính là đòn bẩy chiến lược để Thủ đô bứt phá trong kỷ nguyên mới", *Báo Nhân dân*, 2026, https://nhandan.vn/luat-thu-do-sua-doi-tai-chinh-la-don-bay-chien-luoc-de-thu-do-but-pha-trong-ky-nguyen-moi-post954795.html, truy cập ngày 27/4/2026.

6 Cụ thể, khoản 3 Điều 3 Luật Thủ đô năm 2026 quy định: "Vùng Thủ đô là khu vực liên kết phát triển kinh tế - xã hội gồm thành phố Hà Nội (sau đây gọi là Thành phố) và các đơn vị hành chính cấp tỉnh có địa giới hành chính liền kề với Thành phố".

7 Khoản 3 Điều 29 Luật Thủ đô năm 2026.

Trên cơ sở phân tích cơ chế phân quyền trong Luật Thủ đô năm 2026 và so sánh với thực tiễn thể chế của TP. HCM, có thể thấy rằng việc xây dựng Luật Đô thị đặc biệt không đơn thuần là việc mở rộng thêm thẩm quyền mà còn là định vị lại để xác lập mô hình phát triển phù hợp với đô thị TP. HCM. Định hướng này đòi hỏi cơ chế phân quyền cho TP. HCM phải bỏ qua cách xây dựng thí điểm từng phần mà hướng tới một cơ chế phân quyền có cấu trúc rõ ràng, toàn diện, ổn định và phù hợp với đặc thù phát triển của Thành phố.

Thứ nhất, cần khẳng định rằng Luật Thủ đô là một nền tảng tham chiếu quan trọng nhưng không phải là giới hạn cho việc xây dựng cơ chế phân quyền giữa CQTƯ và chính quyền TP. HCM trong Luật Đô thị đặc biệt. Việc kế thừa các cơ chế đã được thiết lập cho Hà Nội là cần thiết nhưng nếu chỉ dừng lại ở việc sao chép hoặc áp dụng tương tự thì sẽ không phản ánh đúng đặc thù của TP. HCM. Do đó, định hướng xây dựng cơ chế phân quyền phải đặt trên nguyên tắc: kế thừa có chọn lọc và phát triển ở mức cao hơn.

Thứ hai, phải xác lập một cơ chế pháp lý tương tự như cơ chế ưu tiên áp dụng pháp luật được quy định tại Điều 5 Luật Thủ đô năm 2026. Luật Đô thị đặc biệt cần được xác định là một đạo luật độc lập, có khả năng điều chỉnh các vấn đề đặc thù của TP. HCM mà không bị hạn chế bởi các quy định khác trong trường hợp có sự mâu thuẫn với Luật Đô thị đặc biệt. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật của CQTƯ được ban hành sau có quy định khác với Luật Đô thị đặc biệt nhưng tiến bộ và phù hợp hơn, cần trao cho chính quyền TP.HCM quyền lựa chọn áp dụng quy định có lợi hơn cho hiệu quả quản trị và phát triển đô thị, trên cơ sở bảo đảm không trái với Hiến pháp và các nguyên tắc cơ bản của pháp luật.

Thứ ba, Luật Đô thị đặc biệt cần mở rộng thẩm quyền của chính quyền TP. HCM theo hướng thực chất và toàn diện hơn. Bởi lẽ, nếu thẩm quyền vẫn bị bó hẹp trong việc thực thi các quy định từ Trung ương thì đó chỉ là tản quyền (*deconcentration*), không phải là trao quyền thực thụ.[8] Do đó, Luật Đô thị đặc biệt cần giải quyết triệt để tình trạng "xin – cho" cơ chế, chính sách đặc thù từ CQTƯ và phải trao cho chính quyền Thành phố quyền quyết định thực sự. Trước hết là thẩm quyền lập quy, chính quyền TP. HCM nên có thẩm quyền ban hành các quy định đặc thù, điều chỉnh trực tiếp các vấn đề quản lý đô thị và phát triển kinh tế của Thành phố. Tiếp theo là thẩm quyền về tổ chức bộ máy và nhân sự, Thành phố cần được chủ động thiết kế cấu trúc tổ chức CQĐT phù hợp với yêu cầu quản trị hiện đại, thay vì tổ chức theo mô hình CQĐP hai cấp đồng nhất như hiện nay. Quan trọng nhất là mở rộng thẩm quyền trong lĩnh vực tài chính – ngân sách và quy hoạch, cần thiết phải trao quyền tự chủ ở mức độ tự chủ cao hơn, bởi đây là những công cụ quyết định năng lực phát triển của đô thị.

Thứ tư, thiết kế cơ chế phân định thẩm quyền linh hoạt trong nội bộ CQĐT nhằm hình thành một bộ máy quản lý hiệu quả. Với quy mô và tính chất phức tạp của TP. HCM, việc tập trung toàn bộ thẩm quyền ở cấp thành phố sẽ dẫn đến tình trạng quá tải và kém hiệu quả. Do đó, cần trao cho chính quyền Thành phố quyền chủ động phân cấp, ủy quyền cho các đơn vị hành chính cơ sở, bao gồm xã,

8 James Manor, *The political economy of democratic decentralization*, The World Bank, Washington, D.C, 1999, tr. 5, https://documents1.worldbank.org/curated/en/386101468739238037/pdf/multi-page.pdf

phường và đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt, trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý cụ thể. Cách tiếp cận này không chỉ giúp nâng cao hiệu quả quản lý mà còn tạo điều kiện để các cấp chính quyền gần dân hơn, phản ứng nhanh hơn trước các vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

Thứ năm, việc xây dựng cơ chế phân quyền giữa CQTƯ và chính quyền TP. HCM phải được thiết kế theo hướng phân quyền từ dưới lên. Nghĩa là, CQĐP cần được ưu tiên giao thẩm quyền quản lý các ngành, lĩnh vực phát sinh trên phạm vi địa phương mình, chỉ những lĩnh vực mà địa phương không đủ khả năng đảm nhiệm mới thuộc về Trung ương.[9] Theo đó, Trung ương cần tập trung vào các nhiệm vụ chiến lược và điều tiết vĩ mô. Ngược lại, chính quyền TP. HCM có quyền chủ động trong việc quyết định và tổ chức thực hiện các chính sách phát triển trên địa bàn. Để cơ chế phân quyền này được thực hiện hiệu quả, cần đề cao phương pháp "quản lý theo kết quả", chuyển từ cơ chế "tiền kiểm" sang "hậu kiểm", gắn với tăng cường kiểm tra, giám sát;[10] từ can thiệp hành chính trực tiếp sang kiểm soát thông qua pháp luật và trách nhiệm giải trình. Đây là điều kiện để vừa bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước, vừa phát huy tính năng động và sáng tạo của CQĐT.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện cơ chế phân quyền cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh trong Luật Đô thị đặc biệt

Thứ nhất, cần thiết lập nguyên tắc phân quyền trong Luật Đô thị đặc biệt theo hướng chính quyền TP. HCM được quyền chủ động quyết định và tổ chức thực hiện các vấn đề quản lý trên địa bàn, trừ những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của CQTƯ. Có thể nói rằng, phân định thẩm quyền vừa là nhu cầu đòi hỏi khách quan, vừa là nhu cầu phát triển tự nhiên của mỗi địa phương, nhất là những địa phương có điều kiện phát triển kinh tế - xã hội mạnh mẽ, luôn mong muốn có những quyền chủ động nhất định trong việc giải quyết các bài toán phát triển của địa phương mình.[11] Do đó, việc áp dụng nguyên tắc phân quyền này không chỉ giúp nâng cao tính chủ động của chính quyền Thành phố mà còn góp phần giảm độ trễ trong việc triển khai chính sách. Thay vì phải thường xuyên sửa đổi, bổ sung pháp luật để trao thêm thẩm quyền, hệ thống pháp luật chỉ cần xác định rõ những lĩnh vực CQTƯ giữ lại, còn lại thì giao cho chính quyền TP. HCM tự quyết định trong khuôn khổ pháp luật. Kinh nghiệm lịch sử cho thấy, việc phân định thẩm quyền càng rõ ràng, sát với thực tế thì việc quản lý, điều hành quốc gia càng trở nên thông suốt, hiệu quả và ngược lại.[12] Tuy nhiên, để nguyên tắc này vận hành hiệu quả, cần thiết phải xác lập rõ ràng các giới hạn của quyền phân cấp. Việc mở rộng quyền tự chủ cho địa phương phải đi kèm với cơ chế kiểm tra, giám sát và trách nhiệm giải trình. Nói cách khác, phân quyền phải gắn với kiểm soát quyền lực, bảo đảm sự cân bằng giữa

9 Valentino Crespi, Aram Galstyan, Kristina Lerman, *Comparative analysis of top-down and bottom-up methodologies for multi-agent system design*, In Proceedings of the fourth international joint conference on Autonomous agents and multiagent systems (AAMAS '05), Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, tr. 75, https://doi.org/10.1145/1082473.1082672

10 Anh Thảo, "Chuyển mạnh từ "tiền kiểm" sang "hậu kiểm" gắn với tăng cường kiểm tra, giám sát", *Báo Đại biểu Nhân dân*, 2025, https://daibieunhandan.vn/chuyen-manh-tu-tien-kiem-sang-hau-kiem-gan-voi-tang-cuong-kiem-tra-giam-sat-10359996.html, truy cập ngày 27/4/2026.

11 Đoàn Trung Kiên, Lê Thị Thiều Hoa, "Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương và một số vấn đề đặt ra khi xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 21(469), 2022, tr. 11.

12 Nguyễn Văn Cương, *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay (Sách chuyên khảo)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 20.

tự chủ và kỷ cương pháp luật. Trên cơ sở đó, có thể đề xuất xây dựng một quy định trong Luật Đô thị đặc biệt theo hướng xác lập nguyên tắc phân quyền triệt để, toàn diện và rõ về thẩm quyền. Quy định này cần khẳng định rằng chính quyền TP. HCM được quyền quyết định các vấn đề quản lý trên địa bàn, trừ những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Trung ương; đồng thời trao cho Thành phố quyền ban hành các quy định cần thiết để quản lý đô thị và phát triển kinh tế – xã hội. Bên cạnh đó, cần quy định rõ trách nhiệm tuân thủ Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và trách nhiệm giải trình của chính quyền Thành phố.

Thứ hai, xây dựng cơ chế ưu tiên áp dụng pháp luật cho TP. HCM tương tự như Luật Thủ đô năm 2026. Một trong những điểm nghẽn trong cơ chế phân quyền hiện nay không chỉ nằm ở việc thiếu thẩm quyền mà còn ở xung đột và chồng chéo pháp luật. Trong thực tiễn, dù đã có các cơ chế, chính sách đặc thù, nhưng khi triển khai vẫn gặp vướng mắc do có nhiều đạo luật khác nhau cùng quy định. Chính vì vậy, khi xây dựng một đạo luật riêng cho TP.HCM, cần xác lập nguyên tắc ưu tiên áp dụng Luật Đô thị đặc biệt đối với các quy định đặc thù trong trường hợp có sự khác biệt hoặc xung đột với các luật khác. Tuy nhiên, việc ưu tiên này không nên được áp dụng cứng nhắc mà cần thiết kế một cơ chế linh hoạt trong việc lựa chọn áp dụng pháp luật, tương tự như tại Luật Thủ đô năm 2026. Theo đó, không chỉ Luật Đô thị đặc biệt được ưu tiên mà chính quyền Thành phố cần được trao quyền lựa chọn áp dụng quy định pháp luật có lợi hơn trong trường hợp có nhiều quy định khác nhau cùng điều chỉnh một vấn đề. Cụ thể, có thể cân nhắc xây dựng quy định pháp luật như sau:

"*1. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đô thị đặc biệt và luật, nghị quyết khác của Quốc hội về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của Luật Đô thị đặc biệt, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều này.*

2. Văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Đô thị đặc biệt và văn bản quy phạm pháp luật được ban hành để thực hiện thẩm quyền được giao theo Luật này được áp dụng trong trường hợp có nhiều văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thuộc phạm vi quản lý của Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành sau ngày Luật Đô thị đặc biệt có hiệu lực thi hành có quy định cơ chế, chính sách ưu đãi, thuận lợi hơn hoặc phù hợp hơn với yêu cầu phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh thì Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định việc áp dụng.

4. Trong trường hợp các quy định pháp luật khác nhau cùng điều chỉnh một vấn đề thuộc phạm vi quản lý nhà nước tại Thành phố Hồ Chí Minh, Hội đồng nhân dân Thành phố được quyết định áp dụng quy định có lợi hơn cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân."

Thứ ba, cần mở rộng thẩm quyền của chính quyền TP. HCM trong các lĩnh vực quan trọng. Kinh nghiệm từ việc thực hiện các nghị quyết về cơ chế, chính sách đặc thù tại TP. HCM cho thấy, phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi đi kèm với các công cụ thực hiện và cơ chế bảo đảm tương ứng. Trước hết, cần kế thừa cách tiếp cận của Luật Thủ đô trong việc trao quyền chủ động cho CQĐT trong các lĩnh vực như tài chính – ngân sách, quy hoạch và quản lý phát triển đô thị. Theo đó, Luật Đô thị đặc biệt cần cho phép TP. HCM được hưởng phần tăng thu ngân

sách, đồng thời mở rộng các nguồn thu đặc thù như phí, lệ phí hoặc các công cụ tài chính mới nhằm tạo động lực cho phát triển đô thị. Việc cho phép đô thị đặc biệt được hưởng phần tăng thu ngân sách phát sinh từ hoạt động kinh tế trên địa bàn sẽ tạo ra một cơ chế khuyến khích: địa phương càng phát triển thì càng có thêm nguồn lực để tái đầu tư. Bên cạnh đó, Luật Đô thị đặc biệt cũng cần có những quy định mở rộng thẩm quyền phát hành trái phiếu hoặc thành lập các quỹ tài chính của TP. HCM. Cơ chế này nên được thiết kế theo hướng linh hoạt, phù hợp với đặc thù của một trung tâm tài chính quốc tế, qua đó bảo đảm rằng các chính sách phát triển có đủ nguồn lực để triển khai trên thực tế.

Trong lĩnh vực quy hoạch và phát triển đô thị, Luật Thủ đô năm 2026 đã trao cho chính quyền Hà Nội quyền chủ động cao hơn trong việc điều chỉnh quy hoạch, xác định các chỉ tiêu phát triển và tổ chức thực hiện quy hoạch phù hợp với thực tiễn. Đây là một bước tiến quan trọng, bởi quy hoạch không chỉ là công cụ quản lý mà còn là nền tảng định hướng phát triển dài hạn. Đối với TP. HCM, yêu cầu này càng trở nên cấp thiết khi Thành phố đang đối mặt với áp lực lớn về dân số, hạ tầng và tổ chức không gian phát triển đô thị. Vì vậy, cần kế thừa và phát triển cơ chế này theo hướng trao quyền đầy đủ hơn cho chính quyền TP. HCM trong việc quyết định quy hoạch cũng như chủ động thiết kế và triển khai các giải pháp phù hợp với thực tiễn. Bên cạnh đó, thẩm quyền về tổ chức bộ máy và nhân sự cũng cần được mở rộng. Một chính quyền dù có nhiều quyền hạn, nhưng nếu bộ máy không phù hợp thì vẫn khó hoạt động hiệu quả. Chính quyền TP. HCM xác định làm tốt công tác cán bộ, bộ máy vận hành hiệu quả thì cơ chế phân cấp, phân quyền đặc thù cho Thành phố sẽ trở thành hiện thực, khơi dậy tinh thần dám nghĩ, dám làm, năng động, sáng tạo của người dân Thành phố.[13] Vì vậy, việc chính quyền TP. HCM được chủ động thiết kế mô hình tổ chức cũng như áp dụng cơ chế tuyển dụng và đãi ngộ linh hoạt sẽ giúp xây dựng một bộ máy với nguồn nhân lực chất lượng cao, đủ năng lực đáp ứng yêu cầu quản lý đô thị hiện đại.

Ngoài các lĩnh vực trên, việc mở rộng thẩm quyền lập quy cho TP. HCM là rất cần thiết. Hiện nay, CQĐP chủ yếu thực hiện các quy định do CQTƯ ban hành, trong khi thực tiễn quản lý đô thị lại đặt ra nhiều vấn đề mới mà pháp luật chưa kịp điều chỉnh. Luật Thủ đô năm 2026 đã bước đầu cho phép chính quyền Hà Nội chủ động ban hành các quy định để xử lý những vấn đề phát sinh từ thực tiễn, bởi lẽ trong bối cảnh phát triển nhanh chóng như hiện nay, pháp luật do CQTƯ ban hành không thể bao quát hết mọi tình huống. Vì vậy, cần cho phép CQĐT ban hành các quy định phù hợp với điều kiện thực tế của mình. Đây không phải là sự vượt quyền mà là một cách để địa phương chủ động hơn trong hoạt động quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, Luật Đô thị đặc biệt cũng nên kế thừa các quy định trong Luật Thủ đô năm 2026 khi cho phép chính quyền TP. HCM có thể tự quyết định việc thí điểm trong một số lĩnh vực nhất định, trong trường hợp chưa có quy định pháp luật hoặc đã có quy định pháp luật nhưng xét thấy cần thiết cho sự phát triển của Thành phố thì phải có quy định khác với quy định hiện hành.

13 Quách Thị Minh Phượng, "Phân cấp, phân quyền theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 tại Thành phố Hồ Chí Minh", *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 8, 2024, tr. 30.

Thứ tư, thiết lập cơ chế phân định thẩm quyền linh hoạt trong CQĐT. Phân quyền giữa CQTƯ và CQĐP sẽ không thể phát huy hiệu quả nếu không đi kèm với phân định thẩm quyền hợp lý trong nội bộ địa phương. Nói cách khác, nếu toàn bộ thẩm quyền được "dồn" về cấp Thành phố, thì chính quyền cấp này sẽ rơi vào tình trạng quá tải, trong khi cấp cơ sở lại bị động và phụ thuộc vào cấp trên. Vì vậy, việc thiết lập cơ chế phân định thẩm quyền linh hoạt không phải là một lựa chọn mà là yêu cầu tất yếu của quản trị đô thị hiện đại. Kinh nghiệm từ Luật Thủ đô năm 2026 cho thấy, việc trao quyền chủ động cho CQĐT không chỉ dừng ở cấp thành phố mà cần được "lan tỏa" xuống các cấp thấp hơn, gắn với đặc điểm của từng khu vực. Điều này đồng nghĩa với việc trao nhiều quyền hơn cho chính quyền cấp xã, phường, đặc khu trong những lĩnh vực gắn trực tiếp với đời sống dân cư và quản lý đô thị hàng ngày. Như vậy, thay vì quy định cứng nhắc thẩm quyền của từng cấp, Luật Đô thị đặc biệt cần cho phép chính quyền TP. HCM linh hoạt trong việc quyết định phân cấp dựa trên đặc điểm quản lý, quy mô dân số và yêu cầu phát triển của từng địa bàn. Đây là cách tiếp cận phù hợp với thực tiễn, bởi mỗi khu vực trong Thành phố có những đặc điểm rất khác nhau, không thể áp dụng một mô hình chung. Việc phân cấp cần tập trung vào các lĩnh vực có tính chất gần dân như quản lý trật tự đô thị, dịch vụ công cơ bản, giáo dục, y tế... Khi được trao quyền đầy đủ hơn trong các lĩnh vực này, chính quyền cấp xã, phường sẽ có điều kiện xử lý công việc nhanh hơn, sát với thực tế hơn và giảm áp lực cho cấp thành phố. Đồng thời, điều này cũng góp phần nâng cao chất lượng phục vụ người dân và nâng cao trách nhiệm của chính quyền cơ sở. Tuy nhiên, việc mở rộng phân định thẩm quyền cũng đặt ra yêu cầu về năng lực của chính quyền cấp dưới. Nếu không có sự chuẩn bị về nhân lực, tổ chức và nguồn lực tài chính thì việc phân quyền, phân cấp có thể không hiệu quả. Vì vậy, cơ chế phân định thẩm quyền cần đi kèm với các điều kiện bảo đảm, bao gồm đào tạo cán bộ, tăng cường nguồn lực và thiết lập hệ thống kiểm tra, giám sát, cũng như trách nhiệm giải trình rõ ràng. Phân quyền, phân cấp không có nghĩa là buông lỏng quản lý mà phải đi kèm với việc xác định rõ trách nhiệm của từng cấp chính quyền. Chính quyền thành phố cần có công cụ để theo dõi, đánh giá và kịp thời điều chỉnh khi cần thiết, bảo đảm rằng quyền lực được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả.

Thứ năm, trong bối cảnh tăng cường phân quyền, phân cấp, Luật Đô thị đặc biệt cũng cần thiết kế một cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp và hiện đại. Hiện nay, nhiều hoạt động của chính quyền TP. HCM vẫn phải xin ý kiến, phê duyệt trước từ CQTƯ, trong khi hoạt động kinh tế ở các đô thị rất đa dạng, đa ngành, đa lĩnh vực, diễn ra với nhịp độ nhanh chóng, sôi động với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao.[14] Điều này khiến bộ máy hành chính vận hành thiếu linh hoạt. Nguyên nhân của thực trạng trên là vì cơ chế tiền kiểm đặt nặng yếu tố kiểm soát trước khi hành động nên làm giảm khả năng chủ động của địa phương. Trong khi đó, cơ chế hậu kiểm cho phép địa phương được quyền quyết định trước trong phạm vi thẩm quyền, sau đó chịu sự kiểm tra, giám sát về kết quả thực hiện. Chính vì vậy, việc chuyển sang hậu kiểm không chỉ giúp rút ngắn quy trình hành chính mà còn

14 Mai Thị Lâm, Vũ Lê Hải Giang, "Dân chủ trực tiếp trong chính quyền đô thị tại TP. HCM", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, Số 6 (116), 2023, tr. 34–35.

thay đổi cách thức vận hành của bộ máy nhà nước theo hướng hiện đại hơn. Thay vì kiểm soát bằng thủ tục, nhà nước chuyển sang kiểm soát bằng kết quả và trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, để cơ chế hậu kiểm vận hành hiệu quả, cần thiết lập đồng bộ các công cụ giám sát và kiểm soát quyền lực. Trước hết, phải xác định rõ trách nhiệm của chính quyền Thành phố trong từng quyết định, gắn quyền hạn với trách nhiệm cụ thể. Mỗi quyết định quản lý cần có cơ chế giải trình minh bạch, có thể kiểm tra, đánh giá. Bên cạnh đó, cần phát huy các cơ chế giám sát xã hội, bao gồm vai trò của Hội đồng nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội và người dân. Trong bối cảnh phân quyền mạnh hơn, sự tham gia của xã hội sẽ là một yếu tố quan trọng để bảo đảm quyền lực được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả.

Thứ sáu, xây dựng cơ chế vùng kinh tế trọng điểm phía Nam lấy TP. HCM là trung tâm để triển khai các dự án liên kết, phát triển vùng. Trong bối cảnh hiện nay, các vấn đề của đô thị TP. HCM như hạ tầng giao thông, logistics, môi trường hay phát triển kinh tế đô thị không còn giới hạn trong phạm vi TP. HCM nữa mà có mối liên hệ chặt chẽ với các tỉnh, thành lân cận. Do đó, nếu vẫn duy trì cách tiếp cận như hiện nay thì sẽ rất khó giải quyết hiệu quả các vấn đề này. Kinh nghiệm từ Luật Thủ đô năm 2026, cho thấy, việc thiết lập khái niệm "vùng Thủ đô" và cơ chế liên kết vùng đã mở ra một cách tiếp cận mới trong tổ chức phát triển. Điểm quan trọng không nằm ở tên gọi mà ở việc xác lập vai trò trung tâm và chức năng điều phối của đô thị hạt nhân. Đối với TP. HCM, việc xác lập vai trò là trung tâm của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam cần được thể chế hóa trong Luật Đô thị đặc biệt. Điều này không chỉ mang ý nghĩa định vị vai trò phát triển mà còn là cơ sở pháp lý để Thành phố thực hiện chức năng điều phối, dẫn dắt và liên kết với các địa phương trong vùng thay vì chờ đợi sự chỉ đạo từ CQTƯ. Trong bối cảnh Đồng Nai trở thành thành phố trực thuộc Trung ương thứ 7 của Việt Nam, vai trò của TP. HCM trong sự phát triển của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam lại càng lớn hơn bao giờ hết khi Đồng Nai cùng với TP. HCM và các địa phương lân cận có thể hình thành một không gian kinh tế quy mô gần 3 triệu tỷ đồng.[15] Do đó, Luật Đô thị đặc biệt cần trao cho TP. HCM và các địa phương lân cận quyền tham gia và chủ động thực hiện các dự án liên kết vùng. Khi Luật Đô thị đặc biệt có quy định về liên kết, phát triển vùng tương tự như Luật Thủ đô năm 2026 sẽ hình thành một trung tâm điều hành phát triển vùng giúp tăng tính thống nhất và hiệu quả trong triển khai các dự án. Trong đó, quy định quan trọng nhất là cho phép các địa phương được áp dụng quy định của Luật Đô thị đặc biệt cũng như ngân sách địa phương và thành lập Quỹ phát triển vùng khi tham gia các dự án liên kết, phát triển vùng. Tuy nhiên, để cơ chế liên kết vùng thực sự phát huy hiệu quả, cần thiết kế một khung pháp lý về cơ chế phối hợp, phân công trách nhiệm và phân bổ lợi ích giữa các địa phương theo nguyên tắc hợp tác bình đẳng. Trong đó, mỗi địa phương vừa là chủ thể tham gia, vừa là đối tượng thụ hưởng các dự án liên kết vùng. Điều này đòi hỏi phải có các quy định về cơ chế ra quyết định chung, cơ chế huy động vốn và cơ chế phân chia lợi ích nhằm bảo đảm tính bền vững của liên kết và phát triển vùng.

15 N. Bình, "Cần đặt Đồng Nai trong tổng thể phát triển "vùng thành phố Hồ Chí Minh", *Báo Đại biểu Nhân dân*, https://daibieunhandan.vn/can-dat-dong-nai-trong-tong-the-phat-trien-vung-thanh-pho-ho-chi-minh-10414264.html, truy cập ngày 28/4/2026.

Từ các phân tích trên, các kiến nghị mà nhóm tác giả đưa ra không chỉ nhằm hoàn thiện cơ chế phân quyền giữa CQTƯ và chính quyền TP. HCM mà còn hướng tới việc xây dựng một mô hình mới, phù hợp với yêu cầu phát triển của một đô thị đặc biệt trong kỷ nguyên mới của dân tộc. Việc kế thừa các quy định tiến bộ của Luật Thủ đô năm 2026 và thể chế hóa các kiến nghị này trong Luật Đô thị đặc biệt là điều cần thiết bởi CQĐT không nên chỉ là chủ thể thực thi pháp luật mà còn phải là chủ thể tham gia vào quá trình thiết kế, tổ chức và điều hành chính sách phát triển. Nếu được xây dựng và vận hành hiệu quả, Luật Đô thị đặc biệt không chỉ là một đạo luật riêng cho một đô thị mà còn có thể trở thành mô hình thể chế thí điểm, làm cơ sở cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức CQĐP và CQĐT trong tương lai. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Nguyễn Văn Cương, *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay (Sách chuyên khảo)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015 [trans: Nguyen Van Cuong, *On the delimitation of authorities between central government and local government in Vietnam today (Monograph)*, National Political Publishing House, Hanoi, 2015]

[2] James Manor, *The political economy of democratic decentralization*, The World Bank, Washington, D.C., 1999

[3] Đoàn Trung Kiên, Lê Thị Thiều Hoa, "Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương và một số vấn đề đặt ra khi xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 21 (469), 2022 [trans: Doan Trung Kien, Le Thi Thieu Hoa, "Delimitation of authorities between central government and local government and emerging issues in building the urban government model in Hanoi", *Legislative Studies Journal*, Vol. 21 (469), 2022]

[4] Mai Thị Lâm, Vũ Lê Hải Giang, "Dân chủ trực tiếp trong chính quyền đô thị tại TP. HCM", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, Số 6 (116), 2023 [trans: Mai Thi Lam, Vu Le Hai Giang, "Direct democracy in urban governance in Ho Chi Minh City", *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6 (116), 2023]

[5] Quách Thị Minh Phượng, "Phân cấp, phân quyền theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 tại Thành phố Hồ Chí Minh", *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, Số 8, 2024 [trans: Quach Thi Minh Phuong, "Decentralization and delegation of authority under Resolution No.98/2023/QH15 in Ho Chi Minh City", *Journal of State organization*, No. 8, 2024]

[6] Valentino Crespi, Aram Galstyan, Kristina Lerman, *Comparative analysis of top-down and bottom-up methodologies for multi-agent system design*, In Proceedings of the fourth international joint conference on Autonomous agents and multiagent systems (AAMAS '05), Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, tr. 75, https://doi.org/10.1145/1082473.1082672