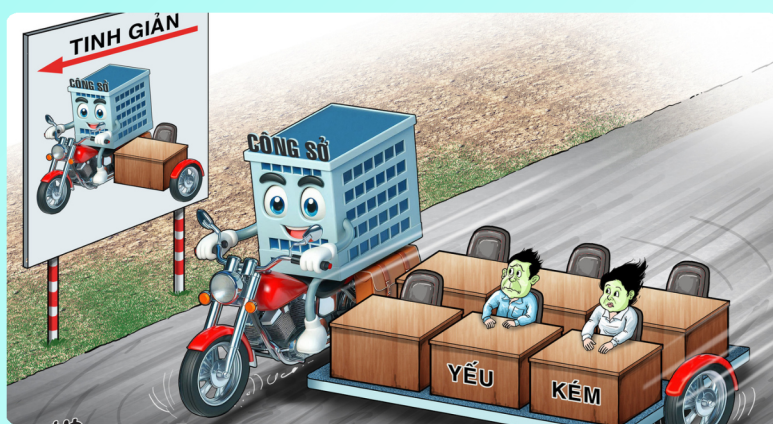




SÁP NHẬP ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH VÀ TINH GỌN BỘ MÁY: QUYẾT TÂM CHÍNH TRỊ CỦA ĐẢNG HƯỚNG TỚI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Trong tiến trình xây dựng và phát triển nhà nước Việt Nam, sự lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam luôn là nhân tố quyết định. Từ khi giành chính quyền năm 1945, Đảng đã chỉ đạo xây dựng bộ máy nhà nước phù hợp với từng giai đoạn như: Thời kỳ kháng chiến chống Pháp, chống Mỹ, thời kỳ thống nhất đất nước, thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ba cấp (tỉnh – huyện – xã) được hình thành và duy trì nhiều thập kỷ, góp phần bảo đảm sự thống nhất trong lãnh đạo, quản lý và tổ chức thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của nhà nước. Tuy nhiên, đứng trước những “điểm nghẽn” hiện tại của thể chế và xu thế của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đòi hỏi chúng ta phải tiếp tục đổi mới, tinh gọn và hiện đại hóa nền hành chính. Trước những đòi hỏi cấp thiết của tình hình thực tiễn, Đảng đã đề ra chủ trương tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy, hướng tới mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh – xã) nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, phù hợp với xu thế phát triển của đất nước trong giai đoạn mới.



Lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước

Bộ máy nhà nước được hiểu là hệ thống các cơ quan từ trung ương đến địa phương, được tổ chức và phân công quyền lực nhằm thực hiện chức năng quản lý xã hội. Cách thức tổ chức bộ máy nhà nước phản ánh mô hình chính trị, trình độ phát triển và yêu cầu quản trị của mỗi quốc gia.

Việc tổ chức bộ máy nhà nước dựa trên một số nguyên tắc cơ bản. Trước hết là nguyên tắc tập trung dân chủ, bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhưng đồng thời khuyến khích phân cấp hợp lý cho cơ sở. Kế đến là nguyên tắc pháp quyền, tức là mọi hoạt động quản lý đều dựa trên hiến pháp và pháp luật. Song song, còn có nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong hệ thống, nhằm tránh chòng chéo hoặc lạm quyền. Cuối cùng, nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả được đặt ra như thước đo quan trọng để đánh giá chất lượng quản trị nhà nước.



Trên thế giới hiện tồn tại một số mô hình tổ chức bộ máy nhà nước khác nhau. Ở các quốc gia theo mô hình tập trung cao độ như Pháp hoặc Trung Quốc, bộ máy nhà nước được tổ chức thống nhất từ trung ương xuống địa phương, quyền lực chủ yếu tập trung ở cấp trung ương và truyền đạt theo tuyến dọc. Ngược lại, tại các quốc gia theo thể chế liên bang như Hoa Kỳ hoặc Đức, quyền lực được chia sẻ giữa chính quyền liên bang và chính quyền bang, mỗi cấp đều có thẩm quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhất định. Ngoài ra, một số quốc gia đơn nhất nhưng áp dụng cơ chế phân quyền hành chính mạnh mẽ như Nhật Bản hay Hàn Quốc. Ở đây, chính quyền địa phương được trao quyền rộng rãi trong việc quản lý ngân sách, quy hoạch, phát triển kinh tế – xã hội, song vẫn chịu sự lãnh đạo thống nhất từ trung ương.

Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của việc tổ chức bộ máy nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng. Về mặt khoa học, nó giúp xác định nguyên tắc nền tảng cho việc xây dựng một nhà nước hiện đại: Bộ máy phải gọn nhẹ, rõ ràng về chức năng và bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động. Chẳng hạn, nghiên cứu so sánh giữa mô hình quản trị tập trung của Pháp và cơ chế phân quyền ở Hoa Kỳ cho thấy sự khác biệt trong khả năng phản ứng chính sách: Mô hình tập trung giúp thống nhất, nhanh gọn, nhưng dễ quan liêu; trong khi mô hình liên bang linh hoạt hơn song đôi khi chậm trễ do phải cân bằng lợi ích nhiều cấp. Về mặt thực tiễn, việc nắm vững lý luận tổ chức bộ máy cho phép các quốc gia thiết kế hệ thống quản trị phù hợp với hoàn cảnh riêng. Ví dụ, cải cách hành chính ở Hàn Quốc giai đoạn 1990 – 2000 với phương châm “Chính phủ nhỏ, hiệu quả cao” đã giúp giảm số lượng công chức, tinh giản thủ tục và nâng cao chất lượng dịch vụ công.

Như vậy, nghiên cứu lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước vừa có giá trị định hướng về mặt học thuật, vừa cung cấp căn cứ thực tiễn để mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam, lựa chọn mô hình quản trị phù hợp với điều kiện lịch sử, chính trị và kinh tế – xã hội cụ thể.

Điểm nghẽn thể chế và sự cần thiết của việc sáp nhập địa giới hành chính, chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp, tinh gọn bộ máy nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng

Trong suốt nhiều thập kỷ qua, mô hình tổ chức chính quyền ba cấp ở Việt Nam đã góp phần bảo đảm sự quản lý thống nhất từ Trung ương xuống địa phương, tạo điều kiện triển khai hiệu quả nhiều chính sách quan trọng trong phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, đến nay, những hạn chế mang tính cơ cấu của mô hình này đã bộc lộ rõ rệt, trở thành những điểm nghẽn thể chế cần phải được tháo gỡ.

Bộ máy chính quyền địa phương ba cấp hiện vẫn còn tình trạng chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian. Nhiệm vụ và chức năng giữa các cấp, đặc biệt giữa cấp tỉnh và cấp huyện, còn trùng lặp, chồng chéo, làm phát sinh sự trì trệ và giảm hiệu quả quản lý. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đã thẳng thắn chỉ ra rằng tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị vẫn “Còn chồng chéo, nhiều tầng nấc, nhiều đầu mối; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức, quan hệ công tác giữa nhiều cơ quan, bộ phận còn trùng lặp, chồng chéo, chưa rõ”.

Bên cạnh đó, kinh phí dành cho quản lý hành chính và biên chế cán bộ, công chức, viên chức vẫn chiếm tỉ trọng lớn trong ngân sách nhà nước. Nhiều địa phương phản ánh ngân sách chi thường xuyên bị áp lực nặng nề do bộ máy dàn trải, hiệu suất thấp. Bộ trưởng Bộ Nội vụ Phạm Thị Thanh Trà từng nhấn mạnh tại một phiên họp Quốc hội năm 2023 rằng: “Kinh phí chi thường xuyên cho bộ máy và con người hiện chiếm tỷ lệ rất lớn trong tổng chi ngân sách, làm hạn chế nguồn lực cho đầu tư phát triển”. Phát biểu này đã chỉ rõ gánh nặng mà bộ máy công kênh tạo ra cho phân bổ ngân sách nhà nước.

Điểm nghẽn lớn hơn cả là sự phân cấp, phân quyền chưa thực sự mạnh mẽ để chính quyền địa phương có thể chủ động và sáng tạo hơn trong quản lý. Nhiều công việc của cấp xã đáng lẽ có thể xử lý trực tiếp, nhưng vẫn phải qua nhiều khâu trung gian ở cấp huyện; trong khi đó cấp tỉnh cũng phải giải quyết không ít thủ tục hành chính vốn có thể giao cho địa phương. Thực tiễn này làm tăng độ trễ trong triển khai chính sách, đi ngược lại mục tiêu cải cách hành chính và xây dựng một nền quản trị linh hoạt, hiện đại.

Trong bối cảnh đó, chủ trương sáp nhập đơn vị hành chính đã được Đảng và nhà nước đặt ra như một giải pháp quan trọng để khắc phục tình trạng phân tán, manh mún, dàn trải nguồn lực. Việc sáp nhập không chỉ nhằm giảm số lượng đơn vị hành chính, tiết kiệm chi phí quản lý, mà còn hướng tới việc hình thành những đơn vị đủ lớn về quy mô dân cư, diện tích, tiềm lực kinh tế – xã hội, từ đó nâng cao hiệu quả quản trị, cải thiện chất lượng dịch vụ công và tăng cường sức mạnh quốc phòng – an ninh tại địa phương. Kết quả bước đầu trong giai đoạn 2019 – 2021 cho thấy việc sáp nhập hàng trăm đơn vị hành chính cấp xã và nhiều huyện đã góp phần tinh giản biên chế, tiết kiệm ngân sách và tạo điều kiện tái cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức. Tuy nhiên, quá trình này cũng bộc lộ những vướng mắc về thể chế, đòi hỏi tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế vận hành sau sáp nhập.

Đảng với vai trò lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện hệ thống chính trị, đã nhiều lần nhận diện và chỉ rõ những bất cập nêu trên. Ngay trong Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Trung ương đã xác định yêu cầu cấp bách phải đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị theo

hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Tiếp đó, các văn bản chỉ đạo gần đây như Kết luận số 127-KL/TW của Bộ Chính trị, Ban Bí thư ngày 28/02/2025 một lần nữa nhấn mạnh quyết tâm chính trị trong việc tiếp tục sắp xếp, kiên quyết xóa bỏ những khâu trung gian không cần thiết, đồng thời gắn liền với lộ trình sáp nhập đơn vị hành chính chưa đạt chuẩn.



Phát biểu của Tổng Bí thư Tô Lâm đã phản ánh đúng tâm tư, trăn trở của Đảng trước những điểm nghẽn thể chế này: “Tinh gọn bộ máy là vấn đề quá lớn, tồn đọng nhiều năm. Nghị quyết Trung ương các khóa đã nhận định bộ máy nhà nước công kênh, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả. Có tâm lý ngại va chạm”. Nhận định này không chỉ chỉ ra nguyên nhân khách quan của sự trì trệ, mà còn phê phán thẳng thắn tâm lý e ngại trong quá trình sắp xếp bộ máy, cho thấy quyết tâm của Đảng trong việc vượt qua lực cản từ chính hệ thống để thực hiện cuộc cải cách này.

Trong Thông cáo Hội nghị Trung ương 9 khóa XIII tháng 11/2024, Ban Chấp hành Trung ương cũng đã xác định việc tinh gọn bộ máy và sáp nhập địa giới hành chính là một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng, “Một cuộc cách mạng” về tổ chức hệ thống chính trị. Như vậy, việc đổi mới tổ chức bộ máy không đơn thuần chỉ là tinh giản biên chế hay giảm chi phí hành chính, mà chính là quá trình tái cấu trúc toàn diện, từ cách thức phân cấp, phân quyền, phương thức lãnh đạo của Đảng, đến phương thức hoạt động của chính quyền các cấp.

Có thể thấy, sự cần thiết của việc sáp nhập địa giới hành chính, chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp, tinh gọn bộ máy nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng xuất phát từ chính yêu cầu khách quan trong quá trình phát triển đất nước.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, chuyển đổi số mạnh mẽ và áp lực ngân sách ngày càng gia tăng, một bộ máy cồng kềnh, phân tán, kém hiệu quả sẽ không còn phù hợp. Đảng đã xác định rõ tinh gọn bộ máy không chỉ để tiết kiệm chi phí, mà quan trọng hơn là khắc phục những điểm nghẽn thể chế, tạo dựng một chính quyền năng động, gần dân, phục vụ nhân dân tốt hơn, đồng thời bảo đảm sự thống nhất, thông suốt trong lãnh đạo, chỉ đạo từ Trung ương đến cơ sở.

nội dung mà Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 và Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 đã nhấn mạnh: Đổi mới tổ chức bộ máy phải đi đôi với hoàn thiện thể chế.

Thứ hai, cần tiếp tục sắp xếp và sử dụng hiệu quả đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức sau sáp nhập. Việc tinh giản biên chế không đơn thuần là giảm về số lượng, mà quan trọng hơn là cơ cấu lại, bảo đảm bộ máy “ít nhưng tinh”, gắn với yêu cầu nâng cao chất lượng, năng lực chuyên môn, đạo đức



Những việc cần tập trung sau sáp nhập địa giới hành chính gắn với chính quyền địa phương hai cấp

Việc sáp nhập địa giới hành chính và tinh gọn bộ máy nhà nước không chỉ là sự điều chỉnh về mặt tổ chức, mà còn là bước chuyển căn bản trong phương thức quản trị quốc gia. Sau khi thực hiện sắp xếp, chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp, giảm bớt tầng nấc trung gian, điều quan trọng đặt ra là phải bảo đảm bộ máy mới thực sự hoạt động hiệu lực, hiệu quả, gắn với yêu cầu phục vụ nhân dân và phát triển đất nước.

Thứ nhất, cần tập trung rà soát, hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách phù hợp với mô hình tổ chức mới. Việc sáp nhập các đơn vị hành chính gắn với chính quyền địa phương hai cấp đòi hỏi sự điều chỉnh đồng bộ từ quy định pháp luật đến cơ chế quản lý, phân cấp, phân quyền. Nếu thể chế không kịp thời đổi mới, sẽ xuất hiện khoảng trống trong quản lý, hoặc sự lúng túng trong việc thực hiện nhiệm vụ. Đây cũng là

công vụ. Tổng Bí thư Tô Lâm đã từng chỉ rõ: “Tinh gọn bộ máy không phải chỉ cắt giảm cho gọn nhẹ, mà phải xây dựng đội ngũ cán bộ có phẩm chất, năng lực, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm”. Do đó, song song với sáp nhập và chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương, việc quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng và bố trí cán bộ cần được tiến hành thận trọng, khoa học, tránh tình trạng dư thừa hoặc chấp vá nhân sự.

Thứ ba, cần đẩy mạnh cải cách hành chính và chuyển đổi số trong quản lý nhà nước. Khi bộ máy đã tinh gọn, yêu cầu đặt ra là phải vận hành nhanh nhạy, thông suốt. Chính phủ điện tử, chính quyền số và các dịch vụ công trực tuyến phải trở thành công cụ then chốt giúp rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính, nâng cao tính minh bạch và tạo thuận lợi tối đa cho người dân, doanh nghiệp. Đây chính là phương thức để khắc phục nguy cơ “Tái phình to” bộ máy sau sáp nhập, đồng thời bảo đảm tính hiện đại của nền hành chính.

Thứ tư, cần chú trọng đến công tác giám sát và kiểm soát quyền lực. Khi sáp nhập địa giới, quy mô quản lý của mỗi đơn vị hành chính sẽ lớn hơn, dẫn

đến nguy cơ tập trung quyền lực cao hơn. Do đó, cơ chế kiểm tra, giám sát, đặc biệt là giám sát của nhân dân, cần được tăng cường để ngăn chặn tình trạng quan liêu, xa dân, hay lạm dụng quyền lực. Như Chủ tịch Quốc hội Trần Thanh Mẫn từng nhấn mạnh tại phiên họp Quốc hội tháng 5/2024: “Tinh gọn bộ máy phải đi đôi với siết chặt kỷ luật, kỷ cương, bảo đảm mọi hoạt động đều hướng tới phục vụ nhân dân”.

Một vấn đề đặc biệt quan trọng nữa là phải gắn công cuộc sáp nhập địa giới hành chính và chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương với nhiệm vụ quốc phòng – an ninh. Khi địa giới hành chính được mở rộng, phạm vi quản lý rộng hơn, yêu cầu bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, quản lý biên giới, biển đảo, phòng chống tội phạm, giữ gìn khối đại đoàn kết dân tộc càng trở nên cấp thiết. Bộ máy mới không chỉ tinh gọn mà còn phải đủ mạnh để phát hiện, xử lý kịp thời các nguy cơ an ninh phi truyền thống, ứng phó với thách thức an ninh mạng, thiên tai, dịch bệnh. Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đã khẳng định nhiệm vụ “Kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế – xã hội với tăng cường quốc phòng, an ninh”, do đó việc tổ chức lại bộ máy chính quyền địa phương phải đặt trong tổng thể đó, để vừa bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước, vừa giữ vững độc lập, chủ quyền và môi trường hòa bình cho phát triển đất nước.

Cuối cùng, cần quan tâm đến yếu tố ổn định xã hội và đời sống nhân dân ở những địa phương thực hiện sáp nhập. Việc thay đổi địa giới hành chính có thể tác động đến tâm lý, thói quen và cả sinh kế của người dân. Vì vậy, chính quyền các cấp phải có giải pháp truyền thông, giải thích, tạo sự đồng thuận xã hội, đồng thời bảo đảm không để người dân bị thiệt thòi trong tiếp cận dịch vụ công hay các quyền lợi chính đáng.

Có thể nói, sáp nhập địa giới hành chính và tổ chức chuyển đổi chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp là một chủ trương lớn, thể hiện quyết tâm chính trị cao của Đảng và nhà nước. Nhưng để chủ trương này thực sự phát huy hiệu quả, cần triển khai đồng bộ những công việc nêu trên, biến cải cách tổ chức thành cải cách quản trị, từ đó xây dựng một chính quyền hai cấp hoạt động hiệu lực, hiệu quả, gắn bó mật thiết với nhân dân và đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn mới.

Định hình tương lai của mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam

Nhìn lại tiến trình xây dựng và phát triển nhà nước Việt Nam, có thể thấy mô hình chính quyền địa phương ba cấp từng đóng vai trò quan trọng, song đến nay đã bộc lộ nhiều điểm nghẽn thể chế. Trước yêu cầu đổi mới, Đảng ta đã xác định chủ trương tinh gọn bộ máy, hướng đến mô hình chính quyền địa phương hai cấp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, đồng thời tiết kiệm nguồn lực cho phát triển. Quá trình sáp nhập địa giới hành chính và tinh giản biên chế không chỉ là sự thay đổi về cơ học, mà còn là bước cải cách sâu sắc về phương thức quản trị quốc gia.

Thực tiễn đặt ra nhiều công việc phải tập trung: Hoàn thiện thể chế, sắp xếp đội ngũ cán bộ, thúc đẩy cải cách hành chính và chuyển đổi số, tăng cường kiểm soát quyền lực, bảo đảm đời sống nhân dân, gắn với nhiệm vụ quốc phòng – an ninh. Đây là những việc làm thiết yếu để bảo đảm bộ máy chính quyền địa phương hai cấp thực sự vận hành trơn tru, hiệu quả và gần dân.

Về tương lai, có thể khẳng định việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam không chỉ có ý nghĩa trước mắt, mà còn mang tầm chiến lược lâu dài. Đây là bước đi thể hiện tầm nhìn và quyết tâm chính trị của Đảng, là sự cụ thể hóa mục tiêu xây dựng một nền hành chính hiện đại, một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Nếu được triển khai đồng bộ, kiên quyết và khoa học, mô hình chính quyền địa phương hai cấp sẽ trở thành nền tảng cho việc nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, thúc đẩy phát triển bền vững và củng cố niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng trong giai đoạn mới.

Hiếu Quốc - Thanh Trung