



CẢI CÁCH BỘ MÁY CHÍNH PHỦ CỦA TRUNG QUỐC: NHỮNG BÀI HỌC THAM KHẢO ĐỐI VỚI VIỆT NAM

NGUYỄN VINH QUANG*

Kể từ khi tiến hành cải cách, mở cửa (năm 1978) đến nay, Trung Quốc đã bảy lần tiến hành điều chỉnh, đổi mới bộ máy quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương (còn được gọi là “cải cách cơ cấu chính phủ”)⁽¹⁾. Mục tiêu chủ yếu của việc cải cách là khắc phục tình trạng chính phủ mạnh về chức năng quản lý, yếu về chức năng phục vụ, công kênh về cơ cấu và biên chế, chồng chéo về chức năng, nhằm đẩy nhanh việc xây dựng một chính phủ phục vụ, trách nhiệm, liêm khiết, hiệu quả, vận hành hài hòa, đúng luật, thích ứng với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Những kết quả của bảy cuộc cải cách cơ cấu chính phủ của Trung Quốc

Cuộc cải cách năm 1982: Quy định rõ cơ cấu về chức vụ, độ tuổi và học vấn của các cấp, các bộ, giảm cấp phó. Bộ máy Quốc vụ viện giảm từ 100 bộ, ngành xuống còn 61 bộ, ngành; biên chế Quốc vụ viện giảm từ 51.000 người xuống 30.000 người. Cuộc cải cách này đã nâng cao được năng suất, hiệu quả công việc, thực hiện trẻ hóa cán bộ và xóa bỏ được chế độ giữ chức vụ lãnh đạo suốt đời, đa số trí thức trẻ lên làm lãnh đạo với tiêu chuẩn “bốn hóa” (cách mạng hóa, trẻ hóa, trí thức hóa, chuyên môn hóa).

Cuộc cải cách năm 1988: Quốc vụ viện giảm từ 45 bộ, ngành xuống còn 41 bộ, ngành; đơn vị trực thuộc giảm từ 22 xuống còn 19; đơn vị đặc biệt giảm từ 75 xuống 44; biên chế nhân viên giảm 19,2%. Lần đầu tiên đề ra nhiệm vụ chuyển đổi chức năng chính phủ. Sau cải cách, Quốc vụ viện giảm biên chế được hơn 9.700 người so với trước.

Cuộc cải cách năm 1993: Sau cải cách, tổng cộng các bộ, ủy ban, đơn vị trực thuộc Quốc vụ viện giảm từ 86 đơn vị xuống còn 59

đơn vị; giảm biên chế nhân viên 20%. Quốc vụ viện không lập các cục nhà nước do bộ quản lý nữa. Số đơn vị sự nghiệp trực thuộc Quốc vụ viện được điều chỉnh thành 8 đơn vị. Cuộc cải cách lần này đề ra mục tiêu xây dựng thể chế quản lý hành chính thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, thực hiện tách quản lý nhà nước với quản lý đối với doanh nghiệp, chuyển đổi chức năng chính phủ, chức năng quản lý hành chính chuyển theo hướng quy hoạch tổng thể, nắm vững chính sách, thông tin hướng dẫn, phối hợp tổ chức, cung cấp dịch vụ, kiểm tra giám sát.

Cuộc cải cách năm 1998: Đây là cuộc cải cách cơ cấu chính phủ mạnh nhất từ trước đến nay. Nhiệm vụ chủ yếu là chuyển đổi chức

* Cố vấn cao cấp, Trung tâm Nghiên cứu chiến lược và Phát triển quan hệ quốc tế (CSSD)

(1) Trong tiếng Trung Quốc, “Chính phủ” chỉ chính quyền từ cấp Trung ương (Quốc vụ viện) đến cấp xã; “Nhân đại” là cơ quan đại biểu nhân dân, nhân đại toàn quốc tương đương Quốc hội, nhân đại các cấp tương đương hội đồng nhân dân

năng chính phủ theo yêu cầu của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cải cách chế độ sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Giải thể 15 bộ, lập thêm 4 bộ, đổi tên 3 bộ. Các bộ và ủy ban của Quốc vụ viện từ 40 giảm xuống còn 29 ủy ban; tinh giản 1/4 cơ cấu trong các bộ; chuyển giao hơn 200 chức năng cho doanh nghiệp, địa phương, các tổ chức môi giới xã hội, các tổ chức ngành nghề; giảm 50% biên chế nhân viên của Quốc vụ viện (từ 3.400 xuống 1.700). Tổng cộng từ Trung ương đến các cấp địa phương biên chế nhân viên giảm 47%. Đặc điểm nổi bật là về quản lý hành chính, chính phủ không quản lý kinh tế đối với các ngành công nghiệp cụ thể.

Cuộc cải cách năm 2003: Được tiến hành trong bối cảnh Trung Quốc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Ngoài Văn phòng, Quốc vụ viện còn 28 bộ. Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản nhà nước trực thuộc Quốc vụ viện được thành lập, Ủy ban Phát triển và Kế hoạch nhà nước được cải tổ thành Ủy ban Phát triển và Cải cách nhà nước. Cuộc cải cách lần này thúc đẩy thêm một bước việc chuyển đổi chức năng chính phủ, nêu rõ chức năng chính phủ phải tập trung vào bốn mặt: Điều tiết kinh tế, giám sát quản lý thị trường, quản lý xã hội và dịch vụ công. Mục tiêu cải cách là xây dựng một thể chế quản lý hành chính quy phạm chuẩn mực, vận hành hài hòa, công bằng, minh bạch, liêm khiết, hiệu quả.

Cuộc cải cách năm 2008: Thành lập ra các bộ mới là Bộ Công nghiệp và Tin học hóa, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài nguyên nhân lực và Bảo đảm xã hội, Bộ Bảo vệ môi trường, Bộ Xây dựng nhà ở và thành thị nông thôn; giải thể một số bộ, như Ủy ban Khoa học kỹ thuật quốc phòng, Bộ Ngành nghề tin học, Bộ Giao thông, Bộ Nhân sự, Bộ Lao động và Bảo đảm xã hội, Bộ Xây dựng. Ngoài Văn phòng, Quốc vụ viện còn lại 27 bộ. Nhìn chung cải cách lần này là sự tiếp tục và đi sâu thêm trên cơ sở các cuộc cải cách trước đó nhằm thích ứng với bối cảnh Trung Quốc gia nhập WTO.

Cuộc cải cách năm 2013: Trọng điểm cuộc cải cách lần này xoay quanh việc chuyển đổi chức năng và xử lý quan hệ giữa chức vụ và trách nhiệm, thúc đẩy cải cách “chế độ bộ

lớn” một cách ổn định. Cuộc cải cách này lấy chuyển đổi chức năng làm hạt nhân, tiếp tục tinh giản bộ máy, giao bớt quyền lực, thúc đẩy cải cách cơ cấu, hoàn thiện cơ chế chế độ, nâng cao hiệu quả hành chính, đẩy nhanh việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, tạo sự bảo đảm về mặt chế độ cho xây dựng thành công toàn diện xã hội khá giả. Sau cải cách, Quốc vụ viện còn lại 25 bộ.

Về cuộc cải cách cơ cấu chính phủ lần thứ tư của Thủ tướng Chu Dung Cơ

Trong số bảy cuộc cải cách cơ cấu bộ máy chính phủ của Trung Quốc, cuộc cải cách lần thứ tư (năm 1998) do Thủ tướng Chu Dung Cơ chủ trì được đánh giá là cuộc cải cách có quy mô lớn nhất, mang lại hiệu quả rõ ràng nhất. Các cuộc cải cách trước đó tuy đều đạt được những thành công nhất định, nhưng chưa có tác động đột phá, nhiều hạn chế, yếu kém trong bộ máy nhà nước vẫn chưa được giải quyết căn bản, sự sắp xếp bộ máy nhà nước vẫn chưa phù hợp với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, những vướng ngại cơ bản, như bộ máy công kênh, chức năng chồng chéo, biên chế ngày càng phình ra,... chưa được giải quyết. Trung Quốc cho rằng, kể từ khi tiến hành công cuộc cải cách, mở cửa đến nay, có hai sự kiện được coi là “cuộc cách mạng” thật sự, làm xoay chuyển tình hình nội bộ Trung Quốc, đó là cuộc cải cách cơ cấu chính phủ của Thủ tướng Chu Dung Cơ (năm 1998) và cuộc đấu tranh chống tham nhũng của Chủ tịch nước Trung Quốc Tập Cận Bình hiện nay.

Năm 1992, Đại hội XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc quyết định xây dựng thể chế “kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa”, đến năm 1993, Hội nghị Trung ương 3 khóa XIV quyết định khung cơ bản của thể chế kinh tế thị trường. Vào thời điểm tiến hành công cuộc cải cách cơ cấu bộ máy chính phủ lần thứ tư, thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã hình thành và tiếp tục được hoàn thiện; vai trò của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân cũng như chức năng của Nhà nước và chức năng thị trường,... đã được xác định lại. Nếu không tiếp tục đổi mới cơ cấu, chức năng, quy mô của bộ máy

điều hành của Nhà nước thì mâu thuẫn giữa cơ chế điều hành cũ với sự phát triển của thị trường ngày càng trở thành một lực cản khó vượt qua. Mặt khác, bộ máy công kênh, chồng chéo của thể chế kinh tế kế hoạch cũ ngày càng phình ra, không những gây khó khăn cho thị trường phát triển mà còn là gánh nặng quá tải cho ngân sách nhà nước. Thực tế đó đặt ra những yêu cầu rất lớn cần phải đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền và giải quyết những vấn đề đặt ra.

Một là, ranh giới trách nhiệm giữa quản lý nhà nước và quản lý doanh nghiệp không rõ ràng. Việc chính quyền trực tiếp can dự vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, khiến không thể hình thành thể chế đầu tư với các quyết sách khoa học, không xác định được rõ ràng trách nhiệm, đưa ra quyết sách sai lầm, khó phát huy vai trò của thị trường trong bố trí các nguồn lực⁽²⁾. Sự không tách bạch giữa chức năng quản lý của Nhà nước và quản lý chủ sở hữu đối với doanh nghiệp dẫn đến việc chính quyền bao biện những việc thuộc về doanh nghiệp, phần nhiều các doanh nghiệp đặt dưới quyền quản lý của các bộ chủ quản, ngành quản lý kinh tế chuyên trách (các doanh nghiệp thường gọi các bộ chủ quản là “mẹ chồng khó tính”). Đồng thời, việc nhấn mạnh một cách phiến diện sự ràng buộc lẫn nhau giữa các bộ, ngành tổng hợp với các bộ chuyên trách, càng tạo nên sự trùng lặp về chức năng giữa các bộ, mỗi bộ một lệnh, đùn đẩy, đổ trách nhiệm cho nhau, dẫn đến hiệu quả công việc thấp.

Hai là, nguyên tắc thiết lập bộ máy nhà nước vốn dĩ được xác lập trong điều kiện chế độ pháp luật xã hội chủ nghĩa chưa hoàn thiện, chủ yếu dựa vào biện pháp hành chính để quản lý kinh tế và xã hội. Rất nhiều vấn đề đáng lẽ phải được giải quyết bằng pháp luật hoặc thông qua các tổ chức trung gian và các tổ chức xã hội, nhưng lại được quản lý bằng bộ máy nhà nước, đây quá nhiều trách nhiệm xã hội cho Nhà nước. Chính phủ đã quản quá nhiều việc không nên quản, không thể quản, mà trên thực tế là quản không tốt, ảnh hưởng đến việc không tập trung sức vào làm những việc phải làm. Cùng với sự hoàn thiện pháp chế xã hội chủ nghĩa và sự phát triển của các tổ chức xã hội, đòi hỏi phải

kip thời đổi mới những nguyên tắc thiết lập và phương thức vận hành chức năng bộ máy nhà nước, phân rõ ranh giới trách nhiệm giữa Nhà nước, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội, thực hiện pháp chế hóa, quy phạm hóa kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Ba là, tình trạng bộ máy chính quyền công kênh, trùng lặp, người nhiều hơn việc rất nghiêm trọng, “lắm chùa nhiều sãi”, “nhiều sãi không ai đóng cửa chùa”. Vì thế dù đã trải qua nhiều cuộc “tinh giản”, nhưng vẫn không thoát khỏi vòng luẩn quẩn “ác tính”: “Tinh giản => phình ra => lại tinh giản => lại phình ra...”.

Bộ máy phình to khiến Chính phủ gặp khó khăn, trở ngại trong vận hành, làm nảy sinh nhiều hiện tượng tiêu cực. Do bị chồng chéo, trùng lặp, quá nhiều tầng nấc, nhiều cơ quan hành chính nên làm việc gì cũng khó; chức trách không rõ ràng, có việc nhiều người làm, có việc không biết nên phân công ai làm, đùn đẩy nhau, hiệu quả công việc thấp. Nghiêm trọng hơn là do bộ máy công kênh, trùng lặp; chức năng, quyền và trách nhiệm của từng cơ quan không rõ ràng, khiến quyền lực bị khuếch đại, bị lạm dụng, dẫn đến tình trạng tham nhũng trong nội bộ cơ quan công khai tồn tại. Dù cuộc chiến chống tham nhũng rất quyết liệt, song việc lợi dụng chức vụ, tham nhũng, hối lộ, dôi trá, vụ lợi,... vẫn không ngừng diễn ra, gây ảnh hưởng và tổn thất rất lớn cho đất nước. Mặt khác, sự phình ra của bộ máy nhà nước và số lượng nhân viên hành chính khiến chi tiêu ngân sách ngày càng lớn, trở thành một trong những nguyên nhân kiềm chế sự phát triển của xã hội. Thủ tướng Chu Dung Cơ cho rằng, một nguyên nhân gây ra thâm hụt ngân sách nhà nước là chi phí hành chính tăng quá mạnh. Theo thống kê của Bộ Tài chính, chi phí mỗi năm cho bộ máy chính quyền và nhân viên hành chính chiếm tới trên 30% tổng chi ngân sách, ảnh hưởng rất lớn đến vốn đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội.

(2) Trong thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ra đời năm 1992, thị trường đóng vai trò cơ sở trong phân bổ nguồn lực, đến Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII (năm 2013), vai trò của thị trường được điều chỉnh lại thị trường đóng vai trò quyết định trong phân bổ nguồn lực

Bước vào giai đoạn mới của cải cách, phát triển, Chính phủ Trung Quốc phải đối mặt với nhiều vấn đề mới. *Một mặt*, thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đã từng bước được xây dựng, hội nhập quốc tế về kinh tế, khoa học - công nghệ, văn hóa,... không ngừng được mở rộng, công cuộc xây dựng hiện đại hóa tiến triển nhanh chóng. *Mặt khác*, doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ tương đối nhiều, nhân viên mất việc và thất nghiệp tăng, khiến mâu thuẫn xã hội gia tăng. Cơ sở nông nghiệp vẫn mỏng yếu, chênh lệch giữa thành thị và nông thôn; giữa các tầng lớp công nhân và nông dân vẫn rất lớn. Đầu tư dàn trải, chồng chéo tạo thành nợ xấu, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro về tài chính. Thực tế đó đòi hỏi phải nhanh chóng cải cách bộ máy nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy cải cách thể chế kinh tế, thúc đẩy phát triển kinh tế, giữ ổn định xã hội.

Mục tiêu của cải cách được đặt ra là: Xây dựng một hệ thống quản lý hành chính làm việc hiệu quả cao, vận hành hài hòa, hành vi chuẩn mực, hoàn thiện chế độ viên chức, xây dựng đội ngũ quản lý hành chính chuyên môn hóa có chất lượng cao, từng bước thành lập một thể chế quản lý hành chính mang đặc sắc Trung Quốc, thích ứng với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Các nguyên tắc của cải cách được xác định:

Một là, đổi mới chức năng quản lý nhà nước, thực hiện tách quản lý nhà nước với quản lý chủ sở hữu đối với doanh nghiệp theo yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Chính phủ thực hiện điều tiết vĩ mô, quản lý xã hội và dịch vụ công, thực sự giao quyền sản xuất, kinh doanh cho doanh nghiệp.

Hai là, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, giảm biên chế theo nguyên tắc tinh giản, thông nhất, hiệu quả. Tăng cường các bộ, ngành điều hành vĩ mô, điều chỉnh và giảm thiểu các bộ, ngành kinh tế chuyên môn, điều chỉnh thích ứng các bộ, ngành dịch vụ xã hội, tăng cường các bộ, ngành quản lý giám sát chấp pháp, phát triển các tổ chức xã hội trung gian.

Ba là, điều chỉnh quyền hạn chức trách của các bộ, ngành theo nguyên tắc gắn chặt giữa

quyền hạn và trách nhiệm. Phân công rõ ràng, rành mạch chức năng giữa các bộ, ngành. Các bộ, ngành có chức năng giống nhau hoặc gần giống nhau được giao cho một bộ đảm nhiệm, khắc phục tình trạng nhiều đầu mỗi quản lý một việc, nhiều đầu mỗi cùng ra lệnh.

Bốn là, thực hiện cải cách hành chính theo pháp luật, xây dựng hệ thống pháp luật, bộ máy phù hợp với yêu cầu quản lý đất nước theo pháp luật.

Từ mục tiêu và những nguyên tắc trên, Quốc hội Trung Quốc đã thông qua phương án cụ thể là giảm từ 40 bộ và ủy ban (ngoài Văn phòng Quốc vụ viện) xuống còn 29 bộ và ủy ban và được chia làm 4 nhóm: 1- Nhóm các bộ điều hành vĩ mô; 2- Nhóm các bộ quản lý kinh tế chuyên ngành; 3- Nhóm các bộ, ngành giáo dục, khoa học - kỹ thuật, văn hóa, bảo hiểm xã hội, quản lý tài nguyên; 4- Nhóm các bộ, ngành chính trị quốc gia.

Tổ chức thực hiện:

Phương án cải cách cơ cấu bộ máy nhà nước do Quốc vụ viện đề ra vừa phải tính đến yêu cầu của cải cách, phát triển, vừa phải tính đến khả năng thích ứng của xã hội. Bởi thế, phương án cải cách cần có tính quá độ. Trước các quan điểm khác nhau về tốc độ cải cách, Chủ tịch Giang Trạch Dân nêu phương châm "vừa tích cực, vừa ôn hòa", nghĩa là vừa phải mạnh tay, vừa phải mềm dẻo. Trong quá trình lập phương án cải cách, phải chú ý bảo đảm cả hai mặt này.

Thứ nhất, kiên trì phương châm vừa tích cực, vừa ôn hòa. Đây là cuộc cải cách thay đổi cơ cấu nhiều nhất, điều chỉnh nhân viên nhiều nhất kể từ khi tiến hành cải cách, mở cửa, nên trong việc tổ chức thực hiện phải chú ý bố trí tổng thể giữa cải cách bộ máy với thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, giữ ổn định chính trị xã hội, không gây "sốc".

Phương án "ba định" (định chức năng, định cơ cấu, định biên chế) của các bộ của Quốc vụ viện phải thực hiện trong vòng nửa năm, công việc hành chính cơ quan đi vào trật tự vận hành mới. Sau khi cải cách cơ cấu Quốc vụ viện, sẽ tiến hành cải cách cơ cấu chính quyền các cấp địa phương. Phương án "ba định" cấp tỉnh hoàn thành sau một năm. Các địa phương thực hiện theo sự bố trí thống nhất của Quốc

vụ viện. Phải thiết thực tăng cường lãnh đạo, làm việc kiên nhẫn, tỉ mỉ, tư tưởng không phân tán, bảo đảm trật tự, nhân viên được bố trí hợp lý, tài sản nhà nước không được để thất thoát, công tác phải vận hành bình thường.

Thứ hai, làm tốt công tác “phân luồng nhân viên”⁽³⁾, nâng cao trình độ đội ngũ viên chức và nhân viên công tác cơ sở. Mục tiêu của cải cách lần này là giảm 50% tổng số biên chế cán bộ cơ quan. Nhân viên công tác cơ quan có trình độ học vấn tương đối cao, hiểu biết chủ trương, chính sách là tài sản quý của nước nhà, cần phải được bố trí thỏa đáng, phát huy đầy đủ vai trò của họ. Phương pháp cơ bản trong phân luồng nhân viên là: *phân luồng giữ nguyên chức, đào tạo có định hướng, tăng cường cho doanh nghiệp, tối ưu hóa cơ cấu*. Phân luồng giữ nguyên chức nghĩa là sau khi định biên xong, số cán bộ dư thừa rời khỏi cơ quan vẫn giữ nguyên chức. Đào tạo có định hướng nghĩa là đào tạo chính quy kiến thức về các lĩnh vực, như kế toán, kiểm toán, pháp luật, quản lý kinh tế, quản lý giáo dục,... nhằm chuẩn bị cho vị trí công tác mới. Tăng cường cho doanh nghiệp nghĩa là chọn những nhân viên sau khi đã được đào tạo có định hướng, trước hết là bổ sung cho các doanh nghiệp công thương, doanh nghiệp tài chính tiền tệ, sau nữa là cho các cơ quan chấp pháp, như tài chính, thuế vụ, chính pháp, quản lý thị trường, các đơn vị văn hóa, giáo dục, y tế và tổ chức xã hội thích ứng với phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Tối ưu hóa cơ cấu nghĩa là thông qua việc phân luồng nhân viên, điều chỉnh cơ cấu tuổi tác, cơ cấu tri thức và cơ cấu chuyên ngành của nhân viên chính quyền và doanh nghiệp, cơ quan và cơ sở, đạt được tổ hợp tối ưu, nâng cao toàn diện chất lượng tổng thể của đội ngũ công chức và nhân viên cơ sở. Đơn vị sự nghiệp có số lượng lớn, nhiệm vụ cải cách khối này rất nặng nề, ngoài các đơn vị giáo dục và một số rất ít đơn vị khác yêu cầu phải cắt tài chính ra, các đơn vị sự nghiệp còn lại mỗi năm giảm 1/3 tài chính, cố gắng trong 3 năm cơ bản tự chủ được về tài chính.

Thứ ba, chuyển đổi chức năng chính phủ một cách nghiêm túc, cải tiến tác phong làm việc, nâng cao hiệu quả công tác. Đây là tiêu chí quan trọng đối với hiệu quả của cải cách

cơ cấu. Bất kể bộ, ngành mới thành lập hay bộ, ngành được giữ lại, sau cải cách cơ cấu, trách nhiệm công tác không hề giảm nhẹ mà còn nặng hơn, phải căn cứ yêu cầu mới, nâng cao khả năng làm việc theo pháp luật, thực hiện chức trách của cơ quan nhà nước. Phải hoàn thiện thêm một bước chế độ vận hành hành chính, tăng cường chế độ trách nhiệm của người đứng đầu, quy phạm hóa chức quyền của người lãnh đạo, chống đùn đẩy nhau, kỷ luật hành chính nghiêm khắc, giám sát những hành vi tác trách. Tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ theo tiêu chuẩn có đức, có tài, ban lãnh đạo phải làm tốt công tác tự xây dựng, tăng cường đoàn kết nội bộ.

Thứ tư, tăng cường xây dựng pháp chế của hệ thống tổ chức hành chính. Tăng cường và hoàn thiện lập pháp hành chính trên cơ sở đã cải cách cơ cấu, “tinh binh giản chính”. Trên cơ sở “ba định” của các bộ, tiến hành lập pháp tổ chức của bộ, làm rõ chức năng công tác, hoàn thiện quy trình công tác. Đẩy nhanh việc soạn thảo quy chế quản lý các tổ chức, kiểm soát cơ cấu và biên chế, thiết lập cơ chế ràng buộc.

Thứ năm, chấp hành nghiêm kỷ luật chính trị, phục tùng đại cục cải cách. Cán bộ các cấp, đặc biệt là cán bộ lãnh đạo, cần phải phục tùng sự bố trí của tổ chức, nhìn nhận đúng đắn sự thay đổi cương vị công tác cá nhân. Việc nghiên cứu và soạn thảo phương án cải cách đã tính đến ý kiến các mặt, khi phương án được phê chuẩn là phải kiên quyết chấp hành, đồng tâm hiệp lực, tranh thủ thực hiện thuận lợi cải cách cơ cấu chính phủ.

Thứ sáu, ban hành lệnh cấm triệt để quân đội, công an, cảnh sát vũ trang tiến hành các hoạt động kinh doanh, lập doanh nghiệp; cấm tất cả các thương phẩm ngoài thị trường mang nhãn hiệu “quân đội”, “quốc phòng”, “Bát nhất” cũng như phiên hiệu các nhà máy (cũ) của quân đội. Mục đích là “bảo vệ lợi ích công và giữ trật tự của kinh tế thị trường”⁽⁴⁾.

(3) Phân luồng nhân viên tức bố trí lại công việc cho nhân viên, giải quyết việc làm cho số nhân viên dư thừa

(4) Theo Luật Công chức của Trung Quốc, tất cả công chức không được phép tham gia các hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận

Quân đội, công an, cảnh sát vũ trang là công cụ chuyên chính vô sản, không được lợi dụng đặc quyền hành chính để tham gia cạnh tranh thị trường.

Một số kinh nghiệm tham khảo chủ yếu

Thứ nhất, kiên trì lấy chuyển đổi chức năng của Chính phủ làm then chốt cho cải cách cơ cấu bộ máy. Cơ cấu bộ máy và chức năng có liên quan chặt chẽ với nhau, chỉ có trên cơ sở vạch rõ phạm vi nhiệm vụ thì mới có thể tinh giản bộ máy và nhân viên một cách hiệu quả. Trong “ba định”, trước hết là định rõ chức năng, tiếp theo là định rõ cơ cấu (bộ máy). Nếu chưa định rõ chức năng thì chưa thể định cơ cấu, lại càng không thể định biên chế được. Không thể giảm biên chế một cách tùy tiện khi chưa xác định được chức năng và cơ cấu. Kể từ khi xác định mục tiêu xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cải cách cơ cấu bộ máy càng nhấn mạnh chức năng của Chính phủ phải thích ứng với nhu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, càng phải làm rõ hơn quyền hạn quản lý và phạm vi công tác của các bộ, ngành, kết hợp chặt chẽ giữa cải cách cơ cấu với chuyển đổi chức năng và xử lý tốt các mối quan hệ. Thông qua việc thu nhỏ phạm vi quản lý của Chính phủ, giảm bớt quyền của Chính phủ là đã thực hiện tinh giản cơ cấu bộ máy của Chính phủ, đặc biệt là phải tinh giản các bộ kinh tế chuyên trách công nghiệp (vì các bộ này là con đẻ của thể chế kinh tế kế hoạch). Thực tiễn đã chứng minh, cải cách cơ cấu phải nắm chắc chìa khóa làm rõ chức năng chính phủ và chuyển đổi chức năng chính phủ, làm rõ chức năng từng bộ, ngành, như thế mới đạt được mục đích cải cách. Đây là then chốt thành công của cải cách cơ cấu.

Thứ hai, giữ nguyên tắc tích cực, hài hòa trong cải cách. Cải cách cơ cấu là sự điều chỉnh lớn các loại lợi ích và quyền lực, mâu thuẫn nhiều, độ khó khăn cao, động chạm đến lợi ích của rất nhiều người, nhiều nhóm người. Cùng với việc nhận thức được tính cấp thiết của cải cách cơ cấu, cũng cần nhận thức được tính phức tạp, khó khăn của nó. Đối với những vấn đề nhạy cảm, như tinh giản cơ cấu,

phân luồng nhân viên, vừa chủ động tích cực, tập trung giải quyết những vấn đề nổi cộm, vừa kiên trì cải cách theo kế hoạch, chia lộ trình, chia giai đoạn, làm từng bước, vừa làm, vừa thăm dò sức chịu đựng của xã hội; vừa từng bước tinh giản bộ máy, vừa bố trí nhân viên dư thừa của các cơ quan một cách ôn hòa, tức là bảo đảm nguyên tắc vừa tích cực, vừa ôn hòa.

Thứ ba, hoàn thiện các quy chế luật pháp tương ứng, cải cách đúng luật. Cải cách là điều chỉnh cục diện lợi ích, bất kỳ cuộc cải cách nào cũng có độ rủi ro; cải cách bộ máy chính phủ thì rủi ro càng lớn. Nếu không có sự bảo đảm về luật pháp và quy chế tương ứng, không thể tiến hành các cuộc cải cách. Bởi vậy, cải cách cơ cấu bộ máy chính phủ phải được đặt trên nền tảng của luật pháp và quy chế phù hợp. Với sự tích lũy kinh nghiệm cải cách, Trung Quốc đã từng bước nhận thức được tầm quan trọng của lập pháp hành chính, kết hợp giữa cải cách cơ cấu với tăng cường xây dựng pháp chế hệ thống hành chính, đã cơ bản thực hiện luật pháp hóa cơ cấu tổ chức, chức năng, biên chế, quy trình làm việc. Thông qua việc hoàn thiện pháp luật để bảo đảm và củng cố thành quả của cải cách cơ cấu đã thành nhận thức chung trong cải cách của Trung Quốc.

Thứ tư, phối hợp đồng bộ giữa cải cách cơ cấu với các cải cách khác: Một là, cải cách cơ cấu đồng bộ với giải phóng tư tưởng. Một cuộc đổi mới lớn tất yếu phải đi đôi với đổi mới về quan niệm. Đó là, *một mặt*, phá bỏ sự ràng buộc về tư tưởng bởi tàn dư phong kiến cũ và mô hình thể chế xã hội chủ nghĩa truyền thống; *mặt khác*, tiếp thu, học hỏi kinh nghiệm của các nước tư bản phát triển, để tạo ra sự đột phá. Hai là, cải cách cơ cấu phối hợp đồng bộ với hoàn thiện và phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Nhìn lại quá trình cải cách của Trung Quốc có thể thấy rõ, dù là tinh giản bộ máy hay điều chỉnh cán bộ, đều luôn đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, ưu tiên việc chuyển đổi chức năng chính phủ, thúc đẩy việc tách bạch chức năng giữa chính quyền và doanh nghiệp, làm cho doanh nghiệp có quyền tự chủ thật sự. Ba là, cải cách

cơ cấu phối hợp đồng bộ với cải cách chế độ cán bộ nhân sự. Một mặt quan trọng của cải cách cơ cấu chính phủ Trung Quốc là đã thay đổi một cách căn bản chế độ nhân sự truyền thống, trong đó một tiêu chuẩn quan trọng là thiết lập được chế độ công chức nhà nước. Chất lượng nhân viên hành chính nhà nước đã được bảo đảm, công việc ngày càng chế độ hóa, hiệu quả hành chính được nâng lên rõ rệt, đã giảm thiểu trở lực cải cách, bảo đảm cải cách tiến hành thuận lợi. *Bốn là*, cải cách cơ cấu phối hợp đồng bộ với hoàn thiện năng lực tự quản xã hội. Trên thực tế, cải cách cơ cấu là một quá trình không ngừng chuyển quyền cho xã hội, thông qua một số tổ chức xã hội nào đó đảm nhiệm một phần dịch vụ công, có tác dụng thúc đẩy và tăng tốc cải cách cơ cấu. Cần phải căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội, coi trọng việc bồi dưỡng các tổ chức xã hội, tạo cơ sở xã hội cho chuyển đổi toàn diện mô hình chính phủ.

Thứ năm, cải cách cơ cấu phải xuất phát từ tình hình trong nước, tùy nơi mà áp dụng, với hình thức đa dạng. Cùng với việc tham khảo những cách làm thành công của nước ngoài, cần phải xuất phát từ tình hình trong nước, tính toán cân nhắc, tiến hành từng bước. Nếu cứ bê nguyên kinh nghiệm nước khác, mô hình nước khác vào cải cách thì khó thành công, rất dễ tạo nên rối loạn xã hội. Đồng thời cũng phải căn cứ vào tình hình thực tế của từng địa phương, trình độ phát triển kinh tế, môi trường chính trị - xã hội vĩ mô, yêu cầu thực tế khác nhau của người dân, vừa tích cực chủ động, vừa thực sự cầu thị tìm tòi con đường cải cách phù hợp với đặc điểm của từng địa phương. Về lộ trình cải cách cụ thể, tùy nơi mà vận dụng với những hình thức đa dạng. Bên cạnh đó, trong quá trình mở cửa và hội nhập quốc tế, không thể không coi trọng việc tiếp thu và học tập kinh nghiệm của nước ngoài, phải dám tiếp thu và biết tiếp thu.

Thứ sáu, công khai hóa chức năng, quyền hạn, trách nhiệm của các bộ, ngành Trung ương và chính quyền các cấp ở địa phương. Muốn tăng cường trách nhiệm, hiệu quả làm việc, mức độ liêm khiết của bộ máy chính quyền, cần phải có sự giám sát của người

dân. Không thể giám sát quyền lực khi không rõ phạm vi quyền lực đó. Kinh nghiệm của Trung Quốc là công bố rõ ràng chức năng, quyền hạn, trách nhiệm của các bộ, ngành và địa phương qua các kênh, như xuất bản sách, website công bố chức năng, cơ cấu, biên chế, lãnh đạo,... của từng bộ và từng đơn vị trong mỗi bộ⁽⁵⁾. Gần đây, các học giả Trung Quốc kiến nghị lập và công bố ba loại danh mục là danh mục quyền lực, danh mục trách nhiệm và danh mục cấm, nhằm bảo đảm hơn nữa quyền dân chủ, tăng cường sự giám sát của người dân.

Thứ bảy, thành lập cơ quan quản lý thống nhất. “Ủy ban Trung ương về biên chế cơ cấu nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa” là cơ quan điều phối nghị sự đặt dưới sự lãnh đạo của Trung ương Đảng và Quốc vụ viện. Ủy ban này phụ trách công tác cải cách thể chế và cơ cấu quản lý hành chính cũng như công tác quản lý biên chế của cả nước. Ủy ban này cũng thống nhất quản lý công tác biên chế cơ cấu của các cơ quan đảng, cơ quan nhân đại, chính hiệp, tòa án, viện kiểm sát, các đảng phái dân chủ, các đoàn thể nhân dân và các đơn vị sự nghiệp của cả nước. Đây vừa là cơ quan của Trung ương Đảng, vừa là cơ quan của Chính phủ (hiện nay do Thủ tướng Lý Khắc Cường làm Chủ nhiệm và Ủy viên Thường vụ Bộ Chính trị, Bí thư Ban Bí thư Trung ương Đảng Lưu Văn Sơn làm Phó chủ nhiệm). Văn phòng Ủy ban đặt trong Bộ Nhân sự.

Cách làm và kinh nghiệm của Trung Quốc trong quá trình cải cách bộ máy chính phủ nhằm thích ứng với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa là những kinh nghiệm để chúng ta tham khảo trong điều kiện thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa XII của Đảng ta về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. □

(5) Ví dụ: Bộ Văn hóa có 13 chức trách cụ thể; trong Bộ có 11 đơn vị cấp vụ; biên chế 327 người, bao gồm 1 bộ trưởng, 4 thứ trưởng, 44 cán bộ lãnh đạo cấp cục, vụ (kể cả 1 trợ lý Bộ trưởng, 1 Phó Bí thư đảng ủy chuyên trách, 3 người phụ trách Cục cán bộ hưu trí). Bộ máy đó của Bộ Văn hóa coi như luật định, nếu làm sai là vi phạm pháp luật