

# ***Cải cách hành chính***

## **VỚI VẤN ĐỀ QUAN HỆ GIỮA CÁC CẤP TRONG BỘ MÁY HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

TS TRƯỞNG THỊ MINH THÔNG\*

**B**ộ máy hành chính (BMHC) nhà nước ta được đặt dưới sự lãnh đạo của ĐCS Việt Nam, bao gồm Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp và các cơ quan trực thuộc. Tổ chức và hoạt động của BMHC nhà nước Việt Nam là tập trung, thống nhất quyền lực, nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; có sự phân cấp rành mạch giữa Nhà nước trung ương và chính quyền địa phương. Bộ máy nhà nước (BMNN) có cơ quan thực hiện các chức năng của quyền lực nhà nước nhưng đều nhằm tổ chức thực hiện quyền lực của nhân dân, vì lợi ích của nhân dân. Việc bảo đảm và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước vừa là yêu cầu khách quan trong tổ chức và hoạt động của BMHC nhà nước, vừa là điều kiện tiên quyết để Nhà nước có đường lối phát triển đúng đắn, hiệu quả, giữ vững và củng cố được bản chất Nhà nước Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân - nhà nước XHCN.

Thực tế những năm qua cho thấy, việc cải cách, kiện toàn BMHC nhà nước đã góp phần quan trọng thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển và ngày càng trở nên thích ứng hơn với những yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Trong đó,

việc thực hiện phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương, giữa các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước, thiết kế lại tổ chức BMHC mỗi cấp cho hợp lý, tương ứng với sự phân cấp, đã có sự chuyển biến mạnh mẽ theo hướng tích cực. Chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh được phân biệt, tách rõ. BMHC nhà nước đã chuyển dần sang chức năng quản lý nhà nước. Các cơ quan hành chính (CQHC) địa phương cũng đã chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, tập trung vào xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Thực hiện phân cấp, phân quyền quản lý trong BMHC nhà nước được đặt ra như một nhu cầu tất yếu khách quan. Nội dung này đã được khẳng định và trở thành quan điểm chỉ đạo trong NQTU 3 (Khóa VIII) của Đảng. Sự điều chỉnh theo hướng này đã tăng cường được sự tập trung, thống nhất quản lý của Chính phủ trên những vấn đề cơ bản, chủ yếu. Đồng thời, phát huy mạnh mẽ tính chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương, kết hợp tốt giữa quản lý theo ngành và lãnh thổ.

Thực hiện thống nhất quyền lực nhưng có phân công, phân cấp rành mạch trong tổ chức, hoạt động của BMNN là bảo đảm quyền lực của nhân dân (thông qua Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp), bảo đảm hoạt động tập

\* Học viện CTQG Hồ Chí Minh

trung, thống nhất của cả BMNN. Ngoài ra còn bảo đảm khả năng độc lập, chủ động và trách nhiệm, hoạt động có hiệu quả của mỗi hệ thống cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Xét trên cả phương diện lý luận và thực tiễn, để quản lý nhà nước một cách hữu hiệu đối với toàn xã hội, đòi hỏi phải có sự phân công, phối hợp giữa trung ương và địa phương. Mọi hoạt động của trung ương và địa phương vừa có sự phân công, phân cấp, đồng thời có sự liên quan và ràng buộc chặt chẽ với nhau, xử lý mối quan hệ này là vấn đề mang ý nghĩa nhiều mặt và phải căn cứ vào tình hình thực tiễn để giải quyết. HNTƯ 8 (Khoá VII) đã chỉ rõ: Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp tập trung chủ yếu vào quản lý vĩ mô, chỉ đạo, điều hành giải quyết những vấn đề thuộc toàn ngành và cả nước; xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp hành chính, xác định rành mạch, cụ thể trách nhiệm và thẩm quyền quản lý của các bộ và chính quyền địa phương, phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng ngành, từng lĩnh vực.

HNTƯ 3 (Khoá VIII) tiếp tục khẳng định: Chính phủ và BMHC nhà nước thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng an ninh, đối ngoại theo đúng chức năng phù hợp với cơ chế mới, phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ...

Thực trạng BMHC cấp cơ sở hiện nay còn cồng kềnh, chưa có sự thống nhất; chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, các bộ phận, của từng cán bộ trong bộ máy chưa xác định rành mạch; đội ngũ cán bộ còn nhiều hạn chế về năng lực và trình độ... dẫn đến hoạt động của BMHC cấp cơ sở kém hiệu lực, hiệu quả. Cấp hành chính trung ương (Chính phủ) vẫn còn nắm nhiều công việc cụ thể có thể phân cấp cho địa phương, ngược lại có những việc, những quyền

lẽ ra trung ương phải nắm thì lại phụ thuộc vào chính quyền địa phương. Việc xác định những loại công việc do cấp trung ương nắm vẫn không rõ, không hợp lý, vẫn còn nhiều cơ quan quản lý theo ngành dọc và có xu hướng chỉ đạo, can thiệp vào công việc cụ thể của địa phương.

Do yêu cầu của thực tiễn đặt ra, trong những năm qua, Chính phủ đã chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương, chỉ đạo các bộ, ngành đẩy mạnh phân cấp nhưng chưa có chuyển biến mạnh và còn nhiều bất cập. Vì vậy, có nhiều địa phương như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh... đã được Chính phủ cho tiến hành thí điểm phân cấp ở địa phương trên một số lĩnh vực. HNTƯ 5 (Khoá IX) đã có Nghị quyết *Về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn* định hướng cho việc xây dựng, phát huy vai trò của hệ thống chính trị cấp xã, phù hợp với mục tiêu của công cuộc cải cách hành chính (CCHC).

NQTƯ 5 đã xác định về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cơ sở trên 2 phương diện: *Một là*, thực hiện chức năng, nhiệm vụ với tư cách là một cấp của hệ thống chính quyền nhà nước; *Hai là*, thực hiện những nhiệm vụ do chính quyền cấp trên uỷ quyền. Thực hiện phân định thẩm quyền một cách rõ ràng cho chính quyền cơ sở, đã tạo ra hành lang pháp lý, khuyến khích tính chủ động sáng tạo, khắc phục tính thụ động, trông chờ, ỷ lại của chính quyền cơ sở. Để đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của chính quyền xã, phường, thị trấn, Nghị quyết còn đề rõ việc nâng cao trách nhiệm của UBND giải quyết theo thẩm quyền, thu gọn số thành viên UBND,...

Trong thời gian qua, việc xây dựng BMHC nhà nước từng bước phù hợp và thích nghi với nền kinh tế thị trường đã đạt được những kết quả bước đầu. Bên cạnh những thành công đã đạt được, việc điều chỉnh bộ máy và quan hệ giữa các cấp trong BMHC nhà nước thời gian qua cũng còn nhiều vấn đề chưa được giải quyết thoả đáng.

Để công cuộc CCHC nhà nước nói chung, sự điều chỉnh bộ máy, quan hệ giữa các cấp trong BMHC nhà nước nói riêng, đạt được hiệu quả cao hơn, thực sự trở thành động lực quan trọng thúc đẩy nền kinh tế-xã hội phát triển phải thực hiện tốt các mục tiêu của chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2001 - 2010. Đó là: Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch vững mạnh, chuyên nghiệp, HĐH, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách, phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Bên cạnh việc phát huy những thành công đã đạt được, cần có giải pháp tháo gỡ những hạn chế còn tồn tại hiện nay. Giải quyết tốt vấn đề này, cần hướng tới một số nội dung cụ thể sau đây:

*Một là, đảm bảo bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc quyền lực của nhân dân là cao nhất và thống nhất, không có sự phân chia quyền lực.* BMNN phải thể hiện đầy đủ quyền và hiệu lực hành pháp trong mối quan hệ thống nhất với quyền lập pháp, quyền tư pháp trong quyền lực chính trị thống nhất, không phân chia; phải tinh gọn, quy định rành mạch, rõ ràng các quyền, nghĩa vụ, thẩm quyền và trách nhiệm. Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước của CQHC các cấp, loại bỏ những trùng lặp, chồng chéo; phải bảo đảm quản lý thống nhất, tập trung và thông suốt từ trung ương đến cơ sở; mọi hoạt động phải thích ứng với sự vận động của cơ chế thị trường, hội nhập quốc tế, phục vụ kịp thời nhiệm vụ chính trị của Đảng, Nhà nước và lợi ích của nhân dân.

*Hai là, đảm bảo Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà*

*XHCN Việt Nam.* Theo Hiến pháp nước ta, các cơ quan nhà nước ở trung ương chỉ duy nhất có đại biểu Quốc hội là do công dân cả nước thông qua tổng tuyển cử theo chế độ phổ thông đầu phiếu, trực tiếp cử ra, tức là công dân được hoàn toàn tự do chọn lựa, uỷ thác và trao quyền. Vì thế, đại biểu quốc hội cần khắc phục bệnh quan liêu, xa dân, cửa quyền, cần thực sự sống trong lòng nhân dân, hành động vì lợi ích của đất nước và nhân dân. Trong công cuộc CCHC nhà nước, việc trước tiên là cải cách thể chế hành chính nhà nước, trong đó bộ phận cơ bản có tính quyết định và chi phối các văn bản của Chính phủ, của các bộ, ngành... là các văn bản luật thuộc phạm vi của Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Với tư cách là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, Quốc hội cần nâng cao trình độ làm luật của mình, phải khẳng định "là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp" chứ không phải là "cơ quan thông qua, sửa chữa dự án luật" do các CQHC của ngành nào ngành ấy xây dựng. Luật được xây dựng phải cụ thể, rõ ràng và phải thi hành được. Sự lớn mạnh của Quốc hội sẽ góp phần thúc đẩy CCHC nhà nước nhanh hơn, hiệu quả hơn, đồng thời tạo ra hành lang pháp lý đầy đủ, khoa học để phát triển việc phân cấp, phân quyền và mối quan hệ giữa các cấp trong hệ thống BMHC nhà nước Việt Nam hiện nay được rành mạch, rõ ràng trong mối quan hệ thống nhất, tác động qua lại lẫn nhau.

*Ba là, tăng cường việc phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương.* Ở nước ta, tổ chức nhà nước theo 4 cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Nhưng quyền lực Nhà nước là tập trung, thống nhất, không phân chia mà có sự phân công, phân cấp quản lý. Thực hiện phân cấp quản lý nhà nước trung ương - địa phương là yêu cầu khách quan, bảo đảm hiệu quả quản lý. Khi cấp dưới có đủ năng lực, điều kiện cần thiết để đảm nhiệm công việc, thì cấp trên phân cấp

(hoặc trao quyền) cho cấp dưới tự quyết định những vấn đề đó không cần can thiệp vào để tạo sự chủ động, sáng tạo của cấp dưới cũng như tạo ra động lực thúc đẩy sự phát triển chung của xã hội. Một trong những nguyên tắc cơ bản của phân cấp là phải căn cứ vào năng lực thực tế của cấp dưới đến đâu thì phân cấp, phân quyền đến đó, vì mục đích là nhằm thực hiện công việc đó được tốt hơn, sát thực và có hiệu quả hơn. Bản chất của vấn đề là xác định về mặt pháp lý chức trách, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa cấp trên và cấp dưới một cách hợp lý, có hiệu quả và thuận lợi trong giải quyết các công việc của Nhà nước ở từng cấp chính quyền, trên từng địa bàn, phù hợp với quá trình đổi mới và phát triển của đất nước.

*Bốn là, đẩy mạnh đổi mới, nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở.* Đây là một nội dung lớn của HNTU 5 (Khóa IX). Với chủ trương này nhằm đẩy mạnh đổi mới kinh tế nông thôn, đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở, đáp ứng yêu cầu mới của sự ổn định và phát triển đất nước ở một tầm cao hơn. Để cải cách BMHC nhà nước cấp cơ sở, đảm bảo tinh gọn, ít đầu mối, hoạt động hiệu quả cần được điều chỉnh theo hướng: chức năng của BMHC phải phù hợp, đáp ứng những yêu cầu của chức năng quản lý hành chính ở cấp này và không ngừng nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công; phân định rõ phạm vi và trách nhiệm trong quản lý, phân cấp rõ ràng nhiệm vụ và thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước đối với cấp xã; thống nhất giữa chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn trong hoạt động. Nếu chỉ có nhiệm vụ mà không có quyền hạn thì không thể phát huy hết trách nhiệm. Song, chỉ có quyền hạn mà không có trách nhiệm để đi tới lạm dụng quyền lực, không làm hết trách nhiệm; tăng cường nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý, coi trọng trách nhiệm cá nhân trên cơ sở đề cao, phát huy vai trò của tập thể; nâng cao chất lượng hoạt động của hội

đồng nhân dân và hiệu lực của UBND; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở vững mạnh toàn diện... Chính quyền cơ sở vững mạnh mới tạo điều kiện cho việc phân cấp, phân quyền được thuận lợi, hiệu quả.

*Năm là, đổi mới, hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng, nhằm nâng cao hiệu lực lãnh đạo của Đảng đối với các chủ thể trong hệ thống chính trị.* Thực tế, trong những năm đổi mới, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đất nước ta phát triển mạnh mẽ, đi đúng định hướng với mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân. Ngày nay, thực tiễn cuộc sống có nhiều thay đổi, hệ thống chính trị đang trong quá trình đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động theo mục tiêu từng bước xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ XHCN, bảo đảm mọi quyền lực thuộc về nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. Điều này đòi hỏi phương pháp và hình thức lãnh đạo của Đảng phải được đổi mới, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu về sự phát triển của hệ thống chính trị và nền dân chủ XHCN, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với toàn bộ hệ thống chính trị. Để làm được việc này, trước tiên phải nâng cao chất lượng hoạt động nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn, bảo đảm cho Đảng có đầy đủ cơ sở khoa học để xây dựng đường lối chính trị đúng đắn; coi trọng lãnh đạo tổ chức thực hiện và kiểm tra việc chấp hành đường lối, chính sách của Đảng; nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của các tổ chức cơ sở Đảng và cán bộ, đảng viên; xây dựng các tổ chức chính trị-xã hội vững mạnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ XHCN...

Việc điều chỉnh bộ máy và quan hệ giữa các cấp trong hệ thống BMHC nhà nước là công việc đầy khó khăn, phức tạp và lâu dài. Song, đây là một công việc không thể không làm để xây dựng một nhà nước kiểu mới thực sự là nhà nước của dân, do dân, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả trong công cuộc xây dựng, đổi mới và phát triển đất nước.