



LẠI BÀN VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

ĐỖ QUỐC SAM *

Cải cách hành chính được Đảng và Nhà nước ta xác định là khâu đột phá trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001 - 2010, cần được tiếp tục mở rộng hơn nữa. Bài viết dưới đây nghiên cứu về những nội dung trọng tâm, nêu những bước cần làm tiếp theo trong công cuộc cải cách hành chính thời gian tới ở nước ta.

TỪ nhiều năm nay, vấn đề cải cách hành chính (CCHC) rất được quan tâm, trên các văn bản quản lý của cơ quan nhà nước và các phương tiện thông tin đại chúng đều thường nhắc nhở đến các chuyện "một cửa", xóa bỏ "xin cho", giảm bớt giấy phép và thủ tục phiền hà v.v. Đánh giá chung là chương trình CCHC thực hiện chậm, công việc không dứt điểm, chưa đi vào bề sâu, làm cho chủ trương CCHC chưa thực sự trở thành khâu đột phá trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2001 - 2010 như mong muốn. Có nguyên nhân trong tổ chức điều hành⁽¹⁾, song trong khi chuẩn bị tiếp tục mở rộng và đi sâu hơn nữa trong những năm tới, cũng cần làm rõ hơn về vai trò, thực chất, nội dung của CCHC để chương trình có thể đạt được kết quả xứng đáng. Bài viết này nhằm đi sâu thêm về một số khía cạnh nêu trên của CCHC để tham khảo.

1 - Về vị trí, vai trò của cải cách hành chính trong sự nghiệp phát triển và đổi mới

CCHC ở phương Tây còn gọi là *cải cách chính phủ*, ở Trung Quốc gọi là *cải cách thể*

chế quản lý hành chính, nội dung không khác nhau bao nhiêu, đều nhắc đến các yêu cầu điều chỉnh quan hệ giữa cơ cấu hành chính và các cơ cấu xã hội khác, hoặc quan hệ nội bộ của cơ cấu hành chính, điều chỉnh chức năng, tổ chức và nhân sự hành chính. Mục đích của CCHC là nâng cao hiệu suất hoạt động hành chính, thích ứng với những thay đổi, đòi hỏi của môi trường trong nước và quốc tế.

Đối với nước ta, đang chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh toàn cầu hóa và cách mạng khoa học, công nghệ mới, nhiệm vụ CCHC nặng nề gấp đôi và đã trở thành bức xúc đối với tiến trình phát triển và đổi mới.

Hiện nay, mặc dầu đã có không ít thành tích cải cách, nhưng quản lý hành chính vẫn là khâu chậm trễ và nhiều khi cản trở những cố gắng phát triển, dù là về kinh doanh, đầu tư, sự nghiệp, hay dịch vụ đời sống. Không chỉ khâu

* GS

(1) Đỗ Quốc Sam: "Vài vấn đề về CCHC trong giai đoạn mới". Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội 11-2006

thủ tục phiền hà, không dứt điểm làm tốn thời gian giải quyết công việc của người dân và doanh nghiệp, mà còn nhiều chỗ chông chéo về quyền hạn, không phân định rõ về trách nhiệm, không hợp lý về tổ chức, trình tự, thiếu nâng cao về trình độ nghiệp vụ và ý thức trách nhiệm..., làm cho các hoạt động kinh tế và đời sống bị trì trệ, sửa đi và sửa lại nhiều lần, không kịp thời, kém hiệu quả. Các khâu hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội đều phải qua khung cửa bộ máy hành chính nhà nước thì mới thành hiện thực. Vì vậy, nếu không kịp thời đổi mới hoạt động hành chính thì nhịp độ và chất lượng của sự nghiệp phát triển đều bị ảnh hưởng, phát triển càng nhanh, càng rộng thì ảnh hưởng đó lại càng nghiêm trọng.

Mặt khác, CCHC cũng là "đầu ra" của các cuộc cải cách khác, như cải cách kinh tế, cải cách tư pháp, kể cả cải cách chính trị, trong cuộc đổi mới toàn diện đang tiến triển. Thực tế có thể hình dung nổi trong điều kiện thủ tục phiền hà, bộ máy trì trệ, nhân sự bất cập như một số nơi hiện nay lại có thể thực hiện được thông suốt những thay đổi rất căn bản từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường, từ doanh nghiệp nhà nước sang doanh nghiệp cổ phần, từ những cơ quan sự nghiệp nhà nước sang các tổ chức sự nghiệp xã hội. Trong thời gian qua, CCHC đã đi sau cải cách kinh tế, đến thời gian tới phải "bứt" lên trước các cuộc cải cách khác thì mới có thể bảo đảm tiến trình đổi mới thực hiện thuận lợi.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001 - 2010 coi CCHC là một khâu đột phá là một chủ trương hoàn toàn đúng đắn. Trong giai đoạn sắp đến, với tốc độ và quy mô phát triển yêu cầu càng cao hơn thì CCHC càng trở thành khâu bức xúc và quyết định thành bại của chiến lược phát triển. Với nhận thức về tính cấp thiết đó, CCHC cần được chỉ đạo và điều hành sát sao và dứt điểm đúng với yêu cầu của một nhiệm vụ đột phá, chưa thể

coi là một công việc bình thường làm sớm hay muộn cũng không ảnh hưởng gì đến sự nghiệp đổi mới và phát triển.

2 - Về trọng tâm của cải cách hành chính

Chương trình CCHC giai đoạn 2001 - 2010 gồm có 4 nội dung: cải cách thể chế (trước đây gọi là cải cách thủ tục), cải cách tổ chức, đổi mới cán bộ, cải cách tài chính công. Trong thực hiện, Chính phủ thường nhấn mạnh ưu tiên cải cách thủ tục hành chính, còn bộ máy tổ chức được đổi mới tùy theo từng nhiệm kỳ, quản lý cán bộ đổi mới từng bước và cải cách tài chính công thì thực hiện kết hợp cùng với cải cách kinh tế.

Việc nhấn mạnh ưu tiên cải cách thủ tục hành chính là hoàn toàn đúng đắn và cần thiết. Ai cũng thấy cách làm việc của các cơ quan nhà nước còn rườm rà, phiền toái, gây tốn kém thời gian và tiền của của Nhà nước, nhân dân và doanh nghiệp. Song chỉ nhấn mạnh cải cách thủ tục lúc này là chưa đủ. Vì thực ra, vấn đề sửa đổi thủ tục đã được chọn làm ưu tiên gần 15 năm nay, từ khi nêu ra và thực hiện chủ trương giảm bớt "giấy phép hành nghề" nửa đầu thập kỷ 90, song đến nay công việc này vẫn còn dang dở. Trong các lý do dẫn đến tình hình trên, có vấn đề chưa tìm hiểu rõ thực chất, trọng tâm của CCHC ở nước ta là gì để không chỉ dừng lại ở bề nổi.

Trước những năm 2000, nội dung CCHC chỉ bao gồm cải cách thủ tục, tổ chức và cán bộ, đến khi bắt đầu chương trình CCHC giai đoạn 2001 - 2010 thì đã đổi cải cách thủ tục thành cải cách thể chế và bổ sung thêm cải cách tài chính công. Việc đặt cải cách thể chế lên hàng đầu cũng đã nói lên trọng tâm của cải cách, song trong tiến trình thực hiện đã chưa làm nổi lên được ý tưởng nhấn mạnh đó. Thực tế hơn mười năm qua cũng cho thấy song song

với cải cách thủ tục, cần đồng thời đi sâu vào thực chất của công tác hành chính của nước ta và tiến hành cải cách cả gốc và ngọn cùng một lúc thì mới có thể đạt được kết quả thiết thực và kịp thời đáp ứng yêu cầu bức xúc của phát triển và đổi mới nói chung.

Có thể khẳng định *cải cách thể chế* (hành chính) là nội dung cốt lõi và thực chất của CCHC của nước ta hiện nay. *Thể chế* nói chung bao gồm có các quy định chung và các tổ chức để thực hiện

các quy định đó. *Thể chế hành chính* nói riêng được hiểu là một hệ những *quy tắc, quy chế* ràng buộc các quan hệ giữa cơ cấu hành chính nhà nước với các cơ cấu xã hội khác (tổ chức chính trị xã hội, tổ chức kinh tế, nhân dân rộng rãi), kể cả quan hệ trong nội bộ cơ cấu hành chính và các hình thức tổ chức được thiết lập (các *thiết chế*) để thực thi những quy chế, quy tắc trên, thực hiện quản lý nền hành chính nhà nước. Như vậy, *cải cách thể chế hành chính* có nghĩa là điều chỉnh mối quan hệ giữa cơ cấu hành chính với các cơ cấu xã hội khác và đồng thời điều chỉnh tổ chức bộ máy hành chính để thích ứng với những yêu cầu của tình hình mới. Nội dung cụ thể của cải cách thể chế hành chính bao gồm từ điều chỉnh *chức năng* hệ thống hành chính, đổi mới *cơ cấu* hệ thống hành chính (phân công, phân cấp), đến đổi mới *cơ chế*, phương thức hoạt động của hệ thống hành chính (trực tiếp, gián tiếp, quy trình, quy phạm, v.v.). Rõ ràng, đây là nội dung chủ yếu của CCHC. Nếu giải quyết tốt khâu cải cách thể chế thì những nhiệm vụ cải tiến bộ máy, nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ,

viên chức, lành mạnh hóa tài chính công ... chắc chắn sẽ tiến hành thuận lợi. Ngược lại, nếu không có cải cách thể chế thì những thay đổi về bộ máy, nhân sự, tài chính cũng không có cơ sở để thực hiện.

Có thể khẳng định cải cách thể chế (hành chính) là nội dung cốt lõi và thực chất của CCHC của nước ta hiện nay. Cải cách thể chế hành chính có nghĩa là điều chỉnh mối quan hệ giữa cơ cấu hành chính với các cơ cấu xã hội khác và đồng thời điều chỉnh tổ chức bộ máy hành chính để thích ứng với những yêu cầu của tình hình mới.

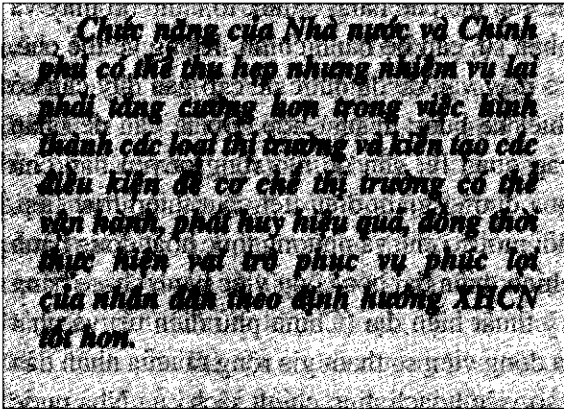
Mặt khác, thể chế hành chính phụ thuộc trực tiếp vào thể chế chính trị và có quan hệ hữu cơ với các thể chế kinh tế, pháp lý, văn hóa, xã hội, cho nên cải cách thể chế hành chính cũng nằm trong lĩnh vực cải cách thể chế nói

chung, phải tương hợp (nếu không nói là đi sớm hơn một bước) với các cuộc cải cách thể chế kinh tế, tài chính, tiền tệ, tư pháp..., và chuẩn bị đón trước những bước đổi mới về thể chế chính trị.

Chúng ta chuyển đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường mà không thay đổi chế độ xã hội, giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, chúng ta chủ trương phát triển nhanh và bền vững trong điều kiện không có một mô hình có sẵn để tham khảo. Những tình hình đó càng thôi thúc phải hoàn thành cuộc cải cách thể chế hành chính một cách khẩn trương, kịp thời và hoàn chỉnh.

3 - Xác định chức năng của Chính phủ trong tình hình mới

Trong quá trình đổi mới thể chế hành chính, việc quan trọng đầu tiên là điều chỉnh chức năng của Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của Nhà nước, vì những cải cách khác về thủ tục hành chính, bộ máy hành chính, phương thức hoạt động và quản lý, quy trình, quy phạm hành chính, nhân sự



hành chính... cũng chỉ nhằm thực thi những chức năng mới của Chính phủ.

Chuyển dịch từ nền kinh tế kế hoạch tập trung và bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, vai trò của Chính phủ cần có những thay đổi khá cơ bản. Trước đây, Chính phủ muốn cam kết thực hiện một kiểu nhà nước phúc lợi và toàn năng, vừa quản lý tất cả, vừa trực tiếp kinh doanh hầu như mọi lĩnh vực, mọi quy mô to nhỏ, nhưng nguồn lực lại có hạn, phần lớn phải dựa vào một nguồn viện trợ gần như duy nhất từ bên ngoài. Vì vậy, phúc lợi xã hội tuy đồng đều (một cách tương đối), song ở mức thấp và nâng lên rất chậm. An sinh xã hội cơ bản được bảo đảm, song tính tích cực của nhân dân không được phát huy, năng suất lao động thấp, không khí hồ hởi của những năm tháng cách mạng bị giảm sút. Nhà nước trực tiếp làm kinh tế hiệu quả có hạn, không đủ nuôi một dân số đang tăng lên nhanh chóng. Cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội những năm 80 của thế kỷ trước đặt ra tình thế nếu không đổi mới thì đời sống nhân dân khó có thể chịu đựng nổi, chưa nói đến tương lai của lý tưởng xã hội chủ nghĩa sẽ ra sao.

Bước vào nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong một thế giới đang toàn cầu hóa, quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, giữa Nhà nước và xã hội, giữa Nhà nước trung

ương và địa phương cần có nhiều thay đổi theo hướng cái gì thị trường có thể làm được và làm tốt hơn, cái gì xã hội có thể lo được và lo tốt hơn, cái gì Nhà nước địa phương có thể làm được và làm tốt hơn thì nên để dành cho thị trường, xã hội, địa phương chia sẻ với Nhà nước, do đó mà chức năng của Nhà nước và Chính phủ đương nhiên phải giảm đi đáng kể. Tuy nhiên, chức năng có hạn chế và giảm bớt, song trong giai đoạn trước mắt vai trò Nhà nước lại phải tăng cường hơn trong nhiệm vụ hình thành các loại thị trường và kiến tạo các điều kiện để cơ chế thị trường có thể vận hành và phát huy hiệu quả, đồng thời, vai trò phục vụ phúc lợi của nhân dân theo định hướng xã hội chủ nghĩa phải ngày càng được nhấn mạnh hơn. Như vậy, chức năng có thể thu hẹp nhưng nhiệm vụ Nhà nước và Chính phủ chắc chắn không thể giảm thấp.

Theo tinh thần trên, vai trò của cơ quan hành chính cao nhất của Nhà nước phải được nghiên cứu làm rõ. Trong lĩnh vực kinh tế, Chính phủ cần chuyển dần từ vai trò tác nhân kinh tế chính yếu, trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh, sang vai trò người thúc đẩy phát triển, người trọng tài kinh tế. Trong lĩnh vực quản lý chính trị, vai trò của Chính phủ chuyển dần từ người cho phép, người gia ân sang người bảo đảm, người tạo điều kiện cho mọi công dân thực hiện các quyền cơ bản theo luật pháp, các quyền tự do dân chủ ngày càng được pháp luật bảo hộ. Trong lĩnh vực xã hội, vai trò của Chính phủ cũng chuyển dần từ người phân phát phúc lợi (đồng đều và hạn chế) sang người đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người, người cung cấp dịch vụ sự nghiệp tối thiểu, đồng thời bảo đảm nguồn dịch vụ khác theo yêu cầu toàn xã hội.

Từ những thay đổi trên, chức năng của Chính phủ có thể điều chỉnh như sau:

Chức năng về kinh tế: Tạo điều kiện để thị trường được kiến tạo và vận hành lành mạnh, hiệu quả; ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế; định hướng phát triển theo các mục tiêu lớn trung hạn và dài hạn; cân bằng phát triển kinh tế và chính sách xã hội, bảo đảm phân phối lại công bằng, thực hiện chính sách an sinh xã hội tích cực.

Chức năng về chính trị: Bảo đảm an ninh chính trị và an toàn đời sống, thi hành luật pháp công bằng với mọi người; bảo đảm sự đóng góp công bằng trong nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc, phòng chống thiên tai và đóng thuế cho Nhà nước; bảo đảm các điều kiện công bằng để mọi công dân có thể sử dụng các quyền cơ bản của con người đã được ghi trong Hiến pháp và luật pháp.

Chức năng về xã hội: Bảo đảm các điều kiện an sinh xã hội, chú ý đến các lớp người bị thiệt thòi trong xã hội; bảo đảm cung cấp các dịch vụ về giáo dục phổ cập và chăm sóc sức khỏe tối thiểu cho mọi người, đồng thời tổ chức mạng lưới dịch vụ chất lượng cao theo yêu cầu và điều kiện có thể; bảo đảm cung cấp các dịch vụ văn hóa có chất lượng; bảo đảm các điều kiện môi trường ngày càng được cải thiện.

Vấn đề vai trò, chức năng của Nhà nước và Chính phủ trong tình hình mới là một vấn đề lớn, không chỉ riêng của công cuộc CCHC mà còn phụ thuộc trực tiếp vào lĩnh vực cải cách thể chế chính trị và thể chế chung. Vì vậy cần được nghiên cứu thấu đáo và quyết định ở cấp cao để làm điểm xuất phát cho nhiều chính sách và nghiên cứu tiếp tục sau này nữa.

4 - Nhiệm vụ tiếp theo của cải cách hành chính

Khi đã xác định lại chức năng của Nhà nước và Chính phủ, có thể đi sâu vào các vấn

đề của thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và nhân sự, cán bộ hành chính. Riêng về thể chế, có mấy vấn đề đã được đề cập gần đây cần có thiết kế bước đi phù hợp. Đó là vấn đề phân cấp quản lý, vấn đề mở rộng quyền dân chủ qua đường giảm điều tiết, can thiệp trực tiếp, đổi mới cơ chế và phương thức hoạt động hành chính, hiện đại hóa công việc hành chính bằng kỹ thuật hiện đại (Chính phủ điện tử) và nhất là động viên sự tham gia rộng rãi của nhân dân vào việc hoạch định chính sách của Nhà nước và giám sát việc thực hiện.

Khi đi sâu vào những vấn đề trên, không thể tránh khỏi đề cập đến vấn đề đổi mới thể chế chính trị mà tiêu biểu là mối quan hệ trong hệ thống chính trị giữa "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ". Một mặt, thể chế chính trị đó là nền tảng để thiết kế lại thể chế hành chính, mặt khác thể chế hành chính cũng là một phần và là phần biểu hiện quan trọng của thể chế chính trị. Vì vậy, ~~kh~~ nghiên cứu cải cách thể chế hành chính cần tính toán sao cho tương hợp với đường nét chủ yếu của nhiệm vụ đổi mới thể chế chính trị mà trong nghiên cứu ban đầu đã phải làm rõ ngay để tránh cho khỏi bị khập khiễng trong các bước nghiên cứu tiếp theo. Tốt nhất là quá trình nghiên cứu CCHC nên kết hợp ngay với bước đầu nghiên cứu về thể chế chính trị.

Trong mối quan hệ của hệ thống chính trị "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ", đứng trên góc độ CCHC thì quan trọng là quan hệ giữa lãnh đạo và quản lý, ở đây đang có nhiều vấn đề cần quan tâm cả về lý thuyết và thực tiễn, đặc biệt là trong điều kiện nền chính trị nước ta chỉ có một đảng lãnh đạo, Đảng ta là đảng cầm quyền duy nhất trong hơn nửa thế kỷ qua⁽²⁾.

(2) Đỗ Quốc Sam: "Bàn về lãnh đạo và quản lý trong công cuộc CCHC". *Tạp chí Cộng sản*, 6-2007

Ở nước ngoài, trong công việc quản lý đất nước thường phân biệt nhà chính trị và nhà hành chính, một bên là những người ra quyết định trên lập trường đảng phái của mình và bên nữa là những người thừa hành tổ chức thực hiện những quyết định trên theo quy định của pháp luật (thí dụ: trong một bộ thì bộ trưởng là nhà chính trị, còn từ tổng thư ký bộ trở xuống là nhân viên quản lý hành chính; nếu có thay đổi Chính phủ thì chỉ có bộ trưởng phải thay thế, còn tổng thư ký cùng bộ máy thường vẫn ở lại để giữ sự liên tục trong quản lý). Ở nước ta, từ khi cách mạng thành công đến nay, chế độ một đảng lãnh đạo đã được thể chế hóa trong Hiến pháp và vị trí lãnh đạo đó luôn nhận được sự ủng hộ của quảng đại nhân dân nhờ thành công của Đảng trong việc lãnh đạo cướp chính quyền, chiến thắng chiến tranh xâm lược và đổi mới toàn diện, trước hết là đổi mới về kinh tế. Quan hệ chính trị / hành chính ở nước ta trở thành quan hệ lãnh đạo / quản lý, trong quan hệ Đảng và Nhà nước.

Mọi người đều hiểu thống nhất là, lãnh đạo tức là nhìn xa trông rộng, chỉ đường vạch lối, hướng tới mục tiêu cuối cùng, còn quản lý là tổ chức và điều khiển các hoạt động theo các yêu cầu đó. Lãnh đạo là đề ra đường lối, chủ trương, nguyên lý, sách lược, còn quản lý là tổ chức thực hiện. Lãnh đạo thuộc lĩnh vực chính trị, còn quản lý thuộc lĩnh vực hành chính. Lãnh đạo dùng biện pháp thuyết phục, động viên, gây ảnh hưởng dựa vào đạo lý là chính, trái lại, quản lý phải sử dụng các biện pháp tổ chức, pháp chế. Lãnh đạo thuộc phạm trù tư tưởng, lý luận và đạo đức, không có tính cưỡng chế, còn quản lý lại thuộc phạm trù luật pháp, pháp quy, có ý nghĩa cưỡng chế rõ rệt.

Như vậy, lãnh đạo và quản lý tuy cùng chung một mục đích cuối cùng nhưng là hai nhiệm vụ khác nhau về tầm nhìn, tính chất, chức năng, nội dung, phương pháp, là hai việc

không thể nhầm lẫn, không thể thay thế cho nhau hay bài xích lẫn nhau. Tuy nhiên, trong mấy chục năm qua, do nhiều nguyên nhân, các hoạt động lãnh đạo và quản lý thường bị chồng chéo, trùng lặp, hoặc làm thay không đúng chức năng, làm cho các chủ trương công tác phải qua nhiều tầng nấc thông qua, quyết định, vừa tốn thời gian không cần thiết, lại vừa không rõ trách nhiệm cuối cùng; sự phân công, phân nhiệm, phân quyền không rành mạch và thiếu thể chế hóa, ảnh hưởng nhiều đến hiệu quả công tác của một bộ máy công kênh mà vẫn cảm thấy như còn thiếu.

Bên cạnh vấn đề lãnh đạo và quản lý, cần làm rõ vai trò làm chủ của nhân dân và các mối quan hệ giữa lãnh đạo và làm chủ, giữa làm chủ và quản lý để đi sâu thêm vào nội dung thể chế "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ", chú trọng tính lý tưởng trong phương thức lãnh đạo, tính pháp chế của hoạt động quản lý và tính dân chủ trong thể chế làm chủ.

Vấn đề lãnh đạo, quản lý và làm chủ còn có nhiều nội dung quan trọng khác, những nghiên cứu tiếp theo về vấn đề này chắc chắn sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho công tác CCHC trong thập niên tới.

Tóm lại, cần có nhận thức sâu hơn về vai trò đột phá của công tác CCHC trong thời gian tới, chú trọng đi vào chiều sâu, lấy cải cách thể chế hành chính làm nội dung cốt lõi và trọng tâm của CCHC hiện nay. Trong cải cách thể chế hành chính, điều quan trọng trước hết là xác định lại hay thiết kế lại chức năng của Nhà nước và Chính phủ, từ đó mở ra hướng đi cho các bước CCHC tiếp theo. Bước tiến sâu hơn về CCHC là tiếp tục đổi mới quan hệ giữa lãnh đạo và quản lý trong mối quan hệ thể chế "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ" đang cần được nghiên cứu thấu đáo. □