



CÁC GIẢI PHÁP CHỦ YẾU ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. NGUYỄN NGỌC HIẾN

Thứ trưởng Bộ Nội vụ - Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

Thuật ngữ cải cách hành chính (CCHC) lần đầu tiên được ghi trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam* do Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng thông qua. Bằng những kinh nghiệm và bài học rút ra sau 5 năm đổi mới đất nước, Nghị quyết Đại hội VII của Đảng đã đặt trọng tâm cải cách vào hệ thống hành chính nhằm xây dựng một hệ thống hành pháp và quản lý hành chính nhà nước (HCNN) thông suốt từ trung ương đến cơ sở, có đủ quyền lực, năng lực, hiệu lực. Quán triệt quan điểm của Đảng, Chính phủ đã lựa chọn cải cách thủ tục hành chính (TTHC) là khâu đột phá của CCHC nhà nước ở giai đoạn đầu và đã ban hành Nghị quyết số 38/CP ngày 04-5-1994 về cải cách TTHC làm cơ sở pháp lý tạo bước chuyển biến căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức, công dân...

Tuy nhiên, từ kết quả thực tế thực hiện Nghị quyết số 38/CP, Đảng, Nhà nước khẳng định phải tiếp tục tiến hành CCHC trên các bộ phận hợp thành của hệ thống HCNN, gồm cải cách thể chế hành chính; chấn chỉnh tổ chức bộ máy và quy chế hoạt động của hệ thống hành chính; xây

dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính¹. Mỗi bộ phận đều có nội dung, mục tiêu cải cách cụ thể nhưng có quan hệ biện chứng với nhau.

Hội nghị Trung ương 3 khoá VIII đã ra Nghị quyết về phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Việt Nam. Đây là sự khẳng định tiếp tục đẩy mạnh CCHC, xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, chuyên nghiệp và hiện đại; CCHC không chỉ xuất phát từ yêu cầu và tạo điều kiện đẩy mạnh phát triển kinh tế mà còn phải đáp ứng các mục tiêu xã hội, trong đó vấn đề then chốt là bảo đảm thực hiện dân chủ hoá đời sống chính trị của xã hội. Nhận thức lý luận về CCHC đã phát triển từ chỗ coi đó là giải pháp tình thế, sai đâu sửa đấy, chỗ nào bất hợp lý thì tập trung khắc phục, đến nay được xác định là nhiệm vụ trọng tâm và được đặt trong tổng thể quá trình đổi mới hệ thống chính trị ở nước ta.

Căn cứ vào hệ thống các quan điểm của Đảng về CCHC và trên cơ sở kết quả nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, Chính phủ đã ban hành *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010* với những nhiệm vụ chủ yếu tập trung trên 4 lĩnh vực (bổ sung cải cách tài chính công). Chương trình được triển khai thực hiện đến nay đã được 1/2 thời

gian. Với tiến độ cải cách như thời gian qua, những kết quả cải cách đạt được còn thấp so với yêu cầu, những mục tiêu CCHC đặt ra vẫn còn ở phía trước và công cuộc CCHC vì thế vẫn sẽ phải tiếp tục.

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn CCHC, trong thời gian qua, Học viện Hành chính Quốc gia đã triển khai nghiên cứu Đề tài khoa học độc lập cấp nhà nước “*Nghiên cứu các giải pháp chủ yếu để đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta hiện nay*”², tập trung nghiên cứu lý luận về CCHC, đánh giá các giải pháp đã được áp dụng vào cải cách nền HCNN ở nước ta trong thời gian qua và đề xuất các giải pháp tiếp tục đẩy mạnh CCHC.

Đề tài đã được bảo vệ thành công. Hội đồng nghiệm thu cấp nhà nước đánh giá các giải pháp đề tài đề xuất là có tính khả thi và cần được áp dụng vào thực tiễn CCHC. Với tinh thần cầu thị khoa học, xin trân trọng giới thiệu những giải pháp đó với bạn đọc.

1. Giải pháp hoàn thiện thể chế hành chính nhà nước.

Hoàn thiện thể chế HCNN cần quán triệt các quan điểm, nguyên tắc cơ bản sau: phải phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng; bảo đảm tính thông suốt, kịp thời của nền hành chính thống nhất; phản ánh, ghi nhận đầy đủ ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân; phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, phản ánh yêu cầu khoa học khách quan; bảo đảm tính hợp hiến, thống nhất của pháp luật và tính khả thi khi thực hiện.

Giải pháp tổng quát là phải nâng cao nhận thức về một thể chế thật sự khoa học, hiệu quả, phù hợp với yêu cầu cải cách nền HCNN. Cần ý thức rõ thể chế là “động lực của nhà nước pháp quyền”, đảm bảo sự công khai, minh bạch đường

lối, chính sách của Đảng thông qua việc thể chế hoá bằng pháp luật. Hoàn thiện thể chế hành chính cần đặt trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, trọng tâm là sự đổi mới tư duy kinh tế nhằm tranh thủ tiếp thu kinh nghiệm, thành tựu khoa học, công nghệ tiên tiến của một số nước trên thế giới. Hoàn thiện thể chế hành chính cần đặt trong quan hệ công quyền giữa ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và thể chế hành chính tạo cơ sở cho sự phân công và thống nhất giữa ba quyền trong quá trình thực hiện.

Điều này đòi hỏi phải đề cao vai trò, vị trí của pháp luật trong nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Các quy định của pháp luật phải là khuôn mẫu điều chỉnh hành vi của mọi chủ thể, đặc biệt là các cơ quan công quyền trong quan hệ với nhân dân.

Hệ thống các giải pháp cụ thể hoàn thiện thể chế HCNN bao gồm:

- *Xây dựng, bổ sung nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo khuôn khổ hình thành hệ thống pháp luật thống nhất cho mọi chủ thể trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Hệ thống pháp luật hoàn thiện, đồng bộ có sự cân đối trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Trong nền kinh tế thị trường, để tạo sự bình đẳng về sân chơi pháp lý cho các chủ thể thì việc xây dựng hệ thống pháp luật phải xuất phát từ sự bình đẳng, từ cội nguồn của “khế ước của hợp đồng” như J.J. Rousseau đã nhấn mạnh trong tác phẩm “Bàn về khế ước xã hội” và cần phải loại bỏ tính cục bộ, thiếu khách quan trong tư duy khi xây dựng pháp luật.*

- *Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL).*

Việc xây dựng và ban hành VBQPPL phải bảo đảm tính khoa học, thông tin kịp

thời từ khi soạn thảo đến thông qua và kí ban hành; bảo đảm tính minh bạch, công khai trong quá trình soạn thảo, sao cho các dự thảo VBQPPL được truyền tải đến các đối tượng trực tiếp thi hành, hoặc chịu sự điều chỉnh của các văn bản đó; cải tiến sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ nhằm bảo đảm tính kịp thời và nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật. Mặt khác cần hạn chế các quy định chi tiết hướng dẫn thi hành luật, tiến tới các quy định của văn bản hành chính phải được luật hoá bằng các đạo luật của Quốc hội. Trong trường hợp có các đạo luật, pháp lệnh cần có văn bản hướng dẫn thì các văn bản đó phải được trình cùng với các dự thảo luật, pháp lệnh, bảo đảm phát huy kịp thời hiệu lực của văn bản luật, pháp lệnh sau khi được ban hành. Trong quá trình xây dựng pháp luật, cần quan tâm thu hút sự tham gia của các ngành khoa học, đặc biệt trong việc thẩm tra, thẩm định các dự án luật.

- *Cải cách TTHC, hình thức quan trọng để đưa nội dung thể chế hành chính vào cuộc sống.*

Khi đưa ra các quy định về TTHC cần xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan có thẩm quyền, tránh tình trạng cơ quan, tổ chức tự đặt ra thủ tục riêng, gây khó khăn cho công dân, doanh nghiệp (DN). Cần hạn chế tới mức thấp nhất các loại TTHC từ phía các cơ quan nhà nước, tiến tới phân biệt rõ việc nào là của công dân với công dân, việc nào liên quan đến nhà nước.

- *Xây dựng quy chế về chế độ trách nhiệm trong quản lý nhà nước (QLNN), trước hết là trách nhiệm cá nhân người có thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể lãnh đạo.*

Cần phân định rõ thẩm quyền của tập

thể và của các cá nhân, đặc biệt đối với người đứng đầu cơ quan theo chế độ thủ trưởng. Phân định rõ nội dung các việc của từng chủ thể quản lý; cùng với đó là quy định rõ trách nhiệm của cá nhân trước tập thể; đồng thời đề cao vai trò của cá nhân trong quá trình quản lý, đặc biệt là tính tự chủ và dám chịu trách nhiệm trước quyết định của bản thân, trên cơ sở đó có thể giảm dần và đi đến xoá bỏ các hội đồng, cơ quan tư vấn không cần thiết để tránh khả năng tập trung quyền lực vào một đầu mối là cơ quan quản lý hoặc cá nhân người quản lý.

- *Hoàn thiện chế độ công vụ, xây dựng quy tắc ứng xử của công chức, viên chức trong bộ máy nhà nước.*

Chuẩn hoá các quy tắc ứng xử giữa các cơ quan nhà nước, công chức với công dân trên cơ sở xác định rõ hoạt động công vụ là gì? Phạm vi, đối tượng bao gồm quan hệ xã hội xuất hiện trong quản lý là gì, là ai? Các quan hệ hoạt động công vụ đó phải được điều chỉnh bởi Bộ luật Công chức Việt Nam. Cần phân biệt công chức, viên chức nhà nước, đặc biệt, chú trọng phân biệt rõ địa vị pháp lý của công chức hành chính với viên chức nhà nước. Xây dựng Bộ quy tắc ứng xử trong quan hệ với nhân dân của công chức, viên chức nhà nước, giảm thiểu việc đặt ra các TTHC gây khó khăn trong quan hệ với tổ chức, công dân.

2. Giải pháp cải cách tổ chức bộ máy.

Trên cơ sở các nguyên tắc đổi mới tổ chức bộ máy HCNN như phân định rõ ràng chức năng quản lý HCNN với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh và tổ chức cung cấp dịch vụ công của Chính phủ, các bộ; bảo đảm sự phù hợp giữa đối tượng quản lý (ngành, lĩnh vực) với chủ thể quản lý (bộ); cơ cấu bộ máy Chính

phủ (bộ, cơ quan ngang bộ) phải bao quát hết các lĩnh vực QLNN vĩ mô; việc tổ chức các bộ đơn ngành, đa ngành cần căn cứ vào tầm quan trọng, mức độ ưu tiên chỉ đạo, điều hành của Chính phủ; và số lượng, quy mô bộ đa ngành có thể có sự thay đổi ở từng thời kỳ. Phù hợp với tính chất, quy mô, đặc điểm của đối tượng quản lý ở mỗi giai đoạn, đề tài đưa ra các giải pháp chủ yếu để đổi mới cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ, của chính quyền cấp tỉnh, huyện và cơ sở.

a. Đổi mới cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Đẩy mạnh thực hiện chủ trương xoá bỏ chế độ bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với DN nhà nước; nhằm tránh sự can thiệp bằng các biện pháp hành chính của cơ quan QLNN vào các hoạt động sản xuất - kinh doanh của các DN nhà nước, dẫn đến hạn chế tính năng động, sáng tạo, chủ động của DN, đồng thời tạo điều kiện để bộ máy QLNN tập trung vào thực hiện công việc thuộc chức năng QLNN, từ đó tinh giản được bộ máy quản lý HCNN.

Quy chế hoá thẩm quyền QLNN đối với DN nói chung, DN nhà nước nói riêng; phân biệt rõ quyền sở hữu của chủ sở hữu, quyền quản lý HCNN và quyền tự chủ của kinh doanh. Mục đích của việc này là quy định trách nhiệm rõ ràng của các cơ quan nhà nước trong quản lý nền kinh tế, tạo sân chơi bình đẳng cho các DN.

Phân cấp, phân quyền mạnh hơn cho chính quyền địa phương (CQĐP). Sự phân cấp, phân quyền nhiều hơn, cụ thể, rõ ràng dựa trên đặc điểm đặc thù của địa phương nhằm phát huy tiềm năng, thế mạnh của địa phương; tạo điều kiện phát huy tính chủ động, sáng tạo, năng động của CQĐP trong giải quyết các vấn đề cụ

thể, tránh sự trông chờ, ỷ lại vào trung ương và điều rất quan trọng là giải phóng các bộ khỏi các công việc có tính chất tác nghiệp, sự vụ, để tập trung thực hiện quản lý vĩ mô, từ đó có điều kiện để sáp nhập các cơ quan QLNN ở trung ương theo mô hình tổ chức các bộ đa ngành, đa lĩnh vực.

Đổi mới tư duy và ý thức trách nhiệm trong công tác tổ chức cán bộ. Từ chức năng, nhiệm vụ mà xây dựng tổ chức bộ máy và từ đó bố trí cán bộ phù hợp. Công tác bố trí, sử dụng cán bộ ở cấp cao phải được thực hiện xuất phát từ những căn cứ khoa học của công tác tổ chức cán bộ chứ không phải vì khó sắp xếp cán bộ mà không điều chỉnh tổ chức; phải xuất phát từ lợi ích toàn cục, lợi ích chung chứ không vì lợi ích cục bộ, hoặc cá nhân... Ở đây cần nâng cao ý thức trách nhiệm chính trị, có động cơ đúng đắn, khách quan, khoa học thể hiện quyết tâm, mạnh dạn trong việc điều chỉnh lại tổ chức, sắp xếp lại bộ máy theo hướng tinh gọn.

Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các bộ. Hiện tại bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lý trên ba hướng với những nhiệm vụ khác nhau: QLNN đối với ngành, lĩnh vực; QLNN các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; quản lý DN với vai trò đại diện chủ sở hữu vốn. Mỗi loại nhiệm vụ trên có đặc điểm riêng, phương thức thực hiện khác nhau. Trong điều kiện hình thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực cần thiết giảm bớt các công việc cụ thể của hai loại nhiệm vụ sau để tập trung vào thực hiện nhiệm vụ chủ yếu là nhiệm vụ QLNN đối với các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của bộ.

Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức Chính phủ theo hướng gọn, nhẹ, hợp lý. Cần tiếp tục nhập các cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng QLNN vào các bộ hoặc thành

lập bộ đa ngành; chuyển một số tổ chức sự nghiệp thuộc Chính phủ về trực thuộc các bộ, sắp xếp lại một số bộ và cơ quan thuộc Chính phủ cho hợp lý hơn.

b. Đối với tổ chức và hoạt động của CQĐP.

Những nguyên tắc được đưa ra nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP gồm: cải cách tổ chức bộ máy CQĐP phải đạt tới sự xác định rõ ràng trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu, phát huy vai trò người đứng đầu trong quản lý điều hành; các giải pháp phải vừa nâng cao tính năng động của CQĐP nhưng đồng thời phải bảo đảm sự quản lý thống nhất, thông suốt của nền hành chính; cải cách cần thiết phải được thực hiện kiên quyết, đồng bộ, gắn liền với đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp uỷ đảng địa phương.

Các giải pháp cải cách tổ chức và hoạt động bộ máy CQĐP gồm:

- *Xác định quy mô hợp lý các đơn vị hành chính để thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của vùng, miền và chung trong cả nước, tránh tình trạng manh mún; quy mô tỉnh như hiện nay là tương đối thích hợp.*

- *Đổi mới mô hình tổ chức bộ máy.* Cần phân biệt tổ chức bộ máy chính quyền đô thị và nông thôn; giảm bớt cấp trung gian, các cơ quan chuyên môn giúp việc của bộ máy hành chính đô thị, đảm bảo bộ máy gọn nhẹ, có hiệu lực, hiệu quả. Thành lập chính quyền hai cấp ở các thành phố lớn, còn đô thị vừa, nhỏ chỉ duy trì một cấp hoàn chỉnh. Đối với chính quyền các tỉnh, thành lập chính quyền 2 cấp hoàn chỉnh tại tỉnh và xã, còn huyện có thể chỉ là cấp không hoàn chỉnh. Đối với cấp xã, cần mở rộng về quy mô và hình thành các ban

chuyên môn có đầy đủ chức năng, thẩm quyền.

- *Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền, đảm bảo không chồng chéo theo nguyên tắc việc cấp nào do cấp đó thực hiện và chịu trách nhiệm.*

- *Hoàn thiện cơ chế làm việc theo hướng hình thành chế độ thủ trưởng hành chính thay chế độ uỷ ban, trước hết thử nghiệm tại các đô thị, sau đó đến các địa phương khác.*

- *Nâng cao trách nhiệm của các cấp uỷ đảng đối với cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động của CQĐP.*

c. Hoàn thiện quy chế công tác và phối hợp hoạt động giữa các cơ quan của Chính phủ trên cơ sở phân công nhiệm vụ, quyền hạn một cách khoa học.

Quy chế công tác là cơ sở pháp lý cho sự phối hợp, kết hợp giữa các bộ phận trong cơ quan và trong hệ thống HCNN nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ chung quản lý các quá trình xã hội, bảo đảm hệ thống hành chính thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Để thực hiện được các yêu cầu của quy chế phối hợp cần quy định rõ sự phân công, phân cấp trách nhiệm, trong đó chỉ rõ các loại việc cần được phối hợp, loại việc cần thực hiện bởi một chủ thể; loại việc cần tham gia giải quyết của cả hệ thống. Mỗi cơ quan phải xây dựng được quy chế của riêng mình, trong đó có quy định cụ thể về sự phối hợp ngang cũng như phối hợp theo chiều dọc trong cơ quan cũng như trong hệ thống, đặc biệt là hệ thống HCNN... (kì sau đăng tiếp).

1. Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám BCH TƯ Đảng khoá VII. Văn kiện Hội nghị BCH khoá VII, H.1995, tr.29-37.

2. Mã số: ĐTĐL-2003/09 do TS. Nguyễn Ngọc Hiến chủ nhiệm Đề tài.