

TÁC ĐỘNG CỦA MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP ĐẾN SỰ THAM GIA CỦA NHÂN DÂN TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

TRẦN BÁ HÙNG (*)

Tóm tắt: Sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta, có tác động mạnh mẽ đến các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Bài viết phân tích những thuận lợi, khó khăn trong quá trình thực hiện chủ trương này và đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương theo mô hình 02 cấp.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; quản lý nhà nước; sự tham gia của Nhân dân; tác động.

Abstract: The rearrangement of administrative units at all levels and the building of a two-tier local government model is a major policy of our Party and State, strongly impacting on various aspects of socio-economic life. This article analyzes the advantages and challenges in the implementation process of this policy and proposes several solutions to enhance people's participation in state administration, thereby contributing to improving the effectiveness of local government operations under the two-tier model.

Keywords: two-tier local government; state administration; people's participation; impact.

Ngày nhận bài: 15/7/2025

Ngày biên tập: 11/8/2025

Ngày duyệt đăng: 19/8/2025

1. Sự cần thiết của việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Cải cách tổ chức bộ máy nhà nước nhằm hướng đến nâng cao hiệu lực, hiệu quả, hiệu năng quản lý nhà nước (QLNN) là một trong những nội dung trọng tâm trong cải cách hành chính và phát triển kinh tế - xã hội. Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã nhấn mạnh "Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ

chức thành hai cấp, gồm tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do luật định". Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 02 cấp trong bối cảnh hiện nay là tiền đề để bước vào kỷ nguyên vươn mình của dân tộc "việc sắp xếp đơn vị hành chính theo Đề án tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp là một chiến lược quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội hiện nay, cùng với các chiến lược khác góp phần tạo nền tảng, tiền đề để Việt Nam bước vào kỷ nguyên vươn mình của dân tộc với niềm tin, nền tảng vững chắc".

Thứ nhất, góp phần tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Theo số liệu thống kê của Bộ Nội vụ, tính đến ngày 31/12/2024, cả nước có 696 đơn vị hành chính cấp huyện. Căn cứ Nghị định số 45/2025/NĐ-CP ngày 28/02/2025 của Chính

(*) TS; Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh

(**) 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

phủ quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện gồm 09 phòng chung và 04 phòng đặc thù. Đồng thời, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 65/2025/QH15), Hội đồng nhân dân cấp huyện có Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội (Hội đồng nhân dân ở huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số có thể thành lập Ban Dân tộc). Có thể thấy rằng, số lượng các cơ quan nhà nước và đơn vị trực thuộc ở cấp huyện là tương đối lớn. Việc tổ chức chính quyền cấp huyện như vậy sẽ dẫn đến bộ máy chính quyền địa phương tương đối cồng kềnh. Điều này đã được khắc phục thông qua việc ngày 16/6/2025, Quốc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15. Như vậy, với việc không tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện, thực hiện sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã và tổ chức hệ thống chính quyền địa phương 02 cấp, Việt Nam sẽ tinh gọn được đáng kể tổ chức bộ máy nhà nước, góp phần hướng đến xây dựng tổ chức bộ máy nhà nước tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

Thứ hai, thúc đẩy thực hiện các nội dung cải cách hành chính ở địa phương.

Việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp không chỉ góp phần tinh gọn tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, mà còn thúc đẩy việc triển khai thực hiện các nội dung cải cách hành chính khác. Việc thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp cũng là cơ sở, là bước đi để tiến tới thực hiện rà soát chức năng, nhiệm vụ, các vị trí việc làm, xây dựng “định biên” nhân sự phù hợp, tiến hành tinh giản biên chế đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Ngoài ra, việc tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp cũng góp phần thúc đẩy quá trình đơn giản thủ tục hành chính, đưa các thủ tục hành chính về cho cấp cơ sở thực hiện, đồng thời thúc đẩy việc chuyển đổi số trong hoạt động của chính quyền địa phương.

Thứ ba, góp phần tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước.

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành

Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới nhấn mạnh: “có cơ chế bảo đảm thực hiện quyền của Nhân dân tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”.

Như vậy, tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động QLNN là một trong những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy dân chủ, đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Việc không tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện và chuyển đa số các chức năng, nhiệm vụ của cấp huyện về cho cấp xã sẽ tạo điều kiện cho người dân tham gia vào công tác QLNN ở cơ sở, từ đó góp phần thực hiện chủ trương xã hội hóa, xây dựng Nhà nước kiến tạo.

2. Những thuận lợi về sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước khi thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, giúp chính quyền gần dân hơn, tạo điều kiện cho Nhân dân tham gia dễ dàng và nhanh chóng vào các hoạt động quản lý nhà nước.

Việc không tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện là nhằm thực hiện mục tiêu đưa chính quyền đến gần dân, sát dân hơn, phục vụ người dân tốt hơn. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho người dân dễ dàng tham gia vào các hoạt động QLNN. Một chính quyền gần dân, sát dân không chỉ rút ngắn khoảng cách về địa lý, mà còn thu hẹp khoảng cách về nhận thức, qua đó nâng cao khả năng tiếp cận của người dân đối với các hoạt động của chính quyền. Việc không tổ chức chính quyền trung gian sẽ góp phần rút ngắn thời gian giải quyết các thủ tục hành chính, nhất là việc giải quyết các phản ánh, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của người dân.

Quá trình này cũng thúc đẩy việc xây dựng mô hình chính quyền số, từ đó tạo điều kiện thuận lợi về không gian, thời gian và phương thức tham gia của Nhân dân vào quá trình quản lý và vận hành chính quyền. Bên cạnh đó, các tổ chức chính trị - xã hội được đưa về cơ sở cũng góp phần nâng cao hiệu quả công tác dân vận, hình thành các cơ chế để Nhân dân có thể tham gia nhiều hơn, thuận lợi hơn vào các hoạt động của chính quyền.

Hai là, tạo điều kiện mở rộng nội dung và mức độ tham gia của Nhân dân.

Trước đây, khi tổ chức chính quyền địa phương 03 cấp, cấp xã chủ yếu thực hiện các thủ tục hành chính “đơn giản”, mang tính chất xác nhận. Vì vậy, sự tham gia của Nhân dân chủ yếu chỉ dừng lại ở việc triển khai thực hiện các chính sách và quyết định đã được ban hành ở địa phương. Việc chuyển giao phần lớn các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp huyện về cấp xã đã mở ra nhiều cơ hội để người dân có thể tham gia vào nhiều lĩnh vực và hoạt động hơn, cụ thể như: tham gia vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, tham gia thực hiện các thủ tục hành chính, tham gia xây dựng quy hoạch, kế hoạch... Mức độ tham gia của Nhân dân cũng được mở rộng, từ việc chủ yếu tiếp nhận thông tin, đóng góp ý kiến hay nguồn lực đã chuyển sang các mức độ cao hơn như đề xuất các phương án trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Ba là, tạo sự tin tưởng, đồng thuận của Nhân dân trong quá trình tham gia.

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính theo hướng đơn giản hóa, trực tiếp hơn và hiệu quả hơn, nhờ đó đảm bảo giải quyết các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân nhanh hơn và tốt hơn. Chủ trương này nhận được sự đồng thuận và ủng hộ rất lớn của người dân. Khi người dân đã tin tưởng thì mức độ và nội dung tham gia của họ vào các hoạt động QLNN sẽ ngày càng nhiều và sâu rộng hơn. Đặc biệt, sự chủ động tham gia của người dân trong thời gian tới được kỳ vọng sẽ tăng lên khi họ thấy được quyết tâm cải cách bộ máy hành chính cùng với việc áp dụng những phương thức QLNN khoa học, hướng tới mục tiêu phục vụ người dân tốt hơn.

3. Một số vấn đề đặt ra về sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền địa phương 02 cấp

Thứ nhất, người dân cần thay đổi phương thức, nội dung tham gia. Trong bối cảnh chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình 02 cấp, việc tham gia của Nhân dân trong hoạt động QLNN chắc chắn sẽ có sự khác biệt đáng kể so với mô hình cũ. Chính quyền

cấp xã mới sẽ thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cấp xã trước đây và đảm nhận thêm một số chức năng, nhiệm vụ được chuyển giao từ cấp huyện. Do đó, yêu cầu đặt ra là sự tham gia của Nhân dân phải gắn liền với các chức năng, nhiệm vụ mới của chính quyền cấp xã. Việc tham gia không chỉ dừng lại ở việc đóng góp ý kiến, giám sát các công việc hàng ngày, mà còn cần mở rộng sang các lĩnh vực khác như: tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật của chính quyền cấp xã; giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật tại địa phương; tham gia đóng góp ý kiến vào việc xây dựng các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ hai, đặt ra nhiều yêu cầu, áp lực trong quá trình tham gia. Với những nội dung và phương thức tham gia mới, đòi hỏi Nhân dân phải đáp ứng được những yêu cầu, điều kiện nhất định thì nội dung, mức độ tham gia mới “sâu” và “rộng”. Trong đó, một yếu tố quan trọng là người dân phải có khả năng sử dụng công nghệ thông tin để tham gia vào các hoạt động QLNN thông qua hệ thống phần mềm, các tiện ích mà Nhà nước thiết kế nhằm thúc đẩy sự tham gia của Nhân dân. Sự thay đổi về chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền, sự thay đổi về cơ cấu tổ chức bộ máy cũng đòi hỏi người dân phải có sự tìm hiểu để tham gia đúng với chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, từng cấp để có thể tham gia thực chất hơn, hiệu quả hơn.

Thứ ba, chính quyền phải thay đổi phương thức, mô hình thu hút sự tham gia của Nhân dân vào quản lý nhà nước. Với bối cảnh mới, đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải thay đổi mô hình, các nội dung thu hút gắn với các chức năng, nhiệm vụ mới. Đồng thời, phải nắm bắt được đặc điểm dân cư của cấp xã mới, cấp tỉnh mới để có thể xây dựng mô hình, biện pháp phù hợp; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quá trình thu hút Nhân dân tham gia vào hoạt động QLNN.

Thứ tư, thách thức trong việc đảm bảo tính thông suốt, liên tục và hiệu quả trong tham gia của Nhân dân vào quản lý nhà nước. Trong giai đoạn đầu vận hành tổ chức bộ máy chính quyền địa phương 02 cấp sẽ gặp phải những khó khăn nhất định, có thể ảnh hưởng đến việc bảo đảm sự tham gia của Nhân dân. Cùng một lúc chính quyền địa phương mới phải giải

quyết rất nhiều nhiệm vụ phức tạp như sắp xếp tổ chức bộ máy, nhân sự, thực hiện thủ tục hành chính, phát triển kinh tế - xã hội, phát huy dân chủ... Điều này đặt ra yêu cầu đối với chính quyền các cấp phải đảm bảo được tính liên tục, thông suốt và hiệu quả trong hoạt động QLNN. Theo đó, cần xây dựng các cơ chế phù hợp để thu hút và duy trì sự tham gia thực chất của Nhân dân vào hoạt động của chính quyền địa phương. Đồng thời, việc cân đối thực hiện các mục tiêu về bộ máy, nhân sự, thủ tục hành chính và phát triển kinh tế - xã hội cần được đặt trong một chiến lược tổng thể, có tầm nhìn dài hạn và đảm bảo có sự tham gia của Nhân dân.

4. Một số đề xuất tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước trong bối cảnh thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Thứ nhất, tăng cường tuyên truyền, phổ biến nâng cao nhận thức về sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước.

Để tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động QLNN trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 02 cấp, cần đẩy mạnh việc tuyên truyền, phổ biến để nâng cao nhận thức của người dân và cán bộ, công chức. Trong đó, cần tiếp tục khẳng định sự cần thiết phải mở rộng sự tham gia của Nhân dân và làm rõ xu hướng thay đổi về nội dung, phương thức và mức độ tham gia của Nhân dân. Đối với cán bộ, công chức cũng cần nhận thức được việc tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp sẽ kéo theo những thay đổi trong cách thức tham gia của Nhân dân, đồng thời cần yêu cầu chính quyền địa phương phải đổi mới phương thức, hình thức, nội dung thu hút, huy động sự tham gia của Nhân dân, bảo đảm phù hợp với đặc điểm, yêu cầu và điều kiện thực tiễn của giai đoạn hiện nay.

Thứ hai, đẩy mạnh công khai, minh bạch thông tin để tạo điều kiện thuận lợi cho Nhân dân tham gia.

Việc công khai, minh bạch các thông tin về hoạt động của chính quyền có ý nghĩa quan trọng trong thúc đẩy sự tham gia của Nhân dân vào quá trình QLNN. Các cấp chính quyền cần công khai các thông tin về bộ máy, nhân sự, chức năng, nhiệm vụ, các thông tin liên lạc để người dân có thể nắm bắt đầy đủ và tham gia dễ dàng. Đồng thời, tăng cường cập nhật

kịp thời các thông tin về hoạt động của chính quyền mới để tạo điều kiện cho Nhân dân tham gia. Hình thức công khai, minh bạch cần được đa dạng hoá, nhất là việc sử dụng các mạng xã hội, cổng thông tin điện tử và các tiện ích, phần mềm để Nhân dân có thể tiếp cận dễ dàng và nhanh chóng khi tham gia.

Thứ ba, phát huy tính chủ động, sáng tạo và tích cực của các địa phương trong thu hút Nhân dân tham gia quản lý nhà nước.

Trong thời gian tới, chính quyền địa phương cần khẩn trương hoàn thiện bộ máy, nhân sự để đảm bảo tính liên tục, thông suốt trong quá trình hoạt động. Đồng thời, các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức cần chủ động tích cực hơn nữa để nghiên cứu, xây dựng các mô hình, phương thức thu hút Nhân dân tham gia. Các mô hình này cần phải gắn với chức năng, nhiệm vụ của chính quyền mới, quy mô dân số, đặc điểm kinh tế - xã hội mới. Cần khuyến khích các địa phương chủ động xây dựng các mô hình, giải pháp phù hợp để có thể thu hút Nhân dân tham gia./

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng, *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.*
2. Bộ Nội vụ, *Báo cáo số 8677/BC-BNV ngày 31/12/2024 về tình hình thực hiện và kết quả sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023-2025.*
3. Quốc hội, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15.*
4. Quốc hội, *Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*
5. Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động, *Sắp xếp tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp: Chiến lược quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế sâu rộng.* <https://tcnn.vn/news/detail/68104/Sap-xep-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-Chien-luoc-quan-trong-trong-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-va-hoi-nhap-quoc-te-sau-rong.html>.