

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI BỎ CẤP HÀNH CHÍNH TRUNG GIAN

LƯU NGỌC TỔ TÂM*

Bỏ cấp hành chính trung gian ở Việt Nam đang là vấn đề cấp thiết được cả hệ thống chính trị vào cuộc nhằm tinh gọn bộ máy nhà nước và nâng cao chất lượng quản lý nhà nước. Bài viết đưa ra các vấn đề khi bỏ cấp hành chính trung gian - (cấp huyện), như: tinh gọn bộ máy nhà nước, giảm chi ngân sách, nâng cao hiệu quả quản lý và tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, vẫn sẽ gặp rất nhiều thách thức. Bài viết gợi ý một số giải pháp nhằm thực hiện thành công cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy hiện nay.

Từ khóa: Hủy bỏ; hành chính; trung gian; cấp huyện; cán bộ, công chức.

The abolition of intermediate administrative levels in Vietnam is an urgent issue actively addressed by the entire political system to streamline the state apparatus and improve the quality of state management. This article identifies issues related to abolishing the intermediate administrative level (district level), including streamlining the state apparatus, reducing budget expenditures, enhancing management efficiency, and creating favorable conditions for socio-economic development. However, many challenges remain. The article proposes several solutions to successfully implement the current revolution in streamlining the state apparatus.

Keywords: Abolition; administration; intermediate level; district level; cadres, civil servants.

NGÀY NHẬN: 01/4/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 24/4/2025

NGÀY DUYỆT: 16/5/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.352.2025.1169>

1. Đặt vấn đề

Tinh gọn bộ máy nhà nước đang là vấn đề vô cùng cấp thiết hiện nay với sự tham gia của cả hệ thống chính trị Việt Nam. Dưới sự chỉ đạo của Đảng về việc nghiên cứu sắp xếp bỏ cấp hành chính trung gian - cấp huyện, định hướng sáp nhập một số đơn vị hành chính cấp tỉnh theo Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025. Đây được coi là quan

điểm chỉ đạo trực tiếp của Đảng đối với việc tinh gọn bộ máy của hệ thống chính trị nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng.

Đơn vị hành chính cấp huyện đóng vị trí trung gian của mô hình chính quyền địa phương với bên trên là cấp tỉnh và bên dưới là cấp xã. Đây là mô hình tồn tại từ *Hiến pháp* đầu tiên của nước ta cho đến nay. Cụ thể, Điều 57 *Hiến pháp* năm 1946 quy định “Nước Việt Nam về phương diện hành chính

* PGS.TS, Học viện Chính trị khu vực II

gồm có ba bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã”, qua đó, cấp huyện được xác định là cầu nối quan trọng trong việc triển khai chủ trương, chính sách từ trung ương đến địa phương thông qua thực hiện các văn bản cấp tỉnh, quyết định các vấn đề trên địa bàn huyện và giám sát hoạt động của cấp xã. Chính vai trò “cầu nối” giữa cấp tỉnh với cấp xã cho thấy, chính quyền cấp huyện là mắt xích trọng yếu của hệ thống chính quyền địa phương trong việc tổ chức thực thi quan điểm, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Chính quyền cấp huyện đã tồn tại gần 100 năm kể từ khi thành lập nước Việt Nam, song hiện nay, khi đất nước phát triển hơn về mọi mặt, khoa học - công nghệ đã dần thay thế cho con người, nước ta cần bứt phá hơn nữa trong việc xây dựng một bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương bớt công kênh, thay vào đó là đầu tư cho khoa học - công nghệ, cơ sở hạ tầng, an ninh, quốc phòng... để phù hợp với xu thế tất yếu của thời đại. Chính vì vậy, sắp xếp lại mô hình tổ chức chính quyền địa phương, xóa bỏ cấp hành chính trung gian là một bước sáng tạo về tư duy đổi mới của Đảng và Nhà nước ta.

2. Những vấn đề đặt ra khi bỏ cấp hành chính trung gian ở Việt Nam

Bỏ cấp hành chính trung gian được coi là xu thế tất yếu của các nước phát triển, bảo đảm tính thống nhất trong quản lý nhà nước, phát huy tính chủ động của địa phương. Việc bỏ cấp hành chính trung gian sẽ có những lợi ích sau:

Thứ nhất, tinh gọn bộ máy nhà nước. Hiện tại, với 63 tỉnh, thành phố, Việt Nam có tổng cộng 10.035 đơn vị hành chính cấp xã. Sau sắp xếp, cả nước sẽ còn 34 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương¹, giảm từ 10.035 xã xuống còn hơn 3.320 đơn vị (tương đương 66,91%). Trong đó, địa phương có tỷ lệ giảm cao nhất là 76,05% và giảm thấp nhất là

60%², đồng nghĩa với việc số lượng cơ quan nhà nước được giảm đi, kéo theo việc giảm số lượng lớn biên chế nhà nước giúp giảm áp lực cho ngân sách nhà nước.

Bên cạnh đó, khi cắt bỏ cấp hành chính trung gian sẽ đẩy nhanh tốc độ giải quyết các thủ tục hành chính cho doanh nghiệp và người dân. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB) năm 2019, số lượng cấp hành chính có mối tương quan tỷ lệ thuận với thời gian xử lý giấy phép kinh doanh. Các quốc gia có ít cấp hành chính thường có thời gian giải quyết thủ tục nhanh hơn từ 20 - 30% so với các quốc gia có nhiều cấp quản lý³. Tuy nhiên, để đẩy nhanh tốc độ giải quyết các thủ tục hành chính cần sự trợ giúp của khoa học - công nghệ. Khi xóa bỏ cấp huyện, cấp xã sẽ được trao quyền và phân quyền mạnh mẽ, ngân sách địa phương được tự chủ hơn dẫn đến việc chủ động các ứng dụng trên nền tảng số, quy trình, thủ tục hành chính được số hóa một cách đa dạng, nhanh chóng phục vụ cho lợi ích của người dân và doanh nghiệp, từ đó thúc đẩy quá trình giải quyết thủ tục hành chính hiệu quả hơn.

Thứ hai, giảm chi ngân sách nhà nước. thực tiễn hiện nay, ngân sách mỗi năm chi cho hơn 700 đơn vị hành chính cấp huyện trên cả nước là con số không hề nhỏ, nguồn lực này có thể được giảm bỏ phần lớn khi xóa bỏ cấp huyện, tập trung cho cấp xã thông qua chi thường xuyên và chi đầu tư một cách mạnh mẽ, về lâu dài địa phương sẽ được đầu tư và phát triển nhanh chóng về kinh tế - xã hội. Theo tính toán của Viện Kinh tế Việt Nam (2022), việc loại bỏ cấp huyện có thể giúp cắt giảm ít nhất 15% ngân sách chi cho lương và vận hành bộ máy nhà nước⁴. Với việc giảm chi ngân sách thường xuyên và chi đầu tư cho các đơn vị hành chính cấp huyện cũng như việc cắt giảm chi phí vận hành hệ thống chính quyền cấp huyện, chi phí về thủ tục hành chính thông qua giấy tờ, các chi phí duy trì bộ máy chính quyền sẽ làm giảm áp

lực ngân sách một cách đáng kể, phù hợp cho tình hình kinh tế của một quốc gia đang phát triển như Việt Nam hiện nay.

Thứ ba, nâng cao hiệu quả quản lý. Sự phát triển của công nghệ thông tin và khoa học - kỹ thuật, việc bỏ cấp huyện sẽ làm công tác điều hành thông suốt từ trung ương xuống cơ sở và khi mô hình chính quyền địa phương 2 cấp được triển khai, sẽ giúp việc xây dựng cấp cơ sở trở nên mạnh hơn về quyền hạn, năng lực quản lý được nâng cao, giúp đáp ứng yêu cầu về quản lý nhà nước ngày càng được hoàn thiện. Chính quyền cấp tỉnh trực tiếp quản lý cấp xã có thể rút ngắn quy trình ra quyết định, giúp môi trường quản lý thông thoáng, thuận lợi hơn.

Ví dụ, một dự án xây dựng trường học tại xã phải trải qua ba vòng thẩm định (xã - huyện - tỉnh), dẫn đến kéo dài thời gian phê duyệt trung bình 6 - 8 tháng, gây lãng phí ước tính 15 - 20% ngân sách địa phương⁵. Sự chậm trễ này không chỉ làm giảm hiệu suất công việc mà còn tạo ra những tiêu cực không đáng có, ngoài ra, vốn từ ngân sách nhà nước cũng sẽ bị đội lên khi thời gian triển khai, chờ đợi quá lâu so với kế hoạch đã xây dựng.

Thứ tư, tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội. Việc bỏ đơn vị hành chính cấp huyện sẽ giảm bớt gánh nặng trong quản lý nhà nước, tạo không gian phát triển mới cho người dân và doanh nghiệp, tạo ra nhiều nguồn lực từ việc thu hút đầu tư của các doanh nghiệp, có dư địa để phát triển kinh tế - xã hội mà không bị bó hẹp trong quận, huyện như trước đây. Bên cạnh đó, chính quyền cấp tỉnh có thể quy hoạch, quản lý vùng tốt hơn mà không bị phân tán bởi các đơn vị hành chính cấp huyện.

Tuy nhiên, việc hủy bỏ cấp trung gian sẽ đặt ra nhiều thách thức đòi hỏi phải giải quyết một cách hiệu quả, đó là:

Một là, về tổ chức bộ máy và nhân sự.

Hiện nay, số lượng biên chế trong hệ thống chính trị nói chung đang rất lớn so với số lượng dân cư, vì vậy, khi bỏ đơn vị hành chính cấp huyện, việc quan tâm nhất chính là việc giảm bỏ được một số lượng lớn cán bộ, công chức cấp huyện. Tại báo cáo của Bộ Nội vụ về tình hình và kết quả thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 - 2025, Bộ Nội vụ đã thông tin về số lượng công chức, viên chức, người hoạt động không chuyên trách dôi dư ở cấp huyện, cấp xã khi sắp xếp là 13.498 người⁶. Khi cấp huyện kết thúc hoạt động thì số lượng cán bộ, công chức huyện dôi dư cần sắp xếp và tinh giản tăng lên rất nhiều, vì vậy, cần có kế hoạch cụ thể và thống nhất cho các tỉnh, thành phố khi sắp xếp giải quyết chế độ.

Bên cạnh đó, khi cấp huyện bị xóa bỏ, khối lượng công việc của chính quyền cấp tỉnh và cấp xã sẽ tăng mạnh, có thể gây quá tải dẫn đến trễ tiến độ triển khai các chủ trương, chính sách từ trung ương giao. Ngoài ra, cũng cần quy định cụ thể về việc bố trí lại cơ quan chuyên môn, như: công an, tòa án, viện kiểm sát, thuế, tài chính... Bởi việc xóa bỏ cấp huyện không phải là vấn đề xóa bỏ cơ học mà còn là sự sắp xếp lại tổ chức của bộ máy chính quyền địa phương, ảnh hưởng trực tiếp đến người dân và cả đội ngũ cán bộ, công chức.

Hai là, về quản lý hành chính và dịch vụ công. Nếu không còn cấp huyện, người dân ở các xã xa trung tâm sẽ gặp khó khăn khi thực hiện các thủ tục hành chính. Một số dịch vụ, như: y tế, giáo dục, tư pháp có thể bị xáo trộn trong thời gian đầu khi di dời trụ sở cũ đến trụ sở mới cũng phần nào ảnh hưởng đến tâm lý người dân. Ngoài ra, khi xóa bỏ cấp huyện, chỉ còn lại cấp tỉnh và cấp xã dẫn đến chất lượng dịch vụ công có thể bị ảnh hưởng,

Ba là, về mô hình quản lý mới. Gắn với

mô hình quản lý mới là vấn đề phân quyền hợp lý cho cấp tỉnh và cấp xã. Sẽ phải quy định lại bằng các văn bản pháp luật chuyên ngành về nhiệm vụ, quyền hạn chính quyền cấp tỉnh và cấp xã một cách hợp lý, đặc biệt đối với cơ quan lập pháp, cần phải nghiên cứu một cách tổng thể với quy mô lớn, tiếp thu kinh nghiệm của các nước phát triển vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đạt nhiều kết quả để ban hành những quy định hợp lý về phân quyền rõ ràng giữa tỉnh và xã để tránh tình trạng chồng chéo hoặc bỏ trống trách nhiệm.

Ngoài ra, cần sớm rà soát thẩm quyền hiện nay của cấp huyện để tiến tới sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật, phân quyền xuống cho cấp xã hay để lại cho cấp tỉnh, tránh khoảng trống khi sắp xếp đơn vị hành chính.

Bốn là, về tài chính và ngân sách. Việc xóa bỏ cấp huyện trung gian cũng sẽ đặt ra một số vấn đề về tài chính và ngân sách như phát sinh các chi phí chuyển đổi sau khi có mô hình quản lý mới. Cụ thể như việc sắp xếp lại hệ thống hành chính, thay đổi con dấu, tài liệu, hệ thống quản lý có thể phải chi một khoản ngân sách lớn.

Đối với hoạt động thu ngân sách địa phương cũng là một vấn đề được quan tâm. Đây là vấn đề cấp thiết được đặt ra nếu giải thể cần có phương án điều chỉnh thu - chi ngân sách hợp lý để bảo đảm nguồn lực cho phát triển. Việc bỏ cấp huyện cũng sẽ ảnh hưởng đến nguồn thu ngân sách của địa phương, đặc biệt là các khoản thu từ hoạt động kinh tế trên địa bàn cấp huyện, đồng thời dẫn đến sự thay đổi về cơ quan quản lý thu các khoản thu này. Một số khoản thu có thể được chuyển giao cho cấp tỉnh hoặc cấp xã quản lý, hoặc có thể được phân bổ cho các cơ quan khác, đây là những quy định cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng từ các cơ quan ban hành pháp luật. Bên cạnh đó, việc bỏ cấp

huyện có thể làm tăng chi phí quản lý của cấp tỉnh do phải quản lý địa bàn rộng hơn.

3. Một số kiến nghị mang tính giải pháp

Thứ nhất, bố trí nhân sự hợp lý, nâng cao trình độ cán bộ cấp xã.

Khi bỏ cấp huyện, yêu cầu đặt ra đối với cấp xã sẽ cao hơn trước đây về cả số lượng và chất lượng công việc, vì vậy, cần một đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực chuyên môn cao. Cơ quan quản lý cần tổ chức rà soát những cán bộ thực sự có năng lực và tiềm năng phát triển, lựa chọn và đào tạo nhân lực về chuyên môn gắn liền với công nghệ thông tin và số hóa. Cần có chương trình đào tạo, bồi dưỡng bài bản giúp cán bộ cấp xã không chỉ nắm vững kiến thức pháp luật, quản lý hành chính mà còn có kỹ năng điều hành, xử lý các vấn đề kinh tế - xã hội tại địa phương một cách hiệu quả. Đối với cán bộ, công chức, viên chức trẻ, ưu tiên tối đa sắp xếp vào các vị trí cấp tỉnh hoặc cấp xã một cách hợp lý, đồng thời tổ chức cuộc thi sát hạch để chọn ra những nhân sự giỏi, có năng lực, tiềm năng để tiếp tục cống hiến cho nền công vụ.

Thứ hai, xây dựng và nâng cao các ứng dụng công nghệ trên nền tảng số.

Cần xây dựng hệ thống chính quyền điện tử để hỗ trợ việc quản lý hành chính từ xa khi hủy bỏ cấp trung gian, việc xử lý các thủ tục hành chính cần sự trợ giúp của công nghệ thông tin hơn bao giờ hết. Cơ quan quản lý cần thiết lập và xây dựng app điện tử thống nhất cho các địa phương giúp cho người dân và doanh nghiệp không cần phải đến trụ sở để thực hiện, thay vào đó chỉ cần thao tác bằng các phần mềm trên thiết bị di động, tránh việc di chuyển quá xa, gây khó khăn cho người dân. Bên cạnh đó, để công việc có thể thực hiện trôi chảy cần số hóa dữ liệu, triển khai các nền tảng công nghệ giúp giảm tải áp lực cho cán bộ, công chức; đồng thời, tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp khi tiếp cận dịch vụ công.

Thứ ba, tăng cường phân cấp, phân quyền cho cấp xã.

Cần xác định lại thẩm quyền của cấp tỉnh và cấp xã, bởi hiện nay cấp huyện đóng vai trò trung gian trong quản lý đất đai, hộ tịch, an ninh trật tự, ngân sách địa phương và thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, do đó, những chức năng này sẽ thuộc cấp nào? Theo đó, cần có quy định pháp luật cụ thể và đồng bộ quy định lại về nhiệm vụ, quyền hạn, phân cấp, phân quyền các lĩnh vực của cấp tỉnh và cấp xã sau khi hủy bỏ cấp huyện. Cơ quan lập pháp có thể dựa trên ý kiến rằng tất cả vấn đề an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội gắn với địa bàn dân cư thì cấp xã thực hiện. Còn về chiến lược, về phát triển kinh tế, các doanh nghiệp ở các địa phương là nhiệm vụ, quyền hạn giao cho cấp tỉnh.

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan.

Hiến pháp hiện hành sẽ phải sửa đổi, đặc biệt chế định về chính quyền địa phương. Sau đó, pháp luật chuyên ngành sẽ được sửa đổi theo hướng phân định lại chức năng, nhiệm vụ giữa cấp tỉnh và cấp xã cụ thể là *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* và các nghị định hướng dẫn thi hành. Bên cạnh đó, *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* và *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân* cũng sẽ phải sửa đổi lại khi không còn Tòa án và Viện kiểm sát cấp huyện như hiện nay. *Luật Ngân sách nhà nước* cũng sẽ phải sửa đổi vì liên quan đến các mức chi ngân sách, phân bổ nguồn tài chính cho cấp tỉnh và cấp xã sẽ có nhiều thay đổi hoặc điều chỉnh lại cơ chế quản lý tài chính công ở cấp tỉnh để phù hợp với mô hình mới.

4. Kết luận

Vấn đề bỏ cấp hành chính trung gian ở Việt Nam hiện nay là việc hệ trọng của quốc gia, dân tộc, là việc đại sự, rất khó và vô cùng phức tạp, đòi hỏi sự vào cuộc và quyết tâm

manh mẽ của cả hệ thống chính trị cũng như sự chung sức, đồng lòng của toàn thể nhân dân. Tương lai các cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước và các tổ chức chính trị sẽ phải thực hiện một khối lượng công việc gấp nhiều lần hiện tại, đòi hỏi tính chuyên nghiệp, chuyên môn vững vàng, thật sự bảo đảm được yêu cầu mà Đảng và Nhà nước đưa ra.

Mặt khác, việc sắp xếp lại đơn vị hành chính cũng mang lại rất nhiều lợi ích để xứng đáng cho những nỗ lực của toàn Đảng, toàn dân ta hiện nay đang thực hiện. Từ đó, chúng ta có đủ niềm tin rằng, Việt Nam sẽ sớm xây dựng, sắp xếp một mô hình tổ chức bộ máy nhà nước mới phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời đưa nước ta vươn mình trở thành quốc gia giàu mạnh, sánh vai với các cường quốc trên thế giới. □

Chú thích:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2025). *Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương (khóa XIII)*.

2. *Sau sắp xếp, dự kiến cả nước giảm 66,91% đơn vị hành chính cấp xã*. <https://baothanhhoa.vn>, ngày 04/5/2025.

3, 4. UNDP (2020). *Báo cáo quản trị địa phương tại Việt Nam*. Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc.

5. *Ra mắt ấn phẩm Tạp chí Cộng sản số đặc biệt “Khơi thông điểm nghẽn thể chế để đất nước vươn mình”*. <https://nhandan.vn>, ngày 19/02/2025.

6. Bộ Nội vụ (2024). *Báo cáo số 8677/BC-BNV ngày 31/12/2024 về tình hình và kết quả thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 - 2025*.

Tài liệu tham khảo:

- Quốc hội (2013). *Hiến pháp* năm 2013.
- Quốc hội (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025.
- World Bank (2019). *Báo cáo về trách nhiệm giải trình trong quản lý hành chính địa phương*.