

TÁI CẤU TRÚC QUYỀN LỰC VÀ TÀI CHÍNH CÔNG TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN HAI CẤP

TS. Nguyễn Anh Quang* - TS. Lê Thị Thúy*

Bài viết phân tích quá trình tái tập trung hóa quyền lực trong cải cách thể chế và tài chính công ở Việt Nam, đặc biệt là việc chuyển đổi từ mô hình chính quyền ba cấp sang hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) năm 2025. Tác giả trình bày cơ sở lý luận của xu hướng tái tập trung như một chiến lược tái cân bằng thể chế, nhằm tăng cường kỷ luật tài khóa, giảm chi phí hành chính và nâng cao hiệu quả quản trị công. Thông qua tổng hợp các nghiên cứu trong và ngoài nước, bài viết chỉ ra rằng tái tập trung quyền lực có thể mang lại lợi ích về kiểm soát ngân sách, chống tham nhũng và tăng hiệu quả đầu tư, nhưng cũng đặt ra thách thức về tính phản hồi dân chủ và năng lực thực thi ở cấp địa phương. Tác giả đề xuất hướng tiếp cận “tập trung chiến lược - phân quyền thực thi” như giải pháp hài hòa giữa hiệu lực quản trị và sự linh hoạt của bộ máy hành chính trong giai đoạn cải cách mới.

• Từ khóa: tái tập trung quyền lực; phân quyền; chính quyền hai cấp; tài chính công; quản trị nhà nước.

The paper analyzes the process of recentralization of power in Vietnam's institutional and public finance reforms, focusing on the transition from a three-tier to a two-tier local government model under the Law on Organization of Local Authorities (amended, 2025). The authors discuss the theoretical foundations of recentralization as a strategy for institutional rebalancing enhancing fiscal discipline, reducing administrative costs, and improving public governance efficiency. Drawing on domestic and international studies, the paper finds that recentralization can strengthen budget control, reduce corruption, and improve investment efficiency, while also posing challenges to democratic responsiveness and local administrative capacity. The study recommends a “strategic centralization - decentralized implementation” approach as a balanced solution that ensures effective governance while maintaining operational flexibility in Vietnam's next phase of administrative reform.

• Key words: recentralization; decentralization; two-tier local government; public finance; governance.

Ngày nhận bài: 14/8/2025

Ngày gửi phản biện: 20/8/2025

Ngày duyệt bài: 22/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.71374/jfar.v25.i301.10>

1. Giới thiệu

Trong hơn hai thập kỷ qua, Việt Nam đã tiến hành nhiều cải cách thể chế sâu rộng nhằm hiện đại hóa bộ máy nhà nước, tăng cường hiệu quả quản trị và nâng cao năng lực điều hành tài chính công. Nếu giai đoạn đầu của quá trình đổi mới (1990-2008) được xem là thời kỳ phân quyền mạnh mẽ, với xu hướng trao thêm quyền

hạn cho chính quyền địa phương trong quy hoạch phát triển, phê duyệt đầu tư, thu - chi ngân sách và quản lý nhân sự, thì giai đoạn sau lại chứng kiến xu hướng tái tập trung quyền lực (recentralization), nhằm khắc phục các hạn chế của mô hình phân quyền trước đó.

Tập trung hóa quyền lực được hiểu là quá trình chuyển giao ngược lại một phần quyền ra quyết định, quyền tài chính và giám sát từ địa phương về cấp cao hơn (trung ương hoặc tỉnh/thành phố). Trong bối cảnh Việt Nam, tái tập trung quyền lực không phải là sự “thu hồi quyền lực” đơn thuần mà là một chiến lược tái cân bằng thể chế, giúp thống nhất quản lý, củng cố kỷ luật tài khóa và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

Một trong những dấu mốc quan trọng của quá trình này là việc thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp quận/huyện và phường giai đoạn 2009-2016, được thực hiện tại 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo Nghị quyết số 26/2008/QH12. Mục tiêu thí điểm là tinh gọn bộ máy, giảm tầng nấc hành chính trung gian, và nâng cao hiệu lực quản lý. Nghiên cứu của Malesky, Nguyen và Tran (2014) đã chỉ ra rằng việc bãi bỏ HĐND cấp huyện giúp đẩy nhanh tiến độ ra quyết định, cải thiện dịch vụ công cơ bản và giảm xung đột giữa cấp chính quyền. Tuy nhiên, cải cách này cũng bộc lộ hạn chế nhất định khi giảm tính phản hồi dân chủ ở cấp địa phương, do thiếu cơ chế giám sát xã hội thay thế.

Sau giai đoạn đầu tiên, Việt Nam tiếp tục mở rộng thí điểm trong mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng từ năm 2021, theo Nghị quyết 97/2019/QH14, 111/2020/QH14 và 119/2020/QH14. Mô hình này chính thức bãi bỏ HĐND quận, phường tại các đô thị lớn, giao quyền trực tiếp cho ủy

* Học viện Tài chính

ban nhân dân (UBND) phường, quận chịu sự quản lý của UBND thành phố. Các địa phương này được xem như phòng thí nghiệm thể chế cho cải cách hành chính thể hệ mới, vừa tập trung hóa chiến lược, vừa thúc đẩy hiệu quả quản lý đô thị.

Bước ngoặt thể chế lớn hơn được xác lập với Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Ban Chấp hành Trung ương và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương (sửa đổi) - Luật số 72/2025/QH15, có hiệu lực từ 01/7/2025, chính thức xác lập mô hình chính quyền địa phương hai cấp trên phạm vi toàn quốc. Theo đó, cấp trung gian (quận/huyện) sẽ được tổ chức lại như một đơn vị hành chính không có HĐND, chịu sự quản lý trực tiếp của cấp tỉnh/thành phố. Mục tiêu là tạo ra một bộ máy hành chính tinh gọn, thống nhất, tăng cường hiệu quả phân bổ ngân sách, giảm chi phí hành chính, đồng thời nâng cao năng lực điều hành tài chính công.

Trong bối cảnh đó, bài viết này nhằm phân tích quá trình tập trung hóa quyền lực ở Việt Nam, đặc biệt là sự chuyển đổi từ mô hình ba cấp sang mô hình chính quyền hai cấp, xem xét các tác động thể chế và tài chính công, đồng thời rút ra những hàm ý chính sách quan trọng cho quản trị quốc gia trong giai đoạn tới.

2. Tổng quan nghiên cứu về tập trung hóa quyền lực

Lý thuyết kinh điển về phân quyền (decentralization) do Oates (1972) khởi xướng cho rằng việc chuyển giao quyền lực cho chính quyền địa phương giúp cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ công bởi lợi thế thông tin và khả năng đáp ứng nhu cầu của người dân. Tuy nhiên, giả định của lý thuyết này đòi hỏi địa phương có đủ năng lực quản trị, liêm chính và chịu trách nhiệm giải trình. Trong thực tế, khi những điều kiện này chưa được đáp ứng, phân quyền có thể dẫn đến “capture by local elites” - hiện tượng các nhóm lợi ích chi phối khai thác quyền lực và nguồn lực công (Bardhan & Mookherjee, 2006; Reinikka & Svensson, 2004).

Ngược lại, tái tập trung quyền lực, tức là quá trình thu hồi hoặc chuyển quyền mạnh hơn về trung ương hoặc cấp tỉnh, được nghiên cứu như một phản ứng chính sách khi phân quyền mạnh mẽ nhưng không hiệu quả. Các nghiên cứu trước đây nhấn mạnh rằng khi bộ máy hành chính địa phương yếu, tái tập trung quyền lực giúp củng cố giám sát, chuẩn hóa quy trình và giảm chi phí hành chính trung gian. Tuy nhiên, tái tập trung quyền lực cũng tiềm ẩn nguy cơ làm suy yếu tính phản hồi của hệ thống chính quyền địa phương nếu thiếu cơ chế phân quyền và tham vấn cộng đồng.

Ở các nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam, tái tập trung quyền lực xuất hiện sau giai đoạn phân quyền

mạnh. Ví dụ, nghiên cứu của Le (2018) cho thấy mối quan hệ trái chiều giữa mức độ phân quyền và hiệu quả đầu tư công, khi phân quyền vượt quá khả năng địa phương, hiệu quả lại giảm. Nghiên cứu của Malesky, Nguyen & Tran (2014) ở Việt Nam cho thấy rằng việc bãi bỏ HĐND cấp huyện đã tạo ra các kết quả tích cực trong một số dịch vụ công. Luu et al. (2024) tiếp tục cho thấy tái tập trung quyền lực giúp giảm chi phí tham nhũng trong đầu tư tư nhân và tăng hiệu quả đầu tư. Như vậy, tái tập trung quyền lực không chỉ là “thu quyền” mà là tái cân bằng giữa thống nhất và tự chủ, đặc biệt quan trọng với cấu trúc tài chính công Việt Nam, nơi vấn đề phân cấp tài chính chưa đi đôi với tự chủ địa phương.

3. Bằng chứng thực nghiệm về tác động của tập trung hóa

Bằng chứng quốc tế cho thấy tái tập trung quyền lực có thể mang lại lợi ích trong kỷ luật ngân sách và kiểm soát chi tiêu. Ở Trung Quốc, cải cách hệ thống chia sẻ thuế (tax-sharing) năm 1994 là dạng tái tập trung quyền lực về tài khóa, giúp tăng kiểm soát vĩ mô và sắp xếp lại phân cấp chi đầu tư (Bai et al., 2019).

Tại Việt Nam, nghiên cứu của Malesky et al. (2014) sử dụng dữ liệu hành chính từ giai đoạn thí điểm 2009-2016 cho thấy việc bãi bỏ HĐND cấp huyện giúp rút ngắn chu kỳ ra quyết định và cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ công tại các tỉnh thí điểm. Le (2018) phân tích dữ liệu 63 tỉnh và chỉ ra rằng phân quyền tài chính vượt quá năng lực địa phương có thể dẫn tới kém hiệu quả đầu tư công.

Gần đây, Luu et al. (2024) sử dụng khảo sát doanh nghiệp và chỉ ra rằng tái tập trung quyền lực giúp giảm chi phí ngoài luồng (hối lộ) và tăng đầu tư của doanh nghiệp tư nhân: doanh nghiệp tại các tỉnh thí điểm đầu tư cao hơn trung bình 4.36%. Những bằng chứng này cho thấy tái tập trung quyền lực ở Việt Nam đã có tác động tích cực tới hiệu quả hành chính, đầu tư và kiểm soát tham nhũng, với điều kiện cấp trung ương hoặc cấp tỉnh nâng cao năng lực quản trị và giám sát.

Tuy nhiên, các nghiên cứu cũng lưu ý rằng hiệu quả không đồng đều và còn phụ thuộc vào thể chế địa phương: nơi nào có năng lực hành chính tốt, tái tập trung quyền lực phát huy hiệu quả, nơi nào yếu kém thì rủi ro bị “tính” hóa quyền lực và giảm tính sáng tạo. Những hạn chế này làm nổi bật rằng tái tập trung quyền lực phải đi đôi với cải cách quản trị, công nghệ thông tin và giám sát xã hội để phát huy toàn diện lợi ích.

4. Mô hình chính quyền hai cấp mới và các vấn đề về tập trung hóa trong quản trị tài chính công

Từ ngày 01/7/2025, Việt Nam chính thức triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, gồm cấp

tỉnh/thành phố và cấp xã/phường (Luật Tổ chức chính quyền địa phương, sửa đổi). Theo đó, cấp huyện/quận được bãi bỏ toàn quốc và chỉ các tỉnh/thành trực thuộc trung ương và xã/phường/đặc khu theo địa bàn là cấp chính quyền. Mục tiêu là tinh gọn bộ máy, thu quyền quyết định về ngân sách và đầu tư về cấp tỉnh, đồng thời nâng vai trò cấp xã để phục vụ người dân gần hơn và linh hoạt hơn.

Trong mô hình này, cấp tỉnh là cấp duy nhất có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân với đầy đủ chức năng chính quyền địa phương, còn cấp xã/phường trở thành cấp hành chính - hành pháp trực tiếp phục vụ người dân tại cơ sở. Cơ cấu này cho thấy rõ xu hướng tái tập trung quyền lực chiến lược và tài khóa. Việc quyền lập, thẩm định, phân bổ ngân sách và đầu tư công được tập trung ở cấp tỉnh giúp thống nhất chiến lược phát triển và giảm chi phí trung gian. Đồng thời, mô hình hướng đến nâng cao hiệu lực cung ứng dịch vụ công, giải quyết thủ tục hành chính nhanh hơn và gần dân hơn - theo ghi nhận ngày đầu vận hành mô hình tại nhiều địa phương.

Tuy nhiên, mô hình này cũng đặt ra các vấn đề đáng lưu ý về quản trị tài chính công. Thứ nhất, quyền tự chủ tài chính của cấp xã/phường bị thu hẹp: các phường/xã chủ yếu tiếp nhận định mức kinh phí từ cấp trên, không có nhiều quyền quyết định thu - chi hoặc đầu tư, khiến một số nhu cầu dân sinh nhanh nhạy khó được đáp ứng ngay. Thứ hai, với việc bãi bỏ HĐND quận/huyện và phường, cơ chế giám sát ngang và dân cử tại cơ sở suy giảm, đặt ra nguy cơ giảm trách nhiệm giải trình và phản hồi từ người dân. Thứ ba, việc chuyển trọng tâm và trách nhiệm quản lý tài chính và đầu tư lên cấp tỉnh đòi hỏi cấp tỉnh phải có năng lực hành chính rất cao; nếu không, việc tập trung sẽ dẫn tới “ngheñ mạch thực thi” - khi quyết định nhanh nhưng thực thi chậm và thiếu linh hoạt.

Từ góc độ tài khóa, mô hình hai cấp mở ra ba thay đổi lớn: (i) tăng kỷ luật ngân sách, khi nguồn thu - chi được thống nhất tại cấp tỉnh; (ii) tăng hiệu quả phân bổ nguồn lực đầu tư công xuyên vùng; (iii) minh bạch hóa ngân sách và kiểm toán toàn diện hơn. Ví dụ, tại một số địa phương thí điểm sớm mô hình này, tỷ lệ giải quyết thủ tục hành chính nhanh hơn 30-40% khi chuyển từ mô hình ba cấp sang hai cấp. Tuy nhiên, nếu không đi kèm phân quyền vận hành, số hóa thủ tục và giám sát chặt chẽ thì tái tập trung quyền lực sẽ không tự động tạo ra hiệu quả tối đa.

Do đó, mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam thực sự đòi hỏi một cơ chế “tập trung chiến lược - phân quyền thực thi”: cấp tỉnh quyết định chiến lược, phân bổ nguồn lực và giám sát, còn cấp xã/quận (hành chính) được ủy quyền linh hoạt trong thực thi, phản

hồi và dịch vụ công. Đồng thời, cần có các thiết chế giám sát xã hội mạnh mẽ - hội đồng tư vấn, công khai ngân sách, dữ liệu mở - để bù đắp cho sự giảm sút giám sát địa phương.

5. Hàm ý chính sách và kết luận

Việc phê chuẩn và triển khai mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam đánh dấu bước ngoặt trong quá trình hiện đại hóa quản trị nhà nước và tài chính công. Từ góc nhìn tài chính công, tái tập trung quyền lực thông qua mô hình hai cấp mang lại một số hàm ý chính: (i) củng cố kỷ luật ngân sách và trách nhiệm giải trình theo chuỗi dọc; (ii) giảm phân tán chi tiêu và đầu tư cục bộ, giúp điều phối vốn hiệu quả hơn; (iii) tăng khả năng kiểm soát rủi ro nợ công và thất thoát tài sản công; (iv) thúc đẩy chuyên nghiệp hóa quản lý công và bộ máy hành chính tinh gọn; (v) nhưng đồng thời đòi hỏi cơ chế giám sát xã hội và công nghệ quản lý công mạnh mẽ hơn để duy trì tính phản hồi và gần dân.

Để thực thi thành công, ba nhóm giải pháp chính cần được quan tâm: thứ nhất, hoàn thiện thể chế pháp lý sao cho phù hợp với mô hình hai cấp, bao gồm sửa đổi luật, nghị định và cơ chế phân cấp tài chính rõ ràng (Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025). Thứ hai, nâng cao năng lực cấp tỉnh và cấp xã về quản trị tài chính - nhân sự - công nghệ số, đào tạo lại đội ngũ, ứng dụng dữ liệu và thủ tục điện tử. Thứ ba, tăng cường minh bạch ngân sách và giám sát hiệu quả, thông qua công khai dữ liệu, tham vấn cộng đồng và kiểm toán thanh tra độc lập.

Quá trình tái tập trung quyền lực và chuyển sang mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam không nên được hiểu đơn thuần là việc “thu quyền lực”, mà là một tái cấu trúc quyền lực - trách nhiệm - tài chính nhằm tối ưu hóa quản trị công và tài chính công trong kỷ nguyên mới. Việc kết hợp giữa tập trung chiến lược và phân quyền thực thi sẽ là chìa khóa để Việt Nam xây dựng một nền tài chính công hiệu quả, minh bạch và phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững trong giai đoạn tới.

Tài liệu tham khảo:

- Bai, C.E., Hsieh, C.T. and Song, Z., 2020. Special deals with Chinese characteristics. *NBER macroeconomics annual*, 34(1), pp.341-379.
- Bardhan, P. and Mookherjee, D., 2006. Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, 116(508), pp.101-127.
- Fisman, R., Guriev, S., Ioramashvili, C. and Plekhanov, A., 2024. Corruption and firm growth: evidence from around the world. *The Economic Journal*, 134(660), pp.1494-1516.
- Le, Q. (2018). Centralization and Firm Performance in Vietnam. *Working Paper*.
- Luu, H.N., Nguyen, T.A., Nguyen, N.M., Le, D.D. and Dao, K.T., 2024. The impact of recentralization reform on corruption: evidence from a quasi-natural experiment. *Kyklos*, 77(1), pp.118-148.
- Malesky, E.J., Nguyen, C.V. and Tran, A., 2014. The impact of recentralization on public services: A difference-in-differences analysis of the abolition of elected councils in Vietnam. *American Political Science Review*, 108(1), pp.144-168.
- Nguyen, T.T. and Van Dijk, M.A., 2012. Corruption, growth, and governance: Private vs. state-owned firms in Vietnam. *Journal of Banking & Finance*, 36(11), pp.2935-2948.
- Oates, W.E., 1972. *Fiscal federalism*. New York, I.
- Prud'Homme, R., 1995. The dangers of decentralization. *The world bank research observer*, 10(2), pp.201-220.
- Rodden, J., 2004. Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative politics*, pp.481-500.