

# YÊU CẦU ĐỐI VỚI ĐỘI NGŨ CÁN BỘ LÃNH ĐẠO ĐỊA PHƯƠNG TRONG BỐI CẢNH THỰC HIỆN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

HOÀNG MẠNH TƯỜNG\*

Ngày nhận bài: 11/7/2025 Ngày thẩm định: 18/7/2025 Ngày duyệt đăng: 24/11/2025

**Tóm tắt:** Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại Việt Nam được xem là bước đi chiến lược trong tiến trình cải cách thể chế. Cải cách này không chỉ tạo cơ hội đổi mới quản trị địa phương, mà còn đặt ra yêu cầu cấp thiết về đổi mới tư duy lãnh đạo và tầm nhìn chiến lược đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo địa phương - những người trực tiếp vận hành bộ máy. Từ bối cảnh thực hiện chính quyền hai cấp, bài viết tập trung làm rõ những yêu cầu cốt lõi đối với đội ngũ lãnh đạo địa phương, qua đó, góp phần cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương trong giai đoạn mới.

**Từ khóa:** cải cách hành chính; chính quyền hai cấp; tư duy lãnh đạo

Việt Nam đang tiến hành cải cách thể chế có tính lịch sử khi chuyển đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương từ ba cấp (tỉnh - huyện - xã) sang hai cấp (tỉnh và xã/phường). Ngày 16/6/2025, Quốc hội đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), chính thức kết thúc hoạt động chính quyền cấp huyện và thiết lập mô hình chính quyền địa phương hai cấp nhằm tinh gọn bộ máy, giảm bớt tầng nấc hành chính và đưa chính quyền đến gần dân hơn<sup>(1)</sup>. Mục tiêu cốt lõi của việc thực hiện chính quyền địa phương hai cấp không chỉ giới hạn ở thay đổi cơ cấu tổ chức, mà còn thể hiện tư duy đổi mới toàn diện trong

quản lý nhà nước, hướng tới xây dựng một nền hành chính hiện đại, hiệu lực, hiệu quả và kiến tạo phát triển. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia, đây là “cuộc cải cách thể chế và hành chính toàn diện, mang tính kiến tạo sâu sắc, phản ánh tầm nhìn chiến lược và quyết tâm đổi mới của Bộ Chính trị, Quốc hội, Chính phủ”<sup>(2)</sup>. Cùng với mục tiêu nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân, mô hình chính quyền địa phương hai cấp còn kỳ vọng tạo ra không gian phát triển mới, thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bền vững ở địa phương, đồng thời tăng cường khả năng hội nhập quốc tế và tận dụng hiệu quả các nguồn lực.

Tuy nhiên, bên cạnh đổi mới về cơ cấu, thách thức lớn nhất chính là yêu cầu đổi mới tư duy lãnh đạo và phương thức quản trị địa phương. Bộ máy hành chính địa phương

\* TS, Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

cần chuyển dịch từ tư duy quản lý hành chính thụ động sang tư duy quản trị công chủ động, hiện đại. Nói cách khác, lãnh đạo địa phương cần thay đổi căn bản cách nghĩ và cách làm: thực hiện cơ chế quản lý phân cấp, phân quyền rõ ràng, đề cao tính chủ động, sáng tạo và tinh thần phục vụ. Mô hình mới đòi hỏi sự chuyển đổi toàn diện: từ tư duy quản lý hành chính sang tư duy quản trị, kiến tạo và phục vụ; từ phân công theo mệnh lệnh hành chính sang phân cấp, phân quyền thực chất; từ bộ máy cồng kềnh sang hệ thống tinh gọn, gần dân, phục vụ nhân dân tốt hơn<sup>(3)</sup>. Đây là sự thay đổi căn bản trong phương thức lãnh đạo, đòi hỏi đội ngũ cán bộ địa phương phải thích ứng nhanh với các chuẩn mực quản trị hiện đại.

Nguyên tắc tổ chức và vận hành của mô hình chính quyền địa phương hai cấp được thiết kế nhằm đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, bảo đảm hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, đồng thời thúc đẩy ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số, gắn với cơ chế giải trình và kiểm soát quyền lực. Việc cải cách nhằm hướng tới xây dựng chính quyền gần dân, phục vụ dân và chịu sự giám sát của nhân dân, qua đó phát huy tối đa quyền làm chủ của người dân<sup>(4)</sup>. Trong mô hình này, cán bộ lãnh đạo địa phương không giới hạn ở vai trò thực thi các mệnh lệnh hành chính, mà được nhìn nhận là những “chủ thể kiến tạo phát triển”, có đủ năng lực hoạch định tầm nhìn, điều phối nguồn lực và tổ chức thực thi chính sách một cách linh hoạt, sáng tạo và hiệu quả.

Phương châm “địa phương quyết - địa phương làm - địa phương chịu trách nhiệm” được xác lập làm nguyên tắc vận hành cốt lõi, nhấn mạnh trách nhiệm giải trình trước nhân dân. Khoảng 90% chức năng và nhiệm vụ của cấp huyện đã được phân cấp xuống cấp xã, tạo cơ hội để cán bộ cơ sở, những người gần dân nhất phát huy năng lực điều hành thực chất thay vì chờ chỉ đạo từ cấp trên. Đồng thời, cấp tỉnh giữ vai trò trung

tâm điều phối, bảo đảm phát triển thống nhất và bền vững trên toàn địa bàn<sup>(5)</sup>. Định hướng then chốt này đòi hỏi đội ngũ cán bộ lãnh đạo địa phương không chỉ đòi hỏi tư duy, mà phải nâng cao tầm nhìn chiến lược và năng lực lãnh đạo thích ứng trong bối cảnh cải cách sâu rộng. Bởi vì, chính tư duy và tầm nhìn của người lãnh đạo sẽ là yếu tố quyết định sự thành công của tiến trình xây dựng chính quyền địa phương hai cấp hiện đại, minh bạch, kiến tạo phát triển.

2. Trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, cán bộ lãnh đạo địa phương cần đáp ứng các yêu cầu sau:

*Một là, có tư duy kiến tạo và phục vụ*

Yêu cầu cốt lõi đặt ra đối với lãnh đạo địa phương trong mô hình chính quyền hai cấp là chuyển đổi căn bản từ tư duy quản lý hành chính thụ động sang tư duy quản trị chủ động<sup>(6)</sup>. Mọi quyết sách và hành động của chính quyền địa phương phải xuất phát từ mục tiêu phục vụ nhân dân, xem nhân dân là trung tâm của quá trình phát triển. Trong tinh thần đó, một chính quyền “gần dân, sát dân” không chỉ thể hiện ở việc nâng cao chất lượng phục vụ, mà còn ở việc nhân dân được tham gia vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách. Điều này vừa khẳng định vai trò trung tâm của nhân dân trong quản trị, vừa nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước cộng đồng<sup>(7)</sup>. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, người dân thường đặt mức độ tin cậy vào chính quyền địa phương cao hơn so với chính quyền Trung ương, nhờ sự gần gũi và tính tương tác trực tiếp. Chính nền tảng niềm tin xã hội này đóng vai trò hết sức quan trọng, góp phần nâng cao hiệu quả triển khai và thực thi chính sách công tại cấp cơ sở<sup>(8)</sup>. Từ thực tiễn đó, phải tăng tính minh bạch, tăng cường sự tham gia của nhân dân và phát triển các cơ chế giám sát xã hội độc lập, hiệu quả để nâng cao chất lượng quản trị của mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

*Hai là, có tư duy phân cấp, trao quyền gắn với trách nhiệm*

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu phải đẩy mạnh phân cấp, trao quyền thực chất cho địa phương, định hình tư duy quản trị mới, trong đó, tự chủ phải đi đôi với tự chịu trách nhiệm của đội ngũ cán bộ lãnh đạo các cấp. Nguyên tắc “ở đâu gần dân hơn thì cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm trước dân” được xem là kim chỉ nam trong tổ chức và vận hành hệ thống chính quyền mới, phản ánh sự chuyển đổi từ quản lý tập trung sang quản trị đa cấp linh hoạt, hiệu quả. Điều này đòi hỏi cán bộ lãnh đạo địa phương phải dám nghĩ, dám làm, chủ động, quyết đoán trong phạm vi được giao; đồng thời, phải ý thức rõ quyền hạn đi kèm với trách nhiệm giải trình. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nguyên tắc “phân quyền bổ trợ” (subsidiarity), cấp trên chủ yếu đóng vai trò định hướng, giám sát, cấp dưới (với lợi thế gần dân hơn) trực tiếp thực thi và chịu trách nhiệm kết quả - nền tảng của quản trị hiện đại<sup>(9)</sup>. Như vậy, tư duy lãnh đạo trong bối cảnh mới cần chuyển đổi từ thói quen thụ động, chấp hành mệnh lệnh sang chủ động giải quyết hiệu quả các vấn đề dựa trên nhu cầu thực tiễn của địa phương.

Quá trình phân cấp, trao quyền phải gắn với kiểm soát để ngăn chặn nguy cơ lạm quyền hoặc buông lỏng quản lý. Các ý kiến cho rằng, chỉ khi “trao quyền đi đôi với kiểm soát quyền lực” thì phân cấp mới phát huy hiệu quả và tránh biến tướng thành sự tùy tiện, vô trách nhiệm<sup>(10)</sup>. Do đó, cần xây dựng và vận hành các cơ chế thanh tra, giám sát độc lập, minh bạch trong thực tế, để bảo đảm quyền tự chủ của địa phương và giữ vững kỷ cương trong quản trị quốc gia. Đặc biệt, người đứng đầu chính quyền địa phương cần có tư duy hệ thống và rạch ròi trong phân định thẩm quyền giữa Trung ương với địa phương, cấp tỉnh với cấp xã để khắc phục tình trạng chồng chéo hoặc bỏ trống trách nhiệm<sup>(11)</sup>, cần xóa bỏ triệt để tâm

lý thụ động, né tránh trách nhiệm và phải phát huy tính chủ động, sáng tạo và chịu trách nhiệm cá nhân, qua đó củng cố tính chính danh của chính quyền cơ sở và tăng cường niềm tin của xã hội.

*Ba là, có tư duy đổi mới sáng tạo và thích ứng với chuyển đổi số*

Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và triển khai Chương trình chuyển đổi số quốc gia, cán bộ lãnh đạo chính quyền địa phương phải định hình tư duy cởi mở, chủ động đổi mới sáng tạo và ứng dụng công nghệ số trong quản trị. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã xác định nguyên tắc xây dựng chính quyền “chuyên nghiệp, hiện đại, thực hiện hiệu quả ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số”. Điều này cho thấy chuyển đổi số không còn là lựa chọn, mà là yêu cầu bắt buộc trong mô hình hành chính mới. Thực tiễn chỉ ra rằng, trong chính quyền địa phương hai cấp, chuyển đổi số trở thành yếu tố sống còn bảo đảm hệ thống vận hành thông suốt, liền mạch từ tỉnh xuống xã. Hội nghị Sơ kết 06 tháng đầu năm 2025 của Ban Chỉ đạo Trung ương về chuyển đổi số đã nhấn mạnh: “Chuyển đổi số chính là hệ thần kinh trung ương, là cầu nối sống còn giữa cấp tỉnh và cấp xã. Không có chuyển đổi số, mô hình hành chính hai cấp sẽ không thể vận hành hiệu quả”<sup>(12)</sup>. Điều này khẳng định, cán bộ lãnh đạo địa phương phải nhanh chóng vượt qua tư duy quản lý truyền thống để tiếp cận các nền tảng công nghệ quản trị thời gian thực. Bởi vì, thiếu cơ sở dữ liệu số và hệ thống kết nối, lãnh đạo cấp tỉnh sẽ gặp khó khăn trong chỉ đạo, giám sát điều hành; hệ quả là dịch vụ công có nguy cơ gián đoạn, việc phản ứng với các vấn đề phát sinh sẽ chậm trễ.

Do đó, tư duy lãnh đạo hiện đại đòi hỏi sự nhạy bén trong tiếp cận công nghệ mới, sẵn sàng thử nghiệm các sáng kiến số hóa để nâng cao hiệu quả quản lý. Theo kết quả Chỉ số Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh

(PAPI), trụ cột “chính quyền điện tử” đã cải thiện rõ rệt, mức độ cung cấp dịch vụ công trực tuyến và sử dụng internet của người dân ngày càng cao. Tuy nhiên, PAPI cũng chỉ ra một điểm nghẽn đáng chú ý, đó là mức độ tương tác và phản hồi của chính quyền với người dân trên môi trường số hầu như không cải thiện trong 04 năm qua<sup>(13)</sup>. Đây là một cảnh báo quan trọng, chuyển đổi số không thể chỉ dừng ở việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến, mà cần tiến thêm một bước, xây dựng chính quyền số biết lắng nghe, đối thoại và tương tác thực chất với người dân trên các nền tảng số. Như vậy, chuyển đổi số không chỉ là bài toán công nghệ, mà là cuộc cách mạng trong tư duy lãnh đạo và mô hình tương tác giữa chính quyền với công dân.

Tư duy sáng tạo của cán bộ lãnh đạo địa phương cần phải thể hiện ở năng lực tìm kiếm giải pháp mới cho những vấn đề phức tạp tại địa phương trong bối cảnh kinh tế số, đô thị thông minh, biến đổi khí hậu,... Hiện nay, nhiều địa phương đã chủ động thí điểm ứng dụng công nghệ dữ liệu lớn (Big Data) và trí tuệ nhân tạo (AI) trong các lĩnh vực quản lý, như giao thông, y tế, giáo dục; các ứng dụng di động cho phép người dân phản ánh, kiến nghị và giám sát trực tiếp. Những sáng kiến này cho thấy, cán bộ lãnh đạo địa phương cần dám nghĩ, dám làm, dám đổi mới, sáng tạo từ nội bộ cơ quan và cộng đồng, từ đó, từng bước xây dựng mô hình quản trị địa phương hiện đại, hiệu quả và gần gũi với nhân dân.

*Bốn là, có tư duy liên kết vùng và hội nhập quốc tế*

Trong quá trình tái cấu trúc hệ thống chính quyền theo mô hình hai cấp, lãnh đạo địa phương không thể chỉ giới hạn tầm nhìn trong địa giới hành chính của mình, mà cần có tư duy liên kết vùng và hội nhập quốc tế để kiến tạo không gian phát triển rộng mở. Việc sắp xếp lại các đơn vị hành chính không chỉ nhằm tinh gọn bộ máy, mà còn tạo cơ hội hình thành những đơn vị hành chính - kinh

tế có quy mô lớn hơn, qua đó tạo nền tảng cho liên kết vùng hiệu quả, thu hút đầu tư, hoàn thiện kết cấu hạ tầng và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia<sup>(14)</sup>. Thực tế cho thấy, nhiều vấn đề phát triển trọng yếu (quy hoạch giao thông liên vùng, quản lý tài nguyên xuyên tỉnh, xử lý ô nhiễm môi trường, thu hút các dự án đầu tư chiến lược) đều mang tính liên ngành, liên vùng, vượt quá khả năng xử lý của từng địa phương đơn lẻ. Do vậy, tư duy của cán bộ lãnh đạo thời kỳ mới phải hướng đến liên kết vùng trên cơ sở phối hợp thể chế và phân bổ nguồn lực theo lợi thế so sánh giữa các địa phương trong một không gian phát triển chung.

Theo bà Rachel Isenschmid, Thư ký Diễn đàn Kinh tế Thụy Sĩ - Việt Nam, việc sắp xếp lại địa giới hành chính ở Việt Nam không chỉ có ý nghĩa nội tại về cải cách thể chế, mà còn tạo ra các thực thể hành chính - kinh tế có quy mô đủ lớn, giúp hội nhập sâu hơn vào chuỗi giá trị và dòng chảy đầu tư quốc tế<sup>(15)</sup>. Quan điểm này cho thấy, liên kết vùng không còn là một yêu cầu kỹ thuật thuần túy trong quản lý nhà nước, mà trở thành một chiến lược phát triển mới. Chiến lược này đòi hỏi năng lực điều phối, hợp tác và tầm nhìn lãnh đạo vượt khỏi “lũy tre làng” của mỗi địa phương. Tư duy hội nhập của cán bộ lãnh đạo địa phương cần thể hiện ở khả năng nắm bắt và chuyển hóa các xu thế toàn cầu, như chuyển đổi xanh, kinh tế tuần hoàn, chuyển đổi số, đô thị thông minh, thành những cơ hội phát triển phù hợp với đặc thù địa phương. Như vậy, sự linh hoạt trong thích ứng, kết hợp với tầm nhìn liên kết vùng sẽ là chìa khóa để mỗi địa phương không chỉ phát triển bền vững, mà còn đóng góp tích cực vào việc nâng cao sức mạnh tổng thể và năng lực cạnh tranh quốc gia trong tiến trình hội nhập toàn cầu.

3. Thực hiện chính quyền địa phương hai cấp là một bước đột phá quan trọng trong tiến trình đổi mới hệ thống quản trị quốc gia, đặt ra yêu cầu cấp thiết về nâng cao tư duy

của đội ngũ cán bộ lãnh đạo địa phương. Thực tiễn bước đầu cho thấy những kết quả tích cực về bộ máy hành chính tinh gọn, hiệu quả phục vụ người dân được cải thiện, không gian phát triển kinh tế - xã hội mở rộng. Tuy nhiên, cải cách cũng đặt ra nhiều yêu cầu mới về nâng cao năng lực quản trị, đổi mới tư duy lãnh đạo và thúc đẩy các giá trị công vụ hiện đại. Trong bối cảnh đó, việc xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo địa phương có tư duy đổi mới, năng lực sáng tạo, bản lĩnh chính trị vững vàng là điều kiện tiên quyết để bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp phát huy hiệu quả. Đây là chìa khóa quan trọng để hiện thực hóa các mục tiêu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Do đó, để đáp ứng những yêu cầu này, cần có những giải pháp đồng bộ về xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo địa phương gắn với công tác đào tạo, bồi dưỡng về tư duy quản trị hiện đại và tầm nhìn chiến lược, đặc biệt trong các lĩnh vực mới, như chuyển đổi số, liên kết vùng, quản lý phát triển bền vững. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện các cơ chế, chính sách nhằm thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ gắn với trách nhiệm giải trình; thiết lập hệ thống đánh giá hiệu quả quản trị địa phương dựa trên các tiêu chí về sự hài lòng của người dân, mức độ đổi mới sáng tạo và hợp tác liên vùng,... Ngoài ra, trong xây dựng văn hóa công vụ phải đề cao

tính liêm chính, minh bạch và phục vụ nhân dân là nền tảng để nuôi dưỡng tư duy và tầm nhìn mới cho đội ngũ lãnh đạo địa phương. Thực hiện tốt những giải pháp này sẽ góp phần bảo đảm đội ngũ cán bộ lãnh đạo địa phương có đủ năng lực và tầm nhìn để dẫn dắt công cuộc phát triển đất nước trong giai đoạn mới □

(1) và (11) *Quốc hội thông qua mô hình chính quyền địa phương 2 cấp*, <https://moj.gov.vn>, ngày 16/6/2025

(2), (3), (6) và (14) *Chính quyền địa phương hai cấp: Cuộc cải cách lịch sử, toàn diện, kiến tạo sâu sắc*, <https://vov.vn/>, ngày 24/5/2025

(4), (5), (7), (9) và (10) Hồng Kiều, *Chính quyền địa phương mới: Gần dân, trách nhiệm cao hơn*, <https://www.vietnamplus.vn>, ngày 02/7/2025

(8) UNDP, *Local government financing critical to advance Sustainable Development Goals*, United Nations Development Programme, truy cập từ: <https://www.undp.org/speeches/local-government-financing-critical-advance-sustainable-development-goals>

(12) *Tổng Bí thư: “Không có chuyển đổi số, chính quyền 2 cấp không thể vận hành”*, <https://isos.gov.vn/>, ngày 03/7/2025

(13) *E-governance performance in 2023 and the need to close the digital divide*, Tạp chí Pháp luật Việt Nam (tiếng Anh), 2024, <https://vietnamlawmagazine.vn>

(15) *Việt Nam hướng tới mô hình phát triển bền vững*, <https://nhandan.vn>, ngày 03/7/2025