

# CẢI CÁCH CHÍNH PHỦ TRUNG ƯƠNG VÀ HỆ THỐNG CÔNG VỤ Ở NHẬT BẢN

*Kazuho Hareyama\**

## 1. Chính phủ trung ương và hệ thống công vụ sau chiến tranh thế giới thứ hai

Sau khi Nhật Bản thua trận trong chiến tranh thế giới lần thứ hai và bị đặt dưới sự chiếm đóng của Mỹ, dưới sự hướng dẫn của Liên hiệp quốc, bộ máy chính quyền và hệ thống công vụ hiện hành đã được xây dựng. Như được mô tả dưới đây, bộ máy chính quyền mới đã chấm dứt hiệu lực của Hiến pháp cũ (Hiến pháp được thông qua dưới thời Minh trị Thiên Hoàng) vốn được coi là nền tảng của hệ thống pháp luật đế quốc chuyên chế và mở đường cho việc áp dụng những tư tưởng và nguyên tắc của bản Hiến pháp mới được hình thành sau chiến tranh.

Bản Hiến pháp cũ được xây dựng dựa trên nguyên tắc Nhà nước quân chủ chuyên chế (nhà nước *tenno*) trong đó quyền lực nhà nước nằm trong tay hoàng đế, chính phủ và bộ máy công cụ phải hoàn toàn phục tùng hoàng đế. Do đó, chính phủ và bộ máy công vụ không do pháp luật quy định mà được xây dựng và hoạt động trên cơ sở các chỉ dụ của hoàng đế. Ngoài ra, trong thời kỳ này, quyền tự quản của chính quyền địa phương không được đảm bảo và chịu nhiều hạn chế. Trên thực tế, có thể nói, cái gọi là "quyền tự quản của địa phương" không tồn tại mà thay vào đó, quyền lực nhà nước được tập trung tuyệt đối vào tay chính quyền trung ương. Nói cách khác, có thể ví chính quyền và bộ máy công vụ của nước Nhật trước chiến

tranh thế giới thứ hai như "chính phủ của Hoàng đế" và "bộ máy công vụ của Hoàng đế".

Để khắc phục hạn chế này, Hiến pháp hiện nay của nước Nhật (hay còn gọi là Hiến pháp Nhật Bản) đã được xây dựng dựa trên nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, đồng thời tước bỏ quyền lực Nhà nước từ tay Hoàng đế vốn từng được quy định trong bản Hiến pháp cũ. Cũng với thay đổi này, chính phủ và bộ máy công vụ đã trải qua những thay đổi quan trọng như được trình bày dưới đây.

(1) Yếu tố quan trọng và cơ bản nhất của bản Hiến pháp mới là sự thay đổi về ý thức từ quan niệm "chính quyền và bộ máy công vụ phục vụ Hoàng đế *tenno*" sang quan niệm "chính quyền và bộ máy công vụ phục vụ nhân dân". Điều này được minh chứng rõ nét ở quy định tại Điều 15.2 của Hiến pháp Nhật Bản, theo đó, công chức là "người đầy tớ của toàn cộng đồng".

(2) Thứ hai, nguyên tắc nhân dân tham gia quản lý dân chủ được áp dụng đối với chính quyền và bộ máy công vụ. Trọng tâm của nguyên tắc này là chính quyền và bộ máy công cụ phải hoạt động trong khuôn khổ những quy định của pháp luật. Do đó, cùng với việc bản Hiến pháp Nhật Bản có hiệu lực, hàng loạt văn bản luật quan trọng đã dần dần được thông qua, chẳng hạn như: Luật về Nội các, Luật Tổ chức chính phủ, Luật về Thành lập các bộ và cơ quan chính phủ, Luật Công vụ quốc gia, Luật Công vụ địa phương.

(3) Thứ ba, tiếp thu tư tưởng hoà bình (từ bỏ chiến tranh), các lực lượng lục quân,

\* GS. Trường Đại học Tổng hợp Senshu – Nhật Bản

không quân và hải quân đã bị giải tán.

(4) Thứ tư, để đảm bảo quyền tự quản của các địa phương, Bộ Nội vụ đã bị giải tán, đi liền với việc phân cấp cho các chính quyền địa phương trong vấn đề giáo dục và duy trì trật tự, an ninh tại địa phương.

(5) Ngoài ra, bộ máy công vụ đã có sự chuyển biến quan trọng từ hệ thống quản lý nhân sự trước chiến tranh sang hệ thống quản lý kiểu Mỹ vốn dựa trên chế độ phân loại công chức theo ngạch bậc và chức vụ. Cơ quan nhân lực quốc gia và cơ quan quản lý cán bộ khoa học cũng được thành lập.

## 2. Những xu hướng gần đây trong cải cách bộ máy chính phủ và công vụ

Mặc dù, bộ máy chính phủ và bộ máy công vụ như được trình bày ở trên đã được xây dựng dựa trên bản Hiến pháp Nhật Bản và bị chỉ trích là "quá dân chủ" trong thời kỳ "xét lại chính sách nghề nghiệp" (khoảng những năm 50 của thế kỷ trước), về cơ bản trong suốt một thời gian dài đã không có những thay đổi đáng kể nào được diễn ra và bộ máy chính quyền hầu như được giữ nguyên. Sau chiến tranh, đề xuất cải cách đầu tiên được đưa ra có liên quan đến việc đổi mới toàn diện hệ thống chính quyền trong thời kỳ Ủy ban lâm thời thứ nhất về cải cách hành chính. Nói một cách khái quát, nội dung của đề xuất này đã chỉ ra một thực tế là mặc dù cần thiết phải hiện đại hoá, hợp lý hoá và dân chủ hoá bộ máy chính quyền và công vụ sau chiến tranh, do sự phản đối của bộ máy quan liêu, quá trình này hầu như vẫn dậm chân tại chỗ.

Đề xuất thứ hai về cải cách bộ máy chính quyền và công vụ được đưa ra dưới thời Ủy ban lâm thời thứ hai về cải cách hành chính. Mặc dù báo cáo của Ủy ban này đã đưa ra một số đề xuất cụ thể dựa trên 2 kiến nghị chủ yếu là tăng cường chức năng phối hợp giữa các cơ quan công

quyền và đơn giản hoá bộ máy chính quyền, trên thực tế các biện pháp tinh giản bộ máy và cắt giảm biên chế và tiền lương của bộ máy công chức lại dựa trên việc cải tổ lại chính sách tài chính. Ngoài ra, dựa trên bản báo cáo này, nguyên tắc quản lý dựa trên pháp luật đã được mềm hoá. Cần chú ý đến một thực tế là những quy định trước đây liên quan đến Phòng thư ký Bộ trưởng, các cục vụ viện nay (từ 1983) được chuyển sang quy định bởi lệnh của nội các. Một diễn biến quan trọng khác là việc tư nhân hoá 3 công ty nhà nước trong đó có Công ty Đường sắt Nhật Bản trong nửa cuối những năm 80 của thế kỷ trước. Điều này chứng tỏ rằng đối với Ủy ban, chính sách tư nhân hoá và phi tập trung hoá đã được xây dựng dựa trên những quan điểm của chủ nghĩa tự do mới.

## 3. Cải cách các bộ ngành và cơ quan nhà nước năm 2001

Năm 1997, các cuộc thảo luận về cải cách do nội các của Thủ tướng Hashimoto Ryutaro khởi xướng đã tập trung vào cải cách chính phủ hướng tới thế kỷ 21. Kết quả là một đề xuất đã được đưa ra nhằm cải tổ toàn bộ hệ thống chính quyền bắt đầu từ nội các. Đề xuất này đã được chấp thuận và mở đường cho một thay đổi quan trọng trong cơ cấu tổ chức của các bộ kể từ sau chiến tranh. Trên cơ sở đó, một cơ cấu chính quyền mới đã được hình thành kể từ năm 2001.

Những nội dung chính của đề xuất cải cách bộ máy chính quyền bao gồm:

(1) Tăng cường chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của nội các và thủ tướng

(i) Bổ sung, sửa đổi Luật về nội các

Việc bổ sung, sửa đổi Luật Nội các cùng với những quy định cho phép thủ tướng chủ động xử lý công việc trong phạm vi chức trách, quyền hạn được giao và quyền hạn của cơ quan giúp việc cho

nội các cũng được tăng cường một cách đáng kể.

(ii) Thành lập văn phòng nội các

Văn phòng nội các được thành lập nhằm hỗ trợ nội các trong việc thực hiện các chính sách quan trọng. Cụ thể là Ủy ban Kinh tế và Tài chính và Ủy ban Khoa học và Công nghệ dưới sự quản lý của văn phòng nội các đã đóng một vai trò quan trọng trong việc giúp nội các xây dựng các chính sách kinh tế, tài chính, khoa học và công nghệ. Sau khi văn phòng nội các được thành lập, Văn phòng Thủ tướng đã bị giải tán.

(2) Cơ cấu lại tổ chức, bộ máy của các bộ

12 bộ hiện có được tổ chức lại thành 10 bộ bao gồm:

Bộ quản lý công cộng, Nội vụ và Bưu chính viễn thông; Bộ Tư pháp; Bộ Ngoại giao; Bộ Tài chính; Bộ Giáo dục, Văn hoá, Thể thao, Khoa học và Công nghệ; Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi; Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Ngư nghiệp; Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp; Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng và vận tải; Bộ Môi trường.

Ngoài ra, Ủy ban An toàn Công cộng quốc gia và Cục Phòng vệ đã được thành lập trực thuộc Văn phòng Nội các. Những cơ quan này độc lập với những cơ quan khác và có quy chế tương đương cơ quan ngang bộ. Cùng với 2 cơ quan này, hệ thống chính quyền được gọi chung là 1 văn phòng, 10 bộ và 2 Cục, trong đó, Bộ quản lý công cộng, Nội vụ và Bưu chính - Viễn thông và Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng và Vận tải được coi là những siêu bộ được hình thành trên cơ sở hợp nhất một số bộ ngành. Tuy nhiên, vai trò của các bộ này trong

tương lai hiện đang thu hút sự quan tâm, chú ý của nhiều người.

(3) Thành lập các tổ chức công cộng độc lập

Theo thông lệ, dưới quyền chủ quản của mỗi bộ là một số tổ chức trực thuộc. Tuy nhiên, những tổ chức này không nằm trong bộ máy nhà nước mà được coi là các tổ chức công cộng độc lập. Những phương thức hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân cũng được áp dụng đối với các tổ chức này nhằm xử lý các công việc chung một cách hiệu quả và đơn giản hoá. Ngoài ra, các trường đại học quốc gia cũng được thành lập vào tháng Tư năm nay đồng thời với việc chuyển đội ngũ cán bộ, quản lý từ quy chế công chức sang quy chế người lao động trong khu vực tư nhân.

**4. Xu hướng của cuộc cải cách công vụ**

Cùng với cuộc cải cách các bộ ngành diễn ra vào năm 2001, hiện nay, Chính phủ Nhật bản đang tập trung nỗ lực cải cách hệ thống công vụ. Cơ sở của cuộc cải cách này là việc bãi bỏ chế độ thâm niên công tác, áp dụng hệ thống tuyển dụng và trả lương dựa trên năng lực. Tuy nhiên, kể từ sau chiến tranh, các quyền lao động cơ bản của công chức bao gồm cả quyền phản đối đã bị hạn chế. Việc khắc phục tình trạng này luôn là một thách thức lớn đối với hệ thống công vụ. Do đề nghị cải cách bộ máy công vụ của chính phủ không đề cập đến việc giải quyết vấn đề này, các tổ chức công đoàn đã chống lại những nỗ lực của chính phủ và cho rằng những nỗ lực đó không phản ánh được thực tế đang diễn ra. Do đó, những diễn biến trong lĩnh vực này cần được lưu ý trong thời gian tới.