PHÂN QUYỀN THỰC CHẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH: TỪ KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ ĐẾN NĂNG LỰC THỰC THI

PGS.TS HUỲNH VĂN THỚI
Học viện Hành chính và Quản trị công
Institute of Public Administration and Governance
Email: huynhnapa63@yahoo.com.vn

ThS PHAN NGUYỄN PHƯƠNG THẢO
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: pnpthao@hcmulaw.edu.vn

ThS VŨ THỊ NGỌC DUNG
Công ty cổ phần IVS
IVS Joint Stock Company
Email: career@indivisys.vn

Tóm tắt

Bài viết làm rõ nội hàm của phân quyền thực chất gắn với chủ trương xây dựng Luật Đô thị đặc biệt áp dụng cho Thành phố Hồ Chí Minh. Trên cơ sở lý luận và phân tích khuôn khổ pháp lý hiện hành, bài viết đề xuất định hướng kiến tạo phân quyền thực chất như một trụ cột của đạo luật, hướng tới cấu trúc quyền lực có khả năng vận hành trong thực tiễn.

Từ khóa: *phân quyền thực chất, đô thị đặc biệt, thực thi quyền lực, quản trị đô thị, thiết kế thể chế*

Abstract

This article examines the essence of substantive decentralization in the development of a special urban law applicable to Ho Chi Minh City. Drawing on theoretical foundations and analyzing the current legal framework, the article proposes a constructive approach to decentralization as a fundamental pillar of the law, aiming to establish a power structure that is workable in practice.

Keywords: *substantive decentralization special urban areas, exercise of power, urban governance, institutional design*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.779

Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) từ lâu đã vượt ra khỏi kích cỡ của một đơn vị hành chính thông thường. Với vai trò là trung tâm kinh tế, tài chính và đổi mới sáng tạo lớn nhất cả nước, Thành phố không chỉ đóng góp tỷ trọng đáng kể vào GDP quốc gia, mà còn giữ vai trò dẫn dắt nhiều xu hướng phát triển mới. Quy mô dân số lớn, mật độ hoạt động kinh tế cao, mức độ hội nhập quốc tế sâu đã tạo ra một không gian phát triển với tính chất phức hợp, đòi hỏi năng lực quản trị linh hoạt, phản ứng nhanh và có khả năng thích ứng liên tục. Tuy nhiên, chính ở điểm này lại bộc lộ một nghịch lý là năng lực và yêu cầu phát triển của Thành phố đã vượt lên trước, trong khi khuôn khổ thể chế điều chỉnh và phương thức vận hành còn tụt hậu, vẫn theo cách của một mô hình quản trị hành chính phổ thông.

Với hệ thống pháp luật hiện hành, cơ chế phân quyền ở Việt Nam, dù đã có những bước tiến nhất định, vẫn mang đậm dấu ấn của tư duy quản lý tập trung. Hiến pháp năm 2013 ghi nhận nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước, đồng thời mở ra không gian khai phóng nhất định cho phân quyền giữa các cấp chính quyền. Tuy nhiên, khi đi vào các đạo luật cụ thể, đặc biệt là Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cấu trúc quyền lực lại được thiết kế theo hướng

thận trọng, với nhiều tầng nấc trung gian và cơ chế kiểm soát trước khá bó buộc. Điều này dẫn đến thực tế dù thẩm quyền của chính quyền địa phương có được mở rộng trên danh nghĩa, nhưng khả năng ra quyết định độc lập trong nhiều lĩnh vực quan trọng vẫn bị thu hẹp.

Trong thực tiễn quản lý nhà nước, cơ chế xin – cho vẫn tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau. Không ít quyết định quan trọng của địa phương phải trải qua quy trình phê duyệt từ Trung ương, làm kéo dài thời gian xử lý và làm giảm sút tính linh hoạt trong điều hành. Trọng tâm kiểm soát đặt nhiều vào giai đoạn tiền kiểm, trong khi cơ chế hậu kiểm chưa phát huy đầy đủ vai trò. Hệ quả là năng lực phản ứng chính sách của địa phương bị suy giảm, đặc biệt trong những lĩnh vực đòi hỏi giải quyết nhanh và sáng tạo như phát triển đô thị, quản lý hạ tầng hay thu hút đầu tư. Đối với một đô thị sôi động như TP. HCM, những hạn chế này không chỉ làm chậm quá trình ra quyết định, mà còn làm lỡ khả năng tận dụng các cơ hội phát triển.

Những năm gần đây, việc áp dụng các cơ chế đặc thù cho TP. HCM đã phần nào tháo gỡ các vướng mắc. Các nghị quyết của Quốc hội cho phép Thành phố thực hiện thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù về tài chính, đầu tư, quản lý đất đai… đã tạo ra không gian linh hoạt hơn trong quản lý. Tuy nhiên, các cơ chế này còn mang tính chất tình thế, phân tán và phụ thuộc nhiều vào quyết định chính sách theo từng giai đoạn. Thiếu một nền tảng pháp lý ổn định khiến cho các chính sách khó có thể phát huy hiệu quả lâu dài, đồng thời làm gia tăng tính bất định trong môi trường thể chế.

Trong hoàn cảnh đó, yêu cầu xây dựng một đạo luật riêng cho TP. HCM được đặt ra như một bước chuyển từ cơ chế đặc thù sang thiết kế thể chế. Đây không đơn thuần là sự thay đổi về hình thức pháp lý, mà còn phản ánh nỗ lực tái cấu trúc cách thức tổ chức và vận hành quyền lực ở đô thị. Việc xây dựng một đạo luật như vậy chỉ có ý nghĩa khi nó giải quyết được vấn đề cốt lõi: làm thế nào để thiết lập thể chế phân quyền thực chất.

Khái niệm "phân quyền thực chất", trong trường hợp này, không dừng lại ở việc bổ sung danh mục thẩm quyền cho chính quyền Thành phố. Điều quan trọng hơn là xây dựng năng lực, khả năng thực thi những thẩm quyền đó một cách độc lập, hiệu quả và có trách nhiệm. Một cấu trúc phân quyền chỉ có ý nghĩa khi quyền quyết định được xác lập rõ ràng, không phụ thuộc vào các thủ tục phê duyệt từ trên và đi kèm với cơ chế giải trình tương xứng. Ngược lại, nếu thẩm quyền chỉ tồn tại trên văn bản, trong khi quyền quyết định cuối cùng còn giữ trong tay cấp trên, thì phân quyền khó có thể trở thành động lực cho phát triển.

Vấn đề đặt ra không phải là có hay không có phân quyền, mà là chất lượng của phân quyền. Sự khác biệt giữa phân quyền hình thức và phân quyền thực chất biểu hiện ở nhiều khía cạnh như mức độ tự chủ trong ra quyết định; khả năng huy động và sử dụng nguồn lực; trách nhiệm giải trình đối với kết quả quản trị. Một mô hình phân quyền hiệu quả cần bảo đảm sự tương thích giữa ba yếu tố này. Thiếu một trong chúng, cấu trúc quyền lực sẽ trở nên mất cân đối và khó vận hành hiệu quả.

Bài viết hướng đến việc làm rõ nội hàm của phân quyền thực chất, gắn với chủ trương xây dựng Luật Đô thị đặc biệt cho TP. HCM, phân tích những hạn chế của khuôn khổ pháp lý hiện hành và các điều kiện cần thiết để chuyển hóa thiết kế pháp lý thành năng lực thực thi. Ba câu hỏi đặt ra: (i) Phân quyền thực chất

cần được hiểu như thế nào trong mô hình đô thị đặc biệt? (ii) Những hạn chế của khuôn khổ pháp lý hiện hành đang cản trở việc thực thi phân quyền ra sao? (iii) Cần những điều kiện gì để bảo đảm phân quyền không chỉ tồn tại trên phương diện pháp lý mà còn phát huy hiệu quả trong thực tiễn quản trị đô thị? Việc trả lời những câu hỏi này nhằm làm sáng tỏ khái niệm còn nhiều cách hiểu khác nhau về mặt lý luận, qua đó hình thành cơ sở luận cứ cho quá trình xây dựng và hoàn thiện Luật Đô thị đặc biệt.

1. Cơ sở lý luận và khuôn khổ pháp lý về phân quyền thực chất trong mô hình đô thị đặc biệt

Cách thức phân bổ quyền lực giữa Trung ương và địa phương là biểu hiện tập trung của lựa chọn chính yếu về mô hình tổ chức nhà nước. Khi chuyển trọng tâm từ quản lý hành chính sang quản trị phát triển, yêu cầu đối với phân quyền thay đổi theo hướng đề cao tính chủ động, khả năng phản ứng với chính sách và trách nhiệm giải trình. Điều này đặc biệt rõ đối với các đô thị lớn, nơi tốc độ vận động của đời sống kinh tế – xã hội buộc thiết chế công quyền phải thích ứng nhanh hơn, linh hoạt hơn, đồng thời vẫn duy trì kỷ cương pháp lý.

1.1. Cơ sở lý luận về phân quyền thực chất trong mô hình đô thị đặc biệt

Hiện nay ở Việt Nam, nhận thức, quan niệm về phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước còn chưa thống nhất, từ lý luận đến luật định và thực tiễn thực hiện. Trong luật thực định hiện hành chưa có định nghĩa mang tính quy phạm, giải thích rõ thuật ngữ phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước, mà chỉ quy định một số nội dung cụ thể về phân quyền, phân cấp còn ở mức khái quát và khá phân tán, chồng chéo.

Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt cần thống nhất thuật ngữ và quy định định nghĩa mang tính pháp lý đối với các khái niệm liên quan nhằm bảo đảm sự thống nhất trong nhận thức, áp dụng pháp luật và thực tiễn thi hành, đồng thời xác định rõ cấp độ và phạm vi của cơ chế phân quyền, phân cấp. Việc phân biệt hai khái niệm này không đơn thuần mang ý nghĩa thuật ngữ, mà quyết định trực tiếp cách thiết kế thể chế. Hoàn thiện thể chế không chỉ dừng lại ở sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật, mà đòi hỏi phải chuẩn hóa toàn bộ "ngôn ngữ quyền lực" trong hệ thống pháp luật.

Phân quyền và phân cấp là hai khái niệm không hoàn toàn tương đồng về tính chất, mục đích và khác nhau về thẩm quyền, cấp độ thể chế, quy trình thực hiện. Phân quyền (*decentralization*), về bản chất, là việc Nhân dân thông qua Hiến pháp, cơ quan dân cử thực hiện quyền lập pháp (Quốc hội), phân định và trao quyền cho địa phương đối với những việc về tính chất là vốn của địa phương.[1] Đây không phải chuyển giao đơn thuần nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, mà là xác định thẩm quyền đúng với vị trí cần có để bảo đảm thống nhất giữa lợi ích quốc gia và lợi ích cộng đồng địa phương, trả về cho địa phương quyền giải quyết vấn đề của địa phương. Khi nói đến phân quyền là nói đến hình thức phi tập trung hóa cao; theo đó Trung ương trả về, bằng Hiến pháp và đạo luật, cho chính quyền địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự... [2] Trong phạm vi giới hạn của luật, theo thẩm quyền, chính quyền địa

1 Huỳnh Văn Thới, "Những trở ngại cần tháo gỡ cho hoàn thiện khung pháp lý về phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 342, tháng 7/2024, tr. 21, https://doi.org/10.59394/qlnn.342.2024.896

2 Nguyễn Cửu Việt, "Khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền", *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học*, số 4(26), 2010 tr. 222.

phương có quyền quyết định tự do, tự chủ các công việc của địa phương (chính ở đây mới thể hiện trọn vẹn được phương châm "Địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm", chứ phân cấp thì không hoàn toàn như thế). Cách tiếp cận về phân quyền cần được mở rộng, không chỉ trong nội bộ Nhà nước mà còn giữa Nhà nước và xã hội,[3] nhằm giải quyết tốt hơn mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội. Việc phân quyền cần được thực hiện theo công thức xác định rõ Nhà nước, xã hội, cấp trên và cấp dưới thực hiện những công việc gì. Đồng thời, việc phân quyền cần có cơ chế bảo đảm và bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện, không đúng thẩm quyền, cũng như hạn chế tình trạng đùn đẩy trách nhiệm lên cấp trên. Từ đó, việc xác định dựa trên các cơ sở sát thực những vấn đề nào là vấn đề có tính chất địa phương, đồng thời đưa ra phương pháp, cách thức để xác định chúng. Từ đó, việc xác định những vấn đề có tính chất địa phương cần dựa trên các cơ sở sát thực tiễn; đồng thời, pháp luật cần quy định phương pháp và cách thức phù hợp để xác định những vấn đề thuộc phạm vi địa phương.[4]

Trong khi đó, phân cấp là sự phân chia các đơn vị hành chính – lãnh thổ, tổ chức chính quyền địa phương và phân định thẩm quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền tương ứng cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của mỗi cấp để thực thi hiệu quả hơn quyền lực nhà nước.[5]

Phân quyền và phân cấp khác biệt nhau về bản chất, cho nên việc phân định thẩm quyền, cơ chế vận hành, điều kiện bảo đảm, cách thức tiến hành không thể giống nhau, mà cần có các cơ chế pháp lý khác nhau. Vì vậy, quy định gộp chung về phân quyền, phân cấp, như cách làm hiện nay, là chưa phù hợp. Phân quyền không trộn lẫn với phân cấp quản lý nhà nước và không thực hiện theo cách chẻ dọc từ trên xuống, mà theo cách xác định loại trừ từ dưới lên.[6]

Thực chất của phân quyền chính là việc quyền lực được trao đi không dừng ở hình thức, mà trở thành cơ sở cho việc ra quyết định độc lập trong phạm vi được xác định. Từ đây xuất hiện nhu cầu làm rõ một khái niệm sâu hơn: "phân quyền thực chất". Khái niệm này nhấn mạnh chất lượng vận hành của quyền lực, thay vì chỉ dừng lại ở sự phân định trên văn bản pháp luật. Một thiết kế thể chế được xem là đạt đến mức thực chất khi thẩm quyền đã được xác lập, có thể được thực thi mà không bị phụ thuộc vào các thủ tục phê duyệt, đồng thời gắn với cơ chế giải trình tương xứng.

Có thể nhận diện phân quyền thực chất dựa trên một số tiêu chí cơ bản. Trước hết là sự tồn tại của quyền quyết định cuối cùng trong những lĩnh vực nhất định, nơi mà chính quyền địa phương không cần tranh thủ sự chấp thuận trước cho từng hành động cụ thể. Tiếp đó là sự tương thích giữa thẩm quyền và nguồn lực, điều kiện bảo đảm thực hiện. Một cấu trúc quyền lực thiếu nguồn lực sẽ khó vận hành hiệu quả, ngay cả khi thẩm quyền được mở rộng trên danh nghĩa. Cuối cùng là cơ chế kiểm soát dựa trên trách nhiệm giải trình, trong đó trọng tâm đặt vào kết

3 Lương Thanh Cường, "Mở rộng cách tiếp cận phân cấp, phân quyền", *Tài liệu Hội thảo Phân cấp, phân quyền Trung ương - địa phương đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 10/2021.

4 Nguyễn Phước Thọ, "Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân quyền, phân cấp Trung ương – địa phương", *Tài liệu Hội thảo Hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Bộ Nội vụ, Hòa Bình, 3/2024.

5 Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh, "Sửa đổi Hiến pháp: Nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 3/2011, tr. 4-5.

6 Huỳnh Văn Thới, *tlđd*, tr. 21.

quả thay vì quy trình. Khi ba yếu tố này kết hợp hài hòa, phân quyền có khả năng chuyển hóa thành động lực phát triển.[7]

Đối với các đô thị lớn, đặc biệt là siêu đô thị, yêu cầu phân quyền trở nên rõ nét hơn. Đô thị không chỉ là một đơn vị hành chính; đó là nơi hội tụ các dòng chảy kinh tế, xã hội và công nghệ với tốc độ cao. Quyết định quản trị trong môi trường này thường gắn với tính thời điểm và chịu áp lực cạnh tranh mạnh mẽ. Một cơ chế phụ thuộc quá nhiều vào phê duyệt từ bên ngoài khó có thể đáp ứng yêu cầu đó. Vì vậy, nhiều quốc gia đã lựa chọn trao cho chính quyền đô thị những thẩm quyền rộng hơn trong các lĩnh vực như quy hoạch và phát triển không gian đô thị, quản lý đất đai và nhà ở, tài chính - ngân sách, đầu tư và phát triển hạ tầng, cung ứng dịch vụ công, bảo vệ môi trường, cũng như tổ chức bộ máy và quản lý nhân sự.

Mối quan hệ giữa phân quyền và kiểm soát quyền lực cũng cần được nhìn nhận lại theo hướng hiện đại. Thay vì chú trọng tiền kiểm, xu hướng hiện đại đang chuyển sang tăng cường hậu kiểm, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Kiểm soát không còn dừng ở việc ngăn chặn sai sót ngay từ đầu, mà hướng tới việc đánh giá kết quả và xử lý trách nhiệm khi cần thiết.

1.2. Khuôn khổ pháp lý hiện hành của Việt Nam về phân quyền, cơ chế đặc thù đối với Thành phố Hồ Chí Minh và những vấn đề đặt ra

Hiến pháp năm 2013 đặt nền tảng cho việc tổ chức chính quyền địa phương và phân công quyền lực giữa các cấp. Khoản 2, Điều 111 Hiến pháp 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định: "Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, được tổ chức ở đơn vị hành chính phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo do Quốc hội quy định". Tuy nhiên, Hiến pháp chủ yếu xác lập nguyên tắc chung, còn nội dung cụ thể được giao cho các đạo luật chuyên ngành.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã bước đầu phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Dù vậy, cấu trúc của luật vẫn phản ánh sự thận trọng trong việc trao quyền. Nhiều lĩnh vực quan trọng tiếp tục đặt dưới sự giám sát khá chặt của cơ quan trung ương, với cơ chế phê duyệt hoặc hướng dẫn chi tiết. Bên cạnh đó, các luật chuyên ngành lại có xu hướng quy định theo ngành dọc, dẫn đến tình trạng chồng chéo hoặc thiếu thống nhất trong phân bổ thẩm quyền. Hệ quả của cách thiết kế này thể hiện rõ trong thực tiễn. Chính quyền địa phương có thể được giao nhiệm vụ, nhưng quyền quyết định cuối cùng lại phụ thuộc vào cấp trên. Quy trình xử lý công việc kéo dài, trong khi trách nhiệm giải trình lại không gắn chặt với kết quả. Điều này tạo ra khoảng cách giữa thiết kế pháp lý và năng lực thực thi, làm suy giảm hiệu quả của phân quyền.

Nhằm tháo gỡ các hạn chế nêu trên, Quốc hội đã ban hành các nghị quyết cho phép TP. HCM thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù. Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. HCM, tiếp theo là Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. HCM từng bước mở rộng thẩm quyền của Thành phố trong các lĩnh vực như tài chính, đầu tư và quản lý đất đai. Những quy định này tạo điều kiện để Thành phố thử nghiệm các giải pháp mới, đồng thời nâng cao tính chủ động trong điều hành. Về thực chất, cơ

7 Huỳnh Văn Thới, "Phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản: Kinh nghiệm thể chế và giá trị tham chiếu cho Việt Nam", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 364, 2026, tr. 140 – 146, https://doi.org/10.59394/qlnn.364.2026.1521

chế đặc thù vẫn mang tính tạm thời và phụ thuộc vào thời hạn thí điểm. Các quy định phân tán ở nhiều văn bản khác nhau, chưa hình thành một cấu trúc thể chế hoàn chỉnh thống nhất. Việc áp dụng cũng đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều cơ quan, dẫn đến nguy cơ phát sinh thủ tục trung gian. Khi thiếu một nền tảng pháp lý ổn định, các chính sách khó tạo ra hiệu ứng dài hạn.

Từ thực tiễn này, nhu cầu chuyển sang một đạo luật mang tính hệ thống trở nên rõ ràng. Luật Đô thị đặc biệt, nếu được thiết kế phù hợp, có thể tạo ra một khuôn khổ ổn định hơn cho phân quyền, đồng thời giảm sự phụ thuộc vào các cơ chế mang tính tình thế. Tuy nhiên, điều này chỉ đạt được khi đạo luật có thể xử lý những hạn chế đã tồn tại trong khuôn khổ hiện hành.

2. Kiến tạo phân quyền thực chất trong dự thảo Luật Đô thị đặc biệt cho Thành phố Hồ Chí Minh hướng tới cấu trúc quyền lực có khả năng vận hành trong thực tiễn

Việc xây dựng một đạo luật áp dụng cho TP. HCM đặt ra yêu cầu căn cốt là phải chuyển hóa được ý tưởng phân quyền thành một cấu trúc quyền lực có khả năng vận hành trong thực tiễn. Ở đây, vấn đề không dừng ở việc mở rộng thẩm quyền trên văn bản, mà cốt ở khả năng tạo dựng một cơ chế trong đó quyền lực được thực thi một cách chủ động, có trách nhiệm và chịu sự kiểm soát phù hợp. Muốn vậy, việc thiết kế pháp lý, nhận diện các điểm nghẽn cần tháo gỡ và xây dựng các điều kiện bảo đảm thực thi cần được đặt trong một chỉnh thể thống nhất.

2.1. Yêu cầu thiết kế phân quyền thực chất trong dự thảo Luật Đô thị đặc biệt

Một đạo luật hướng tới phân quyền thực chất trước hết phải giải quyết bài toán về việc minh định thẩm quyền. Việc phân định cần đi theo hướng rõ ràng, tránh tình trạng chia sẻ trách nhiệm nhưng không xác định được chủ thể ra quyết định. Trong các lĩnh vực trọng yếu như quy hoạch đô thị, quản lý đất đai, phát triển hạ tầng hay điều hành tài chính địa phương, Thành phố cần được trao quyền quyết định với phạm vi được xác định cụ thể. Khi thẩm quyền đã được xác lập, quyền quyết định cuối cùng phải thuộc về chủ thể được giao quyền, thay vì bị phân tán qua nhiều tầng nấc trung gian. Mô thức này tạo ra sự minh bạch trong vận hành quyền lực, đồng thời làm rõ trách nhiệm khi phát sinh hệ quả từ các quyết định quản lý.

Cùng với việc xác lập thẩm quyền, một đạo luật hiệu quả cần thiết kế cơ chế gắn kết quyền lực với trách nhiệm giải trình. Phân quyền không thể tách rời trách nhiệm; quyền càng lớn, yêu cầu giải trình càng cao. Trong trường hợp này, việc chuyển trọng tâm sang đánh giá kết quả quản trị là lựa chọn hợp lý. Chính quyền đô thị cần được trao quyền chủ động trong việc lựa chọn phương thức thực hiện, nhưng đồng thời phải chịu sự giám sát dựa trên kết quả đầu ra và tác động thực tế. Cơ chế này giảm sự phụ thuộc vào các thủ tục kiểm soát trước, đồng thời tạo động lực để nâng cao hiệu quả quản trị.

Một thay đổi quan trọng khác liên quan đến cơ chế kiểm soát quyền lực. Mô hình quản lý truyền thống đặt nặng tiền kiểm, với nhiều khâu phê duyệt trước khi quyết định được ban hành. Cách làm này có thể phù hợp trong môi trường ổn định, nhưng lại bộc lộ hạn chế khi áp dụng vào quản trị đô thị hiện đại, nơi thời gian và tính linh hoạt đóng vai trò quyết định. Do đó, việc chuyển dần sang cơ chế hậu

kiểm, kết hợp với thanh tra, kiểm toán và giám sát xã hội, cần được xem là một định hướng quan trọng. Khi trọng tâm kiểm soát chuyển sang giai đoạn sau, chính quyền địa phương có điều kiện để phát huy tính chủ động, trong khi hệ thống vẫn duy trì được khả năng kiểm soát cần thiết.

Bên cạnh đó, một vấn đề không thể bỏ qua là mối quan hệ giữa Luật Đô thị đặc biệt và hệ thống pháp luật hiện hành. Việc thiết kế cơ chế phân quyền nếu không đi kèm với quy định rõ ràng về nguyên tắc áp dụng và xử lý xung đột pháp luật sẽ gây khó khăn trong thực tiễn. Do vậy, đạo luật cần xác lập nguyên tắc ưu tiên áp dụng có điều kiện, đồng thời xây dựng cơ chế xử lý xung đột một cách minh bạch. Điều này giúp bảo đảm tính đặc thù của Thành phố mà không làm phá vỡ sự thống nhất của hệ thống pháp luật.

2.2. Các điểm nghẽn trong chuyển hóa phân quyền từ pháp lý sang thực tiễn cần tháo gỡ

Nếu nhìn từ góc độ thiết kế pháp lý, việc mở rộng thẩm quyền cho chính quyền đô thị có thể được thực hiện tương đối rõ ràng thông qua các quy định trong luật. Tuy nhiên, khoảng cách giữa quyền được ghi nhận và quyền được thực thi thường xuất hiện ngay trong quá trình vận hành. Chính ở khoảng cách này, các điểm nghẽn bộc lộ, làm suy giảm ý nghĩa của phân quyền, cần nhận diện đúng và tìm cách tháo gỡ từ khâu thiết kế dự luật.

Điểm nghẽn thứ nhất nằm ở lối mòn của cơ chế vận hành quyền lực. Dù pháp luật đã có những bước tiến nhất định trong việc phân định thẩm quyền, nhưng trên thực tế, cơ chế xin - cho vẫn tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau. Nhiều quyết định quan trọng của địa phương, đặc biệt trong các lĩnh vực như đầu tư công, quy hoạch hay sử dụng đất đai, vẫn phải trải qua các khâu xin ý kiến, thẩm định hoặc phê duyệt từ cơ quan trung ương. Quy trình này kéo dài thời gian ra quyết định, làm suy giảm tính chủ động của chính quyền đô thị. Khi một chủ thể được giao thẩm quyền, nhưng lại không nắm quyền quyết định cuối cùng, thì về thực chất, thẩm quyền đó chưa được chuyển giao trọn vẹn. Sự tồn tại của nhiều tầng nấc trung gian trong xử lý công việc cũng làm phân tán trách nhiệm, khiến việc xác định chủ thể chịu trách nhiệm khi kết quả không đạt yêu cầu trở nên khó khăn. Trong trường hợp đó, phân quyền dễ bị hình thức hóa, tồn tại trên văn bản nhiều hơn là trong thực tiễn.

Điểm nghẽn thứ hai liên quan đến nguồn lực thực thi. Một cấu trúc phân quyền chỉ có thể vận hành khi thẩm quyền đi kèm với nguồn lực tương ứng. Thực tế cho thấy, mức độ tự chủ tài chính của chính quyền địa phương, trong đó có TP. HCM, vẫn còn những giới hạn nhất định. Quyền quyết định về thu - chi ngân sách chịu sự ràng buộc từ nhiều quy định tập trung, làm giảm khả năng chủ động trong phân bổ nguồn lực cho các ưu tiên phát triển.[8] Bên cạnh đó, chất lượng và cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của một mô hình quản trị đô thị hiện đại.[9] Việc thu hút và giữ chân nguồn nhân lực chất lượng cao vẫn còn gặp khó khăn do các ràng buộc về cơ chế tiền lương và môi trường làm việc.[10] Ngoài ra, nền tảng dữ liệu và hạ tầng công nghệ phục vụ công tác quản trị

8 Báo Nhân dân, "Mở rộng quyền tự chủ ngân sách gắn với năng lực quản trị địa phương", *Báo Nhân dân số 25397*, https://nhandan.vn/bao-nhan-dan-so-25397-post882561.html, ngày đăng 27/5/2025.

9 Thông báo số 166-TB/VPTW, ngày 03/9/2026 của Văn phòng Trung ương Đảng.

10 Lê Cẩm Hà, Đỗ Thị Hải Hà, "Thu hút và giữ chân nguồn nhân lực chất lượng cao đối với khu vực công ở Việt Nam – từ kinh nghiệm cải cách tiền lương của Cộng hòa Pháp", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 2024, https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/09/05/thu-hut-va-giu-chan-nguon-nhan-luc-chat-luong-cao-doi-voi-khu-vuc-cong-o-viet-nam-tu-kinh-nghiem-cai-cach-tien-luong-cua-cong-hoa-phap/, truy cập ngày 08/9/2026

vẫn chưa đồng bộ, hạn chế khả năng ra quyết định dựa trên thông tin đầy đủ và kịp thời.[11] Khi nguồn lực không tương thích với thẩm quyền, phân quyền khó có thể phát huy hiệu quả kỳ vọng.

Điểm nghẽn thứ ba mang tính phi chính thức nhưng lại có ảnh hưởng sâu rộng, đó là tâm lý và trách nhiệm trong thực thi quyền lực. Thực tiễn cho thấy, trong nhiều trường hợp, trở ngại không nằm ở quy định pháp luật mà ở tâm lý e ngại trách nhiệm. Nếu không có cơ chế bảo vệ người dám làm, nếu quyền hạn không đi kèm với sự rõ ràng về trách nhiệm, thì ngay cả khi đã trao quyền, quyền đó cũng có thể không được sử dụng đầy đủ. Ngoài ra, trong một môi trường mà ranh giới giữa đúng và sai, giữa chủ động và vượt thẩm quyền chưa được xác định thật rõ ràng, xu hướng lựa chọn giải pháp an toàn thường chiếm ưu thế. Nhiều cán bộ có thể có thẩm quyền quyết định, nhưng lại do dự trong việc sử dụng quyền đó, đặc biệt khi đối mặt với những vấn đề mới hoặc có mức độ rủi ro cao. Thiếu vắng một cơ chế bảo vệ người dám làm, dám chịu trách nhiệm khiến tinh thần chủ động bị suy giảm. Hệ quả là quyền lực được trao không được khai thác đầy đủ, thậm chí trong một số trường hợp còn bị "treo" trên văn bản. Khi đó, vấn đề không còn ở việc thiết kế thẩm quyền, mà ở khả năng chuyển hóa thẩm quyền thành hành động cụ thể.

Điểm nghẽn thứ tư xuất phát từ tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Hệ thống pháp luật hiện hành được hình thành qua nhiều giai đoạn, với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau, dẫn đến tình trạng các quy định trong các luật chuyên ngành không phải lúc nào cũng thống nhất về cách tiếp cận phân quyền. Có những lĩnh vực mà luật này trao quyền, nhưng luật khác lại đặt ra điều kiện hoặc thủ tục hạn chế việc thực hiện quyền đó. Sự thiếu liên thông tạo ra những đứt gãy trong quá trình áp dụng pháp luật, buộc cơ quan thực thi phải lựa chọn cách hiểu thận trọng, thường theo hướng hạn chế quyền để tránh rủi ro pháp lý. Điều này làm giảm hiệu lực của các quy định mang tính trao quyền, đồng thời làm gia tăng chi phí tuân thủ trong quản trị.

Điểm nghẽn thứ năm gắn với việc xử lý đặc thù và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Một đạo luật áp dụng cho TP. HCM, mang tính đột phá về thể chế, tất yếu sẽ tạo ra những khác biệt so với các luật hiện hành. Nếu không làm rõ ngay từ đầu nguyên tắc ưu tiên áp dụng và cơ chế xử lý xung đột, thì rất dễ dẫn đến tình trạng mỗi nơi hiểu theo một cách, làm cho hiệu lực của đạo luật bị phân tán, thậm chí bị "trung hòa" trong thực tiễn thi hành.

Điểm nghẽn thứ sáu có thể phát sinh từ cách thức thiết kế của chính Luật Đô thị đặc biệt áp dụng cho TP. HCM.

TP. HCM là một không gian phát triển năng động, luôn đòi hỏi sự linh hoạt và khả năng thích ứng nhanh chóng. Nếu đạo luật được xây dựng theo hướng quá chi tiết, khép kín, thì rất có thể, chính nó sẽ trở thành một khuôn cứng mới, hạn chế khả năng đổi mới và thử nghiệm chính sách.

Có thể nhận thấy, các điểm nghẽn nêu trên không tồn tại tách rời, mà có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Cơ chế vận hành quyền lực ảnh hưởng đến cách thức sử dụng nguồn lực; hạn chế về nguồn lực lại làm gia tăng tâm lý e ngại trong quá trình thực thi; trong khi sự thiếu đồng bộ của pháp luật làm phức tạp thêm toàn bộ quá trình vận hành. Vì vậy, để tháo gỡ các điểm nghẽn này cần có cách giải quyết tổng

11 Ngọc Duy, "Dữ liệu và AI: Động lực mới cho chính quyền số Thành phố Hồ Chí Minh", *Báo điện tử Tuổi Trẻ*, 2026, https://tuoitre.vn/khoahocphothong/du-lieu-va-ai-dong-luc-moi-cho-chinh-quyen-so-tp-hcm-104266718.htm?utm_source=chatgpt.com, truy cập ngày 08/9/2026.

thể, trong đó thiết kế pháp lý, tổ chức thực thi và cải cách thể chế cần được xem xét như những bộ phận của một chỉnh thể thống nhất.

Nhận diện đúng các điểm nghẽn không nhằm phủ nhận giá trị của phân quyền, mà để làm rõ những điều kiện cần thiết để phân quyền có thể vận hành một cách thực chất. Đối với việc xây dựng Luật Đô thị đặc biệt áp dụng cho TP. HCM, điều này có ý nghĩa quan trọng. Một đạo luật được kỳ vọng tạo ra đột phá nếu không xử lý được các điểm nghẽn nêu trên thì rất có thể sẽ lặp lại những hạn chế đã tồn tại trong khuôn khổ hiện hành, chỉ khác về hình thức thể hiện. Ngược lại, nếu những điểm nghẽn này được nhận diện và xử lý một cách thỏa đáng ngay từ đầu, đạo luật sẽ có cơ hội trở thành một bước tiến thực sự trong cải cách thể chế, mở ra không gian mới cho quản trị đô thị ở Việt Nam.

2.3. Điều kiện bảo đảm thực thi phân quyền thực chất

Để phân quyền vận hành hiệu quả, việc hoàn thiện thiết kế pháp lý cần đi kèm với các điều kiện bảo đảm thực thi. Việc quy định các thiết chế quyền lực trong pháp luật mới chỉ phản ánh bình diện chuẩn tắc; đánh giá đúng bản chất quyền lực đòi hỏi phải xem xét cách thức chúng vận hành trong thực tiễn xã hội và trong tương quan với các điều kiện thể chế cụ thể.[12] Chính khoảng cách giữa thiết kế pháp lý và thực thi quyền lực này là nơi bộc lộ rõ nhất mức độ thực chất của việc phân quyền. Mức độ tự chủ của chính quyền địa phương không chỉ do luật định mà còn phụ thuộc vào các điều kiện hoạt động thực tế[13].

Trước hết, hệ thống pháp luật cần được rà soát và điều chỉnh theo hướng tăng cường tính đồng bộ. Các quy định liên quan đến phân quyền trong các luật chuyên ngành cần được liên thông, tránh tình trạng một văn bản trao quyền trong khi văn bản khác lại đặt ra rào cản. Đồng thời, cơ chế xử lý xung đột pháp luật cần được thiết kế rõ ràng, giúp cơ quan thực thi có cơ sở áp dụng thống nhất.

Cần có kỹ thuật lập pháp để xử lý các vấn đề đặc thù và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Cần xác lập nguyên tắc ưu tiên áp dụng có kiểm soát, trong đó các quy định đặc thù của luật được áp dụng trong phạm vi được xác định rõ ràng, không mang tính tùy nghi. Đồng thời, cần thiết kế cơ chế xử lý xung đột hai tầng: một mặt cho phép xử lý nhanh các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn; mặt khác, tạo kênh rà soát và điều chỉnh các luật liên quan để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống về lâu dài.

Nâng cao năng lực quản trị đô thị cũng là một yêu cầu không thể thiếu. Điều này bao gồm việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, đổi mới tổ chức bộ máy và ứng dụng công nghệ trong công tác quản lý. Một hệ thống quản trị hiện đại, dựa trên dữ liệu và công nghệ số, sẽ giúp nâng cao năng lực ra quyết định và tăng tính minh bạch. Bên cạnh đó, cơ chế thu hút và sử dụng nhân lực chất lượng cao cần được điều chỉnh theo hướng linh hoạt hơn, phù hợp với đặc thù của đô thị lớn.

Cơ chế kiểm soát dựa trên kết quả cần được thiết lập như một trụ cột của hệ thống. Thay vì tập trung vào quy trình, việc đánh giá hiệu quả quản trị cần dựa trên các chỉ số đầu ra và tác động thực tế. Điều này đòi hỏi xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá rõ ràng, đồng thời tăng cường vai trò của các thiết chế giám sát độc lập. Khi kết quả trở thành thước đo chính, động lực cải thiện hiệu quả quản trị sẽ được củng cố.

12 Douglass C. North, "Institutions, institutional change and economic performance", *Cambridge: Cambridge University Press*, 1990, tr. 3-5, https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

13 В. Е. Чиркин, *Конституционное право зарубежных стран (Luật Hiến pháp nước ngoài)*, – М.: Норма, 2008.

Một yếu tố quan trọng khác là xây dựng không gian thể chế cho thử nghiệm và điều chỉnh chính sách. Đối với một đô thị năng động như TP. HCM, khả năng thử nghiệm các mô hình mới có ý nghĩa đặc biệt. Việc thiết lập các cơ chế "*sandbox*" cho phép chính quyền địa phương triển khai thí điểm trong phạm vi kiểm soát, từ đó rút kinh nghiệm và hoàn thiện chính sách. Phương thức tiến hành này giúp giảm rủi ro trong quá trình đổi mới, đồng thời tạo điều kiện cho các sáng kiến phát triển.

Từ những phân tích trên, có thể hình dung mô hình phân quyền cho TP. HCM với 3 đặc trưng cơ bản. *Thứ nhất*, quyền lực được trao theo hướng tập trung vào những lĩnh vực có ý nghĩa quyết định đối với phát triển đô thị, với phạm vi rõ ràng và quyền quyết định cuối cùng thuộc về chính quyền Thành phố. *Thứ hai*, cơ chế kiểm soát được thiết kế theo hướng linh hoạt, giảm sự phụ thuộc vào tiền kiểm, tăng cường hậu kiểm và trách nhiệm giải trình. *Thứ ba*, hệ thống pháp lý được tổ chức theo hướng mở, cho phép điều chỉnh và thích ứng trong quá trình thực thi.

Trong mô hình này, Luật Đô thị đặc biệt không chỉ đóng vai trò là một văn bản quy phạm pháp luật, mà còn là nền tảng cho một cách tiếp cận mới về tổ chức quyền lực ở đô thị. Nếu được thiết kế và thực thi hiệu quả, đạo luật có thể tạo ra một bước chuyển trong tư duy quản trị, từ quản lý hành chính sang quản trị phát triển, từ kiểm soát quy trình sang đánh giá kết quả. Đây cũng có thể được xem như một thử nghiệm thể chế, với khả năng lan tỏa sang các đô thị khác trong tương lai.

Kết luận

Luật Đô thị đặc biệt áp dụng cho TP. HCM, xét đến cùng, không đơn thuần là việc ban hành thêm văn bản pháp luật, mà là phép thử đối với tư duy tổ chức quyền lực trong nhà nước hiện đại, một thử nghiệm thể chế có kiểm soát. Ở đây, vấn đề đặt ra không ở việc có trao thêm thẩm quyền cho địa phương hay không, mà ở chỗ cách thức trao quyền đó có đủ khả năng tạo ra cơ chế vận hành hiệu quả, phù hợp với đặc trưng của một siêu đô thị hay không.

Phân quyền chỉ thực sự có ý nghĩa khi vượt qua được giới hạn hình thức để trở thành thực tiễn vận hành. Một cấu trúc quyền lực mà trong đó thẩm quyền được ghi nhận nhưng không thể thực thi một cách độc lập sẽ khó tạo động lực để phát triển. Chính vì vậy, việc xác lập phân quyền thực chất cần được đặt ra như một trong những trụ cột của thiết kế Luật Đô thị đặc biệt. Điều đó đòi hỏi sự chuyển biến trong tư duy tổ chức quyền lực: phân định thẩm quyền không dừng lại ở việc xác định ranh giới, mà phải đi liền với bảo đảm khả năng thực thi trên thực tế; kiểm soát không chỉ dựa vào quy trình, mà chủ yếu hướng vào kết quả; chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm, chuyển từ mô hình quản lý hành chính sang mô hình kiến tạo phát triển.

Phân quyền không thể tự vận hành nếu thiếu các điều kiện bảo đảm. Những điểm nghẽn cho thấy rõ, vấn đề không phụ thuộc vào một đạo luật đặc thù, mà liên quan đến toàn bộ cấu trúc thể chế. Nếu các điểm nghẽn này không được nhận diện và xử lý một cách thấu đáo, nguy cơ "bình mới rượu cũ" hoàn toàn có thể xảy ra. Ngược lại, nếu quá trình xây dựng Luật Đô thị đặc biệt đồng thời mở ra cơ hội để rà soát, điều chỉnh và hoàn thiện các yếu tố nền tảng, thì đây sẽ là một bước tiến thực chất trong cải cách thể chế.

Luật Đô thị đặc biệt áp dụng cho TP. HCM có thể được nhìn nhận như một thử nghiệm thể chế có kiểm soát. Thành công của thử nghiệm này phụ thuộc vào

khả năng dung hòa ba yêu cầu tưởng chừng mâu thuẫn: trao quyền đủ rộng để tạo ra sự chủ động; thiết lập cơ chế kiểm soát đủ chặt để bảo đảm kỷ cương; duy trì một không gian đủ mở để thích ứng với những biến đổi nhanh chóng của thực tiễn. Việc tìm kiếm điểm cân bằng giữa ba yếu tố đó chính là thách thức, đồng thời cũng là cơ hội để tái định hình cách thức tổ chức quyền lực ở đô thị.

Xét rộng hơn, Luật Đô thị đặc biệt không chỉ là câu chuyện riêng của TP. HCM. Những vấn đề đặt ra trong quá trình xây dựng và thực thi đạo luật này có thể trở thành điểm tựa tham chiếu cho việc hoàn thiện thể chế đối với các đô thị khác, kể cả cho toàn bộ hệ thống chính quyền địa phương. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Lương Thanh Cường, "Mở rộng cách tiếp cận phân cấp, phân quyền", *Tài liệu Hội thảo: Phân cấp, phân quyền Trung ương - địa phương đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 10/2021 [trans: Luong Thanh Cuong, "Broadening the Approach to Decentralization and Delegation of Authority", *Conference Proceedings: Decentralization and delegation of power between the central and local governments for modern and effective national governance*, National Academy of Public Administration, Ha Noi, 10/2021]

[2] Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh, "Sửa đổi Hiến pháp: Nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý", *Tạp chí Khoa học pháp lý,* số 3, 2011 [trans: Nguyen Cuu Viet, Truong Dac Linh, "Constitutional Amendments: Viewed from the Perspective of a Decentralization Strategy", *Journal of Legal Science*, No. 3, 2011]

[3] Huỳnh Văn Thới, "Những trở ngại cần tháo gỡ cho hoàn thiện khung pháp lý về phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 7, 2024 [trans: Huynh Van Thoi, "Obstacles to Improving the Legal Framework for Decentralization and the Delegation of State Management Powers", *Journal of State Management*, No. 7, 2024], https://doi.org/10.59394/qlnn.342.2024.896

[4] Huỳnh Văn Thới, "Phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Nhật Bản: Kinh nghiệm thể chế và giá trị tham chiếu cho Việt Nam", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* số 364, 2026 [trans: Huynh Van Thoi, "Devolution in the two-tier local government model in Japan: Institutional experiences and reference values for Vietnam", *State Management Review*, No. 364, 2026] https://doi.org/10.59394/qlnn.364.2026.1521

[5] Nguyễn Phước Thọ, "Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân quyền, phân cấp Trung ương - địa phương", *Tài liệu Hội thảo Hoàn thiện quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Bộ Nội vụ, Hòa Bình, 3/2024 [trans: Nguyen Phuoc Tho, "Current situation and solutions for improving the law on Central -local devolution and decentralization", *Proceedings of the workshop on improving legal regulations on decentralization and devolution between the central government and local governments in Vietnam*, Ministry of Home Affairs, Hoa Binh, March 2024]

[6] Douglass C. North, "Institutions, institutional change and economic performance", *Cambridge: Cambridge University Press*, 1990, https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

[7] Nguyễn Cửu Việt, "Khái niệm tập quyền, tản quyền và phân quyền", *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học,* số 4(26), 2010 [trans: Nguyen Cuu Viet, "The concepts of centralization, deconcentration, and devolution", *VNU Journal of Science: Legal Studies*, Vol. 4(26), 2010]

[8] В. Е. Чиркин, Конституционное право зарубежных стран, – М.: Норма, 2008 [trans: E. Chirkin, *Constitutional Law of Foreign Countries*, Moscow: Norma, 2008]