

THỰC HIỆN DÂN CHỦ CƠ SỞ TỪ MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN HAI CẤP: GÓC NHÌN QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG TẠI CẦN THƠ

DƯƠNG BÍCH CHI
Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam,
xã Phong Nẫm, thành phố Cần Thơ

Nhận bài ngày 03/8/2026. Sửa chữa xong 30/8/2026. Duyệt đăng 10/9/2026.

Abstract

This article examines the implementation of grassroots democracy under the two-tier local government model in Can Tho City, drawing on the Can Tho City Party Committee's 2026 preliminary report on the model's first year of operation and relevant legal documents. Officially implemented on July 1, 2025, in accordance with the Resolution of the 14th National Party Congress, the model has generated several positive changes by shortening the administrative distance between the central and grassroots levels, strengthening decentralization to commune-level authorities, promoting digital transformation, and diversifying channels for dialogue with citizens. Nevertheless, its implementation has revealed several challenges, including uneven capacity among commune-level officials, incompatible digital infrastructure and specialized software, largely formalistic oversight mechanisms, and significant disparities among commune-level localities. The article identifies three gaps between legal provisions and practice and proposes five groups of solutions to safeguard the people's right to participate in governance and contribute to building a modern, transparent, and community-oriented public administration.

Keywords: Can Tho, grassroots democracy, local governance, social oversight, two-tier local government.

1. Đặt vấn đề

Trong lịch sử lập pháp về dân chủ cơ sở ở Việt Nam, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 đánh dấu một bước chuyển: người dân không chỉ được tham gia ý kiến mà còn được tham gia quyết định những vấn đề gần trực tiếp với đời sống của mình. Sự mở rộng phạm vi này phản ánh nguyên tắc hiến định về dân chủ ở cơ sở, có nền tảng của chế độ xã hội chủ nghĩa và được luật hóa thông qua các quy định cụ thể về quyền giám sát, kiểm tra đối với chính quyền cấp xã, phường. Trong số các nguyên tắc mà Luật nêu ra thì chúng tôi đặc biệt lưu ý đến mối quan hệ giữa “bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân” với “sự lãnh đạo của Đảng”. Hai vế này thường bị hiểu sai và bị tách rời, nhưng thực chất khi vận hành nó như điều kiện của nhau (Quốc hội, 2022). Và mối liên kết giữa dân chủ cơ sở (DCCS) và cải cách hành chính trở nên rõ ràng hơn trong Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng. Điều đáng chú ý là Nghị quyết đặt hai yêu cầu trong cùng một mệnh đề là “đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tạo chủ động, linh hoạt cho chính quyền địa phương” đi liền với “thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026b). Cấu trúc này không phải ngẫu nhiên như thế mà nó gợi ý rằng phân cấp mà thiếu DCCS sẽ dẫn đến nguy cơ lạm quyền ở cấp địa phương; ngược lại, DCCS mà không có phân cấp thực chất sẽ chỉ dừng ở hình thức. Chính từ logic đó, định hướng cải cách bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả mới có được căn cứ lý luận vững chắc. Ngày 01/7/2025, Việt Nam chính thức vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, với cấp huyện bị giải thể theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) (Quốc hội, 2025). Xét từ góc độ DCCS, thay đổi này có ý nghĩa kép là một mặt, khi tầng trung gian biến mất, người dân ở cấp xã, phường, thị trấn trực tiếp đối thoại và chịu sự quản lý từ cấp tỉnh thì khoảng cách thể chế giữa Trung ương và cơ sở được

Email: lamaichinh@gmail.com

rút ngắn đáng kể. Mặt khác, chính sự gấn gũi này đặt ra yêu cầu nghiêm ngặt hơn về trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực như cấp xã sẽ được trao nhiều thẩm quyền hơn cũng đồng nghĩa với việc người dân phải có đủ công cụ để giám sát. Kết luận số 76-KL/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng sau một năm thực hiện ghi nhận hai kết quả chính là rút ngắn khoảng cách từ Trung ương đến cơ sở, và tăng cường phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 2-3).. Kết quả này, nếu đặt cạnh nhau, cho thấy hướng đi không chỉ là tinh gọn bộ máy mà còn là tái cấu trúc quan hệ giữa Nhà nước và người dân ở cấp thấp nhất.

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp buộc phải trả lời một câu hỏi là khi bỏ đi cấp huyện, DCCS trở nên dễ thực hiện hơn hay khó hơn? Ở Đồng bằng sông Cửu Long, câu trả lời không đơn giản; Vì hạ tầng số còn hạn chế đồng nghĩa với việc các kênh tham gia trực tuyến vốn là trụ cột của công khai, minh bạch giờ chỉ tiếp cận được một bộ phận dân cư. Trong khi đó, địa bàn rộng, dân cư phân tán làm tăng chi phí tổ chức các hình thức dân chủ trực tiếp như hội nghị Nhân dân. Bảo đảm quyền làm chủ trong điều kiện đó không thể dùng một công thức chung cho mọi địa phương, mà đòi hỏi giải pháp gắn với từng bối cảnh cụ thể.

Cần Thơ được chọn làm trường hợp nghiên cứu không chỉ vì tính đại diện của một thành phố trực thuộc Trung ương trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long mà vì trường hợp này có giá trị phân tích nằm ở sự kết hợp giữa quy mô diện tích hơn 6.360 km², dân số 4,2 triệu người, trải rộng trên 103 đơn vị cấp xã (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 2) và cách thành phố xử lý quá trình chuyển đổi. Khác với nhiều địa phương chỉ dừng ở việc triển khai theo văn bản chỉ đạo, Cần Thơ chủ động tạo ra các cơ chế riêng về DCCS, đồng thời không né tránh những bất cập phát sinh. Đó là thái độ hiếm gặp trong giai đoạn đầu của một cuộc cải cách lớn. Sau hơn một năm vận hành mô hình hai cấp, việc đánh giá Cần Thơ không chỉ nhằm kiểm chứng kết quả của một địa phương, mà còn để rút ra những bài học có thể chuyển giao cho các tỉnh còn lại trong vùng và trên cả nước.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Mô hình chính quyền địa phương hai cấp và yêu cầu thực hiện dân chủ cơ sở theo mô hình quản trị địa phương

Về mặt cấu trúc, mô hình hai cấp được thiết kế với cấp tỉnh, thành phố giữ vai trò hoạch định chính sách, phân bổ ngân sách và quyết định các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội; cấp xã, phường trực tiếp triển khai và xử lý công việc hàng ngày gắn với đời sống cộng đồng (Quốc hội, 2025). Điểm khác biệt thực sự so với mô hình cũ không nằm ở chức năng của từng cấp, mà ở việc thẩm quyền vốn trước đây được cấp huyện giữ lại nay được chuyển thẳng xuống cấp xã. Sự dịch chuyển này tạo ra ưu thế rõ rệt về tốc độ ra quyết định và mức độ gần dân, nhưng đồng thời đặt cấp xã vào vị thế phải tự gánh vác những công việc mà trước đó có cả một bộ máy cấp huyện hỗ trợ. Nói cách khác, ưu điểm “bộ máy gọn nhẹ” và ưu điểm “tăng tính tự chủ” không phải lúc nào cũng song hành, chúng chỉ đi cùng nhau khi cấp xã được chuẩn bị đủ về nhân sự và công cụ quản lý. DCCS trong mô hình quản trị địa phương mới không thể gói gọn trong một yêu cầu đơn lẻ, mà là một chuỗi điều kiện ràng buộc lẫn nhau. Công khai, minh bạch là điểm khởi đầu. Nếu ngân sách, quy hoạch, dự án không được công bố kịp thời, người dân không có cơ sở để tham gia bất cứ quyết định nào (Quốc hội, 2022, tr. 7). Nhưng công khai chỉ là điều kiện cần, tiếp theo đó là các kênh để người dân thực sự phản biện thông qua hội nghị Nhân dân, lấy ý kiến cộng đồng trước khi triển khai dự án, phản ánh qua tổ dân phố hay Mặt trận Tổ quốc (Quốc hội, 2022, tr. 12). Và cuối cùng là phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể trở nên quyết định, bởi họ vừa là cầu nối truyền tải ý kiến, vừa là chủ thể giám sát hoạt động của chính quyền (Quốc hội, 2022, tr. 15). Tất cả các bước trên sẽ mất ý nghĩa nếu chính quyền không có nghĩa vụ phản hồi và giải trình trước từng kiến nghị cụ thể đây chính là mất xích gắn kết trách nhiệm cá nhân của cán bộ, công chức với chất lượng dân chủ thực chất (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 5).

2.2. Thực tiễn thực hiện dân chủ cơ sở theo mô hình quản trị địa phương ở Cần Thơ sau một năm thực hiện chính quyền địa phương hai cấp

2.2.1. Thực tiễn triển khai

Việc bỏ cấp huyện tạo ra một thay đổi đáng chú ý trong dòng chảy thông tin, các quyết định, chính sách từ Trung ương và cấp tỉnh đến thẳng cấp xã, còn phản ánh, kiến nghị của người dân cũng đi trực

tiếp lên cấp có thẩm quyền mà không phải dừng lại ở một tầng nấc trung gian. Trước đây, cấp huyện vừa là nơi tiếp nhận vừa là nơi sàng lọc thông tin, sự sàng lọc đó đôi khi làm chậm hoặc biến dạng phản ánh của người dân. Nay cơ chế công khai ngân sách, quy hoạch, dự án phát triển được vận hành trực tiếp từ cấp tỉnh xuống cấp xã, tạo điều kiện để người dân đối chiếu giữa chủ trương và thực tế triển khai. Kết luận số 76-KL/TW xác nhận đây là chuyển biến rõ nét nhất của mô hình mới (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr.3). Nhưng từ góc độ nghiên cứu, câu hỏi còn lại là chuyển biến ấy có thực sự đi vào nhận thức và hành vi của người dân hay mới chỉ dừng ở mặt cấu trúc.

Trong năm đầu vận hành mô hình hai cấp, các đơn vị cấp xã của thành phố Cần Thơ tiếp nhận 690.967 hồ sơ thủ tục hành chính, với tỷ lệ giải quyết đúng và trước hạn đạt 98,1% (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 5). Nếu chỉ đọc con số này một cách độc lập, khó tránh khỏi ấn tượng rằng năng lực phục vụ của cấp xã đã được nâng lên rõ rệt. Tuy nhiên, cần đặt tỷ lệ 98,1% bên cạnh một thực tế là cùng trong giai đoạn này, khối lượng nhiệm vụ của cấp xã tăng thêm hơn 1.000 đầu việc so với trước khi sắp xếp. Vậy con số 98,1% phản ánh được điều gì? Phản ánh năng lực thực sự được cải thiện, hay áp lực giải quyết đúng hạn buộc phải đạt được để không bị xếp loại thấp? Câu hỏi này cần được kiểm chứng bằng dữ liệu về chất lượng xử lý hồ sơ, không chỉ bằng tỷ lệ đúng hạn.

Ở Cần Thơ phân cấp, phân quyền cho cấp xã không đơn thuần là chủ trương, nó được cụ thể hóa bằng một bước nhảy về khối lượng công việc. Trước khi sắp xếp, một xã, phường thực hiện khoảng 344 nhiệm vụ; sau sắp xếp, con số lên đến 1.385, tăng 1.041 đầu việc, trải rộng từ đất đai, xây dựng, tài chính đến tư pháp - hộ tịch (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 6). Mức tăng gấp bốn lần này buộc phải có một cơ chế nội bộ để san sẻ thẩm quyền, nếu không mọi quyết định sẽ dồn hết lên vai Chủ tịch UBND xã, phường; người chịu trách nhiệm cuối cùng về hàng nghìn đầu việc. Nghị quyết số 09/2026/NQ - HĐND của Hội đồng nhân dân thành phố, cho phép Chủ tịch UBND cấp xã ủy quyền cho công chức thực hiện một số nhiệm vụ trong lĩnh vực chứng thực (Hội đồng nhân dân thành phố Cần Thơ, 2026), đây là một phản ứng thể chế trước áp lực quá tải, hơn là một sáng kiến mang tính chủ động. Nó cho thấy bài toán không nằm ở chỗ trao thẩm quyền, mà ở chỗ chia sẻ thẩm quyền một cách pháp lý và hiệu quả.

Chuyển đổi số được xác định là đòn bẩy để nâng cao tính minh bạch và mở rộng sự tham gia của người dân, nhưng số liệu của Cần Thơ cho thấy đòn bẩy mới chỉ phát huy được một phần. Trong 457 thủ tục hành chính cấp xã được đăng tải trên Cổng Dịch vụ công quốc gia, chỉ 214 thủ tục (46,8%) cho phép xử lý trực tuyến toàn trình (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr.8) nghĩa là hơn một nửa số thủ tục vẫn đòi hỏi người dân phải đến trực tiếp tại một thời điểm nào đó trong quy trình. Khoảng cách này đặc biệt có ý nghĩa đối với người dân ở các xã vùng sâu, nơi việc đi lại mất nhiều thời gian và chi phí. Tương tự, việc kích hoạt gần 2,74 triệu tài khoản định danh điện tử trên tổng dân số 4,2 triệu người (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 9) phản ánh một thực tế ít được nhắc đến đó là khoảng 1,5 triệu người dân chưa tham gia vào hệ sinh thái số, và họ có nguy cơ trở thành nhóm bị loại khỏi các kênh dân chủ trực tuyến đúng với cảnh báo đã nêu ở phần đầu về hạ tầng số của Đồng bằng sông Cửu Long.

Điểm đáng chú ý nhất trong các sáng kiến của Cần Thơ không nằm ở số lượng mô hình mà ở sự đảo ngược logic tiếp cận như “Cà phê với Nhân dân và doanh nghiệp” tại phường Phú Lợi, xã Nhơn Ái, xã Long Hưng hay “Tiếp công dân tại nhà công dân” của phường Phú Lợi (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 10) đều không diễn ra ở trụ sở hành chính. Chính quyền chủ động đi đến nơi người dân sinh sống và làm việc. Đây là sự chuyển dịch từ dân chủ theo thủ tục nơi người dân phải đến đúng địa điểm, đúng giờ, đến đúng mẫu sang dân chủ theo tiếp cận nơi chính quyền đặt mình vào điều kiện thực tế của người dân. Sự chuyển dịch này có thể không được nêu thành văn bản chính thức, nhưng nó chính là cách hiện thực hóa yêu cầu “gần dân, sát dân, hiểu dân” mà Kết luận số 76-KL/TW đặt ra (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 4).

2.2.2. Thực trạng tham gia của người dân

Về mặt hình thức, các kênh tham gia của người dân Cần Thơ khá đa dạng: hội nghị nhân dân, tổ dân phố, phản ánh trực tuyến; tất cả đều được duy trì và mở rộng. Nhưng giữa sự tồn tại của các kênh với chất lượng tham gia thực tế có một khoảng cách mà không phải lúc nào cũng được đo đếm chính xác. Khi một công

chức cấp xã phải xử lý khối lượng nhiệm vụ tăng gấp hơn bốn lần như đã nêu ở trên, thời gian còn lại dành cho việc chuẩn bị một hội nghị nhân dân từ khâu thông báo đến khâu tổng hợp ý kiến là bao lâu? Tương tự, đối với người dân ở các ấp vùng sâu, nơi hạ tầng số chưa phủ tới, các kênh phản ánh trực tuyến có thực sự là lựa chọn khả dụng, hay chỉ là một dòng tên trên ứng dụng? Năng lực tổ chức của cán bộ cấp xã và khả năng tiếp cận thông tin của người dân không chỉ là “các yếu tố ảnh hưởng” theo nghĩa chung chung; chúng là những điều kiện quyết định việc các hình thức dân chủ trực tiếp có mang lại hiệu quả thực chất hay chỉ dừng ở mức hoàn thành chỉ tiêu (Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), 2025, tr. 25-27)).

2.2.3. Thực trạng giám sát xã hội

Trong mô hình ba cấp trước đây, giám sát ở cấp cơ sở có sự hậu thuẫn từ bộ máy cấp huyện và thanh tra, kiểm tra, các phòng chuyên môn. Khi cấp huyện bị giải thể, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội ở cấp xã, phường trở thành lực lượng giám sát gần như duy nhất hoạt động thường xuyên tại địa bàn. Vị trí “cầu nối” của họ vì thế nặng hơn trước rất nhiều. Kết luận số 76-KL/TW đặt ra yêu cầu “thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả, kết hợp kiểm tra của cấp trên, giám sát chéo giữa các cơ quan và giám sát của Mặt trận Tổ quốc, Nhân dân” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 6). Nhưng từ yêu cầu đó đến thực tế vận hành còn một khoảng cách. Giám sát chéo chỉ có ý nghĩa khi các chủ thể có đủ thẩm quyền và năng lực để phát hiện và kiến nghị xử lý sai phạm; nếu không, nó dễ rơi vào hình thức, đúng như tình trạng mà Kết luận 76 muốn khắc phục khi yêu cầu “đổi mới nội dung, phương thức hoạt động... hướng mạnh về cơ sở”.

2.2.4. Kết quả bước đầu

Những kết quả đạt được đã góp phần tăng cường niềm tin của nhân dân vào chính quyền, hạn chế tiêu cực, nâng cao chất lượng quản trị công. Việc rút ngắn khoảng cách giữa chính quyền và người dân, cùng với sự minh bạch hóa các thủ tục hành chính, đã tạo ra sự đồng thuận xã hội cao hơn trong việc triển khai các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của thành phố (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 12).

2.3. Những “điểm nghẽn” cần tháo gỡ

Dù có những tín hiệu tích cực, quá trình vận hành cũng bộc lộ nhiều bất cập.

2.3.1. Điểm nghẽn từ thực trạng triển khai

Năng lực cán bộ cấp xã được xác định là thách thức lớn nhất. Cần Thơ có 8.464 cán bộ, công chức và 34.475 viên chức cấp xã, nhưng năng lực chuyên môn không đồng đều giữa các địa bàn (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr.12). Nhiều nơi thiếu cán bộ đúng chuyên môn, phải kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực, sử dụng nhiều phần mềm, chịu áp lực thời hạn và trách nhiệm pháp lý lớn (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 15). Đây là điểm nghẽn trực tiếp ảnh hưởng đến chất lượng phục vụ và khả năng tổ chức các hình thức dân chủ cho người dân.

2.3.2. Điểm nghẽn từ thực trạng tham gia của người dân

Mặc dù đã có nhiều kênh tiếp nhận ý kiến, nhưng chất lượng tham gia của người dân còn hạn chế. Tỷ lệ người dân tự thực hiện dịch vụ công trực tuyến chưa đồng đều giữa các địa bàn, đặc biệt với người cao tuổi, đồng bào dân tộc thiểu số (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 16). Các hội nghị nhân dân, tổ dân phố đôi khi còn mang tính hình thức, chưa thực sự thu hút được sự tham gia tích cực của cộng đồng (Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), 2025, tr. 30-32).

2.3.3. Điểm nghẽn từ thực trạng giám sát xã hội

Cơ chế giám sát còn nhiều bất cập. Hoạt động giám sát hiện nay còn nặng tính hình thức, chưa thực sự gắn với kết quả phục vụ người dân (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 7).

Báo cáo PAPI 2024 của UNDP cũng ghi nhận khoảng cách giữa các quy định pháp lý về trách nhiệm giải trình và thực tiễn thực hiện ở nhiều địa phương (Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), 2025, tr. 35-38). Việc kiện toàn tổ chức và nâng cao năng lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể vẫn đang trong quá trình (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 18).

2.3.4. Nắm ở niềm tin của người dân và gốc rễ của nó có thể truy ngược về một mâu thuẫn trong chính thiết kế tổ chức

Trong số 103 xã, phường của Cần Thơ, có 50 đơn vị loại I, 48 loại II và 5 loại III (Thành ủy Cần Thơ, 2026 phân loại này thừa nhận rằng các địa bàn khác nhau có quy mô dân số, khối lượng công việc và

mức độ phức tạp khác nhau. Nhưng khung tổ chức bộ máy lại được áp dụng tương đối đồng đều, bình quân 4,5 tổ chức/đơn vị (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 17). Hệ quả gần như tất yếu, một xã loại I với dân số vài chục nghìn người nhận cùng một số lượng tổ chức như một xã loại III với dân số ít hơn nhiều lần. Nơi thì quá tải đến mức cán bộ không có thời gian tiếp dân; nơi thì dư thừa đến mức các tổ chức phải tìm việc để làm. Người dân không nhìn thấy khung tổ chức hay số liệu phân loại, họ chỉ cảm nhận được thời gian chờ đợi, sự chậm trễ, và cảm giác rằng xã mình bị đối xử không công bằng so với xã khác. Đó chính là cơ chế mà từ đó niềm tin bị xói mòn.

2.4. Ba khoảng trống giữa quy định và thực tiễn

Nhìn từ thực trạng đó, ba khoảng trống giữa quy định và thực tiễn hiện ra khá rõ. Không phải là những thiếu hụt ngẫu nhiên, mà là những vết nứt có cấu trúc.

2.4.1. Khoảng trống đầu tiên nằm giữa những gì Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 hứa hẹn và những gì cán bộ cấp xã thực sự có thể làm

Luật quy định người dân có quyền thông tin, bàn bạc, quyết định và giám sát các vấn đề của địa phương (Quốc hội, 2022). Nhưng hãy hình dung cụ thể một buổi lấy ý kiến cộng đồng về dự án quy hoạch: cán bộ cấp xã phải biết cách thông báo đủ sớm, tổ chức không gian để người dân nói được, tổng hợp ý kiến một cách trung thực, và xử lý cả những phản đối gay gắt. Những kỹ năng này không tự nhiên có được khi cán bộ cùng lúc phải tiếp nhận thêm nhiều nhiệm vụ chuyên môn mới (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 14-15) những việc mang tính thủ tục, có mẫu sẵn, không đòi hỏi đối thoại. Nghịch lý ở chỗ: khung pháp lý đang yêu cầu nhiều đối thoại hơn, trong khi năng lực thực tế đang bị kéo về hướng nhiều thủ tục hơn.

2.4.2. Khoảng trống thứ hai nằm ngay bên trong chủ trương chuyển đổi số

Kết luận số 76-KL/TW thúc đẩy mạnh mẽ việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo và công nghệ số trong điều hành (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr.8), nhưng giữa văn bản chỉ đạo và màn hình máy tính của cán bộ cấp xã là một khoảng cách rất cụ thể. Hệ thống phần mềm chuyên ngành của các bộ, ngành chưa đồng bộ với mô hình hai cấp, dẫn đến tình trạng một hồ sơ phải nhập vào hai hệ thống song song (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 16). Ai từng ngồi ở bộ phận một cửa của xã vùng sâu sẽ hiểu điều đó nghĩa là thời gian xử lý một hồ sơ tăng gấp đôi, nguy cơ sai lệch giữa hai hệ thống luôn hiện hữu, và khi có sai lệch, người dân là người phải quay lại bổ sung giấy tờ. Chuyển đổi số đáng lẽ phải giảm gánh nặng thì trong điều kiện chưa đồng bộ *này lại tạo ra gánh nặng mới* và chính người dân ở nơi hạ tầng yếu nhất lại là người gánh nó.

2.4.3. Khoảng trống thứ ba nằm ở chỗ mà mọi mô hình dân chủ đều đối mặt đó là ai giám sát người giám sát?

Kết luận số 76-KL/TW yêu cầu thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 9), nhưng cơ chế ấy hiện nay đang vận hành theo một logic có thể dự đoán được: cấp trên yêu cầu báo cáo số lượng → cấp dưới thực hiện báo cáo số lượng → cấp trên không có công cụ để kiểm chứng chất lượng → báo cáo số lượng trở thành thước đo duy nhất. Số cuộc họp, số văn bản được thống kê đầy đủ, nhưng có bao nhiêu người dân được mời phát biểu trong các cuộc họp đó? Ý kiến của họ có được ghi nhận và phản hồi không? Các báo cáo giám sát hiện tại không trả lời được những câu hỏi này (Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), 2025, tr. 35-38). Hệ quả là giám sát trở thành một nghi thức hành chính đúng lịch, đúng quy trình, nhưng không chạm được vào chất lượng phục vụ thực tế mà người dân trải nghiệm.

2.5. Giải pháp đồng bộ và linh hoạt

Ba khoảng trống vừa nêu không thể xử lý bằng một giải pháp đơn lẻ mà cần một nhóm giải pháp theo đúng cách tiếp cận, một hệ thống có mục tiêu tương ứng với từng khoảng trống đã nhận diện.

2.5.1. Khung pháp lý nơi phát sinh sự không đồng bộ đã nêu ở khoảng trống thứ hai

Trong nhiều lĩnh vực cần rà soát, vướng mắc ở mảng ngân sách và đất đai thường bộc lộ sớm nhất khi một xã nhận thêm nhiệm vụ nhưng không rõ nguồn lực để thực hiện đến từ đâu (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 10). Do đó, phân cấp, phân quyền không thể chỉ là việc chuyển danh mục nhiệm vụ từ cấp trên xuống cấp dưới; mỗi nhiệm vụ được chuyển phải đi kèm với nguồn lực

tương ứng, quy trình rõ ràng, dữ liệu nền và cơ chế kiểm soát. Nghị quyết số 09/2026/NQ-HĐND của Cần Thơ về ủy quyền trong lĩnh vực chứng thực (Hội đồng nhân dân Thành phố Cần Thơ, (2026) là một ví dụ điển hình cho cách làm này: thay vì để Chủ tịch UBND xã ôm toàn bộ thẩm quyền, Nghị quyết chia sẻ thẩm quyền đó cho công chức chuyên môn kèm theo trách nhiệm rõ ràng. Bài học ở đây không phải là nội dung chứng thực, mà là nguyên tắc: phân cấp thẩm quyền phải đi kèm phân định trách nhiệm.

2.5.2. Con người nhưng không phải theo nghĩa “đào tạo thêm vào lớp nghiệp vụ”

Cụm từ “đúng người, đúng việc, đúng địa bàn” (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 19) đặt ra một bài toán phức tạp hơn nhiều so với cách hiểu hành chính thông thường. Lấy ví dụ từ thực trạng đã nêu: 5 xã loại III của Cần Thơ có dân số ít, khối lượng công việc thấp hơn hẳn, nhưng chính những nơi này mới cần cán bộ có năng lực toàn diện một người phải kiêm nhiều việc, từ đất đai đến tư pháp, từ công nghệ thông tin đến hòa giải cơ sở. Trong khi đó, cán bộ giỏi thường muốn chuyển về xã trung tâm, nơi có nhiều cơ hội thăng tiến. Vậy cơ chế nào giữ người giỏi ở lại xã vùng sâu? Đó mới là câu hỏi mà “đúng địa bàn” phải trả lời. Tương tự, đánh giá cán bộ dựa trên vị trí việc làm và sản phẩm đầu ra (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 11) chỉ có ý nghĩa khi sản phẩm ấy được đo bằng chất lượng phục vụ người dân, không phải bằng số lượng văn bản đã ký.

2.5.3. Bắt đầu từ một cảnh báo chuyển đổi số, nếu không được thiết kế bao trùm sẽ trở thành một rào cản mới đối với chính những người dân mà dân chủ cơ sở phải phục vụ

Người cao tuổi ở vùng nông thôn, đồng bào dân tộc thiểu số ở xã vùng sâu, người không có điện thoại thông minh, họ không thể tham gia vào các kênh dân chủ trực tuyến nếu không có ai bên cạnh hỗ trợ. Vì vậy, trước khi nói đến dashboard hay cơ sở dữ liệu dùng chung, câu hỏi đầu tiên phải là người dân ở nơi hạ tầng yếu nhất có thể tiếp cận được không? Trả lời được câu hỏi đó, các giải pháp kỹ thuật mới có ý nghĩa; cơ sở dữ liệu dùng chung theo nguyên tắc “đúng, đủ, sạch, sống, thống nhất, liên thông” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 12) để tránh tình trạng nhập liệu trùng lặp đã nêu ở trên; bảng điều khiển cấp thành phố và cấp xã (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr.20) để cấp quản lý nhìn thấy được nơi nào đang chậm, nơi nào đang nghẽn nhưng tất cả chỉ có giá trị khi người dân thực sự là người thụ hưởng.

2.5.4. Giám sát hiện nay đang nặng về hình thức

Đổi mới phương thức hoạt động theo hướng về cơ sở (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 13) thoát nghe như một yêu cầu chung, nhưng trong bối cảnh mô hình hai cấp, nó có một nghĩa rất cụ thể khi cấp huyện không còn, Mặt trận Tổ quốc cấp xã là chủ thể giám sát duy nhất có mặt thường xuyên tại địa bàn. Vai trò của họ không thể tiếp tục dừng ở mức tập hợp báo cáo. Chuyển sang giám sát dựa trên dữ liệu số lưu vết toàn bộ quá trình xử lý công việc là hướng đi khả thi, vì dữ liệu số không biết nể nang, không bị chi phối bởi quan hệ cá nhân, và cho phép người dân truy vết hồ sơ của mình đang nằm ở đâu. Kinh nghiệm từ chỉ số PAPI ủng hộ hướng đi này: ở những địa phương người dân tham gia giám sát tích cực, chất lượng quản trị công có xu hướng cao hơn rõ rệt (Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), 2025, tr. 40-42). Cần Thơ có sẵn dữ liệu để kiểm chứng điều đó ở cấp xã và điều còn thiếu là cơ chế để dữ liệu ấy trở thành công cụ giám sát thực sự.

2.5.5. Đối diện trực tiếp với mâu thuẫn đã nêu ở phần điểm nghẽn niềm tin, phân loại xã nhưng khung tổ chức thì bình quân

Điều chỉnh linh hoạt nghĩa là phá bỏ sự bình quân đó đi kèm với tiêu chí rõ ràng. Xã nào cần phòng đất đai - nông nghiệp? Phường nào cần phòng quản lý đô thị? Câu trả lời không thể chỉ là “địa bàn có nhu cầu” (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 21) mà cần một bộ tiêu chí khách quan dựa trên quy mô dân số, khối lượng hồ sơ, độ phức tạp của nhiệm vụ, mức độ phát triển đô thị. Và khi tiêu chí được công khai, áp dụng thống nhất, các xã loại I sẽ không còn phải chịu quá tải trong âm thầm, còn các xã loại III cũng không bị gán một bộ máy dư thừa chỉ vì phải theo đúng mẫu chung (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2026a, tr. 14).

3. Kết luận

Nhìn lại một năm vận hành mô hình hai cấp tại Cần Thơ, bức tranh hiện lên với hai phần khác biệt. Ở phần hành chính truyền thống, kết quả khá vững chắc: khoảng cách từ Trung ương đến cơ sở được rút ngắn, cấp xã đảm nhận 1.385 nhiệm vụ, tăng 1.041 so với trước sắp xếp (Thành ủy Cần Thơ, 2026,

tr.6) và tỷ lệ giải quyết hồ sơ đúng, trước hạn đạt 98,1% (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 5). Nhưng đặt con số 98,1% đó cạnh tỷ lệ 46,8% thủ tục được cung cấp trực tuyến toàn trình (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 8), một khoảng cách hơn 51 điểm phần trăm lộ ra. Nó nói với chúng ta bộ máy hành chính trực tiếp đang chạy tốt, nhưng hạ tầng số để người dân tham gia từ xa thì chưa theo kịp. Nói cách khác, thành tựu hiện tại chủ yếu nằm ở mặt tốc độ và độ đúng hạn của công việc hành chính, chưa phải ở mặt khả năng tiếp cận và tính bao trùm của dân chủ số. Đây không phải là một đánh giá hạ thấp kết quả, mà là một cách nhìn trung thực để tránh nhầm lẫn giữa hai loại thành tựu khác nhau.

Điều mà thực tiễn Cần Thơ cho thấy rõ nhất là DCCS không vận hành như một đặc quyền được ban phát. Khi chính quyền phường Phú Lợi tổ chức “Tiếp công dân tại nhà công dân”, họ đang thừa nhận rằng trách nhiệm đi tìm dân thuộc về chính quyền, chứ không phải nghĩa vụ tìm đến trụ sở thuộc về dân. Ngược lại, khi người dân tham gia phản biện một dự án quy hoạch, họ đang thực hiện một trách nhiệm công dân mà không phải lúc nào cũng dễ dàng: phản biện đòi hỏi thông tin, thời gian, và sự can đảm để nói lên điều không đồng tình. DCCS chỉ thực sự sống khi cả hai phía cùng nhận phần trách nhiệm của mình và chính ở những nơi mà trách nhiệm đó được thực hành, minh bạch và giải trình không còn là yêu cầu áp đặt từ trên xuống, mà trở thành thói quen vận hành tự nhiên.

Đang sau những kết quả khả quan, một thực trạng còn bỏ ngỏ là liệu mô hình này có duy trì được trong những năm tiếp theo không? Số lượng cán bộ, công chức cấp xã hiện có là 8.464 người, cùng 34.475 viên chức (Thành ủy Cần Thơ, 2026, tr. 14) thấy thì nhiều, nhưng phân bố không đều, và khối lượng công việc đã tăng hơn gấp bốn lần. Ba khoảng trống được nhận diện trong nghiên cứu này là năng lực thực thi, hạ tầng số, hiệu quả giám sát không phải là ba vấn đề riêng lẻ. Chúng liên kết với nhau theo một trật tự; nếu hạ tầng số không đồng bộ, cán bộ sẽ bị mắc kẹt trong nhập liệu trùng lặp, không còn thời gian cho thực thi dân chủ; nếu giám sát không hiệu quả, sai lệch sẽ không được phát hiện sớm, và niềm tin của người dân là thứ phải trả giá cuối cùng. Vì vậy, mọi giải pháp đơn lẻ sẽ thất bại nếu không được đặt trong một trật tự ưu tiên sau hạ tầng số trước, năng lực thực thi theo sau, và giám sát là vòng bảo vệ cuối cùng.

Điều mà trường hợp Cần Thơ cho phép chúng ta nói một cách có căn cứ không có một công thức DCCS chung cho mọi địa phương. Cần Thơ với 103 đơn vị cấp xã trải từ phường trung tâm đến xã vùng sâu đã cho thấy cùng một mô hình hai cấp, nhưng hiệu quả khác nhau tùy theo cách mỗi địa bàn xử lý bài toán của riêng mình nơi thì quá tải vì thiếu nhân sự, nơi thì dư thừa tổ chức, nơi thì hạ tầng số trở thành rào cản thay vì cầu nối. Bài học có thể chuyển giao từ Cần Thơ không phải là một danh sách các giải pháp cụ thể, mà là một nguyên tắc: hãy để đặc thù địa phương quyết định cấu trúc và phương thức vận hành, nhưng hãy để dữ liệu không phải báo cáo số lượng làm bằng chứng đánh giá. Đó là điều kiện tối thiểu để DCCS không chỉ được ghi trong luật, mà tồn tại trong trải nghiệm hàng ngày của người dân.

Tài liệu tham khảo

- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2026a). *Kết luận số 76-KL/TW về tiếp tục hoàn thiện, vận hành hiệu quả mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị, mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.
- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2026b). *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng*.
- Bộ Chính trị (2026). *Kế hoạch số 06-KH/TW thực hiện Kết luận Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIV về tiếp tục hoàn thiện, vận hành hiệu quả mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị, mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.
- Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) (2025). *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân năm 2024*.
- Hội đồng nhân dân thành phố Cần Thơ (2026). *Nghị quyết số 09/2026/NQ-HĐND quy định phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường được ủy quyền cho công chức thực hiện trong lĩnh vực chứng thực*.
- Quốc hội (2022). *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở (Luật số 10/2022/QH15)*.
- Quốc hội (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi)*.
- Thành ủy Cần Thơ (2026). *Báo cáo sơ kết một năm vận hành mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị thành phố, mô hình chính quyền địa phương hai cấp*.
- Thủ tướng Chính phủ (2026). *Quyết định số 706/QĐ-TTg ban hành Kế hoạch tổ chức sơ kết một năm thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp*.
- Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ (2025–2026). *Các quyết định phân cấp, ủy quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước (Phụ lục III kèm theo Báo cáo sơ kết)*.