

VĂN HÓA TỔ CHỨC VÀ BÀI TOÁN PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG SAU SÁP NHẬP CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

Trần Lệ Hương
Học viên Chính trị khu vực II

Tóm tắt: Sáp nhập các đơn vị hành chính tại Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh cải cách hành chính năm 2025, là một phần của chiến lược nhằm tối ưu hóa bộ máy quản lý và thúc đẩy phát triển bền vững. Tuy nhiên, sự khác biệt về văn hóa tổ chức giữa các cơ quan hành chính sáp nhập có thể dẫn đến xung đột, ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý và các mục tiêu bền vững. Bài viết này phân tích vai trò của văn hóa tổ chức trong việc đảm bảo phát triển bền vững sau sáp nhập, tập trung vào các thách thức như xung đột giá trị, giảm sự gắn kết nhân viên và khó khăn trong triển khai chính sách. Dựa trên phân tích tài liệu thứ cấp và các nghiên cứu điển hình (như sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội năm 2008 và kế hoạch sáp nhập cấp tỉnh năm 2025), bài viết đề xuất mô hình tích hợp văn hóa tổ chức nhằm giảm thiểu xung đột, tăng cường hiệu quả quản lý và hỗ trợ phát triển bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường. Kết quả cho thấy việc quản lý văn hóa hiệu quả không chỉ giúp hòa hợp các cơ quan mà còn thúc đẩy đổi mới và đáp ứng các mục tiêu bền vững trong bối cảnh cải cách hành chính tại Việt Nam.

Từ khóa: Văn hóa tổ chức, sáp nhập hành chính, phát triển bền vững, cải cách hành chính, Việt Nam.

ORGANIZATIONAL CULTURE AND THE CHALLENGE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOLLOWING ADMINISTRATIVE MERGERS IN CONTEMPORARY VIETNAM

Tran Le Huong
Academy of Politics Region II

Abstract: The merger of administrative units in Vietnam, particularly in the context of the 2025 administrative reform, is part of a strategic effort to optimize the administrative apparatus and promote sustainable development. However, differences in organizational culture between merged administrative agencies can lead to conflicts, affecting management effectiveness and sustainable development goals. This article analyzes the role of organizational culture in ensuring sustainable development after administrative mergers, focusing on challenges such as value conflicts, decreased employee cohesion, and policy implementation difficulties. Drawing on secondary document analysis and case studies (such as the 2008 merger of Ha Tay into Hanoi and the upcoming provincial mergers planned for 2025), the article proposes an integrated model of organizational culture to minimize conflict, enhance management efficiency, and support sustainable development in economic, social, and environmental dimensions. The findings suggest that effective cultural management not only fosters harmony among merged institutions but also drives innovation and supports the achievement of sustainability goals within the context of Vietnam's administrative reform.

Keywords: organizational culture, administrative merger, sustainable development, administrative reform, Vietnam.

Nhận bài: 18/06/2025

Phản biện: 18/07/2025

Duyệt đăng: 22/07/2025

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Năm 2025 đánh dấu một bước ngoặt trong cải cách hành chính tại Việt Nam với kế hoạch sáp nhập các đơn vị hành chính cấp tỉnh từ 63 xuống 34 và xóa bỏ cấp huyện, chuyển sang mô hình quản lý hai cấp (tỉnh và xã). Theo Nghị quyết 60-NQ/TW Nghị quyết hội nghị lần thứ 11 Ban chấp hành trung ương đảng khóa XIII ngày 12 tháng 4 năm 2025 của Ban Chấp hành Trung ương và Quyết định 759/QĐ-TTg ngày 14 tháng 4 năm 2025 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, các cuộc sáp nhập này nhằm mục đích giảm chi phí hành chính, tăng cường hiệu quả quản lý và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, quá trình sáp nhập không chỉ là vấn đề tái cấu trúc tổ chức mà còn liên quan đến việc hòa

hợp văn hóa tổ chức giữa các cơ quan hành chính, vốn có những giá trị, chuẩn mực và phong cách làm việc khác nhau.

Văn hóa tổ chức, được định nghĩa là tập hợp các giá trị, niềm tin và chuẩn mực được chia sẻ bởi các thành viên trong một tổ chức, đóng vai trò trung tâm trong việc định hình hành vi, quyết định và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính. Trong bối cảnh sáp nhập, sự khác biệt về văn hóa tổ chức có thể dẫn đến xung đột, giảm sự gắn kết của công chức và viên chức, và cản trở các sáng kiến phát triển bền vững. Phát triển bền vững đòi hỏi sự cân bằng giữa các mục tiêu kinh tế (hiệu quả quản lý), xã hội (phúc lợi công chức, gắn kết cộng đồng) và môi trường (bảo vệ tài nguyên, giảm phát thải).

Tại Việt Nam, các cuộc sáp nhập hành chính gần đây, như sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội năm

2008, đã cho thấy những thách thức về văn hóa tổ chức, bao gồm sự bất mãn của công chức, khó khăn trong phối hợp và chậm trễ trong triển khai chính sách. Với quy mô lớn hơn của các cuộc sáp nhập năm 2025, bài toán văn hóa tổ chức trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết. Bài viết nhằm phân tích vai trò của văn hóa tổ chức trong việc đảm bảo phát triển bền vững sau sáp nhập hành chính tại Việt Nam, đồng thời đề xuất một mô hình tích hợp văn hóa để hỗ trợ các cơ quan hành chính vượt qua thách thức và đạt được các mục tiêu bền vững.

II. NỘI DUNG NGHIÊN CỨU

2.1. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp phân tích tài liệu thứ cấp, dựa trên các nghiên cứu học thuật, báo cáo chính phủ và nghiên cứu điển hình về sáp nhập hành chính tại Việt Nam. Các nguồn dữ liệu bao gồm các bài báo từ ScienceDirect, báo cáo từ Bộ Nội vụ, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), và các tài liệu công khai về các cuộc sáp nhập như Hà Tây-Hà Nội (2008) và kế hoạch sáp nhập cấp tỉnh năm 2025. Phương pháp phân tích định tính được áp dụng để đánh giá mối quan hệ giữa văn hóa tổ chức, sáp nhập hành chính và phát triển bền vững, với trọng tâm là các thách thức và giải pháp thực tiễn.

2.2. Kết quả nghiên cứu

2.2.1. Thực trạng sáp nhập các cơ quan hành chính tại Việt Nam

Việt Nam đang thực hiện kế hoạch sáp nhập 63 tỉnh và thành phố xuống còn 34, đồng thời xóa bỏ cấp huyện, chuyển sang mô hình quản lý hai cấp (tỉnh và xã). Quá trình này bắt đầu từ tháng 3/2025, với các mốc thời gian cụ thể: hoàn thành sáp nhập cấp xã trước ngày 1/7/2025 và cấp tỉnh trước ngày 15/8/2025.

Việc sáp nhập đơn vị hành chính không phải là chuyện mới ở Việt Nam. Điển hình tiêu biểu là việc sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội năm 2008, vốn được xem là một “bài học kinh nghiệm sống” cho chính sách cải cách hành chính lần này.

Hà Tây và Hà Nội trước khi sáp nhập có những nền văn hóa tổ chức rất khác biệt: Hà Tây chủ yếu là vùng nông thôn với văn hóa hành chính thiên về quản lý cộng đồng, phát triển nông nghiệp, trong khi Hà Nội là trung tâm đô thị, tập trung vào dịch vụ, phát triển kinh tế đô thị và quy hoạch hiện đại. Sự khác biệt này đã dẫn đến nhiều khó khăn trong quá trình hòa nhập, như:

Chậm trễ phối hợp chính sách: Các bộ phận, cơ quan từ hai vùng chưa nhanh chóng đồng bộ được quy trình làm việc và cách thức phối hợp, gây ra

sự trì trệ trong triển khai các dự án chung.

Bất mãn và kháng cự nội bộ: Một bộ phận công chức Hà Tây cảm thấy bị mất vai trò, vị trí khi mô hình mới áp dụng, dẫn đến tâm lý không hài lòng, ảnh hưởng đến hiệu quả làm việc.

Tuy nhiên, với sự chủ động và quyết liệt, Hà Nội đã triển khai các giải pháp như:

Đào tạo liên văn hóa: Tổ chức các khóa tập huấn, giao lưu để giúp cán bộ hai bên hiểu và đồng thuận về cách làm việc chung, tạo sự gắn kết.

Tái cấu trúc nhân sự: Điều chỉnh cơ cấu tổ chức, phân bổ lại nguồn lực một cách hợp lý, tránh tình trạng dư thừa hoặc bỏ sót vị trí cần thiết.

Khuyến khích sáng kiến phát triển bền vững: Ví dụ như phát triển các dự án giao thông xanh, nâng cao chất lượng đô thị, giúp tạo ra giá trị mới chung cho vùng hợp nhất.

Bài học cho thấy, quá trình sáp nhập các đơn vị hành chính không chỉ là chuyện thay đổi hành chính thuần túy mà còn là quá trình chuyển đổi văn hóa tổ chức, đòi hỏi sự chuẩn bị kỹ lưỡng về mặt con người, đào tạo, truyền thông nội bộ và sự lãnh đạo quyết liệt, linh hoạt.

2.2.2. Thách thức trong quản lý văn hóa sau sáp nhập

Phân tích các tài liệu và nghiên cứu điển hình cho thấy các thách thức chính trong quản lý văn hóa tổ chức sau sáp nhập hành chính tại Việt Nam:

Xung đột văn hóa giữa các cơ quan: Các tỉnh có đặc điểm địa lý và kinh tế khác nhau (như ven biển so với miền núi) thường có văn hóa tổ chức khác biệt, dẫn đến khó khăn trong phối hợp.

Giảm động lực công chức: Việc sáp nhập có thể dẫn đến cắt giảm nhân sự hoặc thay đổi vai trò, gây ra sự bất an. Ví dụ, tỉnh Lào Cai dự kiến chi 28,5 tỷ đồng để hỗ trợ 815 công chức di chuyển sau sáp nhập với Yên Bái.

Gián đoạn trong triển khai chính sách bền vững: Sự thiếu đồng nhất văn hóa có thể làm chậm các sáng kiến như cải cách thủ tục hành chính hoặc các dự án bảo vệ môi trường.

2.3. Mô hình tích hợp văn hóa tổ chức

Mô hình tích hợp văn hóa (integrated organizational culture model) là một cách tiếp cận quản trị nhằm kết nối các giá trị, hành vi và chuẩn mực văn hóa của các đơn vị sau sáp nhập, qua đó hình thành một nền văn hóa tổ chức thống nhất. Theo Schein (2010), văn hóa tổ chức được xem là “một mô hình các giả định cơ bản mà một nhóm đã học được khi giải quyết các vấn đề thích nghi bên ngoài và hội nhập bên trong”, do đó việc tích hợp thành công các yếu tố văn hóa sẽ giúp tổ chức

thích nghi tốt hơn với môi trường thay đổi.

Mô hình tích hợp văn hóa tổ chức được xây dựng dựa trên nền tảng lý thuyết văn hóa tổ chức hiện đại, đặc biệt là các nghiên cứu của Hofstede (2001), Schein (2010), và Stahl & Voigt (2013) về sự khác biệt văn hóa trong các tổ chức sau sáp nhập. Theo đó, mỗi tổ chức sở hữu một hệ thống giá trị, chuẩn mực và hành vi riêng biệt, tạo nên bản sắc văn hóa tổ chức. Khi các tổ chức hợp nhất, sự khác biệt này có thể gây ra các xung đột về hành vi, phong cách lãnh đạo, cách thức ra quyết định và mức độ gắn bó tổ chức.

Nghiên cứu của Eccles, Ioannou và Serafeim (2014) chỉ ra rằng các tổ chức có nền văn hóa bền vững và cam kết giá trị xã hội cao có hiệu suất tài chính và năng lực quản trị vượt trội hơn các tổ chức khác. Văn hóa tổ chức định hướng đến sự gắn bó, minh bạch và tinh thần trách nhiệm là yếu tố then chốt giúp bộ máy hành chính hướng tới ba trụ cột phát triển bền vững: kinh tế, xã hội và môi trường (World Commission on Environment and Development, 1987).

Hofstede (2001) xác định sáu chiều văn hóa chính như quyền lực, tránh rủi ro, cá nhân – tập thể, nam tính – nữ tính, định hướng dài hạn và khoan dung – kiểm soát. Trong khi đó, Schein (2010) nhấn mạnh ba cấp độ văn hóa: hiện tượng bề mặt (artifacts), giá trị được chấp nhận (espoused values) và các giả định ngầm định (basic assumptions). Khi các cơ quan hành chính với sự khác biệt sâu sắc ở cả ba cấp độ văn hóa sáp nhập, việc thiếu quản lý hiệu quả văn hóa tổ chức có thể dẫn đến tình trạng “văn hóa song song”, làm giảm hiệu quả quản lý, gây chia rẽ nội bộ và ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả phát triển bền vững.

Mô hình tích hợp văn hóa tổ chức nhằm mục tiêu đồng nhất hóa hệ giá trị, tăng cường gắn kết tổ chức và tạo nền tảng vững chắc cho năng lực thích ứng. Mô hình này không chỉ đơn thuần là hòa trộn các yếu tố văn hóa mà còn là một quá trình có định hướng, có chiến lược để xây dựng một bản sắc tổ chức mới, nhất quán và bền vững. Quá trình này bao gồm việc đánh giá văn hóa hiện tại, xác định giá trị chung, xây dựng quy tắc ứng xử mới, đào tạo – truyền thông – đồng hành cùng nhân sự và thiết lập cơ chế phản hồi – cải tiến.

Việc tích hợp văn hóa tổ chức thành công có thể làm tăng năng suất, nâng cao sự hài lòng và động lực làm việc của công chức, từ đó góp phần đạt được các mục tiêu bền vững trong quản lý công. Nghiên cứu của Eccles et al. (2014) cũng khẳng định rằng các tổ chức với văn hóa mạnh và

đồng bộ có khả năng đạt thành tích bền vững cao hơn đáng kể.

Mô hình tích hợp văn hóa tổ chức là một cách tiếp cận toàn diện nhằm đồng bộ hóa giá trị, chuẩn mực và hành vi giữa các đơn vị hành chính được sáp nhập. Mô hình này được phát triển dựa trên nền tảng lý thuyết văn hóa tổ chức (Hofstede, 2001; Schein, 2010) và thực tiễn cải cách hành chính tại Việt Nam. Việc áp dụng mô hình này giúp giải quyết các xung đột văn hóa, xây dựng bản sắc chung và tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính mới sau sáp nhập.

2.4. Ứng dụng mô hình trong phát triển bền vững

Trong bối cảnh cải cách hành chính tại Việt Nam, việc sáp nhập các đơn vị hành chính đang được triển khai nhằm tinh gọn bộ máy và nâng cao hiệu quả vận hành. Tuy nhiên, sự khác biệt về văn hóa tổ chức giữa các đơn vị sáp nhập có thể dẫn đến xung đột, ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý. Do đó, quản trị văn hóa tổ chức trở thành yếu tố then chốt để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Việc xây dựng và triển khai mô hình tích hợp văn hóa không chỉ giúp hạn chế xung đột nội bộ mà còn là nền tảng quan trọng để tăng cường sự gắn kết, hiệu suất công vụ và cải thiện chất lượng hành chính công.

Mô hình tích hợp văn hóa tổ chức hỗ trợ hiệu quả các mục tiêu phát triển bền vững theo ba trụ cột: (1) Kinh tế – thông qua tối ưu hóa quy trình giúp giảm chi phí hành chính và quy mô bộ máy, phù hợp với mục tiêu cắt giảm 15–20% như đề ra; (2) Xã hội – bằng cách nâng cao sự gắn kết của công chức thông qua đào tạo, hỗ trợ tài chính cho đối tượng bị ảnh hưởng bởi sáp nhập; (3) Môi trường – với việc thúc đẩy các chính sách xanh như giao thông bền vững và quản lý tài nguyên tại các địa phương ven biển sau sáp nhập.

Kết quả thực tế cho thấy, các tổ chức hành chính có văn hóa mạnh – tức có sự đồng lòng, chia sẻ giá trị và phương thức làm việc chung – sẽ triển khai mục tiêu phát triển bền vững hiệu quả hơn. Trường hợp Hà Nội sau khi sáp nhập Hà Tây là ví dụ điển hình: việc quản trị tốt khác biệt văn hóa giúp thúc đẩy đổi mới và đáp ứng các yêu cầu từ người dân, cũng như các tiêu chuẩn hội nhập như FTA.

Để triển khai mô hình tích hợp văn hóa hiệu quả trong bối cảnh hành chính công, cần một hệ thống giải pháp đồng bộ. Trước hết, việc đánh giá thực trạng văn hóa tổ chức trước sáp nhập là bước quan trọng để xác định điểm mạnh – yếu, sự tương đồng – khác biệt, từ đó hoạch định chiến lược phù hợp. Thứ hai, cần xác lập hệ giá trị cốt

lỗi chung như trách nhiệm, minh bạch, công bằng, hợp tác... có tính đại diện và khả năng chấp nhận cao. Thứ ba, thiết kế quy tắc ứng xử và quy trình phối hợp rõ ràng nhằm đồng bộ hóa hành vi tổ chức, tránh mâu thuẫn sau sáp nhập. Thứ tư, triển khai đào tạo và truyền thông văn hóa thông qua các hình thức như tập huấn, mentoring, truyền thông nội bộ, teambuilding... nhằm chuyển hóa giá trị thành niềm tin và hành vi. Cuối cùng, thiết lập cơ chế giám sát, phản hồi và cải tiến liên tục để duy trì sự linh hoạt và bền vững của hệ thống.

Tóm lại, tích hợp văn hóa tổ chức không chỉ là nhiệm vụ kỹ thuật mà là chiến lược phát triển con người và tổ chức. Khi có sự đồng thuận về văn hóa, các cơ quan hành chính mới có thể vận hành hiệu quả, thích ứng với cải cách và đóng góp thiết thực vào mục tiêu phát triển bền vững.

III. KẾT LUẬN

Việc sáp nhập các cơ quan hành chính nhà nước không đơn thuần là một quá trình tái cơ cấu về tổ chức bộ máy, mà còn là một quá trình phức tạp về mặt xã hội và văn hóa, đòi hỏi sự hội tụ, dung hòa và tái định hình các giá trị, chuẩn mực, thói quen và phương thức vận hành của các tổ chức khác nhau. Trong quá trình đó, văn hóa tổ chức không chỉ đóng vai trò là “chất keo liên kết” giữa các bộ

phận, mà còn là yếu tố trung tâm góp phần duy trì sự ổn định, giảm thiểu xung đột và đảm bảo tính liên tục trong hoạt động quản lý, điều hành của hệ thống hành chính công.

Việc tích hợp văn hóa tổ chức một cách hiệu quả cần được thực hiện trên nền tảng của một tầm nhìn chiến lược, có sự tham gia đồng bộ từ lãnh đạo đến cán bộ, công chức, và đặc biệt là thông qua những cơ chế khuyến khích đối thoại, học hỏi lẫn nhau, cũng như cơ chế phản hồi linh hoạt. Khi các giá trị văn hóa cốt lõi được tái cấu trúc và truyền tải đúng cách, chúng sẽ tạo ra một bản sắc tổ chức mới, có khả năng kế thừa những yếu tố tích cực từ các tổ chức tiền thân, đồng thời thích ứng với bối cảnh hoạt động mới – nơi yêu cầu về hiệu quả, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phục vụ người dân ngày càng cao.

Thực tiễn triển khai các đợt sáp nhập cơ quan hành chính tại Việt Nam trong những năm gần đây cho thấy rằng, bên cạnh yếu tố thể chế, nhân sự và quy trình kỹ thuật, thì yếu tố văn hóa tổ chức – nếu được quan tâm đúng mức – sẽ trở thành đòn bẩy quan trọng cho quá trình chuyển đổi thành công. Ngược lại, nếu coi nhẹ văn hóa tổ chức, nguy cơ chia rẽ nội bộ, mất phương hướng và giảm hiệu suất làm việc sau sáp nhập là điều khó tránh khỏi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1) AusCham Việt Nam. (2025). *Cải cách chính phủ Việt Nam: Việt Nam sáp nhập các tỉnh trong cuộc cải cách hành chính lớn*. AusCham Việt Nam. <https://auschamvn.org>
- 2) Brundtland, Gro Harlem. (1987). *Tương lai chung của chúng ta*. Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- 3) Eccles, Robert G., Ioannou, Ioannis, & Serafeim, George. (2014). Tác động của tính bền vững của doanh nghiệp lên các quy trình và hiệu suất của tổ chức. *Khoa học quản lý*, 60(11), 2835–2857. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2014.1984>
- 4) Hofstede, Geert, Hofstede, Gert Jan, & Minkov, Michael. (2010). *Văn hóa và tổ chức: Phần mềm của tâm trí (ấn bản lần thứ 3)*. McGraw-Hill.
- 5) Lexology. (2025). *Điều hướng tái cấu trúc chính phủ Việt Nam: Ý nghĩa đối với các nhà đầu tư và doanh nghiệp*. <https://www.lexology.com>
- 6) Nguyễn, Hoàng Tiên. (2018). Ảnh hưởng của văn hóa đến hành vi tổ chức ở Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Đông Nam Á*, 23(2), 45–60.
- 7) Nguyễn Thị Thu. (2020). Phát triển bền vững và trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp tại Việt Nam: Cơ hội và thách thức. *Tạp chí Kinh tế Việt Nam*, 15(3), 22–35.
- 8) Phạm, Quốc Việt. (2022). Sáp nhập và mua lại tại Việt Nam: Vai trò của văn hóa tổ chức. *Tạp chí Quản trị Kinh doanh Châu Á - Thái Bình Dương*, 14(4), 389–405. <https://doi.org/10.1108/APJBA-03-2022-0123>
- 9) Schein, Edgar H. (2010). *Văn hóa tổ chức và lãnh đạo (ấn bản lần thứ 4)*. Jossey-Bass.
- 10) Stahl, Günter K., & Voigt, Andreas. (2013). Sự khác biệt về văn hóa có quan trọng trong việc sáp nhập và mua lại không? Một mô hình và kiểm tra thử nghiệm. *Khoa học tổ chức*, 19(1), 160–176. <https://doi.org/10.1287/orsc.1070.0270>
- 11) trithucvn. (2025, ngày 28 tháng 5). *Tỉnh Lào Cai dự kiến chi 28,5 tỷ đồng hỗ trợ 35 triệu đồng/người cho 815 cán bộ, công chức, viên chức và người lao động chuyển đến trung tâm hành chính mới tại thành phố Yên Bái sau khi sáp nhập với tỉnh Yên Bái*. <https://t.co/LnUjaN61xi>
- 12) Vietnam News. (2025). *Sáp nhập các tỉnh sẽ hoàn tất trước giữa tháng 8*. Vietnam News. <https://vietnamnews.vn>
- 13) VnExpress International. (2025). *Cải cách hành chính Việt Nam: Kế hoạch sáp nhập giảm 63 tỉnh thành xuống còn 34*. VnExpress International. <https://e.vnexpress.net>
- 14) Weber, Yaakov, & Tarba, Shlomo Y. (2014). Sự linh hoạt chiến lược trong sáp nhập và mua lại: Vai trò của sự phù hợp về văn hóa. *Tạp chí Chiến lược Kinh doanh*, 35(3), 25–33. <https://doi.org/10.1108/JBS-05-2013-0039>