

MỘT SỐ KINH NGHIỆM TRONG CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở TRUNG QUỐC

■ ThS. VŨ THỊ PHƯƠNG MAI (*)

I. Bối cảnh

1. Cải cách chính quyền trung ương là hình mẫu và có ảnh hưởng tới cải cách chính quyền địa phương

Cải cách chính quyền trung ương được chỉ đạo theo một nguyên tắc cơ bản: “Quyết định số lượng nhân sự trong mỗi cơ quan; quyết định vị trí trong mỗi cơ quan; và quyết định ai sẽ ở vị trí nào”. Mô hình cơ bản đã được hình thành, bao gồm việc tổ chức lại hoặc giải thể một số bộ phận trực tiếp quản lý kinh tế; tăng cường trách nhiệm của các cơ quan trong việc điều tiết kinh tế vĩ mô; tăng số lượng các cơ quan dịch vụ xã hội và phát triển các cơ quan trung gian xã hội. Như vậy, cải cách chính quyền trung ương cung cấp một số hình mẫu cho cải cách chính quyền địa phương, như về tỷ lệ giảm các cơ quan, về các bước thực hiện và chính sách sắp xếp lại nhân lực dôi dư (ví dụ: chính sách hưởng những lợi ích vật chất, đào tạo định hướng nghề nghiệp, bổ sung các doanh nghiệp, tối ưu hoá tổ chức).

2. Những vấn đề chính quyền địa phương phải giải quyết

Từ khi thông qua hệ thống công ích năm 1993, chính quyền ở nhiều cấp đã đề ra một loạt các nguyên tắc và quy định đối với vấn đề nhân sự. Tuy nhiên, việc phân loại vị trí không rõ ràng và dứt khoát, hệ thống nhân sự luôn có

những người được thăng chức (hiếm khi bị giáng chức) và tình trạng “công việc ổn định” diễn ra khắp nơi là những cản trở chính đối với kết quả của cải cách. Nhìn chung, hơn 30 tỉnh của Trung Quốc đang thay đổi một cách đáng kể. Có những sự khác biệt lớn giữa những vùng phát triển dọc bờ biển phía Đông và những vùng kém phát triển ở phía Tây. Việc cải cách chính quyền địa phương không thể áp dụng những mô hình cố định bởi những sự khác biệt lớn này.

Theo thống kê, có tới 5.480.000 nhân viên làm việc trong hệ thống chính quyền địa phương. Việc dư thừa nhân lực thể hiện trong phân bổ nguồn nhân lực một cách không đầy đủ, không hợp lý và làm gia tăng áp lực tài chính, trong khi vẫn tồn tại tình trạng “tiền lương không đủ sống” của công chức. Một công trình nghiên cứu 20 năm trước 1998 đã chỉ ra: “hầu hết các chi tiêu tài chính được sử dụng vào việc trả lương cho công chức. Theo tiêu chuẩn hiện nay, thu nhập trung bình 10.000 Nhân dân tệ/người/năm trong năm 1996, với 36.730.000 công chức, cần 360 tỉ Nhân dân tệ để trả lương, chiếm gần một nửa con số 800 tỉ Nhân dân tệ trong nguồn tài chính quốc gia” (Xing, 1998, trang 10). Ngân sách dành cho trả lương chiếm một tỷ lệ lớn trong tổng nguồn tài chính khiến chính quyền địa phương “không thể thực hiện tốt nhiệm vụ của mình trong việc cung cấp sản phẩm và dịch vụ công cộng”.

(*) Ban Quản lý Dự án CCHC-UNDP, Bộ Nội vụ

3. Nội dung và đặc trưng của cải cách chính quyền địa phương

Theo kế hoạch chỉ đạo của trung ương, cải cách chính quyền địa phương bước đầu được thực hiện ở những vùng phát triển; kế hoạch cải cách của các tỉnh phải trình lên Hội đồng quốc gia để được phê chuẩn. Các kế hoạch cải cách chính quyền địa phương có những điểm tương đồng đáng kể và cải cách ở chính quyền địa phương không toàn diện như ở trung ương.

Khó khăn lớn luôn tồn tại trong cải cách chính quyền địa phương. Vì vậy, các địa phương phải xác định được cái gì quan trọng nhất, cấp thiết nhất để giải quyết. Trong quá trình cải cách, các địa phương được khuyến cáo nên thực hiện theo những nguyên tắc sau: 1) thay đổi nhận thức là hàng đầu; 2) thành lập một hệ thống phúc lợi xã hội tương đối hoàn thiện được ưu tiên hơn là giải tán và sắp xếp lại nhân lực dôi dư; 3) thay đổi chức năng nhà nước được ưu tiên hơn việc sắp xếp lại các cơ quan nhà nước; và 4) tăng cường ngân sách tài chính được ưu tiên hơn giảm quy mô của các cơ quan nhà nước (Shi, Shu-gang, 2001, tr.22-23).

II. Chuyển đổi chức năng và những biện pháp chuyển đổi chức năng

Việc chuyển đổi chức năng nhà nước "là cốt yếu, trọng tâm và phải đối mặt với những thách thức khó khăn" (Zhao, 1998. Tr.84), không chỉ trong cải cách ở cấp trung ương mà cả trong cải cách chính quyền địa phương. Suốt một thời gian dài, có những điểm tương đồng đáng kể trong việc tổ chức và phân loại chức năng giữa các cơ quan nhà nước ở các cấp khác nhau. Trong cải cách, hai biện pháp được sử dụng để thay đổi chức năng của nhà nước, đó là: a) thiết chế lại tổ chức chính quyền; b) xác định rõ ràng những chức năng nào được thay đổi, chức năng nào được chuyển xuống cấp thấp hơn, chức năng nào được bổ sung và chức năng nào sẽ bị loại bỏ. Ví dụ, ở tỉnh Fujian, sau cải cách tổ chức chính quyền, 326 chức năng được thay đổi, 112 chức năng chuyển xuống cấp thấp hơn, 46 chức năng được bổ sung và 42 chức năng bị loại bỏ (Zhongxin, 2000).

Những biện pháp chuyển đổi chức năng:

1. Giảm bớt các cơ quan chính quyền địa phương

Sau cải cách chính quyền địa phương ở Trung Quốc, các cơ quan chính quyền đã giảm từ 53 xuống còn 40; ở những tỉnh kém phát triển và số dân ít hơn chỉ còn lại 30 cơ quan. Các cơ quan quản lý nhà nước ở các thành phố trực thuộc Trung ương đã giảm từ 61 xuống còn 45; ở các thành phố lớn giảm xuống còn 40 hoặc ít hơn; ở các thành phố trung tâm giảm xuống còn 30 hoặc ít hơn. Đối với những thành phố ở các vùng kém phát triển có số dân ít, số lượng các cơ quan nhà nước thậm chí ít hơn nữa. Đối với các khu vực tự trị, các cơ quan nhà nước giảm từ 35 xuống còn 25. Cấp quận, huyện còn 22 cơ quan đối với những quận, huyện lớn, 18 cơ quan đối với những quận, huyện vừa và 14 cơ quan đối với những quận, huyện nhỏ. Các cơ quan nhà nước ở những quận, huyện nghèo hoặc ít dân số hơn giảm về số lượng nhưng được tăng thêm quyền hạn (Song, 2001, Tr.387-397). Như vậy có thể thấy, đặc điểm của cải cách chính quyền địa phương gồm:

a) Có những điểm tương đồng về số lượng, chức năng và thậm chí là tên gọi của các cơ quan ở các tỉnh khác nhau.

b) Việc xây dựng lại mô hình cơ quan chính quyền địa phương về cơ bản giống chính quyền trung ương.

c) Nguyên tắc cơ bản của cải cách chính quyền địa phương là giảm những cơ quan trực tiếp quản lý kinh tế và tăng cường sự quản lý toàn diện cho các cơ quan.

2. Sắp xếp lại nhân lực dôi dư

Theo yêu cầu của chính quyền trung ương, về nguyên tắc, 45-50% nhân sự tại chính quyền cấp tỉnh sẽ được sắp xếp lại, trong khi ở các thành phố chỉ có 30% hoặc ít hơn. Về cơ bản, cải cách chính quyền địa phương tương ứng với cải cách ở trung ương: sau khi giảm gần một nửa nhân viên của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương cũng giảm 50%. Theo chính quyền tỉnh Liêu Ninh, những người dôi dư có thể được sắp xếp theo 6 cách: 1) bố trí vào doanh nghiệp hoặc các tổ chức phi chính phủ; 2) những người có kiến thức chuyên sâu và kinh

nghiệm quản lý có thể được giới thiệu tới các doanh nghiệp lớn và vừa thuộc sở hữu nhà nước; 3) thuyết phục và khuyến khích tìm việc trong các cơ quan trung gian xã hội; 4) khuyến khích thành lập doanh nghiệp và các cơ quan phúc lợi công cộng hoặc tìm việc trong các doanh nghiệp tư nhân; 5) những người trẻ đã hoặc chưa tốt nghiệp được khuyến khích theo học các nền giáo dục tiên tiến hơn, hoặc tham gia các khoá đào tạo định hướng nghề nghiệp; 6) thuyết phục nghỉ hưu trước tuổi.

3. Phân bổ lại quyền lực cho các cơ quan chính quyền địa phương

Đẩy mạnh cải cách chính quyền địa phương dẫn tới việc tổ chức lại hoặc làm giảm quyền hạn của một số cơ quan nhà nước. Kế hoạch cải cách của các tỉnh cho thấy có một số điều chỉnh lại quyền hạn giữa các cơ quan, mà thay đổi quan trọng nhất là quyền phê chuẩn. Các cơ quan chức năng tập trung nhiều hơn vào quản lý hành chính và chuyển giao một số quyền để doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm quản lý. Một số quyền được chuyển giao cho chính quyền cấp dưới, để việc ra các quyết định quản lý được cụ thể hơn. Để thiết lập một hệ thống phê chuẩn khoa học, đúng đắn, công bằng, quá trình phê chuẩn phải được cải tiến như: đơn giản hóa thủ tục, quy định thời hạn và tăng cường kiểm tra, giám sát.

III. Những khó khăn và giải pháp

Cải cách chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn, nhất là vấn đề bố trí lại nhân lực dồi dư. Kinh nghiệm của những đợt cải cách trước đây cho thấy có 5 biện pháp giải quyết: 1) chuyển đổi các cơ quan nhà nước thành các doanh nghiệp hoặc các tổ chức phi chính phủ, góp phần vào việc cạnh tranh trên thị trường; 2) tách viên chức trong các đơn vị sự nghiệp ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước; 3) thuyết phục các viên chức sắp đến tuổi nghỉ hưu sớm trước thời hạn; 4) khuyến khích viên chức tìm việc trong khu vực tư nhân; 5) tạo cơ hội cho viên chức được đào tạo trong khi giữ nguyên vị trí của họ trong cơ quan nhà nước.

Mặc dù vậy, những biện pháp được đưa ra cũng không thể giải quyết tất cả mọi vấn đề, thậm chí còn tạo thêm một số khó khăn, như

gánh nặng tài chính có thể sẽ tăng lên. Lương trả cho viên chức nhà nước mỗi năm chiếm trên 60% tổng nguồn tài chính quốc gia. Ở nhiều nơi, con số này lên tới 80%. ở Trung Quốc, cải cách chính quyền là một vấn đề hành chính rộng lớn, nhưng việc sắp xếp lại nhân lực dồi dư lại là một vấn đề xã hội.

Sau năm 1998, áp lực tạo công ăn việc làm ở Trung Quốc càng lớn. Việc cải cách doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước đã làm tăng tỉ lệ người mất việc làm. Tình trạng này khiến cho việc sắp xếp lại nhân viên trong cải cách tổ chức chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn hơn. Thêm vào đó, việc sắp xếp lại nhân viên còn gặp khó khăn vì những lý do sau:

a) Nhiều người làm việc trong cơ quan nhà nước chỉ vì "công việc ổn định". Họ muốn được coi trọng, nhất là ở những vùng kém phát triển.

b) Cơ hội có việc làm từ các doanh nghiệp và tổ chức phi chính phủ rất hạn chế. Càng ở cấp thấp thì vấn đề sắp xếp lại công việc càng phải được quan tâm nhiều hơn.

c) Mặc dù có thể nghỉ việc trong cơ quan nhà nước để tìm việc trong khu vực tư nhân, nhưng việc thu hút các viên chức nhà nước không đem lại nhiều lợi ích cho các công ty do những người này không đáp ứng được những kỹ năng mà công ty đòi hỏi.

Do phải đối mặt với nhiều thách thức, gồm cả những mâu thuẫn và mối quan hệ phức tạp nên chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn khi thực hiện cải cách. Chính quyền địa phương là nơi chuyển tải tiếng nói của người dân lên chính quyền cấp cao hơn và là nơi thực hiện một cách đầy đủ các quyết định của chính quyền cấp trên. Do vậy, trách nhiệm thực hiện của chính quyền cấp quận, huyện và trấn hết sức nặng nề. So với cải cách ở cấp bộ và cấp nhà nước, cải cách chính quyền cấp địa phương có sự khác biệt rõ ràng. Ví dụ, những người mất việc làm ở cơ quan cấp nhà nước có thể sẽ được chuyển xuống cấp thấp hơn, nhưng ở cấp địa phương việc chuyển người từ cấp quận, huyện xuống cấp thấp hơn thực sự rất khó khăn, chưa nói tới cấp hương và thôn. Một số người mất việc làm thì cơ hội tìm công việc mới dường như không còn. Thêm vào đó, việc

sắp xếp lại nhân lực dôi dư có bốn vấn đề có thể tác động tiêu cực tới cải cách:

a) *Không có chiến lược về nhân sự*: khi đề cập tới quy mô nguồn nhân lực, các nhà cải cách thường chỉ quan tâm tới việc loại bỏ ai, ít quan tâm tới việc bố trí công việc cho họ như thế nào là tốt nhất. Thực tế đây lại là vấn đề cốt yếu.

b) *Thiên vị trong chế độ bổ nhiệm*: mục đích của cải cách là thực hiện sự công bằng, bình đẳng, thiết thực và hiệu quả. Tuy nhiên, mối quan hệ và tham vọng của một số người muốn hưởng đặc quyền trong bộ máy chính quyền đã làm nảy sinh một số kẻ cơ hội và loại bỏ những người không cùng chính kiến.

c) *Chỉ loại bỏ nhân viên mà không loại bỏ những nhà quản lý kém năng lực*: để tránh động chạm tới lợi ích của tầng lớp cầm quyền, một số nhà lãnh đạo kém năng lực vẫn được giữ lại và như vậy, chỉ đưa tới một kết quả là mất cân đối nguồn lực.

d) *Vẫn giữ nguyên nhân viên cũ*: do thừa nhân lực nên nhiều cơ quan nhà nước đã không giao việc cho những nhân viên trẻ. Do đó, vẫn tồn tại tình trạng những người làm việc lâu năm, những nhân viên kém năng lực chiếm chỗ của những người thực sự có năng lực nhưng không được nhà nước sử dụng một cách hiệu quả (Yi, 2000, tr. 18).

Để thành công trong việc sắp xếp lại nhân lực, mỗi cơ quan nhà nước phải lập ra một kế hoạch cụ thể, phù hợp và đưa ra được những biện pháp hữu ích để thực hiện kế hoạch đó. Ví dụ, chính quyền của tỉnh Zhejiang đã đề ra giải pháp thống nhất về tiền thù lao và phúc lợi xã hội đối với những người mất việc làm (như ở các vị trí mà công việc có tính kỹ thuật và chuyên nghiệp, nhà ở, y tế). Đối với những người được lựa chọn để đào tạo thì chính quyền tỉnh sẽ chịu chi phí; trong quá trình đào tạo, những người này được hưởng cùng một khoản lương và lợi ích như những người được giữ lại. Sau khi kết thúc khóa đào tạo, họ sẽ nhận được sự đối đãi và cấp bậc chính thức. Những người chấp nhận nghỉ việc nhận được một khoản trợ cấp (Chai, et al, 2000). Những biện pháp này giúp nhân viên không phải chịu áp lực về tâm lý.

Điều này rất quan trọng trong việc tạo nên sự thành công trong cải cách chính quyền địa phương. Những biện pháp như vậy giúp giải quyết các khó khăn về công việc và thiết lập một thị trường thống nhất cho nguồn nhân lực có tiềm năng; bằng cách đó chiến lược phát triển nguồn nhân lực tiềm năng có thể được hoàn tất □

Tài liệu tham khảo:

Diao, Tian-ding and Ning Fu, 1999, *Cải cách tổ chức chính quyền ở Trung Quốc, lý thuyết và thực hiện*, Law Publishing House.

Huang, Hai-xia, 2000, *"Một sự khởi đầu tốt đẹp trong cải cách chính quyền cấp tỉnh"*, Tạp chí Liaowang, số 37.

Jiang, Ze-min, 1997, *"Báo cáo hội nghị toàn quốc lần thứ XVI của Đảng cộng sản Trung Quốc"*, People's Daily (12 tháng 9).

Liu, Qi, 2000, *"Báo cáo tình hình công việc của chính quyền thành phố Bắc Kinh"*, (23 tháng hai.).

Liu, Zhi-feng, 1998, *cuộc cách mạng lần thứ VII: Bản ghi nhớ cải cách tổ chức chính quyền Trung Quốc*, 1998, Publishing House of Economy Dailey.

Peng, Fu-qing, 2000, *"Phản ánh cải cách tổ chức chính quyền địa phương"*, Yunnan Province Administration College Journal, Số 1.

Shi, Fang, 2000, *"Cuộc cải cách toàn diện tổ chức chính quyền ở tỉnh Anhui"*, Jianghuai Morning Herald (31 tháng 6).

Shi, Shu-guang, 2001, *"Bốn tương quan trong cải cách tổ chức chính quyền địa phương"*, Law and Public Administration, Số 1.

Song, De-fu, 2001, *Chính quyền và cải cách chính quyền của Trung Quốc*, Legality publishing House.

Xing, Xing, 1998, *Cải cách chính quyền*, Publishing House Economy Management.

Yi, Min, 2000, *"Những vấn đề cần quan tâm trong việc cải cách chính quyền địa phương"*, Practical Work and Ideology, Số 3.

Zhao, Lo-bo, 1998, *"Cải cách các cơ quan quản lý nhà nước"*, Shangdong People's Press.