

SẮP XẾP LẠI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THEO HƯỚNG TINH GỌN, HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ - MỘT SỐ YÊU CẦU ĐẶT RA TRONG THỰC TIỄN TRIỂN KHAI HIỆN NAY

NGUYỄN HOÀNG ANH (*)

Tóm tắt: Với quyết tâm chính trị rất cao của Đảng và Nhà nước, sự đồng tình ủng hộ của Nhân dân, công cuộc sắp xếp tổ chức, bộ máy chính quyền địa phương trên cả nước đã tạo nên tác động, hiệu ứng tích cực và mạnh mẽ trong toàn xã hội. Bài viết bàn về một số ưu tiên đặt ra trong sự nghiệp lớn lao này, như phân cấp, phân quyền cho địa phương; kiểm soát hoạt động của chính quyền cấp xã; ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của chính quyền địa phương; sắp xếp lại, đặt tên các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; đô thị; sắp xếp đơn vị hành chính; phân cấp, phân quyền.

Abstract: With the strong political determination of the Party and the State, along with the support and consensus of the people, the reorganizing of local government organizations and apparatuses across the country has generated a positive and profound impact throughout society. This article discusses several priorities in this significant undertaking, such as decentralization and delegation of power to localities; oversight of commune-level government activities; application of information technology in local government operations and the reorganization and renaming of administrative-territorial units.

Keywords: Local government; urban areas; administrative unit reorganizing; decentralization and delegation of power.

Ngày nhận bài: 05/5/2025

Ngày biên tập: 10/6/2025

Ngày duyệt đăng: 18/6/2025

1. Phân cấp, phân quyền trong cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy chính quyền các cấp

Nghị quyết số 203/2025/QH15 của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (sửa đổi) - được Quốc hội thông qua ngày 16/6/2025 đã chính thức xác lập và đặt dấu mốc lịch sử cho việc vận hành hệ thống chính quyền địa phương hai cấp; trong đó vấn đề phân cấp, phân quyền giữa chính quyền các cấp cũng được nghiên cứu, xác định rất kỹ lưỡng.

(*) PGS.TS; Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Khi kết thúc hoạt động của chính quyền cấp huyện thì các thẩm quyền cần phân định lại: hoặc là cấp tỉnh, hoặc là cấp xã, thậm chí có thể phân quyền ra một số cơ quan bên ngoài. Chính sách, pháp luật hiện nay cho thấy rõ xu hướng phân quyền là nghiêng về cấp xã, với định lượng rõ ràng: theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (sửa đổi) thì cấp xã được giao thực hiện phần lớn các nhiệm vụ, quyền hạn của cấp huyện trước đây; có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Điều này là phù hợp với nguyên tắc hiện hành - khi trong thời đại hiện nay, việc trao quyền cho chính quyền cơ sở là xu thế chung trong quản trị địa phương⁽¹⁾.

Tuy nhiên, rộng hơn thì phân quyền trong cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy không chỉ diễn ra trong phạm vi các cơ quan nhà nước. Trong quá trình này có thể tiếp tục giao những nhiệm vụ nhất định cho khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội, Nhà nước không nhất thiết ôm đồm mọi việc, đặc biệt là những lĩnh vực mà khu vực ngoài nhà nước có thể thực hiện tốt hơn, với chi phí thấp hơn. Đây là cách mà các chính phủ hoạt động hiệu quả như Singapore hay các nước Bắc Âu vận hành⁽²⁾. Đây cũng là xu hướng của quản trị công mới: khi chính quyền tập trung vào hoạch định chính sách thì các hoạt động thực thi triển khai chính sách hay các dịch vụ công từng bước được đưa ra bên ngoài, trao dần cho khối tư nhân, tổ chức xã hội⁽³⁾. Khi đó, chính quyền chỉ làm công việc định hướng, lãnh đạo hay tạo lập khung khổ chính sách.

Phân định lại quyền hạn là tất yếu trong bối cảnh hiện nay khi các hoạt động của cơ quan nhà nước ở Việt Nam còn khá rộng, bao trùm. Lấy ví dụ ở cấp Trung ương: “Năm 2011, nhóm nghiên cứu CIEM đã thu thập nội dung chức năng nhiệm vụ của hơn 20 bộ trong các Nghị định liên quan, thu được hơn 100 trang A4, cỡ chữ 12, tương đương vài trăm nghìn đầu việc Nhà nước phải làm, chỉ ở riêng cấp bộ”⁽⁴⁾. Như vậy, nếu không rà soát để cắt bỏ bớt chức năng nhiệm vụ của Nhà nước để trao quyền ra bên ngoài thì việc sáp nhập sẽ mang tính cơ học nhiều hơn.

Trong khuôn khổ chính quyền địa phương, cần tiếp tục nghiên cứu, xác định rõ hơn những thẩm quyền nào là của cấp xã, thẩm quyền nào là của cấp tỉnh. Xu hướng trên thế giới là càng xuống cấp cơ sở, các thẩm quyền càng rộng và những thẩm quyền, chức năng được giao cho chính quyền cơ sở thường được xác định khá rõ. Ví dụ ở Pháp, chính quyền xã là cấp hành chính gần dân nhất và có nhiều thẩm quyền rộng lớn, đa dạng, như trong lĩnh vực quản lý đô thị, nhiều thẩm quyền trước kia thuộc về Nhà nước nay được chuyển giao cho cấp xã, như quyền ban hành các văn bản quy phạm về đô thị hóa; xã trưởng có thẩm

quyền cấp giấy phép xây dựng, quy hoạch đô thị cho cá nhân. Trong lĩnh vực vệ sinh và xã hội, cấp xã có quyền thực hiện các hoạt động xã hội thông qua các trung tâm phúc lợi, bảo trợ xã hội. Trong lĩnh vực giáo dục, cấp xã quản lý các trường mẫu giáo, tiểu học (bao gồm việc thành lập, quản lý, tài trợ - trừ việc trả lương cho giáo viên). Trong lĩnh vực văn hóa, cấp xã thành lập, duy trì các thư viện, bảo tàng, trường dạy nhạc, phòng tập nghệ thuật; tổ chức các hoạt động văn hóa. Trong lĩnh vực thể thao giải trí: cấp xã có quyền thành lập và quản lý các địa điểm thể thao, tài trợ cho các hoạt động thể thao, bao gồm cả các câu lạc bộ thể thao chuyên nghiệp.

Ngoài ra, xã còn có các thẩm quyền truyền thống - xưa nay vẫn thực thi như bảo trì đường sá trong xã; duy trì trật tự công cộng trong xã - thông qua quyền cưỡng chế hành chính thực thi bởi xã trưởng. Bên cạnh đó, xã còn có một số thẩm quyền được thực thi bởi xã trưởng hay các phó xã trưởng - đây là các thẩm quyền nhân danh nhà nước nhưng lại được thực thi bởi nguồn lực và nhân lực của xã như: quản lý tình trạng dân sự của các cư dân xã (đăng ký sinh, tử, kết hôn)⁽⁵⁾.

Ở Việt Nam hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) trong các điều 21, 22, 23 đã quy định các thẩm quyền của cấp xã rất cụ thể. Tuy nhiên, trong các lĩnh vực cụ thể, cần tiếp tục có sự rà soát từ các luật chuyên ngành để thể hiện nguyên tắc chung là việc quyết định và thực hiện các công việc ở cơ sở là do chính quyền cơ sở (địa phương quyết, địa phương làm), ví dụ trong quản lý hộ khẩu, hộ tịch, quản lý kinh tế và các nghiệp vụ liên quan đến đất đai (như cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Đi cùng với trao quyền, cần mở rộng quyền hạn trong việc thu và chi ngân sách để giúp cấp xã chủ động hơn trong việc giải quyết các vấn đề của địa phương⁽⁶⁾. Cấp tỉnh cần đảm nhiệm các công việc mang tính hoạch định chính sách, quản lý hạ tầng, quy hoạch đô thị, hay giáo dục, y tế ở các cấp cao.

Bên cạnh các văn bản quy phạm pháp luật vừa ban hành (Nghị quyết về sửa đổi Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025...), cần tiếp tục rà soát để sửa đổi hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; bên cạnh bãi bỏ, sửa đổi các quy định cũ, bổ sung các quy định mới, cần xác định rõ các quy định chuyển tiếp trong quá trình chuyển tiếp nhiệm vụ, quyền hạn. Và công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo là câu trả lời cho sự bù đắp nguồn lực tinh giản, đồng thời minh bạch hóa hoạt động của chính quyền.

Việc phân quyền phải đi cùng với việc trao các phương tiện về tài chính, về nhân sự cho địa phương, đồng thời, cơ quan chính quyền địa phương phải được tự quyết trong tổ chức bộ máy thuộc địa phương mình, cũng như trong việc tuyển chọn, quản lý nhân sự của địa phương. Cơ chế chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên cần được thay thế dần bằng việc chịu trách nhiệm trước Hội đồng dân cử, trước người dân địa phương. Muốn vậy, cần sửa đổi pháp luật bầu cử để việc bầu cử vào cơ quan đại diện địa phương phải thực chất, có sự tham gia của tất cả các nhóm lợi ích trong địa phương.

2. Kiểm soát việc thực hiện quyền lực ở cơ sở

Khi thực hiện trao quyền thì tất yếu sẽ đặt ra yêu cầu về kiểm soát thực thi quyền lực, nhất là tăng cường kiểm soát đối với cấp xã. Hiện nay, công nghệ thông tin đã rút ngắn khoảng cách địa lý, tuy nhiên do việc tiếp cận thông tin không đồng đều giữa các vùng, miền thì vẫn có thể rủi ro cho quyền tiếp cận của người dân và nguy cơ xảy ra tình trạng quan liêu, khó kiểm soát cho chính quyền. Vì vậy, cần tăng cường sự gắn kết của Nhân dân với chính quyền cơ sở cũng như tăng cường sự kiểm soát của chính quyền cấp trên đối với cấp xã.

Cơ chế kiểm soát quyền lực ở cấp xã bao gồm: kiểm soát của Hội đồng nhân dân; kiểm soát tư pháp và kiểm soát hành chính. Trừ các lĩnh vực được phân quyền, còn lại cơ chế kiểm soát hành chính vẫn cần được duy trì trong thực hiện quyền lực ở cấp xã.

Cơ chế kiểm soát cần thiết kể phù hợp trên cơ sở xác định từng loại thẩm quyền. Cơ chế phê chuẩn hoặc can thiệp trực tiếp của chính quyền trung ương hay cấp trên chỉ có thể thực hiện với các loại việc phân cấp hoặc ủy quyền. Ở đây các hình thức kiểm soát hành chính vẫn cần được áp dụng trên các lĩnh vực nhân sự, văn bản; các lĩnh vực hoạt động cụ thể như đất đai, ngân sách; cơ chế phê chuẩn, xin ý kiến, cho vay, tài trợ.v.v.

Về kiểm soát tư pháp, hiện nay cơ chế kiểm soát này thông qua hoạt động của Tòa án nhân dân xét xử các vụ án hành chính càng ngày càng được mở rộng. Tòa hành chính có thẩm quyền xét xử các quyết định, hành vi hành chính của chính quyền địa phương - trừ một vài hạn chế nhỏ (đối với quyết định hành chính nội bộ, một số loại quyết định kỷ luật.v.v.). Cùng với công cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy, đây là thời cơ lớn cho việc tổ chức lại tòa án theo khu vực, nhằm tăng cường tính độc lập của tòa án trong mối quan hệ với chính quyền địa phương - điều rất cần thiết trong xét xử hành chính. Tòa án nhân dân tối cao vừa có Công văn số 52/TANDTC-KHTC ngày 28/02/2025 gửi Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về việc tham gia ý kiến đối với phương án tổ chức lại Tòa án nhân dân theo Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Theo đó, dự kiến tổ chức lại Tòa án nhân dân cấp sơ thẩm trên cơ sở sắp xếp lại các Tòa án nhân dân cấp huyện hiện nay dựa trên nhiều tiêu chí về đặc điểm kinh tế, vị trí địa lý, mật độ dân cư, lượng vụ việc phải giải quyết⁽⁷⁾.

Bên cạnh đó, người dân và doanh nghiệp - những đối tượng trực tiếp chịu tác động của chính sách cần được trao quyền và công cụ đánh giá chất lượng dịch vụ công đầy đủ, công khai và minh bạch. Sự tham gia của họ không chỉ giúp phát hiện kịp thời những bất cập mà còn tạo áp lực vận hành hiệu quả cho bộ máy nhà nước⁽⁸⁾.

3. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy

“Sẽ chẳng có nỗ lực phát triển nào mang lại kết quả nếu như quốc gia liên quan không dẫn thân một cách nhanh chóng vào nhịp phát triển kinh tế toàn cầu và lấy mạng kết nối công nghệ thông tin làm nền tảng cho sự phát triển đó”⁽⁹⁾. Giữa thành công của quản trị địa phương và môi trường về thông tin, công nghệ có mối quan hệ tương hỗ. Công nghệ và thông tin là môi trường thuận lợi cho quản trị quốc gia nói chung và quản trị địa phương nói riêng.

Hiện nay, chính quyền điện tử, về dịch vụ hành chính công trực tuyến đã trở thành hiện thực ở hầu khắp địa phương - người dân và doanh nghiệp có thể xem thông tin, nộp hồ sơ trực tuyến và theo dõi toàn bộ quá trình xử lý hồ sơ của mình trên mạng internet. Công nghệ thông tin cũng được vận dụng trong hoạt động nội bộ của chính quyền, hiện nay Thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai các ứng dụng phục vụ liên thông, kết nối và trao đổi thông tin giữa các cơ quan lý nhà nước trong giải quyết thủ tục hành chính⁽¹⁰⁾. Việc triển khai ứng dụng công nghệ số đóng vai trò quan trọng và không thể thiếu trong công cuộc tinh giản nhân sự và bộ máy chính quyền địa phương. Nhờ công nghệ số, công nghệ thông tin mà Trung ương có thể kết nối đến tận xã, thôn, bản, chi bộ, và như vậy, việc giảm đầu mối cấp tỉnh, cấp xã và kết thúc hoạt động cấp huyện là phù hợp với quy luật khách quan. Công nghệ số gần như xóa bỏ địa giới hành chính về mặt địa lý, kể cả ở vùng núi, vùng sâu, vùng xa, nếu phát triển tốt hạ tầng số thì đều có thể kết nối với nhau; quy mô tỉnh lớn, xã lớn cũng không đáng ngại khi chúng ta có nền tảng công nghệ số⁽¹¹⁾.

Đầu tháng 3/2025, Chính phủ đã đề ra mục tiêu đến ngày 30/6/2025, tất cả lãnh đạo, cán bộ, công chức các bộ, ngành, địa phương (cấp tỉnh, huyện, xã) phải xử lý hồ sơ công việc trên môi trường mạng và sử dụng chữ ký số để giải quyết công việc. Song thách thức hiện nay là làm thế nào

để kích lệ được sự phát triển của nền kinh tế dựa trên công nghệ thông tin thông qua những chiến lược về xây dựng cơ sở hạ tầng, về đào tạo lại nguồn nhân lực, trong đó có dạy nghề để bắt nhịp với kinh tế công nghệ, internet kết nối vạn vật và các chính sách dài hạn liên quan đến chuyển đổi khu vực sản xuất. Đặc biệt, hệ thống dữ liệu thông tin cần có độ liên thông để việc giải quyết công việc thông suốt giữa các cấp chính quyền mới, để dữ liệu được tập trung và duy trì an toàn.

4. Việc sắp xếp lại hay đặt tên các đơn vị hành chính lãnh thổ

Sự tham gia của Nhân dân trong sắp xếp các đơn vị hành chính lãnh thổ là nguyên tắc hiến định. Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 tiếp tục ghi nhận “Việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương và theo trình tự, thủ tục do Quốc hội quy định”. Điều này phản ánh bản chất dân chủ của Nhà nước, xã hội ta. Sắp xếp các đơn vị hành chính lãnh thổ cần xem xét, tiếp tục nghiên cứu để xác định tiêu chí phân hóa theo vùng miền: đối với các địa bàn xa xôi, miền núi, dân cư thưa thớt có thể giữ mô hình xã nhỏ, để đảm bảo độ gần dân. Đặc biệt, cần lưu ý đến đặc thù của các địa bàn xã, thị trấn vốn có truyền thống lịch sử lâu đời, có quản lý mang tính tự quản và cũng cần có sự phân biệt giữa các địa phương cụ thể để có sự sắp xếp phù hợp nhất.

Về các đô thị, cho dù chấm dứt hoạt động cấp huyện nhưng đối với thành phố thuộc tỉnh và thị xã cần tính đến vị trí của từng cấp, khả năng tự quản, năng lực phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương để xác định mô hình thống nhất. Đồng thời, cũng cần làm rõ sự khác biệt giữa thị xã, thành phố thuộc tỉnh so với các xã nông thôn để duy trì mô hình quản lý phù hợp với đặc thù đô thị. Kinh nghiệm nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy, dù có trải qua nhiều lần cải cách thì các thành phố luôn có tính chất của một chính quyền cơ sở độc lập,

bất kể quy mô dân số lớn hay nhỏ, điều này bảo đảm bộ máy quản trị tinh gọn, gần dân và đồng bộ, thống nhất. Các đô thị lớn đồng thời là thủ đô dù có vị trí đặc biệt nhưng vẫn là một đơn vị tự quản, đồng thời là cấp chính quyền cơ sở. Đó là trường hợp của Paris (Pháp), Budapest (Hungary), Vassava (Ba Lan), Praha (Cộng hòa Séc), London (Anh), Bratislava (Slovakia); Béc lin (Đức); Tokyo (Nhật Bản).v.v.

Việc đặt tên các đơn vị hành chính sau sáp nhập cũng đóng vai trò quan trọng. Phân chia, sắp xếp, thay đổi hay đặt tên các đơn vị hành chính lãnh thổ là tiền đề để một quốc gia tiến hành các biện pháp phát triển kinh tế và quản lý xã hội. Việc đổi tên các đơn vị hành chính cần có sự lựa chọn để đảm bảo lợi ích chung và thống nhất. Trong lịch sử đã có những kinh nghiệm quý: “Tên của địa phương mới cần được lựa chọn kỹ, tránh trùng lặp với các địa danh đã có và phải hợp lý để người dân mỗi tỉnh đều thấy có mình trong đó. Năm 1962, khi Quốc hội bàn việc sáp nhập 02 tỉnh Bắc Ninh và Bắc Giang, một khó khăn nảy sinh là đặt tên gọi cho tỉnh mới vì tỉnh nào cũng muốn có tên của mình. Cuối cùng Hồ Chủ tịch tham khảo ý kiến của cụ Nguyễn Đình Ngân, một cử nhân Nho học, đại biểu Quốc hội. Cụ Ngân đề xuất tên Hà Bắc với chữ “Bắc” là tên chung của hai tỉnh, thêm chữ “Hà” phía trước, thể hiện vị trí “phía bắc Hà Nội” của tỉnh mới”⁽¹²⁾. Bộ trưởng Bộ Nội vụ Phạm Thị Thanh Trà cũng khẳng định: “Việc sắp xếp đơn vị hành chính cần phù hợp với lịch sử, văn hóa, truyền thống, tôn giáo, dân tộc, quốc phòng, an ninh, song cũng gắn với điều kiện địa lý tự nhiên, địa kinh tế, địa văn hóa, địa dân cư. Sắp xếp nhằm tạo điều kiện mới để các địa phương tương hỗ, tương tác, cùng nhau phát triển, vì lợi ích quốc gia là trên hết”⁽¹³⁾./.

Ghi chú:

(1), (2) Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam*, Tủ sách Đại học Sài Gòn 1971, tr.182, tr.178.

(3) <https://tapchitoaan.vn/toa-an-nhan-dan-toi-cao-chi-dao-ve-tieu-chi-to-chuc-toa-an-cap-so-tham13003.html>.

(4) Nguyễn Khắc Giang, *Nhà nước tinh gọn*, <https://vnexpress.net/nha-nuoc-tinh-gon-4819465.html>, truy cập 21/3/2025.

(5) Pierre Judet, “*Emergence asiatique: un modele planetaire*”, Etudes des cas sur les pays d’Asie et Afrique, Document de travail des editions Charles Leopold Mayer, no 99, December 1997, tr.6.

(6) David Auxbot và Ted Gheble, “*Đổi mới hoạt động của chính phủ*”, Sách tham khảo, Nxb CTQG-ST, H.1997, tr.465.

(7) Thuật ngữ được Hội đồng Bảo hiến đưa ra trong Quyết định ngày 28/12/1982.

(8) L’Institut d’Études administratives de la Faculté de droit de l’Université Jean Moulin-Lyon 3, Sous la direction de Sylvie CAUDAL et Francois ROBBE, (2006) *Les relations entre collectivités territoriales, Phần “Les principes d’unité et d’indivisibilité de la République”, Bài “Paris, une collectivité hors du commun?”*, Actes du colloque organise le 28 janvier 2005, Nxb. L’Hatmattan, tr. 116.

(9) Marie Ange GREGORY, *Changer de nom pour changer d’image. Le cas des modifications de dénomination de département*, Tạp chí Mots - Les langages du politique, số tháng 7/2011, tr.15-29.

(10) Trung Sơn, “*Bỏ thư mời giấy Thành phố Hồ Chí Minh tiết kiệm cả tỷ đồng mỗi năm*”, 13/10/2016, : <http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/bo-thu-moi-giay-tp-hcm-tiet-kiem-ca-ty-dong-moi-nam-3482740.html>; Minh Thư, “*Thành phố Hồ Chí Minh đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử*”, 19/10/2015 Th <http://www.hochiminhcity.gov.vn/thongtinthanhpho/thongtintuyentruyen/>.

(11) Lê Viết Thái, <https://vnexpress.net/ai-se-o-lai-ai-phai-ra-di-4826266.html>, truy cập 23/3/2025.

(12), (13) Vũ Tuân, <https://vnexpress.net/sap-xep-don-vi-hanh-chinh-de-phat-trien-on-dinh-tram-nam-4860683.html> 13/3/2025, truy cập ngày 23/3/2025.