

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP VÀ NHỮNG YÊU CẦU VỀ NĂNG LỰC ĐỐI VỚI CÁN BỘ CẤP XÃ

VŨ ANH TUẤN (*)
NGUYỄN TUẤN THÀNH (**)

Tóm tắt: Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc với quan điểm xây dựng đất nước hùng cường, thịnh vượng, ngang tầm thời đại, đáp ứng xu thế phát triển và hội nhập quốc tế đã đặt yêu cầu ngày càng cao đối với đội ngũ cán bộ về năng lực, phẩm chất nhằm thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ và mục tiêu chiến lược. Bài viết tập trung phân tích đặc điểm, tính chất hoạt động của mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, trong đó nêu rõ yêu cầu cần nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, đặc biệt là cán bộ chủ chốt cấp xã, đồng thời gợi mở một số giải pháp hướng tới thực thi nhiệm vụ hiệu quả, xây dựng đội ngũ cán bộ đủ năng lực, hoàn thiện quy trình phân cấp, phân quyền rõ ràng và tăng cường sự đồng thuận trong xã hội.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; năng lực cán bộ cấp xã.

Abstract: In the era of national rise marked by the aspiration to build a prosperous, strong and modern country on par with global development and integration trends, increasingly high demands are placed on the competence and moral qualities of officials to effectively fulfill strategic tasks and objectives. The article focuses on analyzing the characteristics and operational nature of the two-tier local government model, emphasizing the need to enhance the capacities of officials, particularly key commune-level cadres. It also proposes several solutions aimed at improving task performance effectiveness, building a capable and qualified cadre contingent, refining decentralization and delegation processes, and strengthening social consensus.

Keywords: Two-tier local government; commune-level officials' competence.

Ngày nhận bài: 16/9/2025 Ngày biên tập: 07/10/2025 Ngày duyệt đăng: 19/10/2025

1. Đặt vấn đề

Hoạt động lãnh đạo, quản lý theo mô hình chính quyền địa phương 02 cấp là vấn đề có tính quyết định trong công cuộc tinh gọn tổ chức bộ máy của Đảng và Nhà nước. Quan điểm thống nhất giữa tinh gọn tổ chức bộ máy với nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả trong hệ thống lãnh đạo, quản lý nhà nước đã

đặt đội ngũ cán bộ các cấp nói chung, cấp xã nói riêng đứng trước trọng trách và không ít khó khăn, trong đó yêu cầu về nâng cao năng lực lãnh đạo, quản lý của cán bộ chính quyền cấp xã là vấn đề có tính then chốt.

Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý chính quyền địa phương nói chung và cấp xã nói riêng. Địa phương có mạnh thì đất nước mới hùng cường, dân có giàu thì đất nước mới thịnh vượng - điều đó phụ thuộc không nhỏ vào vai trò đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp. Hơn nữa, khác với lãnh đạo, quản lý cấp chiến lược (cấp tỉnh), đặc trưng bao trùm nhất của lãnh đạo, quản lý cấp xã (Chủ tịch

(*) TS; nguyên Phó Viện trưởng Viện Lãnh đạo học và Chính sách công (nay là Viện Lãnh đạo học và Hành chính công, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh)

(**) ThS; Trường Cao đẳng Y tế cộng đồng tỉnh Quảng Ninh

UBND, HĐND và đội ngũ công chức chủ chốt) là người trực tiếp cùng dân và sát dân trong việc thực thi chính sách, pháp luật của Nhà nước, trực tiếp giải quyết các vấn đề thực tế của cuộc sống. Tại thời điểm này, khối lượng công việc của cấp xã tăng lên nhiều hơn, do đó trách nhiệm của đội ngũ cán bộ quản lý, lãnh đạo cũng thêm phần nặng nề. Vì vậy, việc nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ nhằm đáp ứng yêu cầu lãnh đạo, quản lý trong điều kiện phát triển mới là vấn đề cấp thiết đặt ra.

2. Đặc điểm, tính chất hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp

Thứ nhất, về bối cảnh và yêu cầu đổi mới trong lãnh đạo, quản lý chính quyền địa phương.

Thực tiễn tổ chức và hoạt động theo mô hình 03 cấp trước đây cho thấy chính quyền địa phương đã có đóng góp tích cực vào tiến trình phát triển đất nước, góp phần củng cố hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước tại các địa phương. Tuy nhiên, trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế sâu rộng và xu thế phát triển hiện nay, mô hình này đã bộc lộ những hạn chế nhất định, đặc biệt là tình trạng chồng chéo về tổ chức, chống chéo về chức năng, nhiệm vụ, chưa đáp ứng yêu cầu tinh gọn, linh hoạt và hiện đại hóa nền hành chính quốc gia. Cùng với đó, sự vận động phức tạp của tình hình thế giới đặt ra yêu cầu phải xác định lại vai trò, phương thức lãnh đạo và quản lý của bộ máy hành chính các cấp. Nhiều quốc gia đang chuyển hướng sang mô hình “Nhà nước kiến tạo phát triển”, mở rộng quyền tự quản của chính quyền địa phương, đồng thời tăng cường tính chuyên nghiệp, hiệu quả và khả năng thích ứng của nền hành chính nhà nước. Quản trị quốc gia hiện đại được định hướng dựa trên kết quả và hiệu quả thực tiễn thông qua cơ chế phân cấp, phân quyền rõ ràng giữa các cấp chính quyền.

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, đặc biệt là chuyển đổi số và ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI), đang tạo ra sự thay đổi căn bản về phương thức quản lý nhà nước. Điều này đòi hỏi chính quyền địa phương phải chuyển từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang mô hình chính quyền điện tử, chính quyền số, nhằm nâng cao hiệu quả phục vụ người dân

và doanh nghiệp. Sau gần 40 năm đổi mới, tiềm lực, vị thế và uy tín của Nhà nước ta được củng cố mạnh mẽ; đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội ngày càng ổn định, tạo điều kiện thuận lợi để tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước vẫn còn những hạn chế nhất định, do khuôn khổ pháp lý và cơ chế kiểm soát chưa đầy đủ. Điều này đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền, bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của từng vùng, miền.

Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền là chủ trương xuyên suốt của Đảng, đã được Hiến pháp quy định, cụ thể hóa thành luật và các văn bản dưới luật. Qua đó, các địa phương đã từng bước nâng cao tính chủ động trong quản lý, sử dụng các nguồn lực, đồng thời cũng cần một cơ chế điều hành phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội, bản sắc văn hóa của mỗi dân tộc, vùng miền.

Thứ hai, đặc điểm, tính chất hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp.

Trên cơ sở thực hiện Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp được triển khai tại 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh (sau khi sắp xếp từ 63 đơn vị hành chính trước đây). Mô hình này gồm cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) và cấp cơ sở (xã, phường, đặc khu), hoạt động trong khuôn khổ pháp lý thống nhất, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước.

Chính quyền địa phương 02 cấp có tính thích ứng cao, phù hợp với quy mô địa lý và đặc điểm kinh tế - xã hội đa dạng; phạm vi quản lý rộng hơn, dân cư phân bố phức tạp hơn, đòi hỏi năng lực điều hành linh hoạt và bao quát, đồng thời thể hiện tính tự chủ cao, khi chính quyền các cấp được chủ động hơn trong hoạch định chiến lược, xây dựng cơ chế vận hành, quản lý nhân sự, ngân sách và giải quyết các vấn đề phát sinh theo thẩm quyền được phân cấp, phân quyền.

Bên cạnh đó, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp còn thể hiện tính tập trung, thống nhất, với bộ máy hành chính được tổ chức tinh gọn, giảm tầng nấc trung gian, bảo đảm sự chỉ đạo, điều hành trực tiếp từ cấp tỉnh tới cơ sở. Thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ của chính quyền cấp xã được mở rộng, tạo điều kiện phát huy tính chủ động, sáng tạo trong thực thi nhiệm vụ, hướng tới nền hành chính phục vụ, hiện đại, gần dân và vì dân.

3. Yêu cầu nâng cao năng lực của cán bộ lãnh đạo, quản lý chính quyền cấp xã

Để đáp ứng yêu cầu đặt ra đối với chính quyền địa phương 02 cấp, đòi hỏi cán bộ lãnh đạo, quản lý chính quyền cấp xã cần hội đủ những phẩm chất, năng lực tương ứng. Theo đó, phẩm chất đạo đức, năng lực và phong cách có mối quan hệ chuyển hóa, tương hỗ nhau, trong đó việc nâng cao năng lực cán bộ chính quyền cấp xã được cụ thể qua bốn nhóm năng lực chính, cụ thể là: Năng lực tổ chức hành động thực tiễn; Năng lực chuyên môn; Năng lực ứng xử và thuyết phục; Năng lực trí tuệ. Cụ thể là:

Thứ nhất, năng lực tổ chức hành động thực tiễn, có vai trò trọng yếu nhất trong công tác lãnh đạo, quản lý, phản ánh ở tầm nhìn chiến lược, cách thiết kế chương trình hành động (xây dựng và thực hiện công việc) và việc dùng người (bố trí, sắp xếp nhân sự một cách hợp lý trong công việc). Với cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp cơ sở, năng lực tổ chức không dừng lại ở “xác lập kịch bản - tầm nhìn” mà cần căn cứ vào công tác tổ chức hành động gắn liền với thực tế địa phương. Trên cơ sở xác định rõ nhiệm vụ, việc phân công, sắp xếp một cách tương thích, tạo điều kiện tốt nhất để nhân sự hoàn thành nhiệm vụ bằng chính khả năng, sở trường, sự sáng tạo và hứng thú của người được giao việc, qua đó thể hiện năng lực của một nhà lãnh đạo, quản lý có tâm, có tầm, có tài.

Thứ hai, năng lực chuyên môn của lãnh đạo, quản lý cấp xã bao gồm kiến thức, kỹ năng và thái độ. Cụ thể, họ cần có kiến thức về lý luận chính trị, quản lý nhà nước, chuyên môn, tin học, ngoại ngữ và thực tế; các kỹ năng như tổ chức, ra quyết định, lập



Cán bộ làm việc tại Trung tâm Phục vụ hành chính công phường Đống Đa, Hà Nội.

kế hoạch, giao tiếp, giải quyết xung đột, thái độ nghiêm túc, trách nhiệm, tôn trọng nhân dân, công bằng, gương mẫu, tuân thủ và phối hợp. Để xác định trong năng lực chuyên môn của cán bộ lãnh đạo, quản lý cơ sở là khả năng lãnh đạo, giao việc cho cấp dưới (nhân viên) theo đúng chuyên môn, năng lực và kỹ năng xử lý công việc.

Thứ ba, năng lực ứng xử và thuyết phục là yếu tố rất quan trọng đảm bảo đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý trực tiếp sát dân và gần dân nhất. Niềm tin của người dân là nhân tố đặc biệt quan trọng, tạo nên sự thành công của cán bộ lãnh đạo, quản lý. Hiện nay, để ứng xử và thuyết phục hiệu quả trong công việc đòi hỏi đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý chính quyền cơ sở cần “giỏi một, biết mười”. Năng lực này thường thể hiện ở kỹ năng giao tiếp, thông qua hành động lắng nghe tích cực, xây dựng lòng tin, sử dụng ngôn ngữ logic và ví dụ minh họa xác đáng. Bên cạnh đó, cán bộ cũng cần rèn luyện sự tự tin, trí tuệ cảm xúc và biết cách xử lý tình huống linh hoạt, phù hợp với đặc thù công việc ở địa phương.

Thứ tư, năng lực trí tuệ. Đây là yếu tố trung tâm bảo đảm hiệu quả quản trị trong mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, được tiếp cận qua ba phương diện: (1) Khả năng quan sát và dự báo; (2) Năng lực xử lý thông tin để làm rõ vấn đề và ra quyết định đúng; (3) Khả năng chịu áp lực và thích ứng trong công vụ.

Trước hết, khả năng quan sát và dự báo phản ánh tầm nhìn, tư duy chiến lược của

đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý. Việc nhận diện sớm xu hướng, tình huống hoặc vấn đề có thể phát sinh giúp họ chủ động xây dựng phương án ứng phó, hạn chế rủi ro và tận dụng cơ hội. Dự báo chính là thuộc tính tất yếu của năng lực lãnh đạo, quản lý. Cán bộ có năng lực trí tuệ cao trong dự báo thường tiệm cận thực tiễn với xác suất tối ưu, nhờ vào khả năng quan sát tinh tế, phân tích dữ liệu nhạy bén và trải nghiệm thực tiễn sâu sắc.

Năng lực xử lý thông tin là nền tảng để cán bộ lãnh đạo, quản lý đưa ra quyết định đúng đắn, khách quan. Trong thực tiễn công tác, cán bộ lãnh đạo, quản lý phải thường xuyên thu thập, phân tích và xử lý cả thông tin sơ cấp lẫn thông tin thứ cấp, bảo đảm tính toàn diện và xác thực của dữ liệu trước khi lựa chọn phương án hành động. Đây là yêu cầu đặc biệt quan trọng đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý ở cơ sở, những người trực tiếp tiếp xúc với dân, giải quyết các vấn đề cụ thể, phức tạp, đa chiều trong đời sống xã hội.

Khả năng chịu áp lực và thích ứng với căng thẳng là biểu hiện của bản lĩnh và độ chín về trí tuệ của cán bộ lãnh đạo, quản lý. Trong điều kiện trình độ dân trí cao, dân chủ mở rộng, thông tin lan tỏa nhanh và yêu cầu minh bạch của người dân ngày càng lớn, cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp cơ sở thường xuyên phải đối mặt với áp lực công việc, dư luận và trách nhiệm giải trình. Nếu năng lực trí tuệ không đủ tầm, họ khó có thể giữ được sự tỉnh táo, khách quan và sự kiên định để hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Trong thời gian tới, để góp phần nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý chính quyền cấp xã đáp ứng yêu cầu thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, cần triển khai thực hiện một số nội dung sau:

Một là, tiếp tục đổi mới công tác đào tạo và tự đào tạo theo hướng thiết thực và cập nhật, để đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý và cán bộ chủ chốt chính quyền cấp cơ sở có thêm cơ hội trau dồi những tri thức cần thiết, đảm bảo trình độ đáp ứng nhiệm vụ lãnh đạo, quản lý trong một môi trường tổ chức quản lý mới.

Hai là, trên cơ sở phân loại đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý theo các tiêu chí, các

lĩnh vực công tác và độ tuổi để quy hoạch, xây dựng chiến lược đào tạo. Đa dạng hóa các hình thức, các bậc đào tạo, bồi dưỡng phù hợp với mỗi đối tượng quy hoạch. Tăng cường mở các lớp ngắn ngày tại chỗ để cập nhật kiến thức, kỹ năng, kết hợp vừa học vừa làm. Khuyến khích hoạt động tự đào tạo, tăng cường bám sát cơ sở, chủ động học hỏi, nâng cao kiến thức, kỹ năng xử lý công việc. Tổ chức các hội thảo, diễn đàn cho cán bộ lãnh đạo, quản lý được tham gia trao đổi, học hỏi kinh nghiệm lãnh đạo, quản lý chính quyền địa phương và trải nghiệm thực tế trong và ngoài nước.

Ba là, xây dựng thể chế, nghiên cứu và ban hành chính sách thiết thực, bám sát hoạt động thực tiễn. Tiếp tục hoàn thiện cơ sở hạ tầng, trang thiết bị kỹ thuật và công nghệ... đồng thời quán triệt các nghị quyết của Đảng và pháp luật của Nhà nước cũng như các văn bản chỉ đạo của cấp trên, tăng cường sự giám sát, đối thoại của Nhân dân, tạo điều kiện cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp xã yên tâm công tác và thực hiện tốt vai trò lãnh đạo, điều hành tổ chức của mình, hướng tới mục tiêu chung là nâng cao hiệu năng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp./.

Tài liệu tham khảo:

1. Phạm Tất Dong, Nguyễn Hải Khoát, Nguyễn Quang Uẩn (đồng chủ biên), *Tâm lý học đại cương* (1995), Viện Đại học mở Hà Nội.
2. Herminia Ibarra (Phương Võ dịch), *Tư duy lãnh đạo - hành động lãnh đạo*, Nxb Tổng hợp TP.HCM, 2016.
3. Dương Thục Anh, Vũ Anh Tuấn (đồng chủ biên), *Giáo trình Kỹ năng lãnh đạo, quản lý*, Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Nxb Lý luận chính trị, H.2018.
4. Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 phê duyệt đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Quyết-dinh-759-QĐ-TTg-2025-phe-duyet-De-an-sap-xep-to-chuc-lai-don-vi-hanh-chinh-cac-cap-651583.aspx>.