

# NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM KHI TỔ CHỨC LẠI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THÀNH HAI CẤP

Bùi Xuân Hải  
Trường Đại học Hải Phòng  
Email: haibx@dhhp.edu.vn

Ngày nhận bài: 04/4/2025

Ngày PB đánh giá: 25/4/2025

Ngày duyệt đăng: 05/5/2025

**Tóm tắt:** Việc thay đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương từ 3 cấp hiện nay còn 2 cấp là một cuộc cách mạng về tổ chức bộ máy chính quyền ở Việt Nam. Chủ trương này đã được khẳng định trong Nghị quyết số 60-NQ/TW. Tuy nhiên, việc này cũng đặt ra rất nhiều thách thức với hệ thống pháp luật Việt Nam, đòi hỏi phải sửa đổi Hiến pháp năm 2013 và nhiều đạo luật khác để phân chia lại hợp lý các nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền cấp tỉnh và cấp xã.

**Từ khóa:** Nghị quyết 18-NQ/TW; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương; tổ chức bộ máy nhà nước; tinh gọn bộ máy; cấp chính quyền địa phương.

## CHALLENGES FOR VIETNAM'S LEGAL SYSTEM IN THE REORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT INTO TWO LEVELS

**Abstract:** Changing the local government organization model from the current 3 levels to 2 levels is a revolution in the organization of the government apparatus in Vietnam. The policy has been affirmed in Resolution No. 60-NQ/TW. However, this also poses many challenges to the Vietnamese legal system, requiring amendments to the 2013 Constitution and many other laws to reasonably redistribute tasks and powers to provincial and communal governments.

**Keywords:** Resolution 18-NQ/TW; tasks and powers of local governments; state apparatus organization; streamlining apparatus; local government levels.

### 1. Đặt vấn đề

Cấp huyện là một cấp hành chính trung gian giữa tỉnh và xã, đã từng tồn tại trong hệ thống chính trị Việt Nam từ lâu đời, gắn liền với quá trình hình thành và phát triển của nhà nước phong kiến tập quyền và tiếp tục được sử dụng sau khi thành lập nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa [14]. Từ năm 1975 đến 2016, cả nước tăng 21 đơn vị hành chính (ĐVHC) cấp tỉnh, 277 ĐVHC cấp huyện và tăng 1.505 ĐVHC cấp xã [21]. Điều 110 Hiến pháp năm 2013 hiện hành quy định các ĐVHC của Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia

thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và ĐVHC tương đương; Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường [17].

Trên thế giới mô hình chính quyền địa phương phổ biến nhất là 2 cấp và 3 cấp. Hệ thống 2 cấp chính quyền địa phương thường áp dụng ở các quốc gia với hệ thống hành chính đơn giản, các quốc gia có sự phân cấp mạnh mẽ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hoặc quy mô dân số và diện tích tự nhiên không quá lớn. Hệ thống hành chính của Nhật một quốc gia có

quy mô dân và diện tích tự nhiên khác với nước ta không quá nhiều, cũng đang có ba cấp; chính quyền trung ương và hai cấp chính quyền địa phương gồm cấp tỉnh và cấp hạt (hay còn gọi là ĐVHC địa phương cấp cơ sở). Cấp tỉnh hiện nay có 47 đơn vị (giữ ổn định từ năm 1888 đến nay), với các tên gọi khác nhau là “đô” (ví dụ Tokyo-to), “đạo” (như Hokkai-do), và “phủ” (như Kyoto-fu, Osaka-fu) và cấp tỉnh là “ken”; tuy nhiên, giữa các đô, đạo, phủ và tỉnh này không có phân biệt gì về mặt quyền hạn hành chính. Cấp dưới là ĐVHC cấp hạt gồm ba loại: Thành phố (shi), thị trấn (cho, machi) và làng (mura, son); đến tháng 1 năm 2022 thì Nhật Bản đã tinh gọn sắp xếp chỉ còn có 1.718 hạt.

Hệ thống chính quyền địa phương của Hoa Kỳ có 3 cấp: Liên bang, bang, và địa phương (thành phố, quận). Trong một số bang, chính quyền được tổ chức theo mô hình 2 cấp: bang và đơn vị địa phương (thường là thành phố hoặc quận). Ở Pháp có hệ thống chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp là cấp vùng và cấp xã; cấp vùng (région) là cấp chính quyền trung gian, còn xã (commune) là cấp cơ sở [24]. Hà Lan cũng có hệ thống chính quyền địa phương gồm 2 cấp là tỉnh và thành phố; mỗi tỉnh có một hội đồng tỉnh và chính quyền riêng, trong khi thành phố (commune) là ĐVHC cơ sở. Thụy Điển có hệ thống chính quyền địa phương chủ yếu gồm 2 cấp chính: tỉnh và xã. Na Uy cũng có hệ thống chính quyền địa phương 2 cấp, với cấp tỉnh (fylke) và xã (kommune). Cấp tỉnh có nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực như giao thông, giáo dục, trong khi các xã chịu trách nhiệm cho các dịch vụ công như y tế, giáo dục và các dịch vụ cộng đồng khác [24]. Một số quốc gia ở Đông Âu và Trung Á, như Kazakhstan, Kyrgyzstan và một số nước khác, cũng có mô hình chính quyền địa phương chủ yếu gồm 2 cấp là tỉnh và xã [24]. Tuy nhiên, các quy định này có sự khác biệt giữa các quốc gia và có thể thay đổi tùy theo khu vực hoặc tình hình chính trị của từng quốc gia.

So với các nước trong khu vực và trên thế giới thì các ĐVHC của Việt Nam còn quá nhiều với quy mô nhỏ. Ví dụ, Trung Quốc có

34 đơn vị cấp tỉnh trên diện tích tự nhiên là 9,6 triệu km<sup>2</sup> và dân số trên 1,4 tỷ người; Nhật Bản có 47 đơn vị cấp tỉnh và dân số khoảng 125 triệu người. Trung bình cấp xã ở Trung Quốc có hơn 35.000 người/xã; ở Nhật Bản có quy mô trung bình khoảng 69.400 người/xã; trong khi đó, năm 2023 ở nước ta trung bình có khoảng 9.000 người/xã [21].

Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã được ban hành từ 2017; nhưng các hành động để thực hiện Nghị quyết quyết liệt, mang tính cách mạng chỉ thực sự từ tháng 12 năm 2024 trở lại đây. Trong khoảng 7 năm thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, từ 2017 đến 2024, bên cạnh kết quả đã đạt được, thực tiễn cho thấy việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị chưa thực sự quyết liệt, đồng bộ, như Bộ trưởng Nội vụ Phạm Thị Thanh Trà cho rằng: tổ chức bộ máy còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc, đầu mối; phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn vẫn còn trùng lặp, chồng chéo; phân cấp, phân quyền chưa đồng bộ, thiếu hợp lý; việc sắp xếp chưa thực sự gắn với xác định vị trí việc làm, cơ cấu lại và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức [22].

Ngày 12/4/2025 Ban Chấp hành trung ương đã ban hành Nghị quyết 60-NQ/TW thông qua chủ trương tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp: Cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương), cấp xã (xã, phường, đặc khu trực thuộc tỉnh, thành phố); kết thúc hoạt động của ĐVHC cấp huyện từ ngày 01/7/2025 [2]. Trước đó, Đảng ta đã có một số văn bản chỉ đạo về vấn đề sắp xếp lại mô hình chính quyền địa phương từ 3 cấp (tỉnh, huyện, xã) xuống còn 2 cấp (tỉnh và xã) [1,3,4,5,6,7,8].

Việc tổ chức lại chính quyền địa phương của Việt Nam thành 2 cấp là cấp tỉnh và cấp xã, bỏ cấp huyện, là một bước cải cách lớn trong hệ thống chính trị và quản lý hành chính của đất nước ta. Đây là một cuộc cách mạng được tiến hành nhanh chưa từng có; chưa có bao giờ việc sắp xếp lại các ĐVHC (giảm từ 63 ĐVHC cấp tỉnh xuống còn 34; giảm từ hơn 10 ngàn ĐVHC cấp xã xuống còn khoảng 3 ngàn và bỏ cấp huyện). Chỉ trong thời gian

ngắn, khoảng 5 tháng, đã có hàng loạt văn bản của Đảng và Nhà nước về việc thực hiện tinh gọn, sắp xếp lại các cơ quan, đơn vị trong hệ thống chính trị được ban hành [1,2,3,4,5,6,7,8]. Việc bỏ chính quyền cấp huyện như một cấp trung gian được kỳ vọng sẽ giúp giảm chi phí bộ máy, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ người dân, doanh nghiệp tốt hơn. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành đang được thiết kế và vận hành trên cơ sở mô hình chính quyền địa phương ba cấp, trong đó cấp huyện giữ vai trò quan trọng về tổ chức và điều hành [12]. Nên việc tinh gọn này cũng tạo ra thách thức rất lớn đối với hệ thống chính trị nói chung và hệ thống pháp luật nói riêng. Bài viết này phân tích các thách thức đối với hệ thống pháp luật Việt Nam khi tổ chức lại chính quyền địa phương còn 2 cấp tỉnh và xã.

## **2. Các thách thức với hệ thống pháp luật khi bỏ cấp huyện và xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp**

### ***Thứ nhất: Phải sửa đổi Hiến pháp và nhiều đạo luật hiện hành trong thời gian ngắn chưa từng có***

Để bỏ cấp huyện thì Nhà nước ta cần phải sửa đổi hoặc bổ sung rất nhiều văn bản pháp luật hiện hành, từ Hiến pháp, luật, đến các nghị quyết, nghị định, thông tư, chỉ thị, quyết định có liên quan đến cấp chính quyền địa phương. Điều này sẽ tạo ra một gánh nặng lớn trong việc rà soát, sửa đổi các quy định để đảm bảo sự thống nhất và hiệu quả của hệ thống pháp luật.

Hiến pháp là đạo luật cơ bản, quan trọng nhất của mỗi quốc gia. Hiến pháp năm 2013 quy định các vấn đề về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương tại Chương IX, trong đó Điều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định các ĐVHC của nước ta được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và ĐVHC tương đương; Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Việc thành lập, giải

thê, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do luật định.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 2013 thì hệ thống chính quyền địa phương của Việt Nam gồm có 03 cấp là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã [17]. Vì thế, muốn bỏ cấp huyện thì phải sửa Hiến pháp để hiến định lại mô hình chính quyền địa phương mới, trong đó chỉ còn 2 cấp tỉnh và xã. Trong lịch sử, Việt Nam đã từng có Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, và hiện nay là Hiến pháp năm 2013. Mỗi lần sửa Hiến pháp đều đòi hỏi lập Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp, tổ chức xây dựng dự thảo, tổ chức nhiều cuộc hội nghị, hội thảo tọa đàm nghe ý kiến các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà quản lý trong và ngoài nước; rồi tổ chức lấy ý kiến Nhân dân... Thời gian có thể mất hàng năm. Tuy nhiên lần này, yêu cầu của Đảng là phải hoàn thành sửa đổi Hiến pháp xong trước ngày 30/6/2025, vì thế thời gian sẽ rất ngắn, sẽ không thể tổ chức theo quy trình thông thường như các lần trước đây.

Bên cạnh đó, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 cũng phải sửa đổi nhiều quy định. Điều 1 của Luật này quy định ĐVHC của Việt Nam gồm có: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp huyện); Xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã) [20]. Rất tiếc rằng, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 vừa mới được Quốc hội thông qua ngày 19/2/2025 với chính quyền 3 cấp là ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/3/2025; nhưng chỉ ít ngày sau, Trung ương đã chủ trương bỏ cấp huyện. Việc thay đổi quá nhanh chóng này cũng làm ảnh hưởng không nhỏ đến tâm tư, tinh thần của các cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan, đơn vị cấp huyện.

Hơn nữa, để bỏ cấp huyện thì ít nhất khoảng 30 đạo luật cần được sửa đổi, bổ sung, trong đó có Luật Đất đai, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quy hoạch...vv để phù hợp với mô hình chính quyền địa phương 2 cấp [18,19]. Nếu chuyển nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp huyện cho cấp tỉnh và cấp xã thì đồng thời với việc xóa bỏ cấp huyện, chúng ta phải sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm

pháp luật quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cấp tỉnh, cấp xã. Khối lượng công việc khổng lồ này khó có thể hoàn thành có chất lượng trong thời gian ngắn hơn 2 tháng.

***Thứ hai: Phải tổ chức lấy ý kiến Nhân dân***

Điều 120 Hiến pháp năm 2013 quy định Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Quốc hội thành lập Ủy ban dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 với thành phần theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ủy ban dự thảo Hiến pháp soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến Nhân dân và trình Quốc hội dự thảo Hiến pháp [17].

Bên cạnh đó Khoản 3 Điều 10 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 cũng quy định “Đề án thành lập, giải thể, nhập, chia ĐVHC, điều chỉnh địa giới và đổi tên ĐVHC phải được lấy ý kiến Nhân dân ở những ĐVHC cấp xã chịu ảnh hưởng trực tiếp. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến Nhân dân về chủ trương thành lập, giải thể, nhập, chia ĐVHC, điều chỉnh địa giới và đổi tên ĐVHC bằng các hình thức phù hợp theo quy định của Chính phủ” [20].

Như vậy, việc bỏ cấp huyện và đồng thời là sáp nhập các tỉnh, các xã thì cũng cần phải lấy ý kiến Nhân dân. Việc này cũng mất nhiều thời gian và công sức, chi phí tài chính để có kết quả lấy ý kiến Nhân dân đạt yêu cầu thực chất. Tuy nhiên theo hướng dẫn gần đây tại Công văn số 03/CV-BCĐ ngày 15/4/2025 của Ban Chỉ đạo sắp xếp ĐVHC các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp thì chỉ có bản mẫu lấy ý kiến Nhân dân về việc sáp nhập cấp tỉnh và cấp xã mà không hỏi ý kiến Nhân dân về bỏ cấp huyện.

***Thứ ba: Phải quy định điều chỉnh, phân công lại nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp tỉnh và cấp xã***

Cấp huyện là cầu nối quan trọng giữa cấp tỉnh và cấp xã, giữ vai trò điều phối thực

hiện chính sách, phân bổ nguồn lực, hỗ trợ cấp xã trong triển khai dịch vụ công, đồng thời kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật tại cơ sở. Cấp huyện cũng là nơi thực hiện phần lớn các hoạt động hành chính trong lĩnh vực đất đai, xây dựng, giáo dục, y tế, và bảo trợ xã hội. Tuy nhiên, năm 2020, Báo cáo của UNDP về quản trị địa phương tại Việt Nam nhận định rằng cấp huyện ở nước ta đang đảm nhận nhiều nhiệm vụ trùng lặp với cấp tỉnh và xã, đặc biệt trong lĩnh vực cấp phép xây dựng, quy hoạch đất đai và giám sát đầu tư công [23]. Theo báo cáo của Bộ Nội vụ năm 2021 thì Việt Nam có khoảng 30% số huyện có quy mô dân số dưới 100.000 người, quá nhỏ so với tiêu chuẩn tối thiểu 150.000 dân để đảm bảo hiệu quả kinh tế theo khuyến nghị của Liên hợp quốc [9].

Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhấn mạnh: “kiên quyết xóa bỏ các tổ chức trung gian; cải cách tổ chức bộ máy phải gắn với quán triệt, thực hiện có hiệu quả các chủ trương về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, phân cấp phân quyền mạnh mẽ cho địa phương, đẩy mạnh cải cách hành chính, chống lãng phí.”[15] Việc sắp xếp tổ chức bộ máy, giảm tầng nấc trung gian và nâng cao hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo, quản lý là nhiệm vụ quan trọng và cấp thiết, góp phần tạo ra một hệ thống quản trị linh hoạt, hiệu quả, phục vụ tốt hơn cho người dân và doanh nghiệp [10]. Việc bỏ cấp huyện đồng nghĩa với việc chuyển giao nhiều thẩm quyền và trách nhiệm từ cấp huyện sang cấp tỉnh và xã. Điều này yêu cầu các quy định pháp luật phải được điều chỉnh sao cho phù hợp, tránh chồng chéo hoặc thiếu sót trong việc phân định quyền hạn giữa các cấp chính quyền. Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2025 vừa mới có hiệu lực ngày 01/3/2025 cũng phải được sửa đổi để thể hiện cơ cấu tổ chức mới với 2 cấp chính quyền địa phương. Điều này sẽ yêu cầu quy định lại chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chính quyền ở cấp tỉnh và cấp xã, đồng thời làm rõ sự phân cấp, phân quyền giữa hai cấp này. Khi bỏ cấp huyện, các quy định chi tiết về phân công lại nhiệm vụ giữa tỉnh và xã cần được điều chỉnh để đảm bảo tính hợp lý, tránh chồng chéo và thiếu sót trong công tác quản lý [13]. Cần xem xét thận trọng công việc hiện nay thuộc nhiệm

vụ, quyền hạn của cấp huyện sẽ được chuyển giao cho cấp tỉnh hoặc xã như thế nào.

Hiện nay, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp huyện (bao gồm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch UBND cấp huyện) được quy định tại các Điều 18, 19, 20 Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 [20]. Trong đó có các việc thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp huyện như: Quyết định chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn theo quy định của pháp luật; Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; Quyết định biện pháp phát triển các lĩnh vực kinh tế, đất đai, tài nguyên, môi trường, giáo dục, y tế, văn hóa, thông tin, du lịch, thể dục thể thao; biện pháp thực hiện các chính sách xã hội; biện pháp bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân, bảo đảm quyền con người, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác trên địa bàn theo quy định của pháp luật; quyết định thành lập, tổ chức lại, thay đổi tên gọi, giải thể cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp theo quy định của pháp luật; Quyết định biên chế cán bộ, công chức trong các cơ quan của chính quyền địa phương cấp mình, số lượng người làm việc hưởng lương từ ngân sách nhà nước trong các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý theo chỉ tiêu biên chế được cấp có thẩm quyền giao; quyết định cụ thể số lượng cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố theo quy định của pháp luật và cấp có thẩm quyền; Xem xét, cho ý kiến về việc thành lập, giải thể, nhập, chia ĐVHC, điều chỉnh địa giới và đổi tên ĐVHC cấp mình và cấp xã trực thuộc [20].

Bên cạnh sửa đổi Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật thuộc thẩm quyền của Quốc hội thì hàng loạt các văn bản có liên quan khác của

Đảng và Nhà nước có quy định về chính quyền cấp huyện cũng cần phải được sửa đổi, bổ sung để phân công, phân chia thẩm quyền về các công việc thuộc cấp huyện cho cấp tỉnh và cấp xã. Cấp xã sẽ tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của cấp xã và tiếp nhận thêm nhiệm vụ, quyền hạn của cấp huyện hiện nay, trực tiếp phục vụ người dân, tổ chức, doanh nghiệp trên địa bàn. Thế nhưng, cụ thể những nhiệm vụ, quyền hạn nào của cấp huyện sẽ chuyển cho cấp tỉnh và nhiệm vụ, quyền hạn nào của cấp huyện sẽ chuyển cho cấp xã là một vấn đề phức tạp đòi hỏi phải xem xét thận trọng. Chẳng hạn các trường trung học cơ sở, tiểu học, mầm non công lập, các trung tâm văn hóa, trung tâm y tế, dạy nghề sẽ được chuyển giao cho cấp tỉnh hay xã quản lý. Để chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn này thì cần phải xem xét đến năng lực của hai cấp chính quyền còn lại, bao gồm năng lực về con người, năng lực về cơ sở vật chất và tính khả thi.

Việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương ở cấp tỉnh và cấp xã sau này cũng phải bảo đảm các nguyên tắc nhất định; như bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, giữa chính quyền địa phương các cấp và giữa các cơ quan, tổ chức thuộc chính quyền địa phương; phù hợp với đặc điểm và khả năng, điều kiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp.

Về năng lực đội ngũ: Trong điều kiện hiện nay, năng lực của cán bộ cấp xã còn yếu, chưa thể tiếp nhận công việc hiện do cấp huyện đảm nhiệm. Nếu chuyển toàn bộ thẩm quyền về cho cấp tỉnh, hệ quả là quá tải cho cấp tỉnh, đồng thời làm giảm tính chủ động và khả năng phản ứng nhanh với các vấn đề phát sinh tại cơ sở. Khi bỏ chính quyền cấp huyện thì nhiều cán bộ công chức đang làm việc tại các cơ quan thuộc hệ thống chính trị cấp huyện sẽ được điều chuyển về cấp xã; thậm chí theo chủ trương hiện nay thì có thể cán bộ, công chức cấp tỉnh cũng về công tác ở cấp xã cho nên sẽ không đáng lo ngại nếu công việc của cấp huyện được chuyển về cho cấp xã. Theo Công văn số 03/CV-BCĐ ngày 15/4/2025 của Ban Chỉ đạo sắp xếp (ĐVHC) các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) 02

cấp thì sẽ “chuyển 100% biên chế cấp huyện hiện có để bố trí biên chế cấp xã, trong đó đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý của hệ thống chính trị cấp huyện hiện nay được bố trí làm nòng cốt tại các đơn vị cấp xã mới; có thể tăng cường cán bộ, công chức, viên chức cấp tỉnh về cấp xã.” Những cán bộ cấp huyện được chuyển về cấp xã sẽ mang theo kiến thức, hiểu biết, kinh nghiệm của mình trong xử lý công việc ở cấp huyện về cấp xã. Hơn nữa, vì các xã được sáp nhập với nhau theo hướng nhiều xã sáp nhập thành một xã vì thế quy mô đội ngũ cán bộ công chức cũng lớn hơn trước rất nhiều. Bên cạnh đó, cần phải có các chương trình đào tạo nhằm giúp cán bộ công chức từ cấp huyện chuyển sang làm việc tại cấp xã nắm vững các quy định, chức năng, nhiệm vụ mới. Về cơ sở vật chất: với việc sáp nhập nhiều xã, phường thành 1 xã, phường và bỏ cấp huyện thì cơ sở vật chất cho xã sau khi tổ chức lại sẽ không phải là một thách thức lớn; chính quyền cấp xã có thể phân chia các bộ phận xử lý công việc tại các địa điểm khác nhau.

#### ***Thứ tư: phải sửa đổi các quy định liên quan đến phân bổ ngân sách và tài chính***

Việc bỏ chính quyền cấp huyện có thể dẫn đến sự thay đổi lớn trong việc phân bổ ngân sách, nguồn lực tài chính cho các cơ quan chính quyền. Các cấp tỉnh và xã sẽ phải chịu trách nhiệm về việc điều hành ngân sách và tài chính một cách hợp lý, điều này đòi hỏi có sự thay đổi trong quy định về phân chia ngân sách công. Việc tổ chức lại có thể dẫn đến sự phức tạp trong công tác quản lý tài chính ở các cấp xã, tỉnh. Các chính sách hỗ trợ, đầu tư cho các công trình và dự án của các huyện sẽ phải được chuyển giao và điều chỉnh cho các cấp chính quyền mới. Điều 18 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định hiện nay Hội đồng nhân dân cấp huyện quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương [20]. Với việc tinh gọn bộ máy này thì mỗi tỉnh sẽ có hàng trăm ĐVHC cấp xã; mỗi xã, phường, đặc khu lại có điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội khác nhau. Vậy, lần này cần sửa các luật như thế nào về vấn đề cấp ngân sách,

phân bổ ngân sách nhà nước và hoạt động tài chính cho phù hợp, để quản lý nhà nước có hiệu quả và các địa phương có thể phát triển một cách thuận lợi.

#### ***Thứ năm: phải sửa đổi, bổ sung các quy định về thủ tục hành chính liên quan đến cấp tỉnh, cấp xã để phục vụ các tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân***

Tổng Bí thư Tô Lâm đã khẳng định: việc không tổ chức cấp huyện, sáp nhập xã không chỉ đơn thuần là vấn đề điều chỉnh tổ chức bộ máy, địa giới hành chính mà còn là vấn đề điều chỉnh không gian kinh tế, điều chỉnh sự phân công, phân cấp, phân bổ nguồn lực cho phát triển [16]. Việc bỏ cấp huyện đồng thời với việc sáp nhập các tỉnh và cấp xã có thể gây thêm khó khăn trong việc tiếp cận dịch vụ công của người dân và doanh nghiệp. Việc sáp nhập 2 đến 3 tỉnh thành 1 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; sáp nhập từ 2 đến 5 xã, phường, thị trấn thành 1 xã, phường sẽ tạo ra những ĐVHC tỉnh và xã rộng hơn về địa lý, không gian phát triển và quy mô dân số lớn hơn, số lượng doanh nghiệp nhiều hơn so với 1 xã, phường hiện nay. Việc bỏ cấp huyện có thể khiến một số khu vực dân cư và doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc tiếp cận các dịch vụ công, nhất là tại những khu vực miền núi, vùng sâu vùng xa. Các cơ quan chính quyền cấp tỉnh và cấp xã sẽ phải đảm nhận nhiều công việc hơn, đồng thời đảm bảo công tác phục vụ người dân và doanh nghiệp không bị gián đoạn hoặc giảm chất lượng. Trong đó đặc biệt là các lĩnh vực quản lý hành chính công, vấn đề quản lý nhà nước về nhà ở, đất đai, xử lý đơn thư khiếu nại, và các công việc liên quan đến an sinh xã hội, giáo dục, y tế, v.v.

Như vậy, nếu việc cung cấp dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp không được cải cách mạnh mẽ và hợp lý thì sẽ gây khó khăn, gây tốn kém hơn về thời gian và chi phí tài chính cho người dân và doanh nghiệp do họ phải đi xa hơn, chờ đợi lâu hơn. Vì thế, khi bỏ cấp huyện đồng thời sáp nhập các tỉnh và các xã thì cũng phải tính đến việc phát triển nhanh chóng các thủ tục hành chính công trực tuyến, giảm bớt việc phải tới làm việc trực tiếp tại cơ quan nhà nước; và cũng cần phải tính

đến việc chia các khu vực để giải quyết công việc cho nhanh chóng. Chẳng hạn như, khi bỏ hết các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì có thể lập các khu vực giải quyết thủ tục của chính quyền cấp tỉnh tại 1 khu vực địa lý gồm một số huyện, quận như hiện nay.

Tuy nhiên, tính hiệu quả của các chính sách mới còn phụ thuộc nhiều vào năng lực của cán bộ, công chức, viên chức của các cấp chính quyền địa phương. Việc cải cách có thể gặp khó khăn trong việc triển khai các chính sách ở cấp tỉnh và xã, nhất là khi có sự không đồng đều về năng lực cán bộ, trình độ phát triển và cơ sở hạ tầng giữa các khu vực.

Cải cách hệ thống chính quyền cần đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người dân và doanh nghiệp, nhất là trong việc tiếp cận thông tin, thực hiện thủ tục hành chính, giải quyết tranh chấp và các vấn đề khác liên quan đến dân sinh, phát triển kinh tế xã hội nhất là trong bối cảnh chiến tranh thương mại toàn cầu rất phức tạp hiện nay do chính quyền của Tổng thống Mỹ đang và sẽ thực hiện. Vì thế, hệ thống pháp luật về việc tổ chức lại bộ máy chính quyền cần phải được sửa đổi, bổ sung nhanh chóng, hợp lý, khả thi điều chỉnh sao cho phù hợp để bảo vệ quyền lợi của người dân và doanh nghiệp một cách tốt nhất.

### 3. Kết luận

Việc bỏ cấp huyện là một bước cải cách lớn, một cuộc cách mạng về tổ chức bộ máy chính quyền, có thể mang lại hiệu lực, hiệu quả cao trong quản lý nhà nước nếu được chuẩn bị kỹ lưỡng. Tuy nhiên, việc thay đổi từ 3 cấp chính quyền địa phương thành 2 cấp sẽ tạo ra nhiều thách thức và đòi hỏi phải sửa đổi hàng loạt văn bản pháp luật từ Hiến pháp đến các đạo luật, nghị quyết, nghị định, thông tư .... Nếu các thách thức này được giải quyết đúng đắn, đây có thể là bước đi quan trọng trong việc cải cách tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước tại các địa phương. Việc này không chỉ giúp mô hình chính quyền mới hoạt động hiệu lực, hiệu quả mà còn đảm bảo quyền lợi của người dân và doanh nghiệp, đảm bảo sự ổn định và phát triển nhanh của nền kinh tế-xã hội.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương (2025), Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.

2. Ban Chấp hành Trung ương (2025), Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 về Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.

3. Ban Chỉ đạo về tổng kết việc thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW (2024), Thông báo số 134/TB-BCĐTKNQ18 ngày 03/12/2024 kết luận của Ban Chỉ đạo tại Phiên họp thứ nhất ngày 30/11/2024.

4. Ban Chỉ đạo về tổng kết việc thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW (2024), Kế hoạch số 141/KH-BCĐTKNQ18 ngày 06/12/2024 sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy Chính phủ.

5. Ban Chỉ đạo về tổng kết việc thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW (2024), Công văn số 24/CV-BCĐTKNQ18 ngày 18/12/2024 về Định hướng, gợi ý một số nội dung về sắp xếp tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện.

6. Bộ Chính trị và Ban Bí thư (2025), Kết luận 126-KL/TW về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025.

7. Bộ Chính trị và Ban Bí thư (2025), Kết luận 127-KL/TW về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị.

8. Bộ Chính trị và Ban Bí thư (2025), Kết luận số 137-KL/TW ngày 28/3/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về sắp xếp ĐVHC các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.

9. Bộ phận Kinh tế và Xã hội của Liên hợp quốc (UN DESA) (2018), Khuyến nghị về quy mô dân số tối thiểu cho ĐVHC hiệu quả, 15.

10. Nguyễn Sĩ Dũng (2025), Sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, giảm tầng nấc trung gian, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo, quản lý, *Tạp chí Cộng sản (điện tử)*, ngày 4/4/2025.

11. Nguyễn Hữu Dũng (2020), Cải cách tổ chức chính quyền địa phương theo hướng

tinh gọn: Một số vấn đề pháp lý, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10(394), 12.

12. Trần Ngọc Đường (2018), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, 23.

13. Trí Đức (2025), Sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương để thực hiện theo mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, *Tạp chí Tổ chức nhà nước (điện tử)*, 25 tháng 3 năm 2025.

14. Lê Hùng (2025), Tái cấu trúc hệ thống hành chính Việt Nam và lợi ích của việc bỏ cấp huyện trong bối cảnh so sánh quốc tế, *Tạp chí Luật sư Việt Nam (điện tử)*, tháng 3 năm 2025, tại <https://lsvn.vn/tai-cau-truc-he-thong-hanh-chinh-viet-nam-va-loi-ich-cua-viec-bo-cap-huyen-trong-boi-canhh-so-sanhh-quoc-te-a154356.html>.

15. Tô Lâm (2024), Tập trung lãnh đạo, chỉ đạo với quyết tâm cao nhất để hoàn thành sớm việc tinh gọn tổ chức, bộ máy, *Báo Người Đại biểu nhân dân (điện tử)*, ngày 01/12/2024, tại <https://daibieunhandan.vn/tap-post397976.html>.

16. Tô Lâm (2025), Quán triệt sâu sắc, triển khai thực hiện hiệu quả những chủ trương quan trọng, cấp bách, đột phá của Hội nghị Trung ương 11 khóa XIII, *Tạp chí Cộng sản*, ngày 16/4/2025, tại [https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/media-story/-/asset\\_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/pha-t-huy-cao-do-tinh-than-trach-nhiem-tap-trung-lanh-dao-chi-dao-voi-quyet-tam-cao-nhat-de-hoan-thanh-cac-muc-tieu-da-de-ra-chuan-bi-nen-tang-vung-chac](https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/pha-t-huy-cao-do-tinh-than-trach-nhiem-tap-trung-lanh-dao-chi-dao-voi-quyet-tam-cao-nhat-de-hoan-thanh-cac-muc-tieu-da-de-ra-chuan-bi-nen-tang-vung-chac).

17. Quốc hội (2013), Hiến pháp năm 2013.

18. Quốc hội (2024), Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2024.

19. Quốc hội (2024), Luật Đất đai năm 2024.

20. Quốc hội (2025), Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025.

21. Nguyễn Bích Thủy (2025), Giải pháp tinh gọn tổ chức bộ máy chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới, *Tạp chí Tổ chức nhà nước (điện tử)*, tháng 1/2025, tại <https://tcnn.vn/news/detail/67611/Giai-phap-tinh-gon-to-chuc-bo-may-chinh-quyen-dia-phuong-dap-ung-yeu-cau-cua-ky-nguyen-moi.html>.

22. Phạm Thị Thanh Trà (2025), Đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị “tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả” theo tinh thần định hướng của Đồng chí GS, TS, Tổng Bí thư Tô Lâm; *Tạp chí Cộng sản*, ngày 15 tháng 2 năm 2025, tại <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang-/2018/1053602/doi-moi-to-chuc-bo-may-cua-he-thong-chinh-tri-%E2%80%9Ctinh---gon---manh---hieu-nang---hieu-luc---hieu-qua%E2%80%9D-theo-tinh-than-dinh-huong-cua-dong-chi-gs%2C-ts%2C-tong-bi-thu-to-lam.aspx>.

23. UNDP (2020), Báo cáo quản trị địa phương tại Việt Nam, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP).

24. Thảo Vy - Dương Khang (2025), Mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở các nước vận hành thế nào?, *Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh*, 21 tháng 3 năm 2025, tại <https://plo.vn/mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-o-cac-nuoc-van-hanh-the-nao-post839708.html>