

Số: 624 /TTr-BNV

Hà Nội, ngày 23 tháng 3 năm 2025

TỜ TRÌNH

**Về dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội
về sắp xếp đơn vị hành chính
(Phục vụ thâm định của Bộ Tư pháp)**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025, Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025, Kết luận số 130-KL/TW ngày 14/3/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư; Văn bản 43-CV/BCĐ ngày 20/3/2025 của Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết Nghị quyết số 18, Văn bản số 13694-CV/VPTW ngày 07/3/2025 của Văn phòng trung ương đảng; căn cứ Đề án về sắp xếp đơn vị hành chính (ĐVHC) các cấp và xây dựng mô hình chính quyền địa phương 02 cấp của Chính phủ đã báo cáo Bộ Chính trị xem xét, thống nhất chủ trương và được các Tỉnh ủy, Thành ủy, Đảng ủy các cơ quan trung ương cho ý kiến, Bộ Nội vụ dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về sắp xếp ĐVHC (sau đây gọi là Nghị quyết). Bộ Nội vụ báo cáo Chính phủ về dự thảo Nghị quyết như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

1. Từ khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời (năm 1945) đến nay, ĐVHC các cấp ở nước ta đã có nhiều lần thay đổi theo hướng thời kỳ đầu (1976 - 1977) hợp nhất các ĐVHC, sau đó đã tiến hành chia tách các ĐVHC đã hợp nhất trước đó nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong bối cảnh lịch sử đất nước sau thống nhất còn nhiều khó khăn. Tuy nhiên, việc chia tách ĐVHC cũng dẫn đến bộ máy nhà nước công kênh, tăng tổ chức, biên chế và ngân sách chi cho hoạt động của bộ máy; làm thu hẹp không gian phát triển của các địa phương. Trước thực trạng nêu trên, thực hiện các chủ trương của Đảng và quy định của pháp luật, trong giai đoạn 2019 - 2021 và 2023 - 2025 cả nước đã thực hiện sắp xếp ĐVHC cấp huyện, cấp xã; kết quả đã giảm được 17 ĐVHC cấp huyện và 1.124 ĐVHC cấp xã, quy mô của ĐVHC bước đầu được tăng lên, phù hợp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

2. Mặc dù vậy, đến nay việc tổ chức các ĐVHC ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Số ĐVHC có quy mô nhỏ, chưa đạt tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên và quy mô dân số còn nhiều. Số lượng 63 ĐVHC cấp tỉnh là lớn so với diện tích của tự nhiên của Việt Nam. Việc duy trì các ĐVHC có quy mô nhỏ dẫn đến làm phân tán các nguồn lực, tiềm năng của các địa phương cho phát triển kinh tế - xã hội; ảnh hưởng lớn cho công tác quy hoạch, đầu tư phát triển hạ tầng kỹ

thuật và hạ tầng xã hội, thu hút các nhà đầu tư và phát triển các ngành công nghiệp, thương mại, dịch vụ quy mô lớn. Trong khi đó, thực hiện cuộc cách mạng chuyển đổi số, nhiều hoạt động hành chính truyền thống đã được số hoá và triển khai thực hiện trên môi trường mạng giúp thực hiện giải quyết thủ tục, tạo thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp và bảo đảm hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên.

3. Trước thực trạng và bối cảnh như vậy, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chỉ đạo Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết Nghị quyết số 18 đã ban hành nhiều Kết luận, văn bản về việc triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị. Đảng ủy Chính phủ đã xây dựng Đề án sắp xếp, tổ chức lại ĐVHC các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp. Đề án đã báo cáo Bộ Chính trị xem xét thống nhất, gửi lấy ý kiến các tỉnh (thành) uỷ, Đảng uỷ các Ban, bộ, ngành Trung ương và dự kiến trình Ban Chấp hành Trung ương xem xét, thông qua.

Để thể chế hóa chủ trương của Bộ Chính trị, Ban Bí thư và tạo cơ sở pháp lý thực hiện việc sắp xếp, tổ chức lại ĐVHC các cấp; trên cơ sở kết quả thực hiện sắp xếp ĐVHC cấp huyện, cấp xã thời gian qua, việc Chính phủ xây dựng, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết về việc sắp xếp ĐVHC là cần thiết.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Nội vụ đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan tổ chức xây dựng dự thảo Nghị quyết theo trình tự, thủ tục rút gọn, cụ thể như sau:

1. Bộ Nội vụ có Văn bản số 139/BNV-PC ngày 07/3/2025 gửi Bộ Tư pháp đề nghị bổ sung dự thảo Nghị quyết vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 và áp dụng quy trình, thủ tục rút gọn theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025.

2. Xây dựng hồ sơ dự thảo Nghị quyết, gửi lấy ý kiến các Bộ, cơ quan trung ương và Ủy ban nhân dân (UBND) 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đồng thời gửi Bộ Tư pháp để thẩm định theo quy định.

III. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

1. Quan điểm

a) Quán triệt quan điểm của Đảng về sắp xếp ĐVHC các cấp và xây dựng mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, xây dựng hệ thống chính trị Tinh - Gọn - Mạnh - Hiệu năng - Hiệu lực - Hiệu quả.

b) Thực hiện đồng thời việc xây dựng dự thảo Nghị quyết về sắp xếp ĐVHC với quá trình hoàn thiện thể chế, chính sách về xây dựng mô hình chính quyền địa phương 02 cấp; bảo đảm việc thực hiện sắp xếp ĐVHC, tổ chức và hoạt động của các cơ quan, đơn vị tại ĐVHC hình thành sau sắp xếp phù hợp với Hiến pháp và pháp luật.

c) Đơn giản hoá quy trình, thủ tục, bảo đảm việc thực hiện tiến hành chặt chẽ, khoa học và tiến độ, lộ trình thực hiện theo yêu cầu của Trung ương.

d) Phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương và vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cấp uỷ, chính quyền địa phương trong việc lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện việc sắp xếp ĐVHC, bảo đảm sự thống nhất trong hệ thống chính trị và sự đồng thuận của Nhân dân;

2. Mục tiêu

Thực hiện sắp xếp ĐVHC cấp tỉnh và cấp xã thống nhất, đồng bộ với đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở, bỏ cấp huyện); bảo đảm hoàn thành việc sắp xếp ĐVHC cấp tỉnh và cấp xã trước ngày 30/6/2025.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

Dự thảo Nghị quyết gồm 04 chương, 23 điều với các nội dung cơ bản như sau:

1. Về quy định chung (Chương I)

a) Về tiêu chí xác định ĐVHC thực hiện sắp xếp (Điều 1, 2 và Điều 4)

Thực hiện các kết luận của Bộ Chính trị về việc “sáp nhập một số đơn vị cấp tỉnh, không tổ chức cấp huyện, sáp nhập một số đơn vị cấp xã”, dự thảo Nghị quyết quy định về tiêu chí sắp xếp đối với ĐVHC cấp tỉnh và cấp xã theo hướng bám sát 06 tiêu chí đã được Bộ Chính trị xem xét, thống nhất, gồm: (1) Diện tích tự nhiên; (2) Quy mô dân số; (3) Tiêu chí về lịch sử, truyền thống, văn hoá, tôn giáo, dân tộc; (4) Tiêu chí về địa kinh tế (trong đó đã bao gồm tiêu chí về vị trí địa lý, quy mô và trình độ phát triển kinh tế); (5) Tiêu chí về địa chính trị; (6) Tiêu chí về quốc phòng, an ninh. Trong đó, tiêu chí diện tích tự nhiên và quy mô dân số được xác định theo quy định tại Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 (sửa đổi, bổ sung tại Nghị quyết số 27/2022/UBTVQH15). Đồng thời, dự thảo Nghị quyết cũng quy định không thực hiện sắp xếp đối với ĐVHC có vị trí biệt lập và khó tổ chức giao thông kết nối thuận lợi hoặc ĐVHC có vị trí đặc biệt quan trọng, ảnh hưởng đến quốc phòng an ninh và việc bảo vệ chủ quyền quốc gia.

Trên cơ sở các tiêu chí quy định tại Điều 1 dự thảo Nghị quyết, có 52 ĐVHC cấp tỉnh thực hiện sắp xếp¹; 11 ĐVHC cấp tỉnh không thực hiện sắp xếp². Đối với cấp xã, cả nước có khoảng 9.996/10.035 ĐVHC cấp xã thuộc diện sắp xếp.

¹ Gồm: 04 thành phố: Hải Phòng, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ và 48 tỉnh Hà Nam, Hưng Yên, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Thái Bình, Hải Dương, Nam Định, Ninh Bình, Bắc Kạn, Thái Nguyên, Phú Thọ, Bắc Giang, Hoà Bình, Tuyên Quang, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Ninh Thuận, Quảng Trị, Phú Yên, Quảng Bình, Quảng Ngãi, Khánh Hoà, Đắk Nông, Tây Ninh, Bình Dương, Bình Thuận, Bình Phước, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bến Tre, Bạc Liêu, Vĩnh Long, Hậu Giang, Trà Vinh, Tiền Giang, Sóc Trăng, Đồng Tháp, An Giang, Long An và Cà Mau. Quảng Nam, Bình Định, Đắk Lắk, Đồng Nai, Gia Lai, Kon Tum, Lâm Đồng, Kiên Giang.

² Gồm: Thành phố Hà Nội, thành phố Huế, Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Lạng Sơn, Quảng Ninh, Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh.

b) Về nguyên tắc thực hiện sắp xếp và các trường hợp không bắt buộc thực hiện sắp xếp (Điều 3)

Căn cứ các quan điểm chỉ đạo tại Đề án của Đảng uỷ Chính phủ đã được Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương xem xét, thống nhất, dự thảo Nghị quyết quy định 06 nguyên tắc thực hiện sắp xếp, trong đó có một số nội dung mới như:

- Thực hiện sắp xếp nguyên trạng các ĐVHC cùng cấp để hình thành ĐVHC mới.

- Trường hợp sáp nhập tỉnh với tỉnh thì ĐVHC sau sắp xếp là tỉnh; trường hợp sáp nhập tỉnh với thành phố trực thuộc trung ương thì đơn vị sau sắp xếp là thành phố trực thuộc trung ương.

- Trường hợp sắp xếp phường với các ĐVHC cùng cấp thì ĐVHC sau sắp xếp là phường; trường hợp sắp xếp xã, thị trấn thì ĐVHC sau sắp xếp là xã.

- Trường hợp thực hiện sắp xếp ĐVHC cấp xã làm thay đổi địa giới ĐVHC cấp huyện thì không phải xem xét điều kiện, tiêu chuẩn và không phải thực hiện quy trình, thủ tục điều chỉnh địa giới của ĐVHC cấp huyện mà ĐVHC cấp xã đó trực thuộc.

c) Về tiêu chuẩn của ĐVHC hình thành sau sắp xếp (Điều 5 và Điều 6)

Thực hiện chủ trương sắp xếp ĐVHC nhằm mở rộng không gian phát triển mới nên dự thảo Nghị quyết chỉ quy định về tiêu chuẩn diện tích tự nhiên và quy mô dân số đối với ĐVHC hình thành sau sắp xếp; không xem xét điều kiện về bảo đảm sự phù hợp với quy hoạch và việc đáp ứng các tiêu chuẩn khác của ĐVHC khi thực hiện sắp xếp theo Nghị quyết này.

Để tạo thuận lợi cho quá trình sắp xếp ĐVHC phù hợp với điều kiện thực tiễn của địa phương, dự thảo Nghị quyết quy định trường hợp nhập từ 04 ĐVHC cùng cấp trở lên thì ĐVHC mới sau sắp xếp không yêu cầu đáp ứng tiêu chuẩn diện tích tự nhiên và quy mô dân số theo quy định; đồng thời, quy định tổng số lượng xã, phường sau sắp xếp của các tỉnh, thành phố giảm tối thiểu 70% và giảm tối đa 75% so với tổng số lượng ĐVHC cấp xã hiện nay trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Ngoài các nội dung nêu trên, tại chương I dự thảo Nghị quyết quy định cụ thể về nguồn số liệu về diện tích tự nhiên và quy mô dân số của ĐVHC để thực hiện việc sắp xếp (Điều 7); các nguyên tắc đặt tên ĐVHC cấp xã mới sau sắp xếp (Điều 8), trong đó khuyến khích đặt tên của xã, phường theo số thứ tự hoặc theo tên của ĐVHC cấp huyện (trước sắp xếp) có gắn với số thứ tự để thuận lợi cho việc số hoá, cập nhật dữ liệu thông tin.

2. Về trình tự, thủ tục, hồ sơ Đề án sắp xếp ĐVHC (Chương II)

Thực hiện lộ trình sắp xếp ĐVHC cấp xã, cấp tỉnh theo yêu cầu Bộ Chính trị, dự thảo Nghị quyết quy định theo hướng đơn giản hoá hồ sơ Đề án³ (mẫu Đề án và các phụ lục kèm theo) và rút ngắn các quy trình thủ tục⁴ nhưng vẫn bảo đảm các bước cần thiết như thẩm định, thẩm tra và trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

Thực hiện Hiến pháp năm 2013 về việc lấy ý kiến Nhân dân khi thành lập, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC, dự thảo Nghị quyết quy định theo hướng giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lấy ý kiến Nhân dân là cử tri đại diện hộ gia đình trên địa bàn, quyết định nội dung và hình thức lấy ý kiến để bảo đảm tính linh hoạt, chủ động, phù hợp với điều kiện thực tiễn của địa phương.

3. Về kiện toàn tổ chức bộ máy và áp dụng các chế độ, chính sách đặc thù của ĐVHC hình thành sau sắp xếp (Chương III)

a) Về tổ chức bộ máy, với mục tiêu tổ chức bộ máy của các cơ quan, đơn vị sau sắp xếp ĐVHC sớm ổn định, đi vào hoạt động, dự thảo Nghị quyết quy định về việc kiện toàn tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương, cơ quan, tổ chức thuộc HĐND, UBND, đơn vị sự nghiệp công lập tại ĐVHC sau sắp xếp.

b) Về biên chế, dự thảo Nghị quyết quy định: (1) Số lượng cán bộ, công chức, viên chức của đơn vị hành chính cấp tỉnh mới sau sắp xếp tối đa không vượt quá tổng số cán bộ, công chức, viên chức có mặt tại các ĐVHC cấp tỉnh trước sắp xếp; số lượng cán bộ, công chức, viên chức của ĐVHC cấp xã mới sau sắp xếp tối đa không vượt quá tổng số cán bộ, công chức có mặt tại các ĐVHC cấp xã trước sắp xếp và số lượng cán bộ, công chức, viên chức cấp huyện được bố trí xuống làm việc tại ĐVHC cấp xã mới; (2) số lượng này sẽ giảm dần trong thời hạn 05 năm kể từ ngày nghị quyết về sắp xếp đối với từng ĐVHC có hiệu lực thi hành.

Đồng thời, dự thảo Nghị quyết quy định thời hạn bảo lưu chế độ, chính sách tiền lương, phụ cấp đối với người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý là 06 tháng kể từ thời điểm sắp xếp; sau thời hạn này sẽ thực hiện chế độ, chính sách tiền lương và phụ cấp chức vụ theo vị trí việc làm mới phù hợp với quy định của pháp luật.

³ So với Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH16, dự thảo Nghị quyết đã giảm bớt một số thành phần hồ sơ như: video, biểu thống kê các chỉ tiêu về trình độ phát triển kinh tế - xã hội chủ yếu, các biểu, bảng số liệu, hồ sơ chứng minh tiêu chuẩn của ĐVHC, các văn bản của cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc xác nhận về yếu tố đặc thù của đơn vị hành chính; rút gọn bản đồ hiện trạng và bản đồ phương án (chỉ yêu cầu 02 bản đồ cho tất cả ĐVHC thực hiện sắp xếp).

⁴ So với Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH16, dự thảo Nghị quyết không quy định về việc xây dựng phương án tổng thể, lấy ý kiến các Bộ ngành trung ương, tổ chức khảo sát thực tiễn; lấy ý kiến HĐND cấp huyện, cấp xã. Trong quá trình thực hiện, Bộ Nội vụ sẽ tham mưu Chính phủ ban hành Kế hoạch để rút ngắn thời gian thẩm định, trình Chính phủ các đề án về sắp xếp ĐVHC.

c) Đối với các chế độ, chính sách đặc thù (theo vùng, khu vực và theo ĐVHC): Dự thảo Nghị quyết quy định theo hướng giữ nguyên chế độ, chính sách đang áp dụng với phạm vi, đối tượng như trước thời điểm sắp xếp. Sau sắp xếp, Chính phủ sẽ chỉ đạo các Bộ, ngành rà soát và đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế các quy định của pháp luật có liên quan, làm cơ sở cho việc điều chỉnh các chế độ, chính sách áp dụng đối với ĐVHC sau sắp xếp phù hợp với tình hình mới.

4. Về tổ chức thực hiện và hiệu lực thi hành (Chương IV)

a) Về kinh phí thực hiện sắp xếp ĐVHC: dự thảo Nghị quyết quy định ngân sách nhà nước bố trí kinh phí thực hiện sắp xếp ĐVHC. Để hỗ trợ và tạo điều kiện cho các địa phương thực hiện sắp xếp ĐVHC, dự thảo Nghị quyết quy định Ngân sách trung ương hỗ trợ một lần cho địa phương nhận bổ sung cân đối ngân sách với định mức 100 tỷ đồng/ 01 cấp tỉnh giảm và 500 triệu đồng/ 01 cấp xã giảm. Nguồn ngân sách này sẽ được bố trí cho ngân sách địa phương năm 2026.

b) Nghị quyết quy định cụ thể trách nhiệm tổ chức thực hiện của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, một số cơ quan trung ương và chính quyền địa phương trong việc chỉ đạo, ban hành văn bản hướng dẫn và tổ chức thực hiện sắp xếp ĐVHC.

c) Nghị quyết này bãi bỏ Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15.

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp ĐVHC năm 2025, Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng Phạm Thị Thanh Trà (để b/c);
- Thứ trưởng Trương Hải Long;
- Lưu: VT, CQĐP (3).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Trương Hải Long