

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

**TÀI LIỆU GỬI HỌC VIÊN
LỚP BỒI DƯỠNG NÂNG CAO NĂNG LỰC, XỬ LÝ
TÌNH HUỐNG THỰC TIỄN ĐỐI VỚI ĐỘI NGŨ CÁN BỘ CƠ SỞ**

Hà Nội, tháng 5/2026

NỘI DUNG	TRANG
CHUYÊN ĐỀ 1: QUẢN TRỊ TOÀN DIỆN, KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN CỦA CẤP XÃ TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP	2
CHUYÊN ĐỀ 2: LÃNH ĐẠO, ĐIỀU HÀNH PHÁT TRIỂN Ở CẤP XÃ TRƯỚC YÊU CẦU TĂNG TRƯỞNG HAI CON SỐ	19
CHUYÊN ĐỀ 3: ĐIỂM NGHẼN THỂ CHẾ VÀ RÀO CẢN NỘI SINH TRONG QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN CỦA CẤP XÃ – CÁC GIẢI PHÁP ĐỘT PHÁ ĐỂ XỬ LÝ, THÁO GỖ	38
CHUYÊN ĐỀ 4: RA QUYẾT ĐỊNH DỰA TRÊN DỮ LIỆU, SỬ DỤNG AI, NỀN TẢNG SỐ PHỤC VỤ QUẢN TRỊ, KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN Ở CẤP XÃ	60

CHUYÊN ĐỀ 1

QUẢN TRỊ TOÀN DIỆN, KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN CỦA CẤP XÃ TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

I. MỤC TIÊU CỦA CHUYÊN ĐỀ

- *Về kiến thức:* Trang bị cho học viên những kiến thức nền tảng về quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển của cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp; giúp hiểu rõ sự chuyển đổi từ quản lý hành chính sang quản trị phát triển, nhận diện đặc thù của xã, phường, đặc khu và vai trò của lãnh đạo, quản lý cấp xã trong quản trị địa phương.

- *Về kỹ năng:* Hình thành kỹ năng đọc địa bàn, nhận diện vấn đề phát triển, phân tích mâu thuẫn và lợi ích, lựa chọn ưu tiên quản trị, xây dựng phương án tham mưu và tổ chức thực hiện trong điều kiện quản trị hiện đại, liên ngành và dựa trên dữ liệu.

- *Về thái độ:* Nâng cao tinh thần trách nhiệm, tư duy phục vụ nhân dân, ý thức đổi mới và năng lực thích ứng của đội ngũ lãnh đạo, quản lý cấp xã; hình thành tư duy quản trị phát triển, chủ động, minh bạch, dám nghĩ, dám làm và dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung và sự phát triển bền vững của địa phương.

II. NỘI DUNG CHUYÊN ĐỀ

PHẦN 1. LÝ THUYẾT

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN TRỊ TOÀN DIỆN, KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN CỦA CẤP XÃ

1.1. Nhận diện quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển

1.1.1. Một số khái niệm cơ bản

Quản lý là quá trình tổ chức, điều hành, kiểm tra và kiểm soát các hoạt động nhằm đảm bảo mục tiêu được thực hiện đúng quy định, đúng thẩm quyền và đúng trật tự. Trong khu vực công, quản lý gắn với việc thực thi pháp luật, duy trì kỷ cương hành chính, phân bổ nguồn lực và bảo đảm sự vận hành ổn định của bộ máy nhà nước. Quản lý nhấn mạnh tính tổ chức, tính tuân thủ và hiệu quả trong thực hiện nhiệm vụ.

Quản trị là quá trình định hướng, điều phối và kết nối các chủ thể nhằm cùng giải quyết những vấn đề chung của xã hội. Khác với quản lý hành chính truyền thống chủ yếu dựa vào mệnh lệnh và kiểm soát, quản trị chú trọng sự phối hợp, đối thoại, đồng thuận, chia sẻ thông tin và trách nhiệm giải trình. Quản trị hướng tới việc tạo

ra giá trị công thông qua sự tham gia của nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân.

Quản trị toàn diện là cách tiếp cận quản trị theo tư duy hệ thống, trong đó các vấn đề phát triển được nhìn nhận một cách tổng thể, liên kết và dài hạn. Theo cách tiếp cận này, các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường, văn hóa, hạ tầng và an ninh không tồn tại tách biệt mà có quan hệ tác động qua lại lẫn nhau. Quản trị toàn diện yêu cầu quá trình ra quyết định phải xem xét đầy đủ nguyên nhân, tác động và hệ quả nhằm bảo đảm sự phát triển đồng bộ và bền vững.

Kiến tạo phát triển là phương thức quản trị trong đó chính quyền giữ vai trò chủ động định hướng, tạo lập môi trường thuận lợi, tháo gỡ điểm nghẽn và khơi thông nguồn lực cho phát triển. Chính quyền kiến tạo không làm thay thị trường hay xã hội mà tập trung xây dựng thể chế minh bạch, hỗ trợ đổi mới sáng tạo, thúc đẩy hợp tác và tạo động lực cho các chủ thể tham gia phát triển. Mục tiêu của kiến tạo phát triển là tạo ra giá trị mới, nâng cao năng lực cạnh tranh và bảo đảm phát triển bền vững.

Quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển là phương thức quản trị dựa trên tư duy hệ thống, chủ động dẫn dắt, kết nối và huy động các nguồn lực nhằm tạo ra giá trị công, nâng cao chất lượng sống của người dân và thúc đẩy phát triển bền vững. Phương thức quản trị này không chỉ nhấn mạnh hiệu quả quản lý mà còn chú trọng năng lực dự báo, điều phối, hợp tác và thích ứng trước những thay đổi của môi trường phát triển.

1.1.2. Đặc điểm của quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển

Một là, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển được xây dựng trên tư duy hệ thống. Các vấn đề phát triển được nhìn nhận trong mối liên hệ tổng thể giữa kinh tế, xã hội, môi trường, văn hóa, hạ tầng và chất lượng sống thay vì tiếp cận riêng lẻ theo từng lĩnh vực. Cách tiếp cận này giúp nhận diện đúng bản chất vấn đề và hạn chế các tác động tiêu cực phát sinh trong quá trình quản trị.

Hai là, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển lấy con người và giá trị công làm trung tâm. Mục tiêu của quản trị không chỉ là duy trì hoạt động của bộ máy mà còn hướng tới nâng cao chất lượng phục vụ, bảo đảm lợi ích công cộng, củng cố niềm tin xã hội và cải thiện chất lượng sống của người dân.

Ba là, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển nhấn mạnh sự tham gia của nhiều chủ thể trong xã hội. Quá trình quản trị không chỉ thuộc trách nhiệm của cơ quan

nhà nước mà còn cần sự tham gia của doanh nghiệp, tổ chức xã hội, cộng đồng và người dân trong việc phát hiện vấn đề, đề xuất giải pháp và giám sát thực hiện.

Bốn là, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển đòi hỏi tính chủ động, sáng tạo và năng lực thích ứng. Chính quyền cần chủ động dự báo, nhận diện sớm rủi ro, phát hiện điểm nghẽn và triển khai giải pháp kịp thời thay vì chỉ xử lý vấn đề sau khi phát sinh. Đồng thời, quản trị hiện đại cũng yêu cầu đổi mới phương thức điều hành và nâng cao hiệu quả thực thi.

Năm là, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển dựa trên dữ liệu và kết quả thực chất. Việc ra quyết định cần được hỗ trợ bởi dữ liệu, bằng chứng và đánh giá tác động nhằm giảm tính cảm tính, tăng tính minh bạch và nâng cao hiệu quả quản trị. Kết quả quản trị không chỉ được đo bằng quy trình thực hiện mà còn bằng giá trị thực tế tạo ra cho xã hội.

Sáu là, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển gắn với trách nhiệm giải trình. Mọi hoạt động quản trị cần xác định rõ trách nhiệm của từng chủ thể, bảo đảm tính minh bạch và tạo điều kiện để xã hội giám sát. Trách nhiệm giải trình góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị và củng cố niềm tin của người dân đối với chính quyền.

1.1.3. Phân biệt quản lý hành chính với quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển

Thứ nhất, xét về mục tiêu vận hành, quản lý hành chính truyền thống chủ yếu tập trung vào việc bảo đảm thực hiện đúng quy định, đúng quy trình và hoàn thành nhiệm vụ được giao nhằm duy trì sự ổn định, thông suốt của bộ máy nhà nước. Trọng tâm của cách tiếp cận này là tính hợp pháp, tính kỷ luật và sự thống nhất trong thực thi công vụ. Trong khi đó, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển mở rộng mục tiêu quản trị theo hướng tạo ra giá trị công, thúc đẩy phát triển bền vững và nâng cao chất lượng sống của người dân. Điều này cho thấy trọng tâm không chỉ nằm ở việc “làm đúng” mà còn ở khả năng tạo ra những kết quả phát triển có ý nghĩa lâu dài đối với xã hội.

Thứ hai, về cách tiếp cận vấn đề, quản lý hành chính truyền thống thường tổ chức hoạt động theo từng lĩnh vực chuyên môn, từng hồ sơ và từng nhiệm vụ cụ thể nhằm bảo đảm tính rõ ràng trong phân công và kiểm soát thực thi. Cách tiếp cận này phù hợp với yêu cầu duy trì trật tự hành chính và xử lý công việc theo chức năng quản lý nhà nước. Trong khi đó, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển tiếp cận vấn đề theo tư duy hệ thống, nhấn mạnh mối liên hệ giữa các lĩnh vực kinh tế, xã hội,

môi trường, văn hóa và hạ tầng. Theo cách tiếp cận này, một quyết định quản lý không chỉ được xem xét trong phạm vi một ngành hay một nhiệm vụ cụ thể mà còn được đánh giá trên cơ sở tác động tổng thể đối với sự phát triển dài hạn.

Thứ ba, về vị trí của người dân trong hoạt động quản trị, quản lý hành chính truyền thống chủ yếu đặt người dân trong quan hệ thực hiện quyền và nghĩa vụ hành chính với cơ quan nhà nước. Người dân là đối tượng được quản lý và cung cấp dịch vụ công theo khuôn khổ pháp luật. Trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, người dân được nhìn nhận không chỉ với vai trò thụ hưởng mà còn là chủ thể tham gia vào quá trình phát triển. Việc tham gia góp ý chính sách, giám sát thực hiện, phản ánh nhu cầu và đồng hành cùng chính quyền trở thành yếu tố quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả quản trị và củng cố niềm tin xã hội.

Thứ tư, về phương thức điều hành, quản lý hành chính truyền thống dựa nhiều vào hệ thống mệnh lệnh, quy trình, cơ chế kiểm tra và báo cáo hành chính nhằm bảo đảm tính thống nhất trong tổ chức thực hiện. Phương thức này có ưu điểm trong duy trì kỷ luật và kiểm soát hoạt động công vụ. Trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, phương thức điều hành được mở rộng theo hướng tăng cường sử dụng dữ liệu, tham vấn, phối hợp liên ngành và điều phối mạng lưới giữa các chủ thể liên quan. Điều này phản ánh yêu cầu quản trị hiện đại trong bối cảnh các vấn đề công ngày càng phức tạp và cần sự tham gia của nhiều bên.

Thứ năm, về cách thức sử dụng nguồn lực, quản lý hành chính truyền thống thường tập trung vào việc phân bổ và sử dụng các nguồn lực sẵn có, đặc biệt là nguồn lực ngân sách và bộ máy hành chính, để thực hiện nhiệm vụ được giao. Trong khi đó, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển chú trọng khả năng tạo ra giá trị mới từ các nguồn lực hiện có thông qua kết nối, huy động xã hội, đổi mới sáng tạo và khai thác tiềm năng phát triển. Nguồn lực trong quản trị hiện đại không chỉ được hiểu là tài chính công mà còn bao gồm tri thức, dữ liệu, công nghệ, niềm tin xã hội và sự tham gia của cộng đồng.

Thứ sáu, về tính chủ động trong hoạt động quản trị, quản lý hành chính truyền thống thường tập trung vào việc xử lý các vấn đề khi đã phát sinh nhằm bảo đảm trật tự và ổn định xã hội. Điều này phù hợp với đặc điểm của nền hành chính thiên về kiểm soát và duy trì hoạt động thường xuyên của bộ máy. Trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, yêu cầu quản trị được mở rộng theo hướng tăng cường năng lực dự báo, phát hiện sớm rủi ro, nhận diện cơ hội phát triển và chủ động xây dựng các

kịch bản ứng phó. Cách tiếp cận này giúp nâng cao khả năng thích ứng và hạn chế các hệ quả tiêu cực trong dài hạn.

Thứ bảy, về định hướng phát triển, quản lý hành chính truyền thống chú trọng nhiều đến yêu cầu duy trì ổn định trật tự và bảo đảm thực hiện các mục tiêu quản lý trước mắt. Trong khi đó, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển đặt trọng tâm vào phát triển bền vững, phát triển bao trùm và nâng cao chất lượng sống của người dân. Định hướng này không chỉ quan tâm đến tăng trưởng kinh tế hay kết quả ngắn hạn mà còn chú trọng sự hài hòa giữa kinh tế, xã hội, môi trường, văn hóa và lợi ích của các thế hệ tương lai.

1.2. Tính tất yếu và nội dung chuyển đổi từ quản lý hành chính sang quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ở cấp xã

1.2.1. Tính tất yếu khách quan

Việc chuyển từ quản lý hành chính truyền thống sang quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ở cấp xã là yêu cầu khách quan xuất phát từ quá trình đổi mới mô hình chính quyền địa phương, yêu cầu phát triển đất nước và những biến đổi mạnh mẽ của đời sống kinh tế – xã hội hiện nay. Trong điều kiện phân cấp, phân quyền ngày càng mạnh hơn, cấp xã không chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính mà còn phải trực tiếp tham gia quản trị phát triển địa phương và giải quyết các vấn đề phát sinh từ thực tiễn cơ sở.

Thứ nhất, mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi vai trò của cấp xã. Cấp xã không còn chỉ là cấp thực hiện cuối cùng mà trở thành cấp trực tiếp quản trị đời sống cơ sở, gần dân và phản ánh thực tiễn nhanh nhất.

Thứ hai, các vấn đề ở cấp xã ngày càng phức tạp và liên ngành, liên quan đồng thời đến đất đai, môi trường, an sinh, trật tự xã hội, đô thị hóa và chuyển đổi số.

Thứ ba, quá trình phân cấp, phân quyền làm tăng trách nhiệm và yêu cầu năng lực quản trị đối với cấp xã.

Thứ tư, yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đòi hỏi cấp xã không chỉ duy trì ổn định hành chính mà còn phải góp phần tạo môi trường phát triển và nâng cao chất lượng sống của người dân.

Thứ năm, chuyển đổi số làm thay đổi phương thức quản trị địa phương, yêu cầu tăng cường ứng dụng dữ liệu, hồ sơ điện tử và dịch vụ công trực tuyến.

Thứ sáu, kỳ vọng của người dân và doanh nghiệp ngày càng cao, không chỉ yêu cầu đúng quy trình mà còn yêu cầu nhanh, minh bạch và hiệu quả.

1.2.2. Nội dung chuyển đổi từ quản lý hành chính sang quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển

Thứ nhất, chuyển từ quản lý công việc sang quản trị các vấn đề phát triển. Nếu quản lý hành chính truyền thống chủ yếu tập trung xử lý hồ sơ, thủ tục và nhiệm vụ cụ thể thì quản trị toàn diện đòi hỏi chính quyền phải nhận diện đúng bản chất vấn đề, hiểu nhu cầu thực chất của người dân và địa phương để xây dựng giải pháp phù hợp, hướng đến tạo giá trị công và phát triển bền vững.

Thứ hai, chuyển từ thụ động xử lý sang chủ động dự báo, phòng ngừa và kiến tạo phát triển. Chính quyền không chỉ xử lý vấn đề sau khi phát sinh mà cần chủ động nắm địa bàn, phát hiện sớm rủi ro, tháo gỡ điểm nghẽn và tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ ba, chuyển từ quản lý bộ máy sang điều phối xã hội. Bên cạnh việc điều hành bộ máy hành chính, chính quyền cần tăng cường kết nối và huy động sự tham gia của người dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và cộng đồng vào quá trình phát triển địa phương.

Thứ tư, chuyển từ quản lý đơn ngành sang quản trị hệ thống và liên ngành. Các vấn đề phát triển hiện nay có mối liên hệ chặt chẽ giữa kinh tế, xã hội, môi trường và hạ tầng, vì vậy quản trị cần có cách tiếp cận tổng thể, tăng cường phối hợp và bảo đảm tính đồng bộ trong quá trình ra quyết định.

Thứ năm, chuyển từ chú trọng quy trình sang chú trọng kết quả thực chất. Quản trị hiện đại không chỉ yêu cầu đúng quy trình mà còn hướng đến hiệu quả giải quyết vấn đề, chất lượng phục vụ và mức độ hài lòng của người dân.

Thứ sáu, chuyển từ trách nhiệm chung sang trách nhiệm cá nhân và giải trình rõ ràng. Mỗi nhiệm vụ cần xác định rõ người chủ trì, trách nhiệm thực hiện, thời hạn và kết quả đầu ra; đồng thời tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trước người dân và xã hội.

Thứ bảy, chuyển từ điều hành bằng kinh nghiệm sang điều hành bằng dữ liệu và bằng chứng. Trong bối cảnh chuyển đổi số, hoạt động quản trị cần được hỗ trợ bởi dữ liệu dân cư, đất đai, an sinh, dịch vụ công và thông tin thực tiễn nhằm nâng cao tính khách quan, kịp thời và hiệu quả trong quá trình ra quyết định.

1.3. Một số lý thuyết nền tảng của quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ***Nhóm lý thuyết nền tảng của quản trị toàn diện***

Lý thuyết hệ thống (Systems Theory) nhìn nhận xã hội và các vấn đề phát triển như một chỉnh thể có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Mỗi quyết định quản lý

đều có khả năng tác động đến nhiều lĩnh vực khác nhau như kinh tế, xã hội, môi trường, văn hóa và an ninh. Tư duy hệ thống giúp nhận diện đầy đủ nguyên nhân, mối quan hệ và hệ quả của vấn đề, từ đó xây dựng các giải pháp tổng thể, đồng bộ và hạn chế các tác động ngoài dự kiến.

Lý thuyết quản trị bao trùm (Inclusive Governance) hướng tới việc bảo đảm mọi nhóm xã hội đều có cơ hội tham gia và thụ hưởng thành quả phát triển. Quản trị bao trùm đặc biệt quan tâm đến các nhóm yếu thế và nhóm dễ bị tổn thương nhằm bảo đảm sự công bằng trong tiếp cận dịch vụ công, thông tin, cơ hội phát triển và quyền tham gia vào đời sống xã hội.

Lý thuyết quản trị thích ứng (Adaptive Governance) nhấn mạnh cách thức quản trị linh hoạt, có khả năng học hỏi, điều chỉnh và phản ứng kịp thời trước những thay đổi, biến động và bất định của môi trường phát triển.

Lý thuyết giá trị công (Public Value) cho rằng hiệu quả hoạt động của chính quyền không chỉ được đánh giá thông qua mức độ tuân thủ quy trình hay hoàn thành nhiệm vụ hành chính, mà quan trọng hơn là giá trị thực chất tạo ra cho xã hội và cộng đồng. Giá trị công được thể hiện ở việc nâng cao chất lượng sống, bảo đảm công bằng xã hội, tăng tính minh bạch, củng cố niềm tin công chúng và tạo ra những lợi ích bền vững cho người dân.

Nhóm lý thuyết liên quan đến kiến tạo phát triển

Lý thuyết nhà nước kiến tạo phát triển (Developmental State) nhấn mạnh vai trò chủ động của chính quyền trong việc định hướng phát triển, tháo gỡ điểm nghẽn và tạo lập môi trường thuận lợi cho các chủ thể trong xã hội phát triển. Theo cách tiếp cận này, chính quyền không chỉ thực hiện chức năng quản lý và kiểm soát mà còn đóng vai trò dẫn dắt, hỗ trợ, kết nối nguồn lực và thúc đẩy đổi mới sáng tạo nhằm tạo động lực phát triển dài hạn.

Lý thuyết quản trị mạng lưới và hợp tác (Network Governance – Collaborative Governance) cho rằng các vấn đề công ngày càng phức tạp và không thể được giải quyết hiệu quả bởi một chủ thể đơn lẻ. Quản trị hiện đại đòi hỏi sự phối hợp giữa nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và cộng đồng nhằm chia sẻ nguồn lực, thông tin và trách nhiệm. Trong mô hình này, chính quyền giữ vai trò điều phối, tạo cơ chế hợp tác và xử lý các mối quan hệ lợi ích giữa các chủ thể tham gia.

Lý thuyết đồng sáng tạo (Co-creation) nhấn mạnh vai trò tham gia của người dân và các chủ thể xã hội trong quá trình xây dựng, thực hiện và giám sát chính sách công. Theo cách tiếp cận này, người dân không chỉ là đối tượng thụ hưởng mà còn

là chủ thể cùng tạo ra giá trị công. Sự tham gia của xã hội góp phần nâng cao tính thực tiễn, tính đồng thuận và hiệu quả của chính sách cũng như dịch vụ công.

Lý thuyết phát triển bền vững (Sustainable Development) khẳng định rằng phát triển không chỉ hướng tới tăng trưởng kinh tế trước mắt mà phải bảo đảm sự hài hòa giữa kinh tế, xã hội, môi trường và lợi ích của các thế hệ tương lai. Phát triển bền vững yêu cầu sử dụng hiệu quả nguồn lực, bảo vệ môi trường, duy trì ổn định xã hội và nâng cao chất lượng sống một cách lâu dài.

Lý thuyết phát triển nội sinh (Endogenous Development Theory) Lý thuyết này cho rằng sự phát triển bền vững không chủ yếu dựa vào nguồn lực bên ngoài mà trước hết phải dựa vào: nội lực; tài nguyên bản địa; văn hóa cộng đồng; con người tri thức; sự tham gia của người dân... Theo cách tiếp cận này, mỗi địa phương, mỗi quốc gia đều có “tài sản phát triển” riêng. Vai trò của chính quyền là nhận diện, kết nối và kích hoạt các nguồn lực đó thành động lực phát triển.

Lý thuyết vốn xã hội (Social Capital Theory). Theo lý thuyết này, phát triển phụ thuộc lớn vào: niềm tin xã hội; sự liên kết cộng đồng; tinh thần hợp tác; mạng lưới xã hội; sự tham gia của người dân. Đây chính là “vốn xã hội”. Một địa phương, một quốc gia có vốn xã hội cao sẽ dễ huy động người dân cùng tham gia: bảo vệ môi trường; phát triển du lịch... Do đó, kiến tạo phát triển địa phương không chỉ là phát triển kinh tế mà còn là xây dựng cộng đồng hợp tác và niềm tin xã hội.

Lý thuyết lợi thế cạnh tranh (Competitive Advantage). Lý thuyết này cho rằng mỗi địa phương, mỗi quốc gia cần phát triển dựa trên lợi thế cạnh tranh riêng thay vì phát triển dàn trải. Kiến tạo phát triển vì vậy phải dựa vào: nhận diện lợi thế đặc thù; khác biệt hóa địa phương; xây dựng thương hiệu địa phương....

1.4. Vai trò của lãnh đạo, quản lý cấp xã trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển

Trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, đội ngũ lãnh đạo, quản lý cấp xã giữ vai trò trung tâm trong tổ chức điều hành, huy động nguồn lực và kết nối giữa chính quyền với người dân, doanh nghiệp và cộng đồng. Chất lượng quản trị địa phương phụ thuộc lớn vào tư duy quản trị, năng lực điều hành và trách nhiệm của đội ngũ này.

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay, lãnh đạo, quản lý cấp xã không còn chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính mà đang trở thành chủ thể trực tiếp của quản trị địa phương và kiến tạo phát triển ở cơ sở. Chất lượng quản

trị địa phương, hiệu quả phục vụ người dân và kết quả phát triển phụ thuộc lớn vào năng lực điều hành, tư duy quản trị và trách nhiệm của đội ngũ này.

Thứ nhất, lãnh đạo cấp xã là chủ thể tham mưu và phản ánh thực tiễn cơ sở thông qua việc nắm địa bàn, phân tích vấn đề và đề xuất giải pháp phù hợp với điều kiện thực tế.

Thứ hai, lãnh đạo cấp xã là người định hướng và dẫn dắt phát triển địa phương, xác định lợi thế, điểm nghẽn và trọng tâm phát triển của địa phương.

Thứ ba, lãnh đạo cấp xã là người tổ chức thực hiện và chuyên hóa chủ trương thành kết quả cụ thể, bảo đảm rõ người, rõ việc và rõ trách nhiệm.

Thứ tư, lãnh đạo cấp xã là người điều phối và huy động nguồn lực phát triển từ nhà nước, doanh nghiệp, cộng đồng và xã hội.

Thứ năm, lãnh đạo cấp xã là người đối thoại và tạo đồng thuận xã hội thông qua lắng nghe, minh bạch và xử lý hiệu quả các vấn đề phát sinh trên địa bàn.

Thứ sáu, lãnh đạo cấp xã là người chịu trách nhiệm về kết quả quản trị địa phương, hiệu quả phục vụ người dân và chất lượng phát triển của địa phương.

1.5. Các điều kiện để bảo đảm quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ở cấp xã

Thứ nhất, cần có hệ thống thể chế và chính sách và cơ chế phân cấp, phân quyền phù hợp. Quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển chỉ có thể được triển khai hiệu quả khi có cơ chế phân cấp, phân quyền rõ ràng, ổn định và đồng bộ. Thể chế cần tạo điều kiện để cấp xã chủ động hơn trong quản trị địa phương, đồng thời bảo đảm cơ chế kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và sự thống nhất trong quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, chính sách phải có tính linh hoạt, phù hợp với thực tiễn địa phương và khuyến khích đổi mới, sáng tạo trong tổ chức thực hiện.

Thứ hai, phẩm chất và năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã, nhất là lãnh đạo, quản lý cấp xã giữ vai trò quyết định đối với chất lượng quản trị địa phương. Trong bối cảnh quản trị hiện đại, đội ngũ lãnh đạo không chỉ cần năng lực quản lý hành chính mà còn phải có tư duy chiến lược, tư duy hệ thống, năng lực điều phối, khả năng dự báo và thích ứng với những thay đổi của môi trường phát triển. Đồng thời, phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ, tinh thần trách nhiệm và ý thức phục vụ nhân dân là những yêu cầu nền tảng bảo đảm hiệu lực và hiệu quả quản trị.

Thứ ba, văn hóa công vụ và đạo đức trách nhiệm là điều kiện quan trọng để xây dựng nền quản trị hiện đại và phục vụ. Văn hóa công vụ không chỉ thể hiện ở việc tuân thủ kỷ luật hành chính mà còn ở thái độ phục vụ, tính chuyên nghiệp, tinh

thần hợp tác và trách nhiệm đối với người dân và xã hội. Đạo đức trách nhiệm đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải minh bạch, liêm chính, dám nghĩ, dám làm và dám chịu trách nhiệm trong thực thi công vụ. Văn hoá công vụ còn thể hiện ở môi trường làm việc chú trọng vào công việc, vào các giá trị công tốt đẹp. Đây là cơ sở quan trọng vừa để nuôi dưỡng tư duy và hành động theo hướng quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển vừa để củng cố niềm tin của người dân đối với chính quyền.

Thứ tư, sự tham gia và đồng thuận của người dân là điều kiện không thể thiếu trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển. Người dân không chỉ là đối tượng thụ hưởng mà còn là chủ thể tham gia vào quá trình quản trị và phát triển địa phương. Việc tạo điều kiện để người dân tham gia góp ý, giám sát, phản ánh kiến nghị và đồng hành cùng chính quyền sẽ góp phần nâng cao tính thực tiễn, tính minh bạch và hiệu quả của hoạt động quản trị. Đồng thuận xã hội cũng là yếu tố quan trọng giúp hạn chế xung đột và tạo nền tảng cho phát triển bền vững.

Thứ năm, nguồn lực và cơ chế huy động nguồn lực có ý nghĩa quyết định đối với khả năng thực hiện các mục tiêu phát triển. Nguồn lực ở đây không chỉ bao gồm ngân sách nhà nước mà còn bao gồm nguồn nhân lực và các nguồn lực xã hội khác. Quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển đòi hỏi chính quyền phải có khả năng huy động, kết nối và sử dụng hiệu quả các nguồn lực nhằm tạo ra giá trị mới và thúc đẩy phát triển địa phương.

Thứ sáu, công nghệ, dữ liệu và trí tuệ nhân tạo đang trở thành nền tảng quan trọng của quản trị hiện đại. Việc ứng dụng công nghệ số, dữ liệu lớn và trí tuệ nhân tạo giúp nâng cao khả năng phân tích, dự báo, giám sát và hỗ trợ ra quyết định trong quản trị địa phương. Đồng thời, công nghệ còn góp phần nâng cao tính minh bạch, cải thiện chất lượng dịch vụ công và tăng cường khả năng tương tác giữa chính quyền với người dân. Trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay, năng lực khai thác và quản trị dữ liệu đang trở thành một trong những điều kiện quan trọng bảo đảm hiệu quả quản trị ở cấp xã.

2. QUẢN TRỊ TOÀN DIỆN, KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN GẮN VỚI ĐẶC THÙ XÃ, PHƯỜNG VÀ ĐẶC KHU

2.1. Vị trí, vai trò và đặc trưng của xã, phường, đặc khu trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Theo khoản 1 Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, hành chính địa phương của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thành hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã; trong đó cấp xã bao gồm ba loại hình là xã, phường và

đặc khu. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, xã, phường và đặc khu không còn chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính theo cơ chế thừa hành, mà đang trở thành các không gian quản trị phát triển với đặc điểm kinh tế, xã hội và yêu cầu quản trị khác nhau. Vì vậy, quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển cần được vận dụng phù hợp với đặc thù của từng loại địa bàn.

Xã là đơn vị hành chính cơ sở thuộc khu vực nông thôn, giữ vai trò trực tiếp quản trị cộng đồng dân cư và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội ở nông thôn. Đặc trưng nổi bật của xã là tính cộng đồng tương đối bền vững, đời sống dân cư còn gắn nhiều với đất đai, tài nguyên tự nhiên, sản xuất nông nghiệp và kinh tế hộ gia đình. Vì vậy, các vấn đề quản trị ở xã thường liên quan trực tiếp đến sinh kế, đất đai, môi trường nông thôn và an sinh xã hội. Trong bối cảnh hiện nay, nhiều xã đang chuyển từ mô hình nông thôn truyền thống sang nông thôn đa chức năng, gắn với chuyển đổi số, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và xây dựng nông thôn mới. Điều này làm cho quản trị ở xã không chỉ dừng ở việc quản lý hành chính mà cần hướng đến quản trị cộng đồng và phát triển nông thôn bền vững.

Phường là đơn vị hành chính cơ sở thuộc khu vực đô thị, giữ vai trò trực tiếp quản trị không gian đô thị và tổ chức cung ứng dịch vụ công cho dân cư đô thị. Khác với xã, phường hoạt động trong môi trường có mật độ dân cư cao, tốc độ biến động xã hội lớn và mức độ phụ thuộc mạnh vào hạ tầng kỹ thuật, giao thông, môi trường và dịch vụ đô thị. Đặc trưng nổi bật của phường là tính động của xã hội đô thị. Các vấn đề như quản lý dân cư, trật tự xây dựng, môi trường, giao thông, an toàn đô thị và hạ tầng kỹ thuật thường có tính liên ngành và phát sinh nhanh. Vì vậy, quản trị ở phường đòi hỏi khả năng điều hành linh hoạt, phối hợp nhanh và tăng cường ứng dụng dữ liệu, công nghệ số trong quản lý đô thị.

Đặc khu là đơn vị hành chính thuộc cấp xã và được tổ chức phù hợp với đặc điểm của từng địa bàn cụ thể. Hiện nay, đặc khu chủ yếu gắn với các khu vực hải đảo hoặc địa bàn có vị trí quan trọng về quốc phòng - an ninh, chủ quyền quốc gia, kinh tế biển và phát triển du lịch. Khác với xã và phường, đặc khu có tính chất quản trị đặc thù do chịu tác động mạnh của điều kiện địa lý, khả năng kết nối hạ tầng, quy mô dân cư và yêu cầu bảo đảm quốc phòng - an ninh. Vì vậy, trọng tâm quản trị ở đặc khu là quản lý tổng hợp địa bàn đặc thù, bảo đảm sự kết hợp giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ tài nguyên, môi trường và giữ vững ổn định địa bàn chiến lược.

2.2. Sự cần thiết phải nhận diện đặc thù của xã, phường và đặc khu trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay, việc nhận diện đúng đặc thù của xã, phường và đặc khu là yêu cầu quan trọng để triển khai quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển phù hợp với từng loại địa bàn. Mỗi đơn vị hành chính có sự khác biệt về dân cư, không gian phát triển, hạ tầng, mức độ đô thị hóa và yêu cầu quản lý nhà nước. Vì vậy, nếu áp dụng cùng một phương thức quản trị cho mọi địa bàn sẽ khó đáp ứng yêu cầu phát triển thực tiễn.

Trước hết, nhận diện đặc thù của từng loại hình là cơ sở để chuyển từ tư duy quản lý hành chính đồng nhất sang quản trị theo đặc điểm của từng không gian phát triển. Một xã nông thôn, một phường đô thị hay một đặc khu biển đảo có cấu trúc phát triển, áp lực quản trị và nhu cầu dịch vụ công rất khác nhau, đòi hỏi phương thức quản trị phù hợp với điều kiện thực tế của từng địa phương.

Thứ hai, việc nhận diện đặc thù là cơ sở để xác định trọng tâm quản trị của từng loại địa bàn. Đối với xã, trọng tâm quản trị gắn với cộng đồng dân cư, sinh kế nông thôn và đất đai; đối với phường là quản trị đô thị, hạ tầng kỹ thuật và chất lượng sống đô thị; còn đối với đặc khu là quản lý tổng hợp địa bàn đặc thù gắn với tài nguyên, môi trường và yêu cầu quốc phòng - an ninh.

Thứ ba, việc nhận diện đặc thù của xã, phường và đặc khu là cơ sở để triển khai quản trị kiến tạo phát triển phù hợp với điều kiện thực tiễn. Xã cần chú trọng phát triển nông thôn bền vững và hỗ trợ chuyển đổi sinh kế; phường hướng đến đô thị thông minh và nâng cao chất lượng dịch vụ công; đặc khu tập trung phát huy tiềm năng kinh tế biển, du lịch và dịch vụ trên cơ sở bảo đảm phát triển bền vững và ổn định địa bàn.

Thứ tư, nhận diện đúng đặc thù của từng loại hình còn là điều kiện để thực hiện hiệu quả phân cấp, phân quyền và xây dựng đội ngũ phù hợp với yêu cầu quản trị thực tế. Xã cần năng lực quản trị cộng đồng; phường cần năng lực quản trị đô thị và điều hành dựa trên dữ liệu; đặc khu cần năng lực quản lý tổng hợp địa bàn đặc thù và phối hợp liên ngành.

Trong bối cảnh chuyển đổi số, đô thị hóa, biến đổi khí hậu và các rủi ro an ninh phi truyền thống hiện nay, việc nhận diện đúng đặc thù của xã, phường và đặc khu là cơ sở quan trọng để xây dựng mô hình quản trị địa phương linh hoạt, hiện đại và phù hợp với yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới.

2.3. Những yêu cầu và lưu ý trong quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển đối với xã, phường và đặc khu

a) Đối với xã

Từ góc độ quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, xã đòi hỏi chính quyền địa phương phải có năng lực quản trị cộng đồng và quản trị chuyển đổi nông thôn trong bối cảnh phát triển mới. Nhiều vấn đề ở xã không chỉ là vấn đề hành chính mà đồng thời liên quan trực tiếp đến sinh kế, đất đai, môi trường và ổn định cộng đồng. Vì vậy, chính quyền xã cần tăng cường năng lực nắm địa bàn, phát hiện sớm các vấn đề phát sinh và bảo đảm sự đồng thuận xã hội trong quá trình phát triển.

Quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ở xã đồng thời đặt ra yêu cầu chuyển từ tư duy “quản lý địa bàn” sang tư duy “hỗ trợ phát triển cộng đồng”. Điều này đòi hỏi chính quyền xã phải chủ động thúc đẩy chuyển đổi số nông thôn, hỗ trợ chuyển đổi sinh kế, phát triển kinh tế hợp tác, kinh tế xanh và nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ công của người dân nông thôn.

b) Đối với phường

Từ góc độ quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, phường đòi hỏi năng lực quản trị đô thị hiện đại trong điều kiện dân cư tập trung cao và xã hội vận động nhanh. Các vấn đề như giao thông, môi trường, trật tự xây dựng, quản lý dân cư hay hạ tầng kỹ thuật đều có tính liên ngành và tác động trực tiếp đến chất lượng sống đô thị. Vì vậy, quản trị ở phường cần dựa nhiều hơn vào dữ liệu, công nghệ số và khả năng phản ứng nhanh trước các vấn đề đô thị phát sinh.

Quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ở phường đồng thời yêu cầu chính quyền địa phương chủ động tạo môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế dịch vụ, kinh tế số và đô thị thông minh; đồng thời nâng cao chất lượng sống đô thị, chất lượng dịch vụ công và trải nghiệm của người dân trong môi trường đô thị hiện đại.

c) Đối với đặc khu

Từ góc độ quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển, đặc khu đòi hỏi năng lực quản lý tổng hợp đối với địa bàn có điều kiện phát triển và yêu cầu quản lý đặc thù. Do nhiều đặc khu hiện nay gắn với hải đảo hoặc địa bàn có vị trí chiến lược, quản trị ở đặc khu cần đặc biệt chú trọng quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, duy trì ổn định dân cư và bảo đảm quốc phòng – an ninh.

Quản trị toàn diện, kiến tạo phát triển ở đặc khu đồng thời yêu cầu chính quyền địa phương bảo đảm sự cân bằng giữa khai thác tiềm năng phát triển với bảo vệ hệ sinh thái và duy trì năng lực chịu tải của địa bàn. Vì vậy, quản trị ở đặc khu cần tăng cường quản lý phát triển theo quy hoạch, nâng cao năng lực phối hợp liên ngành và tạo môi trường ổn định cho phát triển kinh tế biển, du lịch và các ngành dịch vụ đặc thù trên cơ sở phát triển bền vững và bảo đảm lợi ích quốc gia.

PHẦN II. TÌNH HUỐNG

500 HA VEN SÔNG, NHIỀU LỚP GIÁ TRỊ, NHIỀU TẦNG LỢI ÍCH, NHIỀU QUAN ĐIỂM XUNG ĐỘT

1. BỐI CẢNH TÌNH HUỐNG

Xã A là địa bàn ven đô, nằm trên trục phát triển mới của tỉnh, tiếp giáp một con sông lớn và thuộc vùng chịu tác động trực tiếp của quá trình mở rộng không gian đô thị. Đây là khu vực được đánh giá có nhiều tiềm năng nổi trội, bao gồm vị trí thuận lợi, khả năng kết nối hạ tầng cao, quỹ đất đang chuyển đổi mạnh, cảnh quan ven sông, hệ thống ao hồ, đầm cỏ, cấu trúc làng xóm truyền thống, làng nghề và các yếu tố lịch sử - văn hóa gắn với ký ức cộng đồng.

Tỉnh đang xem xét chủ trương đối với một dự án quy mô khoảng 500 ha trên địa bàn của xã. Trong định hướng phát triển chung, tỉnh kỳ vọng khu vực này có thể trở thành một không gian phát triển mới, tạo thêm động lực tăng trưởng cho địa phương trong thời gian tới. Tuy nhiên, khu vực khoảng 500 ha này không phải là quỹ đất trống, liền vùng và đồng nhất, mà là không gian đan xen giữa đất nông nghiệp, đất ở hiện hữu, vừa có dải không gian cạnh sông có thể hình thành trục cảnh quan ven sông rất đặc sắc; có hệ thống đầm cỏ, ao hồ tự nhiên gắn với nhiều huyền thoại, ký ức lịch sử và chức năng điều tiết thủy lợi; có đình làng cổ là di tích lịch sử; có một cụm làng cổ với nhiều kiến trúc truyền thống độc đáo; có làng nghề nổi tiếng, đặc sắc, mang cả giá trị văn hóa, sinh kế lẫn thương hiệu địa phương. Điều này đang đặt ra bài toán cần phải giải quyết: lựa chọn một dự án - một hướng đầu tư đơn thuần hay tổ chức lại không gian phát triển của địa phương trên nền một cấu trúc xã hội, sinh thái và văn hóa rất nhạy cảm.

Trong khi đó, các áp lực phát triển ngày càng bộc lộ rõ. Giá trị đất đai gia tăng nhanh, một số nhà đầu tư bày tỏ quan tâm, nhu cầu chuyển đổi không gian phát triển tăng lên. Cùng lúc, trên địa bàn đã xuất hiện các dấu hiệu mua gom đất, đón đầu quy hoạch; tâm lý người dân có sự phân hóa giữa kỳ vọng đổi đời và lo ngại mất đất, mất sinh kế, mất không gian sống, mất bản sắc cộng đồng. Một số nhóm dân cư bắt đầu tập hợp ý kiến phản đối san lấp ao hồ và di dời làng xóm. Một số khác kiến nghị đẩy nhanh chuyển đổi để được đền bù. Làng nghề truyền thống vẫn tạo việc làm cho dân nhưng đã phát sinh áp lực ô nhiễm môi trường; các vùng ao hồ, đầm cỏ, vùng trũng tự nhiên và dải ven sông tiếp tục giữ vai trò quan trọng đối với điều tiết nước, tiêu úng, cảnh quan và an toàn sinh thái.

Theo quy định và thực tế điều hành, quyết định chủ trương đầu tư đối với dự

án này thuộc thẩm quyền của tỉnh. Các sở, ngành được giao xây dựng dự thảo, nghiên cứu các phương án và tham mưu để Ban Thường vụ Tỉnh ủy cho ý kiến định hướng. Tuy nhiên, càng đi sâu, các ý kiến tham mưu càng khác nhau, thậm chí va đập gay gắt về logic phát triển, lợi ích và cách hình dung tương lai địa bàn.

2. MÔ TẢ TÌNH HUỐNG

Trước yêu cầu phát triển đối với khu vực 500 ha, trong quá trình tham mưu đã hình thành sự phân hóa rõ rệt về quan điểm.

Một nhóm cho rằng cần ưu tiên phát triển theo hướng đô thị - thương mại - dịch vụ, nhất là trong bối cảnh đã có một số tập đoàn lớn đề xuất nghiên cứu đầu tư tổ hợp đô thị - dịch vụ ven sông với quy mô lớn tại khu vực này. Theo nhóm này, xã A đang nắm trong tay một quỹ đất rất lớn, vị trí đẹp, tiếp giáp sông, lại nằm trên trục phát triển mới và trong vùng mở rộng đô thị; nếu tiếp tục giữ cách sử dụng đất phân tán, hiệu quả thấp thì là lãng phí. Vì vậy, cần đẩy mạnh phát triển đô thị - thương mại - dịch vụ để tạo nguồn thu lớn từ đất, nhanh chóng mở rộng không gian phát triển, tăng thu ngân sách và tạo dư địa tái đầu tư hạ tầng, chỉnh trang bộ mặt địa phương. Họ lập luận rằng, trong thực tế điều hành, nguồn thu từ đất và bất động sản thường là nguồn thu nhanh nhất, rõ nhất, dễ tạo nguồn lực đầu tư lại nhất; trong khi nhiều hướng phát triển khác tuy hay nhưng thu chậm, khó đo, khó nuôi ngân sách.

Nhóm thứ hai nhấn mạnh hướng phát triển công nghiệp sạch, logistics, dịch vụ sản xuất và công nghệ. Theo họ, địa phương cần tạo thêm việc làm phi nông nghiệp, mở rộng cơ sở kinh tế thực, tham gia sâu hơn vào chuỗi giá trị sản xuất - dịch vụ và giảm phụ thuộc quá mức vào tăng trưởng dựa trên chuyển đổi đất đai và bất động sản. Phát triển công nghiệp sạch, logistics, công nghệ, chế biến, kho vận và dịch vụ hỗ trợ sẽ tạo việc làm, kích thích đào tạo nghề, dịch vụ phụ trợ và nguồn thu ổn định hơn. Tuy nhiên, chính phương án này cũng làm dấy lên lo ngại rằng để có mặt bằng đủ lớn, đủ liên khoảnh, có thể sẽ phải san lấp một phần đầm cỏ, ao hồ, từ đó ảnh hưởng trực tiếp đến chức năng điều tiết nước, tiêu úng, thủy lợi và cân bằng sinh thái của cả khu vực.

Nhóm thứ ba lại cho rằng cần nhìn khu vực 500 ha như một không gian đa giá trị, trong đó giá trị lớn nhất không chỉ nằm ở đất đai mà còn ở cấu trúc tổng hợp của sinh thái nước, cảnh quan ven sông, làng nghề, không gian cộng đồng, ký ức lịch sử và bản sắc địa phương. Theo quan điểm này, nếu xử lý khu vực theo hướng san lấp mạnh, bê tông hóa nhanh hoặc chuyển đổi toàn diện theo logic ngắn hạn thì địa phương có thể mất đi chính những giá trị làm nên sức hấp dẫn và năng lực cạnh tranh

dài hạn. Vì vậy, nhóm này thiên về phát triển phân khu, phân kỳ: giữ lõi sinh thái và văn hóa; chỉnh trang làng cổ; nâng cấp làng nghề; phát triển du lịch trải nghiệm, dịch vụ cuối tuần, nông nghiệp giá trị cao, giáo dục văn hóa - sinh thái.

Bên cạnh đó, trong quá trình nghiên cứu và chuẩn bị tham mưu cũng xuất hiện một luồng ý kiến thận trọng hơn. Nhóm này cho rằng chưa thể quyết nhanh vì rủi ro thể chế, xã hội và môi trường còn lớn. Dữ liệu hiện trạng đất đai chưa thật đầy đủ, lợi ích đang đan xen, đồng thuận xã hội chưa cao, đã có dấu hiệu đầu cơ và đón đầu quy hoạch. Nếu quyết định sớm khi chưa đánh giá đầy đủ, định hướng phát triển rất dễ bị kéo lệch khỏi lợi ích công và làm phát sinh hệ lụy dài hạn.

Tình huống trở nên căng hơn khi trên địa bàn đồng thời tồn tại nhiều áp lực: kỳ vọng tăng trưởng và mở rộng không gian phát triển; yêu cầu bảo tồn cảnh quan, mặt nước, làng nghề và không gian cộng đồng; lo ngại về ô nhiễm môi trường; nguy cơ người dân mất đất, mất sinh kế và bị đẩy ra ngoài tiến trình phát triển; cùng với sức ép phải tạo ra chuyển biến rõ trong điều hành. Trong khi đó, các sở, ngành của tỉnh vẫn chưa thống nhất được định hướng đủ chắc để trình cấp có thẩm quyền xem xét kết luận, bởi mỗi cơ quan đều nhìn khu vực theo một logic chuyên ngành khác nhau.

Trong bối cảnh đó, Bí thư Tỉnh ủy nhận thấy nếu chỉ tiếp tục nghe thêm các báo cáo theo lối cũ, quá trình xem xét sẽ tiếp tục rơi vào tình trạng “đúng từng phần nhưng chưa chạm bản chất”. Mặc dù hiểu rất rõ Bí thư và Chủ tịch xã A đều là cán bộ luân chuyển từ nơi khác đến nhưng Bí thư Tỉnh ủy vẫn quyết định tổ chức một phiên làm việc riêng với sự tham gia của Bí thư Đảng ủy xã A, Chủ tịch UBND xã A và một số cán bộ chủ chốt của địa phương. Tại cuộc làm việc này, Bí thư Tỉnh ủy không yêu cầu xã nhắc lại trình tự, thủ tục hay nói thay thẩm quyền của tỉnh, mà yêu cầu xã phải làm rõ một vấn đề sâu hơn: xã A nhìn khu vực 500 ha này như thế nào, hiểu địa bàn đến đâu, hiểu dân đến đâu, nhận diện cái được, cái mất ra sao, và nếu tham mưu cho tỉnh thì sẽ đề xuất kết luận theo nguyên tắc nào.

3. VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ CÂU HỎI GỢI MỞ

3.1. Vấn đề đặt ra

Trước khu vực 500 ha có tiềm năng phát triển lớn nhưng đồng thời chứa đựng nhiều giá trị sinh thái, văn hóa, xã hội và nhiều xung đột lợi ích, cấp xã phải nhận diện bản chất vấn đề, đọc địa bàn, đọc nhu cầu người dân, đọc giá trị địa phương, đọc hệ quả dài hạn và tham mưu như thế nào để giúp tỉnh lựa chọn được mô hình phát triển phù hợp.

3.2. Câu hỏi gợi mở tư duy cho học viên

1. Bản chất vấn đề đặt ra cần giải quyết đối với khu vực 500 ha ở xã A là gì? Trong những giá trị gắn liền với khu vực 500 ha đó, giá trị nào là giá trị không thể đánh đổi hoặc đánh mất?

2. Hãy chỉ ra những lợi ích, rủi ro và áp lực của từng phương án phát triển, từ đó kiến nghị các nguyên tắc để Bí thư Tỉnh uỷ xem xét quyết định.

III. DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV* (2 tập). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. (2022). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất*.

3. Chính phủ. (2021). *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021–2030*.

4. Quốc hội. (2024). *Luật Đất đai số 31/2024/QH15*.

5. Quốc hội. (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15*.

6. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật. (2024). *Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả: Cơ sở lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

Kính mời đồng chí quét mã QR sau đây để gửi câu hỏi, trao đổi thêm với giảng viên và chuyên gia về nội dung của chuyên đề. Trân trọng.



CHUYÊN ĐỀ 2

LÃNH ĐẠO, ĐIỀU HÀNH PHÁT TRIỂN Ở CẤP XÃ

TRƯỚC YÊU CẦU TĂNG TRƯỞNG HAI CON SỐ

I. MỤC TIÊU CHUYÊN ĐỀ

1. Mục tiêu chung

Học viên nắm vững được kiến thức cơ bản về tăng trưởng kinh tế và nâng cao được năng lực lãnh đạo, điều hành phát triển ở cấp xã; vận dụng được các lý thuyết tăng trưởng vào phân tích địa bàn, xác định động lực phát triển, lựa chọn mô hình phù hợp, theo dõi kết quả, xây dựng kịch bản tăng trưởng, huy động nguồn lực, điều phối các chủ thể và kiểm soát rủi ro trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở cấp xã.

2. mục tiêu cụ thể

*** Về kiến thức**

- Hiểu được khái niệm, nội hàm của tăng trưởng kinh tế, phát triển bền vững và nâng cao đời sống Nhân dân.

- Nhận biết được nội dung cơ bản của một số lý thuyết tăng trưởng kinh tế và ý nghĩa vận dụng trong lãnh đạo, điều hành phát triển ở cấp xã.

- Hiểu được cách đo lường tăng trưởng kinh tế cấp xã thông qua hệ thống chỉ tiêu kinh tế - xã hội, kết quả thực hiện kế hoạch hằng năm và dữ liệu quản lý trên địa bàn.

- Nắm được yêu cầu về lựa chọn mô hình phát triển, xây dựng kịch bản tăng trưởng, huy động nguồn lực, điều phối chủ thể và kiểm soát rủi ro trong tổ chức thực hiện.

*** Về kỹ năng**

- Phân tích được điều kiện phát triển, nguồn lực, lợi thế, điểm nghẽn và giới hạn phát triển của xã, phường, đặc khu.

- Xác định được động lực tăng trưởng truyền thống, tìm kiếm động lực tăng trưởng mới, lĩnh vực ưu tiên trên địa bàn trong điều kiện có nhiều phương án đánh đổi.

- Khai thác, sử dụng được một số chỉ tiêu thống kê kinh tế xã hội cấp xã phục vụ lãnh đạo, quản lý và điều hành.

- Xây dựng được kịch bản tăng trưởng có mục tiêu, chỉ tiêu, nguồn lực, tiến độ, chủ thể thực hiện và rủi ro cần kiểm soát; kỹ năng huy động và sử dụng nguồn

lực để phục vụ mục tiêu tăng trưởng hai con số; điều phối, phối hợp được các chủ thể tham gia phát triển.

*** Về thái độ**

- Hiểu rõ trách nhiệm của lãnh đạo, quản lý cấp xã trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở cơ sở.

- Hình thành tư duy điều hành theo mục tiêu, kết quả, hiệu quả sử dụng nguồn lực và lợi ích thiết thực của người dân.

- Chủ động đổi mới phương thức lãnh đạo, điều hành; tránh tư duy dàn trải, hình thức hoặc tăng trưởng bằng mọi giá.

- Đề cao công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân và tuân thủ pháp luật trong tổ chức thực hiện.

- Coi trọng kiểm soát rủi ro, bảo vệ môi trường, sinh kế, bản sắc văn hóa, ổn định xã hội và niềm tin của Nhân dân.

*** Về tinh thần chịu trách nhiệm**

- Có tinh thần chịu trách nhiệm trước lãnh đạo tỉnh, trước Nhân dân về lãnh đạo, quản lý phát triển của địa phương mình trước yêu cầu tăng trưởng hai con số.

- Thể hiện tinh thần hành động, dám làm, dám chịu trách nhiệm trước những khó khăn, vướng mắc nảy sinh.

II. NỘI DUNG CHUYÊN ĐỀ

1. Khái quát về tăng trưởng kinh tế

Tăng trưởng kinh tế tiếp cận dưới góc độ sản xuất được hiểu là sự gia tăng thực tế của tổng giá trị sản phẩm hàng hóa và dịch vụ của nền kinh tế trong một thời kỳ nhất định.

Với góc độ tiếp cận này, tăng trưởng kinh tế của quốc gia được đo bằng chỉ tiêu GDP, là chỉ số phản ánh giá trị của tất cả hàng hóa và dịch vụ sản xuất ra trên *lãnh thổ một quốc gia*. Đây là thước đo tiêu chuẩn toàn cầu để so sánh quy mô kinh tế giữa các nước. Nói cách khác, khi nói một nền kinh tế tăng trưởng, nghĩa là tổng giá trị hàng hóa và dịch vụ được sản xuất ra nhiều hơn so với trước đó (Sản xuất được nhiều hàng hóa, dịch vụ hơn; hoặc giá trị của các hàng hóa, dịch vụ này tăng lên; hoặc cả hai cùng xảy ra). Bản chất của tăng trưởng kinh tế là sự mở rộng về năng lực sản xuất.

Tăng trưởng kinh tế tiếp cận dưới góc độ phân phối là sự gia tăng thu nhập của nền kinh tế trong một thời kỳ nhất định. Với góc độ tiếp cận này, tăng trưởng kinh tế được đo thông qua chỉ tiêu GNI. GNI thể hiện tổng thu nhập mà *công dân*

của một quốc gia kiếm được (bất kể họ ở đâu, trong nước hay nước ngoài). Nó phản ánh sức mua và mức độ giàu có của dân cư.

Khi nền kinh tế sản xuất ra nhiều hàng hóa, dịch vụ hơn tốc độ tăng dân số, thu nhập bình quân đầu người sẽ tăng lên. Khi nói đến tăng trưởng kinh tế, chúng ta đang nói đến việc "cái bánh kinh tế" đang to dần lên. Khi cái bánh to hơn (gia tăng sản phẩm) và ngon hơn (gia tăng giá trị), thì về lý thuyết, mỗi phần được chia ra cho xã hội cũng sẽ tốt hơn (gia tăng thu nhập).

GNI là thước đo mức độ thịnh vượng và thu nhập thực tế của công dân một quốc gia - đo lường sự giàu có thực chất. Nếu GNI thấp hơn GDP đáng kể, điều đó có nghĩa là quốc gia đang tạo ra nhiều giá trị nhưng phần lớn lợi nhuận lại chảy về túi các nhà đầu tư nước ngoài. Ngược lại, GNI cao hơn GDP cho thấy quốc gia đó có sức mạnh đầu tư ra nước ngoài rất lớn.

GDP và GNI được sử dụng để đánh giá mức gia tăng giá trị sản xuất bình quân trên đầu người (GDP/người/năm) hay thu nhập bình quân trên đầu người (GNI/người/năm) của mỗi quốc gia. Hai chỉ tiêu này phản ánh mối quan hệ về mặt lượng giữa tăng trưởng kinh tế với sự thay đổi của dân số.

Nhìn chung, bất cứ một nền kinh tế nào, vào thời gian nào mà có sự gia tăng/lớn lên về giá trị sản xuất hay thu nhập thì ở đó có tăng trưởng kinh tế.

Tăng trưởng của nền kinh tế được hạch toán trong một thời kỳ nhất định, thời kỳ đó có thể theo tháng, quý, năm hoặc nhiều năm, tính trong khoảng thời gian nhất định nhưng thường là một năm.

Tăng trưởng kinh tế được xem xét trên hai khía cạnh là quy mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế. Quy mô tăng trưởng kinh tế thể hiện sự gia tăng giá trị lớn hay nhỏ, nhiều hay ít, và được biểu thị bằng số tuyệt đối. Tốc độ tăng trưởng kinh tế thể hiện sự gia tăng giá trị nhanh hay chậm, cao hay thấp và được biểu thị bằng số tương đối hay tỷ lệ phần trăm tăng trưởng.

Tăng trưởng kinh tế đóng vai trò quan trọng đối với một quốc gia hay từng địa phương. Có tăng trưởng kinh tế là có thêm nhiều việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp; thu nhập của người dân tăng lên và họ có thể thỏa mãn các nhu cầu trong cuộc sống của mình; chính phủ cũng có thêm nguồn thu ngân sách để tái đầu tư vào cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công và thực hiện phúc lợi xã hội. Bởi vậy, vấn đề với mỗi quốc gia hay mỗi địa phương, vấn đề đầu tiên và mang tính chất quyết định là phải có tăng trưởng kinh tế, hay nói cách khác là phải tạo ra nhiều hàng hóa, dịch vụ hơn.

2. Đo lường tăng trưởng kinh tế

Ở Việt Nam, các chỉ tiêu đo lường tăng trưởng kinh tế được quy định và hướng dẫn tính toán cụ thể trong Luật Thống kê số 89/2015/QH13 (được sửa đổi năm 2021, năm 2026) và các văn bản hướng dẫn thi hành.

2.1 Các chỉ tiêu đo lường tăng trưởng kinh tế cấp quốc gia

Bộ chỉ tiêu truyền thống mà tất cả các quốc gia, trong đó có Việt Nam, sử dụng để đo lường tăng trưởng kinh tế là hai chỉ tiêu dựa trên sản lượng và thu nhập: GDP và GNI.

- **Tổng sản phẩm trong nước - GDP** (Gross Domestic Product): GDP là giá trị sản phẩm vật chất và dịch vụ cuối cùng được tạo ra của nền kinh tế trong một khoảng thời gian nhất định. Điều này có nghĩa GDP không tính các giá trị sản phẩm vật chất và dịch vụ đã sử dụng ở các khâu trung gian trong quá trình sản xuất tạo ra sản phẩm.

Nội dung tổng quát của GDP được xem xét và đo lường dưới các góc độ khác nhau:

(1) Xét dưới góc độ sử dụng (chi tiêu): GDP là tổng cầu của nền kinh tế gồm tiêu dùng cuối cùng của hộ dân cư, tiêu dùng cuối cùng của Nhà nước, tích lũy tài sản và chênh lệch xuất nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ.

(2) Xét dưới góc độ thu nhập: GDP gồm thu nhập của người lao động từ sản xuất, thuế sản xuất, khấu hao tài sản cố định dùng cho sản xuất và giá trị thặng dư sản xuất trong kỳ.

(3) Xét dưới góc độ sản xuất: GDP bằng giá trị sản xuất trừ chi phí trung gian. GDP được tính theo giá hiện hành và giá so sánh.

- **Thu nhập quốc gia - GNI** (Gross National Income): Thu nhập quốc gia (GNI) phản ánh kết quả thu nhập lần đầu được tạo ra từ các yếu tố sở hữu của một quốc gia tham gia vào hoạt động sản xuất trên lãnh thổ quốc gia đó hay ở nước ngoài trong một thời kỳ nhất định, thường là một năm.

Tính theo giá hiện hành $GNI = GDP + \text{Chênh lệch giữa thu nhập của người lao động Việt Nam ở nước ngoài gửi về và thu nhập của người nước ngoài ở Việt Nam gửi ra} + \text{Chênh lệch giữa thu nhập sở hữu nhận được từ nước ngoài với thu nhập sở hữu trả cho nước ngoài}$

Tính theo giá so sánh $GNI = \text{Thu nhập quốc gia (GNI) theo giá hiện hành năm báo cáo} / \text{Chỉ số giảm phát GDP của năm báo cáo so với năm gốc so sánh}$

Ngoài ra còn có các chỉ tiêu liên quan như : Tỷ lệ thu nhập quốc gia so với tổng sản phẩm trong nước; Thu nhập quốc gia khả dụng (NDI); Tỷ lệ tiết kiệm so với tổng sản phẩm trong nước...

Bên cạnh khía cạnh quy mô và tốc độ tăng trưởng (tăng trưởng về lượng), còn có nhiều chỉ tiêu sử dụng để đo lường chất lượng tăng trưởng (tăng trưởng về chất):

- *Năng suất nhân tố tổng hợp TFP* (Total Factor Productivity). TFP đo lường phần tăng trưởng không giải thích được bởi sự gia tăng của vốn và lao động (tác động của các yếu tố đổi mới công nghệ, hợp lý hóa sản xuất, cải tiến quản lý, nâng cao trình độ lao động, v.v...).

- *Năng suất lao động* (Labor Productivity). Năng suất lao động đo lường lượng kết quả đầu ra được tạo ra trên một đơn vị đầu vào là lao động. Thường được đo bằng GDP trên một đơn vị người lao động làm việc (hoặc trên mỗi giờ lao động).

- *ICOR*: Phản ánh cần bỏ ra bao nhiêu đồng vốn đầu tư để tạo ra thêm 1 đồng sản phẩm (GDP). ICOR càng cao chứng tỏ sử dụng vốn càng kém hiệu quả.

- Ngoài ra còn có rất nhiều quan điểm khác nhau về chất lượng tăng trưởng (ví dụ, OECD cho rằng nếu tăng trưởng kinh tế không gắn với bảo vệ môi trường, gìn giữ văn hóa, đảm bảo tính nhân văn, bao trùm... đều là tăng trưởng không chất lượng).

2.2 Các chỉ tiêu đo lường tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh

Ở Việt Nam, chỉ số đo lường tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh là Tổng sản phẩm trên địa bàn – GRDP (Gross Regional Domestic Product). Theo Quyết định số 05/2023/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Hệ thống chỉ tiêu thống kê cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã: “Tổng sản phẩm trên địa bàn là giá trị sản phẩm vật chất và dịch vụ cuối cùng được tạo ra *trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương* trong một khoảng thời gian nhất định; không tính các giá trị sản phẩm vật chất và dịch vụ đã sử dụng ở các khâu trung gian trong quá trình sản xuất tạo ra sản phẩm”. Nói cách khác, GRDP phản ánh kết quả sản xuất cuối cùng của kinh tế địa phương, là chỉ tiêu trung tâm để đánh giá quy mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế của tỉnh/thành phố.

Hiện nay, chỉ tiêu GRDP được tính theo *phương pháp sản xuất*.

2.3 Các chỉ tiêu đo lường tăng trưởng kinh tế cấp xã

Hiện nay, trong các báo cáo tình hình phát triển kinh tế - xã hội, các xã thường sử dụng một số chỉ tiêu để phản ánh kết quả phát triển như: tốc độ tăng số doanh nghiệp/hộ kinh doanh; cơ cấu kinh tế theo ngành; thu chi ngân sách; thu nhập bình quân đầu người; số lượng khách du lịch...

Dự kiến, *Quyết định quy định Hệ thống chỉ tiêu thống kê cấp tỉnh, cấp xã*¹, trong đó chỉ tiêu đo lường tăng trưởng kinh tế cấp xã là Tổng giá trị sản phẩm trên địa bàn cấp xã, sẽ được ban hành trong năm 2026.

¹ Thay thế Quyết định số 05/2023/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Theo dự thảo:

Tổng giá trị sản phẩm trên địa bàn cấp xã là giá trị của những sản phẩm vật chất và dịch vụ hoàn thành (hoặc quy ước hoàn thành) do các cơ sở sản xuất thuộc tất cả các ngành kinh tế, loại hình kinh tế, khu vực kinh tế tạo ra trên địa bàn xã trong khoảng thời gian nhất định (thường là 1 năm).

Như vậy, có thể thấy tăng trưởng kinh tế cấp xã về bản chất là nói đến sự gia tăng giá trị hàng hóa và dịch vụ được tạo ra trên địa bàn xã. Nên muốn tăng trưởng, xã không chỉ cần tạo ra nhiều hàng hóa, dịch vụ hơn, mà phải tạo ra giá trị cao hơn, năng suất cao hơn, ít tổn hại môi trường hơn và mang lại thu nhập thực chất hơn cho người dân. Muốn có hàng hóa, dịch vụ được tạo ra thì phải có hoạt động sản xuất, cung ứng hàng hóa, dịch vụ.

Nhìn từ góc độ ***kết quả- sản phẩm vật chất, dịch vụ*** thì:

- *Sản phẩm không được tính vào Tổng giá trị sản phẩm trên địa bàn xã?*

Là sản phẩm, dịch vụ đến từ hoạt động khai thác dầu thô, khí đốt tự nhiên và dịch vụ vận tải hàng không, đường sắt.

- *Sản phẩm nào được tính vào Tổng giá trị sản phẩm trên địa bàn xã?*

Là những sản phẩm vật chất và dịch vụ sau:

- ***Nhóm sản phẩm vật chất (khu vực sản xuất):***

(1) *Nông – lâm – thủy sản*: sản phẩm trồng trọt (ngô, lúa, mía, nho, cà phê, cao su...); sản phẩm chăn nuôi (trâu, bò, gà, vịt, ngan ...); sản phẩm lâm nghiệp (gỗ, cây giống...); nuôi trồng, khai thác thủy sản (cá, tôm...).

(2) *Công nghiệp*: sản phẩm của hoạt động khai khoáng; chế biến chế tạo; sản xuất vật liệu xây dựng; sản xuất thủ công, làng nghề; sản xuất công nghiệp nhỏ...

(3) *Xây dựng*: xây dựng nhà ở, công trình dân dụng, công trình hạ tầng...

- ***Nhóm dịch vụ thị trường***:

(1) *Thương mại*: bán buôn, bán lẻ, chợ, cửa hàng, ...

(2) *Dịch vụ lưu trú – ăn uống*: quán ăn, nhà hàng, homestay....

(3) *Du lịch*: dịch vụ tham quan, hướng dẫn, vận chuyển du lịch...

(4) *Bất động sản*: hoạt động kinh doanh bất động sản, cho thuê nhà/mặt bằng, môi giới bất động sản theo quy định (không đồng nhất với thu ngân sách từ đất hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất).

(5) *Dịch vụ khác*: vận tải; kho bãi; thông tin truyền thông; dịch vụ kế toán; tư vấn; nghệ thuật giải trí; nền tảng số; dịch vụ làm tóc, chăm sóc sắc đẹp, spa và các hoạt động tương tự; ...

- Nhóm dịch vụ phi thị trường (khu vực công)

- (1) Quản lý nhà nước: Cơ quan nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang.
- (2) Tổ chức chính trị – xã hội, đoàn thể, hội.
- (3) Giáo dục công.
- (4) Y tế công.
- (5) Văn hóa – thể thao.
- (6) An sinh xã hội và các dịch vụ công khác.

- Nhóm hoạt động đặc thù khác

- (1) Dịch vụ tài chính – ngân hàng – bảo hiểm (được phân bổ từ cấp tỉnh).
- (2) Viễn thông, điện lực (được phân bổ).
- (3) Hoạt động làm thuê trong hộ gia đình.
- (4) Nhà ở tự có tự ở.

** Sản phẩm dịch vụ do chủ thể nào làm ra thì được tính?*

Do doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp, cơ quan hành chính, hợp tác xã, hộ kinh doanh, hộ gia đình... tạo ra, nhưng phải là: “*đơn vị thường trú cấp xã*”, “*địa điểm sản xuất nằm trên địa bàn xã*”.

Đơn vị thường trú cấp xã là đơn vị có trung tâm lợi ích kinh tế trong lãnh thổ hành chính xã; có địa điểm hoạt động xác định trong xã, tại đó tiến hành hoạt động sản xuất và giao dịch kinh tế với thời gian dài (thường là một năm).

** Sản phẩm dịch vụ do chủ thể nào làm ra không được tính?*

Người chỉ đến làm việc tạm thời. Ví dụ: đội thi công từ nơi khác đến làm việc tạm thời. Doanh nghiệp có trụ sở ở nơi khác nhưng không có địa điểm sản xuất ở xã. Ví dụ: công ty ở thành phố chỉ bán hàng online cho khách hàng ở xã.

3. Một số nhóm lý thuyết tăng trưởng tiêu biểu gắn với cấp xã

Các lý thuyết tăng trưởng kinh tế không chỉ có ý nghĩa học thuật, mà còn cung cấp cho cán bộ lãnh đạo cấp xã một “bản đồ tư duy” để nhận diện nguồn gốc tăng trưởng, giới hạn phát triển và cách lựa chọn động lực phù hợp với địa bàn. Trong chuyên đề này, các lý thuyết được hệ thống hóa thành bốn nhóm lớn, gắn trực tiếp với những câu hỏi thực tiễn mà cấp xã thường gặp: xã còn nguồn lực nào để phát triển; làm thế nào để tăng năng suất; xã nằm ở đâu trong không gian phát triển vùng; những giá trị văn hoá của xã có thể đóng góp gì cho tăng trưởng; và làm thế nào để tăng trưởng nhanh nhưng vẫn bền vững, an toàn, có quản trị tốt.

3.1. Nhóm lý thuyết tăng trưởng dựa vào nguồn lực: vốn, lao động, tài nguyên

Nhóm lý thuyết này bao gồm các lý thuyết cổ điển, tân cổ điển ở giai đoạn đầu

và mô hình Harrod – Domar. Điểm chung là coi tăng trưởng trước hết phụ thuộc vào việc huy động và sử dụng các nguồn lực đầu vào như vốn đầu tư, lao động, đất đai, tài nguyên, hạ tầng và tiết kiệm xã hội. Adam Smith nhấn mạnh vai trò của phân công lao động và mở rộng thị trường; David Ricardo cảnh báo giới hạn của đất đai và tài nguyên; Harrod - Domar nhấn mạnh vai trò của tiết kiệm, đầu tư và hiệu quả sử dụng vốn đối với tăng trưởng kinh tế.

Đối với cấp xã, nhóm lý thuyết này giúp nhận diện một thực tế rất quan trọng: muốn tăng trưởng, địa phương cần kiểm đếm các nguồn lực đang có, nguồn lực bị bỏ quên, nguồn lực đang bị sử dụng kém hiệu quả và nguồn lực đã chạm giới hạn. Đất đai, lao động, ngân sách, hạ tầng, vốn nhân rồi trong dân, doanh nghiệp, hợp tác xã, kiều hối, tài sản công, không gian chợ, không gian dịch vụ, mặt nước, rừng, cảnh quan đều có thể là nguồn lực phát triển nếu được tổ chức lại đúng cách.

Tuy nhiên, bài học quan trọng không phải là mở rộng đầu vào bằng mọi giá, mà là nâng hiệu quả sử dụng nguồn lực. Một xã có thể tăng đầu tư nhưng không tăng trưởng tương xứng nếu đầu tư dàn trải, giải phóng mặt bằng chậm, dự án không tạo lan tỏa, hạ tầng không kết nối sản xuất - thị trường hoặc nguồn lực đất đai bị “đóng băng” trong tranh chấp, quy hoạch chậm, thủ tục kéo dài. Vì vậy, cán bộ xã cần chuyển từ tư duy “xin thêm nguồn lực” sang “tái cấu trúc nguồn lực”.

Hộp 1. Tình huống gợi mở: Khi thiếu vốn đầu tư phát triển

Một xã được giao mục tiêu tăng trưởng cao nhưng ngân sách chủ yếu chỉ đủ chi thường xuyên và duy tu cơ bản. Nếu chỉ nhìn vào ngân sách nhà nước, xã gần như không còn dư địa phát triển. Cách tiếp cận dựa vào nguồn lực buộc lãnh đạo xã phải đặt lại câu hỏi: còn nguồn lực nào ngoài ngân sách? Có thể huy động doanh nghiệp đầu tư chợ, kho lạnh, điểm sơ chế nông sản không? Có thể tạo quỹ đất sạch cho dự án nhỏ nhưng lan tỏa lớn không? Có thể dùng vốn tín dụng, kiều hối, hợp tác xã, tổ hợp tác, xã hội hóa để nâng cấp hạ tầng sản xuất không? Bài học là: tăng trưởng không bắt đầu từ “có bao nhiêu tiền trong ngân sách”, mà từ năng lực nhìn thấy và tổ chức lại các nguồn lực đang phân tán trên địa bàn.

3.2. Nhóm lý thuyết tăng trưởng dựa vào năng suất: công nghệ, tri thức, đổi mới sáng tạo (chỉ ra động lực tăng trưởng mới)

Nhóm lý thuyết này bao gồm mô hình Solow - Swan, lý thuyết tăng trưởng nội sinh của Romer, Lucas và các tiếp cận về đổi mới sáng tạo. Điểm chung của nhóm này là nhấn mạnh rằng tăng trưởng dài hạn không thể chỉ dựa vào tăng vốn, tăng lao

động hay khai thác thêm tài nguyên. Khi đất đai, lao động và vốn vật chất dần chạm giới hạn, yếu tố quyết định là năng suất, công nghệ, tri thức, kỹ năng, đổi mới sáng tạo và năng lực tổ chức.

Solow chỉ ra rằng công nghệ và năng suất là nguồn gốc của tăng trưởng dài hạn. Romer và Lucas tiếp tục nhấn mạnh rằng tri thức, vốn con người, giáo dục, kỹ năng, nghiên cứu, học hỏi và đổi mới sáng tạo có thể tạo ra tăng trưởng từ bên trong nền kinh tế. Với cấp xã, điều này có nghĩa là tăng trưởng không chỉ đến từ việc mở rộng diện tích canh tác, tăng số lượng lao động hay xây thêm công trình, mà từ việc làm cho cùng một hecta đất, cùng một lao động, cùng một sản phẩm địa phương tạo ra nhiều giá trị hơn.

Vận dụng ở cấp xã, nhóm lý thuyết này gợi mở nhiều hướng hành động: ứng dụng khoa học công nghệ để có giống mới, quy trình canh tác mới, cơ giới hóa, bảo quản, chế biến và truy xuất nguồn gốc trong nông nghiệp; đổi mới mẫu mã, tiêu chuẩn hóa sản phẩm, quản trị chất lượng và quảng bá số đối với làng nghề; phát triển thương mại điện tử, kinh tế số, du lịch thông minh, dịch vụ công trực tuyến; nâng kỹ năng số cho cán bộ, người dân, hộ kinh doanh; hỗ trợ thanh niên khởi nghiệp; xây dựng xã hội học tập và kết nối đào tạo nghề với nhu cầu thị trường.

Hộp 2. Tình huống gợi mở: Khi đất đai, năng suất truyền thống đã chạm trần

Một xã nông nghiệp không còn nhiều đất để mở rộng sản xuất; năng suất cây trồng chính đã tăng chậm; thanh niên rời quê; sản phẩm bán thô nên giá trị thấp. Nếu tiếp tục tư duy “tăng diện tích, tăng sản lượng”, xã rất khó bứt phá. Cách tiếp cận dựa vào năng suất gợi ý hướng khác: chuẩn hóa vùng nguyên liệu; ứng dụng truy xuất nguồn gốc; đưa sản phẩm lên sàn thương mại điện tử; phát triển OCOP; đầu tư sơ chế, bảo quản; kể câu chuyện văn hóa của sản phẩm; kết nối du lịch trải nghiệm; đào tạo kỹ năng bán hàng số cho hộ dân. Khi đó, tăng trưởng không đến từ thêm đất, mà từ tăng giá trị trên cùng một diện tích và cùng một cộng đồng lao động.

3.3. Nhóm lý thuyết tăng trưởng theo không gian lãnh thổ: cực tăng trưởng, liên kết vùng, lợi thế cạnh tranh địa phương

Nhóm lý thuyết này bao gồm lý thuyết cực tăng trưởng của François Perroux, các tiếp cận về phát triển vùng, liên kết vùng, cụm ngành, lợi thế cạnh tranh địa phương và kinh tế địa lý mới. Điểm chung là khẳng định tăng trưởng không diễn ra đồng đều trong không gian. Tăng trưởng thường tập trung ở một số cực, trung tâm,

ngành động lực, hành lang kinh tế, cụm liên kết sản xuất - dịch vụ, sau đó lan tỏa ra các khu vực xung quanh.

Đối với cấp xã, ý nghĩa rất trực tiếp: một xã không thể phát triển như một “ốc đảo hành chính”. Xã phải tự đặt mình vào cấu trúc phát triển rộng hơn của tỉnh, vùng, hành lang giao thông, đô thị trung tâm, khu công nghiệp, vùng nguyên liệu, điểm du lịch, chuỗi logistics, thị trường tiêu thụ và mạng lưới xã lân cận. Câu hỏi không chỉ là “xã có gì”, mà còn là “xã nằm ở đâu trong chuỗi giá trị và mạng lưới phát triển”.

Hộp 3. Tình huống gợi mở: Khi xã không thể phát triển một mình

Một xã có nông sản tốt nhưng không có cơ sở chế biến, không có kho lạnh, đường kết nối kém và thị trường tiêu thụ phụ thuộc vào thương lái. Nếu xã chỉ nhìn trong ranh giới hành chính của mình, bài toán gần như bế tắc. Cách tiếp cận không gian lãnh thổ gợi ý phải liên kết: xã A làm vùng nguyên liệu, xã B có điểm sơ chế, xã C gần trục giao thông làm điểm tập kết, doanh nghiệp ở xã/khu công nghiệp đảm nhận chế biến và tiêu thụ. Khi đó, tăng trưởng của xã không nằm ở việc tự làm tất cả, mà ở việc xác định đúng vai trò của mình trong chuỗi giá trị vùng.

Vận dụng nhóm lý thuyết này, lãnh đạo xã sẽ xác định lợi thế cạnh tranh khác biệt của địa bàn: xã mạnh nhất ở sản phẩm nào, vị trí nào, dịch vụ nào, cảnh quan nào, nghề truyền thống nào, nguồn lao động nào, kết nối nào. Trên cơ sở đó, xã cần tránh đầu tư dàn trải; tập trung vào một số ngành, sản phẩm, không gian hoặc dịch vụ có khả năng tạo lan tỏa; đồng thời chủ động liên kết với xã lân cận, doanh nghiệp, hợp tác xã, cơ quan chuyên môn cấp tỉnh để hình thành chuỗi giá trị và cụm phát triển.

3.4. Nhóm lý thuyết tăng trưởng dựa vào di sản văn hóa, tài nguyên văn hóa, giá trị tinh thần

Nhóm lý thuyết này bao gồm Lý thuyết vốn văn hóa của Pierre Bourdieu và Kinh tế học di sản của David Throsby. Điểm chung của nhóm lý thuyết này là xem văn hóa, tri thức bản địa, kỹ năng, làng nghề, lễ hội, di tích, cảnh quan và bản sắc cộng đồng không chỉ là giá trị tinh thần, mà còn là nguồn lực phát triển có thể chuyển hóa thành giá trị kinh tế - xã hội.

Đối với cấp xã, cách tiếp cận này gợi mở rằng nhiều địa phương tuy không có lợi thế lớn về vốn, công nghiệp hay hạ tầng, nhưng vẫn có thể tạo động lực tăng trưởng từ các tài nguyên văn hóa và di sản sẵn có. Một sản phẩm nông nghiệp, một

nghề truyền thống, một lễ hội, một di tích, một món ăn, một câu chuyện lịch sử hay một tri thức canh tác bản địa đều có thể trở thành lợi thế cạnh tranh nếu được bảo tồn, tổ chức và phát huy đúng cách. Lãnh đạo địa phương cần nhận diện và kiểm kê các giá trị văn hóa - di sản trên địa bàn; lồng ghép câu chuyện văn hóa vào sản phẩm OCOP, nông sản đặc trưng và làng nghề; phát triển du lịch cộng đồng, du lịch sinh thái, du lịch di sản, du lịch tâm linh; hỗ trợ người dân, nghệ nhân, hợp tác xã, hộ kinh doanh tham gia chuỗi dịch vụ; đồng thời huy động nguồn lực xã hội để bảo tồn, tu bổ và phát huy di sản.

Hộp 4. Tình huống gợi mở: Khi di sản văn hóa, tài nguyên văn hóa trở thành động lực tăng trưởng

Một xã có đình cổ, lễ hội truyền thống, nghề làm bánh dân gian và cảnh quan nông nghiệp đẹp, nhưng lâu nay chỉ xem đó là hoạt động văn hóa thường niên. Cách tiếp cận kinh tế học văn hóa, vốn văn hóa gợi ý xã cần kiểm kê tài sản văn hóa, xây dựng câu chuyện địa phương, hỗ trợ hộ dân làm dịch vụ ăn uống, homestay, bán sản phẩm thủ công, tổ chức tuyến trải nghiệm làng nghề - di tích - ẩm thực và dành một phần nguồn thu để tái đầu tư bảo tồn. Khi người dân sống tốt hơn nhờ di sản, họ sẽ trở thành lực lượng bảo vệ di sản bền vững nhất.

Tuy nhiên, phát triển dựa vào văn hóa và di sản phải bảo đảm nguyên tắc hài hòa giữa bảo tồn và phát huy. Không được thương mại hóa di sản bằng mọi giá, làm sai lệch bản sắc, phá vỡ không gian văn hóa hoặc khiến người dân địa phương bị đứng ngoài quá trình hưởng lợi. Khi người dân trở thành chủ thể trực tiếp gìn giữ, khai thác và hưởng lợi từ di sản, văn hóa mới thực sự trở thành động lực tăng trưởng bền vững của cấp xã.

3.5. Nhóm lý thuyết tăng trưởng bền vững và quản trị: thể chế, môi trường, quản trị tốt.

Nhóm lý thuyết này bao gồm kinh tế học thể chế, lý thuyết phát triển bền vững, quản trị phát triển địa phương hiện đại, tăng trưởng xanh và các tiếp cận về vai trò của nhà nước kiến tạo. Douglass North, Acemoglu, Robinson và nhiều học giả thể chế nhấn mạnh rằng khác biệt về chất lượng thể chế, quyền tài sản, chi phí giao dịch, hiệu quả chính phủ, tính minh bạch và khả năng dự báo của chính sách có thể giải thích sự khác biệt dài hạn về tăng trưởng. Các tiếp cận phát triển bền vững nhấn mạnh rằng tăng trưởng phải gắn với công bằng xã hội, bảo vệ môi trường và bảo đảm cơ hội phát triển cho thế hệ tương lai.

Đối với cấp xã, thể chế và quản trị tốt không phải là vấn đề xa vời, nó thể hiện trong những việc rất cụ thể: thủ tục có minh bạch không; hồ sơ đất đai, xây dựng, hộ kinh doanh, môi trường được xử lý nhanh hay chậm; doanh nghiệp có phải đi lại nhiều lần không; quy hoạch có công khai không; người dân có được đối thoại khi chuyển đổi đất đai, giải phóng mặt bằng, triển khai dự án không; dữ liệu địa bàn có được cập nhật để phục vụ quyết định không; các rủi ro môi trường, sinh kế, khiếu kiện có được nhận diện sớm không.

Hộp 5. Tình huống gợi mở: Khi tăng trưởng nhanh kéo theo rủi ro

Một xã thu hút được dự án chế biến nông sản, hứa hẹn tạo việc làm và tăng thu ngân sách. Tuy nhiên, dự án cần chuyển đổi đất, phát sinh lo ngại về nước thải, mùi, giao thông và sinh kế của một nhóm hộ dân. Nếu chỉ nhìn vào chỉ tiêu tăng trưởng, xã có thể thúc đẩy dự án bằng mọi giá và tạo xung đột. Cách tiếp cận bền vững và quản trị yêu cầu lãnh đạo xã công khai thông tin, đối thoại sớm, đánh giá tác động môi trường - sinh kế, phân công rõ trách nhiệm, đưa nội dung cần đổi mới vào nghị quyết/kế hoạch, báo cáo cấp có thẩm quyền đối với vấn đề vượt thẩm quyền và thiết lập cơ chế giám sát cộng đồng. Tăng trưởng chỉ bền vững khi tạo được niềm tin và giảm rủi ro xã hội.

Nhóm lý thuyết này nhấn mạnh, tăng trưởng hai con số không nên và không thể đạt bằng mọi giá. Một dự án tạo thu ngân sách nhưng gây ô nhiễm kéo dài, mất sinh kế, khiếu kiện phức tạp hoặc làm suy giảm bản sắc văn hóa thì không phải là tăng trưởng bền vững. Năng lực lãnh đạo phát triển ở cấp xã vì vậy bao gồm năng lực cải cách hành chính, phục vụ doanh nghiệp, bảo vệ người dân, kiểm soát rủi ro, minh bạch dữ liệu, tạo đồng thuận xã hội và quản trị đổi mới một cách an toàn.

Bảng 1. Tổng hợp các nhóm lý thuyết tăng trưởng và gợi ý vận dụng ở cấp xã

Nhóm lý thuyết	Nội dung trọng tâm	Ý nghĩa/gợi ý với cấp xã
Tăng trưởng dựa vào nguồn lực	Tăng trưởng được tạo ra từ vốn, lao động, đất đai, tài nguyên, đầu tư công và đầu tư xã hội; nhấn mạnh yêu cầu huy động và sử dụng hiệu quả các đầu vào phát triển.	Rà soát toàn bộ nguồn lực địa bàn; chống bỏ hoang, lãng phí đất đai; huy động nguồn lực ngoài ngân sách; chọn dự án đầu tư có sức lan tỏa; nâng hiệu quả sử dụng vốn và lao động.
Tăng trưởng	Tăng trưởng dài hạn phụ thuộc vào công nghệ, tri thức, vốn	Ứng dụng công nghệ vào sản xuất, dịch vụ và quản lý; nâng kỹ

dựa vào năng suất	con người, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số và năng suất tổng hợp; không chỉ tăng đầu vào mà phải nâng giá trị trên một đơn vị nguồn lực.	năng số cho cán bộ, người dân; phát triển OCOP, thương mại điện tử, truy xuất nguồn gốc, du lịch thông minh; thúc đẩy sáng kiến cộng đồng.
Tăng trưởng theo không gian lãnh thổ	Tăng trưởng không diễn ra đồng đều mà tập trung ở cực tăng trưởng, ngành động lực, hành lang kinh tế, cụm liên kết và mạng lưới vùng; địa phương phát triển trong quan hệ kết nối.	Không phát triển khép kín trong ranh giới hành chính; xác định vị trí của xã trong quy hoạch tỉnh/vùng; liên kết xã lân cận, doanh nghiệp, HTX, chuỗi cung ứng; phát triển sản phẩm đặc trưng và lợi thế cạnh tranh địa phương.
Tăng trưởng dựa vào giá trị văn hoá	Tăng trưởng không chỉ đến từ nguồn vốn vật chất, mà còn từ văn hóa, tri thức bản địa, kỹ năng, làng nghề, lễ hội, di tích, cảnh quan và bản sắc cộng đồng, trở thành nguồn lực phát triển có thể chuyển hóa thành giá trị kinh tế - xã hội	Khéo léo chọn lọc những giá trị văn hóa có bản sắc để chuyển hóa thành nguồn lực tăng trưởng. Tuy nhiên, không được thương mại hóa bằng mọi giá, mà phải đồng thời bảo tồn và phát huy, đưa người dân trở thành trung tâm của phát triển.
Tăng trưởng bền vững và thể chế, quản trị tốt	Tăng trưởng phụ thuộc vào chất lượng thể chế, hiệu quả quản trị công, môi trường kinh doanh, bảo vệ môi trường, bao trùm xã hội và sự tham gia của người dân, doanh nghiệp.	Cải cách thủ tục, minh bạch quy hoạch, giảm chi phí giao dịch; quản trị dữ liệu; đối thoại với dân và doanh nghiệp; kiểm soát rủi ro môi trường, đất đai, sinh kế; bảo đảm tăng trưởng không đánh đổi bằng bất ổn xã hội.

Tóm lại, năm nhóm lý thuyết cho thấy, tăng trưởng cấp xã không phải là kết quả của một yếu tố đơn lẻ. Tăng trưởng cần nguồn lực, nhưng không thể chỉ dựa vào nguồn lực; cần công nghệ và tri thức, nhưng phải gắn với điều kiện thực tiễn; cần liên kết không gian, nhưng phải xác định đúng vai trò của xã trong chuỗi giá trị; cần bút phá, nhưng phải được đặt trong khuôn khổ quản trị tốt, phát triển bền vững và đồng thuận xã hội. Vì vậy, nhiệm vụ của cán bộ lãnh đạo cấp xã không phải là “học

thuộc” từng lý thuyết, mà là biết dùng các lý thuyết đó như công cụ để đọc địa bàn, chọn động lực, xây dựng kịch bản và tổ chức thực thi phát triển.

4. Yêu cầu đối với cán bộ lãnh đạo, điều hành phát triển cấp xã trước yêu cầu tăng trưởng hai con số

Một trong những mục tiêu phát triển đất nước Việt Nam trong thời gian tới là: đến năm 2030 trở thành nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; hiện thực hoá tầm nhìn đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao vì một nước Việt Nam hoà bình, độc lập, dân chủ, giàu mạnh, phồn vinh, văn minh, hạnh phúc, vững bước đi lên chủ nghĩa xã hội.

Để đạt được mục tiêu dài hạn đó, theo tính toán của các chuyên gia kinh tế, nền kinh tế Việt Nam phải liên tục tăng trưởng với tốc độ cao, trong đó phải có những giai đoạn bứt phá. Văn kiện Đại hội XIV cũng đã đặt ra mục tiêu cho giai đoạn 2026 – 2030, về kinh tế: phấn đấu đạt tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân cho giai đoạn 2026 – 2030 từ 10%/năm trở lên (tăng trưởng hai con số). Ngoài ra còn có các chỉ tiêu phát triển khác về kinh tế, xã hội, môi trường.

Như vậy, Việt Nam không những đặt ra mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao – mà còn tăng trưởng có chất lượng, phát triển bền vững.

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 (có hiệu lực từ 01/7/2025), cấp xã trở thành cấp chính quyền kiến tạo và nhất là trực tiếp tổ chức thực thi rất nhiều chính sách phát triển như quy hoạch phát triển, chính sách đất đai, chính sách đầu tư, cải cách hành chính, chuyển đổi số, hỗ trợ doanh nghiệp, chính sách an sinh xã hội.... Xã là cấp cơ sở là nơi chính sách đi vào thực tiễn và cũng là nơi các nguồn lực phát triển được huy động, tổ chức và chuyển hóa thành kết quả tăng trưởng. Tăng trưởng và phát triển ở địa phương, cũng như hiệu quả thực hiện các mục tiêu phát triển quốc gia, chịu ảnh hưởng đáng kể từ năng lực lãnh đạo, điều hành phát triển kinh tế của đội ngũ cán bộ cấp xã.

Mục tiêu tăng trưởng hai con số rất áp lực. Để lãnh đạo, điều hành phát triển kinh tế ở cấp xã đạt mục tiêu đó, vấn đề không chỉ là làm nhiều hơn mà còn phải đáp ứng những yêu cầu mới về năng lực quản trị phát triển. Lãnh đạo xã cần phải:

- *Thay đổi về tư duy.* Lãnh đạo cấp xã phải chuyển mạnh từ tư duy “quản lý hành chính” sang tư duy “quản trị phát triển”; chuyển từ “giải quyết công việc” sang “tạo động lực tăng trưởng”; chuyển từ tư duy “quản lý địa bàn” sang tư duy “tham

gia hệ sinh thái phát triển”.

- *Phải có kỹ năng “đọc địa bàn”- phân tích không gian phát triển của địa phương.* Lãnh đạo cấp xã phải trả lời được xã phát triển bằng ngành/lĩnh vực chủ yếu gì? Động lực tăng trưởng nằm ở đâu? Lợi thế cạnh tranh của địa phương là gì? Cần ưu tiên nguồn lực cho lĩnh vực nào? Phải nhìn thấy được lợi thế chưa được khai thác; điểm nghẽn cản trở phát triển; nhóm dân cư, ngành nghề, khu vực chịu tác động; các giá trị cần được bảo vệ trong quá trình phát triển....

Lãnh đạo cấp xã cần nhận diện lợi thế cũng như khó khăn, thách thức đối với phát triển kinh tế để lựa chọn mô hình phát triển phù hợp. Mỗi xã, phường, đặc khu có điều kiện tự nhiên, dân cư, cơ cấu kinh tế, nguồn lực, trình độ phát triển và yêu cầu quản trị khác nhau. Không thể áp dụng một mô hình phát triển chung cho mọi địa bàn. Lãnh đạo cấp xã cần lựa chọn mô hình phát triển trên cơ sở lợi thế so sánh, khả năng tạo giá trị gia tăng, điều kiện thị trường, năng lực tổ chức thực hiện và giới hạn về môi trường, văn hóa, xã hội.

- *Phải có năng lực huy động và tái cấu trúc nguồn lực.* Tăng trưởng hai con số không thể chỉ dựa vào ngân sách nhà nước. Lãnh đạo xã phải biết huy động đầu tư tư nhân, khai thác hiệu quả đất đai, xã hội hóa nguồn lực, phát triển hợp tác công tư, liên kết vùng sản xuất, dồn điền đổi thửa, tích tụ đất đai, phát triển chuỗi giá trị...Tức là biến nguồn lực phân tán thành động lực tăng trưởng tập trung. Đây là năng lực cốt lõi của người đứng đầu.

- *Phải xây dựng được kịch bản tăng trưởng hợp lý.* Kịch bản tăng trưởng cụ thể hóa mục tiêu phát triển thành nhiệm vụ có thể tổ chức thực hiện. Cấp xã cần xây dựng kịch bản tăng trưởng có mục tiêu, chỉ tiêu, tiến độ, nguồn lực và trách nhiệm rõ ràng. Kịch bản phải xác định được lĩnh vực tạo tăng trưởng, nhóm chủ thể thực hiện, nguồn lực huy động, thời hạn hoàn thành, chỉ số theo dõi và rủi ro cần kiểm soát. Việc xây dựng kịch bản phải gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm, quy hoạch, khả năng cân đối ngân sách, nguồn lực xã hội, nhu cầu của người dân và điều kiện thực thi của bộ máy cấp xã.

Lãnh đạo xã cần phải theo dõi tổng giá trị sản phẩm trên địa bàn, chỉ đạo thu ngân sách, giải ngân vốn đầu tư công, thu hút doanh nghiệp, tạo việc làm mới, thúc đẩy tăng năng suất lao động...

- *Phải có năng lực điều phối, phối hợp liên ngành, liên chủ thể.* Phát triển ở cấp xã liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực và nhiều chủ thể. Cấp xã không nắm toàn bộ nguồn lực, nhưng là nơi hội tụ trực tiếp các nhu cầu phát triển, các quan

hệ lợi ích và các vấn đề phát sinh ở cơ sở. Lãnh đạo cấp xã cần có kỹ năng điều phối giữa các cơ quan, doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh, người dân và cơ quan chuyên môn của tỉnh; năng lực phối hợp liên xã. Điều phối, phối hợp phải bảo đảm rõ mục tiêu, rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ đầu mối, rõ tiến độ và rõ cơ chế phối hợp. Những vấn đề thuộc thẩm quyền cấp xã phải được xử lý kịp thời, đúng quy định; những vấn đề vượt thẩm quyền phải được tổng hợp, báo cáo, kiến nghị cấp có thẩm quyền xem xét, giải quyết. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, năng lực điều phối của cấp xã, phối hợp liên xã, liên vùng có ý nghĩa trực tiếp đối với hiệu quả tổ chức thực hiện nhiệm vụ phát triển.

- *Phải có khả năng nhận diện, kiểm soát rủi ro, xử lý xung đột lợi ích.* Tăng trưởng nhanh có thể làm phát sinh rủi ro về pháp lý, đất đai, môi trường, sinh kế, tài chính - đầu tư công, khiếu nại, an ninh trật tự, bất bình đẳng, lợi ích nhóm và tác động đến nhóm yếu thế. Cấp xã cần nhận diện sớm rủi ro, đánh giá mức độ ảnh hưởng, xây dựng phương án phòng ngừa và xử lý kịp thời các xung đột có thể phát sinh khi: giải phóng mặt bằng, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, ô nhiễm môi trường, phân bổ lợi ích đầu tư...Lãnh đạo xã phải đối thoại thường xuyên với dân, công khai thông tin, xử lý mâu thuẫn sớm, giữ ổn định địa bàn và tạo đồng thuận xã hội. Nguyên tắc xử lý rủi ro là đúng pháp luật, công khai, khách quan, thận trọng và hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân, doanh nghiệp và cộng đồng. Những vấn đề vượt thẩm quyền phải được báo cáo kịp thời; những vấn đề thuộc trách nhiệm của cấp xã phải được xử lý rõ trách nhiệm, không né tránh, không đùn đẩy hoặc để phát sinh thành điểm nóng. Tăng trưởng hai con số không được đánh đổi bằng ô nhiễm môi trường, mất sinh kế, suy giảm bản sắc văn hóa, khiếu kiện kéo dài hoặc mất niềm tin của Nhân dân.

- *Phải có năng lực ra quyết định dựa trên dữ liệu.* Trong lãnh đạo, điều hành phát triển kinh tế, dữ liệu là nền tảng của quyết định quản trị, bởi nó giúp chuyển từ quản lý theo cảm tính sang quản lý dựa trên bằng chứng. Dữ liệu giúp nhận diện đúng thực trạng kinh tế địa phương; là cơ sở để xây dựng kế hoạch và chỉ tiêu phát triển, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Theo dõi dữ liệu giúp giám sát, kiểm tra và điều chỉnh chính sách kịp thời. Không có dữ liệu thì không thể dự báo đúng; không dự báo đúng thì không thể ra quyết định đúng; và không có quyết định đúng thì không thể đạt tăng trưởng bền vững. Trong bối cảnh chuyển đổi số, dữ liệu trở thành “nguồn lực phát triển mới”. Số hóa dữ liệu, sử dụng dữ liệu trong ra quyết định trở thành yêu cầu tất yếu với lãnh đạo cấp xã.

- *Phải có năng lực cải cách hành chính và tinh thần phục vụ doanh nghiệp.*

Nhà đầu tư cảm nhận môi trường đầu tư trước hết ở cấp xã. Do đó, lãnh đạo xã phải giảm thủ tục phiền hà, chống nhũng nhiễu, xử lý nhanh hồ sơ, hỗ trợ doanh nghiệp và hộ kinh doanh để tạo niềm tin cho người dân và nhà đầu tư. Phải tư duy doanh nghiệp là đối tác phát triển chứ không phải chỉ là đối tượng quản lý.

- *Phải có trách nhiệm chính trị cao và dám chịu trách nhiệm.* Tăng trưởng hai con số là mục tiêu rất cao, đòi hỏi dám nghĩ, dám làm, dám đổi mới, dám chịu trách nhiệm. Người đứng đầu không thể né tránh quyết định, đùn đẩy trách nhiệm, chỉ làm đúng quy trình mà không tạo kết quả. Quản trị phát triển hiện đại yêu cầu phải chịu trách nhiệm bằng kết quả, bằng con số cụ thể.

KẾT LUẬN

Yêu cầu tăng trưởng hai con số đặt ra cho cấp xã một nhiệm vụ mới: không chỉ thực hiện tốt các công việc hành chính thường xuyên, mà còn phải trở thành cấp trực tiếp tổ chức, điều phối và kiến tạo phát triển trên địa bàn. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, xã là nơi chính sách đi vào đời sống, nơi các nguồn lực được huy động, nơi người dân và doanh nghiệp cảm nhận rõ nhất chất lượng quản trị công, và cũng là nơi các kết quả phát triển được hình thành cụ thể nhất.

Nội dung chuyên đề cho thấy tăng trưởng kinh tế cần được hiểu đầy đủ trên cả ba phương diện: gia tăng quy mô sản xuất, nâng cao chất lượng và năng suất tăng trưởng, đồng thời bảo đảm phát triển bền vững, bao trùm và có khả năng thích ứng. Ở cấp quốc gia, tăng trưởng được đo bằng GDP, GNI, năng suất, TFP, ICOR và các chỉ tiêu chất lượng tăng trưởng. Ở cấp tỉnh, GRDP là chỉ tiêu trung tâm phản ánh quy mô và tốc độ phát triển kinh tế địa phương. Ở cấp xã, trong điều kiện hệ thống thống kê đang tiếp tục hoàn thiện, lãnh đạo xã cần biết sử dụng linh hoạt các chỉ tiêu đại diện, dữ liệu quản lý và kết quả thực hiện kế hoạch để theo dõi tình hình kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Các nhóm lý thuyết tăng trưởng gợi mở rằng cấp xã muốn phát triển nhanh phải đồng thời giải quyết bốn bài toán: tổ chức lại nguồn lực; nâng năng suất thông qua công nghệ, tri thức và đổi mới; xác định vị trí của xã trong không gian phát triển vùng; và bảo đảm quản trị tốt, tăng trưởng xanh, phát triển bao trùm. Không có một mô hình chung cho mọi xã, phường, đặc khu. Mỗi địa bàn cần lựa chọn mô hình phát triển phù hợp với lợi thế, nguồn lực, thị trường, trình độ dân cư, điều kiện hạ tầng và giới hạn môi trường - xã hội của mình.

Đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp xã, yêu cầu quan trọng nhất là chuyển từ tư duy “quản lý địa bàn” sang tư duy “lãnh đạo phát triển địa bàn”; từ hoàn thành công việc theo quy trình sang tạo ra kết quả phát triển đo được; từ trông chờ nguồn lực cấp trên sang chủ động huy động, phối hợp và tái cấu trúc nguồn lực; từ điều hành bằng kinh nghiệm sang ra quyết định dựa trên dữ liệu; từ xử lý sự vụ sang xây dựng kịch bản phát triển, kiểm soát rủi ro và tạo đồng thuận xã hội.

Tăng trưởng hai con số không nên được hiểu là chỉ tiêu cào bằng cho mọi xã, mà là khát vọng phát triển và yêu cầu đổi mới phương thức lãnh đạo, điều hành trên phạm vi cả nước. Khi mỗi xã biết đọc đúng địa bàn, chọn đúng động lực, huy động đúng nguồn lực, điều phối đúng chủ thể và kiểm soát tốt rủi ro, mục tiêu tăng trưởng nhanh, bền vững và nâng cao đời sống Nhân dân mới có nền tảng thực tiễn vững chắc.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15
2. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV (Tập 1–2). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.
3. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. (2021). Giáo trình kinh tế phát triển (Dùng cho hệ đào tạo cao cấp lý luận chính trị). Nhà xuất bản Lý luận chính trị.
4. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. (2021). Giáo trình quản lý kinh tế (Dùng cho hệ đào tạo cao cấp lý luận chính trị). Nhà xuất bản Lý luận chính trị.
5. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. (2021). Giáo trình Văn hóa và phát triển (Dùng cho hệ đào tạo cao cấp lý luận chính trị). Nhà xuất bản Lý luận chính trị
6. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishers.
7. Brundtland, G. H. (Chair). (1987). *Our common future*. World Commission on Environment and Development.
8. Daly, H. E. (1996). *Beyond growth: The economics of sustainable development*. Beacon Press.
9. Domar, E. D. (1946). Capital expansion, rate of growth, and employment. *Econometrica*, 14(2), 137–147.
10. Harrod, R. F. (1939). An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, 49(193), 14–33.

11. Lucas, R. E., Jr. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42.
12. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
13. Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie Appliquée*, 8, 307–320.
14. Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
15. Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002–1037.
16. Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.
17. Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94.
18. Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Free Press.
19. Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. Duckworth.
20. Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
21. United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.

CHUYÊN ĐỀ 3

ĐIỂM NGHẼN THỂ CHẾ VÀ RÀO CẢN NỘI SINH TRONG QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN CỦA CẤP XÃ- CÁC GIẢI PHÁP ĐỘT PHÁ ĐỂ XỬ LÝ, THÁO GỖ

I. MỤC TIÊU

Chuyên đề nhằm giúp học viên phân tích, đánh giá và kiến tạo giải pháp tháo gỡ các điểm nghẽn thể chế, chính sách, thẩm quyền và rào cản nội sinh trong quản trị phát triển cấp xã. Học viên biết phân biệt phần việc vượt thẩm quyền cần kiến nghị cấp trên với phần việc cấp xã phải chủ động tự sửa, tự đổi mới. Qua đó, chuyên đề góp phần chuyển tư duy từ quản lý hành chính – tác nghiệp sang quản trị phát triển, từ né tránh trách nhiệm sang chủ động hành động vì lợi ích chung.

- **Về kiến thức**, học viên phân tích được bản chất của các điểm nghẽn thể chế, chính sách, thẩm quyền và rào cản nội sinh ở cấp xã; lý giải được mối quan hệ giữa thẩm quyền, trách nhiệm, nguồn lực, năng lực thực thi và trách nhiệm giải trình; nhận diện được yêu cầu đổi mới tư duy con người trong bộ máy cấp xã.

- **Về kỹ năng**, học viên biết bóc tách, phân loại và đánh giá các điểm nghẽn theo từng nhóm: vượt thẩm quyền, do cấp trên chưa phân cấp hoặc chưa hỗ trợ đủ điều kiện, do cấp xã chưa làm đúng, làm đủ và do lịch sử để lại. Học viên xác định được địa chỉ trách nhiệm, lựa chọn thứ tự ưu tiên và xây dựng kiến nghị ngắn gọn, rõ việc, rõ cấp xử lý, có tính khả thi.

- **Về thái độ**, học viên hình thành tinh thần phản tư, tự đánh giá và tự đổi mới; không đổ lỗi chung chung cho cơ chế, không né tránh trách nhiệm, không bằng lòng với cách làm cũ. Học viên đề cao kỷ luật công vụ, trách nhiệm giải trình, tinh thần phục vụ nhân dân và bản lĩnh hành động trong khuôn khổ pháp luật để tháo gỡ điểm nghẽn phát triển.

II. NỘI DUNG CHUYÊN ĐỀ

1. Khung lý thuyết để giải quyết điểm nghẽn thể chế

Chuyên đề xử lý các hiện tượng phải chuyển thành vấn đề; từ khó khăn phải chuyển thành cấu trúc điểm nghẽn; từ phản ánh phải chuyển thành kiến nghị có địa chỉ, có thứ tự ưu tiên và có khả năng hành động. Đây cũng chính là mục tiêu cốt lõi của chuyên đề: hình thành cho cán bộ, công chức cấp xã năng lực phân biệt đâu là vướng mắc nội sinh có thể tự sửa, đâu là điểm nghẽn thể chế cần kiến nghị, và đâu

là phần việc cấp xã phải chủ động làm đủ, làm đúng để cấp có thẩm quyền có thể xử lý tiếp.

Điểm đặc thù của chuyên đề này là không cho phép dừng ở cách nói chung chung như “vướng cơ chế”, “thiếu hướng dẫn”, “vượt thẩm quyền”, mà đòi hỏi phải chỉ ra được bản chất của từng loại nghẽn.

Phần khung lý thuyết của chuyên đề không nhằm cung cấp thêm kiến thức chung, mà nhằm trang bị cho học viên một hệ quy chiếu để nhìn rõ cấu trúc điểm nghẽn đa tầng trong thực tiễn, từ đó hình thành năng lực bóc tách vấn đề, xác định trách nhiệm và tham mưu giải pháp có thể thực thi. Đây cũng chính là điểm “va đập nhận thức” của chuyên đề: buộc học viên phân biệt nghẽn thật do pháp luật với nghẽn do tổ chức thực thi, nghẽn do tâm lý sợ trách nhiệm, hoặc nghẽn do chính mình chưa làm đủ phần việc được giao.

Để hiện thực hóa tư duy quản trị kiến tạo ở cấp xã, việc nhận diện điểm nghẽn thể chế, chính sách, thẩm quyền không thể chỉ dừng ở việc liệt kê khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn. Điều quan trọng hơn là phải xây dựng được một hệ quy chiếu lý thuyết đủ sâu, đủ rộng và đủ thực tiễn để cán bộ cấp xã có khả năng nhìn đúng bản chất vấn đề, phân biệt đúng loại điểm nghẽn, xác định đúng địa chỉ trách nhiệm và đề xuất được giải pháp có khả năng hành động. Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp đang đặt ra yêu cầu rất cao đối với cấp xã, chính quyền cơ sở không chỉ là cấp tổ chức thực hiện, mà còn là chủ thể trực tiếp phát hiện vấn đề, phản ánh thực tiễn, tham mưu chính sách và thúc đẩy phát triển trên địa bàn.

Vì vậy, để nhận diện và tháo gỡ điểm nghẽn thể chế, chính sách, thẩm quyền, đồng thời xử lý các rào cản nội sinh trong đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã, cần tiếp cận theo một hệ sinh thái quản trị vững chắc dựa trên bốn trụ cột lý thuyết: tư duy hệ thống; phân cấp, phân quyền gắn với trách nhiệm và nguồn lực bảo đảm; trách nhiệm giải trình; và áp dụng pháp luật theo hướng kiến tạo. Bốn trụ cột này không tồn tại tách rời, mà bổ sung, nâng đỡ và kiểm soát lẫn nhau. Tư duy hệ thống giúp nhìn đúng cấu trúc vấn đề; phân cấp, phân quyền giúp xác định đúng thẩm quyền và trách nhiệm; trách nhiệm giải trình giúp bảo đảm minh bạch, kỷ luật và an toàn pháp lý; còn áp dụng pháp luật theo hướng kiến tạo giúp chuyển từ tư duy né tránh sang tư duy tìm giải pháp trong khuôn khổ pháp luật.

(1) Lý thuyết về tư duy hệ thống

Tư duy hệ thống là trụ cột nền tảng trong nhận diện điểm nghẽn thể chế và quản trị phát triển ở cấp xã. Trong quản trị hiện đại, không thể nhìn thể chế chỉ như tập

hợp các quy định pháp luật riêng lẻ, càng không thể xử lý vướng mắc bằng cách tách một vụ việc ra khỏi bối cảnh tổ chức, nguồn lực, dữ liệu, con người và cơ chế phối hợp. Thể chế phải được nhìn nhận như một hệ sinh thái vận hành, trong đó pháp luật, bộ máy, con người, quy trình, nguồn lực, công nghệ, dữ liệu và văn hóa thực thi công vụ có quan hệ chặt chẽ với nhau.

Điểm nghẽn trong thực tiễn thường không phát sinh đơn giản từ một điều luật cụ thể, mà xuất hiện từ sự thiếu đồng bộ giữa nhiều thành tố của hệ thống. Có trường hợp quy định pháp luật không cấm, nhưng quy trình hướng dẫn chưa rõ; có trường hợp thẩm quyền đã được giao, nhưng nguồn lực, dữ liệu và công cụ thực thi chưa được bảo đảm; có trường hợp tỉnh đã phân cấp một phần, nhưng cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành và cấp xã chưa được thiết kế thống nhất; cũng có trường hợp pháp luật đã tương đối đầy đủ, nhưng cấp xã chưa chuẩn hóa hồ sơ, chưa phân loại dữ liệu, chưa dám quyết và chưa dám chịu trách nhiệm. Nếu chỉ nhìn vấn đề từ một góc độ hẹp, rất dễ dẫn tới nhận định sai: hoặc đổ toàn bộ khó khăn cho “cơ chế”, hoặc ngược lại, yêu cầu cấp xã tự xử lý cả những vấn đề vượt quá thẩm quyền. Tư duy hệ thống giúp cán bộ cấp xã hiểu rằng một điểm nghẽn cụ thể có thể là kết quả của nhiều lớp nguyên nhân chồng lấn. Ví dụ, một dự án đầu tư công chậm tiến độ trên địa bàn xã có thể không chỉ do thiếu vốn, mà còn do quy hoạch chưa đồng bộ, hồ sơ đất đai chưa chuẩn hóa, phương án bồi thường chưa thống nhất, trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan chưa rõ, xã thiếu dữ liệu hiện trạng và người đứng đầu chưa có cơ chế điều phối hiệu quả. Nếu không nhìn theo hệ thống, xã có thể chỉ báo cáo rằng “vướng thủ tục”, trong khi bản chất là sự đứt gãy trong chuỗi phối hợp giữa quy hoạch, đất đai, đầu tư công, tài chính, dân vận và trách nhiệm giải trình.

Điểm sâu sắc của tư duy hệ thống là buộc người cán bộ phải chuyển từ cách nhìn “vướng ở đâu sửa ở đó” sang cách nhìn “vướng ở đâu trong toàn bộ chuỗi vận hành”. Một thủ tục hành chính chậm không chỉ là lỗi của công chức tiếp nhận hồ sơ; nó có thể liên quan đến biểu mẫu chưa thống nhất, dữ liệu chưa kết nối, trách nhiệm xác minh chưa rõ, lãnh đạo chưa thiết lập cơ chế chốt hồ sơ khó, hoặc tâm lý né tránh trách nhiệm trong cả bộ máy. Một chính sách phát triển không triển khai được không chỉ vì thiếu tiền, mà còn có thể vì thiếu thẩm quyền, thiếu quy trình, thiếu niềm tin của người dân, thiếu năng lực cán bộ hoặc thiếu cơ chế phối hợp liên ngành.

Vì vậy, trong chuyên đề này, tư duy hệ thống cần được hiểu là năng lực nhìn vấn đề trong mối liên hệ tổng thể; biết xác định điểm nghẽn nằm ở luật, ở chính sách, ở tổ chức bộ máy, ở nguồn lực, ở dữ liệu, ở con người hay ở văn hóa thực thi. Cán

bộ cấp xã phải có khả năng “kết nối hệ thống”, tức là biết liên kết các mảnh thông tin rời rạc thành một bức tranh quản trị hoàn chỉnh; từ đó tìm ra điểm giao thoa an toàn giữa các quy định pháp luật, các yêu cầu chính trị, các nhu cầu thực tiễn và các điều kiện thực thi ở địa phương.

(2) Lý thuyết về phân cấp, phân quyền

Trụ cột thứ hai là lý thuyết về phân cấp, phân quyền gắn với trách nhiệm và nguồn lực bảo đảm. Đây là nội dung cốt lõi của cải cách thể chế và tổ chức chính quyền địa phương trong bối cảnh mới. Phân cấp, phân quyền không chỉ là chuyển việc từ cấp trên xuống cấp dưới, mà là thiết kế lại quan hệ quyền lực, trách nhiệm và điều kiện thực thi giữa các cấp chính quyền theo hướng rõ hơn, gần dân hơn, linh hoạt hơn và hiệu quả hơn.

Trong quản trị phát triển cấp xã, một trong những điểm nghẽn phổ biến nhất là tình trạng không tương thích giữa trách nhiệm và thẩm quyền. Cấp xã là nơi trực tiếp đối diện với người dân, doanh nghiệp, đất đai, hạ tầng, dịch vụ công, an sinh xã hội, trật tự cơ sở và các phản ứng xã hội hằng ngày. Tuy nhiên, nhiều quyết định thực chất lại vẫn thuộc thẩm quyền cấp tỉnh hoặc các cơ quan chuyên môn cấp trên. Xã phải giải trình trước dân về tiến độ dự án, chất lượng dịch vụ công, hồ sơ đất đai, chính sách an sinh, nhưng lại không phải lúc nào cũng có đủ quyền quyết định, đủ dữ liệu, đủ nguồn lực và đủ công cụ để xử lý dứt điểm.

Vì vậy, lý thuyết phân cấp, phân quyền đặt ra một nguyên tắc rất quan trọng: giao nhiệm vụ phải đi đôi với giao quyền; giao quyền phải đi đôi với nguồn lực; giao nguồn lực phải đi đôi với kiểm soát; kiểm soát phải đi đôi với trách nhiệm giải trình. Nếu chỉ giao việc mà không giao quyền, cấp xã sẽ bị đẩy vào thế bị động, phải chịu áp lực nhưng không có công cụ xử lý. Nếu giao quyền mà không giao nguồn lực, phân cấp sẽ trở thành hình thức. Nếu giao quyền nhưng không có cơ chế kiểm soát, sẽ phát sinh nguy cơ tùy tiện, lạm quyền hoặc sai phạm. Nếu kiểm soát quá chặt mà không tạo dư địa hành động, cấp xã sẽ không dám làm, không dám đổi mới và không dám chịu trách nhiệm.

Phân cấp, phân quyền đúng nghĩa phải giúp cấp xã làm chủ được “dư địa chính sách” của mình. Dư địa chính sách ở đây không có nghĩa là xã được làm trái pháp luật, mà là trong khuôn khổ pháp luật, xã có không gian hợp pháp để lựa chọn phương án tổ chức thực hiện phù hợp nhất với điều kiện địa phương. Cùng một chính sách, mỗi xã có thể có đặc điểm dân cư, địa hình, kinh tế, văn hóa, nguồn lực và vấn đề xã hội khác nhau. Nếu mọi quyết định đều giống nhau từ trên xuống, cấp xã sẽ

khó phát huy tính chủ động. Nhưng nếu giao toàn bộ mà không tính đến năng lực tiếp nhận của xã, sẽ làm tăng rủi ro trong thực thi.

Do đó, phân cấp, phân quyền phải được thiết kế theo hướng có điều kiện, có lộ trình và có phân loại. Việc nào cấp tỉnh buộc phải giữ quyền để bảo đảm kỷ luật ngân sách, quy hoạch, tài sản công và lợi ích liên vùng thì cần tiếp tục do tỉnh quyết định. Việc nào gắn trực tiếp với đời sống dân cư, cần phản ứng nhanh và xã có đủ năng lực xử lý thì có thể phân cấp hoặc ủy quyền cho xã. Việc nào xã chưa đủ năng lực thì cần đào tạo, hướng dẫn, chuẩn hóa quy trình, tăng cường dữ liệu, kiểm tra trước khi chuyển giao thẩm quyền sâu hơn.

Cấp xã muốn tiếp nhận thêm thẩm quyền phải chứng minh được năng lực tổ chức thực hiện: có cán bộ phù hợp, có quy trình nội bộ, có dữ liệu quản lý, có cơ chế phối hợp, có khả năng giải trình, có năng lực phát hiện rủi ro và có kỷ luật công vụ.

Lý thuyết phân cấp, phân quyền giúp học viên trả lời ba câu hỏi thực tiễn. Thứ nhất, việc này theo pháp luật thuộc thẩm quyền của ai? Thứ hai, nếu chưa thuộc thẩm quyền của xã, tỉnh có thể phân cấp hoặc ủy quyền đến đâu? Thứ ba, để tiếp nhận quyền đó, xã cần chuẩn bị những điều kiện gì về con người, dữ liệu, quy trình, nguồn lực và trách nhiệm giải trình? Khi trả lời được ba câu hỏi này, kiến nghị của xã sẽ không còn chung chung, mà trở thành kiến nghị có cấu trúc, có căn cứ.

(3) Lý thuyết về trách nhiệm giải trình

Trụ cột thứ ba là lý thuyết về trách nhiệm giải trình. Trong quản trị hiện đại, quyền lực công không thể chỉ được thực hiện trên cơ sở thẩm quyền được giao, mà phải gắn với yêu cầu giải trình về mục tiêu, căn cứ, quy trình, kết quả và trách nhiệm. Trách nhiệm giải trình là cơ chế bảo đảm cho quyền lực được sử dụng đúng mục đích, đúng pháp luật, minh bạch, có kiểm soát và hướng tới lợi ích chung.

Ở cấp xã, trách nhiệm giải trình có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì đây là cấp chính quyền gần dân nhất, nơi mọi quyết định hành chính, thái độ công vụ và chất lượng phục vụ đều được người dân cảm nhận trực tiếp. Trách nhiệm giải trình không chỉ là yêu cầu pháp lý, mà còn là yêu cầu chính trị, đạo đức công vụ và văn hóa quản trị.

Trách nhiệm giải trình đòi hỏi mỗi quyết định công vụ phải trả lời được các câu hỏi cơ bản: quyết định này vì mục tiêu gì, dựa trên căn cứ pháp lý nào, căn cứ thực tiễn nào, dữ liệu nào, ai tham mưu, ai quyết định, ai phối hợp, ai chịu trách nhiệm về kết quả và nếu có sai sót thì xử lý ra sao. Khi các câu hỏi này được trả lời

rõ, hoạt động công vụ sẽ giảm tùy tiện, giảm đùn đẩy, tạo cơ sở để bảo vệ những cán bộ làm đúng, làm vì lợi ích chung.

Trách nhiệm giải trình phải được thiết kế thành quy trình quản trị cụ thể. Mỗi nhiệm vụ cần có người chủ trì, người phối hợp, thời hạn xử lý, căn cứ xử lý, sản phẩm đầu ra và cơ chế kiểm tra. Mỗi kiến nghị của xã lên cấp trên cũng phải có trách nhiệm giải trình: xã kiến nghị vì lý do gì, đã tự xử lý phần việc thuộc trách nhiệm của mình đến đâu, còn vướng ở điểm nào, cần cấp nào quyết định, nếu được tháo gỡ thì hiệu quả dự kiến là gì. Một bản kiến nghị tốt không chỉ nêu khó khăn, mà phải giải trình được vì sao khó khăn đó là điểm nghẽn thật sự và vì sao cần cấp trên can thiệp.

Trách nhiệm giải trình cũng gắn chặt với dữ liệu. Trong quản trị hiện đại, không thể giải trình chỉ bằng cảm nhận, kinh nghiệm hoặc nhận định chung chung. Cấp xã cần biết sử dụng dữ liệu về hồ sơ, dân cư, đất đai, dịch vụ công, phản ánh của người dân, tiến độ công việc, mức độ hài lòng, kết quả xử lý để chứng minh vấn đề. Dữ liệu giúp giải trình khách quan hơn, minh bạch hơn và thuyết phục hơn. Đồng thời, dữ liệu cũng giúp bảo vệ cán bộ trước các đánh giá cảm tính hoặc áp lực dư luận thiếu đầy đủ thông tin.

Do đó, lý thuyết trách nhiệm giải trình trong chuyên đề này cần được hiểu theo nghĩa tích cực: giải trình để minh bạch, để kiểm soát quyền lực, để nâng cao chất lượng quyết định, để củng cố niềm tin của người dân và để bảo vệ cán bộ hành động đúng vì lợi ích chung.

(4) Lý thuyết về áp dụng pháp luật

Trụ cột thứ tư là lý thuyết về áp dụng pháp luật. Trong quản trị phát triển, pháp luật không chỉ là khuôn khổ giới hạn hành vi quyền lực, mà còn là công cụ tổ chức phát triển, giải phóng nguồn lực, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp, đồng thời tạo trật tự cho đổi mới.

Áp dụng pháp luật theo hướng kiến tạo, phát triển trước hết đòi hỏi sự tôn trọng nghiêm túc nguyên tắc pháp quyền. Kiến tạo không có nghĩa là linh hoạt đến mức tùy tiện, càng không phải là vượt rào, làm trái thẩm quyền hoặc bỏ qua quy trình. Tinh thần kiến tạo phải nằm trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật, kỷ luật hành chính và kiểm soát quyền lực. Tuy nhiên, trong khuôn khổ đó, cán bộ cần có tư duy chủ động tìm phương án thực hiện, thay vì chỉ nhìn thấy rủi ro để né tránh.

Áp dụng pháp luật theo hướng kiến tạo đòi hỏi cán bộ phải đặt câu hỏi: trong khuôn khổ pháp luật hiện hành, có cách nào để giải quyết được việc cho dân không?

Có thể tách phần đã rõ để xử lý trước, phần còn vướng để kiến nghị sau không? Có thể chuẩn hóa hồ sơ, bổ sung dữ liệu, xin ý kiến đúng cấp, đề xuất ủy quyền có điều kiện hoặc thiết kế quy trình phối hợp để tháo gỡ không? Có thể lựa chọn cách hiểu vừa an toàn pháp lý, vừa thúc đẩy phát triển, vừa bảo vệ lợi ích công không?

Trong quá trình áp dụng pháp luật, chủ thể áp dụng không bỏ qua rủi ro pháp lý, mà nhận diện rủi ro rõ hơn, quản trị rủi ro tốt hơn và chuẩn bị căn cứ đầy đủ hơn. Họ không hành động tùy tiện, mà hành động có hồ sơ, có dữ liệu, có tham vấn, có phân tích thẩm quyền, có trách nhiệm giải trình và có phương án kiểm soát. Chính vì vậy, áp dụng pháp luật kiến tạo phải gắn chặt với ba trụ cột trước: phải có tư duy hệ thống để nhìn đúng vấn đề; phải có phân cấp, phân quyền rõ để biết mình được làm gì; phải có trách nhiệm giải trình để bảo đảm minh bạch và an toàn.

Đối với cấp xã, áp dụng pháp luật theo hướng kiến tạo có ý nghĩa đặc biệt trong các lĩnh vực dễ phát sinh điểm nghẽn như đất đai, quy hoạch, đầu tư công, tài sản công, dịch vụ công, an sinh xã hội, quản lý dân cư, chuyển đổi số và xử lý phản ánh của người dân. Đây là những lĩnh vực vừa liên quan trực tiếp đến đời sống người dân, vừa chịu sự điều chỉnh của nhiều luật, nhiều cấp, nhiều cơ quan. Nếu cán bộ chỉ tiếp cận theo lối “chưa rõ thì dừng lại”, “khó thì xin ý kiến”, “sợ sai thì không quyết”, bộ máy cơ sở sẽ mất năng lực hành động. Nhưng nếu cán bộ biết vận dụng pháp luật theo hướng kiến tạo, họ sẽ biết phân loại vấn đề, xử lý phần thuộc thẩm quyền, kiến nghị phần vượt thẩm quyền và giữ cho dòng chảy công vụ không bị tắc nghẽn.

Áp dụng pháp luật kiến tạo cũng đòi hỏi thay đổi văn hóa công vụ. Cán bộ không chỉ làm đúng quy trình, mà phải hướng tới kết quả phục vụ người dân. Không chỉ trả lời “không được”, mà phải giải thích vì sao không được, điều kiện nào để được, cần bổ sung gì, cơ quan nào có thẩm quyền, thời hạn nào xử lý. Không chỉ chuyển hồ sơ, mà phải theo dõi hồ sơ đến kết quả cuối cùng. Không chỉ viện dẫn quy định, mà phải biết biến quy định thành hành động quản trị cụ thể.

Tóm lại, bốn trụ cột lý thuyết trên tạo thành nền tảng để cấp xã nhận diện và tháo gỡ điểm nghẽn trong quản trị phát triển. Tư duy hệ thống giúp nhìn đúng cấu trúc vấn đề; phân cấp, phân quyền giúp xác định đúng thẩm quyền và điều kiện thực hiện; trách nhiệm giải trình giúp bảo đảm minh bạch, kỷ luật và bảo vệ cán bộ dám làm; áp dụng pháp luật giúp biến pháp luật thành công cụ thúc đẩy phát triển.

Vận dụng khung lý thuyết trên để xử lý tình huống, học viên cần:

Thứ nhất: Nhận diện các loại nghẽn

- Trong quản trị cấp xã, không phải mọi khó khăn đều là điểm nghẽn thể chế. Điểm nghẽn thể chế là những vướng mắc xuất phát từ quy định pháp luật, từ sự chưa rõ ràng, chồng lấn, chưa phù hợp hoặc khoảng trống trong quy định về thẩm quyền, trình tự, trách nhiệm, phân cấp, ủy quyền, cơ chế phối hợp hoặc điều kiện thực hiện. Những nghẽn này, về bản chất, vượt quá khả năng tự xử lý đầy đủ của cấp xã và cần được bóc tách, phản ánh, kiến nghị đúng địa chỉ.

- Ngược lại, nghẽn tổ chức thực thi là những vướng mắc phát sinh trong chính quá trình vận hành bộ máy: hồ sơ chưa chuẩn, dữ liệu chưa đầy đủ, quy trình phối hợp chưa rõ, bộ phận chuyên môn đùn đẩy trách nhiệm, công chức không dám sử dụng đầy đủ phân quyền đã được giao, người đứng đầu chưa quyết liệt hoặc chưa thiết lập được cơ chế xử lý việc khó. Nếu không phân biệt rõ hai loại nghẽn này, rất dễ dẫn tới hai lệch lạc: hoặc đổ hết cho cơ chế để né phần trách nhiệm của mình, hoặc ngược lại, ôm về xã cả những phần việc thật sự vượt quá thẩm quyền.

- Nghẽn do lịch sử để lại là một dạng nghẽn đặc biệt, không thể xếp thuần túy vào nghẽn thể chế hay nghẽn tổ chức thực thi, mà là điểm giao thoa giữa hai loại nghẽn này. Về nguồn gốc, nó hình thành từ quá trình quản lý qua nhiều thời kỳ, nhiều lần thay đổi chính sách, quy hoạch, địa giới hành chính, mô hình tổ chức và cách thức quản lý nhà nước. Về mặt thể chế, nghẽn này thể hiện ở những khoảng trống, chồng chéo hoặc thiếu cơ chế chuyên tiếp để xử lý các vấn đề cũ như đất đai, tài sản công, công trình dở dang, hồ sơ pháp lý chưa hoàn chỉnh. Về mặt thực thi, nghẽn lịch sử kéo dài còn do cấp xã chưa rà soát đầy đủ, chưa chuẩn hóa hồ sơ, chưa số hóa dữ liệu, chưa phân loại hiện trạng và chưa tham mưu được phương án xử lý khả thi. Vì vậy, không thể dùng “lịch sử để lại” như một lý do để né tránh trách nhiệm hiện tại, nhưng cũng không thể giản đơn quy toàn bộ trách nhiệm cho cấp xã hôm nay. Cách tiếp cận đúng là phải bóc tách từng lớp nguyên nhân, xác định phần nào vượt thẩm quyền cần kiến nghị cấp trên, phần nào thuộc trách nhiệm cấp xã phải chủ động tự xử lý. Chỉ khi làm rõ được ranh giới đó, nghẽn lịch sử mới có thể chuyển từ “gánh nặng tồn đọng” thành “danh mục vấn đề có địa chỉ, có lộ trình và có khả năng tháo gỡ”.

Khung lý thuyết giúp học viên trả lời một câu hỏi cốt lõi các điểm nghẽn trên: vấn đề đang nằm ở luật, ở cấp tỉnh, hay ở chính xã? Chỉ khi trả lời được câu hỏi đó thì việc bóc tách vấn đề, xác định trách nhiệm và thiết kế kiến nghị mới có cơ sở. Nói cách khác, đây là khung lý thuyết giúp học viên thoát khỏi thói quen nhận diện

khó khăn theo cảm tính, để chuyển sang nhận diện điểm nghẽn theo cấu trúc quản trị.

Nhiều tình huống ở cấp xã hiện nay không vướng ở một đầu việc đơn lẻ mà là sự đan xen của nhiều lĩnh vực cùng lúc như quy hoạch, đất đai, bồi thường – hỗ trợ – tái định cư, tài sản công, đầu tư công, dữ liệu dân cư, hộ tịch, dịch vụ công và cơ chế phối hợp thực thi. Vì vậy, muốn xử lý đúng thì nhìn vấn đề theo tư duy hệ thống, cụ thể:

Thứ nhất là thẩm quyền: việc nào thuộc quyền quyết định của cấp trên; việc nào tỉnh có thể phân cấp hoặc ủy quyền; việc nào xã được giao chủ trì tổ chức thực hiện; và việc nào xã tuyệt đối không thể tự quyết. Điều này đặc biệt quan trọng trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, khi cấp xã được giao trách nhiệm quản trị địa bàn nhưng không đồng nghĩa với việc được giao toàn bộ quyền quyết định thực chất.

Thứ hai là trách nhiệm thực thi: ai có trách nhiệm chuẩn hóa hồ sơ, ai phân loại hiện trạng, ai đối thoại với dân, ai cung cấp dữ liệu, ai đề xuất phương án, ai phối hợp xử lý, ai chốt hồ sơ khó, ai chịu trách nhiệm cuối cùng nếu chậm trễ hoặc sai lệch. Khung này giúp học viên hiểu rằng: có những việc xã không có quyền quyết, nhưng xã không vì thế mà được quyền đứng ngoài. Xã vẫn phải làm đủ phần việc của mình để cấp trên có căn cứ quyết định đúng, kịp thời và khả thi.

Thẩm quyền – trách nhiệm là vấn đề rất quan trọng để học viên thoát khỏi tư duy “không có quyền nên không làm được gì”, chuyển sang tư duy “không quyết thay được, nhưng phải làm đủ phần việc được giao để hệ thống quyết đúng và vận hành thông suốt”. Đây cũng chính là yêu cầu nâng cấp năng lực của cấp xã trong mô hình quản trị địa phương mới.

Thứ hai, Tham mưu chiến lược dựa trên địa chỉ nghề, thứ tự ưu tiên và khả năng hành động

Mục tiêu cuối cùng của chuyên đề không dừng ở nhận diện điểm nghẽn, mà hướng thẳng tới năng lực tham mưu chiến lược. Trong chuyên đề này, tham mưu chiến lược không có nghĩa là viết dài, viết lớn hay liệt kê nhiều khó khăn, mà là viết ngắn, trúng, rõ địa chỉ trách nhiệm và đủ cụ thể để có thể giao việc ngay.

Muốn vậy, mỗi vấn đề phải được bóc tách theo ba lớp:

Thứ nhất là địa chỉ nghề: nghề do Trung ương, do tỉnh, do xã hay do tồn đọng quá khứ.

Thứ hai là thứ tự ưu tiên: việc nào xã phải tự sửa ngay; việc nào tỉnh phải quyết hoặc phải ban hành quy trình, cơ chế hỗ trợ; việc nào thật sự phải kiến nghị lên cấp cao hơn.

Thứ ba là khả năng hành động: ai làm, làm việc gì, trên cơ sở dữ liệu nào, theo trình tự nào, cần bổ sung điều kiện gì để thực hiện.

Khung này giúp học viên chuyển từ tư duy báo cáo hiện tượng sang tư duy cấu trúc vấn đề và giao việc. Một bản kiến nghị tốt không phải là bản kể nhiều khó khăn nhất, mà là bản đủ rõ để cấp có thẩm quyền nhìn vào đó và có thể chỉ đạo ngay. Đây cũng là yêu cầu xuyên suốt của khung triển khai chuyên đề: đầu ra phải là bản kiến nghị 01 trang, chọn đúng 01 vấn đề, trúng điểm nghẽn, chỉ rõ nguyên nhân, hệ quả, trách nhiệm và hướng xử lý.

2. Khung lý thuyết để giải quyết rào cản nội sinh

- Lãnh đạo, quản lý và mối quan hệ giữa lãnh đạo, quản lý. Lãnh đạo hướng đến tầm nhìn và sự thay đổi. Quản lý hướng đến thực thi nhiệm vụ và hiệu quả công việc.

- Lãnh đạo là quá trình nhận diện và xử lý những vấn đề nan giải. Những người lãnh đạo là: (i) có nhu cầu giải quyết vấn đề nan giải, (ii) có khả năng nhận thức được vấn đề nan giải và (iii) có khả năng tập hợp mọi người cùng giải quyết vấn đề nan giải.

- Lãnh đạo là một quá trình thay đổi. Vận động là tuyệt đối, đứng im là tương đối. Nguyên lý về sự phát triển là nguyên lý cốt lõi của phép biện chứng. Quá trình lãnh đạo là quá trình nhận thức về yêu cầu mới, làm theo yêu cầu mới và tin tưởng vào sự thắng lợi của đổi mới.

- Lãnh đạo là quá trình xử lý các mối quan hệ. Các vấn đề nan giải luôn mang tính tổng thể, đa chiều cạnh, đa tác nhân, tương tác và tính mở. Cùng với nguyên lý về sự Phát triển thì nguyên lý về Mối liên hệ phổ biến là nguyên lý cốt lõi của phép biện chứng. Năng lực điều hợp là một yêu cầu của quá trình lãnh đạo, quản lý.

- Lãnh đạo và quản lý là một quá trình học tập. Cần trau dồi tâm thế, tri thức và kỹ năng để giải quyết vấn đề nan giải. Thực hành sinh ra hiểu biết, hiểu biết tiến lên lý luận, lý luận chỉ đạo thực tiễn. Học, học nữa, học mãi!

- Lý thuyết về sự ảnh hưởng và truyền cảm hứng của các chủ thể lãnh đạo dẫn dắt sự phát triển dựa trên cấu trúc và mô hình nhân cách của văn hóa chính: Tổ chất, phẩm chất, năng lực và uy tín ...

- Lý thuyết về nhận diện các rào cản nội sinh của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý dựa trên các yếu tố: thể chế nội bộ và môi trường xã hội; Hành vi công vụ; động lực học tập và làm việc; năng lực thực thi công vụ.

- Lãnh đạo luôn là một hệ thống lãnh đạo. Hệ thống lãnh đạo bao gồm: Tầm nhìn và giá trị; các chủ thể lãnh đạo; những người ủng hộ và đi cùng; hệ thống tổ chức và luôn đặt trong bối cảnh và môi trường. Người lãnh đạo là người thiết kế và vận hành hệ thống lãnh đạo.

- Quan điểm của Đảng, chính sách và pháp luật của nhà nước về công tác cán bộ: Nhận xét, đánh giá; quy hoạch, sử dụng; đào tạo, bồi dưỡng; luân chuyển, điều động; kiểm tra, giám sát; khen thưởng, kỷ luật; chính sách cán bộ....

Các lý thuyết trên không tồn tại độc lập mà tương tác, đan xen và biểu hiện cụ thể trong từng nội dung của chuyên đề và từng tình huống cụ thể của chuyên đề.

3. Nội dung tình huống trao đổi, thảo luận

Tình huống 1: “Đoàn kiểm tra, giám sát của Trung ương về tận xã: nghề nằm ở luật, ở tinh chậm phân cấp, hay ở xã chưa biết làm và chưa dám làm?”

Bối cảnh tình huống

Xã A là xã mới hình thành sau sắp xếp đơn vị hành chính. Sau sáp nhập, địa bàn rộng hơn, dân số đông hơn, cấu trúc kinh tế - xã hội phức tạp hơn, trong khi bộ máy chưa vận hành đồng bộ. Xã đồng thời phải xử lý nhiều sức ép: chợ trung tâm cũ xuống cấp, tiềm ẩn mất an toàn; một số cụm hộ sản xuất, hộ kinh doanh nhỏ và làng nghề nằm xen trong khu dân cư gây ô nhiễm, cản trở cảnh quan; một bộ phận hộ dân ở vùng thấp trũng, sạt lở cần bố trí lại nơi ở; nhiều diện tích đất công, đất xen kẹt, đất có nguồn gốc sử dụng phức tạp chưa được rà soát, số hóa, chuẩn hóa hồ sơ; một số công trình hạ tầng dở dang từ trước sáp nhập kéo dài nhiều năm chưa xử lý dứt điểm.

Tình yêu cầu xã phải đề xuất một phương án tổng thể: vừa sắp xếp lại không gian chợ - dân cư - hộ sản xuất; vừa bố trí lại dân cư ở vùng rủi ro; vừa mở ra không gian sinh kế - dịch vụ mới; vừa khai thông nguồn lực đất đai, tài sản công và hạ tầng đang bị “kẹt”, đồng thời vẫn phải bảo đảm đúng pháp luật, giữ ổn định xã hội và không để phát sinh điểm nóng.

Tuy nhiên, càng làm, xã càng va vào nhiều lớp nghề: có nội dung liên quan đến điều chỉnh cục bộ quy hoạch; có nội dung liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; có nội dung liên quan đến công trình dở dang, tài sản công là nhà, đất; và có nội

dung lại gắn với câu hỏi tỉnh đã phân cấp, ủy quyền, cấp dữ liệu, cấp nguồn lực và thiết kế quy trình hỗ trợ đến đâu. Theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã phải được phân định rõ; có khâu có thể giao xã thực hiện nhưng không có nghĩa toàn bộ quyền quyết định đều chuyển xuống xã.

Đúng lúc đó, Trung ương thành lập đoàn kiểm tra, giám sát về việc tổ chức thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, việc phân cấp, phân quyền, ủy quyền và việc xử lý các điểm nghẽn thể chế từ thực tiễn cơ sở. Đoàn chọn xã A làm địa bàn làm việc trực tiếp vì đây là nơi hội tụ nhiều vấn đề điển hình: đất đai, quy hoạch, dân cư, sinh kế, tồn đọng quá khứ, phân cấp không đi cùng nguồn lực và khoảng cách giữa “thể chế trên giấy” với “năng lực thực thi ở cơ sở”.

Mô tả tình huống

Đề xuất của xã A về việc hình thành một khu sinh kế - dịch vụ - tái bố trí dân cư trên cơ sở sắp xếp lại chợ cũ, di dời một số hộ ở vùng rủi ro, xử lý các cụm hộ sản xuất gây ô nhiễm trong khu dân cư, đồng thời khai thông một phần quỹ đất và công trình tồn đọng từ giai đoạn trước. Theo xã, nếu làm được phương án này thì có thể xử lý cùng lúc nhiều bài toán: bảo đảm an toàn cho chợ cũ; tạo không gian ổn định hơn cho hộ kinh doanh; bố trí lại một bộ phận dân cư ở khu vực ngập lụt, sạt lở; tái cấu trúc một số công trình dở dang; và đưa phần nguồn lực đất đai, tài sản công đang bị “kẹt” trở lại phục vụ phát triển.

Nhưng khi đi vào hồ sơ cụ thể, phương án lập tức mắc ở nhiều tầng: đất công xen đất dân, nguồn gốc sử dụng qua nhiều thời kỳ khó chuẩn hóa; có phần liên quan đến điều chỉnh cục bộ quy hoạch nhưng lại đồng thời đụng đến điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất; có phần liên quan đến bố trí lại dân cư đối với các hộ có hồ sơ pháp lý chưa hoàn chỉnh; có phần liên quan đến xử lý công trình dở dang, tài sản công chưa hoàn tất thủ tục; và có phần tuy pháp luật không hẳn cấm nhưng xã cũng chưa dám làm vì sợ trách nhiệm. Chính ở đây xuất hiện xung đột pháp lý và xung đột thẩm quyền: xã được giao tổ chức thực hiện nhưng được làm đến đâu; tỉnh có thể giao chủ trì một số khâu nhưng có đồng nghĩa giao quyền quyết định hay không; và một việc vừa dính quy hoạch, vừa dính đất đai, vừa dính tài sản công thì phải xử lý theo chuỗi thẩm quyền nào.

Tại cuộc họp, Trưởng đoàn kiểm tra Trung ương không chấp nhận cách nói “vướng cơ chế” theo kiểu khái quát. Đoàn yêu cầu tỉnh và xã phải bóc tách từng điểm nghẽn theo bốn nhóm: vướng ở Trung ương; vướng ở tỉnh; vướng ở xã; và vướng do tồn đọng quá khứ hoặc yếu tố khách quan. Mỗi điểm nghẽn phải chỉ rõ địa

chỉ: nếu vương Trung ương thì vương ở nhóm quy định nào; nếu vương ở tỉnh thì quyết định nào chưa ban hành, thẩm quyền nào chưa phân cấp, nguồn lực nào chưa cấp; nếu vương ở xã thì xã chưa làm việc gì, ở khâu nào và vì sao. Đoàn nhân mạnh: có việc xã chưa được quyền quyết; có việc pháp luật cho phép nhưng tỉnh chưa phân cấp hoặc chưa ban hành quy trình; cũng có việc xã đã có trách nhiệm rõ nhưng chưa chuẩn hóa hồ sơ, chưa bóc tách dữ liệu, chưa đối thoại cộng đồng và chưa dám đề xuất phương án.

Trong trao đổi, tỉnh cho rằng nhiều việc liên quan nhiều luật, rất phức tạp, chưa thể xử lý nếu chưa có hướng dẫn tiếp. Đoàn kiểm tra đặt vấn đề ngược lại: trong khi chờ hướng dẫn, tỉnh đã làm gì để hỗ trợ xã rà soát, chuẩn hóa hồ sơ, phân loại hiện trạng, thiết kế quy trình hỗ trợ hoặc ủy quyền có điều kiện hay chưa. Tỉnh cũng chất vấn xã: nhiều việc xã lẽ ra có thể chủ động như lập hồ sơ hiện trạng, phân nhóm vương mắc, đối thoại với dân và xác định thứ tự ưu tiên thì lại làm rất chậm. Xã phản ánh rằng tỉnh giao trách nhiệm lớn nhưng không giao đủ điều kiện thực hiện. Cuộc họp có một số vấn đề vương mắc đan xen: có nghẽn pháp lý thật sự vượt quá thẩm quyền cấp xã; có nghẽn do tỉnh chậm phân cấp, chậm hướng dẫn, chậm cấp công cụ; và có nghẽn nội tại của xã nhưng lâu nay bị cho là “vương cơ chế”.

Sau gần một ngày làm việc, Bí thư Tỉnh ủy giao cho xã A trong 72 giờ phải hoàn thành một báo cáo kiến nghị, trong đó từng điểm nghẽn phải chỉ rõ địa chỉ trách nhiệm, cấp có thẩm quyền xử lý, việc nào xã phải tự sửa ngay, việc nào tỉnh phải quyết ngay, việc nào thật sự phải kiến nghị Trung ương.

Các vấn đề đặt ra và yêu cầu đối với học viên

Điểm cốt lõi của tình huống này không phải ở chỗ xã A có nhiều khó khăn, mà ở chỗ nhiều loại nghẽn đang bị trộn lẫn với nhau. Có nghẽn thuộc pháp luật; có nghẽn thuộc tỉnh trong phân cấp, ủy quyền, hướng dẫn, bố trí nguồn lực và tổ chức phối hợp; có nghẽn thuộc xã trong năng lực và ý chí hành động; và có nghẽn do tồn đọng quá khứ. Nếu không tách bạch, mọi kiến nghị sẽ mờ địa chỉ, không rõ cấp xử lý, không xác định được trách nhiệm và không thể chuyển hóa thành hành động chỉ đạo cụ thể.

Với vị trí là thành viên tổ tham mưu trực tiếp cho Bí thư Đảng ủy xã A, anh/chị hãy:

Phân tích và bóc tách các điểm nghẽn trong tình huống theo các nhóm: nghẽn vượt quá thẩm quyền cấp xã; nghẽn do tỉnh chậm phân cấp, ủy quyền, hướng dẫn

hoặc chưa cấp đủ điều kiện thực hiện; nghẽn do xã chưa làm đúng, chưa làm đủ hoặc chưa dám làm; và nghẽn do tồn đọng quá khứ.

Chỉ ra những xung đột pháp lý hoặc điểm chưa rõ về thẩm quyền giữa quy hoạch, đất đai, bồi thường - hỗ trợ - tái định cư, quản lý tài sản công và trách nhiệm tổ chức thực hiện của cấp tỉnh, cấp xã.

Xác định rõ việc nào xã phải tự sửa ngay; việc nào tỉnh phải quyết ngay; và việc nào thật sự cần kiến nghị Trung ương.

Trên cơ sở đó, đề xuất định hướng xây dựng một bản kiến nghị 1 trang đủ rõ để cấp có thẩm quyền có thể giao việc, chỉ đạo hoặc xử lý ngay sau buổi làm việc.

Kết luận vấn đề thông qua trao đổi, thảo luận tình huống

Thông qua quá trình trao đổi, thảo luận các tình huống, học viên đã trực tiếp đối diện với một yêu cầu rất quan trọng của quản trị cấp xã hiện nay: không chỉ nhìn ra khó khăn, mà phải nhìn ra nguyên nhân của khó khăn; không chỉ nêu ra vướng mắc, mà phải chỉ đúng địa chỉ nghẽn; không chỉ phản ánh tình trạng, mà phải chuyển hóa được thành kiến nghị hành động. Từ các ý kiến trao đổi, phản biện trên lớp, có thể gợi ý rút ra một số kết luận và bài học chủ yếu sau đây:

1. Không phải cái gì cũng là “vướng cơ chế”

Bài học đầu tiên và quan trọng nhất là: trong thực tiễn cấp xã, cách nói “vướng cơ chế” rất dễ được sử dụng như một cách giải thích an toàn, nhưng nếu không bóc tách rõ thì đó chỉ là cách gọi tên mơ hồ, không giúp tháo nghẽn. Có những việc đúng là vướng ở quy định, ở phân định thẩm quyền, ở cơ chế phân cấp, ủy quyền hoặc ở sự chưa thống nhất giữa các lĩnh vực pháp luật. Nhưng cũng có rất nhiều việc không nằm ở luật, mà nằm ở cách tinh tổ chức hỗ trợ, cách xã chuẩn hóa hồ sơ, cách phối hợp nội bộ, cách sử dụng phân quyền đã được giao và cả tâm lý né tránh trách nhiệm. Vì vậy, điều chuyên đề buộc học viên phải thay đổi trước hết là thay đổi cách nhìn: từ “vướng cơ chế” sang “vướng ở đâu, ai chịu trách nhiệm, cấp nào xử lý”.

2. Năng lực quan trọng của cán bộ, công chức cấp xã là năng lực bóc tách điểm nghẽn

Qua thảo luận tình huống, học viên thấy rõ rằng một trong những năng lực quản trị nền tảng của cấp xã hiện nay là năng lực bóc tách vấn đề. Từ một hiện tượng tưởng như rối, đan xen và chồng lấn, học viên phải biết phân loại các điểm nghẽn thành những nhóm có bản chất khác nhau: nghẽn vượt quá thẩm quyền cấp xã; nghẽn do tỉnh chậm phân cấp, chậm hướng dẫn hoặc chưa cấp đủ điều kiện thực hiện; nghẽn do xã chưa làm đúng, chưa làm đủ, chưa dám làm; và nghẽn do tồn đọng quá khứ.

Khi làm được điều đó, học viên mới có thể chuyển từ trạng thái nêu hiện tượng sang trạng thái tham mưu chính sách và kiến nghị có chất lượng. Đây chính là năng lực cốt lõi mà chuyên đề hướng tới.

3. Trách nhiệm quản trị địa bàn không đồng nghĩa với toàn quyền quyết định, nhưng cũng không cho phép xã đứng ngoài

Một kết luận quan trọng khác là: trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, xã không phải cấp có quyền quyết định toàn bộ mọi việc phát sinh trên địa bàn, nhưng xã cũng không thể lấy lý do “không có quyền quyết” để đứng ngoài chuỗi xử lý. Xã phải chịu trách nhiệm lớn ở khâu tạo dữ liệu đầu vào, chuẩn hóa hồ sơ, phân nhóm vướng mắc, đối thoại cộng đồng, xác định mức độ ưu tiên và tham mưu phương án. Nếu xã không làm tốt những phần việc đó thì cấp trên rất khó quyết định, và việc tổ chức thực hiện càng khó hiệu quả. Vì vậy, chuyên đề này không yêu cầu xã ôm hết việc, mà yêu cầu xã làm rõ đúng phần việc của mình trong chuỗi trách nhiệm.

4. Kiến nghị có chất lượng phải có địa chỉ trách nhiệm, có thứ tự ưu tiên và có khả năng giao việc

Qua thảo luận, học viên nhận rõ rằng một bản kiến nghị tốt không phải là bản liệt kê thật nhiều khó khăn, mà là bản ngắn, rõ, đúng địa chỉ nghề và đủ cụ thể để cấp có thẩm quyền có thể giao việc. Kiến nghị phải chỉ rõ: việc nào xã phải tự sửa ngay; việc nào tỉnh phải quyết hoặc ban hành quy trình, cơ chế hỗ trợ; việc nào thật sự vượt thẩm quyền cần kiến nghị lên cấp cao hơn. Đồng thời, kiến nghị phải có thứ tự ưu tiên, tránh dàn trải. Đây là yêu cầu rất quan trọng vì đầu ra của chuyên đề là một bản kiến nghị 01 trang gửi Bí thư Tỉnh ủy, chọn đúng 01 vấn đề, chỉ rõ nguyên nhân, hệ quả, trách nhiệm và khả năng hành động.

5. Thay đổi cốt lõi là thay đổi tư duy: từ “báo cáo khó khăn” sang “tham mưu giải pháp”

Nếu phải rút gọn toàn bộ chuyên đề thành một thông điệp trung tâm, thì đó là: cán bộ, công chức cấp xã phải chuyển từ tư duy báo cáo khó khăn sang tư duy tham mưu giải pháp có thể thực thi. Báo cáo khó khăn chỉ dừng ở mô tả hiện tượng; tham mưu giải pháp đòi hỏi phải chỉ rõ bản chất vấn đề, xác định địa chỉ trách nhiệm, lựa chọn cấp xử lý và đề xuất cách làm. Đây là bước chuyển rất quan trọng trong nâng cao năng lực quản trị cấp xã và cũng là tinh thần chung của hướng dẫn triển khai: mỗi chuyên đề phải là một kịch bản huấn luyện hoàn chỉnh, không phải một bài giảng đọc lập theo nghĩa truyền thống.

Tình huống 2: “Không thiếu người, chỉ thiếu “đội ngũ” (cơ cấu và chất lượng): bộ máy xã mới đang kẹt ở đâu?”

Bối cảnh tình huống

Sau khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, xã A mới được hình thành trên cơ sở sáp nhập 3 xã cũ. Địa bàn rộng hơn, dân số đông hơn, cơ cấu kinh tế – xã hội đa dạng hơn, chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm tăng hơn nhiều so với trước đây. Nếu trước kia nhiều việc có thể chuyên lên cấp huyện để xin ý kiến, chờ điều phối hoặc chia sẻ trách nhiệm, thì nay xã phải trực tiếp xử lý, trực tiếp đối diện với người dân, doanh nghiệp và các phản ứng xã hội, đồng thời bị đánh giá trực tiếp bằng kết quả thực hiện.

Trong bộ máy xã A hiện có ba lớp cán bộ khá rõ: lớp cán bộ cấp xã cũ, lớp cán bộ từ huyện, tỉnh điều động về, lớp công chức trẻ biết công nghệ, phần mềm, mạng xã hội, AI nhưng lại chưa được đặt đúng vị trí để phát huy vai trò trong những quyết định quan trọng.

Mô tả tình huống

Sau vài tháng vận hành, Bí thư Đảng ủy xã đã nhận ra một sự thật: hợp nhất tổ chức không đồng nghĩa với hình thành đội ngũ với cơ cấu phù hợp và chất lượng tốt. Xã mới có thể đông người hơn, nhiều thành phần hơn, bằng cấp cao hơn, kinh nghiệm đa dạng hơn, nhưng đó mới chỉ là sự cộng gộp cơ học các cá nhân với kinh nghiệm công tác khác nhau chứ chưa thực sự là đội ngũ quản trị phát triển.

Thông tin đổ về xã cũng dày đặc hơn trước rất nhiều: văn bản, hướng dẫn mới, dữ liệu chuyên ngành, phản ánh của người dân trên mạng xã hội, báo chí địa phương, nhóm Zalo cộng đồng, cổng dịch vụ công, báo cáo ngành dọc, dashboard số... Nghịch lý bắt đầu lộ ra: càng nhiều người, càng nhiều thông tin, càng nhiều công cụ, bộ máy càng lộ rõ sự phân mảnh, lệch pha và tổng thể năng lực chung của đội ngũ chưa đáp ứng yêu cầu phát triển mới.

Ba tháng đầu năm 2026, xã A liên tiếp phát sinh nhiều vụ việc cho thấy những điểm nghẽn nội sinh của bộ máy. Một cụm dân cư phản ánh gay gắt tình trạng hồ sơ đất đai bị chậm kéo dài, trong khi hệ thống phần mềm vẫn thể hiện “đúng quy trình”. Công chức chuyên môn cho rằng hồ sơ không sai, Trung tâm phục vụ hành chính công nói đã chuyển hồ sơ đúng hạn, lãnh đạo phụ trách lĩnh vực cho rằng nguyên nhân chính là do quy định thay đổi liên tục. Tuy nhiên, người dân phải đi lại nhiều lần, mỗi công chức giải thích một kiểu, càng làm tăng bức xúc. Cùng thời điểm, trên mạng xã hội xuất hiện bài viết tố chính quyền xã “né việc”, “đẩy trách nhiệm”, “lấy

quy trình che cho sự yếu kém”, khiến dư luận lan rộng và báo chí địa phương vào cuộc. Khi họp kiểm điểm, hầu hết cán bộ đều có lý lẽ riêng, nhưng không ai chỉ ra rõ nguyên nhân gốc rễ và giải pháp chịu trách nhiệm đến cùng.

Cao trào của tình huống xuất hiện trong cuộc họp đánh giá quý I/2026 theo KPI, gắn với vị trí việc làm. Kết quả đánh giá sơ bộ được trình lên rất đẹp, hầu hết là ở mức hoàn thành tốt, xuất sắc nhiệm vụ, chưa thực sự phản ánh chất lượng công việc và sự chênh lệch trong đánh giá cá nhân làm tốt với những cá nhân khác không đáng kể.

Tình huống trở nên rất căng thẳng khi xã nhận thông báo sẽ có đoàn kiểm tra, giám sát về làm việc, không chỉ nghe báo cáo lãnh đạo mà còn gặp trực tiếp người dân, doanh nghiệp và cán bộ không giữ chức vụ lãnh đạo. Trong khi áp lực tăng cao, nội bộ vẫn có ý kiến muốn giữ bảng đánh giá “đẹp” để an toàn, tránh xáo trộn trong năm đầu sáp nhập.

Đi sâu hơn vào quá trình vận hành nội bộ, Chủ tịch UBND xã nhận thấy bộ máy đang tồn tại nhiều lớp mâu thuẫn như mâu thuẫn trong chính các nhóm cán bộ, mâu thuẫn trong việc xử lý thông tin, mâu thuẫn trong kết quả đánh giá với hiệu quả công việc. Chủ tịch UBND xã đứng trước lựa chọn khó khăn: tiếp tục giữ ổn định bề mặt hay chấp nhận va chạm để xử lý tận gốc những yếu kém nội sinh của bộ máy.

Bí thư Đảng ủy xã cho rằng vấn đề của xã không chỉ là thiếu năng lực từng cá nhân, mà là chưa hình thành được một đội ngũ thống nhất với cơ cấu đội ngũ hợp lý và chất lượng tốt, đủ sức vận hành mô hình mới. Bí thư yêu cầu từng đồng chí phụ trách lĩnh vực phải chỉ ra điểm nghẽn nội sinh lớn nhất, nguyên nhân gốc rễ và cách xử lý trong 90 ngày.

Vấn đề đặt ra và câu hỏi gợi mở

Vấn đề đặt ra

Tình huống này đặt ra một số vấn đề:

- Xã xuất hiện nhiều lớp mâu thuẫn khác nhau:
 - + Mâu thuẫn giữa các nhóm cán bộ xã cũ với nhóm cán bộ từ huyện, tinh điều động về và nhóm công chức trẻ có khả năng công nghệ, tiếp cận nhanh. Mỗi nhóm mạnh một mặt, nhưng chưa tạo thành năng lực tổng thể của xã.
 - + Mâu thuẫn giữa thông tin phong phú, đa chiều, cập nhật liên tục với năng lực hạn chế trong sàng lọc, phân tích, chẩn đoán và ra quyết định của đội ngũ, khiến bộ máy bị nhiễu loạn thông tin.

+ Cơ chế đánh giá theo KPI đang có nguy cơ bị hình thức hóa: báo cáo đẹp, đa số hoàn thành tốt nhiệm vụ, trong khi thực tế công việc trì trệ, phối hợp yếu và không rõ trách nhiệm cá nhân.

+ Mâu thuẫn sâu nữa là giữa yêu cầu xã hội học tập buộc cán bộ phải tự học, tự nâng cấp, học từ dữ liệu, từ AI với thói quen học để đủ chuẩn, học lấy bằng cấp, học thuộc kinh nghiệm người khác mà không hấp thụ và chuyển tải thành năng lực thực thi công vụ được.

+ Mâu thuẫn giữa việc tăng số lượng con người sau sáp nhập với yêu cầu hình thành một đội ngũ thống nhất, biết phối hợp, biết học lẫn nhau, biết lấy điểm mạnh của người này bù chỗ yếu của người kia và có năng lực phù hợp với vị trí việc làm mới của cấp xã.

- Năng lực của các nhóm cán bộ công chức chưa đồng đều và chưa tương xứng nhiệm vụ, thẩm quyền của các vị trí việc làm.

- Năng lực tự học, tự rèn luyện của đội ngũ cán bộ chưa cao.

Câu hỏi gợi mở

Với vai trò là Chủ tịch UBND hoặc Bí thư Đảng ủy xã A, tỉnh X, anh, chị cần xem xét và đưa ra quyết định đối với các vấn đề sau:

1. Xác định rõ các mâu thuẫn và rào cản nội sinh của đội ngũ cán bộ, công chức đang làm giảm hiệu quả hoạt động của xã?

2. Vì sao nhiều cán bộ có trải nghiệm thực địa nhưng không nâng được kinh nghiệm thành tri thức và năng lực lãnh đạo, quản lý?

3. Đề xuất các giải pháp tự học, tự rèn luyện của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã để khắc phục các rào cản nội sinh?

4. Đề xuất các giải pháp để xử lý mâu thuẫn giữa các nhóm cán bộ, công chức và xử lý khủng hoảng trong ngắn hạn?

5. Trong khuôn khổ thẩm quyền của cấp xã, Đảng ủy, UBND xã đề xuất giải pháp đổi mới đồng bộ công tác cán bộ để chuyển từ cộng gộp cá nhân sang xây dựng đội ngũ, đáp ứng quản trị ở cấp xã trong bối cảnh mới (nâng cao hiệu suất công việc, đánh giá thực chất, siết chặt kỷ luật, kỷ cương, tạo động lực làm việc và xây dựng đội ngũ với nhiều cán bộ, công chức thống nhất, phối hợp, cơ chế tự học tập, kèm cặp lẫn nhau, có trách nhiệm trước đòi hỏi cao của tốc độ phát triển kinh tế - xã hội và chuyển đổi số ở địa phương)?

6. Đảng ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xã cần kiến nghị gì lên cấp trên để đổi mới công tác cán bộ, thúc đẩy sự phát triển của địa phương

Kết luận vấn đề thông qua trao đổi, thảo luận hình huống

Kết luận 1

Người đứng đầu cấp xã phải có bản lĩnh và đủ năng lực để nhận diện đúng bản chất của các rào cản nội sinh của đội ngũ cán bộ, công chức.

1. Rào cản nội sinh của cán bộ xã có thể biểu hiện như sau:

- Không tri thức hóa được kinh nghiệm;
- Lệ thuộc vào tri thức truyền thụ nên khó tự học, tự nâng cấp được năng lực bản thân, tâm lý ngại hoặc không muốn chia sẻ kiến thức; s
- Sống trong môi trường quá nhiều thông tin nhưng thiếu tư duy độc lập, phản biện và tích hợp;
- Chịu chi phối mạnh bởi quan hệ làng xã, họ tộc và cộng đồng;
- Thiếu năng lực hợp tác, điều phối đa tác nhân trong những không gian phát triển mới;
- Chưa hình thành đầy đủ bản lĩnh trí tuệ và bản lĩnh công vụ;
- Ra quyết định còn theo cảm giác, chưa dựa chắc vào dữ liệu, bằng chứng và lượng hóa;
- Chưa tự quản trị được mình, nên dễ bị việc vụn, cảm xúc và áp lực kéo đi.

Về tổng thể, chưa chuyển thực sự từ tư duy xử lý sự vụ sang tư duy kiến tạo phát triển.

Trong thực tiễn, nhiều khó khăn bề ngoài biểu hiện dưới dạng hồ sơ chậm, người dân phàn nàn, nội bộ mất đoàn kết, công chức thiếu động lực làm việc hay kết quả công việc thấp. Tuy nhiên, nguyên nhân sâu xa có thể nằm ở thiết kế tổ chức chưa hợp lý, phân công nhiệm vụ không rõ, thiếu cơ chế phối hợp, đánh giá hình thức hoặc năng lực đội ngũ chưa đáp ứng yêu cầu mới. Nếu chẩn đoán sai nguyên nhân, giải pháp đưa ra sẽ chỉ xử lý phần ngọn và dễ lặp lại vòng luẩn quẩn.

Thách thức lớn nhất của chính quyền cấp xã trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp không chỉ nằm ở việc tăng nhiệm vụ, mở rộng quy mô quản lý hay thiếu nguồn lực, mà sâu xa hơn là năng lực quản lý của đội ngũ cán bộ cơ sở. Bộ máy có thể không thiếu người, thậm chí tăng về số lượng và trình độ, nhưng vẫn hoạt động kém hiệu quả nếu chỉ là sự cộng gộp cơ học của các cá nhân mà chưa hình thành được đội ngũ thống nhất, biết phối hợp và cùng chịu trách nhiệm.

Kết luận 2

Nguồn nhân lực cấp xã hiện nay rất đa dạng về xuất thân, kinh nghiệm và năng lực: nhóm có kinh nghiệm cơ sở nhưng thiếu tính chuyên nghiệp hiện đại;

nhóm có tri thức bài bản nhưng thiếu trải nghiệm thực địa; nhóm trẻ có năng lực số nhưng còn hạn chế một số năng lực khác hoặc chưa được trao cơ hội phát huy. Nếu người đứng đầu không có chiến lược sử dụng, phát triển và kết nối các nhóm này, sự khác biệt sẽ trở thành xung đột thay vì bổ trợ. Vì vậy, quản trị nhân lực cấp xã hiện nay không còn là quản lý con người theo hành chính đơn thuần mà là quản trị năng lực, quản trị sự khác biệt và kiến tạo văn hóa tự học tập, tự rèn luyện trong tổ chức.

Môi trường công vụ hiện nay không thiếu thông tin hay thiếu cơ hội học tập, mà là sự bất lực trong hấp thụ, chọn lọc thông tin, phản tư và năng lực tự học, chuyển hóa tri thức thành hành động chưa tốt. Do đó cần tổ chức lại việc học, việc phản tư và việc tiếp thu tri thức để cán bộ thực sự làm việc tốt hơn trong môi trường mới.

Kết luận 3

Vai trò của Lãnh đạo, quản lý cấp xã đang thay đổi căn bản. Người đứng đầu không thể chỉ dừng lại ở việc điều hành thường nhật hay xử lý sự vụ phát sinh, mà phải trở thành nhà lãnh đạo cấp cơ sở – người biết nhìn ra điểm nghẽn hệ thống, sử dụng dữ liệu để ra quyết định, tổ chức đội ngũ hiệu quả, tạo động lực làm việc, xây dựng tổ chức học tập (học cách làm việc, học cách quản lý) và dẫn dắt cải cách trong điều kiện áp lực cao, nguồn lực hạn chế.

Ở cấp xã hiện nay, người đứng đầu không chỉ quản lý công việc, mà phải quản trị con người, quản trị thay đổi và quản trị niềm tin xã hội. Muốn làm tốt vai trò Bí thư Đảng ủy xã hay Chủ tịch UBND xã, có thể thực hiện một số giải pháp:

- Trước hết, phải phải đổi mới tư duy từ “hành chính quản lý” sang “hành chính phục vụ”; từ tư duy xử lý sự vụ sang tư duy kiến tạo, phát triển; phát hiện điểm nghẽn hệ thống, tổ chức đội ngũ và dẫn dắt thay đổi. biến những tri thức, kinh nghiệm rời rạc trong thực tế trở thành tư duy độc lập, phản biện và tri thức, kinh nghiệm lãnh đạo, quản lý trong điều kiện mới.

- Chủ động, tích cực và tự giác học tập, nghiên cứu, nhất là những kiến thức mới, không ngừng nâng cao nhận thức, tri thức khoa học và kinh nghiệm thực tiễn để tự hoàn thiện bản thân (*học thầy, học đồng nghiệp, học trong công việc, học qua tài liệu, sách báo và các kênh thông tin khác, ...*). Rèn luyện ý thức và phong cách “học tập suốt đời”, không bằng lòng với những kiến thức đã có; kiên quyết đấu tranh, khắc phục tư tưởng ngại học, ngại chia sẻ, học để lấy bằng cấp, để đạt chuẩn...;

- Đổi mới công tác đánh giá cán bộ theo hướng thực chất, chuyển từ “đếm đầu việc” sang đo lường kết quả, chất lượng phục vụ và tác động thực chất đến địa

phương. Việc đánh giá cần gắn với số lượng, chất lượng, tiến độ xử lý công việc, mức độ hài lòng của người dân, tinh thần trách nhiệm, khả năng phối hợp và tuân thủ pháp luật.

- Nâng cao năng lực phối hợp và điều phối đa tác nhân của đội ngũ cán bộ trong mối quan hệ với doanh nghiệp, hợp tác xã, nhà đầu tư, nhà khoa học, chuyên gia công nghệ và cộng đồng dân cư. Cán bộ phải biết kết nối, thương lượng, tạo đồng thuận và tổ chức hợp tác thay vì ra mệnh lệnh hành chính.

- Trước thực trạng môi trường thông tin đa nguồn, đa chiều và thậm chí đối lập với nhau, cần tinh táo, bình tĩnh xem xét, phân tích, chọn lọc và phân biệt thông tin để tìm ra biện pháp xử lý đúng đắn, khoa học, hiệu quả nhất; khắc phục tình trạng chỉ tiếp nhận thông tin một chiều hoặc những kết luận đã có; rèn luyện thói quen tư duy độc lập, tư duy logic, tư duy phản biện và tư duy khoa học;

- Không ngừng nâng cao bản lĩnh trí tuệ và bản lĩnh công vụ; dám tranh luận để tìm ra chân lý khách quan, bản chất của sự việc; qua đó, dám quyết định và dám chịu trách nhiệm về những phán đoán, quyết định của mình. Tích cực rèn luyện, xây dựng phong cách làm việc dân chủ, cụ thể, khoa học; khắc phục cả hai khuynh hướng: chủ quan, nóng vội, đốt cháy giai đoạn và bảo thủ, thận trọng đến mức trì trệ làm mất thời cơ.

KẾT LUẬN

Chuyên đề không chỉ giúp học viên nhận diện những vướng mắc về thể chế, chính sách, thẩm quyền, phân cấp, phân quyền, mà còn đặt ra yêu cầu nhìn thẳng vào những hạn chế nội tại của chính cấp xã trong tổ chức thực thi, năng lực đội ngũ và văn hóa công vụ. Điểm cốt lõi của chuyên đề là giúp học viên biết phân biệt đâu là việc vượt quá thẩm quyền cần kiến nghị cấp trên, đâu là phần việc cấp xã phải chủ động tự sửa, tự nâng cấp và tự chịu trách nhiệm. Qua đó, chuyên đề góp phần chuyển tư duy của cán bộ, công chức cấp xã từ phản ánh khó khăn chung chung sang phân tích vấn đề có cấu trúc; từ tâm lý chờ hướng dẫn, né tránh trách nhiệm sang chủ động tham mưu, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung. Đây chính là nền tảng quan trọng để cấp xã vận hành hiệu quả mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân và trở thành chủ thể quản trị phát triển thực chất ở cơ sở.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2026), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

Bộ Chính trị, Quy định số: 145-QĐ/TW, ngày 10/5/2024 về chế độ bồi dưỡng, cập nhật kiến thức, kỹ năng đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp.

Bộ Chính trị, Quy định số 365-QĐ/TW, ngày 30 tháng 8 năm 2025 về tiêu chuẩn chức danh cán bộ thuộc diện Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư quản lý và khung tiêu chuẩn chức danh cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp.

Quốc hội (2025). Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Quốc hội. (2024). Luật Đất đai.

Quốc hội. (2024). Luật Đầu tư công.

Quốc hội. (2017, sửa đổi, bổ sung 2025). Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

Quốc hội (2025), Luật Cán bộ, công chức

Chính phủ (2021). Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030.

Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 700/QĐ-TTg ngày 20/4/2026 phê duyệt Đề án tăng cường bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức ở xã, phường, đặc khu đáp ứng yêu cầu vận hành chính quyền địa phương 2 cấp giai đoạn 2026 – 2031.

Học viện Hành chính Quốc gia (2022), Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, Nhà Xuất bản Bách Khoa.

Chuyên đề 4

RA QUYẾT ĐỊNH DỰA TRÊN DỮ LIỆU, SỬ DỤNG AI, NỀN TẢNG SỐ PHỤC VỤ QUẢN TRỊ, KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN Ở CẤP XÃ

I. MỤC TIÊU CHUYÊN ĐỀ

Về kiến thức: Nâng cao năng lực tư duy và nhận thức cho cán bộ quản lý lãnh đạo cấp xã về quản trị dựa trên dữ liệu, nền tảng số, hiểu biết về trí tuệ nhân tạo (AI) và ứng dụng trong công vụ.

Về kỹ năng: Sau khi kết thúc chuyên đề học viên có kỹ năng tư duy làm việc cùng AI; viết câu lệnh AI phục vụ công việc; kỹ năng sử dụng AI để xử lý, phân tích số liệu báo cáo; ứng dụng AI trong các hoạt động công vụ; kỹ năng ra quyết định dựa trên số liệu; kỹ năng thu thập và tổng hợp dữ liệu.

Về nhận thức: Học viên có tư duy, nhận thức và hành động để chuyển từ quản lý hành chính truyền thống sang quản trị bằng dữ liệu và dự báo. Hình thành thái độ làm chủ công nghệ AI, chịu trách nhiệm trong việc sử dụng AI trong công việc.

II. NỘI DUNG

PHẦN I. LÝ THUYẾT

1. Khung chuyển đổi số quốc gia và quan điểm định hướng của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước

Khung chuyển đổi số (CDS) quốc gia tại Việt Nam không đơn thuần là một chiến lược ứng dụng công nghệ, mà là một quyết sách chính trị, kinh tế và xã hội mang tính bước ngoặt. Quá trình này được thúc đẩy mạnh mẽ từ năm 2019 và hiện đang bước vào giai đoạn chiều sâu nhằm kiến tạo một quốc gia số đổi mới, bao trùm ba trụ cột: chính phủ số, kinh tế số và xã hội số. Đồng thời sự lãnh đạo toàn diện của Đảng cùng hệ thống pháp luật của Nhà nước đã tạo ra hành lang pháp lý vững chắc, từng bước đưa đất nước tiến vào kỷ nguyên phát triển mới của dân tộc.

Giai đoạn từ năm 2019 đánh dấu sự khởi đầu mạnh mẽ khi Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 52-NQ/TW (2019) về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Đây là văn bản mang tính định hướng chiến lược, yêu cầu các cấp ủy đảng và hệ thống chính trị coi CDS là một nhiệm vụ cấp bách. Cụ thể hóa Nghị quyết này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 749/QĐ-TTg (2020) phê duyệt chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 vừa phát triển chính phủ số, kinh tế số, xã

hội số, vừa hình thành các doanh nghiệp công nghệ số có năng lực cạnh tranh toàn cầu. Đặc biệt, mục tiêu kinh tế số được kỳ vọng đóng góp 20% GDP vào năm 2025 và 30% GDP vào năm 2030. Hành lang pháp lý cũng được đồng bộ hóa nhằm xóa bỏ các rào cản thể chế. Việc Quốc hội thông qua Luật Giao dịch điện tử (2023) và Luật Viễn thông (2023) đã mở rộng phạm vi điều chỉnh, công nhận giá trị pháp lý của các phương tiện điện tử và chữ ký số, tạo cơ sở cho kinh tế số bứt phá. Trên phương diện thực hành, Đề án 06 về phát triển ứng dụng dữ liệu dân cư, định danh và xác thực điện tử năm 2022 do Bộ Công an chủ trì là "trái tim" của chính phủ số. Đề án này đã số hóa thành công dữ liệu của hơn 100 triệu dân, cung cấp ứng dụng VNeID, làm nền tảng để kết nối các cơ sở dữ liệu quốc gia khác, từ đó tối ưu hóa thủ tục hành chính và phục vụ trực tiếp lợi ích của người dân.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng Cộng sản Việt Nam đã tiếp tục kế thừa và nâng tầm chiến lược CDS quốc gia. Trong Văn kiện Đại hội XIV, Đảng xác định CDS không còn chỉ là công cụ để nâng cao năng suất lao động, mà đã trở thành một phương thức phát triển mới, là động lực then chốt để Việt Nam hoàn thành mục tiêu trở thành nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao vào năm 2030. Văn kiện Đại hội XIV nhấn mạnh sự phát triển bứt phá của "lực lượng sản xuất mới" gắn liền với khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số với yêu cầu "chuyển đổi kép", ở đó chuyển đổi số phải đi đôi với chuyển đổi xanh, yêu cầu hệ thống chính trị phải chủ động xây dựng hạ tầng dữ liệu quốc gia đồng bộ. Bên cạnh đó, định hướng của Đại hội cũng gắn kết chặt chẽ nhiệm vụ CDS với việc bảo vệ vững chắc chủ quyền không gian mạng, an ninh dữ liệu quốc gia và xây dựng văn hóa số lành mạnh.

Bên cạnh đó, trên cương vị lãnh đạo cao nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam, Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhiều lần nhấn mạnh tầm quan trọng mang tính sống còn của CDS đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Từ nền tảng tư duy quyết liệt khi trực tiếp chỉ đạo Đề án 06 trước đây, Tổng Bí thư xác định CDS là một "cuộc cách mạng về thể chế" và là chìa khóa để hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng trong kỷ nguyên mới. Trong bài viết quan trọng công bố cuối năm 2024, Tổng Bí thư Tô Lâm khẳng định CDS là động lực quan trọng để phát triển lực lượng sản xuất và hoàn thiện quan hệ sản xuất. phương châm chỉ đạo toàn Đảng, toàn dân phải vượt qua sức ỳ, phá bỏ tư duy cục bộ, "cát cứ dữ liệu" giữa các bộ ngành và địa phương, dữ liệu số phải được xem là tài nguyên chiến lược của quốc gia, cần được kết nối, chia sẻ thông suốt để phục vụ quản trị và kiến tạo giá trị kinh tế.

Đặc biệt, Tổng Bí thư cũng chỉ rõ vai trò của CDS với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí và tinh gọn bộ máy. Việc đưa công nghệ số vào mọi khâu quản lý nhà nước giúp triệt tiêu môi trường phát sinh nhũng nhiễu, tăng cường tính minh bạch, tiết kiệm hàng nghìn tỷ đồng từ các chi phí hành chính và nguồn lực xã hội. Tổng Bí thư yêu cầu cán bộ, đảng viên phải đi tiên phong trong việc học tập, nâng cao năng lực số, coi đây là thước đo đánh giá năng lực cán bộ trong thời kỳ mới.

Từ những bước đi ban đầu vào năm 2019, khung chuyển đổi số quốc gia của Việt Nam hiện đã định hình rõ nét và đi vào thực chất. Dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, nổi bật qua những định hướng chiến lược từ Đại hội XIV và các chỉ đạo quyết liệt của Tổng Bí thư Tô Lâm, chuyển đổi số đã trở thành động lực nội sinh của nền kinh tế và hệ thống quản trị quốc gia. Hệ thống chính sách, pháp luật ngày càng được hoàn thiện sẽ là bộ phóng vững chắc để Việt Nam tiến xa hơn trên bản đồ số thế giới, hiện thực hóa khát vọng xây dựng đất nước phồn vinh, hạnh phúc trong kỷ nguyên phát triển mới của dân tộc.

2. Khung quản trị dữ liệu cấp xã, phường, đặc khu

Trong hệ sinh thái dữ liệu, xã/phường/đặc khu là nơi dữ liệu phát sinh, là nguồn của dữ liệu. Thực tiễn cho thấy cán bộ tư pháp dùng phần mềm của Bộ Tư pháp, cán bộ công an dùng hệ thống của Bộ Công an, cán bộ địa chính dùng phần mềm của Bộ Nông nghiệp và Môi trường. Các hệ thống này thường không liên thông ở cấp xã, buộc cán bộ phải nhập liệu nhiều lần cho cùng một công dân/chủ thể. Nền tảng kỹ thuật còn yếu, máy tính cũ, mạng thiếu ổn định, nguy cơ lây nhiễm mã độc cao qua USB. Cán bộ thường kiêm nhiệm nhiều việc, dẫn đến việc cập nhật dữ liệu bị trễ hạn. Thói quen gửi tài liệu, cản cước công dân của người dân qua các ứng dụng OTT (Zalo, Messenger) cá nhân để làm thủ tục cho nhanh tạo ra rủi ro rò rỉ dữ liệu cá nhân lớn. Chính vì thế, chính quyền cơ sở phải thiết lập hệ sinh thái dữ liệu đồng bộ, minh bạch, bảo đảm luồng thông tin thông suốt.

Khung quản trị mới phải gắn kết chặt chẽ với nền tảng chia sẻ, điều phối dữ liệu quốc gia, cho phép cơ sở tiếp cận, tích hợp các luồng dữ liệu vi mô về dân cư, an sinh, đất đai. Cán bộ cấp xã, phường, đặc khu phải được phân quyền rõ để chủ động thu thập, phân tích dữ liệu phục vụ quản trị toàn diện. Sự liên thông này kiên quyết phá bỏ tư duy cục bộ, cát cứ thông tin, tạo lập hệ sinh thái dữ liệu sống. Thông qua mô hình dữ liệu - thông tin - kiến thức - trí tuệ (DIKW: data - information - knowledge - wisdom), cán bộ cơ sở chuyển hóa dữ liệu thô thành tri thức. Cán bộ, công chức cấp xã phải nêu cao tính tiên phong, gương mẫu trong việc làm chủ công

nghe và ứng dụng AI. Quá trình chuyển hóa dữ liệu (từ thông tin thô thành tri thức tham mưu) phải bám sát chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước và xuất phát từ lợi ích chính đáng của Nhân dân; bảo đảm tính khách quan, toàn diện nhằm nâng cao năng lực kiến tạo và hiệu lực quản lý nhà nước tại cơ sở.

Khung quản trị dữ liệu cấp xã, phường, đặc khu cần đảm bảo các tiêu chí sau:

- i) được trao quyền truy xuất, tích hợp và phân tích liên ngành các luồng dữ liệu vi mô (dân cư, đất đai, y tế, an sinh...) liên quan trực tiếp đến địa bàn quản lý thông qua nền tảng chia sẻ, điều phối dữ liệu quốc gia (NDOP), phục vụ đánh giá tác động chính sách quy mô nhỏ và quản trị rủi ro. Quy định rõ trách nhiệm của từng công chức (tư pháp, địa chính, công an xã...) trong việc tạo lập dữ liệu gốc, bảo đảm nguyên tắc "đúng - đủ - sạch - sống - thống nhất - dùng chung". Tuân thủ Luật Trí tuệ nhân tạo (2025) và các quy định bảo vệ dữ liệu cá nhân, phải "ẩn danh hóa" dữ liệu nhạy cảm (CCCD, hồ sơ y tế...) trước khi đưa vào các mô hình AI phân tích để chống lộ lọt thông tin; ii) Bí thư Đảng ủy / Chủ tịch UBND cấp xã/phường/đặc khu trực tiếp chịu trách nhiệm về chiến lược khai thác dữ liệu và an toàn thông tin của địa phương. Bố trí công chức hoặc cán bộ chuyên đổi số làm đầu mối kiểm soát chất lượng, lọc nhiễu dữ liệu và điều phối luồng thông tin liên ban ngành. Huấn luyện cán bộ cấp xã kỹ năng làm việc cùng AI, đặc biệt là kỹ năng viết câu lệnh (Prompt) chuẩn theo công thức "bối cảnh - vai trò - nhiệm vụ - định dạng" để khai thác triệt để sức mạnh của công nghệ trong thực thi công vụ; iii) chuẩn hóa quy trình và chuyển hóa giá trị tri thức. Thay đổi thói quen báo cáo số liệu thô. Cán bộ cơ sở phải có năng lực dùng AI bóc tách khối lượng lớn dữ liệu thô (Data), gắn vào ngữ cảnh để tạo thành thông tin, nhận diện quy luật rủi ro thành tri thức và đề xuất kịch bản hành động, tạo ra trí tuệ để tham mưu cho Lãnh đạo và tích hợp AI trong quy trình hành chính; iv) cấp xã phải được trang bị dashboard, kỹ năng xây dựng dashboard sử dụng AI. Tích hợp AI để phát hiện các mẫu hình bất thường từ dữ liệu lớn (ví dụ: nguy cơ sạt lở, dịch bệnh, rủi ro tái nghèo của hộ yếu thế) để chính quyền chủ động can thiệp từ sớm, từ xa.

3. Trí tuệ nhân tạo (AI) và các tác động của AI trong quản trị

Trí tuệ nhân tạo (Artificial Intelligence - AI) được hiểu là lĩnh vực khoa học và công nghệ nhằm phát triển các hệ thống có khả năng thực hiện những nhiệm vụ vốn đòi hỏi trí tuệ con người như học tập, suy luận, nhận dạng, dự báo và ra quyết định. Theo OECD, hệ thống AI là hệ thống dựa trên máy móc có khả năng, với các mức độ tự chủ khác nhau, đưa ra dự đoán, khuyến nghị hoặc quyết định ảnh hưởng

tới môi trường thực hoặc môi trường ảo (OECD, 2023). Trong khi đó, UNESCO nhấn mạnh AI là công nghệ có khả năng xử lý dữ liệu và mô phỏng các chức năng nhận thức của con người nhằm hỗ trợ giải quyết các vấn đề phức tạp trong quản trị và phát triển xã hội.

Trong quản trị công, AI đang tạo ra sự thay đổi sâu sắc đối với phương thức quản lý nhà nước. AI hỗ trợ chính phủ nâng cao chất lượng ra quyết định dựa trên dữ liệu lớn, tự động hóa quy trình hành chính, dự báo nhu cầu xã hội, phát hiện gian lận và tối ưu hóa cung ứng dịch vụ công. Theo World Bank, AI có thể giúp chính phủ chuyển từ mô hình quản lý phản ứng sang mô hình quản trị dự báo và quản trị thông minh.

Đối với chính quyền cấp xã ở Việt Nam, AI có thể hỗ trợ xử lý hồ sơ hành chính, chatbot phục vụ người dân 24/7, phân tích dữ liệu dân cư, quản lý an sinh xã hội, phản ánh hiện trường và cảnh báo sớm các vấn đề địa phương... Tuy nhiên, AI cũng đặt ra thách thức về năng lực số của cán bộ, bảo mật dữ liệu công dân, khoảng cách số và trách nhiệm giải trình trong quyết định hành chính. Vì vậy, ứng dụng AI ở cấp xã cần đi đôi với hoàn thiện thể chế, chuẩn hóa dữ liệu và nâng cao năng lực công vụ số.

**BẢNG SO SÁNH CÁC CÔNG CỤ TRÍ TUỆ NHÂN TẠO (AI) PHỔ BIẾN
CÓ KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG ĐỐI VỚI CÔNG VIỆC CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC CẤP XÃ**

Tên AI	Tính năng chính	Ưu điểm	Hạn chế	Gợi ý ứng dụng cho CBCC cấp xã
OpenAI - ChatGPT	Trợ lý AI đa năng; soạn thảo văn bản; tóm tắt; phân tích; hỏi – đáp; hỗ trợ nghiên cứu; tạo nội dung, tạo ảnh	Giao tiếp tiếng Việt khá tốt; hỗ trợ đa lĩnh vực; khả năng tổng hợp và diễn đạt mạnh; phù hợp xử lý văn bản hành chính	Có thể tạo thông tin chưa chính xác nếu không kiểm chứng; bản miễn phí có giới hạn; phụ thuộc chất lượng câu lệnh	Soạn thảo báo cáo, kế hoạch, giấy mời, thông báo; xây dựng bài phát biểu; tóm tắt văn bản chỉ đạo; xây dựng đề cương hội nghị; hỗ trợ cải cách hành chính; trả lời tình huống nghiệp vụ
Google - NotebookLM	AI đọc và phân tích tài liệu tải lên; tóm tắt; tạo ghi chú; hỏi – đáp theo tài liệu	Rất mạnh trong xử lý tài liệu dài; bám sát nguồn tài liệu; giảm nguy cơ “ảo giác AI”; hỗ trợ nghiên cứu chuyên sâu	Phụ thuộc chất lượng tài liệu đầu vào; chưa tối ưu hoàn toàn cho tiếng Việt; cần tài khoản Google	Tóm tắt nghị quyết, văn bản pháp luật, báo cáo chuyên đề; xây dựng tài liệu học tập, tập huấn; khai thác tài liệu phục vụ tham mưu lãnh đạo
Google - Gemini	AI đa phương thức; xử lý văn bản, hình ảnh, dữ liệu; tích hợp hệ sinh thái Google (Gmail,	Tích hợp tốt với Gmail, Docs, Drive; tìm kiếm và tổng hợp nhanh; hỗ trợ làm việc nhóm	Một số nội dung chuyên sâu hành chính Việt Nam chưa thực sự mạnh; phụ thuộc môi	Soạn thảo công văn; quản lý email công vụ; xây dựng slide báo cáo; tổng hợp dữ liệu phục vụ họp giao ban; hỗ trợ chuyển đổi số cấp xã

	Drive, Docs, Map..).		trường Google	
xAI - Grok	AI hỏi – đáp thời gian thực; phân tích xu hướng thông tin; hỗ trợ tư duy phản biện	Khả năng cập nhật thông tin nhanh; phong cách trả lời linh hoạt; mạnh về xu hướng mạng xã hội	Độ chính xác cần kiểm chứng; chưa tối ưu cho văn bản hành chính; tiếng Việt chưa ổn định như một số nền tảng khác	Theo dõi dư luận xã hội; nhận diện xu hướng thông tin trên mạng; hỗ trợ phân tích truyền thông địa phương; hỗ trợ xử lý khủng hoảng truyền thông
DeepSeek - DeepSeek	AI tạo sinh; phân tích văn bản; hỗ trợ lập trình; xử lý dữ liệu	Miễn phí hoặc chi phí thấp; khả năng suy luận logic khá mạnh; phù hợp nghiên cứu và xử lý nội dung	Hạ tầng đôi khi chưa ổn định; kiểm soát nội dung và bảo mật cần lưu ý	Soạn thảo văn bản; hỗ trợ phân tích số liệu; xây dựng biểu mẫu; hỗ trợ xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ quản lý nhà nước
Canva - Magic Studio	Thiết kế đồ họa; tạo slide; video; infographic; AI tạo hình ảnh và trình bày	Dễ sử dụng; nhiều mẫu đẹp; phù hợp truyền thông cơ sở; tiết kiệm thời gian thiết kế	Nội dung chuyên sâu vẫn cần con người chỉnh sửa; một số tính năng cao cấp mất phí	Thiết kế slide họp HĐND, UBND; làm infographic tuyên truyền; xây dựng video truyền thông cải cách hành chính, chuyển đổi số, phòng chống thiên tai
Anthropic - Claude	AI hỗ trợ đọc – phân tích tài liệu dài; viết	Mạnh về xử lý tài liệu dung lượng lớn;	Chưa phổ biến rộng tại Việt Nam; một số	Phân tích báo cáo kinh tế – xã hội; tổng hợp ý kiến cử tri; xây dựng

	nội dung; tổng hợp thông tin	diễn đạt logic; phù hợp nghiên cứu, tổng hợp	tính năng yêu cầu trả phí	báo cáo chuyên đề; hỗ trợ tham mưu chính sách địa phương
Perplexity AI	AI tìm kiếm thông minh; trả lời có dẫn nguồn; tổng hợp thông tin từ internet	Tìm kiếm nhanh; có trích dẫn nguồn; thuận lợi kiểm chứng thông tin	Chất lượng phụ thuộc nguồn trên internet; cần kỹ năng đánh giá nguồn tin	Tra cứu nhanh chính sách, quy định; cập nhật mô hình hay; tham khảo kinh nghiệm địa phương khác; hỗ trợ nghiên cứu và học tập
Suno	AI tạo nhạc, bài hát, âm thanh từ văn bản	Tạo sản phẩm truyền thông nhanh; hỗ trợ sáng tạo nội dung truyền truyền	Không phù hợp xử lý văn bản hành chính; cần kiểm soát chất lượng nội dung	Sáng tạo nhạc tuyên truyền; sản xuất sản phẩm truyền thông cho phong trào địa phương, xây dựng nông thôn mới, chuyển đổi số, bảo vệ môi trường
Microsoft Copilot	AI tích hợp trong Word, Excel, PowerPoint, Outlook	Tương thích mạnh với hệ sinh thái văn phòng; tăng năng suất xử lý công việc	Yêu cầu bản quyền Microsoft 365; phụ thuộc hạ tầng số	Soạn thảo văn bản hành chính; tổng hợp số liệu; tạo slide báo cáo; quản lý lịch công tác; hỗ trợ xử lý dữ liệu dân cư, tài chính – ngân sách

Nguồn: tổng hợp trên internet và AI

Có thể phân nhóm các công cụ AI như sau:

- Các công cụ AI hiện nay không thay thế cán bộ, công chức cấp xã, nhưng có khả năng hỗ trợ mạnh mẽ trong xử lý công việc hành chính, tham mưu, truyền thông, tổng hợp thông tin và phục vụ người dân.

- Nhóm AI hỗ trợ xử lý văn bản và tham mưu hành chính gồm: ChatGPT, NotebookLM, Microsoft Copilot, Claude, Gemini, DeepSeek... Đây là nhóm có giá trị ứng dụng trực tiếp nhất đối với hoạt động công vụ.

- Nhóm AI hỗ trợ nghiên cứu, tìm kiếm và tổng hợp tri thức gồm: NotebookLM và Perplexity. Nhóm này đặc biệt hữu ích cho công tác học tập nghị quyết, nghiên cứu chính sách và chuẩn bị tài liệu họp.

- Nhóm AI hỗ trợ truyền thông và thiết kế gồm: Canva, Suno... Đây là các công cụ rất phù hợp với yêu cầu tăng cường truyền thông số, tuyên truyền cơ sở và xây dựng chính quyền số hiện nay.

Khi ứng dụng AI trong hoạt động công vụ cấp xã cần đặc biệt lưu ý các nguyên tắc:

+ Không nhập dữ liệu bí mật nhà nước, dữ liệu công dân nhạy cảm lên các nền tảng AI công cộng.

+ Kiểm chứng thông tin do AI tạo ra trước khi ban hành văn bản hoặc tham mưu lãnh đạo.

+ AI chỉ là công cụ hỗ trợ; trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm hành chính vẫn thuộc về cán bộ, công chức.

+ Cần rèn luyện kỹ năng “ra lệnh cho AI” (prompt engineering) và kỹ năng kiểm chứng thông tin, tư duy làm việc cùng AI cho đội ngũ cán bộ cơ sở.

+ Trong xu hướng chuyển đổi số hiện nay, năng lực sử dụng AI sẽ dần trở thành một năng lực công vụ mới của cán bộ, công chức cấp xã, tương tự như kỹ năng tin học văn phòng trước đây.

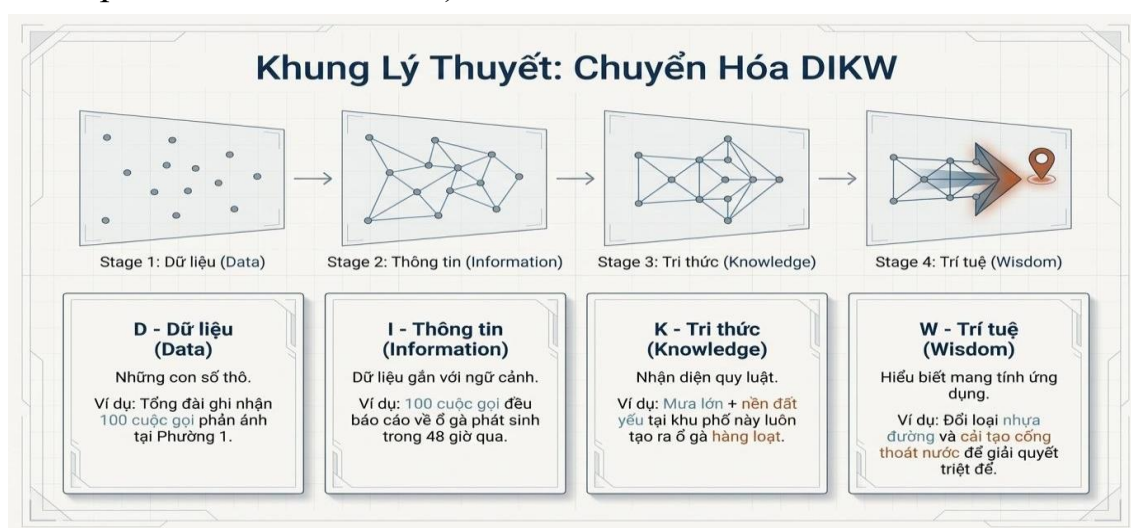
4. Phân biệt giữa dữ liệu - thông tin - kiến thức - trí tuệ (DIKW)

- Dữ liệu là những con số thô (ví dụ: Có 100 cuộc gọi phản ánh dịch vụ tại 1 phường).

- Thông tin là dữ liệu gắn với ngữ cảnh cụ thể (ví dụ: 100 cuộc gọi đó đều liên quan đến "ô gà" và tất cả đều phát sinh trong vòng 48 giờ qua).

- Tri thức là việc nhận diện được các quy luật (ví dụ: Mưa lớn kết hợp với loại đất tại khu vực này thường xuyên dẫn đến tình trạng xuất hiện hàng loạt ô gà tại đúng khu phố này).

- Trí tuệ là những hiểu biết mang tính ứng dụng (ví dụ: Chúng ta nên chuyển sang dùng loại nhựa đường khác hoặc cải thiện hệ thống thoát nước tại phường để tiết kiệm chi phí sửa chữa về lâu dài).



5. Các nền tảng số quốc gia hiện nay

Trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, chuyển đổi số đã trở thành yêu cầu tất yếu đối với nền hành chính công tại Việt Nam. Định hướng xây dựng "Chính phủ số, kinh tế số, xã hội số" theo Quyết định số 749/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (2020) đã tạo tiền đề cho sự ra đời của các nền tảng số quốc gia. Đặc biệt, theo định hướng của Tổng Bí thư Tô Lâm và Đại hội đại biểu lần thứ XIV của Đảng, đối với chính quyền địa phương, đặc biệt là lãnh đạo cấp cơ sở (xã, phường, đặc khu) việc khai thác nền tảng số và dữ liệu lớn (Big Data) không chỉ là công cụ quản lý mà còn là động lực để chuyển đổi từ tư duy "quản lý hành chính" sang "quản trị kiến tạo, phát triển".

Nền tảng số quốc gia là hệ thống thông tin quy mô lớn do các cơ quan nhà nước chủ trì, nhằm cung cấp hạ tầng, dịch vụ đồng bộ trên toàn quốc. Ở Việt Nam hiện đang tập trung phát triển hơn 35 nền tảng số quốc gia, phục vụ đa dạng các lĩnh vực. Nổi bật nhất trong số đó là Cổng Dịch vụ công quốc gia, Nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu quốc gia (NDXP), và Nền tảng định danh điện tử (VNeID)... Các nền tảng này đóng vai trò phá vỡ tình trạng "cát cứ dữ liệu" giữa các bộ, ngành và địa phương. Thông qua NDXP, dữ liệu từ các cơ sở dữ liệu quốc gia (về dân cư, đất đai, doanh nghiệp...) được liên thông, tạo ra một hệ sinh thái dữ liệu khổng lồ. Đây chính là nguồn tài nguyên "Dữ liệu lớn" (Big Data) đầu vào cực kỳ quan trọng, cung cấp bức tranh toàn cảnh, theo thời gian thực về tình hình kinh tế - xã hội của mỗi địa phương.

Theo Quyết định số 2618/QĐ-BKHCN ngày 11/9/2025 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ về việc ban hành Danh mục và kế hoạch triển khai các nền tảng số quốc gia, nền tảng số dùng chung của ngành, lĩnh vực, vùng, có 04 nhóm Danh mục nền tảng số dùng chung trên toàn quốc gồm:

(1) Nhóm các nền tảng số giải quyết thủ tục hành chính và tương tác với người dân, doanh nghiệp: Bao gồm nền tảng tương tác với công dân, cử tri của Quốc hội và Cổng dịch vụ công quốc gia. Đây là đầu mối cung cấp các thủ tục hành chính trực tuyến cho người dân và doanh nghiệp. Mỗi bộ, ngành có một hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính thuộc phạm vi của mình, kéo dài tới các địa phương để giải quyết tất cả các thủ tục hành chính tại Trung ương và địa phương.

(2) Nhóm các nền tảng phục vụ quản trị và chỉ đạo, điều hành: Bao gồm các nền tảng phục vụ chuyển đổi số công tác quản trị nội bộ, quản trị hành chính, công tác báo cáo và chỉ đạo điều hành của các cơ quan đảng, cơ quan thuộc Quốc hội và Chính phủ.

(3) Nhóm các nền tảng cung cấp dịch vụ hạ tầng cơ bản, dùng chung: Bao gồm các nền tảng hạ tầng cơ bản dùng chung cho các cơ quan, cung cấp dịch vụ cho các nền tảng khác kết nối, khai thác, sử dụng. Nhóm này cũng bao gồm các nền tảng phục vụ kết nối, liên thông, chia sẻ dữ liệu và cung cấp các công cụ số dùng chung cho các cơ quan có nhu cầu.

(4) Nhóm nền tảng phục vụ nghiệp vụ chuyên ngành: Bao gồm các nền tảng chuyên ngành trong từng lĩnh vực cụ thể. Các nền tảng này được xây dựng và sử dụng chung từ trung ương tới địa phương, phục vụ quản lý nhà nước của ngành, lĩnh vực, vùng.

Ở cấp xã, việc xây dựng và sử dụng dữ liệu và nền tảng lõi là một trong những nội dung của Tài liệu hướng dẫn triển khai Mô hình chuyển đổi số cấp xã kèm theo Công văn số 273 /BKHCN-CDSQG ngày 06/5/2026 mới đây của Bộ Khoa học và Công nghệ. Thành phần dữ liệu và nền tảng dùng chung do cấp Trung ương cung cấp, do cấp tỉnh cung cấp và thành phần dữ liệu và nền tảng lõi thiết yếu triển khai tại cấp xã (căn cứ tình hình thực tế, cấp tỉnh hoặc cấp xã xây dựng, triển khai); Thành phần dữ liệu và nền tảng lõi bổ sung theo loại địa bàn (cấp xã làm sau khi xin ý kiến của cấp tỉnh). Việc tổ chức thu thập, cập nhật, quản lý và khai thác dữ liệu phải bảo đảm tuân thủ nguyên tắc quản trị dữ liệu và sử dụng dùng chung theo quy định, đồng thời bảo đảm kết nối, chia sẻ với các hệ thống, nền tảng do cấp tỉnh và cấp Trung ương cung cấp.

Tại chính quyền địa phương hai cấp, đặc biệt là cấp xã, phường và các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (đặc khu), dữ liệu lớn thay đổi hoàn toàn phương thức ra quyết định của người đứng đầu.

Đối với lãnh đạo cấp xã, phường, đặc khu: Đây là cấp chính quyền gần dân nhất, trực tiếp xử lý các vấn đề vi mô hàng ngày. Trước đây, quyết định thường dựa trên kinh nghiệm hoặc báo cáo thống kê định kỳ có độ trễ cao. Hiện nay, thông qua các nền tảng số và hệ thống phân tích dữ liệu, lãnh đạo xã, phường có thể nắm bắt ngay lập tức các biến động về nhân khẩu học, tình trạng an ninh trật tự, hoặc tiến độ giải quyết thủ tục hành chính. Ví dụ, trong quản lý trật tự đô thị hoặc phòng chống dịch bệnh, Big Data cho phép lập bản đồ nhiệt (heat map) để dự báo điểm nóng, từ đó lãnh đạo đưa ra quyết định phân bổ nguồn lực chính xác, kịp thời, phục vụ trực tiếp cho sự phát triển ổn định của địa phương.

Đối với các khu vực hành chính, kinh tế đặc biệt của các khu vực này cần sự linh hoạt, cơ chế đột phá để thu hút đầu tư và phát triển kinh tế trọng điểm. Tại đây, khối lượng dữ liệu phát sinh từ các hoạt động thương mại, logistic, quản lý quy

hoạch và môi trường là không lồ. Hệ thống trung tâm điều hành thông minh (IOC) kết hợp trí tuệ nhân tạo (AI) và Big Data giúp phân tích các mô hình dự báo kinh tế, đánh giá rủi ro môi trường và tối ưu hóa hạ tầng giao thông. Lãnh đạo đặc khu sử dụng các kết quả phân tích này để ra quyết định mang tính "kiến tạo": xây dựng chính sách thu hút nhà đầu tư, điều chỉnh quy hoạch đô thị sát với thực tiễn, và kiến tạo một môi trường sống, làm việc thông minh.

Mặc dù tiềm năng là rất lớn, lãnh đạo cấp xã, phường và đặc khu đang đối mặt với nhiều thách thức. Thứ nhất là rào cản về hạ tầng công nghệ thông tin ở cơ sở chưa đồng bộ. Thứ hai là năng lực số của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã đôi khi chưa đáp ứng được yêu cầu phân tích và khai thác dữ liệu lớn. Thứ ba là vấn đề bảo mật thông tin và an toàn không gian mạng.

Để thúc đẩy tiến trình này, cần có các giải pháp thiết thực. Chính quyền trung ương và cấp tỉnh cần tiếp tục phân quyền, cung cấp công cụ phân tích dữ liệu được "may đo" riêng cho cấp xã và đặc khu, với giao diện trực quan, dễ thao tác. Đồng thời, cần thường xuyên đào tạo, nâng cao kỹ năng tổng hợp và tư duy dựa trên dữ liệu cho lãnh đạo địa phương.

Nền tảng số quốc gia và dữ liệu lớn không chỉ là những công cụ kỹ thuật mà là phương tiện cốt lõi để hiện thực hóa mô hình chính quyền kiến tạo tại Việt Nam. Việc ứng dụng thành công các công nghệ này tại cấp xã, phường và đặc khu sẽ giúp lãnh đạo địa phương đưa ra các quyết định minh bạch, nhanh chóng và chính xác, từ đó nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

6. Khung tiếp cận HITL - Human In The Loop (con người ở trong vòng ra quyết định) và Khung tiếp cận HOOTL - Human Out Of The Loop (con người bị đẩy ra ngoài vòng ra quyết định)

Trong bối cảnh chuyển đổi số và ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) vào hoạt động quản lý nhà nước, nhiều quyết định hành chính ngày càng được hỗ trợ bởi dữ liệu, thuật toán và các hệ thống thông minh. AI hiện nay có thể:

- Tự động phân tích dữ liệu dân cư;
- Gợi ý phân loại hồ sơ;
- Dự báo xu hướng;
- Hỗ trợ trả lời người dân;
- Đề xuất phương án xử lý công việc;
- Tự động hóa nhiều quy trình hành chính.

Tuy nhiên, một câu hỏi rất quan trọng đặt ra là:

“Ai là người thực sự đưa ra quyết định cuối cùng?”

Nếu con người vẫn kiểm soát và chịu trách nhiệm cuối cùng, đó là mô hình “Human In The Loop” (HITL) – con người ở trong vòng ra quyết định.

Nếu hệ thống AI tự động xử lý, tự động quyết định, còn con người chỉ giám sát rất hạn chế hoặc gần như bị loại khỏi quy trình, đó là “Human Out Of The Loop” (HOOTL) – con người bị đẩy ra ngoài vòng ra quyết định.

Đây là hai khung tiếp cận rất quan trọng để cán bộ, công chức hiểu đúng vai trò của AI trong quản trị công.

6.1 Khung tiếp cận HITL

HITL nhấn mạnh vai trò trung tâm của con người trong toàn bộ quy trình ra quyết định dựa trên nền tảng số, dữ liệu và AI. Theo cách tiếp cận này, AI và các hệ thống số không thay thế vai trò lãnh đạo của Cấp ủy, người đứng đầu, mà chỉ đóng vai trò hỗ trợ.

Trong quản trị cấp xã theo mô hình chính quyền địa phương 2 cấp:

- AI có thể: tổng hợp, phân tích, phát hiện mẫu hình và cảnh báo sớm rủi ro, hỗ trợ xử lý dữ liệu, cung cấp bằng chứng, dấu hiệu, kịch bản... Nhưng AI có thể phân tích sai, cung cấp dữ liệu thiên lệch, không hiểu ngữ cảnh, đưa ra gợi ý không phù hợp....

- Con người: kiểm tra, đánh giá, phê duyệt, chịu trách nhiệm cuối cùng để hạn chế, giảm thiểu sai sót của AI. Nếu cán bộ không hiểu AI, phụ thuộc vào AI hoặc kiểm tra hình thức thì việc ứng dụng AI trong công vụ có thể sẽ thất bại.

AI là công cụ hỗ trợ. Con người là chủ thể ra quyết định và chịu trách nhiệm. Vì vậy, trong quản trị công, quyết định không chỉ dựa trên dữ liệu mà còn phải đáp ứng yêu cầu: đạo đức công vụ, bồi cảnh xã hội; yếu tố nhân văn; sự linh hoạt; trách nhiệm chính trị và pháp lý... Do đó, khi ứng dụng AI trong quản lý nhà nước, nguyên tắc rất quan trọng là: “Phải xác định được ai chịu trách nhiệm”.

HITL đòi hỏi cán bộ cấp xã phải:

- Biết đặt câu hỏi với dữ liệu, không tiếp nhận thụ động các con số “đẹp”.
- Biết yêu cầu đối soát dữ liệu lịch sử, dữ liệu đa chiều trước khi ban hành chủ trương.

- Dám dừng hoặc điều chỉnh quyết định khi dữ liệu bề nổi chưa phản ánh đầy đủ thực tiễn.

- Cốt lõi của HITL là khẳng định: quyền và trách nhiệm ra quyết định không được giao cho máy móc. Và vì vậy, cán bộ, công chức phải rèn kỹ năng tư duy phản biện, kỹ năng kiểm chứng, xác minh thông tin khi dùng AI.

- HITL giúp cán bộ, công chức xác định vai trò và trách nhiệm của người ra quyết định.

6.2. Khung tiếp cận HOOTL

HOOTL là một cảnh báo trong quản trị số, phản ánh tình trạng con người bị loại khỏi quá trình tư duy và lựa chọn, dù quyết định được ban hành “đúng quy trình số”.

Trong thực tiễn cấp xã, HOOTL thường xuất hiện khi:

- Cán bộ, công chức phó mặc cho phần mềm, KPI, thuật toán.
- Báo cáo dựa hoàn toàn vào dữ liệu thời gian thực, thiếu dữ liệu lịch sử và dữ liệu “vô hình”.
- Quyết định được lý giải bằng câu “hệ thống đề xuất”, “phần mềm chấm điểm”.

Hệ quả của HOOTL là:

- Quyết định nhanh và an toàn về thủ tục.
- Thành tích ngắn hạn dễ đo đếm.
- Nhưng rủi ro xã hội, xung đột, khiếu kiện phát sinh sau đó, không ai chịu trách nhiệm. Nếu chỉ để cho AI tự động ra quyết định nhất là liên quan tới bối cảnh, và quyền của các bên tham gia (ai được lợi chính sách, ai bị từ chối, hồ sơ nào bị đánh dấu; ai bị đánh giá rủi ro...) thì dễ phát sinh vấn đề lớn liên quan tới lẽ công bằng, quyền con người, quyền công dân, trách nhiệm nhà nước...). Do đó, cần thống nhất nguyên tắc: “AI không trung lập tuyệt đối. AI phản ánh chất lượng dữ liệu và cách thiết kế thuật toán.”

Khung HOOTL được đưa ra trong chuyên đề này để học viên nhận diện và phòng tránh, không phải để áp dụng. Việc rơi vào HOOTL thể hiện sự suy giảm vai trò lãnh đạo và năng lực tư duy quản trị của cán bộ cấp xã trong môi trường số. HOOTL giúp nhận diện những lệch lạc cần tránh trong chuyển đổi số.

Qua nghiên cứu Khung HITL và Khung HOOTL để thấy rõ: AI không thay thế trách nhiệm công vụ. Dù AI hỗ trợ hiệu quả đến đâu thì cán bộ, công chức vẫn phải: kiểm tra, đánh giá, chịu trách nhiệm cuối cùng. Cán bộ, công chức không nên: sao chép nguyên văn nội dung AI; ký văn bản mà không kiểm chứng; giao toàn bộ quyết định cho hệ thống xử lý tự động...

Dữ liệu đúng quan trọng hơn AI mạnh. Nếu dữ liệu đầu vào sai thì AI càng mạnh càng có thể tạo ra sai sót lớn. Do đó, chính quyền cấp xã đặc biệt chú trọng: chuẩn hóa dữ liệu; làm sạch dữ liệu; cập nhật dữ liệu dân cư; bảo đảm dữ liệu chính xác.

Trong kỷ nguyên số, nhân tố quyết định không phải là sự ưu việt của công nghệ, mà chính là bản lĩnh chính trị, đạo đức công vụ và năng lực công tác của đội ngũ cán bộ, đảng viên. Việc sử dụng AI phải luôn gắn liền với nguyên tắc “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”. Cán bộ, công chức cấp cơ sở cần không ngừng trau dồi bản lĩnh tư tưởng, vận dụng phương pháp luận duy vật biện chứng để nâng cao năng lực phản biện, kiểm chứng, bảo đảm quyền làm chủ công nghệ của con người

7. Quy trình ra quyết định dựa trên dữ liệu

Để xây dựng một quy trình ra quyết định dựa trên dữ liệu, cán bộ cấp xã cần thực hiện theo sơ đồ 5 bước, trong đó, AI đóng vai trò là công cụ hỗ trợ tốt nhằm tổng hợp, đối soát và cảnh báo rủi ro.

Chi tiết từng bước thể hiện trong bảng dưới đây:

Bước	Hành động	Vai trò của AI
1. Thu thập	- Xác định vấn đề cần giải quyết - Nhận diện các nguồn dữ liệu nội bộ/bên ngoài liên quan.	Hỗ trợ tổng hợp, phân tích khối lượng lớn dữ liệu đang nằm rải rác từ nhiều nguồn khác nhau trong đơn vị.
2. Kiểm chứng	- Đánh giá tính chính xác, rào cản bảo mật - Lọc nhiễu dữ liệu để tìm ra sự thật khách quan.	Sử dụng công thức đặt lệnh thông qua công thức (bối cảnh (B), vai trò (V), nhiệm vụ (N), định dạng (Đ)) để đối soát chéo độc lập, bóc tách sự thật từ các báo cáo mâu thuẫn.
3. Phân tích	- Sử dụng bản đồ nhiệt, biểu đồ xu hướng để tìm quy luật - Dự báo hệ quả nếu không can thiệp từ cơ quan quản lý.	Liên thông dữ liệu, phát hiện các hình thức bất thường của dữ liệu và dự báo các "điểm nóng" rủi ro từ sớm.
4. Quyết định	Đưa ra giải pháp thực thi gắn với các con số đo lường được (KPI) dựa trên bằng chứng cụ thể qua dữ liệu.	Cung cấp kịch bản khả dĩ và bằng chứng bằng dữ liệu để lãnh đạo phản biện và ra quyết định (nguyên tắc HITL).
5. Đánh giá	Đo lường kết quả so với KPI và điều chỉnh chính sách dựa trên phản hồi.	Rà soát liên tục quá trình triển khai, minh chứng dữ liệu và cảnh báo rủi ro mới phát sinh.



AI và dữ liệu dùng để hỗ trợ tư duy và kỹ năng của con người, chứ không thay thế lựa chọn chính trị – quản trị của con người.

Trong quá trình ra quyết định dựa trên dữ liệu, sẽ đối diện với các thách thức và nguy cơ:

Theo Linda Gehrmann (2020)² những thách thức và nguy cơ gồm: (1) Thu thập dữ liệu, (2) Chất lượng dữ liệu, (3) Khả năng đáp ứng của quy trình, (4) Phần mềm phù hợp, (5) Khả năng dự báo, (6) Năng lực của người thực hiện, (7) Văn hoá tổ chức, (8) Thời gian tổng hợp, (9) Số lượng dữ liệu, (10) Các vấn đề về quyền riêng tư.

Ở góc độ kỹ thuật, Theo Oliver Söderlund (2020)³, các thách thức liên quan đến yếu tố kỹ thuật rất quan trọng như: (1) Khả năng đáp ứng kỹ thuật số, (2) Sự không chắc chắn về công nghệ, (3) Chất lượng dữ liệu.

Trong báo cáo của Citizenfirst năm 2023 “*Ra quyết định dựa trên dữ liệu trong chính phủ*”⁴ đã đề cập “mặc dù việc ra quyết định dựa trên dữ liệu mang lại nhiều lợi ích đáng kể về hiệu quả và hiệu suất trong các hoạt động chính phủ, nhưng cũng đồng thời mang đến nhiều thách thức và rủi ro, như mối lo ngại về quyền riêng tư và bảo mật dữ liệu, thiên lệch thuật toán, chất lượng và đáng tin cậy của dữ liệu, xây

² Linda Gehrmann (2020), *Data-driven decision-making in the innovation process of SMEs*, University of Twente

³ Oliver Söderlund (2020), *Towards data-driven decision making: A Small Enterprise study*, Akademin för Innovation, Design och Teknik

⁴ Citizenfirst (2023), *Data-Driven Decision Making in Government, Joint councils' executive monthly report* truy cập ngày 20-4-2024, tại trang web <https://citizenfirst.ca/assets/uploads/research-repository/JC-ResearchReport-Data-Driven-Decision-Making-in-Government-May-2023.pdf>

dụng năng lực, và những yếu tố đạo đức, mà tất cả các chính phủ phải giải quyết để đảm bảo việc sử dụng dữ liệu một cách có trách nhiệm và hiệu quả trong lập chính sách và cung cấp dịch vụ công.”

8. Cách thức đặt câu lệnh AI

Bốn yếu tố cần có (B.V.N.Đ) sử dụng trong công cụ AI được áp dụng tại Bước 2 (kiểm chứng và đánh giá nguồn lực) để phân tích dữ liệu.

B - Bối cảnh	Mô tả tình huống, vấn đề hoặc thực trạng đang diễn ra để AI hiểu rõ không gian dữ liệu.
V - Vai trò	Xác định tư cách hoặc góc nhìn mà AI cần đóng vai (ví dụ: chuyên gia phân tích dữ liệu, người kiểm chứng hồ sơ).
N - Nhiệm vụ	Yêu cầu hành động cụ thể (ví dụ: đối chiếu chéo tệp dữ liệu thô với kết quả từ phần mềm).
Đ - Định dạng	Quy định hình thức trình bày của kết quả (ví dụ: bảng so sánh, báo cáo tóm tắt, danh sách cảnh báo).

Ví dụ từ thông tin về báo cáo của xã A, tỉnh B như sau: “Trong năm 2025, trên địa bàn toàn xã có 1231 đối tượng hưởng trợ cấp hàng tháng. Trong năm 2025 số tiền chi trả cho các đối tượng gần 9 tỷ đồng. Trợ cấp mai táng phí: Trong năm 2025 có 43 đối tượng từ trần làm hồ sơ hưởng mai táng phí, với số tiền 430 triệu đồng. Hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế: 100% người cao tuổi từ 70 tuổi trở lên đủ điều kiện được cấp thẻ BHYT miễn phí, trong năm 2025 cấp thẻ cho 595 người thuộc đối tượng bảo trợ xã hội”. Hãy đóng các vai: 1) Chủ tịch UBND; 2) Trưởng phòng Văn hóa – Xã hội của xã và đặt câu lệnh để khai thác dữ liệu trên, làm cơ sở cho việc ra quyết định quản lý.

9. Khung pháp lý AI và yêu cầu đối với cán bộ lãnh đạo cấp cơ sở hiện nay

Quốc hội đã ban hành Luật Dữ liệu năm 2024, Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025, Luật Trí tuệ nhân tạo năm 2025 và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Các văn bản pháp lý này đã thiết lập khung pháp lý quan trọng cho sự phát triển công nghệ số, công nghệ AI tại Việt Nam, nhằm xây dựng hành lang quản lý nhà nước an toàn, minh bạch, đồng thời thúc đẩy đổi mới sáng tạo trên mọi lĩnh vực ở đó khung pháp lý được tích hợp với quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân và an ninh mạng, giúp cơ quan chức năng kiểm soát hiệu quả rủi ro. Điểm nhấn nổi bật của luật là việc phân loại hệ thống trí tuệ nhân tạo theo mức độ rủi ro, yêu cầu kiểm định nghiêm ngặt trước khi ứng dụng vào hoạt động công vụ hàng ngày. Nội dung trọng

tâm của đạo luật là phân loại các hệ thống AI thành bốn nhóm rủi ro chuyên biệt. Nhóm rủi ro không thể chấp nhận, bao gồm các ứng dụng thao túng hành vi tiềm thức, hệ thống chấm điểm tín nhiệm xã hội gây phân biệt đối xử hoặc nhận diện sinh trắc học theo thời gian thực tại nơi công cộng, sẽ bị nghiêm cấm hoàn toàn. Đối với nhóm rủi ro cao, ứng dụng trong các lĩnh vực trọng yếu như y tế, tư pháp và hành chính công, luật yêu cầu tuân thủ quy trình kiểm định cực kỳ khắt khe.

Các hệ thống này bắt buộc phải đảm bảo minh bạch thuật toán, sử dụng dữ liệu đầu vào không chứa thiên kiến, duy trì truy xuất hồ sơ kỹ thuật và thiết lập cơ chế con người giám sát trực tiếp (human-in-the-loop) để kiểm soát các quyết định. Nhóm rủi ro hạn chế đặt ra yêu cầu nghiêm ngặt về tính minh bạch; mọi nội dung do AI tạo sinh (như deepfake, văn bản, chatbot) phải được dán nhãn cảnh báo rõ ràng để người dân dễ dàng nhận biết khi tương tác. Nhóm rủi ro tối thiểu được tự do phát triển. Để không kìm hãm công nghệ, đạo luật tiên phong thiết lập "cơ chế thử nghiệm có kiểm soát", tạo không gian pháp lý linh hoạt, an toàn cho doanh nghiệp kiểm thử các giải pháp AI đột phá trước khi ứng dụng thực tế. Đồng thời, luật quy định rõ ràng cơ chế phân định trách nhiệm bồi thường pháp lý khi AI gây thiệt hại, quy định bảo vệ bản quyền dữ liệu huấn luyện, qua đó kiến tạo một hệ sinh thái công nghệ an toàn, nhân văn và phục vụ đắc lực cho sự phát triển bền vững của quốc gia.

Bên cạnh Luật Trí tuệ nhân tạo, Nhà nước cũng đã ban hành nhiều nghị định, chiến lược để cụ thể hóa tiêu chuẩn ứng dụng công nghệ vào đời sống xã hội. Các văn bản này nhấn mạnh việc xây dựng bộ quy tắc đạo đức, bảo đảm thuật toán vận hành không tạo ra sự phân biệt đối xử với bất kỳ nhóm công dân nào. Việc sử dụng công cụ tự động hóa trong quản lý công phải tuân thủ nguyên tắc minh bạch, rõ ràng và có thể giải thích được nguồn gốc dữ liệu. Điều này giúp ngăn chặn tình trạng lạm dụng công nghệ vi phạm quyền riêng tư, nâng cao mức độ tin cậy của nhân dân đối với tiến trình chuyển đổi số của đất nước.

Trong ứng dụng trí tuệ nhân tạo, vấn đề đạo đức và rủi ro tiềm ẩn luôn là mối quan tâm hàng đầu của cơ quan quản lý nhà nước. Việc thu thập, phân tích khối lượng dữ liệu khổng lồ có thể dẫn đến nguy cơ xâm phạm bí mật đời tư nếu thiếu cơ chế giám sát độc lập, chặt chẽ. Thêm vào đó, sự phụ thuộc quá mức vào thuật toán dự đoán có thể làm suy giảm năng lực ra quyết định độc lập của con người trong các tình huống đòi hỏi tính nhân văn. Để giải quyết thách thức này, cần thiết lập hội đồng đạo đức công nghệ nhằm đánh giá định kỳ mức độ tác động của hệ thống tự động hóa đến xã hội.

Quy định 05-QĐ/BCĐTW ngày 27/8/2025 của Ban chỉ đạo Trung ương về

phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số về mô hình liên thông số thống nhất, hiệu quả và quản trị dựa trên dữ liệu trong hệ thống chính trị đã đặt ra những yêu cầu về tiêu chuẩn dữ liệu: Dữ liệu trong hệ thống chính trị phải tuân thủ triệt để tiêu chí "đúng - đủ - sạch - sống- thống nhất- dùng chung" với 7 nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc 1: Quản trị dựa trên kết quả
- Nguyên tắc 2: Lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành dựa trên dữ liệu theo thời gian thực.
- Nguyên tắc 3: Vận hành thông minh và tự động hóa trên cơ sở ưu tiên ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI First)
- Nguyên tắc 4: Phân cấp, phân quyền mạnh mẽ trên nền tảng số.
- Nguyên tắc 5: Lấy người dùng làm trung tâm với hệ sinh thái dịch vụ hợp nhất
- Nguyên tắc 6: Bảo đảm an toàn thông tin, an ninh mạng là yêu cầu tiên quyết, xuyên suốt
- Nguyên tắc 7: Thúc đẩy phát triển dữ liệu mở, nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và đổi mới sáng tạo.

Đối với cán bộ lãnh đạo cấp xã, phường, việc triển khai trí tuệ nhân tạo trong hoạt động công vụ đặt ra nhiều thách thức liên quan đến năng lực tiếp nhận công nghệ mới. Nguồn nhân lực tại cơ sở thường chưa được đào tạo bài bản về kỹ năng xử lý dữ liệu và vận hành hệ thống thông minh, dẫn đến lúng túng trong thực thi nhiệm vụ. Lãnh đạo địa phương cần quan tâm việc tổ chức các khóa tập huấn chuyên sâu, giúp cán bộ nhanh chóng nắm bắt, sử dụng thành thạo phần mềm quản lý tự động. Việc phân bổ ngân sách hợp lý để nâng cấp cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin cơ sở cũng là nhiệm vụ cấp bách mang tính chiến lược.

Tại các đặc khu hành chính kinh tế, nơi yêu cầu hiệu quả quản lý và hội nhập quốc tế ở mức rất cao, lãnh đạo phải đối mặt với bài toán tối ưu hóa nguồn lực bằng trí tuệ nhân tạo. Việc xây dựng hệ thống chính quyền điện tử thông minh giúp xử lý hồ sơ nhanh chóng, chính xác, tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh minh bạch, thuận lợi. Tuy nhiên, rủi ro về an ninh mạng tại khu vực này tỷ lệ thuận với mức độ hiện đại hóa thiết bị công nghệ. Do đó, người đứng đầu đặc khu cần thiết lập trung tâm giám sát an ninh mạng ứng dụng công nghệ phòng thủ chủ động, sẵn sàng phản ứng bảo vệ cơ sở dữ liệu.

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc liên thông dữ liệu và duy trì đồng bộ hóa bằng trí tuệ nhân tạo đòi hỏi sự phối hợp nhịp nhàng giữa các cơ quan. Lãnh đạo cần chú trọng xây dựng nền tảng cơ sở dữ liệu dùng chung, giúp xóa bỏ rào cản thông tin và nâng cao hiệu năng giải quyết thủ tục hành chính công.

Tuy nhiên, áp dụng công nghệ không được làm mất đi sự tương tác trực tiếp và tính thấu cảm giữa chính quyền với tầng lớp nhân dân. Hệ thống trí tuệ nhân tạo chỉ nên đóng vai trò hỗ trợ, cung cấp thông tin tham khảo hữu ích chứ không thể thay thế hoàn toàn con người trong việc quyết định hành chính.

PHẦN II. GIỚI THIỆU TÌNH HUỐNG

1. Tình huống 1. Kỹ năng sử dụng AI trong soạn thảo, xử lý văn bản

1.1. Bối cảnh tình huống

Tại một xã mới sáp nhập, đội ngũ cán bộ, công chức đang đối mặt với nỗi ám ảnh lớn về khối lượng giấy tờ, văn bản, biên bản và báo cáo khổng lồ cần xử lý mỗi tháng. Công việc gõ nhập liệu thủ công vô cùng vất vả, trong khi số liệu báo cáo giữa các bộ phận chuyên môn có lúc bị "vênh" nhau. Trước yêu cầu chuyển đổi số và sức ép công việc, nhu cầu cấp thiết đặt ra là cán bộ, công chức xã phải biết sử dụng Trí tuệ nhân tạo (AI) để giảm tải áp lực, chuyển đổi phương thức làm việc từ "soạn thảo thủ công" sang "hiệu đính, kiểm soát" văn bản...

1.2. Mô tả tình huống

Để đẩy nhanh tiến độ, một số cán bộ bắt đầu dùng thử AI vào công việc hàng ngày nhưng làm theo bản năng. Khi cần soạn gấp một văn bản, cán bộ gõ lệnh: "*Viết cho tôi một công văn chỉ đạo chống bão*". Kết quả, AI trả về một công văn với văn phong dạt dào cảm xúc (kiểu: "*Kính thưa bà con, mây đen kéo tới...*"), thiếu Quốc hiệu, không có căn cứ pháp lý và sai về thể thức văn bản nhà nước.

Tương tự, sau một cuộc họp của UBND kéo dài 90 phút, thư ký đưa file bóc băng ghi âm vào AI và ra lệnh "*Tóm tắt ngắn gọn biên bản cuộc họp chi bộ này*". Do câu lệnh sai, AI đã làm quá "gọn", tự động lược bỏ toàn bộ các ý kiến thảo luận, của các thành viên tham dự cuộc họp và gộp chung thành một đoạn văn chung chung, không đưa ra được những nội dung kết luận chính, những đầu việc phải làm.

1.3. Các vấn đề đặt ra và yêu cầu đối với học viên

Vấn đề đặt ra:

Nếu cán bộ nhập liệu chưa đúng từ khâu tiếp dân thì hệ quả trả về từ công nghệ và AI là gì?

Rủi ro nào sẽ phát sinh nếu để AI soạn thảo công văn nhà nước hoặc "tóm tắt" biên bản buổi sinh hoạt của chi bộ, biên bản cuộc họp của UBND mà thiếu quy định ràng buộc?

Yêu cầu đối với học viên:

Xác định quy tắc chuẩn hóa dữ liệu từ cơ sở. Đóng vai lãnh đạo xã/chuyên gia để chỉ ra lỗi sai và đề xuất viết lại câu lệnh (Prompt) chuẩn, AI phải tuân thủ nghiêm

ngặt các thể thức hành chính và nguyên tắc sinh hoạt Đảng, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của UBND theo quy định.

1.4. Kết luận vấn đề thông qua trao đổi, thảo luận tình huống

Thông qua thảo luận, rút ra 3 vấn đề trong sử dụng AI ở cấp xã:

Vấn đề thứ nhất - Đầu vào sạch: Công việc gõ máy tính, nhập thông tin hàng ngày chính là khâu tạo lập dữ liệu. Dữ liệu này phải tuân thủ nguyên tắc: "đúng - đủ - sạch - sống - thống nhất - dùng chung". Nếu nhập dữ liệu không đúng, AI sẽ trả ra kết quả sai.

Vấn đề thứ hai - Đặt câu lệnh chuẩn (Prompt): Tuyệt đối không ra lệnh cho AI theo bản năng. Phải đưa các quy định pháp luật vào câu lệnh. Ví dụ, để soạn công văn phải yêu cầu: "Tuân thủ theo thể thức của Nghị định 30/2020/NĐ-CP; bảo đảm văn phong hành chính công vụ,". Đối với biên bản Đảng, phải gõ lệnh: "Tuân thủ Quyết định 693-QĐ/VPTW. Tuyệt đối KHÔNG TÓM TẮT. Phân chia rõ phần thủ tục, trích nguyên văn ý kiến tranh luận và kết luận của Bí thư".

Vấn đề thứ ba - Đối chiếu và kiểm chứng: Áp dụng khung tiếp cận HITL (Con người ở trong vòng ra quyết định), AI chỉ đóng vai trò hỗ trợ soạn thảo thô. Cán bộ, công chức phải đóng vai trò "hiệu đính và ra quyết định", trực tiếp đối chiếu, hiệu đính và là người chịu trách nhiệm cuối cùng trước pháp luật khi trình ký.

2. Tình huống 2. Kỹ năng sử dụng AI trong xử lý, phân tích báo cáo

2.1. Bối cảnh tình huống

Vào cuối tháng, Chủ tịch UBND xã yêu cầu cán bộ chuyên môn báo cáo về tình hình khiếu nại, bức xúc của người dân. Cán bộ thu thập được một xấp giấy viết tay, tin nhắn Zalo và nộp lên một bản báo cáo dài 20 trang chứa toàn chữ và số. Lãnh đạo xã bị "ngợp" trước mớ dữ liệu thô này, không thể nhìn ra điểm nóng đang nằm ở đâu. Lãnh đạo rất cần các giải pháp tham mưu, chứ không cần cán bộ chép và tả lại số liệu đơn thuần.

2.2. Mô tả tình huống

Vì việc phân tích dữ liệu thô lên kiến thức tham mưu làm thủ công mất tới 3 ngày, bộ phận chuyên môn quyết định dùng AI nhằm làm ra báo cáo trong vòng 5 phút. Cán bộ gom toàn bộ tin nhắn Zalo phản ánh, đồng thời tính tải cả Danh sách Hộ nghèo (có đầy đủ số CCCD, Bệnh án y tế cá nhân) lên hệ thống AI mở.

Cán bộ gõ lệnh yêu cầu AI lập bảng thống kê, phân tích xu hướng và dự báo điểm nóng. Mặc dù AI trả kết quả rất nhanh, nhưng việc tải hồ sơ cá nhân lên AI lại vi phạm nghiêm trọng vấn đề an toàn thông tin. Hơn nữa, xuất hiện rủi ro "ảo giác AI" khi máy tự bịa ra các số liệu sai lệch so với thực tế. Dựa trên phân tích vô cảm,

AI đề xuất "điều động công an xuống cường chế" một khu vực vi phạm, nếu Chủ tịch xã ký duyệt theo nội dung văn bản AI phân tích thì sẽ gây ra mâu thuẫn xã hội rất lớn.

2.3. Các vấn đề đặt ra và yêu cầu đối với học viên

Vấn đề đặt ra:

Vì sao có nhiều số liệu mà Lãnh đạo vẫn chưa ra có được thông tin cần thiết để ra quyết định? Làm thế nào để áp dụng chuỗi giá trị DIKW (dữ liệu - thông tin - tri thức - trí tuệ) nhằm biến những con số, dữ liệu thô thành tri thức, trí tuệ tham mưu xử lý được vấn đề?

Ranh giới bảo mật thông tin ở khâu kiểm chứng nằm ở đâu? Nếu AI phân tích sai, ai sẽ là người chịu trách nhiệm giải trình?

Yêu cầu đối với học viên:

Thực hành phân tích tiến hóa dữ liệu theo 4 bậc DIKW.

Vận dụng quy trình 5 bước ra quyết định dựa trên dữ liệu có sự hỗ trợ của AI, phân định rõ khâu nào giao cho máy, khâu nào bắt buộc con người phải can thiệp.

2.4. Kết luận vấn đề thông qua trao đổi, thảo luận tình huống

Không nộp dữ liệu không có giá trị: Cán bộ cần ngừng việc nộp dữ liệu thô lên lãnh đạo. Thay vào đó, hãy dùng AI làm công cụ đẩy nhanh quá trình nâng cấp, chuyển hóa dữ liệu thành tri thức, trí tuệ tham mưu và đề xuất giải pháp.

Tuân thủ nguyên tắc ẩn danh và cảnh giác "ảo giác AI": Tuyệt đối không tải dữ liệu chứa số CCCD, thông tin đời tư lên nền tảng AI vì vi phạm quy định liên quan tới bảo mật thông tin. Phải luôn có cái nhìn đa nghi, dùng trí tuệ của con người để kiểm chứng chéo số liệu gốc, tránh tình trạng AI bịa đặt số liệu.

Áp dụng quy trình 5 bước ra quyết định đồng bộ:

Bước một, thu thập: Giao cho AI xử lý dữ liệu để phân tích, bóc tách khối lượng dữ liệu lớn.

Bước hai, kiểm chứng: Con người rà soát bảo mật, ẩn danh hóa dữ liệu.

Bước ba, phân tích: phân tích dữ liệu, thông tin trên các phương diện.

Bước bốn, ra quyết định: Quyết định cuối cùng không thuộc về thuật toán hay máy móc. Trí tuệ nhân tạo chỉ cung cấp dữ liệu tham khảo, người cán bộ lãnh đạo, quản lý phải sử dụng lăng kính chính trị, lập trường tư tưởng vững vàng, kết hợp với tư tưởng “lấy dân làm gốc”, thấu hiểu thực tiễn cơ sở và tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân để đưa ra các quyết sách thấu tình đạt lý, bảo đảm tính khả thi, nhân văn và ổn định xã hội.

Bước năm, đánh giá: Vòng lặp dữ liệu không bao giờ kết thúc. Việc đo lường

hiệu quả sau quyết định sẽ trở thành tập dữ liệu thô mới để nạp vào AI cho tháng sau, nâng cao năng lực quản trị liên tục của xã.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV* (2 tập). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

2. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật. (2024). *Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả: Cơ sở lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

3. Phoenix, J., & Taylor, M. (2024). *Prompt engineering for generative AI (Kỹ năng đặt câu lệnh cho AI tạo sinh)*. O'Reilly Media, Inc.

4. Geroimenko, V. (2025). *Essential Guide to Prompt Engineering (Hướng dẫn đặt câu lệnh AI hiệu quả)*. Springer Nature Switzerland.

5. Herman, E. (2025). *Optimizing prompt engineering for generative AI (Tối ưu hoá kỹ năng đặt câu lệnh cho AI tạo sinh)*. Walter de Gruyter GmbH & Co KG.

Ghi chú:

1) Học viên vui lòng quét mã QR để đặt câu hỏi dành cho Chuyên đề 4



2) Dự thảo dữ liệu để Học viên trao đổi, thực hành ứng dụng AI cùng chuyên gia (sau phần giảng lý thuyết):

