

TỔ CHỨC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - LÃNH THỔ, THIẾT LẬP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ YÊU CẦU SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN MINH PHƯƠNG (*)

ĐINH THỊ NGUYỆT ()**

Tóm tắt: Phân định đơn vị hành chính - lãnh thổ và tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, góp phần ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, trước yêu cầu phát triển mới của đất nước, tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương đã bộc lộ những hạn chế, bất cập. Bài viết đánh giá thực trạng tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ, thiết lập chính quyền địa phương, làm rõ các định hướng đổi mới và yêu cầu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 2013.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; đơn vị hành chính; Hiến pháp năm 2013; sửa đổi, bổ sung.

Abstract: The delineation of administrative - territorial units and the organization of local governments in Vietnam have achieved notable progress in recent years, contributing significantly to political stability and socio-economic development. Nevertheless, in the context of new national development demands, several limitations and inadequacies have emerged in the structure of administrative divisions and the establishment of local governments. This article examines the current status of administrative - territorial organization and local government formation, identifies key reform orientations, and underscores the necessity of amending and supplementing the 2013 Constitution.

Keywords: Local government; administrative - territorial units; 2013 Constitution; amendments and supplements

Ngày nhận bài: 30/3/2025

Ngày biên tập: 12/5/2025

Ngày duyệt đăng: 19/5/2025

Tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương là vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong quản trị quốc gia hiện đại. Ở nhiều quốc gia trên thế giới, cải cách tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và chính quyền địa phương được đặt ra như một động

lực cho phát triển. Ở nước ta, vấn đề tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương đã được thực hiện trong các giai đoạn với những thử nghiệm, thí điểm khác nhau. Trước yêu cầu phát triển của đất nước hiện nay, việc thực hiện đổi mới tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương một lần nữa được đặt ra với quyết tâm cao và tư duy đột phá.

(*) PGS.TS; (**) ThS; Học viện Hành chính và Quản trị công

(***) Bài viết trong Kế hoạch tuyên truyền chủ trương của Đảng, Nhà nước về việc sắp xếp đơn vị hành chính các cấp, xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

1. Thực trạng tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương

Việc tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt

được nhiều kết quả quan trọng, góp phần ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống đơn vị hành chính - lãnh thổ của Việt Nam được thiết lập khá đồng bộ, phù hợp với đặc điểm địa lý, dân cư và văn hóa của các vùng miền. Việc chia đơn vị hành chính - lãnh thổ thành 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tạo điều kiện thuận lợi trong hoạt động quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Chính quyền địa phương từng bước được hoàn thiện và phát huy vai trò quản lý nhà nước tại địa bàn; chủ động xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với đặc điểm của từng vùng, đóng góp tích cực vào sự phát triển chung của cả nước. Các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương được tổ chức theo mô hình thống nhất, từ đó bảo đảm tính nhất quán trong thực thi chính sách, pháp luật của Nhà nước, thực hiện hiệu quả công tác quản lý dân cư và phát triển kinh tế - xã hội.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ ở nước ta còn những hạn chế, bất cập, cụ thể như sau:

Một là, hệ thống tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ còn cồng kềnh, thiếu tính linh hoạt. Với việc duy trì 3 cấp chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã), bộ máy hành chính nhà nước trở nên phức tạp, khó kiểm soát, dẫn đến tình trạng lãng phí nguồn lực và giảm hiệu quả quản lý. Trong khi cấp tỉnh chịu trách nhiệm về hoạch định và điều hành các chính sách lớn; cấp huyện như một tầng nấc trung gian, thiếu vai trò rõ ràng trong việc thực hiện và giám sát các nhiệm vụ, làm kéo dài quá trình ra quyết định và thực thi chính sách; cấp xã chưa được phân quyền, phân cấp rõ ràng.

Hai là, việc phân quyền, phân cấp quản lý chưa thực sự rõ ràng giữa các cấp, dẫn đến tình trạng chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ; quyền tự chủ của chính quyền địa phương các cấp còn hạn chế, đặc biệt là trong việc quản lý ngân sách và ra quyết định phát triển kinh tế - xã hội. Điều này khiến cho các địa phương bị động, phụ thuộc nhiều vào quyết định của Trung ương,

làm suy giảm tính năng động và sáng tạo của địa phương.

Ba là, sự không đồng bộ trong tổ chức và phân bổ nguồn lực giữa các địa phương gây khó khăn trong phát triển kinh tế - xã hội. Các tỉnh miền núi có diện tích rộng nhưng dân số ít, trong khi các đô thị có diện tích nhỏ nhưng dân cư đông đúc. Điều này làm gia tăng áp lực quản lý và cung ứng dịch vụ công tại các đô thị, trong khi nguồn lực đầu tư tại vùng núi lại không được sử dụng hiệu quả.

Bốn là, tình trạng tranh chấp địa giới hành chính giữa các địa phương chưa được giải quyết triệt để, gây mất đoàn kết và ảnh hưởng đến việc quản lý nhà nước. Sự thiếu rõ ràng trong việc phân định ranh giới đã gây ra nhiều mâu thuẫn kéo dài, khó giải quyết triệt để.

Năm là, mô hình 3 cấp chính quyền địa phương đã trở nên không phù hợp trong bối cảnh chuyển đổi số và yêu cầu hiện đại hóa quản lý nhà nước. Với sự phát triển của công nghệ thông tin và nhu cầu quản lý nhanh chóng, việc duy trì 3 cấp hành chính nhà nước địa phương gây ra sự chậm trễ trong quá trình điều hành và triển khai các quyết định quản lý. Sự chồng chéo về chức năng và nhiệm vụ giữa các cấp đã khiến quá trình ra quyết định bị chậm trễ và thiếu nhất quán.

Những hạn chế trên bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân. Đó là mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện nay được tạo lập từ nhiều thập kỷ trước, trong điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước còn nhiều khó khăn; khoa học và công nghệ, nhất là công nghệ thông tin chưa phát triển. Cơ chế phân quyền, phân cấp chưa được nhận thức rõ ràng, đầy đủ và thực hiện không triệt để, các cấp chính quyền địa phương còn phụ thuộc nhiều vào sự chỉ đạo từ Trung ương, không phát huy được tính chủ động, sáng tạo. Việc nghiên cứu khoa học về quy hoạch, tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương còn bất cập. Hệ thống pháp luật liên quan đến tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ chưa được hoàn thiện, gây khó khăn trong việc triển khai các chính sách, quy hoạch và quản lý lãnh thổ.

2. Định hướng đổi mới tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương

Trong bối cảnh đất nước đang phát triển mạnh mẽ theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, việc tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam cần được đổi mới mạnh mẽ, toàn diện hơn nữa. Những bất cập của mô hình tổ chức hiện hành đã bộc lộ rõ qua quá trình thực hiện các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, xuất phát từ các quy định có liên quan của Hiến pháp năm 2013, đòi hỏi phải có những điều chỉnh kịp thời, hợp lý để đáp ứng yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới. Định hướng đổi mới tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương các cấp phải đảm bảo nguyên tắc: tinh gọn - hiệu quả - tự chủ - phân quyền rõ ràng - minh bạch, với các mục tiêu cụ thể: giảm thiểu chồng chéo, trung gian trong tổ chức bộ máy hành chính; tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương; nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động quản lý nhà nước; thúc đẩy chuyển đổi số trong quản lý hành chính; bảo đảm quản lý tập trung - thống nhất nhưng linh hoạt trong thực thi.

Tiến hành bố trí lại đơn vị hành chính dựa trên các tiêu chí khoa học và thực tiễn. Việc phân định ranh giới hành chính - lãnh thổ cần bảo đảm các yếu tố: về dân cư, phải phù hợp với quy mô dân số và mật độ dân cư của từng địa phương; về kinh tế - xã hội, phải bảo đảm thuận lợi cho phát triển kinh tế, dịch vụ công và giao thông; về địa lý - văn hóa, phải phù hợp với các đặc điểm địa lý, văn hóa và truyền thống cộng đồng. Về định hướng cụ thể: thực hiện sáp nhập, điều chỉnh địa giới tại những nơi có dân cư thưa thớt, kinh tế kém phát triển để tạo không gian quy hoạch phát triển và tinh gọn bộ máy quản lý, bảo đảm hiệu quả quản lý; chú trọng việc tổ chức đơn vị hành chính phù hợp với đặc thù của từng vùng miền, tránh áp dụng mô hình cứng nhắc, rập khuôn. Các vùng miền có đặc điểm kinh tế - xã hội, dân cư và địa lý khác nhau cần có cách tổ chức

linh hoạt, như vùng đô thị lớn cần tập trung mô hình hành chính đặc thù với quyền tự chủ cao; vùng nông thôn, miền núi cần tăng cường liên kết liên tỉnh hoặc liên xã để quản lý hiệu quả; đặc khu kinh tế và vùng kinh tế trọng điểm cần thành lập các đơn vị hành chính đặc biệt với thẩm quyền tự chủ cao về kinh tế và quản lý.

Hiện nay, một trong những chủ trương, định hướng đổi mới quan trọng của Đảng là không tổ chức cấp huyện, xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp là cấp tỉnh và cấp cơ sở. Đây là xu thế phù hợp với yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính, khi mà công nghệ số cho phép rút gọn các khâu trung gian trong quản lý nhà nước. Lợi ích của mô hình hai cấp là giảm tầng nấc trung gian, khắc phục triệt để chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, chia cắt về địa bàn, lĩnh vực; tăng cường tính tập trung và thống nhất trong quản lý nhà nước; nâng cao hiệu quả quản lý, rút ngắn quá trình ra quyết định; tối ưu hóa nguồn lực, tránh lãng phí do duy trì bộ máy cấp huyện; tinh gọn đội ngũ cán bộ, công chức, tạo điều kiện sàng lọc giữ chân người đủ phẩm chất và năng lực hoạt động. Từ đó góp phần đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương theo nguyên tắc “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”, từ đó nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

3. Yêu cầu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 2013

Việc đổi mới tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và thiết lập chính quyền địa phương ở Việt Nam là bước đi tất yếu trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước, góp phần đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển bền vững của đất nước trong bối cảnh mới. Với những định hướng đổi mới, trong hơn một thập niên qua, Hiến pháp năm 2013 đã đóng vai trò quan trọng trong việc định hướng tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trong bối cảnh đất nước ngày càng đổi mới và phát triển, hệ thống tổ chức này đã bộc lộ nhiều bất cập, gây ra những trở ngại trong quản lý nhà nước

và phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, yêu cầu sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến tổ chức đơn vị hành chính và chính quyền địa phương của Hiến pháp là vấn đề có tính cấp thiết khách quan nhằm tạo ra một mô hình tổ chức hành chính nhà nước tinh gọn hiệu quả và phù hợp với thực tiễn.

Thứ nhất, xác định rõ cần nghiên cứu sửa đổi quy định của Hiến pháp năm 2013 ở phạm vi nào, chỉ sửa đổi quy định về phân định đơn vị hành chính - lãnh thổ tại Điều 110 và tổ chức chính quyền địa phương tại Điều 111, hay nghiên cứu sửa đổi các vấn đề khác trong Hiến pháp năm 2013, như vị trí, vai trò của kinh tế tư nhân, hay “đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia”, hoặc “thực hiện miễn toàn bộ học phí cho học sinh từ mầm non đến hết trung học phổ thông công lập trên phạm vi cả nước. Thời điểm thực hiện từ đầu năm học mới 2025-2026 (tháng 9/2025 trở đi)”⁽¹⁾ ... Trong điều kiện khẩn trương “vừa chạy, vừa xếp hàng” hiện nay, cần tập trung nghiên cứu sửa đổi các quy định có liên quan của Hiến pháp năm 2013 để tạo cơ sở “thực hiện mô hình địa phương 2 cấp (tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể) bảo đảm tinh gọn, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả” theo yêu cầu “các cơ quan liên quan nghiên cứu việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp với phạm vi là các vấn đề về tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị”⁽²⁾.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ (Điều 110 và Điều 111 Hiến pháp năm 2013) theo phương án nào? Thực tiễn Hiến pháp các quốc gia trên thế giới cho thấy có thể tiếp cận từ nhiều phương án.

Phương án 1: Hiến pháp không quy định cụ thể về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ tương tự như Hiến pháp của Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan... mà ở đó chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc để tổ chức chính quyền địa phương; việc phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ do luật về chính quyền địa phương quy định.

Phương án 2: Hiến pháp chỉ quy định về các đơn vị hành chính - lãnh thổ cơ bản (đơn vị hành chính lãnh thổ tự nhiên), còn các đơn vị hành chính khác dành cho luật quy định như: Pháp, Cuba, Hungari, Bungari...

Phương án 3: Hiến pháp quy định cụ thể về phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ và cơ quan chính quyền địa phương như: Trung Quốc, Lào, Triều Tiên, Campuchia⁽³⁾. Để phù hợp với cách tiếp cận này của Hiến pháp năm 2013, có thể quy định: các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được chia thành đơn vị hành chính cấp cơ sở. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quyết định thành lập. Quy định cụ thể về phân loại đơn vị hành chính - lãnh thổ và nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị hành chính các cấp sẽ được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Theo đó, đơn vị hành chính cấp cơ sở ở đô thị được tổ chức lại thành các phường hoặc thành phố trực thuộc Trung ương, các thành phố thuộc tỉnh; đơn vị hành chính cấp cơ sở ở nông thôn được tổ chức lại thành các xã; các đặc khu được tổ chức ở hải đảo.

Việc xác định cấp cơ sở là phường hoặc thành phố ở đô thị và xã ở nông thôn, đặc khu ở hải đảo vừa đáp ứng yêu cầu kế thừa những quy định còn phù hợp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, vừa đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo mô hình chính quyền địa phương 02 cấp phù hợp với địa bàn đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt; khắc phục tình trạng chia cắt về địa bàn, lĩnh vực, tổ chức trung gian công kênh, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm hoạt động thông suốt, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn mới.

Đô thị là một thực thể thống nhất, liên thông về kết cấu hạ tầng giao thông, môi trường, cấp thoát nước... vì vậy, việc tổ chức chính quyền cơ sở ở đơn vị hành chính đô thị là phường hoặc thành phố thuộc cấp tỉnh sẽ bảo đảm yêu cầu quản lý thống nhất, hiệu quả hạ tầng đô thị và cung ứng dịch vụ công cho tổ chức, công dân. Trong khi đó, với địa bàn nông thôn là xã có đời sống kinh tế - xã hội tương đối thống nhất, nên tổ chức chính quyền ở xã là cơ sở đảm bảo yêu cầu quản lý thông suốt. Đối với các hải đảo, chính quyền đặc khu thực hiện

các nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp tương ứng với chính quyền địa phương ở cấp cơ sở. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt, vượt trội để tạo động lực phát triển cho địa phương và đất nước. Việc tổ chức lại các quận, thị xã, thành phố thuộc cấp tỉnh thành các phường hoặc thành phố thuộc cấp tỉnh vừa bảo đảm quản lý hiệu quả các khu vực đô thị phát triển cao, có mật độ dân số lớn và yêu cầu quản lý hành chính phức tạp, đồng thời vừa duy trì điều phối kinh tế - xã hội giữa các khu vực đô thị với nông thôn.

Thực hiện phương án này vừa duy trì được tên gọi các đơn vị hành chính đã hình thành từ lâu trong lịch sử, bảo đảm sự kế thừa, phát triển, phát huy được bản sắc văn hóa đa dạng của địa phương vừa bảo đảm tổ chức chính quyền địa phương thống nhất về nguyên tắc nhưng đa dạng về mô hình, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước hiệu lực, hiệu quả đối với không gian phát triển ở đô thị và nông thôn. Với cách tiếp cận đó, đề xuất Bộ Nội vụ nên đưa vào dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi điểm b Điều 1 về Đơn vị hành chính: “Đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh gồm: Thành phố, xã, phường, đặc khu tại hải đảo (sau đây gọi chung là cấp cơ sở)”⁽⁴⁾.

Hình thức tổ chức chính quyền cơ sở ở đô thị là phường hoặc thành phố thuộc cấp tỉnh và xã ở nông thôn cũng tương tự như mô hình quản lý đô thị tiên tiến của nhiều quốc gia trên thế giới. Ví dụ, ở Nhật Bản, chính quyền địa phương 02 cấp có tên gọi rất phong phú. Cấp tỉnh có các loại hình: đô, đạo, phủ, huyện; cấp hạt có thành phố, thị trấn, làng. Thủ đô Tokyo với 14,19 triệu dân, được chia thành 23 quận đặc biệt (chủ yếu chịu sự quản lý của Tokyo) và 26 thành phố, 5 thị trấn, 8 làng. Mỗi thành phố, thị trấn và làng có quyền tự quyết đối với các vấn đề địa phương, gồm: giáo dục, y tế, xử lý rác thải, hệ thống cấp thoát nước; phát triển hạ tầng giao thông, đường sá; hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ, phát triển du lịch; các chương trình phúc lợi, trợ cấp cho người dân. Tuy nhiên, chính quyền Tokyo vẫn giữ quyền kiểm soát đối với một số lĩnh vực quan trọng như: an ninh (cảnh sát); giao thông công cộng lớn như hệ thống tàu điện, cao tốc; quy hoạch

đô thị tầm cỡ như các dự án lớn ảnh hưởng đến toàn khu vực.

Thứ ba, Hiến pháp sửa đổi xác định nguyên tắc tổ chức chính quyền ở đơn vị hành chính cấp tỉnh và đơn vị hành chính cấp cơ sở theo hướng là cấp chính quyền hoàn chỉnh có Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn trực thuộc để thực hiện nhiệm vụ tham mưu quản lý nhà nước.

Thứ tư, Hiến pháp sửa đổi cần quy định nguyên tắc cơ bản để tạo cơ sở pháp lý cho luật về chính quyền địa phương quy định cơ chế phối hợp của các đơn vị hành chính cấp cơ sở, nhất là ở đô thị vì mỗi phường hoặc thành phố là kết quả của quá trình đô thị hóa nhiều năm, đã trở thành động lực phát triển của địa phương và là một chỉnh thể thống nhất trong việc cung ứng các dịch vụ công cho người dân trên địa bàn đô thị.

Thứ năm, Hiến pháp sửa đổi quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương; về nguyên tắc kiểm soát quyền lực trong bối cảnh phân quyền mạnh mẽ đối với chính quyền ở đơn vị hành chính cấp tỉnh và đơn vị hành chính cấp cơ sở./.

Ghi chú:

(1) Ý kiến của Bộ Chính trị tại phiên họp Bộ Chính trị ngày 28/02/2025 để kiểm điểm, đánh giá kết quả triển khai bước đầu việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW của Trung ương 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) Bộ Chính trị, Kết luận số 127-KL/TW của Bộ Chính trị, Ban Bí thư ngày 28/02/2025 về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị.

(3) Ban Biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới, Nxb CTQG-ST, H.2012.

(4) Đinh Duy Hòa, Hoài niệm về những thành phố khi không tổ chức cấp huyện, Vietnamnet, thứ năm ngày 27/3/2025 - 05:30.