

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP: TỪ TRIẾT LÝ PHÂN QUYỀN ĐẾN HIỆU NĂNG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

✍ TS. Lê Thanh Huyền

● **TÓM TẮT:** Bài viết nghiên cứu mô hình chính quyền địa phương (CQDP) hai cấp trong cấu trúc thể chế hiện đại, đặt trong mối quan hệ biện chứng giữa triết lý phân quyền và mục tiêu nâng cao hiệu năng quản trị nhà nước. Bằng phương pháp phân tích thể chế so sánh và tiếp cận lý thuyết quản trị hiện đại, tác giả làm rõ bản chất của việc tinh gọn bộ máy hành chính từ mô hình nhiều cấp sang mô hình hai cấp tối ưu. Nghiên cứu chỉ ra rằng, phân quyền không chỉ là sự chuyển giao thẩm quyền pháp lý mà là phương thức tối ưu hóa nguồn lực công, tăng cường tính chịu trách nhiệm và rút ngắn khoảng cách giữa nhà nước với người dân. Kết quả nghiên cứu khẳng định mô hình CQDP hai cấp giúp giảm thiểu chi phí trung gian, phản ứng nhanh trước các khủng hoảng cục bộ và thúc đẩy sự tham gia của người dân. Bài viết đồng thời đề xuất một số định hướng lộ trình căn bản nhằm cải cách mô hình CQDP tại các quốc gia đang chuyển đổi, hướng tới một nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả và bền vững.

● **Từ khóa:** Chính quyền địa phương hai cấp; Triết lý phân quyền; Hiệu năng quản trị; Quản trị nhà nước hiện đại; Tinh gọn bộ máy; Thể chế hành chính.

● **ABSTRACT:** This article examines the two-tier local government model within the framework of modern institutional governance, positioning it in the dialectical relationship between the philosophy of decentralization and the objective of enhancing the effectiveness of public governance. Employing comparative institutional analysis and contemporary governance theories, the study elucidates the essence of administrative restructuring from a multi-tier system to an optimized two-tier governance model. The findings demonstrate that decentralization is not merely the legal transfer of authority but also a strategic mechanism for optimizing public resources, strengthening accountability, and narrowing the distance between the state and its citizens. The research further confirms that a two-tier local government system can reduce administrative intermediary costs, improve responsiveness to localized crises, and promote greater citizen participation in public affairs. Based on these findings, the article proposes several fundamental policy orientations and implementation pathways for reforming local government structures in countries undergoing institutional transformation, with the aim of building a modern, effective, and sustainable system of national governance.

● **Keywords:** Two-tier local government; Philosophy of decentralization; Governance effectiveness; Modern public governance; Administrative streamlining; Administrative institutions.

Ngày nhận bài: 10/6/2026 - Ngày bình duyệt: 08/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong tiến trình phát triển của khoa học quản trị công đương đại, cải cách tổ chức chính quyền địa phương không còn được nhìn nhận đơn thuần là hoạt động sắp xếp lại cơ cấu hành chính mà là quá trình tái thiết kế quyền lực công nhằm nâng cao hiệu năng quản trị quốc gia. Dưới tác động của toàn cầu hóa, chuyển đổi số và yêu cầu phát triển bền vững, nhiều quốc gia đã chuyển từ tư duy cải cách bộ máy sang cải cách mô hình quản trị, hướng tới tinh gọn tổ chức, giảm cấp trung gian, mở rộng quyền tự chủ của chính quyền địa phương và tăng cường trách nhiệm giải trình. Trọng tâm của quá trình này không phải là cắt giảm số lượng cơ quan hay đơn vị hành chính, mà là xây dựng một cấu trúc quyền lực có khả năng ra quyết định nhanh hơn, phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn và cung ứng dịch vụ công chất lượng hơn.

Sự chuyển dịch đó phản ánh quá trình thay đổi từ mô hình quản lý hành chính truyền thống (Traditional Public Administration) sang quản trị công hiện đại (Public Governance). Nếu mô hình truyền thống đề cao tính thứ bậc, kiểm soát tập trung và tuân thủ quy trình thì quản trị hiện đại nhấn mạnh hiệu quả đầu ra, trách nhiệm giải trình, sự phối hợp đa chủ thể và chất lượng phục vụ. Theo cách tiếp cận này, phân quyền không chỉ là sự chuyển giao nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền mà là cơ chế tái phân bổ quyền lực công theo nguyên tắc quyền hạn phải gắn với nguồn lực, trách nhiệm và năng lực thực thi nhằm nâng cao hiệu năng của toàn bộ hệ thống quản trị.

Tiếp cận từ lý thuyết hiệu năng nhà nước (State Effectiveness Theory), chất lượng quản trị được đánh giá thông qua khả năng chuyển hóa quyền lực thành kết quả quản trị cụ thể như rút ngắn thời gian ban hành và thực thi chính sách, nâng cao chất lượng dịch vụ công, giảm chi phí giao dịch hành chính, tăng tính minh bạch và mức độ hài lòng của người dân. Vì vậy, việc tái cấu trúc hệ thống chính quyền địa phương chỉ thực sự có ý nghĩa khi tạo ra sự thay đổi

trong cơ chế vận hành quyền lực, rút ngắn chuỗi quyết định và nâng cao năng lực phản ứng của chính quyền ở cấp gần dân nhất.

Trong bối cảnh đó, việc Việt Nam triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp từ năm 2025 đánh dấu bước chuyển quan trọng trong tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước ở địa phương. Việc giảm một tầng trung gian, mở rộng thẩm quyền cho cấp xã thể hiện sự chuyển đổi từ tư duy quản lý theo cấp bậc sang quản trị dựa trên hiệu năng, phân quyền gắn với trách nhiệm giải trình và kết quả thực thi. Mô hình này vì vậy cần được nhìn nhận như một quá trình tái cấu trúc quyền lực công nhằm nâng cao năng lực quản trị quốc gia trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và phát triển chính quyền số.

Mặc dù cải cách tổ chức bộ máy, phân cấp và phân quyền đã được nhiều công trình nghiên cứu đề cập, song phần lớn mới tập trung vào khía cạnh pháp lý hoặc phân định chức năng giữa các cấp chính quyền. Cách tiếp cận mô hình chính quyền địa phương hai cấp như một mô hình quản trị, trong đó phân quyền được xem là cơ chế tạo lập hiệu năng quản trị và tái cấu trúc quyền lực công, vẫn chưa được phân tích một cách hệ thống. Đặc biệt, mối quan hệ giữa thiết kế thể chế phân quyền, năng lực thực thi của chính quyền cơ sở và hiệu quả vận hành của toàn bộ hệ thống quản trị vẫn còn là khoảng trống cần tiếp tục nghiên cứu.

Xuất phát từ khoảng trống đó, bài viết tập trung làm rõ ba vấn đề: (1) nền tảng lý luận của triết lý phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp; (2) cơ chế mà mô hình này tạo lập và nâng cao hiệu năng quản trị nhà nước; và (3) các điều kiện thể chế, tổ chức và nguồn lực để bảo đảm phân quyền thực chất, góp phần xây dựng nền hành chính hiện đại, hiệu lực, hiệu quả và phục vụ.

Để giải quyết các vấn đề nghiên cứu, bài viết sử dụng phương pháp phân tích tài liệu, phân tích chính sách, lịch sử - logic, so sánh và tổng hợp nhằm làm rõ mối quan hệ

giữa triết lý phân quyền và hiệu năng quản trị trong quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam.

II. TRIẾT LÝ PHÂN QUYỀN - NỀN TẢNG LÝ LUẬN CỦA MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

2.1. Phân quyền trong quản trị nhà nước hiện đại: từ phân chia chức năng đến thiết kế lại quyền lực công

Trong tiến trình cải cách nền hành chính trên thế giới, phân quyền (decentralization) được xem là một trong những nguyên lý nền tảng của quản trị nhà nước hiện đại. Nếu mô hình hành chính truyền thống nhấn mạnh sự tập trung quyền lực nhằm bảo đảm tính thống nhất trong quản lý, thì quản trị hiện đại hướng tới tái phân bổ quyền lực, đưa quyền quyết định đến gần hơn với chủ thể thực thi và đối tượng thụ hưởng chính sách. Đây không chỉ là sự điều chỉnh về tổ chức bộ máy mà còn phản ánh sự chuyển dịch từ mô hình nhà nước quản lý sang nhà nước kiến tạo và phục vụ.

Về bản chất, phân quyền không đơn thuần là chuyển giao nhiệm vụ hành chính giữa các cấp chính quyền mà là quá trình thiết kế lại cấu trúc quyền lực công, bảo đảm sự thống nhất giữa quyền quyết định, trách nhiệm thực thi và cơ chế giải trình. Theo lý thuyết phân quyền hiện đại, hiệu quả quản trị không phụ thuộc vào mức độ tập trung hay phân tán quyền lực, mà phụ thuộc vào việc quyền lực được giao cho cấp có đủ năng lực và điều kiện thực hiện chức năng quản trị hiệu quả nhất. Quyền quyết định càng gần thực tiễn quản lý và nhu cầu của người dân thì khả năng phản ứng chính sách càng nhanh, chi phí điều hành càng thấp và hiệu quả quản trị càng cao.

Đối với Việt Nam, việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ đáp ứng yêu cầu tinh gọn tổ chức bộ máy mà còn thể hiện sự đổi mới trong tư duy tổ chức quyền lực hành chính. Việc giảm tầng nấc trung gian, mở rộng thẩm quyền cho cấp cơ sở và tăng cường phân

quyền cho địa phương hướng tới nâng cao hiệu năng quản trị thông qua rút ngắn quy trình ra quyết định và phát huy tính chủ động của chính quyền địa phương.

Như vậy, giá trị cốt lõi của mô hình chính quyền địa phương hai cấp không nằm ở việc giảm một cấp hành chính, mà ở việc thiết kế lại quyền lực theo hướng phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế giải trình. Đây là nền tảng lý luận của quản trị công hiện đại, trong đó hiệu quả của bộ máy được đánh giá bằng chất lượng phục vụ xã hội thay vì số lượng cấp quản lý.

2.2. Ba cấp độ của phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Một trong những hạn chế của nhiều nghiên cứu về cải cách chính quyền địa phương là tiếp cận phân quyền chủ yếu dưới góc độ phân công nhiệm vụ hành chính. Trên thực tế, phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi quyền quyết định, nguồn lực thực thi và trách nhiệm giải trình được thiết kế đồng bộ. Vì vậy, trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền cần được nhìn nhận trên ba cấp độ có quan hệ chặt chẽ với nhau.

Thứ nhất, phân quyền về thể chế là việc xác lập rõ phạm vi quyền hạn và thẩm quyền của từng cấp chính quyền. Trong mô hình hai cấp, nhiều nhiệm vụ được chuyển trực tiếp cho cấp tỉnh và cấp xã, góp phần rút ngắn chuỗi quyết định và nâng cao tính chủ động của chính quyền cơ sở. Tuy nhiên, việc mở rộng quyền hạn chỉ phát huy hiệu quả khi ranh giới thẩm quyền được quy định rõ ràng, tránh chồng chéo và đùn đẩy trách nhiệm.

Thứ hai, phân quyền về tổ chức và thực thi là chuyển giao trách nhiệm tổ chức thực hiện chính sách cho cấp gần dân nhất. Theo đó, cấp xã không chỉ thực hiện mệnh lệnh hành chính mà trở thành chủ thể trực tiếp quản trị địa bàn, chủ động giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền. Cách tiếp cận này phù hợp với quản trị công hiện đại, coi hiệu quả của bộ máy được đánh giá bằng chất lượng cung ứng dịch vụ công và khả năng

đáp ứng nhu cầu của người dân.

Thứ ba, phân quyền về nguồn lực là điều kiện bảo đảm để quyền lực được thực thi thực chất. Việc chuyển giao nhiệm vụ phải đi đôi với ngân sách, nhân lực, dữ liệu và công cụ quản lý tương ứng. Đồng thời, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân bổ nguồn lực, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ và phát triển hạ tầng số nhằm bảo đảm sự tương thích giữa quyền hạn và năng lực thực thi.

Ba cấp độ trên có quan hệ bổ sung lẫn nhau và tạo thành nền tảng của phân quyền thực chất. Vì vậy, cải cách chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là điều chỉnh cơ cấu tổ chức mà là quá trình thiết kế đồng bộ giữa quyền lực, tổ chức và nguồn lực nhằm nâng cao năng lực quản trị của chính quyền địa phương.

2.3. Phân quyền gắn với trách nhiệm giải trình: điều kiện để phân quyền trở thành thực chất

Một trong những nguyên tắc cốt lõi của quản trị nhà nước hiện đại là quyền lực phải đi đôi với trách nhiệm. Vì vậy, phân quyền không đồng nghĩa với việc trao quyền tuyệt đối cho chính quyền địa phương mà phải gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực, giám sát và trách nhiệm giải trình.

Về phương diện lý luận, trách nhiệm giải trình yêu cầu chủ thể được giao quyền phải công khai, minh bạch quá trình thực thi, chịu sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền, của xã hội và người dân, đồng thời chịu trách nhiệm đối với kết quả thực hiện. Đây là điểm khác biệt cơ bản giữa phân quyền trong quản trị hiện đại với phân cấp hành chính đơn thuần.

Thực tiễn cải cách ở nhiều quốc gia cho thấy, phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi quyền hạn, nguồn lực và trách nhiệm giải trình được bảo đảm đồng bộ. Nếu thiếu một trong các điều kiện này, phân quyền dễ trở thành hình thức, khi nhiệm vụ được chuyển giao nhưng quyền quyết định hoặc nguồn lực vẫn chưa được phân bổ tương xứng.

Đối với mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam, việc mở rộng thẩm quyền của cấp xã đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế đánh giá kết quả thực thi, tăng cường kiểm soát quyền lực bằng pháp luật và dữ liệu số, đồng thời nâng cao tính công khai, minh bạch trong hoạt động của chính quyền cơ sở. Đây là điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu năng quản trị và hạn chế nguy cơ lạm quyền hoặc né tránh trách nhiệm.

2.4. Từ Nhà nước quản lý đến Nhà nước phục vụ: Sự chuyển dịch trong triết lý quản trị

Ở tầng sâu hơn của cải cách, mô hình chính quyền địa phương hai cấp phản ánh sự chuyển dịch trong triết lý quản trị của Nhà nước, từ tư duy quản lý hành chính thiên về kiểm soát sang mô hình quản trị lấy người dân và phát triển làm trung tâm.

Theo quan điểm của quản trị công hiện đại, Nhà nước không chỉ thực hiện chức năng quản lý mà còn tạo lập môi trường thể chế thuận lợi, cung ứng dịch vụ công chất lượng và thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quá trình quản trị. Vì vậy, hiệu quả của chính quyền không được đánh giá bằng quy mô bộ máy hay mức độ tập trung quyền lực mà bằng chất lượng dịch vụ công, mức độ hài lòng của người dân và hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

Trong bối cảnh đó, mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ hướng tới tinh gọn tổ chức mà còn xây dựng nền quản trị lấy người dân làm trung tâm. Việc đưa quyền quyết định đến gần cơ sở, rút ngắn quy trình xử lý và tăng cường trách nhiệm giải trình tạo điều kiện nâng cao chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp.

Như vậy, giá trị của mô hình không nằm ở việc giảm số lượng cấp chính quyền mà ở sự chuyển đổi từ quản lý hành chính sang quản trị dựa trên hiệu năng, trách nhiệm và phục vụ. Đây cũng là định hướng phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện đại.

III. MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - TÁI THIẾT KẾ CẤU TRÚC QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

3.1. Tái cấu trúc tổ chức chính quyền địa phương - yêu cầu khách quan của đổi mới quản trị quốc gia

Trong khoa học quản trị công, cải cách tổ chức bộ máy nhà nước không chỉ là điều chỉnh cơ cấu hành chính mà còn là quá trình thiết kế lại cách thức tổ chức và vận hành quyền lực công nhằm thích ứng với yêu cầu phát triển. Trước tác động của hội nhập quốc tế, chuyển đổi số và yêu cầu nâng cao chất lượng dịch vụ công, mô hình tổ chức hành chính nhiều tầng nấc dần bộc lộ những hạn chế về hiệu lực điều hành và hiệu quả quản trị. Vì vậy, tái cấu trúc tổ chức chính quyền địa phương trở thành yêu cầu khách quan trong quá trình xây dựng nền hành chính hiện đại và Nhà nước pháp quyền.

Về phương diện lý luận, mô hình quản lý hành chính nhiều cấp được hình thành trong điều kiện khả năng kết nối giữa các cấp chính quyền còn hạn chế, nên các cấp trung gian giữ vai trò truyền đạt chỉ đạo và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của công nghệ số và sự hoàn thiện của thể chế, nhiều chức năng trung gian không còn phát huy vai trò như trước, thậm chí làm kéo dài quy trình xử lý và gia tăng chi phí quản trị.

Hạn chế nổi bật của mô hình nhiều tầng nấc là quy trình ra quyết định phải trải qua nhiều cấp xem xét, làm tăng thời gian xử lý, giảm tính linh hoạt và ảnh hưởng đến khả năng phản ứng của chính quyền trước các vấn đề phát sinh. Đồng thời, sự giao thoa về chức năng và thẩm quyền giữa các cấp dễ dẫn đến chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm và làm suy giảm hiệu quả của cơ chế giải trình.

Bên cạnh đó, việc nhiều cơ quan cùng tham gia xử lý một công việc làm phân tán trách nhiệm, gây khó khăn trong đánh giá kết quả thực thi và hạn chế động lực đổi mới của bộ máy hành chính. Dưới góc nhìn của kinh tế học thể chế, mỗi tầng nấc trung gian còn làm gia tăng chi phí giao dịch hành chính,

bao gồm chi phí thời gian, phối hợp, giám sát và tuân thủ của người dân, doanh nghiệp. Khi chuỗi xử lý hành chính càng dài, hiệu quả phân bổ nguồn lực và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế càng bị ảnh hưởng.

Từ đó có thể thấy, cải cách chính quyền địa phương không chỉ nhằm tinh giản đầu mối hay cắt giảm một cấp hành chính, mà hướng tới tái thiết kế cấu trúc tổ chức theo hướng tinh gọn, phân định rõ chức năng, rút ngắn dòng vận hành của quyền lực nhà nước và nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cấp chính quyền. Đây cũng là tiền đề quan trọng cho việc hình thành mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong tiến trình đổi mới quản trị quốc gia ở Việt Nam.

3.2. Mô hình chính quyền địa phương hai cấp – thiết kế lại dòng vận hành của quyền lực công

Nếu xét dưới góc độ tổ chức, mô hình chính quyền địa phương hai cấp thể hiện sự điều chỉnh về cấu trúc bộ máy thì dưới góc độ quản trị, đây là quá trình thiết kế lại dòng vận hành của quyền lực công nhằm nâng cao năng lực thực thi của hệ thống hành chính. Vì vậy, mô hình này không thể chỉ được nhìn nhận như việc giảm bớt một cấp chính quyền trong hệ thống tổ chức hành chính.

Bản chất của mô hình nằm ở việc tái cấu trúc mối quan hệ giữa các cấp chính quyền theo hướng rút ngắn khoảng cách từ cơ quan hoạch định chính sách đến chủ thể trực tiếp tổ chức thực hiện. Quyền lực công được kết nối trực tiếp hơn giữa cấp tỉnh và cấp xã trên cơ sở phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của từng cấp. Sự thay đổi này không làm thay đổi nguyên tắc thống nhất của quyền lực nhà nước mà điều chỉnh phương thức tổ chức quyền lực để nâng cao hiệu quả vận hành của toàn hệ thống.

Ở góc độ thể chế, mô hình hai cấp phản ánh sự chuyển dịch từ tư duy tổ chức hành chính theo chiều rộng sang tối ưu hóa dòng vận hành của quyền lực. Thay vì bảo đảm hiệu quả bằng nhiều tầng nấc kiểm soát, mô hình mới chú trọng phân định rõ vai trò của từng cấp chính quyền, giảm khâu trung gian

và tăng cường tính liên thông trong thực thi chính sách. Mục tiêu của cải cách không phải là giảm số lượng cơ quan mà là xây dựng một hệ thống quản trị có khả năng phản ứng nhanh, phối hợp hiệu quả và phục vụ người dân tốt hơn.

Theo lý thuyết quản trị đa cấp (multi-level governance), việc tái cấu trúc hệ thống chính quyền địa phương còn góp phần phân định hợp lý chức năng hoạch định, điều phối và thực thi giữa các cấp chính quyền. Nhờ đó, giảm sự trùng lặp nhiệm vụ, hạn chế xung đột thẩm quyền và nâng cao tính thống nhất trong tổ chức thực hiện chính sách công.

Có thể khẳng định, mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là kết quả của quá trình tinh gọn bộ máy mà còn là sự đổi mới phương thức tổ chức quyền lực nhà nước theo hướng hiện đại, tạo nền tảng cho một hệ thống quản trị vận hành hiệu quả, minh bạch và đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển.

IV. HIỆU NĂNG QUẢN TRỊ - GIÁ TRỊ THỰC TIỄN CỦA PHÂN QUYỀN TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

4.1. Hiệu năng quản trị - tiêu chí đánh giá chất lượng của cải cách tổ chức bộ máy nhà nước

Trong nghiên cứu về quản trị công hiện đại, hiệu năng quản trị (governance effectiveness) được xem là thước đo phản ánh chất lượng vận hành của bộ máy nhà nước. Nếu mô hình hành chính truyền thống chủ yếu đánh giá hiệu quả thông qua cơ cấu tổ chức và mức độ tuân thủ quy trình thì quản trị hiện đại chuyển trọng tâm sang năng lực tạo lập giá trị công. Theo đó, một nền hành chính có hiệu năng là nền hành chính cung ứng dịch vụ công kịp thời, minh bạch, với chi phí hợp lý và đáp ứng tốt nhu cầu của người dân, doanh nghiệp.

Sự thay đổi này phản ánh quá trình chuyển từ tư duy quản lý theo cơ cấu sang quản trị dựa trên kết quả. Trong cải cách chính quyền địa phương, việc tinh gọn tổ chức không phải là mục tiêu tự thân mà là

phương thức để nâng cao chất lượng quản trị và hiệu quả phục vụ.

Đối với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, hiệu năng quản trị vừa là mục tiêu vừa là tiêu chí đánh giá kết quả cải cách. Giá trị của mô hình được thể hiện ở khả năng rút ngắn quy trình xử lý, nâng cao chất lượng dịch vụ công, giảm chi phí giao dịch hành chính, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình. Vì vậy, đánh giá hiệu năng quản trị cũng chính là đánh giá mức độ thành công của quá trình đổi mới tổ chức và vận hành chính quyền địa phương.

4.2. Cơ chế tạo lập hiệu năng quản trị từ quá trình tái thiết kế quyền lực

Hiệu năng quản trị không hình thành một cách tự nhiên sau khi tổ chức lại bộ máy, mà là kết quả của một chuỗi tác động được tạo ra từ việc thiết kế lại cấu trúc quyền lực nhà nước. Đây cũng là điểm khác biệt cơ bản giữa cải cách tổ chức đơn thuần và cải cách quản trị.

Trước hết, việc loại bỏ tầng nấc trung gian đã làm thay đổi đáng kể dòng vận hành của quyền lực hành chính. Trong mô hình nhiều cấp trước đây, một quyết định thường phải trải qua nhiều khâu chuyển tiếp, xin ý kiến và phê duyệt, dẫn đến gia tăng thời gian xử lý, chi phí phối hợp và nguy cơ phát sinh chồng chéo trách nhiệm. Khi quyền lực được kết nối trực tiếp từ cấp tỉnh đến cấp xã, quy trình ra quyết định được rút ngắn, thông tin được truyền đạt nhanh hơn và việc tổ chức thực thi chính sách cũng trở nên kịp thời hơn. Sự thay đổi này làm giảm đáng kể “độ trễ quản trị” - một trong những nguyên nhân phổ biến làm suy giảm hiệu quả điều hành của bộ máy hành chính.

Quan trọng hơn, mô hình hai cấp tạo điều kiện để chuyển dịch quyền quyết định đến gần hơn với nơi phát sinh các vấn đề quản trị. Khi cấp xã được trao quyền chủ động trong phạm vi thẩm quyền được phân định, nhiều công việc có thể được giải quyết ngay tại cơ sở mà không phải chờ xin ý kiến hoặc phê duyệt từ cấp trung gian. Điều này không chỉ rút ngắn thời gian xử lý mà còn giúp các

quyết định phản ánh sát hơn nhu cầu thực tiễn của cộng đồng dân cư. Nói cách khác, phân quyền đã tạo ra sự thống nhất giữa nơi phát sinh vấn đề và nơi có thẩm quyền giải quyết, qua đó nâng cao khả năng phản ứng của chính quyền trước những yêu cầu ngày càng đa dạng của xã hội.

Một cơ chế quan trọng khác góp phần nâng cao hiệu năng quản trị là sự kết hợp giữa phân quyền với chuyển đổi số trong hoạt động của chính quyền địa phương. Khi các quy trình xử lý hồ sơ, cơ sở dữ liệu và hệ thống dịch vụ công được số hóa, chi phí giao dịch hành chính giảm đáng kể trên nhiều phương diện, từ thời gian đi lại, chi phí giấy tờ đến chi phí phối hợp giữa các cơ quan. Đồng thời, dữ liệu số còn tạo điều kiện để giám sát tiến độ xử lý công việc theo thời gian thực, chuẩn hóa quy trình nghiệp vụ và nâng cao trách nhiệm giải trình của đội ngũ cán bộ, công chức. Trong bối cảnh đó, công nghệ số không chỉ là công cụ hỗ trợ quản lý mà trở thành một thành tố của cấu trúc quyền lực, góp phần thay đổi phương thức vận hành của nền hành chính.

Nhìn từ góc độ quản trị công, chuỗi tác động của mô hình hai cấp có thể được khái quát theo logic: tái thiết kế quyền lực → giảm tầng nấc trung gian → rút ngắn quy trình ra quyết định → giảm chi phí giao dịch hành chính → nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công → gia tăng hiệu năng quản trị. Chuỗi logic này cho thấy hiệu năng quản trị không phải là hệ quả trực tiếp của việc tinh gọn bộ máy, mà được tạo ra bởi một cơ chế phân quyền hợp lý, trong đó quyền hạn, nguồn lực và trách nhiệm được phân bổ tương thích.

4.3. Minh chứng thực tiễn về sự cải thiện hiệu năng quản trị

Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp bước đầu cho thấy nhiều chuyển biến tích cực. Ở nhiều địa phương, thời gian giải quyết thủ tục hành chính được rút ngắn từ 3–5 ngày, tỷ lệ hồ sơ giải quyết đúng và trước hạn đạt trên 95%, dịch vụ công trực tuyến được mở rộng và nhiều quy trình được số hóa hoàn toàn. Đồng

thời, người dân và doanh nghiệp tiết kiệm đáng kể thời gian, chi phí đi lại và các thủ tục trung gian.

Ý nghĩa của những kết quả này không chỉ nằm ở các chỉ số định lượng mà còn phản ánh sự cải thiện chất lượng vận hành của bộ máy. Tỷ lệ giải quyết hồ sơ đúng hạn cho thấy quy trình được chuẩn hóa và trách nhiệm thực thi rõ ràng hơn; việc rút ngắn thời gian xử lý phản ánh hiệu quả của việc giảm tầng nấc trung gian; còn việc tiết kiệm chi phí xã hội thể hiện sự giảm chi phí giao dịch hành chính – một chỉ báo quan trọng của hiệu năng quản trị.

Bên cạnh đó, ứng dụng công nghệ số góp phần nâng cao tính minh bạch khi toàn bộ quá trình tiếp nhận, xử lý và trả kết quả được theo dõi trên nền tảng số. Điều này giúp người dân giám sát tiến độ giải quyết thủ tục, đồng thời tạo điều kiện để cơ quan quản lý kiểm soát hoạt động công vụ bằng dữ liệu, qua đó nâng cao cả hiệu quả điều hành lẫn năng lực kiểm soát quyền lực.

4.4. Giá trị lý luận của mô hình hai cấp đối với nghiên cứu quản trị nhà nước hiện đại

Từ góc độ lý luận, thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy hiệu năng quản trị không phải là sản phẩm của việc tinh giản tổ chức một cách cơ học, mà là kết quả của quá trình tái thiết kế quyền lực công theo hướng hợp lý hơn. Điều đó khẳng định một nguyên lý quan trọng của quản trị nhà nước hiện đại: giá trị của một thiết chế công quyền không được quyết định bởi quy mô bộ máy, mà bởi chất lượng thiết kế thể chế và năng lực vận hành của quyền lực nhà nước.

Đồng thời, thực tiễn cũng cho thấy phân quyền chỉ có thể chuyển hóa thành hiệu năng quản trị khi đi cùng với ba điều kiện nền tảng: quyền hạn được xác lập rõ ràng, nguồn lực được phân bổ tương thích và trách nhiệm giải trình được bảo đảm bằng các cơ chế kiểm soát hiệu quả. Nếu thiếu một trong ba yếu tố này, quá trình phân quyền rất dễ trở thành sự chuyển giao nhiệm vụ mang tính

hình thức, làm gia tăng áp lực đối với chính quyền cơ sở mà không tạo ra cải thiện thực chất về chất lượng quản trị.

Từ đó có thể khẳng định rằng, đóng góp quan trọng nhất của mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ nằm ở việc tổ chức lại hệ thống hành chính, mà ở việc cung cấp một thực nghiệm thể chế cho quá trình chuyển đổi từ nền hành chính quản lý sang nền quản trị kiến tạo, phục vụ và dựa trên dữ liệu. Đây cũng là cơ sở để khẳng định luận điểm trung tâm của bài viết: hiệu năng quản trị của Nhà nước không phụ thuộc vào số lượng cấp chính quyền, mà phụ thuộc vào chất lượng thiết kế quyền lực, mức độ phân quyền thực chất và năng lực thực thi của bộ máy công quyền.

V. ĐIỀU KIỆN ĐỂ PHÂN QUYỀN TRỞ THÀNH PHÂN QUYỀN THỰC CHẤT

5.1. Phân quyền thực chất: từ chuyển giao nhiệm vụ đến thiết kế lại cấu trúc quyền lực công

Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ giữa các cấp mới chỉ là một khía cạnh của quá trình phân quyền. Về bản chất, phân quyền là quá trình thiết kế lại cấu trúc quyền lực công, xác lập mối quan hệ hợp lý giữa quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực.

Nếu quyền hạn được chuyển giao nhưng thiếu quyền quyết định thực chất, không bảo đảm nguồn lực thực thi hoặc không gắn với cơ chế giải trình, phân quyền sẽ chỉ mang tính hình thức. Khi đó, cấp cơ sở phải gánh thêm nhiệm vụ nhưng không đủ điều kiện thực hiện hiệu quả, làm gia tăng áp lực hành chính mà không nâng cao năng lực quản trị.

Vì vậy, phân quyền thực chất phải bảo đảm sự thông nhất giữa quyền quyết định, nguồn lực thực thi, trách nhiệm giải trình và cơ chế kiểm soát quyền lực. Đây là điều kiện nền tảng để nâng cao hiệu lực, hiệu quả và tính bền vững của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

5.2. Hoàn thiện thể chế – nền tảng pháp lý của phân quyền

Trong mọi mô hình phân quyền, thể chế giữ vai trò quyết định trong việc xác lập phạm vi và giới hạn của quyền lực công. Khi thẩm quyền giữa các cấp chính quyền chưa được quy định rõ, dễ phát sinh chồng chéo chức năng, can thiệp hành chính hoặc đùn đẩy trách nhiệm, làm giảm hiệu quả quản trị.

Vì vậy, phân quyền thực chất đòi hỏi phải hoàn thiện thể chế theo hướng minh định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Trọng tâm là: (1) phân định rõ thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã; (2) chuẩn hóa cơ chế phân cấp, ủy quyền theo nguyên tắc ổn định, minh bạch và có thể kiểm tra; (3) hoàn thiện cơ chế xử lý xung đột thẩm quyền nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống hành chính.

Thể chế rõ ràng, nhất quán sẽ tạo nền tảng pháp lý ổn định để phân quyền vận hành hiệu quả, hạn chế sự tùy nghi trong thực thi công vụ.

5.3. Bảo đảm nguồn lực - điều kiện vật chất của quyền tự chủ

Một nguyên tắc cơ bản của lý thuyết phân quyền là quyền hạn phải đi đôi với nguồn lực. Nếu chỉ chuyển giao nhiệm vụ mà không bảo đảm ngân sách, nhân lực và điều kiện thực thi, quyền tự chủ của địa phương sẽ chỉ mang tính hình thức.

Nguồn lực không chỉ bao gồm tài chính mà còn là năng lực tổ chức, chất lượng đội ngũ cán bộ, cơ sở vật chất và hạ tầng công nghệ. Trong đó, năng lực con người giữ vai trò quyết định trong việc chuyển hóa quyền hạn thành kết quả quản trị.

Vì vậy, bảo đảm nguồn lực đồng bộ là điều kiện thiết yếu để tránh tình trạng “phân quyền nhưng không phân lực”, qua đó nâng cao hiệu quả và tính bền vững của quá trình cải cách hành chính.

5.4. Chuyển đổi số - nền tảng kỹ thuật của phân quyền hiện đại

Trong bối cảnh chuyển đổi số, dữ liệu

và hạ tầng số trở thành nền tảng của quản trị nhà nước hiện đại. Khi quyền lực được phân cấp mạnh hơn, việc bảo đảm tính thống nhất trong quản lý ngày càng phụ thuộc vào hệ thống thông tin và dữ liệu liên thông.

Vì vậy, chuyển đổi số không chỉ là công cụ hỗ trợ mà là điều kiện để vận hành hiệu quả mô hình phân quyền. Hệ thống dữ liệu dùng chung giúp giảm bất cân xứng thông tin, tăng cường phối hợp giữa các cấp chính quyền và nâng cao tính minh bạch trong thực thi công vụ.

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, dữ liệu không chỉ phục vụ quản lý mà còn là nền tảng kết nối quyền lực, bảo đảm sự vận hành thông suốt của toàn bộ hệ thống quản trị.

5.5. Kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình - điều kiện bảo đảm tính bền vững

Phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ và minh bạch. Mở rộng quyền tự chủ cho địa phương không làm giảm vai trò của trung ương mà chuyển từ kiểm soát bằng mệnh lệnh hành chính sang kiểm soát bằng pháp luật, tiêu chuẩn và dữ liệu.

Theo đó, cần công khai quy trình thực thi công vụ, xây dựng hệ thống chỉ số đánh giá kết quả, tăng cường giám sát của các cơ quan có thẩm quyền và ứng dụng dữ liệu số trong theo dõi, đánh giá hoạt động của chính quyền các cấp. Khi trách nhiệm giải trình được xác lập rõ ràng và có thể đo lường, quyền lực được phân quyền sẽ góp phần hình thành một hệ thống quản trị minh bạch, hiệu quả và có tính kiểm soát cao.

Như vậy, phân quyền thực chất không chỉ là kết quả của việc tái cấu trúc bộ máy mà phụ thuộc vào sự đồng bộ của thể chế, nguồn lực, năng lực tổ chức, hạ tầng số và cơ chế kiểm soát quyền lực. Chỉ khi các điều kiện này được bảo đảm đầy đủ, phân quyền mới trở thành phương thức vận hành hiệu quả của nhà nước hiện đại.

VI. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

Từ thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong giai đoạn vừa qua, có thể nhận diện một số vấn đề mang tính cấu trúc, phản ánh độ lệch giữa thiết kế thể chế và năng lực thực thi trong điều kiện quản trị công hiện đại.

Trước hết, thách thức nổi bật là hiện tượng gia tăng áp lực chức năng tại cấp cơ sở. Khi nhiều nhiệm vụ được chuyển giao xuống cấp xã, trong khi năng lực tổ chức, điều phối và thực thi chưa được nâng cấp tương ứng, tình trạng quá tải mang tính hệ thống có thể phát sinh. Đây không chỉ là vấn đề về khối lượng công việc, mà phản ánh sự mất cân đối giữa phân quyền chức năng và năng lực thể chế ở tuyến thực thi cuối cùng.

Bên cạnh đó, sự chênh lệch phát triển giữa các vùng, miền tiếp tục tạo ra mức độ không đồng đều trong hiệu năng quản trị. Những khác biệt về điều kiện kinh tế – xã hội, hạ tầng kỹ thuật và chất lượng nguồn nhân lực dẫn đến sự phân tầng trong khả năng tiếp cận và vận hành mô hình quản trị mới, qua đó ảnh hưởng đến tính thống nhất của hệ thống chính quyền địa phương.

Một vấn đề khác mang tính nền tảng là hạn chế của nguồn nhân lực trong bối cảnh chuyển đổi số. Việc mở rộng phạm vi quản lý đi kèm với yêu cầu cao hơn về năng lực số, kỹ năng phân tích dữ liệu và năng lực điều hành dựa trên nền tảng công nghệ, trong khi quá trình thích ứng của đội ngũ cán bộ còn chưa đồng đều.

Ngoài ra, mức độ liên thông và chuẩn hóa dữ liệu giữa các cấp, các ngành vẫn chưa đạt yêu cầu của một hệ thống quản trị số thống nhất, làm giảm hiệu quả phối hợp và gia tăng chi phí giao dịch hành chính trong nội bộ hệ thống công quyền.

Từ những vấn đề trên, có thể xác định một số định hướng mang tính nguyên tắc cho quá trình hoàn thiện mô hình. Trọng tâm trước hết là tiếp tục hoàn thiện thể chế phân quyền theo hướng làm rõ ranh giới thẩm quyền và tăng tính ổn định của cơ chế vận

hành. Đồng thời, cần thúc đẩy phân quyền theo hướng thực chất, bảo đảm sự tương thích giữa quyền hạn và nguồn lực thực thi, tránh tình trạng phân quyền hình thức.

Song song với đó, việc phát triển chính quyền số cần được xem như cấu phần nền tảng của mô hình quản trị hiện đại, trong đó dữ liệu đóng vai trò hạ tầng kết nối và điều phối toàn hệ thống. Cùng với đó, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đặc biệt là năng lực số và năng lực quản trị công hiện đại, trở thành điều kiện then chốt để bảo đảm tính khả thi của mô hình.

Cuối cùng, việc hoàn thiện cơ chế đánh giá hiệu năng quản trị cần chuyển từ tiếp cận định tính sang hệ thống hóa các chỉ số đo lường dựa trên kết quả đầu ra, mức độ hài lòng của người dân và hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

VII. KẾT LUẬN

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp có thể được nhìn nhận như một biểu hiện của quá trình chuyển dịch sâu sắc trong tư duy quản trị nhà nước hiện đại, từ cách tiếp cận thiên về tổ chức bộ máy sang cách tiếp cận dựa trên thiết kế quyền lực công. Trong sự chuyển dịch này, phân quyền không còn

được hiểu đơn thuần như sự phân chia nhiệm vụ hành chính giữa các cấp chính quyền, mà trở thành một cơ chế thể chế nhằm tái cấu trúc quan hệ giữa quyền lực, trách nhiệm và hiệu năng quản trị.

Hiệu quả vận hành của mô hình vì vậy không chỉ phụ thuộc vào mức độ tinh gọn của bộ máy hay số lượng tầng nấc hành chính được cắt giảm, mà phụ thuộc sâu sắc vào chất lượng của thể chế phân quyền, mức độ tương thích giữa quyền hạn và nguồn lực, năng lực thực thi của đội ngũ cán bộ, cũng như trình độ phát triển của hạ tầng quản trị số.

Ở tầm khái quát hơn, mô hình này phản ánh xu hướng chuyển đổi từ “quản lý hành chính” sang “quản trị nhà nước hiện đại”, trong đó nhà nước không chỉ thực hiện chức năng điều hành, mà còn đóng vai trò kiến tạo, điều phối và bảo đảm hiệu năng của hệ thống công quyền trong mối quan hệ ngày càng phức hợp giữa nhà nước – thị trường – xã hội. Đây là quá trình vận động mang tính dài hạn, đòi hỏi sự hoàn thiện liên tục cả về thể chế, tổ chức và năng lực thực thi trong khuôn khổ Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022), *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*.
2. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
3. World Bank (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, DC.
4. Rondinelli, D. A. (1981). *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
5. World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank.
6. OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing.
7. Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3-19.
8. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương, số 77/2015/QH13*.
9. Quốc hội (2019), *Luật số 47/2019/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.
10. Chính phủ (2021), *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*.
11. Bộ Nội vụ (2024), *Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR Index) năm 2024*.