

DOI: 10.62829/VNHN.386.49.53

MỘT NĂM NHÌN LẠI: NHỮNG KHOẢNG TRỐNG PHÁP LÝ CẦN HOÀN THIỆN CHO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

✍ TS. Phạm Xuân Đăng
Trường Đại học Bạc Liêu

● **TÓM TẮT:** Mô hình chính quyền địa phương (CQDP) hai cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở) đã chính thức được vận hành đồng bộ trên quy mô toàn quốc tròn một năm. Đây là bước đột phá chiến lược nhằm tinh gọn bộ máy, giảm tầng nấc trung gian, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và tối ưu hóa nguồn lực công. Bên cạnh những kết quả tích cực bước đầu về tốc độ xử lý thủ tục hành chính và giảm biên chế, thực tiễn một năm qua đã bộc lộ những xung đột, chồng chéo và khoảng trống pháp lý đáng kể. Bài viết này tập trung phân tích sâu bốn nhóm hạn chế cốt lõi: (1) Sự bất cập trong phân định thẩm quyền và trách nhiệm pháp lý; (2) Cơ chế kiểm soát quyền lực và giám sát của nhân dân khi khuyết một cấp HĐND; (3) Khủng hoảng cục bộ trong phân cấp quản lý ngân sách, tài chính công; (4) Khoảng trống về địa vị pháp lý của đội ngũ công chức và mô hình cơ quan chuyên môn hành chính liên huyện/liên xã. Từ đó, tác giả đề xuất hệ thống giải pháp lập pháp và lập quy nhằm hoàn thiện thể chế cho mô hình này trong giai đoạn tới.

● **Từ khóa:** Chính quyền địa phương hai cấp; Khoảng trống pháp lý; Phân cấp phân quyền; Tinh gọn bộ máy; Thể chế quản trị địa phương; Hạ tầng số.

● **ABSTRACT:** The two-tier local government model, comprising the provincial level and the grassroots level, has now been implemented nationwide for one full year. This institutional reform represents a strategic breakthrough aimed at streamlining the administrative apparatus, reducing intermediary levels, enhancing the effectiveness and efficiency of state governance, and optimizing the use of public resources. While the model has delivered encouraging initial outcomes, particularly in accelerating administrative procedures and reducing staffing levels, its first year of implementation has also exposed significant legal conflicts, overlaps, and regulatory gaps. This article provides an in-depth analysis of four major institutional challenges: (1) inadequacies in the allocation of powers and legal responsibilities; (2) weaknesses in mechanisms for power control and public oversight following the elimination of one level of the People's Council; (3) localized governance challenges in the decentralization of budgetary and public financial management; and (4) legal ambiguities concerning the status of civil servants and the organizational model of inter-district and inter-commune specialized administrative agencies. Based on these findings, the article proposes a comprehensive set of legislative and regulatory recommendations to further strengthen the institutional framework governing the two-tier local government model in the coming period.

● **Keywords:** Two-tier local government; legal gaps; decentralization and devolution of authority; administrative streamlining; local governance institutions; digital infrastructure.

Ngày nhận bài: 12/6/2026 - Ngày bình duyệt: 03/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Cải cách thể chế hành chính và tinh gọn bộ máy CQĐP luôn là trọng tâm của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam. Sau giai đoạn thí điểm cục bộ tại một số đô thị lớn, việc triển khai đồng bộ mô hình CQĐP hai cấp hoàn chỉnh trên phạm vi toàn quốc đã đánh dấu một chương mới trong lịch sử tổ chức lãnh thổ công quyền.

Mục tiêu cốt lõi của mô hình chính quyền hai cấp là kiến tạo một “CQĐP mạnh ở cấp tỉnh” (đóng vai trò kiến thiết, hoạch định chiến lược, kiểm tra giám sát) và một “CQĐP thực quyền ở cấp cơ sở” (đóng vai trò cung ứng dịch vụ công trực tiếp, gần dân nhất). Tuy nhiên, việc chuyển đổi từ mô hình ba cấp truyền thống (được định hình vững chắc trong nhiều thập kỷ) sang mô hình hai cấp đòi hỏi một hệ thống luật pháp đồng bộ, có tính dự báo cao. Sau 365 ngày vận hành thực tế, tốc độ lập pháp đã không theo kịp tốc độ chuyển đổi của mô hình hành chính. Các khoảng trống pháp lý xuất hiện như những “vùng xám”, gây ra sự lúng túng trong điều hành, thậm chí làm đứt gãy cục bộ một số chuỗi cung ứng dịch vụ công. Việc nhận diện và vá các khoảng trống này là yêu cầu cấp bách để mô hình hành chính mới phát huy tối đa xung lực.

2. PHÂN TÍCH KHÁCH QUAN KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC SAU 1 NĂM VẬN HÀNH

Trước khi đi sâu vào các khoảng trống pháp lý, cần nhìn nhận khách quan những chuyển biến tích cực mà mô hình này mang lại để có cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc:

2.1. Tinh gọn bộ máy và giảm chi thường xuyên: Việc bỏ cấp trung gian (quận/huyện) đã làm giảm đáng kể số lượng đại biểu chuyên trách và biên chế hành chính. Số liệu giám sát sơ bộ cho thấy chi thường xuyên cho bộ máy quản lý tại các địa phương áp dụng mô hình mới giảm từ 12% đến 15% so với giai đoạn trước, giải

phóng nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển hạ tầng cơ sở.

2.2. Rút ngắn chu trình hành chính và tối ưu hóa thời gian xử lý thủ tục: Các quyết định hành chính, đặc biệt trong lĩnh vực cấp phép đầu tư, quy hoạch và đất đai, thay vì phải đi qua quy trình “xã - huyện - tỉnh” nay được phân cấp thẳng hoặc xử lý theo trực “cơ sở - tỉnh”. Nhờ vậy, thời gian giải quyết thủ tục hành chính cho doanh nghiệp và người dân giảm trung bình 30%. Hiện tượng “bóng bàn” (đùn đẩy trách nhiệm giữa các cấp) được hạn chế đáng kể do ranh giới thẩm quyền được thu hẹp lại rõ ràng hơn về mặt đầu mối.

3. NHỮNG KHOẢNG TRỐNG PHÁP LÝ CỐT LÕI CẦN HOÀN THIỆN

Dù đạt được những thành tựu bước đầu, thực tiễn vận hành một năm qua đã chạm phải những bất cập. Trong đó, các văn bản luật hiện hành như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật... vẫn mang đậm tư duy của mô hình hành chính ba cấp, tạo ra sự lệch pha nghiêm trọng.

3.1. Khoảng trống trong phân định thẩm quyền và sự “quá tải” ở cấp cơ sở: Khoảng trống pháp lý lớn nhất hiện nay nằm ở việc chưa định hình được bộ tiêu chí lập pháp rõ ràng để phân biệt giữa “phân cấp” (Decentralization) và “ủy quyền” (Delegation) trong bối cảnh không còn cấp trung gian toàn quyền.

Khi cấp huyện không còn, nhiều thẩm quyền quyết định trước đây của huyện bị đẩy lên cấp tỉnh hoặc đưa xuống cấp cơ sở (xã/phường). Tuy nhiên, năng lực thực tế của bộ máy cấp cơ sở chưa thể gánh vác được khối lượng công việc rất lớn này.

Mặt khác, do Luật Tổ chức CQĐP chưa sửa đổi kịp thời, việc Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh ủy quyền cho cơ quan hành chính cấp xã thực hiện các nhiệm vụ

cụ thể gặp vướng mắc về mặt trách nhiệm pháp lý. Khi xảy ra sai phạm trong việc thực hiện nhiệm vụ được ủy quyền (ví dụ: cưỡng chế giải phóng mặt bằng, phê duyệt quy hoạch chi tiết), việc xác định chủ thể chịu trách nhiệm trước tòa án hành chính vẫn rất mập mờ giữa cơ quan ủy quyền và cơ quan nhận ủy quyền.

Một vấn đề nữa là pháp luật hiện hành chưa phân tách rõ thẩm quyền giữa chính quyền hai cấp ở khu vực đô thị (đặc tính mật độ cao, kinh tế kết nối) và khu vực nông thôn, miền núi (đặc tính chia cắt địa lý, quản trị dựa trên địa bàn). Việc áp dụng một khung pháp lý hai cấp đồng bộ chung cho cả hai khu vực tạo ra sự co kéo: đô thị thì thiếu tính linh hoạt tự chủ, nông thôn thì rơi vào tình trạng trống trải mạng lưới quản lý tầm trung.

3.2. Chênh vênh cơ chế kiểm soát quyền lực và lỗ hổng giám sát dân chủ: Khi bỏ cấp quận/huyện, cơ quan lập pháp kỳ vọng rằng HĐND cấp tỉnh và Đoàn đại biểu Quốc hội sẽ gánh vác trách nhiệm giám sát toàn bộ hoạt động hành chính trên địa bàn. Tuy nhiên, đây là một kỳ vọng thiếu tính khả thi trong thực tiễn hành chính. Có một thực tế là, một đại biểu HĐND cấp tỉnh không thể bao quát, giám sát chi tiết các quyết định hành chính hàng ngày của hàng trăm phường, xã. Khoảng cách địa lý và thông tin khiến hoạt động giám sát trở nên hình thức, mang tính “cuối ngựa xem hoa”.

Về vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể: Pháp luật quy định Mặt trận Tổ quốc sẽ tăng cường vai trò phản biện và giám sát để bù đắp cho sự thiếu hụt của HĐND cấp huyện. Tuy nhiên, Luật Mặt trận Tổ quốc và các văn bản hướng dẫn lại chưa trao cho tổ chức này quyền chế tài hoặc quyền đình chỉ tạm thời các quyết định hành chính sai phạm. Giám sát của Mặt trận vẫn dừng lại ở mức độ “kiến nghị”, “đề xuất”, dẫn đến hiệu lực kiểm soát quyền lực hành chính của người đứng đầu cơ quan hành chính bị bỏ ngỏ.

3.3. Khủng hoảng cục bộ trong phân cấp ngân sách và tài chính công: Hệ thống tài chính công hiện nay được xây dựng trên nền tảng Luật Ngân sách Nhà nước (NSNN), quy định ngân sách bốn cấp (Trung ương, tỉnh, huyện, xã). Việc chuyển đổi sang mô hình CQĐP hai cấp thì quy định này không còn phù hợp, tạo ra các điểm nghẽn nghiêm trọng.

Do không còn CQĐP cấp quận/huyện nên mọi khoản chi, dù là nhỏ nhất phục vụ khẩn cấp cho an sinh xã hội hoặc khắc phục thiên tai trên địa bàn, đều phải chờ HĐND cấp tỉnh phê duyệt hoặc UBND cấp tỉnh phân bổ bổ sung. Quy trình này nếu không có sự đổi mới trong thực thi, sẽ có thể làm mất đi tính chủ động, cơ động của chính quyền cơ sở.

Bên cạnh đó, mô hình hai cấp chưa giải quyết được bài toán chia sẻ nguồn thu đối với các khoản thuế, phí phát sinh trên địa bàn liên xã (ví dụ: thuế bảo vệ môi trường, phí sử dụng hạ tầng, tiền đầu giá đất), ngân sách cấp tỉnh có xu hướng gom toàn bộ nguồn thu lớn về điều tiết chung, khiến các đô thị vệ tinh hoặc các đơn vị xã rơi vào tình trạng thiếu hụt kinh phí hoạt động, triệt tiêu động lực nuôi dưỡng nguồn thu của chính quyền cơ sở.

Mặt khác, do Luật NSNN chưa sửa đổi đồng bộ, việc quyết toán ngân sách của các đơn vị hành chính cấp cơ sở hiện nay đang phải vận dụng các văn bản hướng dẫn tạm thời của Bộ Tài chính. Sự vênh nhau giữa Luật và văn bản dưới Luật tạo ra tâm lý e ngại, sợ sai phạm của đội ngũ kế toán và lãnh đạo hành chính, dẫn đến tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công tại nhiều khu vực áp dụng mô hình hai cấp bị chậm trễ nghiêm trọng trong năm qua.

3.4. Khoảng trống địa vị pháp lý của công chức và mô hình quản trị liên vùng: Tổ chức bộ máy hành chính theo mô hình hai cấp đòi hỏi một tư duy mới về nhân sự và địa lý hành chính, nhưng hệ thống quy định hiện tại vẫn trói buộc trong tư duy cũ.

- Tồn tại sự bất bình đẳng về địa vị pháp lý và chế độ của công chức: Công chức làm việc tại bộ máy hành chính cấp xã hiện nay chưa có được sự phù hợp về thang bảng lương, cơ hội thăng tiến và điều kiện tuyển dụng, dù khối lượng công việc của công chức cấp xã sau khi chuyển đổi mô hình đã tăng lên gấp bội. Chưa có cơ chế pháp lý cho phép luân chuyển, biệt phái linh hoạt công chức từ cấp tỉnh về thẳng cấp xã mà không phải qua các thủ tục sát hạch, chuyển đổi ngặt nghèo của Luật Cán bộ, công chức.

- Sự thiếu vắng hành lang pháp lý cho “Cơ quan hành chính liên vùng/liên xã”: Để tối ưu hóa quy mô và chi phí, mô hình hai cấp hướng tới việc thành lập các trung tâm dịch vụ công, các cơ quan chuyên môn hành chính phục vụ cho một cụm liên huyện hoặc liên xã (ví dụ: Trung tâm Y tế liên xã, Văn phòng Đăng ký đất đai liên huyện). Tuy nhiên, Luật Tổ chức CQĐP hiện tại không thừa nhận địa vị pháp lý của các cơ quan “liên” này. Ai là người đứng đầu? Cơ quan nào chịu trách nhiệm quản lý trực tiếp? Việc ký tên, đóng dấu trên các văn bản hành chính mang tính pháp lý cho người dân ở các địa bàn khác nhau sẽ dựa trên thẩm quyền nào? Đây là những câu hỏi chưa có lời đáp rõ ràng bằng văn bản quy phạm pháp luật.

- Ở các địa phương, vẫn có nhiều công chức kiêm nhiệm nhiều vị trí công việc, từ lập, thẩm định đến trình phê duyệt hồ sơ; hoặc vừa thực hiện kê khai, xác minh, lập phương án bồi thường, vừa tham gia các bước thu hồi đất. Điều này có thể ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Do đó, cùng với tăng cường nhân lực, cần nghiên cứu hoàn thiện mô hình tổ chức các phòng chuyên môn cấp xã phù hợp với khối lượng công việc thực tế; đồng thời xem xét bổ sung chức năng thanh tra ở cấp cơ sở nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo ngay từ đầu, hạn chế phát sinh điểm nóng và giảm áp lực cho cấp trên... Cùng với đó, cần tiếp tục đầu tư mạnh mẽ nguồn lực cho công tác

chuyển đổi số, bởi đây được xác định là một trong những trụ cột quan trọng hiện đại hóa hoạt động, nâng cao hiệu năng, hiệu lực của chính quyền cơ sở.

4. Hệ thống giải pháp lập pháp và lập quy hoàn thiện thể chế

Để mô hình CQĐP hai cấp vận hành trơn tru, phát huy tối đa hiệu năng sau một năm triển khai, việc “vá” các khoảng trống pháp lý cần được thực hiện đồng bộ qua hai giai đoạn: *Sửa đổi các đạo luật gốc (Lập pháp)* và *Ban hành các nghị định, thông tư hướng dẫn căn cơ (Lập quy)*.

4.1. Giải pháp lập pháp: Sửa đổi và đồng bộ hóa các đạo luật gốc

- Sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương: Cần luật hóa khái niệm và tiêu chí phân định rõ ràng giữa “chính quyền đô thị hai cấp” và “chính quyền nông thôn hai cấp”. Bổ sung một chương riêng quy định về địa vị pháp lý, thẩm quyền, trách nhiệm của *Cơ quan hành chính ủy quyền cấp huyện* và *Thiết chế người đứng đầu hành chính địa phương*. Quy định rõ nguyên tắc: “Thẩm quyền đi đôi với nguồn lực và trách nhiệm pháp lý độc lập trước pháp luật đối với phần việc được giao”.

- Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước: Thiết lập hệ thống ngân sách linh hoạt theo mô hình cấu trúc hai cấp chính (Ngân sách Tỉnh và Ngân sách Cơ sở). Trong đó, quy định cơ chế “Ngân sách đặc thù/ Ngân sách ủy quyền” dành cho cấp xã/phường, cho phép cơ quan hành chính cấp cơ sở được quyền phân bổ nhanh các nguồn vốn chi thường xuyên và chi khẩn cấp trong phạm vi tổng mức được tỉnh/ thành phố giao, không phải qua quy trình phê duyệt bổ sung từng hạng mục như hiện nay.

- Sửa đổi Luật Cán bộ, công chức: Thống nhất một chế độ công vụ, công chức xuyên suốt từ cấp tỉnh đến cấp xã. Tạo hành lang pháp lý cho phép điều động, luân chuyển nhân sự linh hoạt dựa trên yêu cầu khối lượng công việc thực tế của từng địa

bàn, kèm theo cơ chế phụ cấp đặc thù cho công chức cấp cơ sở tại các địa bàn quá tải dân số.

4.2. Giải pháp lập quy và tổ chức thực thi pháp luật

- Kiến tạo cơ chế giám sát đa tầng thay thế: Chính phủ cần ban hành Nghị định quy định chi tiết cơ chế giám sát độc lập của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội đối với cơ quan hành chính một cấp (khi không còn HĐND cùng cấp). Trong đó, cần trao cho Mặt trận Tổ quốc quyền khởi kiện hành chính đối với các quyết định có dấu hiệu vi phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân hoặc Người đứng đầu cơ quan hành chính. Ứng dụng triệt để công nghệ số để xây dựng Hệ thống giám sát trực tuyến (Digital Oversight). Mọi quyết định hành chính, quy hoạch, chỉ tiêu công của cấp cơ sở và cấp huyện ủy quyền phải được cập nhật thời gian thực (Real-time) lên cổng thông tin công khai để HĐND cấp tỉnh và người dân giám sát trực tiếp.

- Quy chế hóa mô hình quản trị liên vùng, liên xã: Ban hành khung pháp lý thí điểm về tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn liên xã. Quy định rõ cơ chế phân cấp quản lý song trùng (vừa chịu sự quản lý chuyên môn của sở ngành cấp tỉnh, vừa chịu sự quản lý hành chính địa bàn của các UBND cơ sở liên quan).

- Xây dựng bộ chỉ số đánh giá áp lực

hành chính (Administrative Stress Index): Bộ Nội vụ cần xây dựng công cụ khoa học để đo lường chính xác khối lượng công việc, mật độ dân số và tính phức tạp của từng địa bàn cơ sở. Dựa trên chỉ số này để phân bổ biên chế và ngân sách một cách động, thay vì phân bổ cào bằng theo quy mô diện tích hay định biên hành chính xơ cứng như hiện nay.

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp là xu thế tất yếu của một nền hành chính hiện đại, kiến tạo và phát triển. Những thành quả bước đầu sau một năm triển khai trên toàn quốc đã chứng minh tính đúng đắn của chủ trương tinh gọn bộ máy, tối ưu hóa nguồn lực công. Tuy nhiên, những khoảng trống pháp lý phát sinh là điều không thể tránh khỏi khi một hệ thống mới vận hành trên nền tảng tư duy pháp luật cũ.

Những nút thắt về phân định thẩm quyền, lỗ hổng giám sát dân chủ, nghẽn dòng ngân sách và địa vị pháp lý của công chức không thuần túy là những vướng mắc kỹ thuật hành chính, mà là những vấn đề mang tính bản chất của khoa học luật công. Giải quyết triệt để các khoảng trống này thông qua một chiến lược lập pháp đồng bộ và có tầm nhìn xa không chỉ giúp củng cố tính bền vững của mô hình hai cấp, mà còn là chìa khóa để xây dựng một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự của dân, do dân và vì dân trong kỷ nguyên mới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015* (Sửa đổi, bổ sung năm 2019).
2. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015*.

3. Bộ Nội vụ, *Báo cáo tổng kết 1 năm triển khai đồng bộ mô hình chính quyền địa phương hai cấp trên phạm vi toàn quốc*, Hà Nội, 2026.

4. Học viện Hành chính Quốc gia, *Kỷ yếu hội thảo khoa học: Hoàn thiện thể chế quản trị địa phương trong bối cảnh tinh gọn bộ máy*, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, 2025.