

THỰC HIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP: LUẬN CỨ KHOA HỌC VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH NHẪM NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG

✍ TS. Nguyễn Xuân Khoa

● **TÓM TẮT:** Bài viết tập trung phân tích mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong bối cảnh cải cách hành chính nhà nước và tinh gọn bộ máy tại Việt Nam hiện nay. Tác giả đánh giá thực trạng tổ chức chính quyền địa phương ba cấp, chỉ ra những bất cập về sự trùng lặp chức năng, cắt khúc địa bàn và chi phí vận hành cao. Bằng phương pháp nghiên cứu thể chế, tiếp cận lý thuyết quản trị công hiện đại, bài viết xây dựng luận cứ khoa học cho việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp hoàn chỉnh (cấp tỉnh và cấp cơ sở). Nghiên cứu đề xuất hệ thống 5 nhóm khuyến nghị chính sách toàn diện bao gồm: cấu trúc lại đơn vị hành chính lãnh thổ; phân định triệt để thẩm quyền theo nguyên tắc bổ trợ; đổi mới phương thức giám sát quyền lực; số hóa nền quản trị; và hoàn thiện cơ chế công vụ. Các khuyến nghị này nhằm hướng tới xây dựng một nền hành chính địa phương tinh gọn, thông suốt, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý và tối ưu hóa năng lực phục vụ nhân dân.

● **Từ khóa:** Chính quyền địa phương; Mô hình hai cấp; Phân định thẩm quyền; Tinh gọn bộ máy; Hiệu lực hiệu quả; Quản trị công hiện đại.

● **ABSTRACT:** This article focuses on analyzing the two-tier local government model in the context of current state administrative reform and organizational streamlining in Vietnam. The author assesses the existing three-tier local government structure and identifies limitations, including overlapping functions, fragmented administrative boundaries, and high operational costs. Through an institutional research approach combined with modern public governance theories, the article develops a scientific foundation for transitioning toward a complete two-tier local government model consisting of the provincial level and the grassroots level. The study proposes a comprehensive policy recommendation framework with five key groups of solutions, including: restructuring territorial administrative units; thoroughly defining authority based on the principle of subsidiarity; innovating mechanisms for power supervision; digitalizing governance; and improving the civil service system. These recommendations aim to build a streamlined, integrated, and effective local administrative system, enhancing management capacity and optimizing the ability to serve citizens.

● **Keywords:** Local government; Two-tier model; Allocation of authority; Organizational streamlining; Effectiveness and efficiency; Modern public governance.

Ngày nhận bài: 17/6/2026 - Ngày bình duyệt: 03/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

ĐẶT VẤN ĐỀ

Qua nhiều thập kỷ, hệ thống hành chính lãnh thổ Việt Nam về cơ bản được duy trì theo mô hình ba cấp (Tỉnh/Thành phố trực thuộc Trung ương - Quận/ Huyện - Xã/ Phường/Thị trấn) theo quy định của Hiến pháp. Mô hình này đã hoàn thành xuất sắc sứ mệnh lịch sử trong giai đoạn quản lý tập trung quan liêu bao cấp và những năm đầu đổi mới khi hạ tầng giao thông, công nghệ thông tin còn lạc hậu, đòi hỏi sự bám sát địa bàn theo tầng nấc cơ học.

Tuy nhiên, trước sự phát triển mạnh mẽ của kinh tế thị trường, tốc độ đô thị hóa nhanh và làn sóng chuyển đổi số toàn diện, mô hình ba cấp đã bộc lộ những lực cản lớn đối với sự phát triển. Sự phân chia quá nhỏ về địa giới hành chính kết hợp với cơ cấu tổ chức rập khuôn giữa các cấp dẫn đến tình trạng bộ máy chồng chéo, tầng nấc trung gian làm chậm dòng chảy của các quyết sách chính trị - xã hội. Chi phí vận hành bộ máy chiếm tỷ trọng lớn trong ngân sách, trong khi hiệu lực quản lý nhà nước và hiệu quả dịch vụ công chưa đáp ứng kỳ vọng của người dân.

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII và các văn kiện Đại hội XIII, XIV của Đảng đã đặt ra yêu cầu cấp bách về việc tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong đó, việc nghiên cứu một cấu trúc CQĐP hợp lý, giảm bớt tầng nấc trung gian – cụ thể là hướng tới mô hình CQĐP hai cấp hoàn chỉnh - trở thành một đòi hỏi mang tính tất yếu khách quan.

Cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế về chính quyền địa phương hai cấp

a) Tiếp cận từ các lý thuyết quản trị công hiện đại

Nghiên cứu về CQĐP hai cấp được soi chiếu qua ba lý thuyết quản trị cốt lõi:

- Lý thuyết quản trị công mới (NPM): Lý thuyết này nhấn mạnh tiêu chí hiệu quả và hiệu lực của bộ máy hành chính. NPM đòi hỏi cắt giảm các tầng nấc trung gian không tạo ra giá trị gia tăng trong chuỗi cung ứng dịch vụ công. CQĐP phải chuyển từ vai trò “chèo thuyền” (trực tiếp ôm đồm quản lý mọi việc) sang “lái thuyền” (định hướng, điều tiết). Mô hình hai cấp giảm thiểu được độ trễ thời gian trong ban hành văn bản hành chính và giảm thiểu chi phí giao dịch xã hội.

- Nguyên tắc bổ trợ (Subsidiarity Principle): Đây là nguyên tắc vàng trong tổ chức CQĐP tại các quốc gia hiện đại. Nguyên tắc này chỉ ra rằng: một nhiệm vụ quản lý xã hội nên được giao cho cấp chính quyền thấp nhất, gần dân nhất có thể thực hiện một cách hiệu quả. Chỉ khi nào cấp thấp hơn không thể đảm diện được do quy mô dòng tiền, tính chất kỹ thuật hoặc tầm ảnh hưởng vượt quá ranh giới địa giới của họ, thì cấp trên mới đứng ra đảm nhận. Áp dụng nguyên tắc này, việc tồn tại một cấp trung gian (cấp huyện) với đầy đủ cả cơ quan hành pháp và lập pháp quản lý toàn diện các lĩnh vực trở nên không cần thiết, làm mờ nhạt vai trò tự chủ của cấp cơ sở.

- Lý thuyết lựa chọn công công: Lý thuyết chứng minh rằng các cơ quan hành chính có xu hướng tự mở rộng quy mô, biên chế và ngân sách để gia tăng quyền lực lợi ích cục bộ (bureaucracy expansion). Việc duy trì quá nhiều cấp chính quyền tạo ra các rào cản hành chính (red tape) nhằm bảo vệ đặc quyền của từng cấp, gây thiệt hại cho lợi ích tổng thể của xã hội.

b) Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức chính quyền hai cấp

Qua khảo sát thể chế hành chính trên thế giới, xu hướng tổ chức CQĐP hai cấp hoàn chỉnh diễn ra phổ biến ở các quốc gia có diện tích trung bình hoặc các quốc gia phát triển áp dụng mô hình quản trị hiện đại.

- Ở Nhật Bản: Vận hành mô hình CQĐP hai cấp rất rõ rệt bao gồm: Cấp tỉnh (Prefectures - Đô, Đạo, Phủ, Huyện, gồm 47 đơn vị) và Cấp cơ sở (Municipalities - Thị xã, Thị trấn, Làng, gồm hơn 1.700 đơn vị). Giữa hai cấp này không có cấp hành chính trung gian mang tính đại diện quyền lực nhà nước toàn diện. Cấp đô thị cơ sở có thẩm quyền rất lớn về giáo dục, an sinh xã hội, quy hoạch chi tiết, trong khi cấp tỉnh tập trung vào phát triển vùng, hạ tầng liên tỉnh và điều phối vĩ mô.

- Tại Hàn Quốc: Cấu trúc CQĐP cũng được định hình cơ bản thành hai cấp: Cấp diện rộng (Gwang-yeok) bao gồm các thành phố đặc biệt, thành phố đô thị và các tỉnh; Cấp cơ sở (Gicho) gồm các quận, thị xã, huyện. Sự phân định trách nhiệm cực kỳ tường minh giúp Hàn Quốc tối ưu hóa tốc độ giải quyết thủ tục hành chính và quản lý đô thị thông minh.

- Một số quốc gia châu Âu (Pháp, Đức): Mặc dù phân chia lãnh thổ thành nhiều tầng nấc mang tính địa lý (Vùng, Tỉnh, Quận, Tổng, Xã), song về mặt chính quyền tự quản địa phương có thẩm quyền pháp lý đầy đủ, họ thường tập trung năng lực thực quyền vào hai cấp chủ đạo: Cấp vùng/tỉnh (chiến lược) và cấp xã/đô thị (thực thi và cung ứng dịch vụ). Các cấp hành chính còn lại chủ yếu đóng vai trò là phần kéo dài của chính quyền trung ương nhằm giám sát, không có ngân sách độc lập hoặc hội đồng bầu cử riêng biệt hoạt động công kênh.

- Bài học rút ra cho Việt Nam là: Việc giảm bớt số cấp CQĐP không làm yếu đi năng lực quản lý của Nhà nước, ngược lại nếu phân định thẩm quyền rõ ràng, tăng cường năng lực cho cấp cơ sở và ứng dụng công nghệ kết nối trực thông, chính quyền hai cấp sẽ tạo ra sức bật mạnh mẽ cho nền kinh tế và nâng cao chỉ số hài lòng của người dân.

Thực trạng mô hình chính quyền địa phương tại Việt Nam và xung đột thể chế

1. Sự quá tải và trùng lặp trong mô hình ba cấp hiện hành

Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định CQĐP được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấu trúc phổ biến gồm ba cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Mỗi cấp đều tổ chức thiết chế Hội đồng nhân dân (HĐND - cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương) và Ủy ban nhân dân (UBND - cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương).

Thực tế vận hành mô hình này bộc lộ những hạn chế mang tính hệ thống:

Cấp huyện đóng vai trò truyền đạt văn bản từ cấp tỉnh xuống cấp xã và tổng hợp báo cáo từ cấp xã lên cấp tỉnh. Trong rất nhiều lĩnh vực quản lý (như phê duyệt dự án đầu tư, quy hoạch đất đai, cấp phép xây dựng), cấp huyện đóng vai trò một màng lọc thủ tục hành chính, khiến thời gian giải quyết công việc bị kéo dài vô lý. Người dân và doanh nghiệp phải trải qua nhiều tầng nấc phê duyệt trùng lặp nội dung thẩm định.

Bất kể là huyện miền núi, hải đảo hay quận trung tâm đô thị lớn, cấu trúc bộ máy bên trong (các phòng, ban chuyên môn trực thuộc UBND và các Ban của HĐND) đều được thiết kế gần như tương đồng nhau. Điều này phù nhận tính đặc thù của quản trị đô thị (đòi hỏi tính tập trung, nhanh chóng, liên thông) và quản trị nông thôn, miền núi (đòi hỏi tính tự quản địa bàn, khoảng cách địa lý xa).

2. Sự chia cắt địa bàn và mâu thuẫn trong phân bổ nguồn tài chính

Việc chia nhỏ địa giới hành chính thành ba cấp dẫn đến tình trạng “manh mún hóa” không gian phát triển. Cấp huyện, cấp xã có xu hướng co cụm, chỉ tập trung lo cho các

chỉ tiêu kinh tế - xã hội trong phạm vi danh nghĩa của địa giới mình mà bỏ qua tính liên kết vùng, liên kết đô thị - nông thôn.

Về mặt tài chính công, việc phân cấp ngân sách thành nhiều cấp tạo ra một bộ máy kế toán, quản lý tài chính khổng lồ nhưng kém hiệu quả. Hầu hết các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã hiện nay không tự cân đối được ngân sách mà phải phụ thuộc vào nguồn bổ sung cân đối từ ngân sách cấp tỉnh. Cơ chế này triệt tiêu động lực tự chủ phát triển kinh tế của các địa phương cơ sở, đồng thời làm phân tán nguồn lực đầu tư công của quốc gia, dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí.

3. Thách thức từ thực tiễn thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện, quận, phường

Việt Nam đã có những bước đi mang tính thử nghiệm quan trọng:

- Giai đoạn 2008 - 2016: Thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo Nghị quyết số 26/2008/QH12.

- Giai đoạn hiện nay: Áp dụng mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng (không tổ chức HĐND phường; riêng TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng không tổ chức HĐND quận).

Các báo cáo tổng kết chính thức từ Chính phủ đều khẳng định: Việc không tổ chức HĐND ở các cấp này không làm ảnh hưởng đến quyền đại diện, quyền làm chủ của nhân dân; ngược lại, bộ máy hành chính vận hành tinh gọn hơn, phản ứng nhanh nhạy hơn trước các yêu cầu của thực tiễn, tiết kiệm hàng nghìn tỷ đồng ngân sách chi thường xuyên. Tuy nhiên, các đợt thí điểm này mới dừng lại ở mức “giảm bớt một thiết chế trong một cấp hành chính”, chưa phải là mô hình chính quyền hai cấp hoàn chỉnh về mặt cấu trúc lãnh thổ và phân định pháp lý độc lập.

4. Luận cứ khoa học cho mô hình chính quyền địa phương hai cấp hoàn chỉnh tại Việt Nam:

Đề chuyển đổi thành công từ ba cấp sang hai cấp, cần xây dựng một mô hình lý thuyết CQĐP hai cấp hoàn chỉnh, phù hợp với đặc điểm thể chế chính trị nhất nguyên dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Mô hình CQĐP hai cấp hoàn chỉnh bao gồm:

- Cấp Tỉnh (Cấp chiến lược, vĩ mô): Bao gồm các Tỉnh và Thành phố trực thuộc Trung ương. Cấp này tập trung vào các chức năng: Lập quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế - xã hội toàn tỉnh; ban hành các cơ chế chính sách thu hút đầu tư; xây dựng hạ tầng kỹ thuật khung (giao thông liên huyện, liên vùng, nhà máy xử lý rác thải tập trung, hệ thống thủy lợi lớn); quản lý các dịch vụ công chuyên sâu (bệnh viện đa khoa tuyến tỉnh, trường đại học, cao đẳng, trung tâm nghiên cứu); và thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, giám sát tối cao đối với cấp cơ sở.

- Cấp Cơ sở (Cấp thực thi trực tiếp, tự quản): Là sự hợp nhất về mặt không gian quản lý hoặc tổ chức lại cấu trúc của các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh (hợp nhất hoặc chuyển đổi vai trò của huyện và xã hiện nay). Cấp này là đầu mối duy nhất, trực tiếp tiếp xúc, giải quyết và cung ứng 90% các dịch vụ công thiết yếu cho người dân và doanh nghiệp: Đăng ký hộ tịch, cấp phép xây dựng nhà ở riêng lẻ, quản lý đất đai chi tiết, an ninh trật tự cơ sở, giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, y tế dự phòng và chăm sóc sức khỏe ban đầu.

5. Cơ sở phân định địa giới hành chính trong mô hình mới

Việc chuyển sang mô hình hai cấp đòi hỏi phải định hình lại quy mô của đơn vị hành chính cấp cơ sở. Nếu giữ nguyên quy mô của xã hiện tại (quá nhỏ, trung bình từ

5.000 - 10.000 dân) thì cấp cơ sở không đủ năng lực tài chính và nhân lực để gánh vác các thẩm quyền được phân cấp từ huyện chuyên giao xuống. Nếu giữ nguyên quy mô huyện để làm cấp cơ sở thì khoảng cách địa lý ở vùng nông thôn, miền núi lại quá xa dân, làm suy giảm khả năng tiếp cận dịch vụ công của người dân.

Do đó, luận cứ khoa học đề xuất phương án: “Đại xã hóa” kết hợp với “Văn phòng đại diện hành chính”. Quy mô cấp cơ sở mới sẽ được hình thành trên cơ sở sáp nhập, liên kết các xã hiện tại thành các đô thị sinh thái, các cụm dân cư lớn có quy mô dân số và diện tích đủ lớn (tương đương 1/3 hoặc 1/2 cấp huyện hiện tại) để đảm bảo có nguồn thu ngân sách nội tại và quy mô kinh tế đủ lớn nhằm vận hành một bộ máy chuyên nghiệp. Đối với những vùng có địa hình chia cắt, cấp cơ sở sẽ thiết lập các văn phòng hành chính một cửa lưu động hoặc cố định tại các thôn, bản để tiếp nhận hồ sơ, đảm bảo khoảng cách địa lý không là rào cản đối với người dân.

Các khuyến nghị chính sách nâng cao hiệu lực, hiệu quả chính quyền địa phương hai cấp

Để hiện thực hóa mô hình chính quyền địa phương hai cấp hoạt động hiệu lực, hiệu quả, cần thực hiện đồng bộ hệ thống các giải pháp chính sách sau:

**Khuyến nghị 1: Tái cấu trúc không gian lãnh thổ và quy mô đơn vị hành chính*

Chính phủ cần tiến hành tổng rà soát và xây dựng quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia theo tiêu chí mới, chấm dứt tình trạng sáp nhập cơ học thuần túy. Cụ thể:

+ Xác lập quy mô tối thiểu về dân số, diện tích và nguồn thu ngân sách độc lập cho đơn vị hành chính cấp cơ sở (mới). Đối với khu vực nông thôn, một đơn vị cấp cơ sở mới phải có quy mô kinh tế đủ mạnh để tự chủ ít nhất 60% chi thường xuyên trong

giai đoạn đầu.

+ Giải thể cấp huyện hiện nay với tư cách là một cấp chính quyền có HĐND và UBND độc lập. Chuyển đổi các cơ quan chuyên môn của cấp huyện thành hai hướng: Một bộ phận điều chuyển tăng cường xuống cấp cơ sở mới để trực tiếp thực thi nhiệm vụ; một bộ phận quy thuộc về các Sở, ngành cấp tỉnh quản lý theo ngành dọc hoặc biến thành các Trạm/Trung tâm kỹ thuật thuộc tỉnh đặt tại địa bàn (ví dụ: Trung tâm Phát triển quỹ đất vùng, Đội Quản lý thị trường liên khu vực).

**Khuyến nghị 2: Phân định triệt để thẩm quyền theo nguyên tắc “Việc nào cấp dưới làm tốt hơn thì giao trọn gói cho cấp dưới”*

Cần thay đổi căn bản tư duy phân cấp, phân quyền từ cơ chế “xin - cho”, “ủy quyền nửa vời” sang cơ chế “phân định thẩm quyền hiến định và luật định trọn gói”. Cụ thể:

+ Ban hành Luật sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức CQĐP, trong đó quy định rõ danh mục thẩm quyền độc quyền của cấp tỉnh và danh mục thẩm quyền độc quyền của cấp cơ sở. Nghiêm cấm tình trạng cấp trên can thiệp vào thẩm quyền đã giao trọn gói cho cấp dưới, hoặc cấp dưới đùn đẩy trách nhiệm lên cấp trên.

+ Áp dụng cơ chế “Ngân sách đi đôi với nhiệm vụ”: Khi giao bất kỳ nhiệm vụ nào cho cấp cơ sở, phải luật hóa nguồn thu tương ứng (ví dụ: giao toàn bộ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, phí và lệ phí phát sinh trên địa bàn cho cấp cơ sở hưởng 100% để tái đầu tư hạ tầng địa phương).

**Khuyến nghị 3: Đổi mới phương thức giám sát quyền lực và bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân*

Khi cắt giảm cấp huyện - một tầng nấc giám sát trung gian, dư luận dễ lo ngại về tình trạng “lạm quyền” hoặc “khoảng trống giám sát” ở cấp cơ sở. Do đó, cần thiết lập

cơ chế giám sát đa tầng hiện đại. Cụ thể:

+ Nâng cao thực quyền của HĐND cấp cơ sở: Tăng tỷ lệ đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách lên ít nhất 40%. Cơ cấu đại biểu phải giảm tỷ lệ người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước (UBND) để tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. HĐND cấp cơ sở có quyền tối cao trong phê duyệt quy hoạch chi tiết và quyết toán ngân sách địa phương.

+ Tăng cường cơ chế giám sát từ bên ngoài và giám sát trực tiếp của nhân dân: Luật hóa cơ chế lấy phiếu tín nhiệm định kỳ của người dân đối với Chủ tịch UBND cấp cơ sở. Nếu một Chủ tịch UBND có tỷ lệ tín nhiệm thấp dưới 50% trong hai năm liên tiếp, HĐND phải tiến hành thủ tục bãi miễn ngay lập tức mà không cần đợi hết nhiệm kỳ.

+ Giám sát theo ngành dọc từ Trung ương và cấp Tỉnh: Tăng cường năng lực của cơ quan Thanh tra tỉnh. Thiết lập hệ thống kiểm toán công độc lập để kiểm toán ngân sách cấp cơ sở định kỳ hàng năm, công khai kết quả trên các phương tiện thông tin đại chúng.

**Khuyến nghị 4: Số hóa toàn diện nền quản trị hành chính công (Chính phủ số trực thông)*

Mô hình hai cấp chỉ vận hành trơn tru khi luồng dữ liệu và thông tin được kết nối trực thông từ Trung ương, cấp Tỉnh đến tận cấp Cơ sở mà không cần sự trung chuyển con người của cấp huyện. Cụ thể:

+ Xây dựng Trung tâm dữ liệu dùng chung (Big Data) ở cấp tỉnh, liên thông toàn quốc. Mọi dữ liệu về dân cư, đất đai, quy hoạch, doanh nghiệp phải được cập nhật theo thời gian thực (real-time).

+ Ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong việc tự động thẩm định và trả kết quả đối với các thủ tục hành chính thông thường (như cấp mã số thuế, đăng ký kinh doanh hộ

cá thể, cấp bản sao hộ tịch). Người dân có thể thực hiện 100% dịch vụ công trực tuyến mức độ toàn trình tại nhà hoặc qua các ki-ốt công nghệ đặt tại khu dân cư.

+ Áp dụng hệ thống Quản lý văn bản và hồ sơ công việc trực thông (E-office) liên cấp. Văn bản chỉ đạo từ Chủ tịch UBND tỉnh sẽ chuyển thẳng đến tài khoản của Chủ tịch UBND cấp cơ sở trong vòng vài giây, loại bỏ hoàn toàn khâu tiếp nhận, xử lý, ký chuyển tiếp văn bản tốn thời gian của văn phòng cấp huyện.

**Khuyến nghị 5: Chuẩn hóa, chuyên nghiệp hóa đội ngũ công chức và thiết lập cơ chế công vụ sản phẩm*

Một năm vận hành với nhiều kết quả tích cực đã được ghi nhận. Hoạt động quản lý nhà nước từ cấp tỉnh đến cơ sở cơ bản thông suốt; không phát sinh khoảng trống về nhiệm vụ, thẩm quyền. Tuy nhiên, yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới đang đặt ra những đòi hỏi cao hơn đối với bộ máy chính quyền cơ sở. Trước hết là yêu cầu tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy phù hợp với thực tiễn vận hành. Đối với các địa phương có quy mô lớn, khối lượng công việc tăng mạnh, cần nghiên cứu tổ chức lại một số phòng chuyên môn và tăng cường nhân lực chuyên trách ở những lĩnh vực như đất đai, xây dựng, đầu tư, tài chính nhằm giảm áp lực cho bộ máy hiện tại. Điển hình như hiện nay, nhiệm vụ của Phòng Kinh tế (ở xã) và Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (ở phường) rất lớn, với 33 nhóm nhiệm vụ, yêu cầu chuyên môn cao, thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của 4 sở (trước đây là 7 sở) dẫn đến quá tải trong thực hiện nhiệm vụ, chưa đáp ứng được yêu cầu tham mưu cho UBND xã.

Năng lực của đội ngũ công chức cấp cơ sở hiện nay (vốn là cấp xã cũ) là mắt xích yếu nhất cần được tháo gỡ khi chuyển sang mô hình hai cấp. Cụ thể:

+ Xóa bỏ ranh giới giữa công chức cấp

tỉnh/huyện và công chức cấp xã cũ: Xây dựng một hệ thống công vụ thống nhất toàn tỉnh. Toàn bộ công chức cấp cơ sở mới phải trải qua kỳ thi tuyển dụng quốc gia hoặc cấp tỉnh với tiêu chuẩn đầu vào nghiêm ngặt như công chức cấp bộ, ngành.

+ Thực hiện cơ chế luân chuyển bắt buộc: Công chức muốn được bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo tại các Sở, ngành cấp tỉnh bắt buộc phải có tối thiểu 03 năm làm việc thực tế và hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ tại chính quyền cấp cơ sở.

+ Cải cách tiền lương và cơ chế đánh giá theo KPI (Chỉ số hiệu quả công việc): Thu nhập của công chức cấp cơ sở phải được cấu trúc gồm lương cơ bản và lương theo hiệu suất. Hiệu suất được đo lường bằng tốc độ xử lý hồ sơ, tỷ lệ hài lòng của người dân trên hệ thống điện tử và các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa bàn do họ phụ trách.

Lộ trình triển khai và quản trị rủi ro chuyển đổi

Chuyển đổi mô hình CQĐP từ ba cấp sang hai cấp là một cuộc đại phẫu thuật về mặt thể chế, tác động đến hàng vạn công chức và đảo lộn thói quen hành chính của hàng triệu người dân. Do đó, lộ trình triển khai phải đảm bảo tính khoa học, thận trọng, vừa làm vừa rút kinh nghiệm theo nguyên tắc “Tư duy chiến lược toàn diện, bước đi vững chắc”.

Giai đoạn 1: Chuẩn bị thể chế và hạ tầng công nghệ (2026 - 2027)

+ Sửa đổi Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương để tạo hành lang pháp lý tối cao cho mô hình hai cấp.

+ Hoàn thiện nền tảng dữ liệu số quốc gia, đồng bộ hóa hệ thống thông tin địa lý (GIS) phục vụ quản lý quy hoạch đất đai trực tuyến.

+ Xây dựng đề án tổng thể sáp nhập,

điều chuyển nhân sự từ cấp huyện xuống cấp cơ sở.

- Giai đoạn 2: Thí điểm diện rộng tại hai nhóm địa phương đặc thù (2027 - 2029)

+ Nhóm 1: Thí điểm tại các tỉnh có tốc độ đô thị hóa cực cao, có nền kinh tế phát triển mạnh (như Bình Dương, Quảng Ninh, Bắc Ninh) để kiểm nghiệm năng lực tự chủ tài chính và vận hành dịch vụ công hiện đại của cấp cơ sở đô thị lớn.

+ Nhóm 2: Thí điểm tại các tỉnh có địa hình miền núi, khó khăn (như Sơn La, Hà Giang hoặc Đắk Lắk) để kiểm nghiệm giải pháp “Văn phòng đại diện hành chính” và năng lực quản lý địa bàn rộng lớn trong điều kiện hạ tầng chưa đồng bộ.

-Giai đoạn 3: Tổng kết, chuẩn hóa và áp dụng toàn quốc (từ năm 2030)

+ Đánh giá toàn diện các sai lệch, xung đột phát sinh trong giai đoạn thí điểm để tinh chỉnh các quy định pháp luật.

+ Tiến hành bàn giao đồng loạt thẩm quyền, giải thể bộ máy trung gian cấp huyện trên phạm vi cả nước, chính thức vận hành nền hành chính quốc gia theo mô hình hai cấp thống nhất.

- Quản trị rủi ro chuyển đổi

+ Rủi ro dôi dư nhân sự và tâm lý bất ổn trong bộ máy: Số lượng cán bộ, công chức cấp huyện dôi dư sẽ rất lớn. Chính sách cần giải quyết thỏa đáng thông qua ba kênh: (1) Thực hiện chính sách tinh giản biên chế đặc biệt, nghỉ hưu sớm hưởng nguyên lương hoặc hỗ trợ một lần ở mức cao cho những người tự nguyện rút lui; (2) Chuyển dịch dòng nhân sự chất lượng cao xuống bổ sung cho các vị trí chuyên môn thiếu hụt ở cấp cơ sở; (3) Tổ chức đào tạo lại để chuyển đổi sang các khu vực công ích hoặc hiệp hội xã hội.

+ Rủi ro gián đoạn dịch vụ công trong quá trình bàn giao: Khi giải thể cấp huyện, việc bàn giao hàng triệu hồ sơ đất đai, tư

pháp chưa hoàn thành dễ gây thất lạc, ách tắc. Chính sách bắt buộc phải thực hiện nguyên tắc: “Hồ sơ đang xử lý ở cấp nào thì cấp đó có trách nhiệm giải quyết dứt điểm trước khi bàn giao; toàn bộ hồ sơ lưu trữ phải được quét (scan) số hóa 100% trước khi dịch chuyển cơ học”.

+ Mô hình chính quyền địa phương ba cấp hiện hành đã hoàn thành trọn vẹn vai trò lịch sử của mình và nay cần phải nhường chỗ cho một mô hình quản trị linh hoạt, hiệu quả và hiện đại hơn. Việc chuyển đổi sang mô hình CQĐP hai cấp hoàn chỉnh (Cấp Tỉnh vĩ mô và Cấp Cơ sở thực thi) không thuần túy là việc cắt bỏ cơ học một cấp hành chính trung gian, mà là một cuộc cách mạng sâu sắc về phương thức phân bổ

quyền lực nhà nước, tối ưu hóa không gian phát triển và tái định hình mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Mô hình hai cấp được vận hành trên nền tảng quản trị số trực thông, kết hợp với cơ chế phân quyền trọn gói và giám sát đa tầng sẽ giúp tinh gọn tối đa bộ máy, tiết kiệm nguồn lực ngân sách quốc gia khổng lồ. Quan trọng hơn, mô hình này giải phóng được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp cơ sở, đưa chính quyền đến gần dân nhất, hiểu dân nhất và phục vụ dân một cách hiệu quả nhất. Đây chính là chiếc chìa khóa thể chế cốt lõi để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, đưa Việt Nam vững bước vào kỷ nguyên mới – kỷ nguyên vươn mình của dân tộc./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII. (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*. Hà Nội.
2. Bộ Nội vụ. (2016). *Báo cáo tổng kết việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội*. Hà Nội.
3. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013. NXB Chính trị quốc gia Sự thật.

4. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019. NXB Tư pháp.
5. Nguyễn Đăng Thành. (2021). *Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay: Lý luận và thực tiễn*. NXB Chính trị quốc gia Sự thật.
6. Phạm Duy Nghĩa. (2020). *Quản trị công và luật pháp tại Việt Nam: Những thách thức của thời kỳ chuyển đổi số*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.