TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ
THƯƠNG HIỆU & CÔNG LUẬN

# Chính quyền địa phương: Cần một khung Hiến pháp mở

09:12 30/05/2025

Quốc hội đang tiến hành quy trình sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013, trong đó việc lấy ý kiến nhân dân từ ngày 6/5. Tiến sỹ Nguyễn Sĩ Dũng, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội góp ý cho lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp hết sức hệ trọng này.

Việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 là một bước đi cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu đổi mới tổ chức bộ máy Nhà nước và hoàn thiện thể chế theo chủ trương của Đảng trong giai đoạn phát triển mới. Trong đó, những điều chỉnh liên quan đến chương về chính quyền địa phương được đặc biệt quan tâm vì tác động sâu rộng đến toàn bộ hệ thống quản trị từ Trung ương đến cơ sở.




Dự thảo đã thể hiện nhiều điểm tiến bộ đã được ghi nhận. Thứ nhất, tiếp tục khẳng định nguyên tắc thống nhất của chính quyền nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Thứ hai, giữ vững mô hình chính quyền địa phương gồm Hội

đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân – qua đó bảo đảm nguyên tắc dân chủ đại diện. Thứ ba, quy định vai trò của Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề về đơn vị hành chính – góp phần củng cố tính tập trung thống nhất của quyền lực nhà nước và bảo đảm sự linh hoạt cho thể chế.

Tuy nhiên, bên cạnh những điểm hợp lý đó, Dự thảo vẫn còn có một số vấn đề cần được quan tâm xem xét về kỹ thuật lập hiến và tư duy thể chế. Những vấn đề này nếu không được xử lý phù hợp, rất dễ dẫn đến nguy cơ khóa chặt khả năng cải cách chiến lược trong tương lai – đặc biệt là những cải cách để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy.

**Khái niệm về cấp hành chính và cấp chính quyền**

Muốn tổ chức chính quyền địa phương một cách hiện đại, hiệu quả và bền vững, điều kiện tiên quyết là Hiến pháp phải làm rõ hai khái niệm nền tảng: *cấp hành chính* và *cấp chính quyền*.

Trong khoa học lập hiến hiện đại, cấp hành chính là cấp quản lý lãnh thổ – nơi tổ chức bộ máy hành chính để điều hành công vụ, quản lý dân cư, cung ứng dịch vụ công. Còn cấp chính quyền là nơi tổ chức đầy đủ bộ máy quyền lực Nhà nước tại chỗ, bao gồm thiết chế đại diện (Hội đồng nhân dân) và thiết chế hành chính (Ủy ban nhân dân), thực hiện quyền tự quản của cộng đồng dân cư. Việc đánh đồng hai khái niệm này sẽ dẫn đến hậu quả là không có cấp chính quyền thì không thể có cấp hành chính để thực thi chính sách và thực thi công vụ.

Đáng tiếc là dự thảo hiện hành chưa thể hiện được sự phân định rạch ròi giữa cấp hành chính và cấp chính quyền. Chính vì vậy, các điều khoản về tổ chức chính quyền địa phương (từ Điều 110 đến Điều 112) bộc lộ một số bất cập cơ bản sau:

***Thứ nhất, Điều 110 không xác lập rõ các cấp chính quyền và khóa chặt khả năng tổ chức các cấp hành chính phù hợp với thực tiễn***

Dự thảo quy định: "*Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.*"




Cách quy định này không chỉ thiếu vắng khái niệm "cấp chính quyền", mà còn khóa cứng cấu trúc hành chính theo ba tầng, loại bỏ khả năng thiết lập các cấp hành chính mới, đặc biệt là cấp vùng. Trong khi đó, thực tiễn đã chứng minh việc thành lập cấp hành chính vùng là yêu cầu cấp bách. Việt Nam hiện có sáu vùng kinh tế - xã hội với nhu cầu rất lớn về điều phối phát triển, liên kết quy hoạch, đầu tư hạ tầng và xử lý các vấn đề liên tỉnh. Nếu Hiến pháp không mở ra khả năng tổ chức cấp hành chính vùng, các thiết chế vùng hiện tại sẽ chỉ dừng ở mức tạm thời, thiếu tính chính danh và hiệu lực pháp lý lâu dài.

***Thứ hai, Điều 111 đồng nhất giữa đơn vị hành chính và đơn vị có chính quyền***

Dự thảo quy định: "*Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính...*" Cách quy định này dẫn tới hệ quả là ở đâu có đơn vị hành chính, ở đó bắt buộc phải tổ chức chính quyền đầy đủ – bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân...

Điều đáng lưu ý là, nhiều *quốc gia trên thế giới có số lượng cấp hành chính nhiều hơn cấp chính quyền*. Không phải mọi đơn vị hành chính đều tổ chức chính quyền đầy đủ; chỉ những cấp có khả năng và nhu cầu tự quản thực chất mới có hội đồng dân cử và cơ quan hành pháp riêng. Chẳng hạn, ở Pháp, chỉ có vùng, và cơ sở (xã) có chính quyền; còn các cấp như tỉnh, quận và tổng chỉ là đơn vị hành chính kỹ thuật. Ở *Nhật Bản và Hàn Quốc*, các "quận" trong thành phố lớn không có hội đồng nhân dân, chỉ làm nhiệm vụ quản lý hành chính.

Thông lệ quốc tế này cho thấy: *phân biệt giữa đơn vị hành chính và đơn vị có chính quyền không chỉ là cần thiết, mà còn là nguyên tắc phổ biến* trong tổ chức Nhà nước hiện đại.

Trong bối cảnh hiện nay, khi Đảng đang chủ trương tinh gọn bộ máy, bỏ cấp huyện như một cấp chính quyền và xây dựng mô hình chính quyền hai cấp (tỉnh và cơ sở), thì việc bắt buộc mỗi cấp hành chính phải có chính quyền sẽ triệt tiêu khả năng tổ chức lại hợp lý bộ máy nhà nước.

***Thứ ba, Điều 112 chưa thể hiện đúng mô hình phân quyền hiện đại và vẫn duy trì tư duy kiểm soát từ trên xuống***

Dự thảo quy định: "*Chính quyền địa phương có nhiệm vụ, quyền hạn bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật; tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quản lý ngân sách, tài sản Nhà nước... Chính quyền địa phương chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân cấp trên và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.*" Quy định này phản ánh tư duy phân quyền theo kiểu "búp bê Nga" – mỗi cấp là hình ảnh thu nhỏ của cấp trên, hoạt động lệ thuộc, thiếu tính tự chủ và không rõ ràng trong trách nhiệm.

Trong khi đó, Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhấn mạnh yêu cầu đổi mới phân quyền theo tinh thần: "*Địa phương quyết – Địa phương làm – Địa phương chịu trách nhiệm.*" Để thể chế hóa tinh thần này, Hiến pháp cần xây dựng mô hình phân quyền theo hướng bổ trợ (subsidiarity) – nghĩa là địa phương được toàn quyền thực hiện những nhiệm vụ trong khả năng của mình, còn trung ương chỉ can thiệp khi thật sự cần thiết.

Việc giám sát chính quyền địa phương phải được thực hiện bởi Hội đồng nhân dân cùng cấp và nhân dân tại chỗ – những chủ thể có tính đại diện trực tiếp và thực chất – chứ không phải bằng cơ chế kiểm soát từ cấp trên vốn không có đủ công cụ, điều kiện và tính chính danh để làm tốt vai trò này.



Trong khoa học lập hiến hiện đại, cấp hành chính là cấp quản lý lãnh thổ – nơi tổ chức bộ máy hành chính để điều hành công vụ, quản lý dân cư, cung ứng dịch vụ công.

Từ những phân tích nêu trên, bài viết kiến nghị sửa đổi ba điều khoản trong Dự thảo như sau:

***Một là, sửa Điều 110 để xác lập rõ mô hình chính quyền ba cấp và mở không gian pháp lý linh hoạt cho các đơn vị hành chính:***

"*Các cấp chính quyền của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm: trung ương, tỉnh và cơ sở. Các đơn vị hành chính sẽ do luật định.*"

Cách sửa này vừa đơn giản, rõ ràng, vừa mở đường để Quốc hội quyết định tổ chức các cấp hành chính mới như cấp vùng, cấp siêu đô thị, mà không cần sửa Hiến pháp trong tương lai.

***Hai là, sửa Điều 111 để phân biệt rõ cấp hành chính và cấp có chính quyền:***

"*Chính quyền địa phương được tổ chức tại một số đơn vị hành chính nhất định theo quy định của pháp luật, phù hợp với yêu cầu tự quản của cộng đồng dân cư.*"

Quy định như vậy sẽ cho phép có thể điều chỉnh các cấp hành chính trung gian không có chính quyền khi cần thiết, đồng thời bảo đảm tính linh hoạt trong tổ chức bộ máy.

***Ba là, sửa Điều 112 để thể chế hóa mô hình phân quyền bổ trợ và giám sát đúng cấp:***

"*Chính quyền địa phương được trao quyền chủ động trong việc quyết định và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ thuộc phạm vi địa phương, trừ những việc luật quy định thuộc thẩm quyền của Trung ương. Chính quyền địa phương chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân cùng cấp và của nhân dân tại địa phương.*"

Sửa đổi này sẽ tạo tiền đề pháp lý cho việc trao quyền thực chất cho địa phương, đồng thời bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình thực sự trước nhân dân.

Hiến pháp không chỉ là đạo luật gốc, mà còn là khuôn khổ thể chế sống động của một quốc gia hiện đại. Một bản Hiến pháp tốt không phải là bản quy định quá chi tiết mọi thứ, mà là bản mở ra những khả năng thể chế cần thiết để quốc gia có thể cải cách, thích ứng và phát triển lâu dài. Ngoài ra, như Tổng Bí thư Tô Lâm đã xác định, chúng ta đang tiến hành cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy theo phương châm "vừa chạy, vừa xếp hàng", vừa làm, vừa điều chỉnh.

Muốn hiện thực hóa được phương châm này, thì Hiến pháp phải có được độ mở phù hợp. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp lần này, nếu được điều chỉnh theo hướng đề xuất, sẽ không chỉ khắc phục được những điểm bất cập, mà còn thực sự trở thành nền tảng cho một mô hình chính quyền địa phương, một nền hành chính hiệu lực, hiệu quả và gần dân hơn.

Chúng ta cần dũng khí cải cách, tư duy lập hiến sắc sảo và tầm nhìn thể chế dài hạn – để Hiến pháp thực sự là nền tảng pháp lý vững chắc cho một nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả và dân chủ.

**Theo chinhphu.vn**