

THỰC THI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG SỐ 72/2025/QH15

BÙI TIẾN ĐẠT (*)
VŨ THỊ NGA(**)
VŨ MINH CHÂU(***)

Tóm tắt: Một trong những nội dung nổi bật của Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025 là tổ chức lại chính quyền địa phương theo mô hình 02 cấp. Quy định này giúp giảm tầng nấc trung gian, tăng cường tính chủ động, hiệu quả quản trị và thúc đẩy phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương. Từ góc độ đảm bảo quyền của cá nhân, tổ chức và yêu cầu quản trị nhà nước hiện đại, bài viết phân tích những khó khăn, thách thức cùng các giải pháp cần triển khai trong thời gian tới.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15; quyền công dân; tinh gọn tổ chức bộ máy.

Abstract: One of the prominent provisions of the Law on Organization of Local Government No. 72/2025/QH15, dated June 16, 2025, is the reorganization of local governments according to a two-tier model. This provision helps reduce intermediate levels, enhance governance autonomy and effectiveness, and promote decentralization between the central and local authorities. From the perspective of safeguarding the rights of individuals and organizations and meeting the requirements of modern state governance, this article analyzes the difficulties, challenges, and necessary solutions to be implemented in the coming period.

Keywords: two-tier local government; Law on Organization of Local Government No. 72/2025/QH15; citizen rights; streamlined organizational apparatus.

Ngày nhận bài: 15/6/2025 Ngày biên tập: 05/8/2025 Ngày duyệt đăng: 19/8/2025

1. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15

Cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị được đề ra từ Nghị quyết số 06-NQ/HNTW ngày 29/3/1989, Hội nghị Trung ương 6 khóa VI về kiểm điểm hai năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VI và phương hướng, nhiệm vụ ba năm tới. Sau đó, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, XII, XIII đều nhấn mạnh nhiệm vụ tinh gọn tổ chức bộ máy, xây dựng mô hình tổng thể tổ chức bộ máy hệ

thống chính trị đáp ứng yêu cầu của giai đoạn mới⁽¹⁾. Tại Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 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 là điểm nhấn quan trọng. Cuộc cách mạng này được thực hiện “nhằm mục đích tổ chức lại không gian phát triển kinh tế - xã hội để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an ninh quốc phòng với tầm nhìn đến năm 2045, thậm chí xa hơn nữa”⁽²⁾. Một trong các nội dung quan trọng trong cuộc cách mạng này là chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương 03 cấp xuống còn 02 cấp (tỉnh và cấp xã) sau khi không tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện.

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

(**) ThS; Trường Đại học Văn Hiến

(***) ThS; Trường Đại học FPT

Dựa trên các Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025, Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025, Kết luận số 130-KL/TW ngày 14/3/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ ngày 16/6/2025. Việc điều chỉnh mô hình tổ chức chính quyền địa phương còn 02 cấp trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 tạo hành lang pháp lý để các cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước hoạt động bảo đảm tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển mới của đất nước⁽³⁾ và phù hợp xu hướng phát triển của thế giới⁽⁴⁾. Đây đồng thời là tiền đề về thể chế, tạo động lực giúp Việt Nam bước sang kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

Trước đó, Việt Nam đã nhiều lần thực hiện sáp nhập đơn vị hành chính cấp huyện, xã, trọng tâm trong giai đoạn 2023 - 2025. Theo số liệu thống kê của Bộ Nội vụ, trước thời điểm 01/7/2025, cả nước có 696 đơn vị cấp huyện, 10.035 đơn vị cấp xã⁽⁵⁾. Ngày 12/6/2025, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XV đã biểu quyết thông qua Nghị quyết về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh năm 2025, theo đó cả nước có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh, gồm 28 tỉnh và 06 thành phố. Nghị quyết cũng quyết nghị, các cơ quan theo thẩm quyền khẩn trương thực hiện các công tác chuẩn bị cần thiết bảo đảm để chính quyền địa phương ở các tỉnh, thành phố hình thành sau sắp xếp quy định tại Điều 1 của Nghị quyết này chính thức hoạt động từ ngày 01/7/2025⁽⁶⁾. Ngày 16/6/2025, Chủ tịch Quốc hội đã ký ban hành 34 nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về sắp xếp đơn vị hành chính cấp xã của 34 tỉnh, thành phố mới. Theo đó, cả nước giảm từ 10.035 đơn vị hành chính cấp xã xuống còn 3.321 đơn vị (giảm gần 67%). Nghị quyết nêu rõ các cơ quan theo thẩm quyền khẩn trương thực hiện các công tác chuẩn bị cần thiết, bảo đảm để chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính cấp xã hình thành sau sắp xếp chính thức hoạt động từ ngày 01/7/2025⁽⁷⁾.

Có thể nhận thấy việc quy định chính thức về tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 là một chủ trương mang tính chiến lược, đánh dấu bước tiến quan trọng trong cuộc cách mạng tinh gọn tổ

chức bộ máy nhà nước tại Việt Nam. Từ đây có thể mở ra những triển vọng lớn sau:

Một là, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước tại địa phương. Việc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương 02 cấp như hiện nay sẽ khắc phục tình trạng công kênh trong quản lý hành chính với nhiều tầng nấc trung gian; giảm thiểu thủ tục hành chính không cần thiết. Từ đó, tạo các điều kiện cần thiết để tăng tính tập trung, đồng bộ trong triển khai và thực thi chính sách phục vụ nhân dân; đồng thời tạo áp lực và là điều kiện đẩy mạnh chuyển đổi số, thực thi chính quyền điện tử; phù hợp với xu hướng và các yêu cầu của quản trị nhà nước hiện đại⁽⁸⁾.

Hai là, cấp xã - cấp chính quyền cơ sở gần dân nhất được phân quyền nhiều hơn giúp phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp xã phù hợp với điều kiện địa phương.

Ba là, thúc đẩy cải cách mạnh mẽ bộ máy hành chính công, giảm chi phí hành chính và gánh nặng ngân sách nhà nước. Việc chấm dứt tổ chức chính quyền cấp huyện sẽ giúp tinh giản nhân sự và tiết kiệm đáng kể ngân sách chi trả cho tổ chức hoạt động của 696 đơn vị hành chính cấp huyện⁽⁹⁾.

Bốn là, triển vọng về việc phát triển mô hình tổ chức chính quyền hiện đại, linh hoạt, hướng tới việc phân cấp, phân quyền hiệu quả⁽¹⁰⁾; đồng thời tạo nền tảng cho mô hình quản trị bền vững, hiệu quả và dân chủ.

2. Các vấn đề cần giải quyết trong giai đoạn đầu triển khai thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15

Mặc dù đã có sự chủ động và dự liệu những khó khăn trong quá trình vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, tuy nhiên một số vấn đề sau vẫn cần được cân nhắc và giải quyết thấu đáo:

Một là, việc tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp không chỉ là sự thay đổi về hình thức mà là sự điều chỉnh toàn diện về cấu trúc hành chính và thiết chế dân chủ ở địa phương. Việc kết thúc hoạt động chính quyền cấp huyện làm thay đổi cơ bản quy trình ra quyết định, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn và cơ chế thực thi chính sách. Một số dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục, đất đai, hộ tịch... vốn thuộc thẩm quyền quản lý của Ủy ban nhân dân cấp huyện, nay phải được phân định lại, tạo thêm áp lực cho cấp xã trong điều kiện hạ

tăng, nguồn lực còn hạn chế. Bên cạnh đó, sự thay đổi chính sách và yêu cầu ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện khiến quá trình thích ứng của các địa phương và đội ngũ cán bộ còn lúng túng, thiếu đồng bộ, tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến tình trạng “đứt gãy pháp lý”⁽¹¹⁾.

Hai là, khi thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, tình trạng quá tải, xử lý chậm, phát sinh sai sót các dịch vụ hành chính công làm ảnh hưởng đến chất lượng quản lý và phục vụ người dân. Việc điều chỉnh biên chế hoặc đào tạo cán bộ chưa theo kịp tình hình thực tế càng khiến áp lực gia tăng. Tuy nhiên, đây là khó khăn mang tính tất yếu trong giai đoạn quá độ, cần được nhìn nhận rõ và giải quyết bằng những giải pháp đồng bộ, có lộ trình, không để kéo dài hoặc buông lỏng.

Ba là, thời gian đầu sau sáp nhập đơn vị hành chính, thách thức nổi bật là có sự chồng lấn hoặc khoảng trống trong việc phân định thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã đối với các lĩnh vực vốn do cấp huyện đảm nhiệm trước đây⁽¹²⁾. Câu hỏi đặt ra là: ai ra quyết định, ai chịu trách nhiệm chính trị và pháp lý khi có sai sót? Việc thiếu các hướng dẫn thi hành cũng như điều phối, chịu trách nhiệm, báo cáo để dẫn đến tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm, làm giảm hiệu lực điều hành và hiệu quả quản lý như kỳ vọng.

Bốn là, sau tổ chức sáp nhập, cơ chế giám sát và thực hiện dân chủ địa phương theo phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”⁽¹³⁾ gặp những trở ngại nhất định. Việc tăng khối lượng công việc và quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp xã đặt ra yêu cầu cao hơn đối với năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân - vốn đang gặp nhiều hạn chế, khó khăn về trình độ, phương tiện, thời gian hoạt động. Cơ chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cũng cần được quan tâm, củng cố. Đây là thách thức lớn cần sự đổi mới đồng bộ từ thể chế đến thực tiễn tổ chức bộ máy ở cấp xã.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định về thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, cần quan tâm hoàn thiện cơ chế hỗ trợ cấp xã hoạt động hiệu quả. Việc chuyển giao thêm nhiệm vụ cho cấp xã cần đi kèm các cơ chế hỗ trợ cụ thể, bao gồm tăng cường

nguồn lực tài chính, bố trí biên chế phù hợp, bồi dưỡng, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, cần phân định rõ ràng thẩm quyền của cấp tỉnh và cấp xã để tránh chồng lấn, né tránh trách nhiệm hoặc bỏ sót công việc, bảo đảm hiệu quả và liên chính trong quản lý nhà nước tại địa phương.

Hai là, tăng cường chuyển đổi số, hoàn thiện dịch vụ công để phục vụ người dân tốt hơn, đồng thời giảm tải công việc, tăng tính minh bạch và hiệu quả quản trị. Nhà nước cần hỗ trợ hạ tầng công nghệ thông tin, xây dựng phần mềm thống nhất, dễ sử dụng, đồng thời tập huấn cho cán bộ, hướng dẫn người dân tiếp cận dịch vụ công trực tuyến, bảo đảm không ai bị bỏ lại phía sau.

Ba là, cần quan tâm đến tính không đồng đều và sự khác biệt đặc trưng ở mỗi địa phương. Cần áp dụng nguyên tắc quản lý linh hoạt, dựa trên sự khác biệt hợp lý ở mỗi địa phương khi ban hành chính sách. Có thể cho phép thí điểm các mô hình tổ chức hoặc cơ chế đặc thù đối với các địa phương ở miền núi, biên giới, hải đảo nhằm bảo đảm tính khả thi và hiệu quả.

Bốn là, cần thực hiện đánh giá tác động định kỳ để kịp thời xử lý các vướng mắc trong quá trình vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp. Cơ chế đánh giá tác động định kỳ nên được tiến hành theo chu kỳ tháng, quý hoặc giai đoạn, với sự tham gia của cả cơ quan giám sát, chuyên gia và người dân. Kết quả đánh giá là căn cứ quan trọng để điều chỉnh chính sách, đề ra giải pháp phù hợp, đồng thời giúp phát hiện và tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, tránh tình trạng tích tụ vấn đề gây đình trệ hoặc mất lòng tin xã hội.

Năm là, cần xây dựng, ban hành những văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chính quyền địa phương 02 cấp chậm nhất vào ngày 01/3/2027, theo yêu cầu về tiến độ trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15. Các quy định phải phù hợp với đặc điểm tổ chức hành chính mới, bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, đồng thời làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền theo hướng minh bạch, có thể kiểm soát.

Như vậy, việc tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp theo Luật số 72/2025/QH15 bước đầu đã mang lại những kết quả tích cực, phù hợp cả về lý luận và thực

tiến nhờ sự chỉ đạo thống nhất của Đảng và Nhà nước ta. Tuy nhiên, quá trình thực hiện vẫn còn nhiều thách thức, đòi hỏi phải tiếp tục nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, đẩy mạnh chuyển đổi số, xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ và linh hoạt, phù hợp với đặc thù của từng địa phương. Việc vận hành mô hình này cũng cần được theo dõi, đánh giá thường xuyên để kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, bảo đảm hiệu quả và củng cố niềm tin của Nhân dân vào công cuộc đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị./.

Ghi chú:

(1) 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”*, Tạp chí Cộng sản, <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>, ngày truy cập: 06/4/2025.

(2) Phát biểu của Tổng Bí thư Tô Lâm: *“Tuong lai thuoc ve nhung dan toc biet ap u khat vong lon”*, Báo Mới, <https://baomoi.com/tong-bi-thu-to-lam-tuong-lai-thuoc-ve-nhung-dan-toc-biet-ap-u-khat-vong-lon-c51834616.epi>, ngày truy cập: 06/4/2025.

(3) Tờ trình Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) của Bộ Nội vụ.

(4) 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, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/1070202/sap-xep-to-chuc-bo-may-cua-he-thong-chinh-tri-tinh-gon%2C-giam-tang-nac-trung-gian%2C-gop-phan-nang-cao-hieu-luc%2C-hieu-qua-lanh-dao%2C-quan-ly.aspx>, ngày truy cập: 06/4/2025.

(5) Báo điện tử Tuổi trẻ, <https://tuoitre.vn/sau-sap-nhap-viet-nam-hien-co-bao-nhieu-don-vi-cap-huyen-xa-20250222102448629.htm#:~:text=Theo%20s%E1%BB%91%20li%E1%BB%87u%20c%E1%BB%A7a%20B%E1%BB%99,10.035%20%C4%91%C6%A1n%20v%E1%BB%8B%20>

c%E1%BA%A5p%20x%C3%A3, ngày truy cập: 06/4/2025.

(6) Xây dựng chính sách, pháp luật (2025), *Chi tiết 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh*, Báo điện tử Chính phủ, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/chi-tiet-34-don-vi-hanh-chinh-cap-tinh-tu-12-6-2025-119250612141845533.htm>, ngày truy cập: 04/8/2025.

(7) Thành Chung - Tiến Long (2025), *Chi tiết 3.321 đơn vị cấp xã của 34 tỉnh, thành phố sau sáp nhập*, Báo Tuổi trẻ Online, <https://tuoitre.vn/chi-tiet-3-321-don-vi-cap-xa-cua-34-tinh-thanh-pho-sau-sap-nhap-20250616183112628.htm>, ngày truy cập: 04/8/2025.

(8) Văn Tất Thu (2022), *Đổi mới quản trị nhà nước theo hướng hiện đại, hiệu quả là yêu cầu tất yếu khách quan để phát triển đất nước*, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/03/03/doi-moi-quan-tri-nha-nuoc-theo-huong-hien-dai-hieu-qua-la-yeu-cau-tat-yeu-khach-quan-de-phat-trien-dat-nuoc/>, ngày truy cập: 03/8/2025.

(9) Minh Khang (2025), *Cấp huyện chấm dứt hoạt động từ 01/7/2025*, Báo Công lý, <https://congly.vn/cap-huyen-cham-dut-hoat-dong-tu-1-7-2025-475097.html>, ngày truy cập: 04/8/2025.

(10) Thanh Hương (2025), *Phân cấp, phân quyền khi thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp*, Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động, <https://tcnld.vn/news/detail/68661/Phan-cap-phan-quyen-khi-thuc-hien-chinh-quyen-dia-phuong-02-cap.html>, ngày truy cập: 03/8/2025.

(11) Phạm Thị Cẩm Ngọc (2025), *Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong bối cảnh tổ chức lại đơn vị hành chính*, Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử, <https://tapchitoaan.vn/hoan-thien-he-thong-van-ban-quy-pham-phap-luat-trong-boi-can-to-chuc-lai-don-vi-hanh-chinh13795.html>, ngày truy cập: 04/8/2025.

(12) Nội dung về phân cấp, phân quyền về pháp lý, thực thi đều được nhắc nhiều lần trong các Kết luận gần đây của Bộ Chính trị, Ban Bí thư như: Kết luận số 183-KL/TW ngày 01/8/2025; Kết luận số 179-KL/TW ngày 25/7/2025.

(13) Xem thêm: Nguyễn Văn Hiếu, <https://lyluanchinhtri.dcs.vn/course-player/mot-so-van-de-ve-phuong-cham-dan-bietdan-ban-dan-lam-dan-kiem-tra-dan-giam-sat-dan-thu-huong-64f71098f84cab786299973?courseContentId=64f71101710d3691ec3d858e&courseContentType=course-content&activeTab=course-content>, ngày truy cập: 04/8/2025.