

DOI: 10.62829/VNHN.386.89.95

PHÂN CẤP - PHÂN QUYỀN TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP: ĐỘNG LỰC THỂ CHẾ VÀ YÊU CẦU KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC

TS. Lê Kim Phúc

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Huế

● **TÓM TẮT:** Bài viết nghiên cứu sâu sắc về cơ chế phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương (CQDP) hai cấp - một xu hướng tổ chức hành chính đang được nhiều quốc gia hiện đại áp dụng nhằm tối ưu hóa hiệu lực, hiệu quả quản trị nhà nước. Tác giả tập trung phân tích hai khía cạnh cốt lõi mang tính biện chứng: (1) Động lực thể chế thúc đẩy việc phân định thẩm quyền nhằm giải phóng nguồn lực địa phương, nâng cao tính tự chủ và khả năng phản ứng linh hoạt trước nhu cầu của người dân; (2) Yêu cầu kiểm soát quyền lực nhằm ngăn ngừa sự phân mảnh thể chế, lạm quyền, cát cứ địa phương và bảo đảm tính thống nhất của thể chế chính trị quốc gia. Thông qua việc phân tích lý thuyết phân chính thể - hành chính, lý thuyết lựa chọn công cộng và thực tiễn từ một số quốc gia, bài viết đề xuất các nhóm giải pháp mang tính chiến lược nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, đổi mới cơ chế kiểm soát quyền lực (kiểm soát dọc, kiểm soát ngang và kiểm soát xã hội) và nâng cao năng lực thực thi cho CQDP hai cấp trong bối cảnh cải cách hành chính hiện nay.

● **Từ khóa:** Phân cấp; Phân quyền; Chính quyền địa phương hai cấp; Động lực thể chế; Kiểm soát quyền lực; Thể chế hành chính.

● **ABSTRACT:** This article provides an in-depth examination of the mechanisms of decentralization and devolution within the two-tier local government model, an administrative governance approach that has been increasingly adopted by many modern countries to optimize the effectiveness and efficiency of public governance. The study focuses on two dialectically interconnected dimensions. First, it analyzes the institutional drivers that underpin the allocation of powers and responsibilities, thereby unlocking local resources, enhancing local autonomy, and strengthening the capacity of local governments to respond flexibly to citizens' needs. Second, it explores the imperative of power control in preventing institutional fragmentation, abuse of authority, localism, and ensuring the coherence and unity of the national political and administrative system. Drawing upon theories of political and administrative decentralization, public choice theory, and comparative experiences from selected countries, the article proposes a series of strategic policy recommendations. These include improving the legal and institutional framework, reforming mechanisms for power control through vertical oversight, horizontal checks and balances, and social accountability, as well as strengthening the implementation capacity of two-tier local governments in the context of ongoing administrative reform.

● **Keywords:** Decentralization; Devolution; Two-tier local government; Institutional drivers; Power control; Administrative institutions.

Ngày nhận bài: 20/6/2026 - Ngày bình duyệt: 06/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Tổ chức bộ máy nhà nước và phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương luôn là bài toán trung tâm của khoa học hành chính và luật hiến pháp. Trong xu thế toàn cầu hóa và phân trị (decentralization), mô hình CQĐP nhiều cấp (thường từ 3 đến 4 cấp) đang bộc lộ những hạn chế nhất định như: bộ máy chồng chéo, tầng nấc trung gian gây trở ngại cho chính sách, chi phí vận hành cao và chồng chéo chức năng. Do đó, mô hình CQĐP hai cấp (gồm cấp vùng/tỉnh và cấp cơ sở/đô thị - nông thôn) nổi lên như một giải pháp thay thế tối ưu, rút ngắn khoảng cách giữa nhà nước và công dân.

Tuy nhiên, việc chuyển đổi hoặc vận hành mô hình hai cấp không đơn thuần là cắt giảm cơ học một cấp chính quyền. Nó đòi hỏi một tư duy thiết kế thể chế hoàn toàn mới về phân cấp (decentralization) và phân quyền (devolution). Phân cấp, phân quyền mạnh mẽ tạo ra động lực thể chế to lớn, thúc đẩy kinh tế - xã hội địa phương phát triển vượt bậc nhờ tính chủ động và quyền tự quyết cao. Nhưng quyền lực càng tập trung ở cấp địa phương mà thiếu đi cơ chế giám sát hữu hiệu sẽ dẫn đến nguy cơ tự trị quá đà, suy giảm hiệu lực chỉ đạo của trung ương và phát sinh tham nhũng.

Vì vậy, nghiên cứu mối quan hệ biện chứng giữa “Động lực thể chế” và “Yêu cầu kiểm soát quyền lực” trong mô hình CQĐP hai cấp có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cấp bách, góp phần định hình một nền quản trị quốc gia hiện đại, minh bạch và phát triển bền vững.

II. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỂ CHẾ CỦA PHÂN CẤP - PHÂN QUYỀN TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

2.1. Khái niệm và bản chất của phân cấp, phân quyền trong quản trị công

Trong khoa học quản trị công, phân cấp và phân quyền là hai khái niệm có mối quan hệ chặt chẽ nhưng không đồng nhất. Việc phân biệt rõ nội hàm của từng khái niệm có ý nghĩa quan trọng trong nghiên cứu tổ chức

quyền lực nhà nước cũng như trong quá trình thiết kế mô hình chính quyền địa phương.

Theo cách tiếp cận của các nghiên cứu về quản trị công và kinh tế thể chế, phân cấp (decentralization) là quá trình chuyển giao một phần nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm từ cấp quản lý cao hơn cho cấp thấp hơn nhằm nâng cao tính chủ động trong quản lý, đồng thời bảo đảm việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước phù hợp với đặc điểm của từng địa phương. Quá trình này không làm thay đổi tính thống nhất của quyền lực nhà nước mà hướng đến phân định hợp lý trách nhiệm giữa các cấp trong hệ thống hành chính.

Trong khi đó, phân quyền được hiểu là việc trao quyền quyết định cho cơ quan hoặc cấp chính quyền theo phạm vi được pháp luật quy định, gắn với trách nhiệm thực thi và trách nhiệm giải trình đối với kết quả thực hiện. Khác với cơ chế ủy quyền mang tính tạm thời hoặc phụ thuộc vào chủ thể giao quyền, phân quyền được xác lập trên cơ sở pháp luật và gắn với chức năng, nhiệm vụ ổn định của từng cấp chính quyền.

Mặc dù có sự khác biệt về cơ sở pháp lý và phạm vi thẩm quyền, phân cấp và phân quyền đều hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước thông qua việc đưa hoạt động quản lý đến gần hơn với người dân và thực tiễn phát triển của địa phương. Trong quản trị công hiện đại, hai cơ chế này không được xem là sự phân tán quyền lực mà là phương thức tổ chức quyền lực hợp lý, bảo đảm hài hòa giữa yêu cầu quản lý thống nhất của Trung ương với việc phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền địa phương.

2.2. Cơ sở hiến định và thể chế của phân cấp, phân quyền ở Việt Nam

Ở Việt Nam, nguyên tắc phân cấp, phân quyền được đặt trong tổng thể nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp theo quy định của Hiến pháp năm 2013. Trên cơ sở đó, hệ

thống pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức Chính phủ và quản lý hành chính nhà nước từng bước được hoàn thiện nhằm cụ thể hóa yêu cầu phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa các cấp chính quyền.

Trong những năm gần đây, việc ban hành các nghị quyết của Trung ương, các nghị định của Chính phủ về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để tiếp tục đổi mới phương thức quản trị nhà nước. Tinh thần xuyên suốt của các văn bản này là mở rộng tính chủ động của địa phương trên cơ sở xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, nguồn lực và trách nhiệm giải trình; đồng thời bảo đảm vai trò quản lý thống nhất của Trung ương đối với những lĩnh vực có ý nghĩa chiến lược hoặc liên quan đến lợi ích quốc gia.

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp là bước tiếp theo trong quá trình hoàn thiện thể chế tổ chức chính quyền địa phương. Khi nhiều nhiệm vụ được chuyển trực tiếp về cấp tỉnh và cấp xã, yêu cầu đặt ra không chỉ là điều chỉnh thẩm quyền giữa các cấp mà còn phải hoàn thiện cơ chế phối hợp, phân bổ nguồn lực và thiết lập hệ thống kiểm tra, giám sát phù hợp nhằm bảo đảm việc thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất, thông suốt và hiệu quả.

2.3. Cơ sở lý luận của quản trị công hiện đại về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực

Trong các lý thuyết về quản trị công hiện đại, phân cấp và phân quyền được xem là một trong những điều kiện quan trọng để nâng cao chất lượng quản trị quốc gia. Lý thuyết Quản trị công mới (New Public Management) nhấn mạnh việc trao quyền nhiều hơn cho cấp trực tiếp cung ứng dịch vụ công nhằm tăng tính linh hoạt, nâng cao hiệu quả hoạt động và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân. Trong khi đó, quan điểm về Quản trị nhà nước tốt (Good Governance) coi minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân và hiệu quả thực thi là những nguyên tắc nền tảng của một nền hành chính hiện đại.

Bên cạnh đó, nguyên tắc bổ trợ (Subsidiarity) - được áp dụng rộng rãi trong nhiều quốc gia và các tổ chức khu vực - cho rằng những công việc có thể được giải quyết hiệu quả ở cấp thấp hơn thì nên được giao cho cấp đó thực hiện, trong khi cấp trên chỉ thực hiện những nhiệm vụ vượt quá khả năng của cấp dưới hoặc có phạm vi tác động rộng hơn. Cách tiếp cận này góp phần bảo đảm sự cân bằng giữa tính thống nhất của hệ thống quản lý với tính chủ động của chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, các nghiên cứu về quản trị đa cấp (Multi-level Governance) cũng chỉ ra rằng hiệu quả của phân cấp, phân quyền không phụ thuộc đơn thuần vào mức độ giao quyền mà còn gắn với chất lượng của hệ thống thể chế và cơ chế kiểm soát quyền lực. Việc mở rộng thẩm quyền cho địa phương cần được thực hiện đồng thời với việc hoàn thiện trách nhiệm giải trình, tăng cường kiểm tra, giám sát, công khai, minh bạch và ứng dụng chuyển đổi số trong quản lý nhà nước. Chỉ khi các yếu tố này được bảo đảm đồng bộ, phân cấp và phân quyền mới có thể phát huy đầy đủ vai trò trong việc nâng cao hiệu quả quản trị, củng cố niềm tin của người dân và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Như vậy, xét từ cả phương diện lý luận và thể chế, phân cấp, phân quyền không chỉ là giải pháp tổ chức bộ máy mà còn là một phương thức đổi mới quản trị nhà nước. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, quá trình này cần được triển khai trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền, bảo đảm nguồn lực thực thi, tăng cường trách nhiệm giải trình và thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, qua đó góp phần xây dựng nền hành chính hiện đại, thông suốt và phục vụ.

III. THỰC TIỄN TRIỂN KHAI PHÂN CẤP – PHÂN QUYỀN TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

3.1. Sự tái cấu trúc thẩm quyền trong hệ thống hành chính hai cấp

Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy quá trình

phân cấp, phân quyền đã tạo ra sự điều chỉnh đáng kể trong cấu trúc thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Theo đó, nhiều nhiệm vụ vốn trước đây được thực hiện theo chuỗi trung gian qua cấp huyện đã được chuyển giao trực tiếp cho cấp tỉnh hoặc cấp xã, đồng thời một số thẩm quyền từ cấp tỉnh cũng được phân định rõ hơn theo hướng giao cho cấp cơ sở thực hiện trong phạm vi được xác định.

Sự thay đổi này không chỉ phản ánh sự điều chỉnh về mặt tổ chức hành chính mà còn cho thấy xu hướng thu gọn tầng nấc trung gian trong quá trình ra quyết định. Trong bối cảnh đó, cấp xã từng bước không chỉ giữ vai trò là cấp tổ chức thực thi mà còn tham gia nhiều hơn vào quá trình quyết định trong một số lĩnh vực quản lý nhà nước, trên cơ sở phân định thẩm quyền được xác lập rõ ràng hơn.

3.2. Xu hướng tăng cường vai trò của cấp cơ sở trong thực thi chính sách

Một đặc điểm đáng chú ý trong quá trình phân cấp là xu hướng gia tăng vai trò của cấp cơ sở trong giải quyết các công việc hành chính gần trực tiếp với người dân và doanh nghiệp. Nhiều nhóm thủ tục thuộc lĩnh vực hộ tịch, an sinh xã hội, quản lý đất đai, trật tự xây dựng và một số dịch vụ công thiết yếu được tổ chức thực hiện theo hướng rút gọn quy trình và tăng cường thẩm quyền cho cấp xã trong xử lý hồ sơ.

Cách tiếp cận này góp phần đưa quá trình giải quyết công việc đến gần hơn với đối tượng thụ hưởng chính sách, qua đó hạn chế độ trễ trong xử lý hành chính và tăng khả năng thích ứng của hệ thống quản lý đối với các tình huống phát sinh từ thực tiễn. Tuy nhiên, mức độ phân quyền cụ thể vẫn phụ thuộc vào năng lực tổ chức thực hiện, điều kiện hạ tầng hành chính và cơ chế phối hợp giữa các cấp chính quyền.

3.3. Một số tác động bước đầu của phân cấp, phân quyền trong thực tiễn

Tổng hợp từ thực tiễn triển khai tại nhiều địa phương cho thấy quá trình phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền

địa phương hai cấp bước đầu tạo ra một số chuyển biến theo hướng tích cực trong hoạt động quản lý nhà nước.

Trước hết, thời gian giải quyết thủ tục hành chính có xu hướng được rút ngắn so với trước đây do giảm bớt các khâu trung gian trong quá trình xử lý công việc. Đồng thời, việc phân định rõ hơn thẩm quyền giữa các cấp chính quyền góp phần hạn chế tình trạng chồng chéo trong phối hợp, qua đó nâng cao tính thông suốt của quy trình hành chính.

Bên cạnh đó, tỷ lệ hồ sơ được giải quyết đúng hạn hoặc trước hạn ở nhiều địa phương duy trì ở mức cao, phản ánh sự cải thiện nhất định về năng lực tổ chức thực thi của hệ thống hành chính. Cùng với đó, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp có xu hướng cải thiện, cho thấy những thay đổi trong cơ chế phân cấp, phân quyền bước đầu đã tác động đến chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Từ góc độ quản trị công, những kết quả nêu trên cho thấy phân cấp, phân quyền không chỉ làm thay đổi cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước mà còn góp phần điều chỉnh cơ chế vận hành của hệ thống hành chính theo hướng linh hoạt hơn, giảm độ trễ trong ra quyết định và tăng khả năng xử lý tại chỗ đối với các vấn đề phát sinh. Tuy nhiên, mức độ bền vững của các kết quả này phụ thuộc vào sự đồng bộ giữa phân cấp thẩm quyền, phân bổ nguồn lực và nâng cao năng lực thực thi của chính quyền cơ sở.

IV. VẤN ĐỀ ĐẶT RA: ÁP LỰC THỰC THI, CHÊNH LỆCH NĂNG LỰC VÀ NGUY CƠ PHÂN MẢNH QUẢN TRỊ TRONG QUÁ TRÌNH PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN

4.1. Gia tăng áp lực thực thi tại cấp cơ sở trong bối cảnh mở rộng thẩm quyền

Quá trình đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã làm gia tăng đáng kể khối lượng nhiệm vụ đặt ra đối với cấp cơ sở. Khi nhiều thẩm quyền được chuyển giao trực

tiếp xuống cấp xã, bộ máy hành chính ở cấp này phải đảm nhiệm đồng thời nhiều nhóm chức năng vốn trước đây được phân tách ở các cấp trung gian.

Trong điều kiện đó, một số địa phương ghi nhận xu hướng gia tăng áp lực công việc đối với đội ngũ cán bộ cơ sở, thể hiện ở việc phải xử lý đa nhiệm trong nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước, trong khi nguồn nhân lực hành chính không có sự điều chỉnh tương ứng. Sự mất cân đối giữa khối lượng nhiệm vụ và nguồn lực thực thi đặt ra yêu cầu về tổ chức lại quy trình công việc, tăng cường ứng dụng công nghệ hỗ trợ và hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp trong nội bộ hệ thống hành chính.

4.2. Chênh lệch năng lực thể chế giữa các đơn vị hành chính cấp cơ sở

Một vấn đề mang tính cấu trúc trong quá trình phân cấp, phân quyền là sự không đồng đều về năng lực quản trị giữa các đơn vị hành chính cấp cơ sở. Sự khác biệt này được hình thành từ nhiều yếu tố, bao gồm điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, chất lượng nguồn nhân lực, mức độ hoàn thiện hạ tầng công nghệ thông tin và khả năng tiếp cận các hệ thống dữ liệu dùng chung.

Ở các khu vực đô thị, nơi có điều kiện thuận lợi hơn về nhân lực và hạ tầng kỹ thuật, việc tiếp nhận và thực thi thẩm quyền phân cấp thường diễn ra tương đối thuận lợi. Trong khi đó, tại một số địa bàn miền núi, vùng sâu, vùng xa, hạn chế về năng lực cán bộ và điều kiện chuyển đổi số có thể làm giảm hiệu quả thực thi, từ đó tạo ra sự khác biệt nhất định về chất lượng cung ứng dịch vụ công giữa các địa phương trong cùng một hệ thống hành chính.

Xét từ góc độ quản trị công, sự chênh lệch này phản ánh thách thức trong việc bảo đảm tính đồng đều của năng lực thực thi khi mở rộng phân quyền, đồng thời đặt ra yêu cầu tăng cường hỗ trợ kỹ thuật và điều tiết thể chế từ cấp trên đối với cấp cơ sở.

4.3. Nguy cơ phân mảnh thể chế và suy giảm tính thống nhất trong thực thi chính sách

Khi thẩm quyền được phân cấp mạnh xuống các cấp chính quyền, nếu thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả và hệ thống chuẩn hóa thống nhất, có thể phát sinh nguy cơ phân mảnh trong quá trình thực thi chính sách. Biểu hiện của hiện tượng này có thể bao gồm sự khác biệt trong cách hiểu và áp dụng quy định pháp luật, sự không đồng nhất trong quy trình giải quyết thủ tục hành chính, cũng như mức độ khác nhau trong chất lượng cung ứng dịch vụ công giữa các địa phương.

Về mặt lý luận, đây là hệ quả có thể phát sinh trong các hệ thống quản trị đa cấp khi quá trình phân quyền không đi kèm đầy đủ với cơ chế điều phối và giám sát hiệu quả. Do đó, yêu cầu đặt ra không chỉ là mở rộng thẩm quyền cho cấp dưới mà còn phải đồng thời thiết lập các công cụ bảo đảm tính thống nhất của thể chế, bao gồm chuẩn hóa quy trình nghiệp vụ, tăng cường liên thông dữ liệu và hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực thi chính sách.

Từ góc độ này, phân cấp, phân quyền chỉ có thể phát huy hiệu quả đầy đủ khi được đặt trong một cấu trúc thể chế thống nhất, trong đó tính linh hoạt của địa phương được cân bằng với yêu cầu bảo đảm sự đồng bộ của hệ thống hành chính quốc gia.

V. YÊU CẦU KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG MÔ HÌNH PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN

5.1. Kiểm soát quyền lực như một điều kiện thể chế của phân cấp bền vững

Trong lý luận quản trị nhà nước hiện đại, phân cấp và phân quyền luôn được đặt trong mối quan hệ hữu cơ với cơ chế kiểm soát quyền lực. Việc mở rộng thẩm quyền cho chính quyền địa phương chỉ có thể bảo đảm hiệu quả khi đi kèm với các thiết chế kiểm soát tương ứng, nhằm duy trì sự thống nhất của quyền lực nhà nước và hạn chế các rủi ro trong quá trình thực thi.

Theo đó, kiểm soát quyền lực không đối lập với phân cấp, phân quyền mà là điều kiện để quá trình này vận hành ổn định và bền vững. Khi cơ chế kiểm soát không đầy đủ, phân cấp có thể dẫn đến những biểu hiện

như sai lệch trong thực thi chính sách, không thống nhất trong áp dụng quy định pháp luật, hoặc gia tăng nguy cơ lạm quyền và buông lỏng quản lý ở một số cấp hành chính. Những biểu hiện này, nếu kéo dài, có thể ảnh hưởng đến hiệu lực quản trị và mức độ tin cậy của hệ thống hành chính nhà nước.

5.2. Các cơ chế kiểm soát quyền lực trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Kiểm soát quyền lực trong điều kiện phân cấp, phân quyền có thể được tiếp cận thông qua ba nhóm cơ chế cơ bản, phản ánh các chiều cạnh khác nhau của quản trị nhà nước.

Thứ nhất là kiểm soát theo chiều dọc của hệ thống hành chính, được thực hiện thông qua quan hệ giữa cấp trên và cấp dưới trong hệ thống hành chính nhà nước. Cơ chế này bảo đảm sự thống nhất trong chỉ đạo, điều hành, đồng thời cho phép giám sát việc thực thi thẩm quyền được phân cấp, phân quyền cho địa phương.

Thứ hai là kiểm soát theo chiều ngang trong bộ máy nhà nước, thông qua cơ chế phối hợp, thanh tra, kiểm tra và giám sát giữa các cơ quan cùng cấp. Cơ chế này góp phần hạn chế sự tùy tiện trong thực thi chính sách và bảo đảm tính đồng bộ trong hoạt động quản lý nhà nước.

Thứ ba là kiểm soát từ xã hội, thông qua vai trò giám sát của người dân, doanh nghiệp, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội. Đây là kênh kiểm soát ngày càng quan trọng trong bối cảnh mở rộng dân chủ và yêu cầu minh bạch hóa hoạt động của nền hành chính công.

Ba cơ chế trên có mối quan hệ bổ trợ lẫn nhau, tạo thành một chỉnh thể kiểm soát đa tầng trong quản trị nhà nước hiện đại.

5.3. Kiểm soát số hóa và vai trò của dữ liệu trong điều tiết quyền lực hành chính

Trong bối cảnh chuyển đổi số trong khu vực công, dữ liệu ngày càng trở thành một công cụ quan trọng trong kiểm soát quyền lực và nâng cao hiệu quả quản trị. Khi các

quy trình hành chính được số hóa, hoạt động của bộ máy nhà nước được ghi nhận và theo dõi một cách liên tục, tạo điều kiện cho việc đánh giá mức độ tuân thủ quy trình, hiệu suất xử lý công việc và chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Từ góc độ quản trị công, dữ liệu không chỉ đóng vai trò công cụ giám sát mà còn góp phần chuẩn hóa hành vi hành chính, khi các quy trình được thiết kế trên nền tảng số buộc các chủ thể thực thi phải tuân thủ các bước xử lý được định sẵn. Điều này làm giảm tính tùy biến trong quá trình giải quyết công việc, đồng thời tăng cường tính minh bạch và khả năng truy xuất trách nhiệm.

Như vậy, kiểm soát số hóa không thay thế các cơ chế kiểm soát truyền thống, mà bổ sung thêm một tầng kiểm soát mới dựa trên dữ liệu, góp phần hoàn thiện hệ thống kiểm soát quyền lực trong nền hành chính hiện đại.

VI. PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN VÀ CÂN BẰNG GIỮA HIỆU LỰC QUẢN TRỊ VỚI KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy phân cấp và phân quyền đang trở thành một trong những định hướng quan trọng trong cải cách tổ chức và vận hành bộ máy hành chính nhà nước. Quá trình này góp phần điều chỉnh quan hệ giữa các cấp chính quyền theo hướng tăng tính chủ động của cấp dưới, đồng thời giảm bớt sự phụ thuộc vào các tầng nấc trung gian trong quá trình ra quyết định.

Tuy nhiên, hiệu quả của phân cấp, phân quyền không mang tính tự thân mà phụ thuộc vào sự hội tụ của nhiều điều kiện thể chế và tổ chức. Trong đó, có thể nhận diện ba nhóm yếu tố có tính quyết định. Thứ nhất là năng lực thực thi của chính quyền cấp cơ sở, bao gồm chất lượng nguồn nhân lực, mức độ hoàn thiện tổ chức bộ máy và khả năng tiếp cận công cụ quản trị hiện đại. Thứ hai là mức độ đồng bộ của thể chế, thể hiện ở sự thống nhất của hệ thống pháp luật, tính rõ ràng trong phân định thẩm quyền và sự

liên thông của các quy trình hành chính. Thứ ba là cơ chế kiểm soát quyền lực, nhằm bảo đảm việc thực thi thẩm quyền được phân cấp, phân quyền diễn ra đúng định hướng, minh bạch và có trách nhiệm giải trình.

Từ đó có thể thấy, phân cấp và phân quyền chỉ phát huy đầy đủ hiệu quả khi được đặt trong một cấu trúc quản trị đồng bộ, trong đó quyền hạn được trao đi cùng với nguồn lực, trách nhiệm và cơ chế giám sát tương ứng. Thiếu một trong các thành tố này đều có thể làm suy giảm hiệu quả chung của hệ thống quản trị nhà nước.

VII. KẾT LUẬN

Từ các phân tích lý luận và thực tiễn có thể nhận thấy, phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là sự điều chỉnh về mặt tổ chức bộ máy, mà còn phản ánh sự chuyển dịch trong tư duy quản trị nhà nước theo hướng hiện đại hơn, linh hoạt hơn và gắn với trách nhiệm giải trình rõ ràng hơn.

Sự chuyển dịch này thể hiện ở xu hướng tăng cường trao quyền cho cấp cơ sở trong xử lý công việc, đồng thời từng bước hoàn

thiện các cơ chế kiểm soát thông qua pháp luật, quy trình hành chính và hệ thống dữ liệu quản trị. Đây là biểu hiện của sự vận hành đồng thời hai yêu cầu tương như đối lập nhưng thực chất mang tính bổ trợ: mở rộng tính tự chủ trong thực thi và tăng cường kiểm soát quyền lực trong hệ thống hành chính nhà nước.

Trong bối cảnh đó, yêu cầu đặt ra không chỉ là tiếp tục mở rộng phạm vi phân cấp, phân quyền, mà quan trọng hơn là hoàn thiện thiết kế thể chế theo hướng đồng bộ giữa ba yếu tố: phân quyền, bảo đảm nguồn lực thực thi và thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả. Đây chính là điều kiện nền tảng để bảo đảm sự cân bằng giữa hiệu quả quản trị, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hệ thống hành chính nhà nước.

Từ góc độ khái quát, có thể tiếp cận phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp như một quá trình tái cấu trúc quan hệ quyền lực trong nội bộ hệ thống hành chính, trong đó hiệu quả quản trị chỉ đạt được khi cơ chế trao quyền luôn được đặt trong một cấu trúc kiểm soát tương ứng và đồng bộ./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ (2022), *Báo cáo tổng kết thực tiễn thi điểm mô hình chính quyền đô thị tại các thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội.
2. Đào Trí Úc (2020), *Nhà nước pháp quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
3. Học viện Hành chính Quốc gia (2021), *Giáo trình Đại cương về Chính quyền địa phương*, NXB Bách khoa Hà Nội.
4. Local Autonomy Law of Japan (2020), *Official English Translation*, Ministry of Internal Affairs and Communications, Tokyo.
5. Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
6. Tiebout, C. M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
7. Trần Ngọc Đường (2019), "Phân cấp, phân quyền trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 14 (390).
8. World Bank (2018), *Making Decentralization Work: East Asia and Pacific Regional Report*, World Bank Publications, Washington DC.
9. Elinor Ostrom (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
10. OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris.
11. United Nations Development Programme (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP.
12. Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout & Robert Warren (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, American Political Science Review, Vol.55.
13. World Bank (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington DC.
14. UN-Habitat (2022), *The Future of Local Government*, Nairobi.