

# CẢI CÁCH CƠ CẤU TRONG CẢI CÁCH TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH Ở TRUNG QUỐC

■ NGUYỄN THU HƯƠNG (\*)

Từ năm 1978 đến nay, Trung Quốc đã tiến hành cải cách mở cửa nhưng những tệ nạn của chủ nghĩa quan liêu như cơ cấu công kênh, người nhiều hơn việc, làm việc lễ mễ, không quan tâm đến hiệu suất, không chịu trách nhiệm, không giữ chữ tín, làm việc theo công văn giấy tờ, đùn đẩy cho nhau... làm ngăn trở sự phát triển của công cuộc cải cách mở cửa. Trước vấn đề này, Trung Quốc đã lần lượt tiến hành bốn lần cải cách cơ cấu:

## 1. Cải cách cơ cấu năm 1982

Đây là lần cải cách tổ chức hành chính đầu tiên sau khi Trung Quốc chuyển dịch trọng tâm công tác và đạt được những thành tựu to lớn trong công cuộc cải cách thể chế kinh tế với nội dung chủ yếu là chế độ khoán sản đến từng hộ gia đình nông thôn. Để giải quyết vấn đề quá nhiều bộ phận, cơ cấu công kênh, người nhiều hơn việc, đội ngũ lãnh đạo gia nua, chức sắc quá nhiều, hiệu quả công việc thấp. Từ năm 1982, Trung Quốc triển khai cải cách cơ cấu các cấp từ trên xuống dưới, mà nơi thực hiện đầu tiên là Quốc vụ viện.

Trọng điểm của lần cải cách cơ cấu này nhằm giải quyết ba vấn đề:

*Thứ nhất:* là giảm bớt chức vụ cấp phó, điều chỉnh ban lãnh đạo, thực hiện "bốn hiện đại hoá" trong đội ngũ lãnh đạo. Thông qua cải cách, một bộ phận cán bộ có tinh thần sáng tạo được đưa vào ban lãnh đạo, trẻ hoá đội ngũ cán bộ, đồng thời nâng cao tri thức trí tuệ cho ban lãnh đạo. Xây dựng chế độ về hưu cho ban lãnh đạo, bỏ chế độ giữ chức vụ suốt đời của cán bộ lãnh đạo. Thí dụ, Phó

Thủ tướng Quốc vụ viện từ 13 người giảm xuống 2 người, tăng thêm uỷ viên Quốc vụ viện, lãnh đạo các bộ của trung ương thường thường bố trí từ 3 đến 5 người, lãnh đạo các cục, các vụ từ 2 đến 3 người, lãnh đạo cấp tỉnh từ 4 đến 7 người, lãnh đạo thành phố từ 4 đến 6 người, lãnh đạo cấp huyện từ 3 đến 5 người, lãnh đạo các cơ quan chính quyền của thị xã từ 2 đến 3 người.

*Thứ hai:* là tinh giảm mạnh cơ cấu. Các bộ phận thuộc Quốc vụ viện từ 100 đầu mỗi giảm xuống 61. Các cơ quan chính quyền cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc từ 60 đầu mỗi giảm xuống dưới 40. Cơ cấu chính quyền của các thành phố trực thuộc bố trí các bộ phận công tác chính quyền nhiều hơn cấp tỉnh. Cơ cấu chính quyền thành phố từ 60 đầu mỗi giảm xuống 45. Bộ máy làm việc hành chính từ 40 đầu mỗi giảm xuống 20. Các cơ quan chính quyền huyện từ 40 đầu mỗi giảm xuống 25.

*Thứ ba:* là rút gọn biên chế nhân viên các cấp. Các bộ phận thuộc Quốc vụ viện tiến hành tinh giảm theo chỉ tiêu 25%. Từ 51 nghìn người giảm xuống còn 30 nghìn người. Chính quyền cấp tỉnh từ 280 nghìn người giảm xuống còn 120 nghìn người. Cơ quan huyện thị tinh giảm 20 % số nhân viên.

Sau cải cách cơ cấu năm 1982, do nhiều nguyên nhân, không đầy hai năm sau cơ cấu lại phình lên nhanh chóng. Cả nước, ngoài Tây Tạng ra, cơ cấu các tỉnh đều tăng vượt năm 1982, nhiều nhất là các tỉnh ở miền Bắc, nhìn chung đều vượt 60%, có những tỉnh có đến 70- 80 cơ quan lâm thời. Cơ quan hành chính nhiều. Các công ty mang tính chất hành chính cũng nhiều, nhiều đơn vị cùng

(\*) Viện NCKHTCNN - Bộ Nội vụ

một cơ quan ăn hai mang, vừa có quyền hành chính lại vừa được hưởng quyền lợi của doanh nghiệp. Đặt ra nhiều chức vụ; nhân viên vượt quá biên chế nhiều; kinh phí hành chính bội chi.

## 2. Cải cách cơ cấu Quốc vụ viện năm 1988.

Trọng điểm của cải cách cơ cấu lần này là theo yêu cầu chuyển đổi chức năng trao quyền cho cấp dưới, điều chỉnh các bộ phận quản lý kinh tế. Nội dung của cải cách lần này chủ yếu thể hiện ở ba vấn đề:

- Đưa ra nguyên tắc tách riêng chức năng của chính quyền và chức năng của doanh nghiệp, phân chia rõ chính trị và sự việc, làm chuyển biến chức năng của chính quyền, chuyển chức năng của các phòng ban trực thuộc các đơn vị hành chính sự nghiệp và các đoàn thể xã hội ra ngoài; làm giảm chức năng quản lý vĩ mô can thiệp trực tiếp đến các doanh nghiệp; tăng cường chức năng quản lý vĩ mô của các bộ phận tổng hợp; tinh giảm và xoá bỏ các bộ phận quản lý kinh tế chuyên môn; tăng cường các bộ phận điều phối và giám sát.

- Tinh giảm cơ cấu trên cơ sở chuyển biến chức năng. Các ban ngành của Quốc vụ viện từ 45 giảm xuống còn 41. Các cơ quan trực thuộc từ 22 giảm xuống còn 19. Các cơ quan lâm thời từ 77 giảm xuống còn 44. Biên chế giảm 10 nghìn người so với biên chế hiện có.

- Thông qua việc "ba xác định" (xác định chức năng, xác định cơ cấu và xác định biên chế) nhằm chuẩn bị cho việc thực hiện chế độ công chức nhà nước.

Công cuộc cải cách cơ cấu lần này quyết định thí điểm cải cách cơ cấu ở địa phương bắt đầu từ năm 1989, sau khi tiến hành rút kinh nghiệm mới tiến hành đồng bộ toàn diện. Song do nhu cầu chỉnh đốn, sửa chữa và những hạn chế do điều kiện lịch sử mà rất nhiều biện pháp cải cách đưa ra nhưng không thực hiện được.

## 3. Cải cách cơ cấu năm 1993.

Trọng điểm của cải cách cơ cấu lần này là nhằm làm chuyển biến chức năng của chính quyền. Mục tiêu tổng thể là đáp ứng

yêu cầu của thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và đẩy nhanh sự phát triển của nền kinh tế thị trường; cải cách theo nguyên tắc tinh giản, thống nhất, hiệu năng và phân chia rõ chức trách giữa chính quyền và doanh nghiệp, chuyển biến thiết thực chức trách của chính quyền, hợp lý mọi quan hệ, tinh giảm biên chế và cơ cấu, nâng cao hiệu suất. Nội dung chủ yếu là:

- Điều chỉnh và phối hợp chức năng, thúc đẩy việc chuyển biến chức năng của chính quyền. Trong phương án "ba xác định" của các bộ phận, phải đưa ra các qui định rõ ràng về chức năng trao quyền cho cấp dưới, chức năng của yêu cầu chuyển dịch và chức năng của yêu cầu điều chỉnh. Yêu cầu tổng thể là, làm giảm chức năng chia tiền, chia tài sản, phê duyệt chỉ tiêu, lập hạng mục và thẩm định phê duyệt những sự vụ cụ thể. Đẩy mạnh chức năng quản lý vĩ mô, giám sát việc tuân thủ pháp luật và chức năng phục vụ và quản lý xã hội; giải quyết nhịp nhàng các vấn đề đan xen chống chéo về chức trách của các bộ phận, làm hợp lý mối quan hệ giữa các bộ phận để giảm bớt hiện tượng chống chéo lẫn nhau.

- Tinh giảm cơ cấu và nhân viên: Cơ cấu Quốc vụ viện điều chỉnh còn 59 cơ cấu, giảm 27 cơ cấu so với 86 cơ cấu vốn có, số nhân viên giảm 20%. Các thành phố, thị trấn, huyện giảm khoảng 2 triệu người, chiếm 23% biên chế hành chính.

Cải cách cơ cấu lần này tuy rõ ràng lấy chuyển biến chức năng chính quyền làm trọng điểm nhưng do mục tiêu xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa vừa mới đưa ra, chuyển biến chức năng và tinh giản cơ cấu chưa kết hợp tốt, một bộ phận nhân viên bị tinh giản chuyển vào đơn vị sự nghiệp, một bộ phận cơ cấu chuyển thành đơn vị sự nghiệp nên số cơ cấu và nhân viên không giảm. Bởi vậy không thu được hiệu quả cải cách một cách thực chất.

## 4. Cải cách cơ cấu năm 1998.

Cuộc cải cách lần này thực sự tổng kết kinh nghiệm của mấy lần cải cách trước, đưa ra mục tiêu hệ thống của cải cách tổ chức hành chính. Xác định rõ cải cách cơ cấu

không chỉ là chuyển biến chức năng, tinh giản cơ cấu và nhân viên mà là cải cách thể chế hành chính tức cải cách toàn diện tổ chức hành chính. Trọng điểm cải cách cơ cấu lần này là các bộ phận thuộc Quốc vụ viện, đồng thời cố gắng trong ba năm hoàn thành cải cách cơ cấu địa phương.

Mục tiêu của cải cách cơ cấu lần này là xây dựng hệ thống quản lý hành chính làm việc đạt hiệu quả cao, vận hành nhịp nhàng, hành vi quy phạm, là hoàn thiện chế độ công chức, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý hành chính chuyên nghiệp hoá, tố chất cao; là từng bước xây dựng thể chế quản lý hành chính mang màu sắc Trung Quốc phù hợp với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Nguyên tắc cải cách là:

- Chuyển biến chức năng chính quyền, thực hiện phân chia chức năng chính quyền và xí nghiệp theo yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Phải chuyển chức năng chính quyền sang các mặt điều tiết vĩ mô, quản lý xã hội và dịch vụ công cộng, giao quyền kinh doanh sản xuất cho xí nghiệp.

- Theo nguyên tắc tinh giản, thống nhất, hiệu quả, điều chỉnh cơ cấu tổ chức chính quyền. Tăng cường các bộ phận điều tiết kinh tế vĩ mô, điều chỉnh và giảm bớt các bộ phận kinh tế chuyên nghiệp, điều chỉnh vừa phải các ngành dịch vụ xã hội, tăng cường các cơ quan chấp pháp giám sát quản lý, phát triển các tổ chức xã hội.

- Theo nguyên tắc thống nhất giữa quyền lực và trách nhiệm, điều chỉnh quyền hạn chức trách của các ban, ngành chính quyền, có sự phân công chức năng rõ ràng giữa ban ngành, những chức năng giống nhau hoặc gần nhau giao cho cùng một bộ phận đảm nhiệm, khắc phục tệ nạn nhiều bộ phận quản lý dẫn đến các chính sách đưa ra chồng chéo nhau.

- Dựa vào yêu cầu quản lý nhà nước theo pháp luật, hành chính theo pháp luật, tăng cường xây dựng pháp chế cho hệ thống hành chính, thực hiện pháp chế hoá trong cơ cấu, chức năng, biên chế chính quyền và trong trình tự công việc.

Cải cách cơ cấu lần này quyết định giảm

các ban ngành của Quốc vụ viện từ 40 xuống còn 29, cơ cấu trực thuộc điều chỉnh còn 15, cơ cấu làm việc là 6. Đặc trưng lớn nhất của cải cách cơ cấu là không giữ lại bộ phận quản nhân viên, mục tiêu đề ra là giảm một nửa tổng số biên chế cán bộ của cơ cấu. Công việc giảm biên chế trong Quốc vụ viện yêu cầu phải được hoàn thành vào cuối năm 1998, việc điều động nhân viên phải hoàn thành trong thời gian ba năm. Biện pháp cụ thể trong điều động nhân viên là: "điều động giữ nguyên chức, định hướng bồi dưỡng, tăng cường doanh nghiệp, ưu hoá cơ cấu".

Tư tưởng chỉ đạo trong cuộc cải cách lần này là "vừa phải tích cực, vừa phải chắc chắn". Phải thực sự tăng cường lãnh đạo tổ chức, làm việc phải khẩn trương, phải tập trung tư tưởng, tuân thủ trình tự, bố trí nhân viên thoả đáng, hợp lý, không làm thất thoát tài sản quốc gia, công việc vẫn tiến hành bình thường.

Cải cách cơ cấu năm 1998 là "cải cách thể chế hành chính". Điều đó cho thấy nhận thức và thực tiễn đối với cải cách cơ cấu của Trung Quốc có sự thay đổi rất lớn. Từ việc xoá bỏ, tăng giảm cơ cấu hay tinh giảm nhân viên một cách đơn giản trước đây đã tiến tới cải cách đồng bộ tổng hợp, kết hợp với cơ cấu vận hành như phân phối quyền lực, chức năng của cơ cấu quản lý, biên chế nhân viên, tăng cường điều tiết, nâng cao hiệu suất. Cuộc cải cách lần này còn có mấy điều kiện chín muồi sau đây: Kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã phát triển nhanh chóng. Sự phân chia chức năng chính quyền và xã hội có những bước tiến quan trọng. Nguy cơ biên chế nhà nước ngày càng tăng lên, chủ nghĩa quan liêu khiến người ta không còn chịu nổi. Mọi người ngày càng nhận thức được rằng không tiến hành cải cách chính quyền một cách triệt để thì sự nghiệp cải cách mở cửa và hiện đại hoá của toàn xã hội không thể thực hiện được. Bởi vậy, cải cách có động lực bên ngoài mạnh mẽ, chế độ công chức bước đầu định hình, người lãnh đạo có quyết tâm cao để thúc đẩy cải cách cơ cấu. Thêm vào đó số công nhân thôi việc tăng lên cũng giảm bớt

trở lực tâm lý cho việc điều động các nhân viên công tác của cơ quan hành chính. Tất cả những điều này đều tạo điều kiện để cải cách cơ cấu tiến hành thuận lợi.

Nhưng muốn thực hiện đạt được mục tiêu của cải cách cơ cấu còn phải chú ý ba vấn đề sau đây:

*Một là*, đồng thời với cải cách cơ cấu hành chính phải tiến hành cải cách cơ cấu Đảng, đơn vị sự nghiệp, các đoàn thể xã hội trong biên chế lĩnh lương. Nếu chức năng của các bộ phận tổ chức này không thay đổi, nhân viên không giảm, việc phân chia chức năng chính quyền và xí nghiệp khó tiến hành triệt để.

*Hai là*, tăng cường chuyển biến chức năng chính quyền và tăng cường pháp chế hoá cơ cấu, biên chế nhân viên. Dùng pháp luật để củng cố thành quả cải cách cơ cấu.

*Ba là*, trong khi thực hiện điều động nhân viên phải bảo đảm nguyên tắc bình đẳng và tuân thủ theo yêu cầu, một mặt giải quyết tốt cơ cấu nhân viên, mặt khác phải nâng cao chất lượng nhân viên hành chính, nâng cao hiệu suất chứ không phải giảm chỉ

để mà giảm hoặc làm mất đi những nhân viên ưu tú.

Có thể nói, mức độ cuộc cải cách tương đối lớn, nhưng vẫn là cuộc cải cách mang tính chất quá độ. Ở một mức độ nào đó chỉ là để giảm nhẹ áp lực "trong biên chế nhà nước" của tổ chức hành chính, giảm bớt chủ nghĩa quan liêu hoặc nói cách khác là những biện pháp đồng bộ để dần dần hình thành thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Trên thực tế, nền kinh tế tri thức đã bắt đầu, ý thức dân chủ của công dân ngày càng mạnh mẽ. Điều đó đòi hỏi người quản lý và nhân viên hành chính phải có những phẩm chất cao hơn. Cải cách tổ chức hành chính trong phạm vi thế giới cũng ảnh hưởng đến Trung Quốc. Bởi vậy, muốn phù hợp với dân chủ xã hội chủ nghĩa, phù hợp với nhất thể hoá kinh tế toàn cầu, đáp ứng yêu cầu của công chúng về phục vụ chất lượng hiệu quả của tổ chức hành chính thì phải xây dựng thể chế và cơ chế quản lý tổ chức hành chính hiện đại hoá và không ngừng cải cách. Đây sẽ là một quá trình lâu dài và là một nhiệm vụ nặng nề. ■

## Một số cơ chế đánh giá kết quả cơ chế "một cửa"

(Tiếp theo trang 23)

người dân ở nơi đây không lưu giữ, bảo quản được nguyên vẹn, đầy đủ những giấy tờ cần thiết như giấy khai sinh, đăng ký kết hôn, biên lai, gia phả và các loại giấy tờ khác. Thủ tục và cách thức giải quyết những trường hợp này cần dựa theo tinh thần: đặt và phân tích sự việc cụ thể trong một hoàn cảnh cụ thể và tin vào dân, dựa vào ý kiến cộng đồng, "việc gì có lợi cho dân phải hết sức làm, việc gì có hại cho dân phải hết sức tránh" như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã căn dặn. Đối với những thủ tục pháp lý bắt buộc, sau khi được cải cách theo hướng đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện được tuyên truyền, phổ biến một cách công khai minh bạch mà khách hàng không đáp

ứng thì công việc mà họ yêu cầu không giải quyết được là do lỗi của họ. Thực hiện điều này tức là thực hiện phương châm: Nhà nước có trách nhiệm đáp ứng, phục vụ các quyền, lợi ích của người dân và người dân có trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ công dân đối với nhà nước; tất cả mọi tổ chức, công dân đều phải tuân thủ các quy định pháp luật.

+ Trong công tác quản lý, vấn đề trật tự, an toàn ở bộ phận "một cửa" rất cần được quan tâm vì số lượng khách hàng tập trung tại đây khá lớn, nhất là ở các đô thị, thị xã, thị trấn. Trong số khách hàng đôi khi cũng có kẻ gian, người xấu lợi dụng chỗ đông người để gây rối, thậm chí tuyên truyền, kích động, lăng mạ CBCC.v.v.. Vì vậy việc thực hiện cơ chế "một cửa" ngoài mục đích phục vụ nhân dân còn phải tính đến việc bảo vệ dân, bảo vệ trật tự công cộng, trật tự kỷ cương nhà nước, sự nghiêm minh của pháp luật. ■