

MỘT NĂM VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP: BƯỚC CHUYỂN TỪ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH SANG QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN

✍ TS. Nguyễn Phương Anh

Trường Đại học Tài chính - Quản trị kinh doanh

● **TÓM TẮT:** Bài viết đánh giá tương đối toàn diện thực tiễn một năm vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) từ cột mốc ngày 01/7/2025. Việc cắt bỏ cấp hành chính trung gian (cấp huyện) là một bước đột phá lớn, tạo điều kiện chuyển đổi tư duy cốt lõi từ quản lý hành chính truyền thống sang quản trị kiến tạo và phát triển bền vững. Nghiên cứu tập trung phân tích các kết quả tích cực bước đầu như: tinh gọn bộ máy, tối ưu hóa các quy trình số thông qua ứng dụng công nghệ, thúc đẩy cơ chế phân cấp và đưa chính quyền đến sát gần người dân. Bên cạnh đó, tác giả cũng thẳng thắn nhận diện một số rào cản mang tính hệ thống bao gồm: áp lực công việc gia tăng đột biến tại tuyến cơ sở, năng lực thực thi và các điểm nghẽn về mặt thể chế phối hợp liên thông. Cuối cùng, bài viết đề xuất một số giải pháp trọng tâm nhằm xây dựng một mô hình quản trị công hiện đại và hoạt động hiệu quả.

● **Từ khóa:** Chính quyền hai cấp; Quản trị phát triển; Quản lý hành chính; Tinh gọn bộ máy; Cải cách thể chế; Đổi mới phương thức lãnh đạo.

● **ABSTRACT:** This article provides a comprehensive assessment of the first year of implementation of the two-tier local government model, consisting of the provincial and commune levels, following its official commencement on 1 July 2025. The abolition of the intermediate administrative level (the district level) represents a major institutional breakthrough, facilitating a fundamental shift from traditional administrative management to developmental and enabling governance. The study focuses on analyzing the initial positive outcomes of the reform, including the streamlining of the administrative apparatus, the optimization of administrative processes through digital technologies, the promotion of decentralization, and the enhancement of government proximity and responsiveness to citizens. At the same time, the article candidly identifies several systemic challenges, including the significant increase in workload at the grassroots level, limitations in implementation capacity, and institutional bottlenecks affecting intergovernmental coordination and policy execution. Based on these findings, the study proposes several key policy recommendations to further develop a modern, effective, and citizen-oriented public governance model.

● **Keywords:** Two-tier local government; Development governance; Administrative management; Administrative streamlining; Institutional reform; Innovation in leadership methods.

Ngày nhận bài: 18/6/2026 - Ngày bình duyệt: 02/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Mô hình chính quyền địa phương ba cấp (Tỉnh/Thành phố - Quận/Huyện - Phường/Xã) vốn là bộ khung vận hành ổn định tại Việt Nam trong nhiều thập kỷ. Tuy nhiên, trước áp lực của tốc độ đô thị hóa nhanh, sự tích tụ đậm đặc về dân số và yêu cầu phát triển kinh tế số, mô hình này dần bộc lộ những hạn chế nội tại. Sự tồn tại của cấp trung gian (đặc biệt là cấp quận/huyện) thường tạo ra các tầng nấc trung chuyển văn bản, kéo dài thời gian ra quyết định và làm loãng trách nhiệm giải trình.

Trước bối cảnh đó, việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh/thành phố - xã/phường) được xem là một cuộc đại phẫu về thể chế. Việc nhìn lại một năm vận hành mô hình này không chỉ dừng lại ở công tác kiểm điểm, đánh giá số liệu hành chính đơn thuần, mà là cơ hội để bóc tách một xu hướng dịch chuyển sâu sắc hơn: *Dịch chuyển từ tư duy Quản lý hành chính cổ điển sang Quản trị phát triển*. Theo đó: Trong mô hình *quản lý hành chính cũ*: Tập trung vào tính thứ bậc, tuân thủ nghiêm ngặt quy trình, nhấn mạnh chức năng kiểm soát và thực thi mệnh lệnh từ trên xuống; Với mô hình *quản trị phát triển mới*: Tập trung vào hiệu quả đầu ra, tối ưu hóa nguồn lực xã hội, linh hoạt thích ứng với thị trường và lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ.

II. MỐC CHUYỂN TIẾP LỊCH SỬ TRONG TƯ DUY TỔ CHỨC QUYỀN LỰC Ở ĐỊA PHƯƠNG

Ngày 01/7/2025 đánh dấu thời điểm chính thức vận hành trên phạm vi cả nước mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo chủ trương cải cách tổ chức bộ máy nhà nước của Đảng và Nhà nước. Đây không chỉ là sự thay đổi về cơ cấu hành chính mà còn là bước chuyển quan trọng trong tư duy tổ chức quyền lực ở địa phương, đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia trong giai đoạn phát triển mới.

Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cải cách tổ chức bộ máy luôn là nhiệm vụ trọng tâm nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và chất lượng phục vụ nhân dân. Thực tiễn cho thấy mô hình chính quyền địa

phương ba cấp đã bộc lộ những hạn chế như phân tán nguồn lực, kéo dài quy trình xử lý công việc và làm giảm tính linh hoạt trong điều hành. Trong bối cảnh chuyển đổi số và yêu cầu tinh gọn bộ máy, việc chuyển sang mô hình hai cấp trở thành yêu cầu tất yếu nhằm nâng cao hiệu quả quản trị.

Dưới góc độ quản trị công, mô hình chính quyền địa phương hai cấp thể hiện sự chuyển đổi từ phương thức quản lý hành chính theo nhiều tầng nấc sang quản trị hiện đại, đề cao phân quyền, trách nhiệm giải trình và hiệu quả phục vụ. Theo đó, cấp tỉnh tập trung hoạch định chiến lược, điều phối phát triển và giám sát thực thi; cấp xã trở thành cấp chính quyền trực tiếp giải quyết các nhu cầu của người dân và doanh nghiệp.

Sau một năm triển khai, mô hình mới đã bước đầu tạo ra những chuyển biến tích cực trong tổ chức bộ máy, phân định thẩm quyền, cải cách thủ tục hành chính và cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, quá trình vận hành cũng bộc lộ những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện như áp lực gia tăng đối với cấp xã, sự chênh lệch về năng lực giữa các địa phương, yêu cầu hoàn thiện thể chế phân quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực.

Trên cơ sở đó, bài viết tiếp cận việc tổng kết một năm vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp dưới góc độ chuyển đổi mô hình quản trị nhà nước ở địa phương. Thông qua phân tích chính sách, nghiên cứu tài liệu và đối chiếu quy định pháp luật với thực tiễn triển khai, bài viết làm rõ cơ sở lý luận của mô hình, đánh giá những kết quả bước đầu, nhận diện các vấn đề đặt ra và đề xuất một số định hướng hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong thời gian tới.

III. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KHUNG KHÁI NIỆM CỦA MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

3.1. Quan niệm về chính quyền địa phương hai cấp trong cải cách nhà nước hiện đại

Trong khoa học hành chính và quản trị công hiện đại, tổ chức chính quyền địa phương luôn được điều chỉnh phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu

quản trị quốc gia. Xu hướng cải cách ở nhiều quốc gia là tinh gọn các tầng nấc trung gian, đẩy mạnh phân quyền, tăng tính tự chủ của chính quyền địa phương và nâng cao trách nhiệm giải trình nhằm nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

Trong bối cảnh đó, mô hình chính quyền địa phương hai cấp được hiểu là phương thức tổ chức hệ thống chính quyền địa phương chỉ gồm hai cấp chính quyền hoàn chỉnh là cấp tỉnh và cấp xã, đồng thời phân định lại chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền theo nguyên tắc rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ nguồn lực và rõ cơ chế kiểm soát. Bản chất của mô hình không chỉ là giảm một cấp hành chính mà là tái cấu trúc quyền lực công theo hướng tinh gọn, linh hoạt và gần dân hơn.

Về phương diện quản trị, mô hình này phản ánh sự chuyển đổi từ phương thức quản lý hành chính nhiều tầng nấc sang quản trị dựa trên hiệu quả thực thi, rút ngắn quy trình ra quyết định, tăng quyền chủ động cho cấp cơ sở và hướng tới xây dựng nền hành chính hiện đại, minh bạch, lấy người dân làm trung tâm phục vụ.

3.2. Cơ sở lý luận của mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp được xây dựng trên ba nền tảng lý luận chủ yếu.

Thứ nhất, lý thuyết phân quyền và phân cấp, nhấn mạnh việc chuyển giao đồng thời thẩm quyền, nguồn lực và trách nhiệm nhằm đưa quyết định quản lý đến gần thực tiễn địa phương hơn, qua đó nâng cao hiệu quả thực thi.

Thứ hai, lý thuyết quản trị công hiện đại, coi trách nhiệm giải trình là nguyên tắc cốt lõi. Quyền hạn phải gắn với trách nhiệm, bảo đảm xác định rõ chủ thể ra quyết định và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện.

Thứ ba, tư tưởng Nhà nước kiến tạo phát triển, theo đó Nhà nước không chỉ quản lý mà còn tạo lập môi trường thuận lợi cho phát triển. Trong mô hình hai cấp, cấp tỉnh tập trung hoạch định chiến lược và điều phối phát triển, còn cấp xã trực tiếp cung ứng dịch vụ công và giải quyết các vấn đề phát sinh từ thực tiễn.

Đối với Việt Nam, việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp còn đáp ứng yêu cầu tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với quá trình chuyển đổi số quốc gia.

3.3. Nguyên tắc vận hành của mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Để mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả, cần bảo đảm một số nguyên tắc cơ bản.

Thứ nhất, bảo đảm sự thống nhất của nền hành chính quốc gia đồng thời mở rộng quyền tự chủ của địa phương, tạo điều kiện để chính quyền cấp cơ sở chủ động giải quyết các vấn đề phát sinh trong khuôn khổ pháp luật.

Thứ hai, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa các cấp chính quyền, bảo đảm mỗi nhiệm vụ có cơ quan chịu trách nhiệm chính, hạn chế chồng chéo và nâng cao trách nhiệm giải trình.

Thứ ba, phân quyền phải gắn với nguồn lực thực hiện, bao gồm nguồn lực tài chính, nhân lực và hạ tầng công nghệ, nhằm bảo đảm địa phương đủ điều kiện thực thi nhiệm vụ được giao.

Thứ tư, đổi mới phương thức quản lý theo hướng giám sát và đánh giá kết quả thay cho kiểm soát hành chính trực tiếp, qua đó tăng tính chủ động của địa phương đồng thời nâng cao hiệu quả quản trị và chất lượng phục vụ.

Các nguyên tắc này đã và đang được thể chế hóa trong Hiến pháp, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương và các chủ trương của Đảng về phân cấp, phân quyền, cải cách hành chính, tạo nền tảng cho quá trình chuyển đổi sang mô hình quản trị hiện đại, hiệu quả và lấy người dân làm trung tâm.

IV. THAY ĐỔI CẤU TRÚC HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

4.1. Tái thiết lập đơn vị hành chính theo hướng tinh gọn

Một trong những thay đổi mang tính nền tảng của mô hình chính quyền địa phương hai cấp là việc tái cấu trúc không gian hành

chính theo hướng tinh gọn, giảm đầu mối trung gian và nâng cao hiệu quả quản trị. Từ ngày 01/7/2025, việc kết thúc hoạt động của cấp huyện đã tạo ra sự thay đổi căn bản trong cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương. Đây không chỉ là việc giảm một cấp hành chính mà còn là quá trình tái phân bổ chức năng, nhiệm vụ và nguồn lực giữa cấp tỉnh và cấp xã, góp phần rút ngắn quy trình xử lý công việc và nâng cao hiệu quả quản lý.

Thực hiện chủ trương sắp xếp đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, cả nước đã tiến hành điều chỉnh quy mô tổ chức bộ máy với phạm vi chưa từng có tiền lệ. Theo các báo cáo tổng hợp sau sắp xếp, số lượng đơn vị hành chính cấp xã giảm từ hơn 10.000 xuống còn khoảng 3.300 đơn vị; đồng thời hình thành hệ thống 34 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Nhiều địa phương thực hiện sắp xếp với quy mô lớn như Hà Nội giảm từ 526 xuống còn 126 đơn vị hành chính cấp xã, Thanh Hóa từ 547 xuống còn 166 đơn vị và Lai Châu từ 106 xuống còn 38 đơn vị. Những thay đổi này phản ánh quy mô cải cách sâu rộng của hệ thống chính quyền địa phương.

Việc tổ chức lại đơn vị hành chính tạo điều kiện tập trung nguồn lực, chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức và nâng cao năng lực cung ứng dịch vụ công. Đồng thời, chức năng của các cấp chính quyền cũng được xác định rõ hơn: cấp tỉnh tập trung hoạch định chiến lược, điều phối phát triển và giám sát thực thi; cấp xã trực tiếp thực hiện quản lý nhà nước, giải quyết thủ tục hành chính và cung ứng dịch vụ công cho người dân, doanh nghiệp.

Nhìn tổng thể, việc tái thiết lập hệ thống đơn vị hành chính theo mô hình hai cấp đã tạo nền tảng cho quá trình xây dựng nền hành chính tinh gọn, hiện đại, nâng cao hiệu quả quản trị và đáp ứng yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới.

4.2. Tái cấu trúc chức năng quản lý nhà nước

Cùng với việc sắp xếp lại đơn vị hành chính, mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã làm thay đổi phương thức tổ chức và thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo

hướng quản trị dựa trên chức năng, kết quả và nhu cầu phục vụ thay vì quản lý theo nhiều tầng nấc hành chính.

Điểm thay đổi nổi bật là vai trò của cấp xã được mở rộng đáng kể. Từ vị trí chủ yếu thực hiện các nhiệm vụ hành chính cơ sở, cấp xã trở thành đầu mối trực tiếp cung ứng dịch vụ công và giải quyết phần lớn các nhu cầu của người dân, doanh nghiệp. Trong khi đó, cấp tỉnh chuyển từ phương thức chỉ đạo thông qua cấp trung gian sang tập trung vào hoạch định chiến lược phát triển, điều phối nguồn lực, xây dựng thể chế và giám sát kết quả thực hiện.

Song song với đó, nhiều địa phương đã triển khai trung tâm điều hành thông minh, hệ thống dữ liệu dùng chung và nền tảng giải quyết thủ tục hành chính tập trung, từng bước hình thành phương thức quản trị dựa trên dữ liệu và công nghệ số, nâng cao hiệu quả điều hành và hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách.

4.3. Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp theo hướng thực chất

Một trong những yếu tố quyết định hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp là đẩy mạnh phân quyền, phân cấp cho cấp cơ sở. Việc kết thúc hoạt động của cấp huyện đồng nghĩa với việc nhiều nhiệm vụ quản lý nhà nước được chuyển giao cho cấp tỉnh và cấp xã, bảo đảm các quyết định hành chính được thực hiện ở cấp gần dân nhất, phù hợp với yêu cầu quản trị hiện đại.

Sau một năm triển khai, quá trình phân quyền được thực hiện trên quy mô lớn. Tại Hà Nội, sau rà soát hơn 2.000 nhiệm vụ quản lý nhà nước, cấp xã trực tiếp thực hiện 926 nhiệm vụ và tiếp nhận 661 thủ tục hành chính được phân cấp, ủy quyền. Tại Hưng Yên, hơn 1.000 nhiệm vụ thuộc thẩm quyền cấp huyện được chuyển giao cho cấp xã. Trên phạm vi cả nước, nhiều lĩnh vực như hộ tịch, đất đai, xây dựng, an sinh xã hội và quản lý dân cư đã được giao trực tiếp cho cấp cơ sở giải quyết.

Việc phân quyền đã góp phần rút ngắn quy trình xử lý công việc, giảm tình trạng hồ sơ phải qua nhiều cấp trung gian, tạo điều

kiện để người dân và doanh nghiệp tiếp cận dịch vụ công thuận lợi hơn. Đồng thời, khi được trao thêm thẩm quyền, chính quyền cấp xã cũng phải nâng cao trách nhiệm giải trình, chất lượng phục vụ và hiệu quả sử dụng nguồn lực.

Nhìn tổng thể, phân quyền, phân cấp thực chất không chỉ bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành thông suốt mà còn thúc đẩy chuyển đổi từ quản lý theo cấp hành chính sang quản trị dựa trên hiệu quả và kết quả phục vụ, tạo nền tảng xây dựng nền hành chính hiện đại và lấy người dân làm trung tâm.

V. KẾT QUẢ CHUNG SAU MỘT NĂM VẬN HÀNH MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

5.1. Giảm tầng nấc trung gian, nâng cao tốc độ và hiệu quả quản trị

Sau một năm triển khai trên phạm vi cả nước, một trong những kết quả nổi bật của mô hình chính quyền địa phương hai cấp là rút ngắn chuỗi thực thi công vụ thông qua việc loại bỏ cấp trung gian trong hệ thống hành chính. Điều này không chỉ giảm đầu mối quản lý mà còn nâng cao tốc độ xử lý công việc và hiệu quả điều hành.

Trước đây, nhiều nhiệm vụ quản lý phải thực hiện qua cấp xã, cấp huyện rồi mới đến cấp tỉnh hoặc theo chiều ngược lại, làm kéo dài thời gian giải quyết. Khi cấp huyện không còn là một cấp chính quyền, nhiều quy trình được thực hiện trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp xã, giúp rút ngắn thời gian luân chuyển hồ sơ và tăng tính kịp thời trong ra quyết định.

Thực tiễn tại nhiều địa phương đã ghi nhận kết quả tích cực. Tại Hà Nội, nhiều quy trình xử lý công việc được rút ngắn từ 3-5 ngày so với trước đây nhờ giảm các khâu trung gian; nhiều địa phương khác cũng chuyển trực tiếp hàng trăm nhiệm vụ từ cấp huyện về cấp xã hoặc cấp tỉnh, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý.

Từ góc độ quản trị công, việc giảm tầng nấc trung gian còn làm rõ trách nhiệm của từng cấp chính quyền, đơn giản hóa cơ chế phối hợp và tăng tính minh bạch trong giám

sát, đánh giá kết quả thực thi. Đây là nền tảng quan trọng để xây dựng nền hành chính hiện đại, vận hành theo nguyên tắc trách nhiệm giải trình và quản trị dựa trên kết quả.

5.2. Thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công

Một trong những mục tiêu quan trọng của mô hình chính quyền địa phương hai cấp là nâng cao chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp thông qua cải cách thủ tục hành chính. Sau một năm triển khai, mặc dù khối lượng hồ sơ tăng mạnh do nhiều nhiệm vụ được chuyển giao về cấp cơ sở, việc giải quyết thủ tục hành chính nhìn chung vẫn ổn định và hiệu quả.

Tại Hà Nội, tỷ lệ hồ sơ được giải quyết đúng hạn và trước hạn đạt 95,77%; An Giang đạt 98,56% với hơn 587 nghìn hồ sơ được tiếp nhận; Tây Ninh xử lý trên 1,21 triệu hồ sơ, tỷ lệ đúng hạn đạt trên 99%, trong khi hồ sơ quá hạn chỉ khoảng 0,02%.

Những kết quả này cho thấy việc tinh gọn bộ máy không làm giảm năng lực phục vụ của chính quyền địa phương mà ngược lại, việc phân định lại thẩm quyền đã giúp nhiều thủ tục được giải quyết trực tiếp tại cấp cơ sở, rút ngắn thời gian xử lý và nâng cao tính chủ động của chính quyền.

Đồng thời, việc triển khai mô hình mới gắn với chuyển đổi số, thông qua ứng dụng hồ sơ điện tử, dịch vụ công trực tuyến và cơ sở dữ liệu dùng chung, đã góp phần nâng cao tính minh bạch, tăng khả năng giám sát tiến độ xử lý và từng bước xây dựng nền hành chính số hiện đại.

5.3. Tiết kiệm chi phí xã hội và nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ

Hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ thể hiện ở việc tinh gọn bộ máy mà còn ở khả năng giảm chi phí xã hội và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Sau một năm triển khai, mô hình bước đầu cho thấy những chuyển biến tích cực trong cải cách thủ tục hành chính và quản trị số.

Đối với người dân và doanh nghiệp, việc

rút ngắn quy trình xử lý, giảm số lần đi lại và mở rộng dịch vụ công trực tuyến đã góp phần tiết kiệm thời gian, chi phí thực hiện thủ tục hành chính. Tại Tây Ninh, gần 2.000 thủ tục hành chính được thực hiện không phụ thuộc địa giới hành chính; tỷ lệ số hóa hồ sơ đạt trên 99%, góp phần giảm sử dụng hồ sơ giấy và các chi phí liên quan.

Đối với cơ quan nhà nước, việc chuẩn hóa quy trình và khai thác dữ liệu số đã nâng cao hiệu quả điều hành. Tại An Giang, hơn 2.150 thủ tục hành chính được công bố trên Cơ sở dữ liệu quốc gia; tỷ lệ khai thác, tái sử dụng dữ liệu số hóa đạt trên 93%, phản ánh sự chuyển dịch từ quản lý thủ công sang quản trị dựa trên dữ liệu.

Nhìn chung, việc xây dựng nền tảng quản trị số thống nhất từ cấp tỉnh đến cấp xã đã tạo điều kiện chuẩn hóa quy trình, tăng tính minh bạch và nâng cao hiệu quả điều hành. Đây là nền tảng quan trọng để tiếp tục hiện đại hóa quản trị địa phương trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia.

5.4. Nâng cao mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp - thước đo quan trọng của cải cách

Trong quản trị công hiện đại, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp là thước đo quan trọng phản ánh hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Sau một năm triển khai, mô hình chính quyền địa phương hai cấp bước đầu cho thấy những chuyển biến tích cực về chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Việc đưa nhiều nhiệm vụ hành chính về cấp cơ sở, cùng với đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số, đã giúp người dân tiếp cận dịch vụ công thuận lợi hơn, tăng tính minh bạch và khả năng giám sát đối với hoạt động công vụ.

Kết quả tại một số địa phương cho thấy xu hướng này ngày càng rõ nét. Tại An Giang, chỉ số phục vụ người dân và doanh nghiệp đạt 95,86 điểm; ở nhiều địa phương miền núi và vùng sâu, vùng xa, việc giải quyết thủ tục ngay tại cấp xã đã giúp giảm đáng kể thời gian và chi phí đi lại cho người dân.

Quan trọng hơn, mô hình chính quyền địa phương hai cấp đang thúc đẩy sự chuyển đổi

từ tư duy quản lý hành chính sang tư duy phục vụ, đề cao trách nhiệm giải trình và lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm. Những kết quả bước đầu này khẳng định tính khả thi của mô hình và tạo cơ sở để tiếp tục hoàn thiện phân quyền, nâng cao năng lực quản trị địa phương và hiện đại hóa nền hành chính.

VI. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG THỰC TIỄN VẬN HÀNH

Mặc dù đã đạt được những kết quả bước đầu đáng ghi nhận, quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp cũng bộc lộ một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện và điều chỉnh trong thời gian tới. Đây là những thách thức mang tính tất yếu của bất kỳ cuộc cải cách thể chế quy mô lớn nào, đặc biệt khi sự thay đổi không chỉ diễn ra ở cấu trúc tổ chức mà còn liên quan đến phương thức quản trị, cơ chế vận hành và năng lực thực thi của bộ máy nhà nước. Việc nhận diện đầy đủ các khó khăn phát sinh trong giai đoạn đầu có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm quá trình hoàn thiện mô hình được thực hiện trên cơ sở thực tiễn, khách quan và khoa học.

6.1. Áp lực gia tăng đối với chính quyền cấp cơ sở

Một trong những thách thức lớn của mô hình chính quyền địa phương hai cấp là khối lượng công việc tăng đáng kể ở cấp xã do nhiều nhiệm vụ trước đây thuộc cấp huyện được chuyển giao về cơ sở. Điều này giúp chính quyền cấp xã chủ động hơn trong quản lý, nhưng cũng làm gia tăng áp lực đối với đội ngũ cán bộ, công chức.

Thực tiễn cho thấy quy mô nhiệm vụ được chuyển giao là rất lớn. Tại Hà Nội, cấp xã được giao thực hiện 926 nhiệm vụ và tiếp nhận 661 thủ tục hành chính được phân cấp, ủy quyền; tại Hưng Yên, hơn 1.060 nhiệm vụ trước đây thuộc cấp huyện đã được chuyển giao cho cấp xã. Tuy nhiên, nhiều địa phương vẫn gặp khó khăn do nguồn nhân lực, biên chế và điều kiện bảo đảm chưa đáp ứng kịp yêu cầu mới, đặc biệt tại các xã có quy mô lớn sau sáp nhập.

Từ góc độ quản trị công, phân quyền

chỉ phát huy hiệu quả khi đi đôi với bảo đảm nguồn lực. Nếu việc chuyển giao nhiệm vụ không gắn với tăng cường nhân lực, tài chính và hạ tầng quản trị, nguy cơ quá tải ở cấp cơ sở sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi và chất lượng phục vụ người dân.

6.2. Sự chênh lệch về năng lực giữa các địa phương

Một trong những thách thức của năm đầu vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp là sự khác biệt về năng lực thực thi giữa các địa phương. Trong khi nhiều tỉnh, thành phố có điều kiện thuận lợi về nguồn nhân lực, hạ tầng số và năng lực quản trị nhanh chóng thích ứng với cơ chế mới thì một số địa phương miền núi, vùng sâu, vùng xa vẫn gặp nhiều khó khăn.

Sự chênh lệch thể hiện ở chất lượng đội ngũ cán bộ, mức độ hoàn thiện của hạ tầng công nghệ thông tin, khả năng khai thác dữ liệu và vận hành các nền tảng hành chính điện tử. Thực tế cho thấy những địa phương có nền tảng chuyển đổi số tốt thường triển khai hiệu quả hơn, tỷ lệ giải quyết hồ sơ trực tuyến cao và khả năng quản lý, điều hành dựa trên dữ liệu tốt hơn. Ngược lại, nhiều địa bàn khó khăn vẫn cần thêm thời gian và nguồn lực để thích ứng với mô hình quản trị mới.

Điều này cho thấy hiệu quả của phân quyền không chỉ phụ thuộc vào thiết kế thể chế mà còn gắn chặt với năng lực thực thi của chính quyền địa phương. Vì vậy, bên cạnh việc mở rộng quyền tự chủ, cần tiếp tục đầu tư hạ tầng số, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ và có cơ chế hỗ trợ phù hợp đối với các địa phương còn nhiều khó khăn nhằm bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai đồng bộ và hiệu quả trên phạm vi cả nước.

6.3. Yêu cầu tiếp tục hoàn thiện thể chế phân quyền

Sau một năm triển khai, việc phân định thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã đã có nhiều chuyển biến tích cực, song vẫn còn một số nội dung cần tiếp tục hoàn thiện. Mặc dù Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy định về phân cấp, phân quyền và phân định

thẩm quyền, quá trình thực hiện tại một số địa phương vẫn bộc lộ những bất cập về cơ chế phối hợp, nguồn lực và hướng dẫn thực hiện.

Trong một số lĩnh vực, ranh giới trách nhiệm giữa các cơ quan chưa thực sự rõ ràng; ở một số nơi, việc chuyển giao nhiệm vụ diễn ra nhanh hơn khả năng chuẩn bị về nhân lực, tài chính và điều kiện thực thi, dẫn đến khoảng cách giữa quyền hạn được giao và năng lực thực hiện.

Từ góc độ quản trị công, phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi bảo đảm sự thống nhất giữa thẩm quyền, trách nhiệm và nguồn lực. Vì vậy, thời gian tới cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện hệ thống pháp luật, làm rõ cơ chế phân định thẩm quyền và tăng cường công tác giám sát, đánh giá nhằm bảo đảm quá trình phân quyền được triển khai đồng bộ, hiệu quả trên phạm vi cả nước.

Nhìn tổng thể, những vấn đề phát sinh trong năm đầu vận hành không làm thay đổi tính đúng đắn của chủ trương xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp mà chủ yếu phản ánh những thách thức tất yếu của quá trình cải cách thể chế. Đây cũng là cơ sở thực tiễn quan trọng để tiếp tục hoàn thiện mô hình theo hướng hiệu quả, hiện đại và bền vững hơn.

VII. CÁC YẾU TỐ BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ CỦA MÔ HÌNH TRONG GIAI ĐOẠN TIẾP THEO

Những kết quả bước đầu sau một năm vận hành cho thấy mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã tạo ra nhiều chuyển biến tích cực trong tổ chức bộ máy, cải cách hành chính và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cũng như thực tiễn triển khai tại Việt Nam cho thấy hiệu quả của một cuộc cải cách thể chế không chỉ phụ thuộc vào thiết kế ban đầu mà còn được quyết định bởi khả năng hoàn thiện liên tục trong quá trình vận hành. Vì vậy, để mô hình chính quyền địa phương hai cấp phát huy đầy đủ tiềm năng cải cách và vận hành ổn định trong dài hạn, cần tiếp tục hoàn thiện đồng bộ các điều kiện bảo đảm về thể chế, nguồn nhân lực, hạ tầng số và cơ chế kiểm soát quyền lực.

7.1. Tiếp tục hoàn thiện thể chế và khung pháp lý

Thể chế là nền tảng quyết định hiệu quả vận hành của mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Vì vậy, trong giai đoạn tiếp theo cần tiếp tục rà soát, sửa đổi và đồng bộ hóa các quy định về phân quyền, phân cấp và tổ chức thực hiện nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền.

Mặc dù Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định và văn bản quy phạm pháp luật nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc chuyển giao nhiệm vụ từ cấp huyện về cấp tỉnh và cấp xã, thực tiễn triển khai cho thấy vẫn cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phối hợp liên ngành, cơ chế tài chính và quy định về trách nhiệm thực thi.

Trọng tâm thời gian tới là làm rõ phạm vi thẩm quyền của từng cấp chính quyền, xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan và người đứng đầu, đồng thời thực hiện nguyên tắc “một việc – một đầu mối chịu trách nhiệm” nhằm hạn chế chồng chéo và khoảng trống pháp lý trong quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, cần tăng cường cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình để bảo đảm quá trình phân quyền được thực hiện thống nhất, minh bạch và hiệu quả.

7.2. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

Đội ngũ cán bộ, công chức là nhân tố quyết định hiệu quả vận hành của mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Thực tiễn triển khai cho thấy, cùng một cơ chế phân quyền nhưng hiệu quả thực hiện giữa các địa phương còn có sự khác biệt, phản ánh vai trò quan trọng của năng lực quản trị và chất lượng nguồn nhân lực.

Việc chuyển giao nhiều nhiệm vụ từ cấp huyện về cấp xã đặt ra yêu cầu cao hơn đối với đội ngũ cán bộ cơ sở về chuyên môn, kỹ năng quản trị và khả năng thích ứng. Trong bối cảnh mới, cán bộ, công chức không chỉ thực hiện nhiệm vụ hành chính theo chức năng truyền thống mà còn phải có tư duy phục vụ, năng lực phối hợp liên ngành và khả năng ứng dụng công nghệ số trong xử lý công việc.

Vì vậy, công tác đào tạo, bồi dưỡng cần chuyển từ truyền đạt kiến thức sang phát triển năng lực thực thi, ưu tiên các kỹ năng về quản trị dữ liệu, phân tích chính sách, vận hành nền tảng số, quản lý theo kết quả và tương tác với người dân trong môi trường số. Đây là những năng lực cốt lõi để xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu của nền hành chính hiện đại.

7.3. Đẩy mạnh chuyển đổi số và quản trị dựa trên dữ liệu

Chuyển đổi số là nền tảng quan trọng bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả. Việc tinh gọn bộ máy và phân quyền chỉ phát huy tác dụng khi được hỗ trợ bởi hệ thống dữ liệu đồng bộ, liên thông và có khả năng chia sẻ giữa các cấp chính quyền.

Thực tiễn năm đầu triển khai cho thấy những địa phương có hạ tầng số phát triển thường đạt hiệu quả cao hơn trong giải quyết thủ tục hành chính. Chẳng hạn, Tây Ninh có tỷ lệ số hóa hồ sơ trên 99%, trong khi An Giang đạt tỷ lệ tái sử dụng dữ liệu số hóa trên 93%, góp phần nâng cao hiệu quả xử lý công việc.

Trong giai đoạn tới, cần tiếp tục hoàn thiện nền hành chính số thống nhất từ cấp tỉnh đến cấp xã, phát triển các cơ sở dữ liệu chuyên ngành và tăng cường kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước. Trọng tâm không chỉ là số hóa hồ sơ mà còn từng bước chuyển sang mô hình quản trị dựa trên dữ liệu nhằm nâng cao chất lượng hoạch định chính sách, quản lý nguồn lực và giám sát kết quả thực thi.

7.4. Tăng cường cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả thực thi

Phân quyền cần đi đôi với cơ chế giám sát và kiểm soát quyền lực hiệu quả nhằm bảo đảm sự thống nhất trong quản lý nhà nước và nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương.

Trong giai đoạn tới, hoạt động giám sát cần chuyển từ kiểm tra quy trình sang đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ và chất lượng phục vụ. Các tiêu chí như tỷ lệ giải quyết hồ

sơ đúng hạn, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp, hiệu quả cung ứng dịch vụ công, năng lực chuyển đổi số và hiệu quả sử dụng ngân sách cần được sử dụng làm cơ sở đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương.

Đồng thời, cần hoàn thiện hệ thống đánh giá theo hướng gắn kết quả thực hiện nhiệm vụ với trách nhiệm của người đứng đầu, tăng cường trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong hoạt động công vụ. Đây là điều kiện quan trọng để bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả và bền vững.

VIII. KẾT LUẬN

Sau một năm triển khai trên phạm vi toàn quốc, mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã bước đầu khẳng định tính khả thi, tạo chuyển biến tích cực trong tổ chức bộ máy, cải cách thủ tục hành chính và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương. Kết quả đạt

được cho thấy chủ trương đổi mới tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính tinh gọn, hiệu năng, hiệu lực và hiệu quả.

Từ góc độ quản trị công, mô hình này không chỉ là sự điều chỉnh về tổ chức hành chính mà còn phản ánh sự chuyển đổi trong tư duy quản trị nhà nước theo hướng tăng cường phân quyền, đề cao trách nhiệm giải trình, đẩy mạnh chuyển đổi số và lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ.

Trong thời gian tới, để mô hình phát huy hiệu quả bền vững, cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, phát triển hạ tầng số và tăng cường cơ chế giám sát, đánh giá thực thi. Khi các điều kiện này được bảo đảm đồng bộ, mô hình chính quyền địa phương hai cấp sẽ tạo nền tảng quan trọng cho quá trình hiện đại hóa nền quản trị quốc gia và phát triển đất nước trong giai đoạn mới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2017), *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*.
2. 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*.
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2024), *Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia*.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật.
5. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
6. Quốc hội (2025), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.
7. Chính phủ (2025), *Các nghị định về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền trong tổ chức chính quyền địa phương hai cấp*.
8. Bộ Nội vụ (2026), *Báo cáo sơ kết một năm vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp (nếu đã được công bố)*.
9. UBND Thành phố Hà Nội (2026), *Báo cáo sơ kết 01 năm thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.

10. UBND tỉnh An Giang (2026), *Báo cáo sơ kết 01 năm thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.
11. UBND tỉnh Tây Ninh (2026), *Báo cáo sơ kết 01 năm thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.
12. UBND tỉnh Hưng Yên (2026), *Báo cáo về phân cấp, phân quyền sau khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.
13. OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*.
14. OECD (2021). *Government at a Glance 2021*.
15. OECD (2020). *Digital Government Index: 2019 Results*.
16. World Bank (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*.
17. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*.
18. Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?*.
19. Christopher Hood (1991). *A Public Management for All Seasons?*.
20. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.
21. Peter Evans (1995). *Embedded Autonomy*.
22. UNDP. *Governance for Sustainable Development*.