

PHÁT HUY VAI TRÒ TỰ QUẢN CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ Ở THÔN, TỔ DÂN PHỐ TRONG BỐI CẢNH MỚI

NGUYỄN MINH PHƯƠNG*
ĐOÀN VĂN DŨNG**

Hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư là hình thức người dân chủ động tham gia bàn bạc, quyết định, tổ chức thực hiện và giám sát các công việc thuộc lợi ích chung của cộng đồng trên cơ sở quy định của pháp luật, hương ước, quy ước và các giá trị văn hóa phù hợp. Hoạt động này góp phần nâng cao hiệu quả quản trị ở cơ sở thông qua việc phát huy tính chủ động, trách nhiệm và năng lực tự tổ chức của cộng đồng. Bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm phát huy vai trò của hoạt động tự quản cộng đồng dân cư, góp phần xây dựng chính quyền gần dân, phục vụ Nhân dân và bảo đảm, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân trong bối cảnh mới.

Từ khóa: Tự quản; cộng đồng dân cư; thôn; tổ dân phố; bối cảnh mới.

Community self-governance is a form of public participation in which residents actively discuss, decide on, implement, and supervise matters concerning their communities' common interests, in accordance with legal provisions, local conventions, and appropriate cultural values. Such activities strengthen grassroots governance by promoting community initiative, responsibility, and capacity for self-organization. This article proposes several solutions to strengthen community self-governance, contribute to building people-oriented local government, serve the people, and ensure and promote their right to participate in governing community affairs in the new context.

Keywords: Self-governance; residential communities; villages; residential groups; new context.

NGÀY NHẬN: 26/8/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 01/10/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 19/10/2026

Email: nguyenminhphuongdhnv@gmail.com; doanvandung@moha.gov.vn

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.371.2026.1681>

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, quy mô quản lý của cấp xã được mở rộng, số lượng thôn, tổ dân phố trên mỗi đơn vị hành chính cấp xã tăng lên, tạo áp lực quản lý lớn đối với chính quyền ở cơ sở. Do đó, yêu cầu đặt ra không chỉ là phân bổ nhiệm vụ quản lý mà còn phải đổi phương thức tổ chức cộng đồng theo hướng phát huy

quyền làm chủ của Nhân dân, tăng cường năng lực tự quản của cộng đồng dân cư và xây dựng mối quan hệ mới giữa Nhà nước với xã hội. Đây là điều kiện quan trọng để xây dựng nền quản trị hiện đại, phát huy dân chủ

* PGS.TS, Học viện Hành chính và Quản trị công

** TS, Bộ Nội vụ

xã hội chủ nghĩa và củng cố khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

Hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư là hình thức người dân chủ động tham gia bàn bạc, quyết định, tổ chức thực hiện và giám sát những công việc thuộc lợi ích chung của cộng đồng trên cơ sở pháp luật, hương ước, quy ước và các giá trị văn hóa truyền thống. Hoạt động này bổ sung, hỗ trợ cho quản lý nhà nước thông qua việc phát huy tính chủ động, trách nhiệm và khả năng tự tổ chức của cộng đồng. Vì vậy, Đảng đã đề ra nhiệm vụ: “Thực hành quy chế dân chủ, khuyến khích các hình thức tự quản của cộng đồng, xây dựng và thực hiện các hương ước, quy ước tiến bộ, phù hợp với pháp luật và văn hoá truyền thống dân tộc” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 2026). Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi phương thức quản lý hành chính sang hoạt động tự quản ở cộng đồng dân cư đối với một số nhiệm vụ phù hợp đặt ra yêu cầu cần hoàn thiện thể chế, phương thức hoạt động, nguồn lực và cơ chế phối hợp giữa chính quyền với cộng đồng dân cư.

2. Bối cảnh sáp nhập thôn, tổ dân phố

Cùng với việc sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, việc sắp xếp, sáp nhập thôn, tổ dân phố nhằm tinh gọn tổ chức ở khu dân cư, khắc phục tình trạng thôn, tổ dân phố có quy mô nhỏ, phân tán; giảm số lượng người hoạt động không chuyên trách và các đầu mối tổ chức ở cơ sở; tiết kiệm ngân sách và nâng cao hiệu quả hoạt động của cộng đồng dân cư. Sau sắp xếp, số lượng thôn, tổ dân phố giảm 41.511 đơn vị, tương đương giảm 46,33% (từ 89.589 xuống còn 48.078 đơn vị), trong đó có 3 tỉnh, thành phố có tỷ lệ giảm trên 60%; 7 địa phương có tỷ lệ giảm trên 50%. Đồng thời, các địa phương đã cơ bản hoàn thành việc kiện toàn tổ chức đảng, Ban Công tác Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội đồng bộ với các thôn, tổ dân phố sau sắp xếp. Tổng số người hoạt động không chuyên trách ở thôn, tổ dân phố trước khi sắp xếp là 225.078 người. Sau sắp xếp, tiếp tục bố trí 121.932 người tại thôn,

tổ dân phố, giảm 103.146 người (trong đó 78.347 người thuộc diện giải quyết theo Nghị định số 154/2025/NĐ-CP và 9.732 người được giải quyết theo chính sách hỗ trợ của địa phương) (Đảng ủy Chính phủ, 2026).

Đây là bước đi tất yếu, đồng bộ với quá trình đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả. Sau sáp nhập, các thôn, tổ dân phố có quy mô dân cư lớn hơn, tạo dư địa thuận lợi hơn cho việc huy động nguồn lực, tổ chức các hoạt động chung có quy mô, hình thành các thiết chế tự quản chuyên nghiệp hơn và giảm bớt số đầu mối mà chính quyền cấp xã phải theo dõi, hỗ trợ.

Tuy nhiên, bên cạnh đó, hoạt động tự quản ở cộng đồng dân cư sau sáp nhập đang có những khó khăn nhất định, như: tính cố kết cộng đồng và bản sắc của cộng đồng dân cư truyền thống có nguy cơ bị suy giảm; địa bàn rộng và quy mô dân số lớn gây khó khăn cho việc tổ chức các hình thức dân chủ trực tiếp; đội ngũ những người hoạt động không chuyên trách ở khu dân cư giảm về số lượng trong khi khối lượng công việc tăng lên; hương ước, quy ước và các quy định tự quản của các đơn vị cũ chưa được thống nhất; việc xử lý tài sản, công trình, quỹ và các khoản đóng góp của cộng đồng trước sáp nhập gặp một số vướng mắc nhất định; tâm lý cục bộ giữa các đơn vị cũ trong cộng đồng mới còn khá phổ biến; khó khăn về thông tin, dữ liệu và thủ tục giấy tờ liên quan đến người dân do thay đổi tên gọi, địa chỉ thôn, tổ dân phố; khoảng cách giữa chính quyền cấp xã với cộng đồng dân cư có xu hướng dân rộng. Để phát huy những lợi thế và khắc phục những hạn chế nêu trên, cần thực hiện kịp thời, đồng bộ các giải pháp.

3. Một số giải pháp

Một là, cần chuyển mạnh từ tư duy “quản lý cộng đồng” sang tư duy “phát huy năng lực tự quản của cộng đồng”. Chính quyền các cấp cần nhận thức rõ cộng đồng dân cư không phải là đối tượng quản lý thuần túy mà là đối tác của Nhà nước trong quản trị xã hội

ở cơ sở. Nhà nước có trách nhiệm tạo lập thể chế, thiết lập các điều kiện và hỗ trợ để cộng đồng phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm đối với những vấn đề thuộc lợi ích chung.

Việc đổi mới nhận thức cần được triển khai đồng bộ thông qua công tác tuyên truyền, đào tạo, bồi dưỡng và hướng dẫn thực hiện. Nội dung tuyên truyền không chỉ hướng tới đội ngũ cán bộ, công chức mà còn hướng tới toàn thể Nhân dân nhằm hình thành nhận thức thống nhất về quyền và trách nhiệm của mỗi người dân trong hoạt động tự quản. Khắc phục tâm lý trông chờ vào Nhà nước hoặc coi mọi vấn đề của cộng đồng đều thuộc trách nhiệm của chính quyền cấp xã. Bên cạnh đó, cần đổi mới nội dung đào tạo, bồi dưỡng đối với đội ngũ cán bộ cấp xã, trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, Ban Công tác Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội theo hướng trang bị kiến thức về quản trị cộng đồng, kỹ năng điều phối, huy động sự tham gia của người dân, giải quyết xung đột và xây dựng sự đồng thuận. Đây là những kỹ năng có ý nghĩa quyết định trong mô hình tự quản nhưng trước đây chưa được chú trọng đúng mức.

Hai là, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và phạm vi tự quản của cộng đồng dân cư. Đây là giải pháp có ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả của mô hình tự quản. Theo đó, những công việc liên quan đến việc thực thi quyền lực công, bảo đảm trật tự quản lý nhà nước, thực hiện thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công cơ bản và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân phải do chính quyền cấp xã trực tiếp thực hiện (Quốc hội, 2025a). Cộng đồng dân cư không thay thế chính quyền trong các hoạt động này. Ngược lại, những công việc gắn với việc xây dựng đời sống cộng đồng, bảo vệ môi trường, giữ gìn cảnh quan, tổ chức các hoạt động văn hóa, hòa giải mâu thuẫn, chăm lo các đối tượng yếu thế, quản lý tài sản chung và huy động nguồn lực xã hội cần được giao cho cộng đồng dân cư chủ động quyết định và tổ chức thực hiện (Quốc hội, 2025a).

Đối với nhiều lĩnh vực, cần áp dụng cơ chế phối hợp giữa Nhà nước và cộng đồng. Chẳng hạn, trong bảo đảm an ninh, trật tự, chính quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước, còn cộng đồng tham gia phòng ngừa, phát hiện, cung cấp thông tin và xây dựng các mô hình tự quản. Trong bảo vệ môi trường, chính quyền ban hành quy định và kiểm tra việc thực hiện, còn cộng đồng trực tiếp tổ chức các hoạt động vệ sinh môi trường, phân loại rác thải, bảo vệ không gian công cộng và giám sát việc chấp hành. Việc phân định rõ chức năng giúp chính quyền cấp xã tập trung nguồn lực vào những nhiệm vụ quản lý nhà nước cốt lõi; đồng thời, tạo điều kiện để cộng đồng phát huy tính chủ động và trách nhiệm đối với các vấn đề của chính mình.

Ba là, hoàn thiện thể chế về hoạt động tự quản cộng đồng dân cư. Thể chế là điều kiện tiên quyết để bảo đảm hoạt động tự quản được triển khai thống nhất, ổn định và bền vững. Mặc dù pháp luật hiện hành đã có nhiều quy định liên quan đến cộng đồng dân cư, song các quy định này còn phân tán ở nhiều văn bản khác nhau và chủ yếu được xây dựng trong bối cảnh thôn, tổ dân phố thực hiện nhiều nhiệm vụ mang tính hành chính. Khi chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, yêu cầu đặt ra là phải rà soát, hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng tạo lập khuôn khổ pháp lý đầy đủ cho hoạt động tự quản. Vì vậy, cần nghiên cứu hoàn thiện các quy định pháp luật để xác lập rõ địa vị pháp lý của cộng đồng dân cư là một thiết chế xã hội tự quản, hoạt động trên cơ sở *Hiến pháp* và pháp luật, không phải là một cấp chính quyền hay một đơn vị hành chính trung gian. Việc xác định rõ địa vị pháp lý sẽ là cơ sở để phân định thẩm quyền, trách nhiệm và phương thức hoạt động của cộng đồng trong mối quan hệ với chính quyền cấp xã.

Bên cạnh đó, cần rà soát các quy định liên quan đến nhiệm vụ của trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố để loại bỏ những nội dung mang tính hành chính không còn phù hợp; đồng thời, bổ sung các nhiệm vụ về điều phối

hoạt động cộng đồng, tổ chức đối thoại, vận động Nhân dân, hỗ trợ thực hiện dân chủ ở cơ sở và kết nối các nguồn lực phát triển cộng đồng. Việc sửa đổi này phải đi đôi với việc hoàn thiện cơ chế lựa chọn, đánh giá và bảo đảm điều kiện hoạt động của trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố; hoàn thiện quy định về hương ước, quy ước như là một công cụ quản trị cộng đồng, phản ánh đặc điểm văn hóa, phong tục và nhu cầu quản lý của từng địa bàn; đồng thời, phải phù hợp với *Hiến pháp* và pháp luật; khuyến khích các địa phương đổi mới nội dung hương ước, quy ước theo hướng tăng cường trách nhiệm cộng đồng trong bảo vệ môi trường, giữ gìn trật tự, phát triển văn hóa, ứng xử văn minh và xây dựng cộng đồng số.

Bốn là, các thiết chế tự quản ở cộng đồng dân cư cần được tổ chức theo hướng tinh gọn, linh hoạt, tránh chồng chéo chức năng và không tạo thêm tầng nấc trung gian trong bộ máy. Nguyên tắc cơ bản là tổ chức phải phục vụ nhu cầu của cộng đồng, không phải duy trì vì yêu cầu hành chính. Trong bối cảnh mới, Ban Công tác Mặt trận cần được củng cố với vai trò là hạt nhân của khối đại đoàn kết toàn dân; đồng thời là đầu mối điều phối các hoạt động tự quản. Trọng tâm hoạt động của Ban này là xây dựng sự đồng thuận xã hội, phát huy dân chủ ở cơ sở, tập hợp ý kiến của Nhân dân và hỗ trợ cộng đồng giải quyết các vấn đề phát sinh. Đối với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, chuyển từ vai trò “người truyền đạt mệnh lệnh hành chính” sang vai trò “người điều phối cộng đồng”. Vai trò này đòi hỏi khả năng tổ chức đối thoại, tạo đồng thuận, kết nối các nguồn lực và thúc đẩy các sáng kiến của người dân. Vì vậy, cần có chương trình đào tạo, bồi dưỡng về kỹ năng lãnh đạo cộng đồng, kỹ năng truyền thông xã hội, kỹ năng hòa giải, kỹ năng huy động nguồn lực và ứng dụng công nghệ số.

Năm là, đổi mới cơ chế phối hợp giữa chính quyền cấp xã với cộng đồng dân cư. Đây là yêu cầu khách quan nhằm vừa bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, vừa phát huy tính chủ động của cộng đồng dân cư.

Chính quyền cấp xã là chủ thể thực hiện quản lý nhà nước trên địa bàn, tập trung vào việc xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, cung ứng dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội; đồng thời, hướng dẫn, hỗ trợ và tạo điều kiện để cộng đồng dân cư thực hiện quyền tự quản (Quốc hội, 2025b). Trong khi đó, cộng đồng dân cư cần chủ động phát hiện các vấn đề của địa bàn, huy động sự tham gia của người dân, tổ chức thực hiện các công việc thuộc phạm vi tự quản và phản ánh kịp thời những khó khăn, vướng mắc với chính quyền. Để đạt hiệu quả, cần xây dựng cơ chế trao đổi thông tin thường xuyên giữa chính quyền cấp xã với cộng đồng dân cư; lãnh đạo chính quyền cấp xã duy trì chế độ đối thoại định kỳ với đại diện cộng đồng dân cư; Ban Công tác Mặt trận, trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố và đại diện các tổ chức tự quản tham gia các cuộc họp liên quan đến những vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của cộng đồng. Việc trao đổi thông tin được thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, kịp thời và hai chiều, tránh tình trạng cộng đồng chỉ tiếp nhận thông tin mà không có cơ hội phản hồi.

Sáu là, đổi mới cơ chế huy động và sử dụng các nguồn lực phục vụ hoạt động tự quản. Một trong những vướng mắc của hoạt động tự quản cộng đồng dân cư hiện nay là thiếu nguồn lực ổn định và cơ chế huy động phù hợp. Nhiều hoạt động của cộng đồng phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách nhà nước hoặc vào các khoản đóng góp mang tính thời điểm, dẫn đến tính bền vững chưa cao. Vì vậy, trong bối cảnh mới, cần đổi mới cơ chế huy động nguồn lực theo hướng phát huy tối đa nội lực của cộng đồng; đồng thời, kết hợp hiệu quả với sự hỗ trợ của Nhà nước và các nguồn lực xã hội. Việc huy động nguồn lực phải được thực hiện trên cơ sở tự nguyện, công khai, minh bạch và đúng quy định của pháp luật. Tất cả các khoản đóng góp của người dân cần được cộng đồng bàn bạc, thống nhất và công khai từ khâu vận động, quản lý đến sử dụng. Chính quyền cấp xã chỉ thực hiện chức năng hướng dẫn và giám sát tính hợp pháp, không

can thiệp vào quyền quyết định của cộng đồng đối với các khoản đóng góp tự nguyện.

Bảy là, đẩy mạnh chuyển đổi số trong hoạt động tự quản cộng đồng. Trong bối cảnh quy mô cấp xã ngày càng lớn, việc ứng dụng công nghệ số sẽ giúp duy trì mối liên hệ chặt chẽ giữa chính quyền với cộng đồng và giữa các thành viên trong cộng đồng dân cư. Từng bước xây dựng nền tảng số phục vụ hoạt động của cộng đồng dân cư theo hướng kết nối với hệ thống chính quyền số của địa phương. Nền tảng này có thể tích hợp các chức năng, như: công khai thông tin, thông báo hoạt động của cộng đồng, lấy ý kiến người dân, tiếp nhận phản ánh, công khai việc huy động và sử dụng các nguồn lực, tổ chức đăng ký tham gia các hoạt động tình nguyện và theo dõi kết quả thực hiện các nhiệm vụ chung.

Để chuyển đổi số thành công, cần tổ chức bồi dưỡng nâng cao năng lực số cho đội ngũ trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, Ban Công tác Mặt trận và người dân. Việc hướng dẫn sử dụng các nền tảng số cần được lồng ghép với các chương trình phổ cập kỹ năng số cộng đồng, bảo đảm không để khoảng cách số trở thành rào cản đối với việc thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân.

Tám là, thiết lập cơ chế kiểm tra, giám sát và đánh giá hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư. Hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư được xây dựng trên nguyên tắc tự nguyện, tự chủ và tự chịu trách nhiệm, nhưng điều này không đồng nghĩa với việc thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát. Ngược lại, trong điều kiện chuyển đổi từ phương thức quản lý hành chính sang quản trị cộng đồng, yêu cầu đặt ra là phải xây dựng một cơ chế giám sát phù hợp, vừa bảo đảm quyền tự chủ của cộng đồng, vừa bảo đảm tính tuân thủ pháp luật, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cơ chế giám sát cần được thiết kế theo ba tầng.

(1) Tự giám sát trong cộng đồng dân cư. Đây là hình thức giám sát quan trọng nhất vì mọi hoạt động tự quản đều do cộng đồng

quyết định và thực hiện. Người dân có quyền được biết, được tham gia ý kiến, được kiểm tra và giám sát việc thực hiện các công việc chung của cộng đồng. Các khoản huy động đóng góp, việc quản lý tài sản chung, kết quả thực hiện các chương trình, công trình và các hoạt động của cộng đồng phải được công khai theo quy định. Hội nghị cộng đồng dân cư trở thành diễn đàn để người dân đánh giá kết quả hoạt động, chất vấn những người được giao nhiệm vụ và quyết định các biện pháp khắc phục hạn chế.

(2) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên cần phát huy tốt chức năng giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động tự quản. Nội dung giám sát tập trung vào việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, tính công khai, minh bạch trong huy động và sử dụng nguồn lực, việc chấp hành hương ước, quy ước, cũng như việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị của người dân.

(3) Chính quyền cấp xã phải có trách nhiệm kiểm tra việc tuân thủ pháp luật; hướng dẫn xử lý những nội dung vượt quá thẩm quyền của cộng đồng; kịp thời phát hiện, chấn chỉnh các biểu hiện lạm quyền, lợi dụng danh nghĩa cộng đồng để huy động trái quy định hoặc xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Việc kiểm tra cần được thực hiện theo nguyên tắc hỗ trợ và phòng ngừa, không làm thay chức năng tự quản của cộng đồng□

Tài liệu tham khảo:

- Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2026). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 28/7/2026 về xây dựng xã hội kỷ cương, an toàn, văn minh, hài hòa, phát triển*.
- Đảng ủy Chính phủ (2026). *Báo cáo số 401-BC/ĐU ngày 17/7/2026 về kết quả thực hiện sắp xếp thôn, tổ dân phố và bố trí, sử dụng người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố*.
- Quốc hội (2022, 2025a). *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)*.
- Quốc hội (2025b). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025*.