

SẮP XẾP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CÁC CẤP VÀ XÂY DỰNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TRỊNH XUÂN THẮNG (*)

Tóm tắt: Việc sắp xếp đơn vị hành chính các cấp gắn với xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp là chủ trương lớn, có ý nghĩa chiến lược nhằm tinh gọn tổ chức bộ máy, tạo nền tảng quan trọng để đất nước bước vào kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Bài viết tập trung làm rõ yêu cầu khách quan về thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, đồng thời đề xuất một số giải pháp thực hiện có hiệu quả chủ trương này.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; đơn vị hành chính; kỷ nguyên mới.

Abstract: The arrangement of administrative units at all levels in conjunction with the establishment of a two-tier local government model is a major policy with strategic significance, aiming to streamline the organizational apparatus and lay an important foundation for the country to enter an era of national rise. This article focuses on clarifying the objective requirements for implementing the arrangement of administrative units at all levels and building a two-tier local government model, while also proposing several solutions to effectively carry out this policy.

Keywords: Two-tier local government; administrative units; new era.

Ngày nhận bài: 25/9/2025 Ngày biên tập: 19/11/2025 Ngày duyệt đăng: 19/11/2025

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, được thông qua tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII ngày 12/4/2025 (Nghị quyết số 60-NQ/TW). Đây được xem là quyết sách lịch sử, là cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy nhằm đưa đất nước tiến bước vào kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

1. Yêu cầu khách quan phải thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Chủ trương thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp của Đảng ta xuất phát từ

yêu cầu khách quan, nhất quán và đúng đắn trên cơ sở vận dụng sáng tạo các quan điểm khoa học vào thực tiễn của đất nước. Phát biểu tại Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Tổng Bí thư Tô Lâm nhấn mạnh: “việc sắp xếp đơn vị hành chính địa phương lần này được xây dựng trên tinh thần khoa học, đột phá, sáng tạo, bám sát thực tiễn với tầm nhìn xa, trông rộng, ít nhất là 100 năm, bảo đảm hình thành và mở rộng không gian phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa mới phù hợp cho phát triển đất nước”⁽¹⁾. Điều này được thể hiện trên qua những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, trên cơ sở lý luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các lý thuyết hiện đại về quản trị quốc gia và quản trị địa phương.

Nghiên cứu di sản lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh cho thấy có rất nhiều quan điểm nói về yêu cầu xây dựng tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn,

(*) TS; Phó Trưởng khoa Khoa Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị khu vực IV

hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong tác phẩm “Thà ít mà tốt”, V.I.Lênin đã nhấn mạnh yêu cầu quan trọng của xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả là: “Phải tuân theo nguyên tắc này: Thà ít mà tốt”⁽²⁾. Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng có nhiều chỉ dẫn quan trọng về xây dựng tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị một cách phù hợp. Người chỉ rõ: “Thực hành chấn chỉnh biên chế, để bớt sự đóng góp cho dân và thêm lực lượng vào công việc tăng gia sản xuất”⁽³⁾; “Nói chung, các cơ quan đều phải tiết kiệm. Riêng cơ quan cung cấp tổ chức còn kênh càng, thừa người, phải sắp xếp cho gọn gàng, hợp lý, mọi người đều có công việc thiết thực, những người thừa phải đưa đi chỗ thiếu, những người ở lại phải thi đua nâng cao năng suất của mình. Thế là tinh giản, tinh là đưa năng suất lên cao, làm cho mau cho tốt, giản là vừa phải, không kênh càng, tránh hình thức”⁽⁴⁾. Bên cạnh lý luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, nhiều lý thuyết quản trị hiện đại cũng nhấn mạnh yêu cầu phải tinh gọn tổ chức bộ máy, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền.

Thứ hai, từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta.

Đảng ta đã ban hành nhiều nghị quyết, chỉ thị để lãnh đạo thực hiện chủ trương đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn. Đặc biệt là Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 tại Hội nghị Trung ương lần thứ sáu 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; Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị về sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Quá trình triển khai thực hiện các nghị quyết này đã đạt một số kết quả quan trọng góp phần tinh gọn tổ chức bộ máy. Tuy nhiên, việc thực hiện tinh gọn tổ chức bộ máy vẫn còn nhiều hạn chế, bộ máy còn cồng kềnh, số lượng đơn vị hành chính còn khá lớn. Tính đến cuối năm 2024, cả nước có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh; 695 đơn vị hành chính cấp huyện và 10.035 đơn vị hành chính cấp xã⁽⁵⁾. Thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 03 cấp gắn với việc chia tách nhỏ các đơn vị hành chính đã bộc lộ nhiều bất cập, ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Việc gia tăng số lượng

đơn vị hành chính kéo theo sự mở rộng các cơ quan trong hệ thống chính trị, bao gồm tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, dẫn đến tình trạng bộ máy cồng kềnh, nhiều tầng nấc, thiếu tinh gọn. Đồng thời, số lượng cán bộ, công chức, viên chức ở các cấp tăng lên, gây áp lực lớn cho ngân sách nhà nước và làm phân tán nguồn lực đầu tư phát triển. Theo số liệu từ Bộ Tài chính, chi cho bộ máy hành chính chiếm khoảng 70% tổng ngân sách chi tiêu thường xuyên của Nhà nước⁽⁶⁾. Mặt khác, sự chồng lấn, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa 03 cấp chính quyền (tỉnh, huyện, xã) chưa được khắc phục triệt để, làm giảm tính minh bạch và rõ ràng trong phân cấp quản lý.

Thứ ba, từ thực tiễn kinh nghiệm sắp xếp đơn vị hành chính và mô hình chính quyền địa phương 02 cấp ở nhiều nước trên thế giới.

Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy việc tinh gọn tổ chức bộ máy hành chính là xu thế chung của các quốc gia hiện đại nhằm xây dựng nền quản trị công hiệu quả. Nhiều nước tiến hành tinh gọn tổ chức bộ máy thông qua việc sáp nhập các đơn vị hành chính và tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp. Điển hình như Nhật Bản với việc tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp đã góp phần tạo ra sự phát triển, bứt phá đưa Nhật Bản trở thành một trong những cường quốc của thế giới. Chính quyền địa phương 02 cấp của Nhật Bản gồm cấp tỉnh và cấp hạt (hay còn gọi là đơn vị hành chính địa phương cấp cơ sở). Số lượng các đơn vị hành chính cấp tỉnh của Nhật được giữ ổn định, trong khi đó cấp hạt được giảm dần qua các đợt sáp nhập (tháng 4/1999, Nhật Bản có 3.232 hạt, tháng 4/2006 có 1.820 hạt, tháng 4/2008 có 1.788 hạt, tháng 1/2022 có 1.718 hạt)⁽⁷⁾.

Hàn Quốc cũng là một trong những nước tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp bao gồm: cấp tỉnh/thành phố đặc biệt (cấp cao) và cấp quận/huyện/thành phố trực thuộc tỉnh (cấp cơ sở - cấp thấp). Số lượng chính quyền địa phương cấp thấp là 226 (75 thành phố 82 huyện và 69 quận)⁽⁸⁾. Trong đó, chính quyền địa phương cấp tỉnh có thẩm quyền lập quy định địa phương, xây dựng và quản lý ngân sách, triển khai chính sách phúc lợi, giáo dục, phát triển hạ tầng đô thị; cấp quận/huyện là cấp gần dân nhất, đảm trách cung

cấp các dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục mầm non và tiểu học, cấp phép hành chính, hỗ trợ phúc lợi xã hội trực tiếp. Bên cạnh đó, một số nước Bắc Âu cũng tiến hành tinh giản cấp hành chính, trong đó điển hình như Đan Mạch đã tiến hành cải cách hành chính vào năm 2007, sáp nhập hơn 270 xã thành 98 xã lớn, đồng thời giảm cấp hành chính trung gian; hiện nay chỉ còn hai cấp chính quyền địa phương là vùng (region) và xã (kommune), trong đó cấp xã thực hiện hầu hết các dịch vụ công⁽⁹⁾.

Thứ tư, có nhiều điều kiện khách quan, thuận lợi để thực hiện chủ trương sáp nhập đơn vị hành chính, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.

Trước hết, trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy chính quyền địa phương các cấp đã được nâng lên, đặc biệt là cán bộ, công chức, viên chức ở cấp cơ sở cơ bản đã được chuẩn hóa về tiêu chuẩn trình độ chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng yêu cầu vị trí việc làm. Đồng thời, khi không tổ chức chính quyền cấp huyện, phần lớn đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của cấp huyện sẽ được điều chuyển về cấp cơ sở. Vì vậy, đội ngũ này cơ bản đảm nhận được các công việc của cấp cơ sở mới khi tiếp nhận những nhiệm vụ của chính quyền cấp huyện trước đây.

Với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học - công nghệ, các cấp chính quyền đang đẩy mạnh ứng dụng những thành tựu của công nghệ số nhằm xây dựng chính quyền số, xã hội số khá hiệu quả. Chuyển đổi số không chỉ góp phần nâng cao năng lực quản lý, điều hành của các cấp chính quyền mà còn gắn với chuyển đổi quy trình giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công trực tuyến giúp giải quyết thủ tục hành chính nhanh hơn, hiệu quả hơn, không phụ thuộc vào ranh giới địa giới hành chính, tạo thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp và bảo đảm hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên.

Như vậy, việc sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp là chủ trương hoàn toàn đúng đắn, là yêu cầu khách quan, cấp bách cần phải được thực hiện ngay để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Như khẳng định của Tổng Bí thư Tô Lâm tại Hội nghị toàn quốc quán triệt, triển khai tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW:

“Hiện nay đã là thời điểm, thời cơ; là sự cấp thiết, là đòi hỏi tất yếu khách quan cho cuộc cách mạng về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị để bộ máy hoạt động hiệu lực, hiệu quả hay chưa? Câu trả lời là: Không thể chậm trễ hơn được nữa”⁽¹⁰⁾.

2. Một số giải pháp thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật tạo cơ sở pháp lý thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025, cần tiếp tục rà soát điều chỉnh, hoàn thiện các văn bản luật, văn bản dưới luật có liên quan về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền địa phương các cấp. Hiện nay, “qua rà soát, có tới 177 luật quy định về thẩm quyền của các bộ trưởng, 152 luật quy định thẩm quyền cụ thể của Thủ tướng Chính phủ, 170 luật quy định cụ thể thẩm quyền của Hội đồng nhân dân và UBND cấp huyện”⁽¹¹⁾. Trong đó, các văn bản cần được hoàn thiện theo hướng bảo đảm quy định rõ ràng về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của từng cơ quan, từng cấp chính quyền. Tiếp tục đẩy mạnh việc phân quyền, phân cấp một cách triệt để, rõ ràng giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở theo tinh thần “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”. Tinh thần phân cấp, phân quyền triệt để từ cấp trên xuống cấp dưới, đi đôi với phân bổ nguồn lực phù hợp, nâng cao năng lực thực thi của cấp dưới. Đây là giải pháp then chốt nhằm phát huy tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo của chính quyền địa phương các cấp, tạo động lực huy động và khai thác hiệu quả mọi nguồn lực tại chỗ cho phát triển kinh tế - xã hội, đóng góp vào tiến trình phát triển nhanh và bền vững của đất nước trong kỷ nguyên mới.

Hai là, xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của bộ máy chính quyền địa phương 02 cấp.

Sau khi sắp xếp lại đơn vị hành chính cấp xã mới với diện tích rộng hơn, thẩm quyền nhiều hơn do phần lớn nhiệm vụ của chính quyền cấp huyện được chuyển về cấp xã, đòi hỏi trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cấp xã phải được nâng

lên ngang tầm với nhiệm vụ. Đây cũng là cấp chính quyền gần dân nhất, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cấp xã là người trực tiếp làm việc với người dân và doanh nghiệp, sẽ giải quyết phần lớn công việc cụ thể, trực tiếp liên quan đến đời sống của Nhân dân. Vì vậy, cần có chiến lược đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, năng lực nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp đáp ứng yêu cầu trong bối cảnh mới. Việc sắp xếp, bố trí lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chính quyền địa phương phải gắn với tinh giản biên chế, cơ cấu lại đội ngũ; triển khai chính sách thu hút, trọng dụng người có tài năng vào làm việc trong bộ máy của hệ thống chính trị.

Ba là, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương.

Kiểm soát quyền lực là yêu cầu tất yếu khách quan để bảo đảm bộ máy chính quyền hoạt động hiệu quả, hạn chế tình trạng lạm quyền, nhũng nhiễu, tiêu cực của cán bộ, công chức, viên chức. Để tăng cường kiểm soát quyền lực, cần xây dựng hoàn thiện bảo đảm cơ chế kiểm soát đa chiều (chiều dọc và chiều ngang). Kiểm soát theo chiều dọc đòi hỏi tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát hiệu quả từ chính quyền cấp tỉnh đối với cấp xã. Kiểm soát theo chiều ngang là tăng cường giám sát của các thiết chế cùng cấp của hệ thống chính trị ở cả cấp tỉnh và cấp xã, bao gồm giám sát của cấp ủy Đảng, Mặt trận Tổ quốc đối với bộ máy chính quyền địa phương và giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp. Bên cạnh đó, cần phát huy vai trò giám sát của Nhân dân thông qua các quyền dân chủ trực tiếp, tăng cường sự tham gia của người dân, tổ chức vào quản trị địa phương. Người dân có thể tham gia giám sát chính quyền, dễ dàng phản ánh nhu cầu, nguyện vọng của Nhân dân thông qua các cơ chế tiếp xúc đối thoại dân chủ, minh bạch, gắn với trách nhiệm giải trình của chính quyền.

Bốn là, đẩy mạnh chuyển đổi số, xây dựng hoàn thiện chính quyền số.

Đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử, tiến tới chính quyền số là yêu cầu tất yếu, nhằm hiện đại hóa nền hành chính, nâng cao chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp. Trọng tâm là đẩy nhanh tiến trình chuyển đổi số trong quản lý nhà nước, xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung, kết nối và chia sẻ hiệu quả

giữa các ngành, các cấp. Cần hoàn thiện hệ thống hạ tầng số, bảo đảm cung cấp dịch vụ công trực tuyến một cách đồng bộ, thông suốt, tiện lợi. Bên cạnh đó là việc nghiên cứu, triển khai các giải pháp nâng cao khả năng tiếp cận, sử dụng dịch vụ công trực tuyến của người dân, nhất là nhóm yếu thế. Thực hiện đồng bộ giữa Chính phủ số và xã hội số, trong đó đặt con người - công dân số vào trung tâm, là chìa khóa bảo đảm thành công trong cải cách hành chính và phát triển bền vững.

Việc sắp xếp đơn vị hành chính các cấp gắn với xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp là chủ trương lớn, có ý nghĩa chiến lược trong quá trình tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững trên từng địa bàn. Đây chính là nền tảng quan trọng để đất nước ta vững bước vào kỷ nguyên phát triển mới - kỷ nguyên vươn mình mạnh mẽ của dân tộc Việt Nam./.

Ghi chú:

(1) <https://tcnn.vn/news/detail/68110/Xay-dung-chinh-quyen-dia-phuong-02-cap-Tinh-gon-hieu-qua-gan-dan-dap-ung-cac-yeu-cau-quan-tri-xa-hoi-hien-dai.html>

(2) V.I.Lênin, *Toàn tập*, tập 45, Nxb Tiến bộ, Matxcơva, tr.448.

(3), (4) Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 7, Nxb CTQG-ST, H.2011, tr.164, tr.432.

(5) <https://vnexpress.net/so-don-vi-hanh-chinh-cap-tinh-can-sap-nhap-da-duoc-xac-dinh-4862044.html>

(6) <https://tuoitre.vn/bo-truong-bo-tai-chinh-70-thu-ngan-sach-la-chi-thuong-xuyen-con-tien-dau-de-chi-cho-phat-trien-20241219133455882.htm>.

(7) , (8) *Mô hình chính quyền địa phương 02 cấp ở các nước vận hành thế nào?* <https://baomoi.com/mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-o-cac-nuoc-van-hanh-the-nao>.

(9) OECD (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences.

(10) <https://www.qdnd.vn/chinh-tri/tin-tuc/phat-bieu-cua-tong-bi-thu-to-lam-tai-hoi-nghi-toan-quoc-quan-triet-trien-khai-tong-ket-viec-thuc-hien-nghi-quyet-so-18-va-mot-so-noi-dung-quan-trong-805283>.

(11) <https://baochinhphu.vn/chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-cuoc-cai-cach-lich-su-toan-dien-kien-tao-sau-sac-102250514135224716.htm>.