

THỜI CƠ VÀ THÁCH THỨC KHI VẬN HÀNH MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TỔNG ĐỨC THẢO (*)

Tóm tắt: Từ ngày 01/7/2025, Việt Nam đã chính thức vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp. Về cơ bản, chính quyền địa phương ở 34 tỉnh, thành phố trên cả nước đều vận hành thông suốt, gần dân hơn, sát dân hơn, phục vụ tốt hơn lợi ích của người dân, doanh nghiệp. Tuy nhiên, vẫn còn những “rào cản”, thách thức, cần có giải pháp đồng bộ hướng tới mục tiêu tinh gọn bộ máy, hiện đại hóa quản trị, gần dân hơn, tăng tính chuyên nghiệp, minh bạch, hiệu quả mở ra không gian phát triển kinh tế - xã hội mới.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; thời cơ và thách thức; Việt Nam.

Abstract: Since July 1, 2025, Vietnam has officially operated the two-tier local government model. In general, local governments in all 34 provinces and cities across the country have been functioning smoothly, becoming closer to the people, more responsive to their needs, and better serving the interests of citizens and businesses. However, there remain certain “barriers” and challenges that require comprehensive solutions aimed at streamlining the administrative apparatus, modernizing governance, enhancing professionalism, transparency, and efficiency and creating new space for socio-economic development.

Keywords: Two-tier local government; opportunities and challenges; Vietnam.

Ngày nhận bài: 10/12/2025 Ngày biên tập: 05/01/2026 Ngày duyệt đăng: 19/01/2026

1. Những thời cơ mở ra khi vận hành chính quyền địa phương 02 cấp ở Việt Nam

Thứ nhất, sắp xếp lại hệ thống chính trị và hệ thống chính quyền từ Trung ương đến địa phương. Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Hội nghị Trung ương lần thứ 11 khóa XIII về Đề án sắp xếp, sáp nhập, hợp nhất đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã; Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025; Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam... là những quyết định đi vào lịch sử, đặt dấu mốc để đất nước ta vững bước tiến vào

kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình và phát triển giàu mạnh. Đây chính là những căn cứ chính trị, pháp lý đã đi vào lịch sử tổ chức chính quyền địa phương của đất nước ta và trên cơ sở đó, mô hình chính quyền địa phương (CQĐP) 02 cấp chính thức đi vào hoạt động thống nhất trên phạm vi cả nước.

Thứ hai, không tổ chức cấp huyện (cấp trung gian) để tập trung hướng về cơ sở, sát dân, bám dân, gần dân để phục vụ Nhân dân, lấy người dân làm trung tâm của sự phục vụ của hệ thống chính trị, hệ thống chính quyền từ Trung ương đến cơ sở, đặc biệt là CQĐP 02 cấp. Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Đảng ta chỉ rõ: “Toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị nước ta trong giai đoạn mới là nhằm xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về Nhân dân. Dân chủ gắn liền với công bằng xã hội phải được thực hiện

(*) TS; Phó Viện trưởng Viện Thông tin khoa học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh



Ảnh minh họa

trong thực tế cuộc sống trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thông qua hoạt động của nhà nước do dân cử ra và bằng các hình thức dân chủ trực tiếp⁽¹⁾.

Như vậy, Đảng ta đã coi việc xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa không chỉ là một trong những nội dung thể hiện bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa mà còn là quy luật hình thành, phát triển và tự hoàn thiện của chính hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa: “Dân chủ vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc đổi mới, đi lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta”. Nhận thức rõ vai trò và tầm quan trọng của dân chủ xã hội chủ nghĩa, Đảng và Nhà nước ta không ngừng xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật để thực hiện dân chủ, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân trong xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Nền dân chủ xã hội chủ nghĩa mà chính sách, pháp luật nước ta ghi nhận và củng cố nhằm mục đích phục vụ cho đa số nhân lực lao động và được thể hiện trên tất cả các lĩnh vực: kinh tế, chính trị, tư tưởng, văn hóa, xã hội. Hiến

pháp năm 1946 ghi nhận: “Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: kinh tế, chính trị, văn hóa”⁽²⁾.

Trong lĩnh vực kinh tế, pháp luật ghi nhận quyền tự do, sự ngang bằng về cơ hội giữa các chủ thể sản xuất và kinh doanh, các thành phần kinh tế trong xã hội. Các thành phần kinh tế hoạt động theo cơ chế tự chủ trong sản xuất, kinh doanh và đều bình đẳng trước pháp luật. Trong lĩnh vực chính trị, pháp luật tạo điều kiện để Nhân dân tham gia vào các công việc chung của Nhà nước và xã hội, tất cả quyền lực đều thuộc về Nhân dân, đặc biệt là quyền lực nhà nước (quyền ứng cử, bầu cử). Bên cạnh đó, pháp luật cũng ghi nhận các quyền dân chủ, tự do trong sinh hoạt chính trị của người dân (quyền thông tin và được thông tin), đa dạng hóa các hình thức dân chủ (dân chủ đại diện, dân chủ trực tiếp...) trong đó chú trọng đến việc đảm bảo và thực hiện dân chủ trực tiếp để Nhân dân có thể tham gia, đóng góp ý kiến vào những công việc chung của đất nước. Trong lĩnh vực tư tưởng, văn hóa - xã hội, pháp

luật bảo vệ quyền tự do tư tưởng của công dân, giải phóng tinh thần và phát huy mọi khả năng của con người (ghi nhận các quyền cơ bản của con người, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, xác lập nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm).

Bên cạnh đó, pháp luật còn quy định chặt chẽ, chính xác các nhiệm vụ và quyền hạn của các thiết chế quyền lực để bảo đảm quyền dân chủ của Nhân dân. Đồng thời, cũng tạo cơ chế bảo đảm cho Nhân dân thực hiện việc kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, các cá nhân được trao quyền lực, nhân danh quyền lực nhà nước... Qua đó, pháp luật góp phần hạn chế, ngăn chặn tình trạng lạm dụng chức quyền, chuyên quyền, vi phạm các quyền tự do dân chủ của các chủ thể quyền lực đối với Nhân dân. Thực hiện dân chủ ở cơ sở là tạo ra cộng đồng cơ sở vững mạnh và qua đó tạo tác động ngược lại để củng cố, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng và hiệu quả quản lý nhà nước. Mục tiêu của thực hiện dân chủ ở cơ sở nhằm giữ vững và phát huy bản chất tốt đẹp của chế độ xã hội chủ nghĩa và thu hút Nhân dân tham gia quản lý nhà nước, tham gia kiểm kê, kiểm soát nhà nước, khắc phục tình trạng suy thoái, quan liêu, mất dân chủ và nạn tham nhũng.

Thứ ba, là cơ hội để cấu trúc lại hệ thống chính trị, xây dựng chính quyền cơ sở tinh gọn, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả: đổi mới hệ thống chính trị phải đảm bảo mục tiêu cơ bản là ổn định chính trị và phát triển kinh tế - xã hội. Hai mục tiêu này quan hệ biện chứng với nhau: ổn định chính trị thì mới phát triển kinh tế và khi kinh tế được phát triển thì lại bổ sung nguồn lực củng cố cho sự ổn định. Nếu chỉ đảm bảo ổn định chính trị mà không phát triển kinh tế sẽ dẫn đến tụt hậu và sự tụt hậu này đến một lúc nào đó sẽ dẫn đến mất ổn định chính trị. Đổi mới hệ thống chính trị gắn với xây dựng, chỉnh đốn Đảng sẽ góp phần nâng cao năng lực và sức chiến đấu của Đảng; trong đó đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng để thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ; khắc phục tình trạng Đảng bao biện, can thiệp vào công việc của Nhà nước. Mở rộng và phát huy dân chủ trong nội bộ Đảng

đảm bảo dân chủ trong hoạch định đường lối, trong công tác cán bộ; thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực ngay trong Đảng và xây dựng cơ chế kiểm soát một cách thực chất và phù hợp với yêu cầu thực tiễn phát triển đất nước; giáo dục tư tưởng, chính trị, rèn luyện đạo đức cách mạng, chống chủ nghĩa cá nhân; xây dựng, củng cố tổ chức cơ sở Đảng.

Đổi mới hệ thống chính trị đi đôi với cải cách hoạt động của bộ máy nhà nước theo hướng pháp quyền, đối với từng thiết chế trong bộ máy nhà nước cũng cần đổi mới thực chất và mạnh mẽ, hiệu quả. Đối với Quốc hội, cần tiến hành cải cách mạnh mẽ về nội dung và phương thức tổ chức, hoạt động để thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân, khắc phục tính hình thức trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Đối với Chính phủ, xây dựng một nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, từng bước hiện đại hóa, nâng cao trách nhiệm giải trình và năng lực kiến tạo.

Đẩy mạnh công tác cải cách hành chính từ Trung ương đến địa phương (cải cách thủ tục hành chính, thể chế hành chính, quản lý ngân sách và bộ máy nhân sự, chuyển đổi số như một lợi thế cạnh tranh trong phát triển). Minh bạch hóa hoạt động của các cơ quan hành chính; xây dựng kỷ luật công chức và đạo đức công vụ, trình độ chuyên môn phải đặc biệt chú trọng; thực hiện nghiêm vấn đề bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, từ chức đối với cán bộ theo đúng quy chế, pháp luật và thẩm quyền. Đổi mới hệ thống chính trị đảm bảo sự độc lập đối với các cơ quan tư pháp, đặc biệt là tòa án, trong quá trình điều tra, truy tố và xét xử; đẩy mạnh hoạt động của công tác hỗ trợ tư pháp; xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp; nâng cao trình độ, chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ tư pháp đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới. Mặt khác, đổi mới hệ thống chính trị đặt ra yêu cầu tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội; xóa bỏ tình trạng hành chính hóa các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp.

Thứ tư, nâng cao năng lực quản trị địa phương: qua 40 năm đổi mới đất nước, mục tiêu cải cách nền quản trị công ở Việt Nam được thể hiện qua nhiều văn kiện, cương lĩnh, nghị quyết của Đảng cho đến các chương trình, đề án cụ thể của Chính phủ, với mục tiêu là xây dựng một nền quản trị công dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa; xây dựng hệ thống cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt, hiện đại... Chỉ tính riêng Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX) - bộ công cụ quan trọng để theo dõi, đánh giá hoạt động cải cách hành chính được thực hiện trên tất cả các lĩnh vực, gồm cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách hành chính công và hiện đại hoá nền hành chính.

Thứ năm, là cơ hội để xây dựng nền quản trị quốc gia, quản trị địa phương hiện đại: tiêu chí để đánh giá một nền quản trị nhà nước hiện đại có thể được thiết lập từ rất nhiều căn cứ khác nhau, song phải dựa trên ba phương diện cơ bản sau: 1) Có bộ máy nhà nước hiện đại, trọng tâm là cơ quan hành chính ứng dụng khoa học, công nghệ thông tin; cơ sở hạ tầng thông tin; chính phủ điện tử, chính quyền điện tử; 2) Có đội ngũ nhân lực hiện đại, thể hiện ở năng lực ứng dụng, thích ứng với khoa học, công nghệ thông tin của đội ngũ công chức nhà nước; 3) Có cơ chế, thể chế hiện đại (hệ thống quy định, nền tảng pháp lý, các nguyên tắc vận hành). Cả ba phương diện nêu trên đều đang đặt ra những thách thức lớn trong tiến trình xây dựng nền quản trị quốc gia, quản trị địa phương thích ứng với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư ở Việt Nam hiện nay.

2. Những thách thức khi vận hành chính quyền địa phương 02 cấp ở Việt Nam hiện nay

Một là, tổ chức và vận hành chính quyền địa phương 02 cấp ở Việt Nam là chưa có tiền lệ, do đó cần phải tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện, thống nhất.

Thách thức đầu tiên là vấn đề nhận thức về CQĐP 02 cấp. Pháp luật ra đời và phát triển thông qua sự sáng tạo của ý thức con người trên cơ sở nhận thức về các hiện tượng pháp lý tồn tại trong đời sống xã hội, từ đó đưa ra những quy tắc, chuẩn mực ứng xử chung

cho các chủ thể, bao gồm các cá nhân, cộng đồng và các tổ chức chính trị - xã hội. Đồng thời, pháp luật là phương tiện ghi nhận và thực hiện nền dân chủ, là cơ sở để tổ chức các thiết chế dân chủ, các hình thức thực hiện dân chủ trong xã hội. Nghĩa là, quyền lợi phải đi liền với nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Tất cả quyền dân chủ của Nhân dân phải được cụ thể hóa bằng pháp luật và được hiện thực hóa trong đời sống xã hội.

Ngược lại, dân chủ lại là thước đo để đánh giá sự tiến bộ của pháp luật và cũng là yếu tố cơ bản nhất để so sánh hệ thống pháp luật giữa các quốc gia, các chế độ chính trị khác nhau qua các thời kỳ lịch sử. Chủ tịch Hồ Chí Minh từng so sánh: “Luật pháp cũ là ý chí của thực dân Pháp, không phải là ý chí chung của toàn thể Nhân dân ta. Luật pháp cũ đặt ra để giữ gìn trật tự xã hội thật nhưng trật tự ấy chỉ có lợi cho thực dân, phong kiến. Luật pháp đặt ra trước hết để trừng trị, áp bức. Tư bản đặt ra luật pháp để trừng trị công nhân và nông dân lao động”⁽³⁾. Qua đó, Người khẳng định pháp luật của chúng ta là “pháp luật thật sự dân chủ vì nó bảo vệ quyền tự do, dân chủ rộng rãi cho Nhân dân lao động”⁽⁴⁾. Khi tổ chức và hoạt động mô hình CQĐP 02 cấp ở nước ta cần hoàn thiện thể chế đảm bảo tự do, dân chủ, minh bạch trong bầu cử để đảm bảo tính chính đáng của sự ủy quyền trong việc nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước. Tự do, dân chủ, công khai trong bầu cử để lôi cuốn đông đảo Nhân dân thực sự tham gia vào đời sống chính trị và lựa chọn đúng người được ủy quyền. Thể chế hóa cụ thể và chặt chẽ các quy định cũng như cơ chế để Nhân dân có thể thuận tiện thực hiện chức năng giám sát của mình đối với các cơ quan quyền lực nhà nước, đặc biệt là cụ thể hóa quyền bãi miễn đại biểu dân cử sao cho hiệu quả và thuận tiện.

Hai là, một số cán bộ ở cơ sở chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ thực tiễn đặt ra.

Hiện nay, nhiều thẩm quyền từ cấp tỉnh, từ cấp huyện trước đây được phân cấp, phân quyền cho cơ sở. Trong khi đó, một số cán bộ cấp xã chưa đáp ứng yêu cầu kiến thức, kỹ năng vận hành CQĐP 02 cấp, nhất là cấp cơ sở hiện nay rất khác và đòi hỏi cao hơn rất nhiều so với cấp cơ sở trước đây. Tính thứ bậc không

chỉ thể hiện mối quan hệ giữa Trung ương - địa phương, cấp trên - cấp dưới, mà còn thể hiện ở cả sự phân định rành mạch, rõ ràng về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy quản lý hành chính và cung cấp dịch vụ công; là chuẩn mực quan trọng để đảm bảo cho bộ máy hành chính nhà nước vận hành một cách thống nhất, thông suốt, hiệu lực và hiệu quả. Tuy nhiên, đó cũng chính là một trong những rào cản đối với những yêu cầu, đặc trưng mới của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư - đó là tính đột phá, tốc độ, sáng tạo, điện tử... Với thực tế đó, năng lực ứng dụng công nghệ mới và lễ lối, tác phong làm việc công nghiệp, điện tử của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở đang được đặt ra như một trở ngại hiện hữu đối với chính quyền địa phương hiện nay.

Ba là, khung khổ pháp lý cho việc vận hành chính quyền địa phương 02 cấp chưa hoàn thiện, mô hình cụ thể ở cấp cơ sở nhiều nơi, nhiều địa phương chưa thống nhất.

Những thách thức đối với quản trị quốc gia từ cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư như đã phân tích ở trên là hoàn toàn có thể diễn ra ở Việt Nam. Tuy nhiên, việc định hình các thách thức cụ thể và sắp xếp thứ tự, mức độ của mỗi thách thức có thể sẽ khác nhau, xuất phát và dựa vào đặc trưng riêng, điều kiện cụ thể của quản trị quốc gia, quản trị địa phương ở Việt Nam (đặc trưng về thể chế chính trị và văn hóa chính trị), có những điểm tương đối riêng biệt và đặc sắc. Tùy vào góc nhìn khác nhau mà có thể dẫn đến các xác định khác nhau về đặc trưng của quản trị quốc gia ở Việt Nam. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị quốc gia, quản trị địa phương đặt ra yêu cầu những người làm việc trong chính quyền các cấp phải có trình độ chuyên môn nghề nghiệp cao trên các lĩnh vực được phân công quản lý. Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao là đòi hỏi bắt buộc đối với những người làm việc trong bộ máy chính quyền các cấp và là yêu cầu cơ bản đối với quản trị quốc gia, quản trị địa phương theo hướng hiện đại.

Bốn là, cơ chế đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ hoạt động trong chính quyền địa phương 02 cấp, nhất là cấp cơ sở chưa hoàn toàn phù hợp với thực tế.

Các quy định về đánh giá, khen thưởng còn cứng nhắc, mang tính hình thức, vì vậy cần áp dụng hệ thống đánh giá hiệu suất công việc theo KPIs và cơ chế phân phối thu nhập tăng thêm dựa trên kết quả KPIs. Nâng cao mức độ gắn bó, khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức làm việc công tâm, hiệu quả; cải thiện môi trường làm việc và bảo đảm điều kiện cần thiết để nâng cao hiệu quả phục vụ Nhân dân. Cần có cơ chế để nâng cao thu nhập ngoài lương thông qua cơ chế tự chủ tài chính và tăng nguồn thu từ dịch vụ công. Bên cạnh đó, cần cải thiện môi trường làm việc, đầu tư cơ sở vật chất, nâng cấp trang thiết bị và ứng dụng công nghệ, chuyển đổi số để giảm áp lực công việc; cơ chế bảo vệ cán bộ, công chức, viên chức để tạo sự an tâm và trách nhiệm trong thực thi nhiệm vụ.

Thực hiện chính sách khuyến khích, khen thưởng định kỳ và đột xuất cho cán bộ, công chức, viên chức có sáng kiến, đổi mới. Quan tâm hơn nữa đời sống tinh thần, tổ chức hoạt động gắn kết, hỗ trợ viên chức vùng sâu, vùng xa, góp phần giữ chân nhân lực chất lượng cao, bởi thực tế cho thấy thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức cấp cơ sở còn thấp so với áp lực công việc, độ phức tạp và rủi ro pháp lý khi vận hành mô hình CQĐP 02 cấp. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc thiếu động lực và khó thu hút, giữ chân người tài... Do đó, cần có chế độ phụ cấp ưu đãi theo nghề hoặc phụ cấp trách nhiệm công việc đối với cán bộ, công chức, viên chức cấp cơ sở, có chính sách đặc thù của từng địa phương, địa bàn công tác. Đây sẽ là giải pháp căn bản nhất để giải quyết bài toán đãi ngộ cán bộ, công chức, viên chức ở cơ sở trong mô hình CQĐP 02 cấp ở nước ta hiện nay./.

Ghi chú:

(1) *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb Sự thật, H.1991, tr.19.

(2) Hiến pháp năm 1946.

(3),(4) Hồ Chí Minh, *Nhà nước và pháp luật*, Nxb Pháp lý, H.1985. tr.185, tr.187.