

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP CƠ SỞ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU TINH, GỌN, MẠNH, HIỆU NĂNG, HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ

NGUYỄN KHÁNH LY*

Để đưa đất nước tiến vào kỷ nguyên mới của dân tộc, một trong những nhiệm vụ quan trọng và cấp bách là phải thực hiện cuộc cách mạng về tinh gọn tổ chức bộ máy các cấp của hệ thống chính trị, đặc biệt là bộ máy chính quyền ở cấp cơ sở nơi gần Nhân dân nhất, nơi trực tiếp triển khai thực hiện những chính sách của Đảng và Nhà nước đến với người dân. Cuộc cách mạng sắp xếp, tinh gọn bộ máy của hệ thống chính trị là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước và được triển khai quyết liệt nhằm nâng cao năng lực quản lý và điều hành, đáp ứng yêu cầu phát triển của quốc gia.

Từ khóa: Đổi mới tổ chức và hoạt động; bộ máy chính quyền cấp cơ sở; tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

To lead the country into a new era of national development, one of the most important and urgent tasks is to carry out a comprehensive reform to streamline the organizational structure of all levels of the political system, particularly the grassroots government apparatus - the level closest to the people and directly responsible for implementing the Party's and State's policies to citizens. This restructuring and streamlining of the political system is a significant policy of the Party and the State, implemented decisively to enhance governance capacity and operational efficiency, thereby meeting the country's development requirements.

Keywords: Reform of organization and operations; grassroots government apparatus; streamlined, strong, high performance, effective, efficient.

NGÀY NHẬN: 26/4/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/7/2025

NGÀY DUYỆT: 15/8/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.355.2025.1253>

1. Đặt vấn đề

Căn cứ theo khoản 1 Điều 2 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, cơ sở là xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã) và cộng đồng dân cư trên địa bàn cấp xã; cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập (sau đây gọi chung là cơ quan, đơn vị); tổ chức có sử dụng lao động. Như vậy, cấp cơ sở

là những cơ quan, đơn vị ở cấp dưới cùng trong cơ cấu của một hệ thống tổ chức, nếu tính theo thứ bậc từ trên xuống thì trong hệ thống hành chính nhà nước - đó là chính quyền cấp xã (bao gồm: xã, phường, thị trấn). Điều 1 - 2 Luật Tổ chức chính quyền địa

* TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

phương năm 2025 quy định: xã là đơn vị hành chính ở nông thôn; phường là đơn vị hành chính ở đô thị; đặc khu là đơn vị hành chính ở một số hải đảo có vị trí quan trọng được thành lập phù hợp với điều kiện địa lý, tự nhiên, đặc điểm dân cư và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh.

Như vậy, chính quyền cấp cơ sở là căn cứ cơ bản để xác định cấp lãnh thổ hành chính thấp nhất nếu tính theo thứ bậc từ trên xuống, đó là chính quyền cấp xã. Về cấu trúc, chính quyền cơ sở, gồm: Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Tuy nhiên, nếu nhìn nhận vai trò của chính quyền cơ sở theo cấu trúc và mối quan hệ trong hệ thống chính trị nói chung và hệ thống chính trị ở cơ sở nói riêng thì không thể tách vai trò của Đảng và các đoàn thể trong một cấp chính quyền, trong đó vai trò của Đảng (ở cơ sở là đảng bộ xã, phường, thị trấn) lãnh đạo chính quyền là nhân tố tác động quan trọng bảo đảm đến hiệu quả của quản lý xã hội ở cơ sở.

Qua nghiên cứu và đúc rút kinh nghiệm từ tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, trong Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) về tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 “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” và nhận định, tổ chức của hệ thống chính trị vẫn còn khá công kênh, nhiều tầng nấc; chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức thành viên vẫn còn tình trạng trùng lặp, chồng chéo. Vì vậy, việc hoàn thiện mô hình tổ chức của hệ thống chính trị cho phù hợp với thực tiễn còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra.

Từ thực tiễn đó, nhiều nghị quyết, kết luận của Đảng đã được ban hành, như: 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; Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị đặt ra mục tiêu, yêu cầu: “Nghiên cứu định hướng sáp nhập một số đơn vị cấp tỉnh, không tổ chức cấp huyện, sáp nhập một số đơn vị cấp xã, thực hiện mô hình địa phương hai cấp (tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể) bảo đảm tinh gọn, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả”; Kết luận số 130-KL/TW ngày 14/3/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về chủ trương sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở, không tổ chức cấp huyện); Kết luận số 137-KL/TW ngày 08/3/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp (tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể).

Nhằm triển khai thực hiện các nghị quyết của Bộ Chính trị, Nhà nước, như: Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội (khóa XV) về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh; Nghị quyết số 74/NQ-CP ngày 07/4/2025 của Chính phủ ban hành Kế hoạch thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và cùng nhiều văn bản pháp luật khác. Trong đó, tiếp tục sắp xếp, hoàn thiện tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị trong năm 2025 và nhiệm kỳ 2025 - 2030. Như vậy, chủ trương về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp cơ sở được nhất quán trong các nghị quyết, kết luận của Đảng, trong *Hiến pháp*. Chính phủ và các bộ, ngành, địa phương đã khẩn trương triển khai thực hiện đồng bộ và hiệu quả các luật, nghị quyết; được Quốc hội thực hiện và vận hành chính thức chính quyền địa phương hai cấp từ ngày 01/7/2025 - đánh dấu một mốc quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính ở nước ta.

2. Một số vấn đề đặt ra trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp cơ sở

Trước khi triển khai sáp nhập (trước ngày 01/7/2025), theo thống kê ngày 01/02/2025, Việt Nam có tổng 696 đơn vị hành chính cấp huyện, bao gồm: 2 thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương, 84 thành phố thuộc tỉnh, 53 thị xã, 49 quận, 508 huyện¹. Số liệu của Bộ Nội vụ cho biết, tính đến năm 2022, tổng số công chức hành chính cấp huyện trở lên là 254.757 người². Tính đến ngày 01/02/2025, Việt Nam có 10.053 đơn vị hành chính cấp xã, bao gồm 1.724 phường, 617 thị trấn và 7.694 xã³. Trong 99 nhiệm vụ của cấp huyện, có tới 90 nhiệm vụ sẽ được chuyển xuống cấp xã, phường; 9 nhiệm vụ còn lại chuyển lên cấp tỉnh khi tổ chức mô hình chính quyền địa phương hai cấp, bỏ cấp huyện. Điều này đồng nghĩa với việc khối lượng công việc của cấp xã, phường sẽ tăng đáng kể.

Hiện nay, kết quả gần 2 tháng thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp xã năm 2025, cả nước có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh (gồm: 28 tỉnh và 6 thành phố). Có 3.321 đơn vị hành chính cấp xã (gồm: 2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu). Việc loại bỏ cấp trung gian là cấp huyện, tinh gọn bộ máy hành chính vừa thể hiện quyết tâm chính trị cao, vừa phù hợp với yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ Nhân dân trong giai đoạn phát triển mới.

Về số lượng đơn vị hành chính cấp xã giảm và hình thành mới sau sắp xếp, theo tổng hợp từ hồ sơ Đề án của các địa phương, cả nước giảm 6.714 đơn vị (giảm 66,91%, bảo đảm tỷ lệ giảm theo quy định của Trung ương là từ 60 - 70%, từ 10.035 đơn vị hành chính cấp xã xuống còn 3.321 đơn vị hành chính cấp xã).

Qua nghiên cứu thực tiễn cho thấy, việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại một số địa phương còn bất cập, tập trung vào các vấn đề sau: con người và cơ sở vật chất; hệ thống thông tin; cơ chế phối

hợp của bộ máy chính quyền địa phương hai cấp, sự tham gia của người dân và các yếu tố địa lý. Vì vậy, quá trình thực hiện đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp cơ sở đặt ra những khó khăn sau:

Một là, sự vận hành đồng bộ và cơ chế phối hợp của bộ máy chính quyền địa phương hai cấp. Sau khi bỏ cấp huyện và sắp xếp lại cấp xã thì cấp tỉnh sẽ có khoảng từ 50 - 100 chính quyền cơ sở. Theo đó, 2/3 nhiệm vụ cấp huyện liên quan đến quy hoạch kế hoạch, những vấn đề quản lý cấp vùng liên xã sẽ chuyển lên cấp tỉnh; những dịch vụ công cần thiết theo phân cấp cũng sẽ được chuyển lên cấp tỉnh... Như vậy, chính quyền cấp xã phải quản lý địa bàn rộng lớn hơn, dân số đông hơn và khối lượng công việc cũng nhiều hơn. Bộ máy quản lý nhà nước ở cấp xã sẽ phải đông hơn, làm việc cụ thể hơn, khoa học hơn, giải quyết nhiều vấn đề cụ thể đối với người dân hơn. Cấp xã và cấp tỉnh sẽ phải thay đổi cách tổ chức quản lý cho phù hợp. Tuy nhiên, điều này đặt ra thách thức lớn về tổ chức bộ máy, đó là về năng lực, trình độ của cán bộ, công chức cũng như cách thức quản lý của chính quyền cấp cơ sở.

Hai là, yếu tố nguồn nhân lực. Nguồn nhân lực chuyên sâu còn hạn chế, chưa thể bố trí đủ cán bộ chuyên môn tại cấp xã. Theo Nghị định số 150/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và UBND xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, hệ thống phòng chuyên môn cấp xã, phường có 3 phòng (gồm văn phòng, văn hóa - xã hội, kinh tế hoặc kinh tế - hạ tầng - đô thị), mỗi phòng phụ trách từ 5 chuyên ngành, trong khi biên chế còn hạn chế; hầu hết cán bộ cấp xã vẫn còn chưa đáp ứng được yêu cầu khi phải đảm nhận thêm các nhiệm vụ phức tạp trước đây thuộc cấp huyện, thậm chí có nhiệm vụ phân cấp từ cấp tỉnh.

Ba là, yếu tố cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật và công nghệ. Hệ thống hạ tầng của các

trung tâm phục vụ hành chính công trong những giờ cao điểm xảy ra chậm chạp; hệ thống thông tin còn chưa ổn định, có trường hợp thường xuyên gặp lỗi, chậm, treo và dữ liệu thiếu kết nối, chia sẻ, đồng bộ, liên thông. Ở vùng sâu, vùng xa, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số, còn chưa quen với phương thức giao dịch hành chính mới, hạn chế trong việc sử dụng công nghệ.

Bốn là, quy mô hệ thống chính trị. Với hệ thống quy mô chính trị mới, đảng bộ và các đoàn thể cũng phải tổ chức lại, phương thức lãnh đạo và phương thức hoạt động cũng sẽ phải đổi mới cho phù hợp. Quy mô kinh tế cũng lớn hơn, đa dạng hơn và hướng tới hiện đại hóa và chuyên môn hóa hơn. Văn hóa - xã hội cũng có nhiều thay đổi; hệ thống trường học mỗi xã mới có thể có trường trung học, vài trường trung học cơ sở và nhiều trường tiểu học. Y tế cũng không còn là trạm xá nữa mà có thể là có bệnh viện. Trung tâm hành chính xã cũng sẽ thay đổi, dần đổi mới thành một trung tâm nhỏ về kinh tế, chính trị - xã hội ở địa phương. Sẽ có dịch chuyển về dân cư, hệ thống giao thông, hệ thống năng lượng và các hạ tầng khác. Thôn, bản, tổ dân phố cũng phải sáp nhập.

3. Đề xuất một số giải pháp

Thứ nhất, bảo đảm tính thống nhất, nhất quán trong chương trình cải cách tổng thể. Yêu cầu này cần được chuẩn hóa, hiện đại hóa để bảo đảm: “trên cải cách như thế nào thì dưới cũng tiến hành theo đúng quy trình như thế”. Chính quyền cấp cơ sở phải đổi mới tư duy quản trị và mô hình hoạt động theo hướng hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả, xác định lấy người dân làm trung tâm. Trong quá trình triển khai, phải xây dựng kế hoạch, chương trình, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, song vừa là cơ quan triển khai thực hiện, trực tiếp thực thi, đưa các chủ trương, chính sách của trung ương, của tỉnh, thành phố vào đời sống. Quy định và nghiêm túc thực hiện thủ tục hành chính ở cơ sở, quy định chế tài, kỷ luật đối với những người

không thực hiện đầy đủ, nghiêm túc thủ tục; quy định cơ chế kiểm tra, giám sát của cấp trên và cơ chế tự kiểm tra thông qua giám sát của cơ quan đại biểu cấp xã.

Thứ hai, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở gắn với những đặc điểm về địa lý, dân cư và những đặc điểm khác có tính đặc thù. Mỗi địa phương có những điều kiện, đặc điểm riêng về điều kiện địa lý, tự nhiên, kinh tế - xã hội khác nhau, vì vậy, cần được tổ chức, quản lý phát triển khác nhau. Mỗi địa phương khác nhau có thể tổ chức bộ máy quản lý phù hợp với những đặc thù của địa phương, nhưng vẫn phải bảo đảm những nguyên tắc chung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện thể chế về phân quyền, phân cấp giữa các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương theo hướng đề cao vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phát huy tính chủ động, sáng tạo, hiệu quả trong hoạt động quản lý của từng cấp chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền cấp xã; đa dạng về mô hình tổ chức và tinh gọn về bộ máy của các cấp chính quyền địa phương, làm rõ từng vị trí việc làm ở từng cấp chính quyền địa phương để phân công lao động hợp lý và tinh giản biên chế.

Thứ tư, chuẩn hóa trình độ đối với cán bộ, công chức cấp xã để thích ứng với bối cảnh mới. Hiện nay, mặt bằng trình độ của người dân ở cơ sở ngày càng cao, các kênh thông tin hàng ngày, hàng giờ tác động đến hiểu biết của người dân; vì vậy, đội ngũ cán bộ cơ sở không thể “đứng ngoài”. Đội ngũ này cần được đào tạo lại và được bổ sung bằng những người được đào tạo chính quy, đúng chuyên môn, nghiệp vụ. Việc phân công cán bộ, công chức cũng bảo đảm rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, theo vị trí việc làm, có khả năng tiếp nhận các nhiệm vụ, quyền hạn mới. Đồng thời, chính quyền cấp cơ sở của từng địa phương chủ động lập kế hoạch để tổ chức thực hiện cũng như đào tạo, bồi dưỡng để đội ngũ cán bộ, công chức thích ứng với chức

năng, nhiệm vụ mới. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn để cập nhật kiến thức quản lý cho cán bộ, công chức cơ sở theo hướng: thiết thực; thiếu gì, cần gì học nấy. Nội dung tập huấn cần thiết thực để áp dụng ngay vào công việc. Thiết kế các chương trình đào tạo riêng cho từng phòng chuyên môn. Bên cạnh đó, Nhà nước có chính sách khuyến khích hợp lý để thu hút và giữ chân cán bộ, công chức giỏi về công tác tại cơ sở.

Hoàn thiện việc xây dựng vị trí việc làm, bản mô tả công việc và khung năng lực của từng vị trí việc làm để làm cơ sở cho việc tuyển chọn, bố trí, sắp xếp và đánh giá cán bộ, công chức công khai, minh bạch, công bằng, tạo động lực phấn đấu trong việc thực thi nhiệm vụ.

Thứ năm, từng bước đầu tư ngân sách cho cơ sở. Tăng cường ngân sách cho cơ sở cùng với nhịp điệu của tăng trưởng kinh tế quốc gia; đồng thời, phải có sự phù hợp với tình hình kinh tế của các địa phương. Đồng thời, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng công nghệ thông minh, kết nối và vận hành thông suốt các phần mềm quản lý tác nghiệp để từng bước mở rộng việc cung ứng các loại hình dịch vụ công tại địa phương.

Thứ sáu, làm rõ mối quan hệ công tác giữa các cấp chính quyền địa phương (giữa cấp tỉnh và cấp xã); mối quan hệ công tác theo ngành dọc từ trung ương đến cấp xã (giữa bộ, ngành trung ương, các cơ quan chuyên ngành và đơn vị, cá nhân phụ trách theo lĩnh vực), bảo đảm hoạt động thuận lợi, đồng bộ, liên thông, hiệu lực, hiệu quả. Bên cạnh đó, cần xây dựng và thực hiện quy chế làm việc giữa bí thư cấp ủy với chủ tịch HĐND, chủ tịch UBND, chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và những người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội tại cấp xã. Đồng thời, đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội sát hợp với nhu cầu, lợi ích của hội viên, đoàn viên; thực hiện tốt nhiệm vụ giám sát, phản biện xã hội. Tăng cường sự phối

hợp giữa các ban, ngành, đoàn thể trong hoạt động của chính quyền địa phương tại cấp xã.

Thứ bảy, tăng cường ứng dụng mạnh mẽ tiến bộ của khoa học - công nghệ thông tin, chuyển đổi số (kỷ nguyên của cách mạng công nghiệp 4.0 với sự xuất hiện của trí tuệ nhân tạo (AI) đang làm thế giới thay đổi nhanh chóng) trong hoạt động để cải cách tổ chức bộ máy của các cơ quan, đơn vị, tổ chức trong hệ thống chính trị. Đẩy mạnh cải cách hành chính; đổi mới toàn diện việc giải quyết thủ tục hành chính với mục tiêu đơn giản hóa quy trình thủ tục, rút ngắn thời gian thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công không phụ thuộc địa giới hành chính; nâng cao chất lượng dịch vụ công trực tuyến, dịch vụ số cho người dân và doanh nghiệp một cách tốt hơn...; triển khai ứng dụng mạnh khoa học - công nghệ, chuyển đổi số trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành; giải quyết các thủ tục hành chính cho Nhân dân, trong đó quan tâm xây dựng, hình thành Trung tâm phục vụ hành chính công hiện đại, minh bạch, có đủ các trang thiết bị, máy móc, công cụ, công nghệ hỗ trợ nhằm giải quyết nhanh hồ sơ giấy tờ cho người dân, doanh nghiệp.

Như vậy, để thành công trong cải cách hành chính, sắp xếp, tổ chức bộ máy chính quyền cấp cơ sở theo hướng tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả, cần tiếp tục nghiên cứu và phân định rõ mối quan hệ công tác giữa chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp xã nhằm thực hiện tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hai cấp, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ xây dựng và phát triển trong giai đoạn mới, đưa đất nước bước vào kỷ nguyên phát triển mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc□

Chú thích:

1, 3. *Cập nhật số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh, huyện và xã mới nhất năm 2025 của Việt Nam.* <https://thuvienphapluat.vn>, ngày 10/3/2025.

2. *Cấp huyện, xã thế nào trước khi bỏ cấp huyện, tiếp tục sáp nhập cấp xã?* <https://tuoitre.vn>, ngày 03/7/2025.