

NHỮNG YẾU TỐ QUY ĐỊNH CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

★ PGS, TS NGUYỄN BÁ CHIẾN

Học viện Hành chính và Quản trị công

DOI: <https://doi.org/10.70786/LLCT.581.2026.145>

● **Tóm tắt:** Bài viết phân tích các yếu tố quyết định chất lượng và hiệu quả sau một năm vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Trên cơ sở tiếp cận lý luận quản trị công hiện đại và thực tiễn vận hành, bài viết nhận định hiệu quả mô hình không chỉ phụ thuộc vào tinh gọn tổ chức bộ máy mà chủ yếu phụ thuộc vào chất lượng thể chế, mức độ phân quyền thực chất, năng lực quản trị của chính quyền các cấp, chất lượng nguồn nhân lực công, mức độ phát triển chính quyền số, cơ chế phân bổ nguồn lực, kiểm soát quyền lực và văn hóa quản trị. Từ đó, đề xuất một số định hướng nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả mô hình theo hướng hiện đại, lấy người dân làm trung tâm.

● **Từ khóa:** chính quyền địa phương hai cấp; kiểm soát quyền lực; phân quyền; năng lực quản trị; chính quyền số.

Factors determining the quality and efficiency of the two-level local government model

● **Abstract:** The article analyzes the determining factors of quality and efficiency after one year of operating the two-level local government model. Based on modern public governance theory and operational practices, the article observes that the model's efficiency depends not only on streamlining the organizational apparatus, but primarily on institutional quality, the extent of substantive decentralization, the governance capacity of governments at all levels, the quality of public human resources, the development level of digital government, resource allocation mechanisms, power control, and governance culture. Thereby, the article proposes orientations to enhance the quality and efficiency of the model toward a modern, people-centered approach.

● **Keywords:** two-level local government; power control; decentralization; governance capacity; digital government.

1. Mở đầu

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam từ ngày 01/7/2025 đánh dấu một bước chuyển quan trọng trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ

máy nhà nước. Đây không chỉ là sự điều chỉnh về tổ chức hành chính, mà là sự thay đổi về phương thức quản trị quốc gia và quản trị địa phương. Tác động trực tiếp tới cơ chế vận hành của hệ thống chính trị, quan hệ giữa trung ương

và địa phương, cũng như cách thức Nhà nước tương tác với người dân và xã hội.

Trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam, vấn đề tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị luôn là yêu cầu xuyên suốt. Tuy nhiên, trong nhiều năm, mô hình chính quyền địa phương ba cấp đã bộc lộ một số hạn chế như: nhiều tầng nấc trung gian; chồng chéo chức năng, nhiệm vụ; chi phí hành chính cao; quy trình xử lý công việc rườm rà; trách nhiệm giải trình phân tán và giảm tính linh hoạt trong điều hành. Trong bối cảnh chuyển đổi số và yêu cầu phát triển nhanh, bền vững, mô hình quản lý hành chính theo cấp bậc truyền thống cho thấy những điểm không còn phù hợp.

Việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp vì vậy được xem là một cuộc cách mạng có quy mô lớn nhất kể từ sau đổi mới tới nay. Sau sắp xếp, số đơn vị hành chính cấp tỉnh được tinh gọn từ 63 xuống còn 34; số lượng đơn vị hành chính cấp xã giảm từ 10.035 xuống còn 3.321; đồng thời kết thúc hoạt động đối với 696 đơn vị hành chính cấp huyện (Thành Huế, 2025). Cùng với đó là sắp xếp, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, trong toàn hệ thống chính trị. Theo báo cáo của Bộ Nội vụ trong năm 2025, cả nước có 146.839 người đã có quyết định nghỉ việc; trong đó Trung ương có 47.913 người; địa phương có 98.926 người. Số người hưởng chính sách nghỉ hưu trước tuổi là 71.610 người, chiếm tỷ lệ 48,77%. Số người hưởng chính sách thôi việc là 75.237 người, chiếm tỷ lệ 51,23% (Hoa Lê, 2025). Sự thay đổi này kéo theo việc tái cấu trúc toàn diện hệ thống quản trị địa phương, phân định thẩm quyền, tổ chức nhân sự, phân bổ nguồn lực công và phương thức cung ứng dịch vụ công.

Sau một năm vận hành, thực tiễn cho thấy mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã

bước đầu tạo ra những chuyển biến tích cực. Việc giảm tầng nấc trung gian giúp rút ngắn quy trình xử lý công việc, tăng tốc độ điều hành, giảm chi phí quản trị và tăng tính trực tiếp trong quan hệ giữa cấp tỉnh với cấp xã; giữa chính quyền với người dân. Một số địa phương đã chủ động tái cấu trúc quy trình quản trị trên nền tảng số, hình thành mô hình điều hành tập trung, tích hợp dữ liệu liên thông và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai bước đầu cho thấy bên cạnh những kết quả tích cực, mô hình này cũng đặt ra nhiều vấn đề mới như: khoảng trống điều phối liên vùng sau khi bỏ cấp huyện, sự gia tăng áp lực đối với cấp xã, sự chênh lệch năng lực giữa các địa phương, và hạn chế về nguồn lực... Điều này cho thấy, chất lượng và hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ được xác định bởi giảm số lượng đơn vị hành chính hay tinh giản biên chế, mà phụ thuộc vào các yếu tố có tính nền tảng như chất lượng thể chế, phân quyền; năng lực quản trị của cấp tỉnh và cấp xã; mức độ phát triển của chính quyền số; cơ chế phối hợp liên cấp, liên vùng; khả năng kiểm soát quyền lực; chất lượng nguồn nhân lực công; cũng như khả năng thích ứng của toàn bộ hệ thống quản trị địa phương.

Do đó, việc nghiên cứu các yếu tố quyết định chất lượng và hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

2. Nội dung

2.1. Cơ sở lý luận về chất lượng, hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp

a) Chính quyền địa phương hai cấp dưới góc nhìn quản trị công hiện đại

Về bản chất, mô hình chính quyền địa phương hai cấp không đơn thuần là sự thu gọn

số lượng cấp hành chính, mà là sự tái cấu trúc phương thức tổ chức và vận hành quyền lực công ở địa phương. Nếu mô hình chính quyền địa phương ba cấp truyền thống vận hành theo thứ bậc hành chính, trong đó cấp huyện đóng vai trò trung gian truyền dẫn mệnh lệnh và kiểm soát hành chính, thì mô hình hai cấp phản ánh xu hướng chuyển từ “quản lý theo tầng nấc” sang “quản trị theo năng lực điều phối và trách nhiệm thực thi trực tiếp”.

Trong lý luận quản trị công hiện đại, hiệu quả của chính quyền địa phương không chỉ được đánh giá chủ yếu bằng mức độ kiểm soát hành chính, mà bằng năng lực tạo ra giá trị công, chất lượng phục vụ người dân, tốc độ phản ứng chính sách và khả năng huy động, phối hợp các nguồn lực phát triển. Theo đó, mô hình chính quyền địa phương hai cấp hướng tới các mục tiêu cốt lõi: giảm tầng nấc trung gian; giảm chi phí hành chính; rút ngắn chuỗi ra quyết định; tăng tính trực tiếp trong quản trị; nâng cao tính linh hoạt của hệ thống và tăng cường trách nhiệm giải trình. Từ đó, phục vụ nhân dân, phục vụ xã hội tốt hơn, và thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững của địa phương và đất nước.

Từ góc nhìn này, việc kết thúc hoạt động của cấp huyện ở Việt Nam không chỉ là thay đổi cấu trúc tổ chức, mà thực chất là sự chuyển đổi phương thức quản trị. Trong mô hình mới, cấp tỉnh giữ vai trò điều phối chiến lược phát triển; trong khi cấp xã từng bước trở thành chủ thể quản trị địa phương trực tiếp, gần dân nhất và phản ứng chính sách nhanh nhất.

b) Quan niệm về chất lượng và hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Trong điều kiện mô hình chính quyền địa phương đang chuyển từ quản lý hành chính truyền thống sang quản trị phát triển, khái niệm

“chất lượng” và “hiệu quả” cần được tiếp cận theo nghĩa rộng hơn so với cách hiểu hành chính thông thường.

Trong bài viết này, chất lượng của mô hình chính quyền địa phương được hiểu là mức độ phù hợp và năng lực vận hành hiệu quả của hệ thống quản trị nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển mới. Chất lượng của mô hình thể hiện ở tính hợp lý của tổ chức bộ máy, ở mức độ rõ ràng trong phân định thẩm quyền; năng lực quản trị phát triển, tính thông suốt trong vận hành; khả năng phối hợp giữa các chủ thể quản trị; mức độ ổn định, minh bạch và dự báo được của hệ thống; chất lượng cung ứng dịch vụ công cũng như khả năng đáp ứng nhu cầu của người dân và doanh nghiệp.

Chất lượng của mô hình chính quyền địa phương còn được thể hiện ở năng lực tạo lập niềm tin công chúng. Một mô hình tổ chức dù tinh gọn nhưng nếu không nâng cao được chất lượng phục vụ, không cải thiện được trải nghiệm, sự hài lòng của người dân hoặc làm gia tăng khoảng cách quản trị giữa chính quyền với xã hội thì khó có thể được xem là mô hình có chất lượng cao.

Trong khi đó, hiệu quả của mô hình phản ánh tương quan giữa nguồn lực đầu vào với kết quả quản trị đầu ra và tác động xã hội đạt được. Về biểu hiện, hiệu quả được đo bằng việc giảm đầu mối tổ chức hay giảm chi thường xuyên. Nhưng ở tầng sâu hơn, hiệu quả cần phải được đánh giá bằng năng lực rút ngắn quy trình xử lý công việc; tăng tốc độ ra quyết định, phản ứng chính sách; khả năng giảm chi phí tuân thủ cho người dân và doanh nghiệp; hiệu quả phân bổ nguồn lực công; chất lượng cung ứng dịch vụ công và mức độ phát triển bền vững của địa phương và của quốc gia.

Từ thực tiễn vận hành chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam cho thấy, việc giảm

tầng nấc trung gian có thể tạo ra hiệu quả hành chính trước mắt, nhưng chưa đồng nghĩa với hiệu quả quản trị bền vững. Nếu thiếu đồng bộ về phân quyền, dữ liệu số, nguồn lực và năng lực thực thi, việc tinh gọn bộ máy có thể dẫn đến nguy cơ “nén áp lực quản trị” xuống cấp cơ sở, làm gia tăng quá tải hành chính ở cấp xã hoặc tạo ra khoảng trống điều phối phát triển ở cấp tỉnh. Từ đó kéo theo gia tăng chi phí xã hội - yếu tố mà phải có thời gian dài để đánh giá tổng thể. Vì vậy, hiệu quả của mô hình phải được nhìn nhận như hiệu quả tổng hợp của toàn bộ hệ thống quản trị địa phương.

2.2. Các yếu tố quy định chất lượng, hiệu quả của mô hình

Từ lý luận quản trị công hiện đại và thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam, chất lượng và hiệu quả của mô hình chịu sự chi phối đồng thời của nhiều nhóm yếu tố mang tính cấu trúc. Trong đó có sự đan xen giữa yếu tố thể chế, tổ chức, con người, công nghệ và văn hóa quản trị.

Thứ nhất, năng lực và khả năng thích nghi của đội ngũ cán bộ, công chức. Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là yếu tố có tính quyết định lâu dài đối với sự thành công của mô hình.

Việc kết thúc hoạt động của cấp huyện không chỉ làm thay đổi cấu trúc tổ chức bộ máy mà còn làm thay đổi sâu sắc vai trò, phương thức làm việc và môi trường thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức địa phương. Trong mô hình mới, cấp xã phải xử lý khối lượng công việc lớn hơn, phức tạp hơn và mang tính tổng hợp cao hơn; trong khi cấp tỉnh phải tăng mạnh năng lực điều phối chiến lược và quản trị liên vùng. Điều đó đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức không chỉ có phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ, tinh thần phụng sự và ý thức trách nhiệm cao với công việc,

nghị vụ hành chính, mà còn phải có tư duy quản trị hiện đại, tư duy hệ thống, năng lực số, kỹ năng phối hợp liên ngành; năng lực phân tích chính sách, và năng lực giải quyết vấn đề trong môi trường phức tạp.

Mặt khác, một trong những thách thức lớn hiện nay là sự chênh lệch đáng kể về chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức giữa các địa phương. Nhiều nơi vẫn thiếu cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn sâu, thiếu kỹ năng quản trị số và chưa thích ứng với phương thức điều hành mới.

Cải cách tổ chức bộ máy tạo ra hiệu quả thực chất khi bộ máy triển khai có đủ năng lực thực thi thể chế hiệu quả. Nhiều nghiên cứu quốc tế cho thấy, thất bại của các mô hình phân quyền và tái cấu trúc chính quyền địa phương thường không xuất phát từ thiết kế thể chế, mà từ khoảng cách giữa yêu cầu cải cách với năng lực thích ứng của đội ngũ công chức thực thi (Pollitt & Bouckaert, 2017). Khi các mô hình mới được áp dụng, đội ngũ công chức buộc phải từ bỏ những cách làm cũ và học những cách làm mới, điều này thường làm xáo trộn các mạng lưới thông tin và ảnh hưởng tới các nền tảng vận hành đã được thiết lập ổn định.

Xét đến cùng, hiệu quả của mô hình hai cấp không chỉ là vấn đề của thể chế hay cơ cấu tổ chức, mà là một quá trình chính trị và xã hội, nơi năng lực thực thi và sự thích ứng của con người đóng vai trò then chốt.

Thứ hai, chất lượng thể chế và mức độ phân quyền. Đây là yếu tố nền tảng quyết định hiệu quả vận hành của mô hình. Mô hình hai cấp hoạt động hiệu quả khi chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã được phân định rõ ràng, ổn định và gắn với trách nhiệm giải trình cụ thể. Vì vậy, yêu cầu đặt ra không chỉ là sửa đổi một số quy định kỹ thuật, bổ sung,

ban hành các văn bản pháp luật mà nằm ở tư duy thiết kế, tái cấu trúc toàn bộ hệ thống thể chế phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, giữa cấp tỉnh và cấp xã.

Nếu phân định thẩm quyền không rõ ràng sẽ dẫn đến hai nguy cơ lớn: hoặc là cấp xã quá nhiều nhiệm vụ, thẩm quyền, nhưng không được chủ động; hoặc là buông lỏng quản lý, dẫn tới khoảng trống quyền lực và thiếu kiểm soát.

Theo quan điểm của quản trị đa cấp hiện đại, phân quyền hiệu quả không chỉ là chuyển giao nhiệm vụ mà phải đồng thời chuyển giao thẩm quyền, nguồn lực và trách nhiệm giải trình (Hooghe & Marks, 2003). Quản trị hiện đại là sự kết hợp linh hoạt giữa các cấu trúc bền vững của hệ thống vận hành quyền lực nhà nước và các mạng lưới giải quyết nhiệm vụ cụ thể để thích ứng với sự bất định của môi trường. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển từ mô hình quản lý hành chính sang mô hình quản trị kiến tạo phát triển.

Đại hội XIV của Đảng chỉ rõ thể chế là “điểm nghẽn của điểm nghẽn” nhưng cũng là “đột phá của đột phá”. Bởi vậy, việc vận hành một mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp sẽ phụ thuộc rất lớn vào nền tảng thể chế. Điều này, đòi hỏi rất cao ở năng lực thiết kế thể chế, năng lực thực thi thể chế để định hình “luật chơi” và “sân chơi” cho hệ thống vận hành hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

Thứ ba, năng lực quản trị của chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã và năng lực điều phối chiến lược của cấp tỉnh, giữ vai trò then chốt trong vận hành mô hình hai cấp.

Trong mô hình mới, cấp xã trở thành trung tâm vận hành của nền hành chính địa phương. Vì vậy, năng lực quản trị của cấp xã là yếu tố có tính quyết định trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả của toàn bộ mô hình. Năng lực này

bao gồm năng lực lãnh đạo, điều hành; năng lực hoạch định và tổ chức thực thi chính sách; năng lực quản lý tài chính công; năng lực ứng dụng công nghệ số; khả năng phối hợp liên ngành; và năng lực tương tác với người dân.

Thực tiễn cho thấy, ở nhiều nơi, quy mô xã mới tăng rất lớn nhưng năng lực quản trị chưa theo kịp. Một số xã đang vận hành với quy mô dân số từ vài chục nghìn đến hơn trăm nghìn người nhưng bộ máy và phương thức quản lý vẫn mang tư duy của đơn vị hành chính quy mô nhỏ (không bằng so với mô hình huyện cũ, nhưng thẩm quyền lại lớn hơn cấp huyện; và lớn hơn nhiều so với các xã cũ, nhưng lại chưa đủ nguồn lực để tự chủ phát triển). Nếu không nhanh chóng nâng cấp năng lực quản trị cấp xã thì mô hình hai cấp có nguy cơ rơi vào tình trạng “bộ máy tinh gọn” nhưng “công việc quá tải” (Phạm Đông, 2026).

Trong khi đó, cấp tỉnh phải chuyển mạnh từ vai trò quản lý hành chính sang vai trò điều phối phát triển, quản trị không gian lãnh thổ và kết nối liên vùng. Cơ chế phối hợp và điều phối liên vùng, liên địa bàn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Việc không còn cấp huyện làm xuất hiện yêu cầu xây dựng các thiết chế điều phối mềm thay cho cơ chế quản lý hành chính trung gian cứng. Nhiều vấn đề phát triển hiện nay như quy hoạch, môi trường, hạ tầng, an sinh xã hội, phòng chống thiên tai hay an ninh trật tự đều vượt ra ngoài phạm vi quản lý của một đơn vị hành chính cấp xã riêng lẻ. Điều này đặt ra yêu cầu phải hình thành cơ chế quản trị theo mạng lưới và phối hợp đa chủ thể. Theo lý luận quản trị đa cấp và quản trị đa trung tâm, hiệu quả quản trị hiện đại ngày càng phụ thuộc vào khả năng phối hợp ngang giữa các chủ thể công quyền thay vì chỉ dựa trên cơ chế chỉ huy theo chiều dọc (Ostrom, 2010).

Điều đó đòi hỏi chính quyền địa phương phải có năng lực hoạch định phát triển, năng lực quản trị liên ngành, năng lực phối hợp mạng lưới và khả năng phản ứng chính sách nhanh theo đặc thù địa phương. Đây là vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam hiện nay.

Thứ tư, chuyển đổi số, dữ liệu và hạ tầng số trở thành nền tảng vận hành của mô hình hai cấp. Khi giảm tầng nấc trung gian, nhân lực tinh gọn, nhưng khối lượng công việc lại gia tăng, việc ứng dụng công nghệ để giảm bớt các tác nghiệp hành chính cho bộ máy, cho công chức trở thành yêu cầu tất yếu. Đồng thời, dữ liệu ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc thay thế cơ chế kiểm soát hành chính trực tiếp. Chính quyền địa phương hai cấp vì vậy có mức độ phụ thuộc rất lớn vào năng lực số hóa quản trị công, khả năng liên thông dữ liệu và điều hành trên nền tảng số.

Trong điều kiện đó, dữ liệu không chỉ là công cụ hỗ trợ quản lý mà đang trở thành hạ tầng quyền lực mới của quản trị công hiện đại. Nói cách khác, khi giảm tầng nấc hành chính, dữ liệu phải thay thế một phần vai trò điều phối vốn trước đây được thực hiện thông qua cơ chế trung gian hành chính. Đây cũng là xu hướng nổi bật trong cải cách quản trị công ở nhiều quốc gia hiện nay (World Bank, 2021).

Thứ năm, tự chủ tài chính và cơ chế phân bổ nguồn lực là điều kiện bảo đảm tính bền vững của mô hình. Mô hình chính quyền hai cấp vận hành hiệu lực, hiệu quả khi mỗi chính quyền địa phương, nhất là cấp xã có đủ quyền tự chủ về tài chính để giải quyết các nhu cầu thiết yếu của người dân tại chỗ. Việc bỏ cấp huyện đồng thời đòi hỏi một cuộc cải cách sâu rộng về quản lý ngân sách, phân cấp đầu tư công.

Nếu phân quyền diễn ra nhanh hơn việc phân bổ nguồn lực thì áp lực quản trị sẽ nhanh chóng dồn xuống cấp xã. Trong điều kiện đó, nguy cơ xuất hiện “điểm nghẽn thực thi” tại các dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục, hạ tầng nông thôn và an sinh xã hội là rất lớn. Thực tiễn quốc tế cho thấy, nhiều mô hình phân quyền không thành công không phải vì thiếu thể chế mà vì không bảo đảm sự tương thích giữa nhiệm vụ được giao và nguồn lực thực thi (UNDP, 2022).

Thứ sáu, hiệu quả của mô hình còn phụ thuộc vào cơ chế kiểm soát quyền lực. Khi quyền lực tập trung trực tiếp hơn vào cấp tỉnh và cấp xã, yêu cầu kiểm soát quyền lực và tăng cường trách nhiệm giải trình càng trở nên quan trọng. Trong mô hình tinh gọn, nếu thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả thì nguy cơ lạm quyền hoặc buông lỏng quản lý có thể gia tăng.

Điều này đòi hỏi phải tăng cường vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, giám sát xã hội, minh bạch dữ liệu, kiểm toán số và thanh tra số. Đồng thời, trách nhiệm giải trình của người đứng đầu cần được xác lập rõ ràng hơn gắn với kết quả thực thi và chất lượng phục vụ người dân. Trong bối cảnh chuyển đổi số, dữ liệu công khai và khả năng truy vết trách nhiệm trên môi trường số đang trở thành công cụ kiểm soát quyền lực hiệu quả hơn nhiều so với cơ chế kiểm tra hành chính truyền thống.

Mô hình tinh gọn sẽ bền vững khi quyền lực được kiểm soát minh bạch và trách nhiệm giải trình được thực thi thực chất.

Thứ bảy, chất lượng vận hành mô hình hai cấp còn chịu tác động mạnh từ điều kiện phát triển của từng địa phương. Những địa phương có hạ tầng phát triển, nguồn lực tài chính mạnh, trình độ dân trí cao và khả năng tiếp cận công nghệ tốt thường có điều kiện thích ứng nhanh hơn với mô hình mới. Ngược lại, các địa phương hạn chế về nguồn

lực và điều kiện phát triển sẽ gặp nhiều khó khăn hơn về nhân lực, hạ tầng giao thông, hạ tầng số và khả năng tiếp cận dịch vụ công. Thực tiễn việc vận hành mô hình hai cấp cho thấy, không thể áp dụng một cách cứng nhắc mà cần có tính linh hoạt theo đặc thù của từng địa phương.

Thứ tám, một vấn đề khác mang tính dài hạn là sự thay đổi văn hóa quản trị trong hệ thống chính quyền địa phương. Mô hình hai cấp đòi hỏi chuyển mạnh từ tư duy “quản lý và kiểm soát” sang tư duy “điều phối và phục vụ”; từ quản lý theo thủ tục sang quản trị theo kết quả; từ phụ thuộc cấp trên sang chủ động giải quyết vấn đề phát triển địa phương. Tuy nhiên, trong thực tiễn, không ít nơi vẫn tồn tại tâm lý phụ thuộc vào ý kiến cấp trên hoặc thói quen xử lý công việc theo cơ chế xin - cho. Từ đó cho thấy cải cách tổ chức bộ máy chỉ là điều kiện cần; còn điều kiện đủ và rộng hơn để mô hình vận hành hiệu quả là sự chuyển đổi đồng bộ về tư duy quản trị, năng lực số và văn hóa công vụ của toàn bộ hệ thống chính quyền địa phương.

Nhìn tổng thể, sau gần một năm triển khai, mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam đã bước đầu tạo ra chuyển biến tích cực về tinh gọn tổ chức và tăng tính trực tiếp trong quản trị địa phương. Tuy nhiên, giai đoạn hiện nay mới chủ yếu là giai đoạn ổn định tổ chức và tập thích nghi hệ thống. Hiệu quả dài hạn của mô hình sẽ phụ thuộc vào khả năng tiếp tục hoàn thiện thể chế phân quyền, nâng cao năng lực quản trị cấp xã, xây dựng nền quản trị số và thiết lập cơ chế điều phối phù hợp trong điều kiện không còn cấp hành chính trung gian.

2.3. Một số định hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả vận hành mô hình

a) Tiếp tục hoàn thiện thể chế phân quyền theo hướng thực chất, rõ trách nhiệm và phù hợp năng lực thực thi

Đây là định hướng có tính nền tảng nhất. Mô hình hai cấp chỉ có thể vận hành hiệu quả khi phân quyền đi vào thực chất thay vì chỉ dừng ở chuyển giao nhiệm vụ hành chính. Trọng tâm của giai đoạn tới cần là tiếp tục rà soát, hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa trung ương, cấp tỉnh và cấp xã; đồng thời giảm tối đa tình trạng chồng chéo, xin ý kiến trung gian hoặc phụ thuộc hành chính theo phương thức và cách làm cũ.

Đặc biệt, phân quyền phải gắn chặt với trách nhiệm giải trình và nguồn lực thực thi. Nguyên tắc cần được xác lập rõ là: cấp nào được giao thẩm quyền thì phải có đủ điều kiện tài chính, nhân lực và công cụ quản trị để thực hiện hiệu quả, đồng thời phải chịu trách nhiệm rõ ràng về kết quả thực thi. Đây cũng là điều kiện để chuyển từ mô hình “quản lý theo quy trình” sang “quản trị theo kết quả”.

b) Nâng cao năng lực quản trị của chính quyền cấp xã

Trong mô hình mới, cấp xã đang trở thành cấp quản trị địa phương trực tiếp. Vì vậy, nâng cao năng lực quản trị của cấp xã cần được xem là khâu đột phá của cải cách trong giai đoạn tới. Trọng tâm không chỉ là bổ sung biên chế hay đào tạo nghiệp vụ hành chính truyền thống, mà là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có tư duy quản trị hiện đại, tư duy hệ thống, năng lực số và khả năng điều hành tích hợp đa lĩnh vực, có tinh thần phụng sự và ý thức trách nhiệm cao với công việc.

Cần chuyển mạnh từ tư duy “cán bộ làm theo quy trình, thủ tục” sang “cán bộ quản trị địa phương”. Theo đó, chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cấp xã cần tập trung nhiều hơn vào tư duy hệ thống, đổi mới sáng tạo, kỹ năng hoạch định chính sách, quản trị dữ liệu,

quản trị phát triển, kỹ năng tương tác với người dân và xử lý vấn đề trong môi trường quản trị số.

Đồng thời, cần có cơ chế linh hoạt hơn trong tuyển dụng, sử dụng và thu hút nhân lực chất lượng cao cho chính quyền cơ sở, nhất là tại các địa bàn khó khăn, vùng sâu, vùng xa và các xã có quy mô lớn sau sáp nhập.

c) Đẩy mạnh chuyển đổi số và xây dựng chính quyền số

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp sẽ vận hành hiệu quả trên nền tảng quản trị số. Vì vậy, cần chuyển đổi mạnh từ “ứng dụng công nghệ trong hành chính” sang “tái cấu trúc phương thức quản trị dựa trên dữ liệu số”.

Trọng tâm của giai đoạn tới là hoàn thiện hệ thống dữ liệu dùng chung, liên thông dữ liệu giữa các cấp chính quyền, đẩy mạnh hồ sơ số, dịch vụ công trực tuyến toàn trình và các nền tảng điều hành thời gian thực. Đồng thời, cần phát triển các trung tâm điều hành thông minh ở cấp tỉnh, cấp xã gắn với hệ thống giám sát, phân tích chính sách dựa trên dữ liệu.

Đặc biệt, trong điều kiện không còn cấp huyện, dữ liệu cần từng bước thay thế một phần vai trò của cơ chế điều phối hành chính trung gian. Điều này đòi hỏi phải tăng mạnh năng lực phân tích dữ liệu, quản trị số và ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương.

d) Hoàn thiện cơ chế điều phối liên vùng, liên địa bàn và quản trị đa trung tâm

Việc kết thúc hoạt động của cấp huyện làm xuất hiện yêu cầu mới về cơ chế điều phối phát triển theo không gian liên xã và liên vùng. Nhiều vấn đề như quy hoạch, môi trường, giao thông, y tế, giáo dục hay phòng chống thiên tai không thể quản lý hiệu quả theo ranh giới hành chính xã đơn lẻ.

Vì vậy, cần phát triển các thiết chế điều phối mềm thay cho cơ chế hành chính trung gian cứng trước đây. Cấp tỉnh cần được tăng cường vai trò điều phối chiến lược lãnh thổ, liên kết vùng và điều hòa nguồn lực phát triển. Đồng thời, cần hình thành các cơ chế phối hợp linh hoạt giữa các địa phương trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên địa bàn và liên không gian phát triển.

Đây cũng là quá trình chuyển từ quản lý lãnh thổ hành chính sang quản trị phát triển theo không gian chức năng - xu hướng phổ biến của quản trị địa phương hiện đại hiện nay.

e) Bảo đảm cân đối nguồn lực và thu hẹp chênh lệch năng lực quản trị giữa các địa phương

Một trong những thách thức lớn của mô hình hai cấp hiện nay là nguy cơ phân hóa năng lực quản trị giữa các địa phương. Do đó, Nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân bổ ngân sách, điều tiết nguồn lực và hỗ trợ phát triển theo chức năng, theo nhiệm vụ, theo tính chất, quy mô địa bàn.

Bên cạnh hỗ trợ tài chính, cần chú trọng hỗ trợ hạ tầng số, nhân lực chất lượng cao và năng lực quản trị cho chính quyền cơ sở. Nếu không bảo đảm sự tương thích giữa mức độ phân quyền và năng lực thực thi, cải cách rất dễ dẫn tới bất bình đẳng về chất lượng quản trị công giữa các địa phương.

Quá trình hoàn thiện mô hình cần được tiến hành trên cơ sở tổng kết thực tiễn, đánh giá tác động khách quan và điều chỉnh linh hoạt theo đặc điểm của từng vùng, từng địa phương.

g) Đổi mới cơ chế kiểm soát quyền lực và thúc đẩy chuyển đổi văn hóa quản trị

Trong điều kiện quyền lực được phân cấp mạnh hơn cho cấp tỉnh và cấp xã, yêu cầu kiểm soát quyền lực phải được đặt ra ở mức cao hơn. Trọng tâm của giai đoạn tới là tăng cường minh

bạch dữ liệu, trách nhiệm giải trình chủ động và giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương.

Cần từng bước chuyển từ cơ chế kiểm soát chủ yếu dựa trên thủ tục hành chính sang kiểm soát dựa trên dữ liệu, kết quả thực thi và mức độ hài lòng của người dân. Đồng thời, cần phát triển các công cụ kiểm toán số, thanh tra số và giám sát theo thời gian thực nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực trong môi trường quản trị số.

Quan trọng hơn, cải cách chỉ có thể thành công bền vững khi đi cùng với chuyển đổi văn hóa quản trị trong toàn hệ thống chính quyền địa phương. Điều cốt lõi hiện nay là chuyển từ tư duy “quản lý và kiểm soát” sang tư duy “phục vụ và tạo giá trị công”; từ tâm lý thụ động, xin - cho sang tinh thần chủ động và dám chịu trách nhiệm trong thực thi công vụ.

Xét tổng thể, hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam trong giai đoạn tới thực chất là quá trình tái cấu trúc nền quản trị địa phương theo hướng hiện đại, số hóa, phân quyền và thích ứng cao hơn với yêu cầu phát triển quốc gia trong bối cảnh mới. Đây không chỉ là cải cách tổ chức bộ máy hành chính, mà là bước chuyển quan trọng trong tư duy quản trị quốc gia, quản trị địa phương ở Việt Nam hiện nay.

3. Kết luận

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp là một cuộc cải cách lớn, phức tạp và chưa có tiền lệ, gắn với điều kiện cụ thể của Việt Nam. Vì vậy, cần có tư duy cải cách thích ứng, không nóng vội nhưng cũng không chậm trễ. Sau một năm vận hành, mô hình bước đầu tạo ra nhiều chuyển biến tích cực về tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, thúc đẩy phân cấp, phân quyền và cải cách hành chính. Tuy

nhiên, quá trình triển khai cũng đặt ra nhiều vấn đề mới liên quan đến năng lực quản trị cấp xã, chất lượng đội ngũ cán bộ, tính đồng bộ của thể chế, hạ tầng số và cơ chế kiểm soát quyền lực.

Thực tiễn cho thấy, chất lượng, hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp chịu sự chi phối của nhiều yếu tố đan xen, trong đó nổi bật là chất lượng thể chế, năng lực quản trị cấp xã, chất lượng nguồn nhân lực công, mức độ chuyển đổi số, cơ chế phân quyền, văn hóa quản trị và điều kiện phát triển của từng địa phương.

Trong thời gian tới, việc tiếp tục hoàn thiện mô hình cần được đặt trong tổng thể yêu cầu xây dựng nền quản trị quốc gia hiệu lực, hiệu quả và lấy người dân làm trung tâm. Thành công của mô hình không chỉ được đo bằng số lượng đầu mối giảm đi hay biên chế tinh giản được bao nhiêu, mà quan trọng hơn là khả năng tạo ra một hệ thống chính quyền địa phương hoạt động hiệu quả hơn, gần dân hơn, phục vụ nhân dân tốt hơn và thích ứng tốt hơn với yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn mới □

Ngày nhận bài: 25/6/2026;

Ngày bình duyệt: 02/7/2026;

Ngày duyệt đăng: 22/7/2026.

Email tác giả: chiennb@apag.edu.vn

Tài liệu tham khảo:

Hoa Lê (02/12/2025). *Hơn 146.000 cán bộ, công chức nghỉ việc đã nhận tiền chế độ*. <https://dantri.com.vn>.

Phạm Đông (23/4/2026). *Mỗi phòng cấp xã gánh nhiệm vụ của 7 sở ngành, công chức xã quá tải công việc*. <https://laodong.vn>.

Thành Hué (18/12/2025). *Cuộc sắp xếp đơn vị hành chính lịch sử*. <https://vietnamnet.vn>.