

Đẩy mạnh cải cách thể chế hành chính đáp ứng yêu cầu thời kỳ đổi mới, hội nhập

TS.Đương Quang Tung

Viện khoa học Tổ chức Nhà nước

Chủ trương cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam được bắt đầu cuối những năm 80 của thế kỷ XX, gắn liền với thời điểm bắt đầu công cuộc đổi mới đất nước theo đường lối phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường và mở cửa, hội nhập quốc tế đặt ra sự cần thiết khách quan phải tiến hành công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước nhằm tạo lập một nền hành chính mới, hiện đại, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách kinh tế, phát huy dân chủ xã hội và hội nhập quốc tế.

Trong thập kỷ cuối của thế kỷ XX, thực hiện các Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, lần thứ VIII, các Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 6 (lần 2) và Trung ương 7 (khóa VIII); công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước đã đạt được những kết quả đáng kể, góp phần quan trọng vào sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế – xã hội của đất nước. Tuy nhiên những cải cách mới chỉ là bước đầu, nền hành chính nhà nước vẫn còn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp trước đây, ngày càng trở thành lực cản, kìm hãm sự phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong điều kiện mới.

Trước tình hình đó, để tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI, ngày 17 tháng 9 năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2010, đánh dấu một bước phát triển mới trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước, với **mục tiêu chung** là: *đến năm 2010, có được một nền hành chính thật sự dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong điều kiện mở cửa hội nhập quốc tế.*

Nội dung của Chương trình tổng thể CCHC nhà nước 2001 – 2010 gồm bốn bộ phận: cải cách thể chế hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; xây dựng đội ngũ cán bộ công chức nhà nước ; cải cách tài chính công . Trong đó, cải cách thể chế hành chính có vị trí đặc biệt quan trọng vì nó phản ánh cụ thể, rõ nét nội dung, phương thức quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội, hiệu lực hiệu quả hoạt động, kết quả, hiệu quả phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước.

Nội dung của cải cách thể chế hành chính, theo Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001 – 2010, bao gồm bốn vấn đề chủ yếu:

(1) Xây dựng và hoàn thiện các, trước hết là thể chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước

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

(3) Bảo đảm việc tổ chức thực thi pháp luật nghiêm minh của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức.

(4) Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính.

Sau đó, trong quá trình triển khai thực hiện, những nội dung chủ yếu của cải cách thể chế đã được cụ thể hơn và phong phú hơn. Điều đó được thể hiện rõ ở việc thực hiện giai đoạn II (2006 – 2010) của Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ.

1. Thực trạng cải cách thể chế hành chính hiện nay.

Vấn đề cải cách thể chế hành chính, không phải mới chỉ được đề ra từ khi có Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001-2010, mà trên thực tế đã được chính thức được đặt ra từ năm 1994 với việc ban hành Nghị quyết số 38/CP của Chính phủ ngày 4 tháng 5 năm 1994 *về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức.*

Sau đó, khi hoạch định chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001 – 2010, vấn đề cải cách thủ tục hành chính được

xác định là *khâu đột phá* của cải cách hành chính nhà nước; và là một trong những nội dung chủ yếu của cải cách thể chế hành chính .

Sau hơn 10 năm thực hiện cải cách hành chính trên lĩnh vực thể chế, chúng ta đã có những kết quả, tiến bộ cũng như đang còn những hạn chế, thiếu sót chủ yếu sau đây:

1.1- Những kết quả, tiến bộ đã đạt được

- Chính phủ đã tích cực chuẩn bị dự thảo đề trình Quốc hội nhiều dự án luật, pháp lệnh cũng như đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi trách nhiệm của Chính phủ, góp phần tích cực vào việc bổ sung hoàn thiện hệ thống thể chế, từng bước tạo môi trường hành lang pháp lý đồng bộ, thuận lợi cho các hoạt động kinh tế – xã hội của đất nước trong điều kiện mới.

Trong những năm qua, Quốc hội đã ban hành một loạt các luật mới như Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư trong nước, Luật đầu tư nước ngoài, Luật cạnh tranh, Luật phá sản, Luật xây dựng, Luật đất đai, Luật thương mại, Bộ luật lao động, Bộ luật dân sự... Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định, quyết định để triển khai các Luật, pháp lệnh. Những văn bản quy phạm pháp luật này đã tạo môi trường pháp lý thông thoáng, thuận lợi hơn cho hoạt động của các doanh nghiệp, các tổ chức và công dân trong phát triển sản xuất, kinh doanh và các hoạt động kinh tế – xã hội khác. Chính quyền địa phương các cấp cũng đã tích cực trong việc cải cách thể chế, ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để cải thiện môi trường đầu tư, xây dựng các khu công nghiệp, hỗ trợ các thành phần kinh tế phát triển...

- Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế tổ chức hoạt động của bản thân hệ thống hành chính với việc ban hành Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức HĐND và UBND, Luật thanh tra, Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi và các Nghị định của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ... Các thể chế hành chính mới đã tiếp tục làm rõ hơn chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan, từng cá nhân trong bộ máy hành chính nhà nước, khắc phục được phần nào những chồng chéo, trùng lặp về chức năng, thẩm quyền, không rõ về trách nhiệm và bước đầu phân tách rõ hơn giữa hoạt động quản lý nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh, giữa hoạt động

hành chính với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; Bên cạnh đó, thể chế quản lý cán bộ công chức nhà nước đã có những thay đổi nhất định theo hướng tích cực, thúc đẩy việc xây dựng đội ngũ CBCC về năng lực và phẩm chất, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước..

- Thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với dân đã được đổi mới một bước thông qua việc cải cách thủ tục hành chính ở các khâu, các lĩnh vực có liên quan đến công việc của dân và doanh nghiệp, cũng như qua việc triển khai rộng rãi Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở trước đây và Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở cơ sở hiện nay, qua việc lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân trước khi quyết định một số chủ trương, chính sách quan trọng, qua việc đề cao hơn vai trò giám sát trực tiếp của nhân dân và thông qua các tổ chức đại diện đối với một số hoạt động của bộ máy nhà nước.....

- Việc triển khai rộng rãi cơ chế “một cửa” gắn với việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính, cắt bỏ hàng loạt giấy phép, nhiều loại phí, lệ phí... đã đổi mới một bước mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước với người dân, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân trong việc giải quyết các nhu cầu và lợi ích chính đáng của mình, đồng thời còn nâng cao được ý thức trách nhiệm của cán bộ công chức trong thực thi công vụ và tính công khai minh bạch trong các hoạt động hành chính nhà nước.

1.2. Những hạn chế, yếu kém.

Việc cải cách thể chế hành chính mặc dù đã đạt được những kết quả tiến bộ, quan trọng đáng ghi nhận nhưng hiện vẫn đang còn nhiều mặt hạn chế, yếu kém, bất hợp lý, chưa đáp ứng tốt yêu cầu, đòi hỏi của tiến trình phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong thời kỳ mới, cụ thể là:

- Hiện vẫn chưa tạo lập được một hệ thống thể chế quản lý kinh tế – xã hội tương đối toàn diện, đồng bộ, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và dân chủ hóa đời sống xã hội trong điều kiện mở cửa hội nhập quốc tế và tiến bộ khoa học công nghệ của thế giới hiện đại. Cho đến nay, vẫn chưa xác định được một cách đầy đủ, rõ ràng về khung khổ thể chế cần phải có cho quản lý các hoạt động kinh tế – xã hội của đất nước trong điều kiện mới. Những bổ sung, sửa đổi về mặt thể chế trong những năm qua mặc dù rất tích cực và đã làm khá nhiều về số lượng nhưng chất lượng đang còn nhiều hạn chế; còn có tính chắp vá, cục bộ, thiếu

ăn khớp, thiếu đồng bộ và vẫn còn bị ảnh hưởng nhiều bởi thể chế cũ – *thể chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp*; trong đó đáng chú ý là đang còn *rất lúng túng trong mảng thể chế về thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu đối với bộ phận DNNN cũng như đối với đất đai, tài nguyên, bất động sản...* Những hạn chế, bất hợp lý trong mảng thể chế này là một nguyên nhân rất quan trọng của những bức xúc, nổi cộm, nhức nhối trong đời sống xã hội hiện nay.

- Thủ tục hành chính tuy đã có những tiến bộ nhất định nhưng nhìn chung vẫn còn nhiều phức tạp, rườm rà, gây không ít phiền toái cho doanh nghiệp và người dân; cơ chế “xin – cho” trong giải quyết các công việc của người dân và doanh nghiệp vẫn đang tồn tại một cách khá phổ biến ở tất cả các cấp, các cơ quan trong bộ máy hành chính. Hiện vẫn đang tồn tại nhiều loại giấy phép con, nhiều quy định ràng buộc một cách vô lý, làm trở ngại, chậm trễ cho các hoạt động của doanh nghiệp cũng như gây khó khăn, phiền toái cho cuộc sống của người dân. Cơ chế “một cửa” tuy được triển khai rất rộng rãi nhưng nhiều nơi, nhiều chỗ còn mang nhiều tính hình thức, chưa đi vào thực chất, chưa có chuyển biến thực sự về chất trong việc giải quyết công việc của người dân với tinh thần phục vụ.

- Thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân đang còn nhiều vấn đề quan trọng chưa được bổ sung, hoàn thiện, nhất là cơ chế dân chủ trực tiếp (trung cầu dân ý,...), cơ chế bầu cử (có cạnh tranh...), cơ chế biểu đạt ý chí của người dân , cơ chế giám sát của nhân dân đối với bộ máy nhà nước.

- Thể chế về tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước, về thực thi công vụ của các cơ quan hành chính, và của mỗi cán bộ, công chức vẫn chưa đủ rõ, có nhiều chỗ chưa cụ thể, còn chậm đổi mới theo tinh thần cải cách, cụ thể là:

+ Việc điều chỉnh, đổi mới chức năng, nhiệm vụ của cả bộ máy hành chính nhà nước cũng như của từng cấp, từng cơ quan hành chính còn rất chậm, chưa phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chưa phù hợp với thông lệ chung của thế giới trong bối cảnh toàn cầu hóa. Hiện nay bộ máy hành chính nhà nước, từ Chính phủ đến chính quyền địa phương các cấp vẫn còn ôm đồm quá nhiều việc thuộc lĩnh vực

quản lý sản xuất, kinh doanh và hoạt động sự nghiệp, chưa tập trung vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước; các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức hành chính còn can thiệp quá nhiều, quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp và xã hội dân sự. Hiện vẫn chưa có sự phân biệt rõ vai trò, chức năng của 3 khu vực: Nhà nước – Thị trường – Xã hội dân sự, kể cả trong lĩnh vực thể chế cũng như trong thực tiễn hoạt động của bộ máy nhà nước.

+ Thể chế phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, và giữa các cấp chính quyền địa phương vẫn đang còn nhiều hạn chế, bất hợp lý. Hiện Chính phủ, các Bộ ngành vẫn đang nắm giữ nhiều công việc cụ thể của chính quyền địa phương, chính quyền cấp trên còn trực tiếp làm nhiều việc của cấp dưới, trong khi chính quyền địa phương mỗi cấp chưa đủ các điều kiện cần thiết để phát huy tính chủ động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc giải quyết các nhiệm vụ cụ thể của địa phương.. Việc phân cấp về tài chính – ngân sách và về tổ chức - nhân sự vẫn còn nhiều hạn chế, đang là nhân tố trực tiếp, chủ yếu làm hạn chế quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Mặt khác, việc xác định nhiệm vụ cụ thể của mỗi cấp chính quyền cũng chưa đủ rõ ràng, mạch lạc, có những việc còn do nhiều cấp cùng thực hiện, không rõ địa chỉ, không rõ trách nhiệm, chưa đảm bảo nguyên tắc *mỗi việc chỉ do một cấp thực hiện và chịu trách nhiệm* theo tinh thần cải cách hành chính. Tình trạng khá phổ biến hiện nay là cấp dưới thường muốn xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên, hoặc chờ cấp trên chỉ đạo mới triển khai thực hiện công việc của mình. Ngược lại, cấp trên cũng muốn cho ý kiến chỉ đạo các công việc của cấp dưới, và dường như cấp trên cho đó là quyền và trách nhiệm của mình đối với mọi việc của cấp dưới, trong khi không phải cứ cấp trên là sáng suốt hơn, thông hiểu hơn cấp dưới về mọi việc.

+ Cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước vẫn đang còn rất công kênh, đồ sộ, nhiều tầng cấp trung gian. Bộ máy Chính phủ hiện nay với 22 Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn là lớn so với các nước trên thế giới, đa số các Bộ vẫn được tổ chức theo mô hình Bộ đơn ngành, đơn lĩnh vực. Cơ cấu tổ chức bên trong của các Bộ, số lượng cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, cấp huyện vẫn còn khá nhiều và lại đang có xu hướng tăng thêm đầu mối. Bộ máy công kênh, nhiều đầu mối như hiện nay tất yếu dẫn đến tình trạng

chồng chéo, trùng lặp về chức năng, thẩm quyền và do đó, sức ỳ, sự trì trệ, quan liêu của bộ máy là không thể tránh khỏi.

+ Mô hình tổ chức chính quyền địa phương chưa có sự đổi mới, cải cách đáng kể; về cơ bản vẫn như cũ, cả 3 cấp tỉnh – huyện – xã đều có HĐND và UBND với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn gần giống nhau, trùng nhau và quá nhiều việc; vẫn chưa có sự phân biệt về mô hình tổ chức chính quyền giữa đô thị với nông thôn, quản lý đô thị vẫn bị cắt khúc ra thành các cấp khác nhau trong khi bản thân mỗi đô thị là một thể thống nhất, không thể chia cắt được.

Việc ổn định các đơn vị hành chính chưa được thực hiện theo tinh thần của chương trình tổng thể CCHC. Vấn đề chia tách các đơn vị hành chính ở cả 3 cấp vẫn tiếp tục diễn ra. Mặt khác, xu hướng nâng cấp tổ chức, nâng loại đơn vị hành chính cũng đang diễn ra khá phổ biến hiện nay. Việc chia tách đơn vị hành chính, nâng cấp tổ chức kéo theo nó là sự gia tăng đáng kể về cơ cấu bộ máy và biên chế nhân lực, về chi tiêu ngân sách đang đi ngược lại với tinh thần CCHC hiện nay và ngược với thông lệ chung của thế giới hiện đại.

+ Phương thức quản lý điều hành của bộ máy hành chính các cấp chậm được đổi mới; chế độ làm việc tập thể trong Chính phủ và UBND các cấp mặc dù có nhiều hạn chế, nhược điểm nhưng chậm được thay đổi trong khi hoạt động quản lý điều hành hành chính, cũng giống như các dạng quản lý điều hành khác, đòi hỏi phải theo chế độ thủ trưởng, phải đề cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu thì mới đảm bảo nhanh nhạy, hiệu lực, hiệu quả.

Hiện còn thiếu những quy định pháp lý cụ thể về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính, cũng như của từng cán bộ, công chức; chế độ làm việc tập thể tràn lan, không rõ trách nhiệm cá nhân, đồng thời còn là chỗ dựa che chắn cho những ý đồ cá nhân người đứng đầu được hợp thức hóa dưới các quyết định có tính tập thể. Mặt khác, việc không rõ trách nhiệm cá nhân người đứng đầu trong các cơ quan hành chính nhà nước đang là một trở ngại lớn, làm hạn chế đáng kể kết quả phòng chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu và các căn bệnh khác đang tồn tại và phát triển trong bộ máy Nhà nước ta hiện nay.

- *Thể chế về quản lý cán bộ, công chức*, tuy có nhiều sửa đổi, bổ sung song vẫn chưa có sự đổi mới cơ bản, mạnh mẽ mang tính cải cách, từ việc tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, bãi miễn, đến đào tạo bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật, chính sách đãi ngộ (tiền lương, thưởng), đánh giá cán bộ, công chức... Đáng chú ý là việc triển khai thực hiện một số thể chế, chính sách mới trong quản lý cán bộ, công chức vừa chậm, vừa không đảm bảo yêu cầu, chất lượng mà có phần mang tính hình thức (chẳng hạn như chế độ thi tuyển, tiêu chuẩn bằng cấp, học vị...).

Sự bất cập về thể quản lý cán bộ công chức là nguyên nhân trực tiếp của những yếu kém nhiều mặt của đội ngũ CBCC của nước ta so với mặt bằng chung của công chức trong khu vực và trên thế giới. Hiện nay, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức vẫn đang còn nhiều mặt yếu kém cả về năng lực và phẩm chất, chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới, phát triển đất nước và trước yêu cầu cải cách, mở cửa, hội nhập hiện nay.

- *Việc cải cách thể chế tài chính công* còn chậm, kết quả chưa nhiều, chưa rõ. Một số cơ chế tài chính mới có thực hiện thí điểm nhưng chậm tổng kết, đánh giá một cách đầy đủ, toàn diện để có kết luận cho sự thống nhất cao trong nhận thức và nhân rộng trong thực tiễn.

Cơ chế quản lý ngân sách, tài sản công còn nhiều yếu kém, bất hợp lý, chưa khuyến khích tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của các đơn vị, cá nhân thụ hưởng ngân sách; chưa đổi mới cơ bản theo hướng quản lý dựa trên kết quả đầu ra, đồng thời lại tạo nhiều kẽ hở cho tình trạng lãng phí, tham nhũng phổ biến, tràn lan, chậm được khắc phục.

Tóm lại, kết quả thực hiện cải cách thể chế hành chính trong những năm qua tuy đã đạt được những kết quả, tiến bộ đáng kể nhưng nhìn chung còn chậm, chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu của phát triển kinh tế – xã hội trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường và mở cửa, hội nhập, chưa theo kịp bước đi của cải cách kinh tế và tiến bộ xã hội.

1.3. Những nguyên nhân chủ yếu

Cải cách thể chế hành chính chậm, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý là do những nguyên nhân chủ yếu sau:

- *Một là*, nhận thức và quan điểm của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp, các ngành cũng như của đội ngũ cán bộ, công chức có trách nhiệm trực tiếp hoạch định phương hướng, nội dung cải cách, xây dựng thể chế mới đang còn chịu ảnh hưởng nặng của thể chế cũ – thể chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp trước đây, chưa nhận thức đúng, đủ và sâu sắc sự cần thiết sống còn phải đổi mới cơ bản, mạnh mẽ, khẩn trương về mặt thể chế để mở đường và tạo hành lang pháp lý mới phù hợp với sự phát triển kinh tế thị trường và với xu hướng hội nhập, mở cửa, với “*sân chơi*” chung của cả cộng đồng quốc tế mà không một quốc gia nào có thể đứng ngoài cuộc được.

- *Hai là*, công tác lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về cải cách thể chế của các cơ quan có trách nhiệm trong bộ máy nhà nước, từ Quốc hội, Chính phủ đến các Bộ, Ngành chưa thật kiên quyết, nhất quán, chưa thường xuyên, liên tục, chưa được coi trọng như là một nhiệm vụ trọng tâm, cấp bách cần tập trung ưu tiên của mỗi cơ quan này.

- *Ba là*, cải cách thể chế nói riêng và cải cách hành chính nói chung chưa gắn liền, gắn chặt, chưa đồng bộ với cải cách lập pháp, cải cách tư pháp và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nên những cố gắng, những đổi mới trong nền hành chính nhà nước gặp phải khó khăn, trở ngại và thiếu tính khả thi cao trong thực tiễn.

- *Bốn là*, chưa có các biện pháp, cơ chế tạo động lực thúc đẩy cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính tự cải cách chính bản thân họ, chính cơ quan họ; chưa gắn sự tồn vong của mỗi cá nhân, mỗi cơ quan, đơn vị với công việc cải cách hành chính.

- *Năm là*, công tác nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn chưa được quan tâm đúng mức. Các vấn đề cơ bản có liên quan đến phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong bối cảnh toàn cầu hóa, đến xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, đến khu vực xã hội dân sự trong điều kiện cụ thể của Việt Nam... chưa được làm rõ về mặt lý luận, đã dẫn đến sự lúng túng, chập vác, dè dặt trong việc hoạch định các thể chế, chính sách mới cũng như trong triển khai thực hiện các nội dung chương trình CCHC đã đề ra.

2- Yêu cầu và nội dung cải cách thể chế hành chính hiện nay:

2.1- Yêu cầu.

Trước bối cảnh mới của đất nước- phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN và mở cửa hội nhập – việc cải cách thể chế hành chính cần phải đáp ứng được những yêu cầu chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, Hệ thống thể chế mới phải phù hợp với các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường, tạo môi trường, hành lang pháp lý thuận lợi nhất, thúc đẩy phát triển kinh tế trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay.

Thứ hai, Hệ thống thể chế mới phải thúc đẩy việc phát huy dân chủ XHCN, đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của người dân trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Thứ ba, Hệ thống thể chế mới phải phù hợp với thông lệ chung của thế giới hiện đại, tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy nhanh quá trình mở cửa, hội nhập, mở rộng quan hệ hợp tác và thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước ta đối với cộng đồng quốc tế.

Thứ tư, Thể chế mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước phải phù hợp với sự chuyển đổi vai trò, chức năng của Nhà nước trong điều kiện nền kinh tế thị trường, với nội dung, yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, và với xu hướng xây dựng nền hành chính phục vụ, coi người dân là khách hàng.

2.2- Nội dung

(1) Tiếp tục bổ sung, hoàn thiện một cách đầy đủ, đồng bộ hệ thống chính sách, pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế, các thị trường vốn, tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường lao động, thị trường khoa học công nghệ, thị trường dịch vụ...phù hợp với cơ chế thị trường, với thông lệ quốc tế và với Điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của nước ta hiện nay.

(2) Bổ sung, hoàn thiện các thể chế, chính sách về mặt xã hội như giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao, lao động việc làm, vệ sinh môi trường, phúc lợi xã hội...đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu và lợi ích chính đáng của

các tầng lớp cư dân ở các khu vực, vùng miền khác nhau trong cả nước, đảm bảo phát triển bền vững và thực hiện công bằng xã hội trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và mở cửa, hội nhập.

(3) Xây dựng, hoàn thiện thể chế về quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân nhằm đảm bảo và *phát huy trên thực tế* quyền của người dân trong việc tham gia quản lý nhà nước, như cơ chế trưng cầu dân ý, cơ chế bầu cử, cơ chế biểu đạt ý chí của người dân, cơ chế lấy ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách lớn, cơ chế giám sát của dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước và cán bộ công chức, cơ chế giải quyết khiếu kiện của dân.v.v...

(4) Xây dựng, hoàn thiện thể chế về mối quan hệ giữa người dân với người dân (thể chế *xã hội dân sự*) để tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho người dân phát huy nhiều hơn, tốt hơn quyền tự do của cá nhân và cộng đồng, tự giải quyết tốt các mối quan hệ liên cá nhân, quan hệ cộng đồng, tự quản, nhằm thỏa mãn tốt hơn các nhu cầu, lợi ích chính đáng của mỗi cá nhân, mỗi cộng đồng, cũng như của toàn xã hội. Chẳng hạn, việc sớm ra đời *Luật về Hội* là một trong những yêu cầu bức thiết của cải cách thể chế xã hội dân sự hiện nay.

(5) Cải cách thể chế tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, từ Chính phủ, các Bộ, ngành đến UBND các cấp; tập trung vào những nội dung chủ yếu sau:

+ Tiếp tục điều chỉnh mạnh mẽ hơn chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính, các cấp hành chính để phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường và dân chủ hóa đời sống xã hội, theo hướng: tách bạch rõ quản lý nhà nước với quản lý sản xuất - kinh doanh, giữa hoạt động hành chính nhà nước với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; xác định đúng và rõ hơn vai trò, trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, và đối với đất đai, tài nguyên, tài sản quốc gia; phân biệt rõ sự khác nhau về vị trí, vai trò, chức năng và mối quan hệ giữa 3 khu vực : *Nhà nước, thị trường và xã hội dân sự*, Nhà nước chỉ làm đúng việc của mình, không làm thay những việc của thị trường và của xã hội dân sự.

+ Đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương, phát huy tính tự chủ, năng động của chính quyền địa phương các cấp, phân biệt rõ chức năng, nhiệm vụ cụ thể của mỗi cấp hành chính, mỗi loại hình đơn vị hành chính (đô thị, nông thôn) để phân cấp cho phù hợp.

+ Điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ cho gọn hơn theo hướng tổ chức các Bộ đa ngành, đa lĩnh vực để giảm bớt đầu mối, khắc phục tình trạng chồng chéo, dậm đạp về chức năng, thẩm quyền giữa các cơ quan trong bộ máy.

+ Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp theo hướng: giảm bớt cơ quan Hội đồng nhân dân ở một số cấp hành chính như : Huyện, Quận, Phường, (theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị TW 5 Khóa X : tổ chức lại bộ máy chính quyền đô thị phù hợp với tính chất tập trung thống nhất cao của quản lý đô thị.

+ Đổi mới, hoàn thiện phương thức hoạt động của bộ máy hành chính nhằm đảm bảo tốt tính thông suốt, nhanh nhạy, kỷ cương trật tự thứ bậc trong toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước. Phát huy vai trò và trách nhiệm cá nhân, nhất là đối với người đứng đầu, khắc phục tình trạng quyết định tập thể tràn lan, vừa không rõ trách nhiệm, vừa làm trì trệ, giảm hiệu lực của các quyết định hành chính.

+ Đổi mới thể chế quản lý cán bộ, công chức, tiếp tục hoàn thiện cơ chế tạo nguồn, tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, bãi nhiệm, thăng tiến, đào tạo bồi dưỡng, đánh giá, chế độ đãi ngộ... nhằm nhanh chóng xây dựng được một đội ngũ cán bộ công chức nhà nước chuyên nghiệp, hiện đại, ngang tầm với công chức trong khu vực và thế giới, có đủ năng lực, phẩm chất để phục vụ tốt hơn cho nhân dân .

(6) Cải cách mạnh mẽ thể chế quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công theo hướng đề cao quyền tự chủ, tự quản, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công và đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hành dịch vụ công.

(7) Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực, loại bỏ những thủ tục rườm rà, chồng chéo, dễ bị lợi dụng để tham nhũng, lãng phí gây phiền hà cho dân, xóa bỏ những quy định không cần thiết trong cấp phép, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát....

Mở rộng thực hiện cơ chế “ một cửa” trong việc giải quyết công việc của tổ chức và người dân ở các cấp, các cơ quan hành chính; thực hiện công khai, minh bạch các thủ tục, quy định, các lệ phí, phí phải đóng góp...cung cấp cho người dân đầy đủ, chính xác các thông tin về các vấn đề có liên quan đến việc đảm bảo quyền và lợi ích của người dân...

(8) Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao năng lực và khắc phục tình trạng cục bộ của các Bộ, ngành trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, có cơ chế hữu hiệu để nhân dân tham gia có kết quả vào quá trình xây dựng pháp luật; có cơ chế thu hút các cơ quan nghiên cứu khoa học tham gia soạn thảo chính sách, pháp luật, nâng cao chất lượng và tính kịp thời của việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật...

Công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước nói chung và cải cách thể chế nói riêng trên 10 năm qua đã đạt được những kết quả quan trọng trên nhiều mặt, nhiều lĩnh vực khác nhau, đã góp phần tích cực, quan trọng sự phát triển kinh tế – xã hội trong thời kỳ đổi mới và mở cửa, hội nhập.

Tuy nhiên có thể thấy rằng những kết quả, tiến bộ của CCHC , cải cách thể chế mới chỉ là bước đầu, chưa đáp ứng được yêu cầu của cải cách kinh tế và dân chủ hóa đời sống xã hội. Nền hành chính nhà nước hiện đang tồn tại nhiều mặt hạn chế, yếu kém, lạc hậu, trì trệ, quan liêu, năng lực, hiệu lực, hiệu quả thấp... chưa theo kịp yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và xu thế mở cửa hội nhập quốc tế hiện nay.

Trong chặng đường tiếp theo của tiến trình CCHC đang đứng trước những thách thức rất lớn cần phải vượt qua bằng một quyết tâm chính trị cao và một tinh thần dũng cảm không chỉ của đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước mà còn của cả hệ thống chính trị. CCHC chỉ có được kết quả khi nó được tiến hành đồng thời với cải cách lập pháp , cải cách tư pháp và đổi mới phương thức vận hành hệ thống chính trị XHCN ở nước ta, trong đó việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định nhất.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội VII, VIII, IX Đảng cộng sản Việt Nam
2. Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Trung ương 3, 7 (khóa VIII)
3. Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2001 – 2010 của Chính phủ.
4. Luật Tổ chức Chính phủ 2001
5. Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003
6. Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi (2003)
7. TS. Thang Văn Phúc – Cải cách hành chính nhà nước – Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp. NXB Chính trị quốc gia Hà Nội – 2001
8. Nghị quyết 08/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
9. Thông tin chuyên đề: Năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước – Viện Nghiên cứu khoa học Tổ chức Nhà nước.