

MỘT NĂM VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP: KẾT QUẢ THỰC TIỄN, THÁCH THỨC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

✍ TS. Phạm Minh Dương

Trung tâm Nghiên cứu Chính trị và Chính sách
(Viện KHXH vùng Nam bộ)

● **TÓM TẮT:** Năm 2025 đánh dấu một bước ngoặt tổ chức bộ máy nhà nước tại Việt Nam. Mô hình chính quyền địa phương 2 cấp chính thức vận hành đồng bộ. Hệ thống cũ gồm cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã được tinh gọn. Mô hình mới chỉ còn cấp tỉnh và cấp cơ sở (xã/phường). Sự thay đổi này nhằm mục tiêu giảm chồng chéo và tăng hiệu lực quản lý. Qua một năm vận hành, mô hình mới đã bộc lộ rõ cả ưu điểm và bất cập. Bài viết này phân tích có chiều sâu kết quả thực tiễn, thách thức và bài học kinh nghiệm sau 1 năm thực hiện mô hình mới.

● **Từ khóa:** Chính quyền địa phương 2 cấp; cải cách hành chính; phân cấp, phân quyền; quản trị địa phương; chuyển đổi số.

● **ABSTRACT:** The year 2025 marks a significant turning point in the organization of Vietnam's state administrative apparatus. The two-tier local government model has officially been implemented nationwide. The previous three-level structure, consisting of the provincial, district, and commune levels, has been streamlined. The new model retains only two levels: the provincial level and the grassroots level (communes/wards). This reform aims to reduce administrative overlap, enhance governance efficiency, and improve the effectiveness of public administration. After one year of operation, the new model has revealed both notable advantages and existing limitations. This article provides an in-depth analysis of the practical outcomes, challenges, and lessons learned after one year of implementing the new local government model.

● **Keywords:** Two-tier local government; administrative reform; decentralization and delegation of authority; local governance; digital transformation.

Ngày nhận bài: 15/6/2026 - Ngày bình duyệt: 03/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

Sau một năm vận hành, mô hình mới bước đầu cho thấy nhiều kết quả tích cực trong việc giảm tầng nấc trung gian, nâng cao tính chủ động của chính quyền cơ sở, đẩy mạnh phân cấp,

phân quyền, cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ công và thúc đẩy chuyển đổi số trong quản lý nhà nước... Tuy nhiên, quá trình triển khai cũng bộc lộ những khó khăn, thách thức liên quan đến năng lực thực thi

của cấp xã, sự không đồng đều về nguồn lực giữa các địa phương, yêu cầu hoàn thiện thể chế và áp lực bảo đảm hiệu quả quản trị trong bối cảnh mới. Trên cơ sở phân tích cơ sở chính trị, pháp lý của mô hình chính quyền địa phương 2 cấp và tổng kết thực tiễn sau một năm vận hành, bài viết đánh giá những kết quả đạt được, những vấn đề đặt ra và đề xuất một số giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện mô hình trong thời gian tới.

CƠ SỞ PHÁP LÝ CỦA CHỦ TRƯỞNG THỰC HIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP

Về mặt chính trị, chủ trương này xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong điều kiện mới, bảo đảm bộ máy nhà nước thực sự tinh gọn, hoạt động hiệu năng, hiệu lực và hiệu quả. Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đã xác định rõ nhiệm vụ đổi mới tổ chức bộ máy theo hướng giảm đầu mối trung gian, tăng cường phân cấp, phân quyền và phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Đây là định hướng xuyên suốt tạo cơ sở chính trị cho việc nghiên cứu và triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp.

Về mặt pháp lý, việc sửa đổi các quy định liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương, phân cấp quản lý nhà nước và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính đã tạo hành lang pháp lý cần thiết cho quá trình chuyển đổi. Nguyên tắc xuyên suốt là bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Trung ương, đồng thời trao quyền nhiều hơn cho địa phương và cơ sở để giải quyết công việc một cách nhanh chóng, hiệu quả và sát thực tiễn hơn.

THỰC TIỄN VẬN HÀNH: NHỮNG CHUYỂN BIẾN TÍCH CỰC BƯỚC ĐẦU

Việc chính thức vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày 01/7/2025 được đánh giá là cuộc cải cách hành chính sâu rộng nhất kể từ khi thực hiện công cuộc

đổi mới. Đây không chỉ là sự thay đổi về mặt cơ cấu tổ chức mà còn là sự thay đổi căn bản về tư duy quản trị, chuyển từ mô hình quản lý nhiều tầng nấc sang mô hình quản trị tinh gọn dựa trên nền tảng số và nguyên tắc lấy người dân làm trung tâm phục vụ. Việc chuyển đổi sang mô hình 2 cấp đồng thời mang lại diện mạo mới cho nền hành chính. Những kết quả đạt được trong 12 tháng qua thể hiện qua ba phương diện lớn:

1. Tinh gọn bộ máy và giảm biên chế công chức:

Việc giảm đi một cấp trung gian giúp giảm lượng lớn cơ quan hành chính. Hàng loạt phòng, ban cấp quận/huyện (cũ) được sáp nhập hoặc giải thể; Số lượng vị trí lãnh đạo, quản lý giảm mạnh theo đúng lộ trình. Việc này giúp giảm áp lực đáng kể lên ngân sách chi thường xuyên; Quy trình tuyển dụng và đánh giá công chức trở nên tập trung hơn.

Kết quả trong 1 năm qua cho thấy, bước đầu tại các địa phương đã hình thành phương thức quản trị mới hiệu quả hơn, gần dân, sát dân hơn. Hệ thống chính trị đang chuyển dần phương thức lãnh đạo điều hành từ quản lý hành chính sang quản trị hiện đại; từ chính quyền quản lý sang chính quyền phục vụ; từ điều hành hành chính sang điều hành bằng dữ liệu; từ phối hợp qua nhiều tầng nấc sang trực tiếp từ tỉnh/thành phố xuống xã, phường.

Sau một năm công cuộc tinh gọn bộ máy và giảm biên chế công chức đã đạt được những kết quả mang tính đột phá lịch sử, cắt giảm triệt để các tầng nấc trung gian để hướng tới một nền hành chính phục vụ chuyên nghiệp.

Kết quả tinh gọn tổ chức bộ máy thể hiện rõ ở các tiêu chí sau:

- *Xóa bỏ cấp trung gian*: Chấm dứt hoàn toàn hoạt động của đơn vị hành chính cấp quận/huyện tại các địa phương.

- *Thu gọn đầu mối cơ sở:* Gom giảm mạnh mẽ số lượng đơn vị hành chính từ hơn 10.000 xã, phường xuống còn hơn 3.300 đầu mối (bao gồm xã, phường, đặc khu).

- *Giảm tổ chức chuyên môn:* Ở cấp tỉnh, nhiều nơi giảm mạnh từ 19-20 cơ quan chuyên môn (sở, ngành) xuống chỉ còn 13-14 cơ quan.

- *Cắt giảm phòng ban phụ thuộc:* Tinh giản hàng chục phòng chuyên môn và các chi cục trực thuộc trực tiếp tại mỗi địa phương.

2. *Tình hình quản lý và bố trí biên chế công chức:*

- *Duy trì ổn định 5 năm:* Bộ Chính trị chỉ đạo tạm thời giữ nguyên quy mô tổng biên chế sau sắp xếp trong vòng 5 năm (giai đoạn 2026-2031) để ổn định hoạt động trước khi tiếp tục lộ trình tinh giản sâu.

- *Giải quyết chế độ nghỉ việc:* Hoàn thành chi trả 100% kinh phí hỗ trợ theo các Nghị định mới cho hàng nghìn công chức, viên chức và người hoạt động không chuyên trách tự nguyện xin nghỉ chế độ.

- *Tăng cường lực lượng cơ sở:* Luân chuyển, điều động hàng ngàn cán bộ giỏi từ cấp tỉnh trực tiếp về phụ trách các xã, phường để bù đắp thiếu hụt nhân sự chuyên môn.

- *Chuẩn hóa vị trí việc làm:* Ban Tổ chức Trung ương phối hợp xây dựng khung năng lực mới phù hợp với khối lượng công việc gia tăng ở cấp cơ sở.

3. *Hiệu quả vận hành thực tế:*

- *Đẩy mạnh phân cấp quyền lực:* Trung ương tiến hành chuyển giao hơn 550 thủ tục hành chính xuống địa phương, phân định rõ thẩm quyền quản lý kinh tế - xã hội.

- *Rút ngắn quy trình xử lý:* Chuyển đổi mô hình giải quyết giấy tờ giúp tỷ lệ hồ sơ giải quyết đúng hạn tại các phường, xã đạt mức trên 99%.

- *Bứt phá trong số hóa dữ liệu:* Tỷ lệ số hóa hồ sơ thủ tục hành chính ở cấp tỉnh đạt trên 87% và cấp xã đạt vượt trội trên 95%.

- *Tiết kiệm ngân sách lớn:* Dành ra hàng nghìn tỷ đồng từ việc cắt giảm bộ máy để tái đầu tư đồng bộ cho nguồn cải cách tiền lương mới.

- *Rút ngắn quy trình và thời gian giải quyết thủ tục hành chính:* Hiện nay, thông tin luân chuyển trực tiếp giữa cấp cơ sở và cấp tỉnh giúp thời gian phê duyệt các dự án đầu tư công giảm từ 30% đến 40%. Người dân và doanh nghiệp tiếp cận dịch vụ công nhanh chóng hơn. Sự chậm trễ do khâu trung gian chuyển phát văn bản đã được xóa bỏ. Nhờ vậy, một trong những kết quả nổi bật nhất là việc giảm đáng kể tầng nấc trung gian trong quá trình quản lý và điều hành. Trước đây, nhiều công việc hành chính phải trải qua quy trình xử lý từ xã lên huyện, từ huyện lên tỉnh rồi ngược lại, dẫn đến tình trạng kéo dài thời gian giải quyết, gia tăng chi phí hành chính và làm giảm tính linh hoạt của bộ máy.

- *Nâng cao tính chủ động của chính quyền cấp cơ sở:* Cấp cơ sở mới được hợp nhất từ cấp huyện và cấp xã cũ. Cấp này được trao quyền lực pháp lý và nguồn lực tài chính lớn hơn. Việc quyết định các vấn đề dân sinh không còn phải chờ đợi cấp trung gian. Ban hành quyết định hành chính sát thực tế địa phương hơn. Mô hình này giúp tăng cường trách nhiệm giải trình trực tiếp trước nhân dân.

Việc triển khai đồng bộ trên cả 4 trục (Đảng, HĐND, UBND, Mặt trận Tổ quốc) của hệ thống chính trị; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm tra, giám sát; chuyển đổi số gắn với cải cách hành chính; tăng cường hỗ trợ, hướng dẫn cơ sở và kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc phát sinh đã góp phần bảo đảm bộ máy hoạt động ổn định, thông suốt ngay từ đầu. Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức từ

thành phố đến cơ sở đã phát huy tinh thần trách nhiệm, đoàn kết, chủ động thích ứng với yêu cầu nhiệm vụ mới. Nhiều cán bộ sẵn sàng nhận nhiệm vụ tại địa bàn mới, khắc phục khó khăn, nỗ lực hoàn thành nhiệm vụ trong điều kiện khối lượng công việc tăng cao và yêu cầu ngày càng lớn.

Một kết quả đáng chú ý khác là việc nâng cao trách nhiệm giải trình của bộ máy hành chính. Trong mô hình ba cấp trước đây, khi xảy ra chậm trễ hoặc sai sót trong giải quyết công việc, việc xác định trách nhiệm thường gặp khó khăn do có sự tham gia của nhiều cấp quản lý. Trong mô hình mới, trách nhiệm của từng cấp chính quyền được xác định rõ hơn.

NHỮNG THÁCH THỨC VÀ NÚT THẮT PHÁT SINH TRONG THỰC TẾ

Thực tế cho thấy, cán bộ, đảng viên và nhân dân đánh giá cao những chuyển biến tích cực của mô hình CQĐP 2 cấp trong việc tinh gọn bộ máy, giảm tầng nấc trung gian, nâng cao hiệu quả quản trị và điều hành. Đây được xem là bước chuyển quan trọng trong đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị theo hướng gần dân, sát cơ sở hơn. Tuy nhiên, cũng có nhiều ý kiến bày tỏ băn khoăn về nguy cơ quá tải đối với đội ngũ cán bộ cấp xã/phường; điều kiện đi lại, nơi ăn ở, làm việc của cán bộ tại các địa bàn xa trung tâm còn khó khăn; chất lượng đội ngũ cán bộ giữa các cấp, các địa phương vẫn còn chênh lệch. Năng lực thực thi của chính quyền cấp xã cũng là một thách thức không nhỏ. Nếu không sớm tháo gỡ những khó khăn này sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của bộ máy cơ sở và trở thành lực cản đối với sự phát triển... Những vấn đề này không chỉ phản ánh tính chất phức tạp của quá trình chuyển đổi mô hình quản trị mà còn cho thấy yêu cầu tiếp tục hoàn thiện thể chế và nâng cao năng lực thực thi trong giai đoạn tiếp theo.

Vấn đề chuyển đổi số tuy được xem là nền tảng quan trọng của mô hình chính quyền địa phương 2 cấp nhưng cũng đặt ra những yêu cầu rất lớn về đầu tư và quản trị. Việc kết nối dữ liệu giữa tỉnh và xã, xây dựng các nền tảng dùng chung, bảo đảm an toàn thông tin mạng và nâng cao kỹ năng số cho đội ngũ cán bộ là những nhiệm vụ không thể hoàn thành trong thời gian ngắn. Thực tiễn cho thấy ở những nơi hạ tầng số chưa đồng bộ, hiệu quả vận hành của mô hình mới vẫn chưa đạt được như kỳ vọng.

Bê cạnh đó là một số khó khăn, thách thức cần được giải quyết, khắc phục để hoạt động của mô hình mới đạt hiệu quả và hiệu lực cao hơn:

+ *Quá tải áp lực công việc lên cấp cơ sở:* Cấp cơ sở hiện nay phải gánh vác khối lượng công việc khổng lồ. Họ vừa làm nhiệm vụ của cấp huyện (cũ), vừa lo việc cấp xã cũ. Diện tích quản lý rộng và quy mô dân số tăng lên gấp nhiều lần. Biên chế công chức bị cắt giảm tạo áp lực làm việc quá tải....

+ *Xung đột thẩm quyền và khoảng trống pháp lý:* Hệ thống luật pháp chưa sửa đổi kịp theo mô hình hai cấp (như Luật Tổ chức chính quyền địa phương). Nhiều văn bản quy phạm pháp luật ngành chưa phân định rõ thẩm quyền mới. Tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở vẫn diễn ra. Việc xử lý vi phạm đất đai, xây dựng gặp khó do thiếu chế tài.

+ *Bất cập trong hạ tầng công nghệ và năng lực cán bộ:* Chính quyền 2 cấp đòi hỏi vận hành trên nền tảng số hóa đồng bộ. Tuy nhiên, hạ tầng công nghệ tại nhiều vùng sâu, vùng xa chưa đáp ứng. Phần mềm quản lý văn bản thường xuyên gặp lỗi kết nối liên thông. Năng lực công nghệ thông tin của cán bộ cơ sở còn rất hạn chế. Việc xử lý hồ sơ điện tử bị nghẽn, buộc phải dùng văn bản giấy.

+ *Tâm lý thiếu yên tâm vẫn còn trong*

đội ngũ công chức: Việc dôi dư cán bộ sau sáp nhập gây ảnh hưởng nhiều đến tâm lý. Nhiều công chức lo lắng về vị trí việc làm và chế độ đãi ngộ. Công tác sắp xếp, bố trí nhân sự mới có nơi, có lúc chưa thực sự phù hợp. Điều này làm giảm động lực làm việc và hiệu suất chung của bộ máy.

BÀI HỌC KINH NGHIỆM SAU MỘT NĂM TRIỂN KHAI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP

Những bài học kinh nghiệm được rút ra đã khẳng định: Để tiếp tục vận hành mô hình thành công, cần thực hiện đồng bộ giữa hoàn thiện thể chế, tổ chức bộ máy, phân cấp, phân quyền, phát triển đội ngũ cán bộ, bảo đảm nguồn lực và đẩy mạnh chuyển đổi số.

Từ thực trạng vận hành 1 năm qua, những bài học lớn được rút ra để tiếp tục vận hành mô hình mới được tốt hơn bao gồm:

1. Phải giữ vững vai trò lãnh đạo toàn diện, xuyên suốt của cấp ủy Đảng; bảo đảm sự thống nhất cao trong lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành giữa 4 trực: Đảng, HĐND, UBND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

2. Phải hoàn thiện thể chế pháp lý trước khi thay đổi bộ máy: Bộ máy không thể chạy tốt nếu luật pháp chưa đồng bộ. Việc sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương là yêu cầu cấp bách. Cần luật hóa rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của từng cấp quản lý. Xóa bỏ hoàn toàn các quy định mang tính chất trung gian, lấp lửng. Văn bản hướng dẫn thi hành phải ban hành cùng lúc với đề án.

3. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm soát quyền lực: Cấp tỉnh cần mạnh dạn giao quyền tự quyết tài chính cho cơ sở. Tuy nhiên, phân quyền phải đi kèm cơ chế giám sát chặt chẽ. Tránh tình trạng lạm quyền hoặc cát cứ thông tin tại cấp cơ sở. Tăng cường vai trò giám sát trực tiếp

của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Các đoàn thanh tra, kiểm tra phải hoạt động định kỳ và đột xuất.

4. Đầu tư vượt trội cho hạ tầng công nghệ thông tin: Chính quyền 2 cấp chỉ thành công khi có một “Chính phủ số” mạnh. Ngân sách cần ưu tiên xây dựng trực liên thông dữ liệu quốc gia. Các phần mềm hành chính phải thiết kế đơn giản, dễ thao tác. Đảm bảo an toàn thông tin và bảo mật dữ liệu ở mức tối đa. Hạ tầng mạng internet phải phủ sóng ổn định đến từng thôn bản.

5. Chú trọng công tác đào tạo và ổn định tâm lý cán bộ: Con người là yếu tố quyết định sự thành bại của mô hình mới. Cần tổ chức các lớp tập huấn kỹ năng quản trị hiện đại liên tục. Chính sách hỗ trợ công chức dôi dư phải thỏa đáng, nhân văn. Việc luân chuyển, bổ nhiệm cán bộ phải công khai, minh bạch. Tạo môi trường làm việc cạnh tranh lành mạnh để giữ chân người tài.

6. Lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo đánh giá: Mục tiêu cuối cùng của đổi mới là phục vụ nhân dân tốt hơn. Các chỉ số PAPI, SIPAS cần được áp dụng nghiêm túc hàng năm. Kết quả đánh giá này phải gắn liền với quỹ lương của cán bộ. Lắng nghe phản hồi từ người dân để điều chỉnh chính sách kịp thời. Xây dựng hòm thư góp ý điện tử hoạt động thực chất, khách quan.

7. Cải cách hành chính phải được thực hiện đồng thời với phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số. Việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, tái cấu trúc quy trình giải quyết công việc trên cơ sở dữ liệu số, giảm tối đa khâu trung gian, thực hiện nguyên tắc “người dân chỉ cung cấp thông tin một lần”, “cơ quan nhà nước chủ động khai thác dữ liệu” là điều kiện quan trọng để phát huy hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương 2 cấp.

Hành trình một năm vận hành chính quyền địa phương 2 cấp tại Việt Nam đã ghi nhận những chuyển biến quan trọng,

tạo nền tảng cho quá trình đổi mới phương thức quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả và gần dân hơn. Những kết quả bước đầu trong việc tinh gọn tổ chức bộ máy, giảm tầng nấc trung gian, rút ngắn quy trình xử lý công việc và nâng cao tính chủ động của chính quyền cơ sở là những dấu ấn rõ nét, góp phần nâng cao chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp. Tuy nhiên, quá trình triển khai thực tiễn cũng đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện. Khối lượng công việc gia tăng ở cấp cơ sở, yêu cầu cao hơn về năng lực cán bộ, sự đồng bộ trong phân cấp, phân quyền và những khoảng trống trong hệ thống

pháp luật là những thách thức cần được giải quyết bằng các giải pháp căn cơ, lâu dài. Thực tiễn cho thấy, xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp không chỉ là sự thay đổi về mô hình tổ chức hành chính, mà sâu xa hơn là sự chuyển đổi trong tư duy quản lý, từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang nền quản trị phục vụ, minh bạch và lấy người dân làm trung tâm. Việc tiếp tục hoàn thiện thể chế, đẩy mạnh chuyển đổi số, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ và phát huy vai trò của chính quyền cơ sở sẽ là yếu tố quyết định để mô hình này phát huy hiệu quả, góp phần xây dựng nền hành chính kiến tạo, phát triển và thịnh vượng./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Nội vụ (2025): *Báo cáo về tình hình triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp và sắp xếp đơn vị hành chính trên phạm vi toàn quốc.*

2. Hội đồng Nhân dân & Ủy ban Nhân dân TP. Hồ Chí Minh (2025), *Báo cáo tổng kết 01 năm triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại TP. Hồ Chí Minh.*

3. Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ: *Ban hành Đề án sắp xếp tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp. Đây là văn bản pháp lý cốt lõi quy định cơ cấu bỏ đơn vị hành chính cấp huyện và thị trấn, xác lập mô hình 2 cấp (Tỉnh và Xã).*

4. Nghị quyết số 303/NQ-CP của Chính phủ: *Về các giải pháp thực hiện hiệu quả mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, phân định thẩm quyền và quy trình chuyển tiếp công vụ.*

5. “Chính quyền hai cấp sau một năm: Từ nhận diện điểm nghẽn đến khơi thông động lực” (Báo VietNamNet, 17/6/2026) - Tập trung phản ánh giải pháp tháo gỡ điểm nghẽn thể chế hành chính.

6. “Một năm chính quyền địa phương 2 cấp: Thành tựu và điểm nghẽn” (Báo điện tử VOV, 17/6/2026) - Đánh giá bài học cốt lõi: “Phân cấp phải đi đôi với nguồn lực, chuyển đổi số phải gắn với đổi mới quản trị”.