

# TIẾP CẬN VỊ TRÍ CẤP XÃ TRONG HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP TRONG CẢI CÁCH THỂ CHẾ HIỆN NAY

VŨ MẠNH TOÀN\*  
NGUYỄN HỮU KHIỂN\*\*

**Tóm tắt:** Tổ chức chính quyền địa phương là một cấu phần quan trọng trong thiết kế thể chế của mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, mô hình chính quyền ba cấp (tỉnh - huyện - xã) từng phù hợp trong điều kiện lịch sử cụ thể, song hiện nay đã bộc lộ những bất cập về hiệu lực và hiệu quả quản trị. Trong bối cảnh đổi mới thể chế và yêu cầu phát triển của đất nước, việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp trở thành yêu cầu cấp thiết trong bối cảnh hiện nay. Trong tiến trình này, cấp xã được tái định vị, đảm nhận vai trò trung tâm trong quản trị hành chính và cung ứng dịch vụ công. Bài viết tập trung phân tích vị thế mới của cấp xã trong hệ thống chính quyền hai cấp, làm rõ những thay đổi về mô hình tổ chức, chức năng và năng lực quản trị phù hợp với yêu cầu của cải cách thể chế hiện nay.

**Từ khóa:** Cấp xã; Chính quyền địa phương hai cấp; cải cách hành chính; phân cấp, phân quyền; Việt Nam.

**Abstract:** Local government organizations are an important component in the institutional design of each country. In Vietnam, the three-tier government model (province - district - commune) was once suitable under specific historical conditions but now reveals inadequacies in governance effectiveness and efficiency. In the context of institutional reform and national development requirements, transitioning to a two-tier local government model has become an urgent requirement. In this process, the commune level is repositioned to assume a central role in administrative governance and public service delivery. This article focuses on analyzing the new position of the commune level in the two-tier government system, clarifying changes in organizational models, functions, and governance capacity in line with current institutional reform requirements.

**Keywords:** Commune level; Two-tier local government; administrative reform; decentralization and delegation; Vietnam.

Ngày nhận bài: 15/6/2025; Ngày sửa bài: 15/7/2025; Ngày duyệt đăng bài: 10/8/2025.

## 1. Đặt vấn đề

Việc phân chia lãnh thổ hành chính là một chức năng cơ bản của nhà nước nhằm tổ chức không gian quản trị hiệu quả. Tuy nhiên, cách thức tổ chức hành chính lãnh thổ không hoàn toàn giống nhau giữa các quốc gia mà phụ thuộc vào nhiều yếu tố như lịch sử hình thành, thể chế chính trị,

cấu trúc xã hội và đặc điểm văn hóa - dân cư. Các đơn vị hành chính bên trong mỗi quốc gia thường được tổ chức thành hơn một cấp: ít nhất là hai, hoặc ba, bốn cấp tùy từng quốc gia. Việc phân chia lãnh thổ hành chính bên trong không đơn giản, giống nhau ở các quốc gia, hoặc phải theo một tiêu chí nhất định mà phụ thuộc vào

\* TS., Khoa Triết học - Chính trị học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

\*\* GS.TS., Nguyên Phó Giám đốc Học viện hành chính quốc gia.

lịch sử hình thành nhà nước và quan điểm pháp lý về mối quan hệ giữa đơn vị hành chính với chính quyền trung ương.

Vì thế, nói bao nhiêu cấp hành chính, hay ít cấp hành chính là hiệu quả cũng chưa chính xác nếu không xét tới lịch sử và đặc trưng các thể chế. Lịch sử các đơn vị hành chính lãnh thổ thường liên quan đến quá trình hình thành của một cộng đồng dân cư xét về nguồn gốc (bản địa hay di cư), yếu tố sắc tộc, tôn giáo... Thể chế liên quan đến địa vị của một cấp hành chính trong pháp luật cơ bản, như Hiến pháp hay tập quán pháp (như Hiến pháp bất thành văn của nước Anh).

Nếu trong xét lịch sử thì yếu tố tương đồng trong đơn vị cư trú về lịch sử, sắc tộc, tôn giáo là yếu tố tác động tới cấu trúc một đơn vị hành chính cụ thể. Chúng thường có lịch sử bắt đầu đa số từ nông thôn, nông nghiệp.

Nếu xét thể chế thì ở đâu pháp luật thiên về trao nhiều quyền tự trị, tự quản cao cho các đơn vị hành chính thì cấp hành chính không phải là tiêu chí tác động tới hiệu quả quản trị. Ngược lại, ở đâu thiết lập các thiết chế hành chính có tính hệ thống rõ rệt, có yếu tố chi phối trung ương- địa phương thì vấn đề nhiều cấp sẽ nảy sinh tầng nấc, hiệu quả của quản trị nhà nước phải tính tới. Việt Nam có thể thuộc mô hình thứ hai. Cũng cần nhắc lại là thực tiễn lịch sử không thể xác định tính hơn hẳn của mô hình nào (hệ thống liên hệ thống nhất từ cấp cao nhất, hay sự tự trị, tự chủ cao). Ngược lại, mô hình nào cũng để lại những phức tạp của quản trị đất nước. Vì thế, thiết kế lại mô hình tổ chức cấp lãnh thổ hành chính là cần thiết, nhưng chúng sẽ ổn định, chắc chắn khi các cấp, các đơn vị

hành chính vận hành suôn sẻ trong tổ chức cộng đồng và quản trị đất nước. Chúng cần thời gian để chấn chỉnh sai lệch và hoàn thiện các tiêu chí tiến bộ xã hội như nhận thức về quyền tự chủ, quyền dân chủ, pháp luật ngày càng mở mang hướng tới tự do cá nhân (trong kinh doanh, sản xuất...) và tự do cộng đồng trong phát triển tiềm năng và bản sắc. Việt Nam đang trong cải cách cấp lãnh thổ hành chính được xác định là chương trình *cho một trăm năm*<sup>1</sup> cũng có ý tưởng của một tiến trình của cải cách thể chế là như vậy. Trong lịch sử hàng mấy trăm năm, hoặc sự biến động lãnh thổ hành chính, cấp hành chính từ ngày thành lập Nhà nước dân chủ (1945), Việt Nam đã có những biến động, thay đổi, cải cách cả hai tiêu chí về cấp và qui mô một đơn vị. Công cuộc cải cách lần này ở Việt Nam trong bối cảnh một nền hành chính thống nhất, một hệ thống hành chính địa phương ba cấp (tỉnh - huyện - xã) đang vận hành. Hiện trạng đó đã và đang bộc lộ những hạn chế, bất cập (theo hướng cản trở phát triển), đến mức không thể chậm chễ hơn nữa.

## **2. Thiết lập nền hành chính hai cấp ở Việt Nam hiện nay như một đòi hỏi của cuộc sống, một tầm nhìn của chủ trương và quản trị đất nước**

Xác định cấp lãnh thổ hành chính để quản trị đất nước như đã nêu trên, là nhiệm vụ chính trị, pháp lý cơ bản của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, nó không phải là một hoạt động nhất thành bất biến, không có thay đổi. Trong bối cảnh đất nước đang trong quá trình phát triển và chuyển đổi, khi thể chế dân chủ vẫn đang được hoàn thiện về thiết chế nhà nước, thì sự nhận thức lại, cấu trúc lại các chủ thể quản trị địa phương gắn với giới hạn lãnh thổ có sự thay đổi, cải

<sup>1</sup> <https://daibieunhandan.vn> (30/3/2025), “*Bước đột phá chuẩn bị cho “tầm nhìn trăm năm” phát triển đất nước*”. <https://daibieunhandan.vn/buoc-dot-pha-chuan-bi-cho-tam-nhin-tram-nam-phat-trien-dat-nuoc-10363224.html>

cách như một cách tự nhiên của qui luật xã hội, cũng là một hiện tượng bình thường như chúng cần phải xảy ra. Về mặt trách nhiệm xã hội của Đảng và Nhà nước, nếu cứ để nguyên như cũ, không cần thay đổi thì liệu đó có phải là một mô hình có trách nhiệm, một thiết chế nhanh nhạy với thay đổi xã hội và đáp ứng nguyện vọng nhân dân hay không? Việt Nam hiện đã có một nền hành chính ba cấp, nghĩa là có một cấp trung gian (là cấp huyện); có 63 tỉnh (trước ngày 01/7/2025), thì đang đứng trước các biểu hiện về sự bất cập, cản trở phát triển của Đất nước. Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường phát triển mạnh, yêu cầu đổi mới động lực tăng trưởng trở nên cấp thiết nhằm khắc phục tình trạng trì trệ và ngăn ngừa nguy cơ tụt hậu trong so sánh với các nền kinh tế khác. Thực tiễn này đã bộc lộ rõ những bất cập trong hệ thống quản trị hành chính hiện nay. Một trong những nguyên nhân là sự tâng nấc, dẫn đến rườm rà, trì trệ trong xử lý các thủ tục cho doanh nghiệp và đời sống. Những thực trạng đó vấp phải sự hạn chế năng lực quản trị từ cấu trúc các chủ thể hành chính, nhất là hệ thống hành chính ba cấp. Cụ thể, với số lượng hiện trạng (trước 01/7/2025) với 63 đơn vị cấp tỉnh, nhiều tỉnh diện tích rất nhỏ, trở thành manh mún, thiếu không gian về lãnh thổ, không tạo ra được nguồn lực quản trị cao, cản trở các hoạt động liên kết địa lý bị giới hạn bởi phạm vi hành chính. Có tỉnh vài chục vạn dân với mấy nghìn km<sup>2</sup> địa giới, không đủ nguồn lực chất lượng khai thác tiềm năng, cần rất nhiều sự hỗ trợ ngân sách của Nhà nước (trung ương) cho bộ máy quản trị và dịch vụ đời sống, hạ tầng xã hội (đường xá, trường học, bệnh viện). Trong khi đã và đang xuất hiện ngày càng nhiều các thiết chế hành chính cấp tỉnh, ở đó tiềm lực phát triển đang rất cao.

Trong đời sống, sinh hoạt dân sự (lao động, sản xuất, kinh doanh, dịch vụ xã hội...) ngày càng bùng nổ các hoạt động kinh tế xã hội. Những hoạt động đó cần sự thông thoáng về không gian quản trị, nhưng vấp phải rào cản địa giới, (không còn *dư địa phát triển*). Thêm vào đó, hiện trạng hành chính địa phương ba cấp tạo sự tâng nấc, kéo dài thời gian giải quyết công việc hành chính. Hơn nữa, do phân cấp, nên rất nhiều việc cấp cơ sở là xã hiện nay hoàn toàn có thể thực hiện được, nhưng không được phép do phân cấp. Cụ thể, có nhiều việc hiện nay chủ tịch xã hoàn toàn đủ năng lực, trình độ để xử lý, nhưng qui định pháp luật, chúng phải chuyển lên cấp huyện để giải quyết. Tức là vấn đề thẩm quyền, mà không phải năng lực! Ví dụ, chủ tịch xã hiện nay hoàn toàn có đủ trình độ, năng lực, hiểu biết để thực hiện thẩm quyền cấp giấy quyền sử dụng đất cho công dân địa phương mình (sổ đỏ). Đại đa số chủ tịch xã được học tập, bồi dưỡng, tự đào tạo để có bằng cấp chuyên môn ngay từ khi được tuyển dụng. Họ được trang bị nhận thức lý luận cẩn thận về ý thức, ý chí chính trị của chủ thể phục vụ. Nhưng, cùng với tiến trình cải cách thể chế thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, phải chờ một quyết định pháp lý quan trọng là Nghị định 151/2025/NĐ-CP vị thế của cấp xã mới được minh định. Theo đó, nhiều công việc, công vụ hành chính mới chuyển về cấp xã<sup>2</sup>! Cụ thể, chỉ trong Điều 5 của Nghị định này, đã có tới hơn 30 đầu vụ việc của cấp huyện trước đây không phải chuyển lên tỉnh, mà là chuyển về cho cấp xã thực hiện, chủ yếu là thẩm quyền của chủ tịch Ủy ban nhân dân xã.

Lập ra nhà nước là để phục vụ xã hội, phục vụ nhân dân. Nếu một khi nó trở thành cản trở (kém hiệu quả) thì phải thay đổi là tất yếu. Quốc gia nào cũng cần tuân

<sup>2</sup> Nghị định 151/2025/NĐ-CP, ngày 12/6/2025, về quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.

thủ lý lẽ hiển nhiên như thế, nếu họ theo đuổi nền dân chủ, lấy dân làm gốc. Cải cách thể chế, như thiết kế các cấp chính quyền như thế nào, ra làm sao là dựa vào các điều kiện khách quan và chủ quan tác động tới. Ở Việt Nam, hàng nhiều thập kỷ có chính quyền cấp huyện, là có lý do lịch sử để nó tồn tại. Cấp huyện từng đóng vai trò trung gian cần thiết, chia sẻ thẩm quyền và xử lý các công vụ vượt quá khả năng của cấp xã trong điều kiện năng lực còn hạn chế. Nhưng thời thế đã thay đổi, cơ sở hạ tầng kỹ thuật kết nối đã phát triển cao, dân trí xã hội đã phát triển rất nhanh và đồng đều, đội ngũ công chức địa phương đã có trình độ văn hóa cao, được bồi dưỡng nhiều loại, nhiều nhóm kiến thức, trong khi nhu cầu dịch vụ xã hội thiết yếu ngày càng nhiều từ cơ chế kinh tế thị trường, sự mở rộng quyền tự chủ và tự do sản xuất, kinh doanh, thì duy trì cấp trung gian trở thành vật cản. Những con số về thay đổi chủ thể quản trị có thể làm cho chúng ta sửng sốt, nhưng nó đã diễn ra trong bối cảnh cải cách quyết liệt cả trong chủ trương, chính sách và tổ chức thực hiện. Đó là việc quyết định *chuyển 90/99 nhiệm vụ đang từ cấp huyện xử lý, nay chuyển về cấp xã*<sup>3</sup>

### 3. Các tiếp cận mô hình, lý luận và đòi hỏi từ thực tiễn đối với cấp xã sau cải cách hành chính địa phương (từ ba cấp, trở thành hai cấp)

Cải cách hành chính có nhiều nội dung, phương thức và qui mô, cấu trúc ở hầu hết các nhà nước. Có những cải cách chỉ đề cập tới một lĩnh vực, một loại hoạt động được coi là mở đầu, căn bản, như cải cách thủ tục hành chính. Hay là, nhận thức cải cách

vị thế, chức trách, năng lực trình độ của đội ngũ công chức hành chính ở Việt Nam bắt đầu từ những năm chín mươi của thế kỷ trước<sup>4</sup>. Những dạng cải cách như thế có thể nói là thường xuyên, định kì, ngắn hạn, tiếp cận từ nhận thức và đòi hỏi của thực tế. Nhưng cải cách thể chế hành chính từ ba cấp chính quyền địa phương còn hai cấp, thì đó là cuộc cải cách có tính cách mạng, làm thay đổi căn bản về cách tiếp cận thể chế, tầm nhìn của sự phát triển đất nước và hiệu quả phục vụ xã hội quản trị hành chính hiện nay.

*Tính cách mạng về thể chế ở chỗ*, vấn đề hệ thống chính quyền địa phương ba cấp đã định hình thể chế trong Hiến pháp mấy chục năm. Như đã biết, Hiến pháp có sửa đổi, bổ sung, cải cách nhiều lần liên quan đến chính quyền địa phương. Nhưng dường như vấn đề ba cấp địa phương thậm chí như vấn đề *không cần phải đề cập, (như nó phải thế)*. Theo cách hiểu nó như *căn bản, bền vững, ổn định có tính nền tảng của thể chế!* Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy không có nguyên lý nào là bất biến, đặc biệt trong điều kiện kinh tế - xã hội luôn biến đổi. Hơn nữa, Hiến pháp là ý chí của nhân dân được Đảng, Nhà nước cụ thể hóa, thì ý chí cũng có thể thay đổi khi thực tiễn thể hiện những bất cập, trì trệ đối với động lực phát triển hướng đến dân chủ, giàu có và thịnh vượng. Thực chất, vấn đề về hiệu quả hoạt động của cấp huyện đã được đặt ra từ nhiều năm trước, đó là, có hay không tính hình thức, kém hiệu quả của cơ quan đại biểu, hội đồng nhân dân cấp huyện. Cho đến tận gần đây khi các thiết chế cấp quận đô thị hình thành ngày càng nhiều trong quá trình đô

<sup>3</sup> Dẫn theo: [https://baochinhphu \(7/5/2025\)](https://baochinhphu.vn/7/5/2025), *Chính quyền địa phương 2 cấp: Sẽ chuyển 90/99 nhiệm vụ từ cấp huyện xuống cấp xã*. <https://baochinhphu.vn/chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-se-chuyen-90-99-nhiem-vu-tu-huyen-xuong-xa-102250507182737922.htm>

<sup>4</sup> Xem: Chính phủ (1994), Nghị quyết số 38-CP ngày 04/05/1994 về việc cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức.

thị hóa tại các thành phố trực thuộc trung ương, vấn đề để cần cải cách, thậm chí là bỏ cơ quan đại biểu cấp quận huyện<sup>5</sup> lại đặt ra như một tình huống của tổ chức, xuất phát từ đòi hỏi của cải cách theo hướng hiệu quả, giảm trung gian. Nhận thức, lý luận nào cũng do thực tiễn đòi hỏi, dẫn dắt. Cho đến khi sự nghiệp đổi mới, cơ chế kinh tế là trọng điểm phát triển đất nước, khi mà đội ngũ công chức ở các cấp, nhất là cấp cơ sở, trước hết là các khu vực đô thị, đồng bằng đang trong tiến trình đô thị hóa, trình độ của công chức cơ sở đã nâng lên một bước rõ rệt, thì bộc lộ những bất cập trong hệ thống hành chính tầng nấc. Chính quyền xã có đủ năng lực giải quyết nhiều công vụ, song do quy định phân cấp hiện hành, họ không có thẩm quyền thực hiện nên phải chuyển lên cho cấp huyện. Phải chăng, đây được coi là *giọt nước tràn ly* cũng với những phiền hà tầng nấc cản trở các dịch vụ kinh tế xã hội khiến Đảng và Nhà nước phải chỉ rõ cái gọi là *điểm nghẽn thể chế*?<sup>6</sup> Khi mô hình ba cấp không những không phát huy được sức mạnh tổng hợp mà còn làm suy giảm động lực phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa, thì việc cải cách trở nên tất yếu. Xuất phát từ tầm nhìn chiến lược, từ quyết sách chính trị của Đảng, quyết tâm cải cách thể chế quản lý của nhà nước và sự đồng thuận cao của người dân, vấn đề xây dựng chính quyền hai cấp tưởng như là sẽ rất khó khăn, thực tiễn cho thấy quá trình này đã được triển khai nhanh chóng, thuận lợi và tạo hiệu ứng xã hội tích cực.

Vậy tiếp cận cấp xã sau cải cách (để có chính quyền địa phương hai cấp), theo

chúng tôi, có thể từ những nội dung sau đây. *Thứ nhất về mô hình*, nước ta thiết kế mô hình nền hành chính (gắn với quyền hành pháp, chức năng quản lý của chính phủ) của một nền hành chính dân chủ, của dân, do dân và vì dân theo *mô hình của một nền hành chính thống nhất, có hệ thống do chính phủ chịu trách nhiệm*<sup>7</sup>. Ở mô hình này, nhà nước phải chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động của hệ thống hành chính, trong đó có hệ thống hành chính địa phương. Cũng cần lưu ý, mô hình là nêu những mặt căn bản, chủ yếu. Nhưng chúng không làm mất những yếu tố cấu thành khác. Chính phủ chịu trách nhiệm về hiệu quả của nền hành chính không có nghĩa là làm mất đi tính sáng tạo, quyền tự chủ, tự quyết của các cấp địa phương. Vậy khi mô hình bộc lộ hạn chế quản trị xã hội thì cần phải tính tới thay đổi các yếu tố bên trong mô hình nhằm thích ứng với thực tiễn đặt ra và đòi hỏi. Khi hệ thống hành chính địa phương ba cấp đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử và không còn phù hợp với điều kiện mới, thì sự thay đổi như một tất yếu chính trị, kinh tế xã hội và khoa học. Như vậy, quan điểm của Đảng, Nhà nước về cải cách theo hướng giảm cấp trung gian rõ ràng thỏa mãn các yếu tố mà thực tiễn đòi hỏi.

*Thứ hai, lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước*, tiến trình cải cách các cấp hành chính địa phương nằm trong tổng thể của nhận thức về *tính thứ nhất* của thực tiễn các quan hệ kinh tế xã hội định hướng các yếu tố thể chế và tổ chức thực hiện. (Trong nguyên lý triết học, kiến trúc thượng tầng thể hiện dưới dạng các thiết

<sup>5</sup> <https://moj.gov.vn> (04/7/2022), Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/hoat-dong-cua-cac-don-vi-thuoc-bo.aspx?ItemID=4097>.

<sup>6</sup> Tổng Bí thư Tô Lâm (19/3/2025), *Phải biến thể chế từ 'điểm nghẽn' trở thành lợi thế cạnh tranh*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=4511>.

<sup>7</sup> Xem: Điều 94, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi).

chế xã hội như nhà nước, là tính thứ hai, bị cơ sở hạ tầng chi phối). Thêm vào đó, còn có những ràng buộc thể chế làm cho một khi yếu tố tăng nấc của hành chính vốn đã chi phối, đồng hành các thiết chế quyền lực địa phương và các hoạt động tư pháp thì, khi cấp hành chính địa phương làm cơ sở cho các cấu trúc, điều chỉnh lại<sup>8</sup>. Theo tiến trình đó, các cơ quan hỗ trợ tư pháp như cảnh sát, cơ quan điều tra, các đơn vị cơ động và lực lượng vũ trang cũng cần được cấu trúc lại để tương thích với mô hình hành chính hai cấp. Qua đó cho thấy tầm quan trọng của cấu trúc không gian hành chính thể hiện qua các cấp hành chính ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp tới các hoạt động khác trong hệ thống công quyền như thế nào.

*Thứ ba, vị thế thiết chế của hành chính cấp xã.* Trước hết, cần thay đổi (hay xóa bỏ) một số nhận thức có tính tâm lý, cơ học về cấp xã hiện nay. *Một là*, một số ý kiến hiểu cấp xã là một huyện thu nhỏ là sai cả lý luận và thực tiễn. Về thực tiễn huyện trước đây là cấp hành chính trung gian giữa tỉnh và xã. Hiện nay, xã không thể hiểu là trung gian (huyện thu nhỏ) được. Hiểu như thế là làm mất tính ưu việt chỉ chính quyền cơ sở là xã trước kia cũng như hiện nay mới có. (huyện chưa bao giờ và không bao giờ có được danh xưng là cấp cơ sở). *Hai là*, cần thay đổi, thậm chí xóa bỏ tâm lý coi nhẹ cấp xã hiện nay từ chỗ hiểu nó như cấp sự vụ trước đây. (Chỉ làm những việc đơn giản, trình độ hạn chế, cách làm việc còn thiếu chuyên nghiệp, không được trang bị cần thiết về phương tiện và công nghệ...).

*Thứ tư, cấp xã hiện nay đã có vị thế thay đổi toàn diện về cấu trúc trong thể*

*chế, chức năng, phạm vi nhiệm vụ, năng lực và trách nhiệm xã hội.* Thể hiện qua một số điểm nổi bật, căn bản sau đây: *Một là, cấp xã nhận hầu như toàn bộ nhiệm vụ của cấp huyện trước đây* (đã dẫn chứng ở trên). Nghĩa là cấp xã cơ bản là cấp chính quyền địa phương chịu trách nhiệm nhiều nhất về số lượng công vụ, cơ bản về tổ chức thực hiện hầu hết các dịch vụ xã hội. Thực tế nó đã là một cấp ngay dưới cấp tỉnh thì sự chia sẻ trách nhiệm theo hướng: tỉnh xây dựng và triển khai, kiểm tra chính sách. Chỉ trực tiếp thực hiện một số việc lớn, vĩ mô, chiến lược ở địa phương theo qui định của pháp luật. Nghị định 151/2025/NĐ-CP đã thể hiện rõ định hướng này về mặt thể chế<sup>9</sup>. Ngoài các hoạt động có tính quản lý nhà nước, xã còn nhận nhiều công việc có tính chất hỗ trợ tư pháp do ngành cảnh sát phân cấp liên quan đến điều tra, tăng mức xử phạt vi phạm hành chính, và các hỗ trợ của lực lượng vũ trang công an, quân đội. Với những nhiệm vụ gia tăng về số lượng và tầm mức quan trọng của công vụ, cấp xã trở thành “siêu xã” so với trước đây, nhưng vẫn giữ nguyên vị thế của chính quyền cơ sở (tính trực tiếp, gần dân và một chính quyền thân thiện, phục vụ). *Hai là, từ không gian quản lý, qui mô dân cư, tổng thể nhiệm vụ cấp xã ngoài vị thế là chính quyền cơ sở, còn cho thấy, cấp xã hiện nay đã ở tâm chiến lược trong thực thi chính sách, quản trị công vụ, tổ chức và nhân sự.* Cụ thể, không ít cán bộ ở vị trí cấp ủy của tỉnh, nguồn lãnh đạo từ huyện trước đây, nhóm công chức đứng đầu các sở của tỉnh đã đang và sẽ là nguồn trực tiếp bổ sung cho nguồn lực cấp xã. Ở chiều ngược lại, cán bộ chủ chốt, xuất sắc của các xã hiện nay, về lâu dài chính là nguồn dự trữ bổ sung qui hoạch cho nguồn lực cấp tỉnh về

<sup>8</sup> <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/trung-uong-dong-y-ket-thuc-hoat-dong-cua-toa-an-nhan-dan-vien-kiem-sat-nhan-dan-cap-cao-va-cap-huyen-119250412180034335.htm>.

<sup>9</sup> Xem: Nghị định 151/2025/NĐ-CP (đã dẫn).

liên hệ hệ thống cũng như đòi hỏi năng lực. Trước đây, huy động cán bộ từ địa phương lên bổ sung cho chính quyền tỉnh, chủ yếu là cấp huyện. Nay đã khác, nguồn nhân lực đó là những cán bộ, công chức xuất sắc cấp xã - cấp chính quyền cơ sở, trực tiếp bổ sung cho cấp chính quyền của chính quyền địa phương. Sự bổ sung này rất đáng chú ý, bởi vì nguồn lực này là những cán bộ có quan hệ trực tiếp với nhân dân, có sự thấu hiểu, xử lý tình huống sinh động, nhận được sự phản ứng tích cực từ từng người dân, từng gia đình sau các vụ việc được thụ lý và giải quyết. Đặc điểm trực tiếp, sinh động này khác hẳn, hơn hẳn với nguồn lực cấp huyện trước đây. Nếu chưa có cải cách, ít ai lại nghĩ qui mô một quận quan trọng bậc nhất của Thành phố Hà Nội như quận Hoàn Kiếm được thiết kế chỉ còn hai phường. Cụ thể, phường Hoàn Kiếm mới được thành lập trên cơ sở sáp nhập tới 7 phường cũ và phần lớn diện tích của 7 phường khác mà thành<sup>10</sup>. Như vậy, những chức vụ lãnh đạo của các xã, phường đã thay đổi căn bản các mặt, hội tụ các yếu tố về năng lực, trình độ, trải nghiệm cho những nhiệm vụ ở cấp chính quyền cao hơn.

*Thứ năm, việc sáp nhập và tái cơ cấu cấp xã hiện nay là một bước thay đổi mang tính cách mạng về trình độ, kiến thức, kinh nghiệm để có thể hoàn thành nhiệm vụ. Có hai thực tế chứng minh điều đó: Một là, chủ trương điều động một số cán bộ cấp tỉnh ủy xuống tham gia đứng đầu chính quyền cấp xã<sup>11</sup>. Những cán bộ cấp tỉnh ủy này có thể đảm nhiệm chức vụ Bí thư đảng ủy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã. Những người từng là các trưởng, phó ban Đảng, giám đốc, phó giám đốc cấp tỉnh được điều động và tăng cường cho chính quyền cấp xã. Đây không*

phải xử lý cơ học về nhân sự (như cách hiểu là do quá đông, quá nhiều ở tỉnh mà điều xuống cấp xã), mà là tăng cường năng lực cán bộ cần thiết khi cấp xã đã trở thành vị trí căn bản, chiến lược mới nhằm đáp ứng được yêu cầu của cấp chính quyền cơ sở. Hai là, dựa vào thẩm quyền của các chủ tịch tỉnh và thông báo 3308/BNV-CCVC, ngày 05 tháng 6 năm 2025 của Bộ Nội vụ về hướng dẫn sắp xếp, bố trí lãnh đạo, quản lý UBND cấp xã mới, thì yêu cầu cho vị trí Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã rất cao. Hơn nữa, sự tăng cường hầu như toàn bộ cán bộ cấp huyện, quận cho cấp xã sau sáp nhập thì mức độ cọ sát có yếu tố cạnh tranh về năng lực tất yếu là một phần của lựa chọn. Như vậy, khó có Chủ tịch Ủy ban cấp xã nào trước sáp nhập có thể bảo đảm sẽ tiếp tục được bổ nhiệm cho chức danh Chủ tịch của xã mới. Lý do từ thực tiễn vị trí, chức năng, phạm vi và đối tượng quản trị của cấp xã mới khác căn bản với xã trước sáp nhập.

*Thứ sáu, cấp xã sau sáp nhập là kết quả cải cách thể chế quan trọng mang tính cách mạng của cải cách hành chính trong giai đoạn hiện nay. Kết quả đó là một phần của cải cách thể chế căn bản, động chạm đến hiến định và tổ chức bộ máy, kèm theo những cải cách của hệ thống chính trị. Với vị thế chính trị, pháp lý và tầm nhìn chiến lược của Đảng và Nhà nước, của hệ thống chính trị và của của toàn dân, cấp xã hiện nay nếu so với trước đây, ngoài tên gọi, thì được thay đổi căn bản về chất. Với những gì diễn ra trong việc cải cách hành chính nói chung, hoàn thiện cấp xã nói riêng, theo chúng tôi, đều nằm trong chiến lược toàn diện của Đảng, Nhà nước và hệ thống chính trị hướng tới các mục*

<sup>10</sup> <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/sap-xep-dvhc-danh-sach-126-xa-phuong-moi-cua-ha-noi-119250622193659228.htm>.

<sup>11</sup> <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/sap-xep-dvhc-co-the-xem-xet-bo-tri-nhan-su-la-uy-vien-thuong-vu-tinh-uy-vien-lam-bi-thu-cap-xa-11925051509213226.htm>.

tiêu ngắn hạn (tới năm 2030) và trung hạn (tới năm 2045) để đạt được những mục tiêu kinh tế, văn hóa xã hội cụ thể đã đề ra. Với cách nhìn của chủ trương tổng thể về chính sách, chiến lược, cấp xã phải hoàn thiện, chủ động tiếp nhận, tiếp thu thành tựu của khoa học, công nghệ là một trong bốn trụ cột của cải cách để đạt được các tiêu chí của quản trị số, nền hành chính số và xã hội số. Nếu chúng ta muốn vượt qua một cách chủ động cái gọi là *bẫy thu nhập trung bình*, thì sự cố gắng, tạo động lực của toàn thể chế, trong đó có cấp xã phải hướng tới sự quản trị sao cho đất nước ở khả năng vượt trội với thành tựu kinh tế tăng trưởng *hai con số*. Khi cải cách thể chế tạo ra mô hình quản trị mới, thì cấp xã phải hướng tới mục tiêu chuyển từ nền hành chính quản lý sang nền hành chính phục vụ hiện đại là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta hiện nay.

#### 4. Kết luận

Tóm lại, việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp là bước cải cách thể chế mang tính bước ngoặt cách mạng, phản ánh tầm nhìn chiến lược của Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị nhà nước. Trong bối cảnh đó, cấp xã không còn chỉ là đơn vị hành chính cơ sở mà đã được tái định vị trở thành cấp chính quyền giữ vai trò trọng yếu trong triển khai chính sách, tổ chức thực thi công vụ và cung ứng dịch vụ công. Sự gia tăng về thẩm quyền, chức năng và trách nhiệm đã đặt cấp xã vào vị trí quan trọng trong hệ thống chính quyền hai cấp, đòi hỏi năng lực quản trị cao, bộ máy tinh gọn, chuyên nghiệp và khả năng thích ứng với yêu cầu chuyển đổi số và phát triển bền vững. Mô hình mới không chỉ khắc phục các tầng nấc trung gian gây cản trở hành

chính mà còn tạo điều kiện phát huy mạnh mẽ vai trò chủ thể của cấp xã trong quản trị nhà nước và phát triển địa phương. Có thể khẳng định rằng, cải cách này là tất yếu, phù hợp với yêu cầu khách quan của thực tiễn, đồng thời mở ra không gian thể chế mới cho cấp xã phát huy vai trò chủ thể ở cơ sở trong quản trị nhà nước, hướng tới xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp và phục vụ, tạo động lực trong tiến trình hiện đại hóa nền hành chính và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết Số 27-NQ/TW, ngày 09 tháng 11 năm 2022 của Đảng về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.
2. Kết luận số 177-KL/TW, ngày 11/7/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về tiếp tục xây dựng tổ chức, hoạt động của đơn vị hành chính 2 cấp.
3. Nghị quyết 57-NQ/TW, ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.
4. Nghị quyết 203/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (nhấn mạnh mục 1, Điều 110 sửa đổi).
5. Nghị định 151/2025/NĐ-CP, ngày 12 tháng 6 năm 2025, về quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.
6. Các trang điện tử đã dẫn trong bài viết.