



# HOÀN THIỆN THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP

PGS TS NGUYỄN HỮU HẢI - CN ĐÀO THỊ THANH THUY<sup>\*</sup>

1. Bối cảnh hoàn thiện thể chế hành chính.

Thể chế hành chính (TCHC) là một bộ phận quan trọng cấu thành nền hành chính nhà nước và luôn phải tương ứng với thể chế lập pháp và thể chế tư pháp. Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24-5-2005 về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 về chiến lược cải cách tư pháp đến 2020, giai đoạn 2006-2010 và Nghị quyết 17-NQ/TW ngày 01-8-2007 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý bộ máy nhà nước của Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam là những cơ sở quan trọng đối với việc xác định vai trò trung tâm của cải cách thể chế nhằm xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN trong bối cảnh hội nhập, đặc biệt khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

TCHC nhà nước đóng vai trò tạo lập môi trường pháp lý cho sự phát triển thị trường, củng cố lòng tin đối với các chủ thể kinh tế; hỗ trợ thị trường, định hướng cho sự phát triển của thị trường và đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh, chống độc quyền. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 ban hành kèm theo Quyết định số 136/

2001/QĐ-TTg ngày 17-9-2001 của Thủ tướng Chính phủ khẳng định từng bước đổi mới TCHC trên các lĩnh vực, trước hết là hình thành thể chế kinh tế phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Theo đó, cải cách thể chế được thực hiện một cách tập trung vào 4 nội dung cơ bản:

- Xây dựng và hoàn thiện các thể chế, 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.

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

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

- Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính (TTHC).

Toàn cầu hoá là xu thế phát triển tất yếu của kinh tế thế giới hiện nay, tạo ra cơ hội cho các nước mở rộng nguồn vốn, du nhập kỹ thuật tiên tiến, học tập kinh nghiệm quản lý. Trong quá trình toàn cầu hoá, các nước đang phát triển; trong đó có Việt Nam, có thể tranh thủ thời cơ, phát huy thế mạnh của người đi sau đẩy nhanh tốc độ phát triển và mở rộng quan hệ hợp tác với các nước trong khu vực và trên thế giới. Toàn cầu hoá đã dẫn tới những thay

<sup>\*</sup> Học viện Hành chính.

đổi cơ bản về quan điểm quản lý hành chính từ hành chính cai trị sang hành chính phục vụ, thay đổi chức năng của chính phủ từ vai trò chèo thuyền sang lái thuyền, thúc đẩy phân quyền và quản lý mang tính toàn cầu.

Trong điều kiện toàn cầu hoá về kinh tế, các yếu tố của quá trình tái sản xuất hàng hoá và dịch vụ được dịch chuyển tự do hơn từ nước này sang nước khác, thông qua các cam kết mở cửa thị trường. Các cam kết này có thể là giữa hai nước theo hiệp định mậu dịch tự do song phương (FTA) có thể là giữa các nhóm nước theo hiệp định mậu dịch tự do khu vực (RTA) hoặc rộng hơn, trên quy mô toàn cầu trong WTO. Đến năm 2005, trên thế giới đã có 312 hiệp định mậu dịch song phương và khu vực được kí kết và được thông báo đến WTO; trong đó, có 170 hiệp định còn hiệu lực. Đến nay, WTO có 150 thành viên, chiếm khoảng 90% dân số thế giới, 95% GDP và 95% giá trị thương mại toàn cầu.

## 2. Một số kết quả xây dựng thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Nhận thức rõ toàn cầu hoá kinh tế là một xu thế khách quan, thu hút ngày càng nhiều nước tham gia và thực hiện Nghị quyết 07/NQ-TW ngày 27-11-2001 của Bộ Chính trị về hội nhập kinh tế quốc tế, chúng ta đã nỗ lực hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm hình thành đồng bộ các yếu tố của kinh tế thị trường, kiên trì đàm phán trên cả 2 kênh song phương (mở cửa thị trường) và đa phương (thực hiện các hiệp định của WTO).

Ngày 11-01-2007, Việt Nam chính thức là thành viên thứ 150 của WTO. Việc Việt Nam gia nhập WTO chính là sự tiếp nối thành quả của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Trước đó, tháng 7-1995, Việt Nam gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), tham gia Hiệp định mậu dịch tự do ASEAN - AFTA; tháng 12-2001, Hiệp định thương mại Việt - Mỹ bắt đầu có hiệu lực; sau đó, nước ta cũng đã kí

nhiều hiệp định kinh tế song phương và đa phương với một số nước và tổ chức quốc tế. Do vậy, việc thực hiện cam kết WTO cần được đặt trong tổng thể các hiệp định quốc tế mà Việt Nam đã kí kết, bởi chúng có quan hệ với nhau, cùng hướng tới tự do hoá thương mại và đầu tư quốc tế. Với các cam kết gia nhập WTO, Việt Nam có nghĩa vụ tuân thủ những quy tắc của tổ chức này và việc đó cũng là điều kiện thúc đẩy Việt Nam tiến hành cải cách thể chế nhanh và mạnh mẽ hơn.

Có thể thấy quan hệ tương tác giữa đổi mới, cải cách trong nước, đặc biệt là việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế với tiến trình hội nhập, gia nhập WTO ngày càng trở nên chặt chẽ hơn. Thực tế những năm 2005-2006 cho thấy, Việt Nam đã thực hiện khá tốt những bước chuẩn bị cần thiết để gia nhập WTO như việc tập trung hoàn chỉnh, xây dựng mới 27 luật cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường cũng như các cam kết hội nhập. Đặc biệt, việc xây dựng và thực thi *Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư* năm 2005 đã vừa đáp ứng yêu cầu gia nhập WTO, vừa góp phần quan trọng cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh ở Việt Nam.

Trong năm 2007, nội dung đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước cũng được quan tâm một bước. Số bộ, cơ quan ngang bộ giảm từ 26 xuống 22. Tuy vậy, chức năng của nhiều bộ được xác định chậm, đến tháng 02-2008 mới có Nghị định số 13/2008/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Những chậm trễ này có ảnh hưởng không nhỏ đến việc điều chỉnh tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của nhiều bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Công cuộc cải cách hành chính còn có bước tiến quan trọng với Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22-6-2007 của Thủ tướng Chính phủ ban hành "Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại

cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”. Kết quả nổi bật nhất về cải cách TTHC trong năm 2007 là sự kiện “3 trong 1”, liên thông “Một cửa” của ba thủ tục (đăng kí kinh doanh, khắc dấu và đăng kí mã số thuế) nhằm đơn giản hoá, giảm chi phí về thời gian và tiền bạc cho việc gia nhập thị trường của doanh nghiệp. Sự kiện cải cách TCHC được dư luận đặc biệt quan tâm trong năm 2007 là Chính phủ đã thông qua Nghị quyết số 16/2007/NQ-CP ngày 27-02-2007 ban hành Chương trình hành động nhằm tận dụng cơ hội vượt qua thách thức khi gia nhập WTO. Nghị quyết số 16/2007/NQ-CP yêu cầu các bộ, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải sớm triển khai soạn thảo và trình Chính phủ Chương trình hành động của ngành, địa phương mình. Chương trình hành động tập trung vào hai nội dung trọng tâm, đó là tuyên truyền rộng rãi, tập huấn cán bộ về WTO và rà soát thể chế để bảo đảm đúng các cam kết quốc tế của nước ta.

Trước đòi hỏi của thực tế và để thúc đẩy thực hiện thắng lợi nhiệm vụ kinh tế - xã hội 5 năm (2006 - 2010), nhất là trong bối cảnh Việt Nam trở thành thành viên WTO, đồng thời để thực hiện mục tiêu hoàn thiện nền hành chính, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 10-01-2007 phê duyệt “Đề án đơn giản hóa TTHC trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007 - 2010” (gọi tắt là Đề án 30). Đề án 30 được triển khai nhằm bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, đơn giản, công khai, minh bạch của TTHC; tạo sự thuận lợi cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp trong tiếp cận và thực hiện TTHC; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, nâng cao tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; góp phần phòng, chống tham nhũng, lãng phí, đồng thời, tạo điều kiện cho nhân dân giám sát việc thực hiện TTHC tại các cơ quan hành chính các cấp. Đề án 30 thể hiện quyết tâm chính trị của Chính phủ,

Thủ tướng Chính phủ trong việc xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, lấy người dân và doanh nghiệp là trung tâm, cũng như thực hiện các cam kết khi tham gia WTO. Đây có thể coi là bước đột phá trong tiến trình cải cách TTHC ở nước ta.

Để kết quả cải cách TTHC đi vào cuộc sống, công tác tuyên truyền đã được triển khai rộng rãi trong cả nước dưới nhiều hình thức đa dạng như thông qua các hãng thông tấn báo chí, cơ quan phát thanh, truyền hình; xuất bản các tài liệu hướng dẫn chuyên ngành như Hỏi đáp về Hiệp định Nông nghiệp (AoA/WTO), Hỏi đáp về Hiệp định áp dụng các biện pháp Vệ sinh Kiểm dịch động thực vật (SPS); nâng cấp các website; tổ chức tập huấn cho nhiều cán bộ, công chức làm công tác truyền thông v.v.

Công tác xây dựng, điều chỉnh bổ sung hệ thống TCHC được các bộ đặc biệt coi trọng và thực hiện thường xuyên. Trước hết là tiến hành rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và các quy định trong phạm vi các ngành, địa phương để loại bỏ những nội dung không phù hợp với cam kết WTO. Năm 2007, Chính phủ đã trình Quốc hội ban hành 10 luật và đang tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế nhà nước theo cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, theo Báo cáo của Bộ Công thương, tính đến ngày 25-7-2007, mới có 14/22 bộ, ngành và 34/64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có Chương trình hành động.

Hai năm 2007-2008 đã chứng kiến những tác động đầu tiên mang ý nghĩa trực tiếp và gián tiếp của việc trở thành thành viên của WTO đối với nền kinh tế Việt Nam. Những thay đổi được đánh giá trên nhiều phương diện như niềm tin đối với phát triển và cải cách, hiệu quả phân phối nguồn lực, xuất khẩu, đầu tư, tăng trưởng, và mối tương tác giữa hội nhập và cải cách trong nước.

Tuy nhiên, trong quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN cùng với việc gia nhập WTO, TCHC nhà nước Việt Nam đang đứng trước nhiều thách thức mới. Mặc dù cải cách TCHC đã có những bước tiến quan trọng nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu mở cửa của nền kinh tế thị trường. Sau khi gia nhập WTO, Việt Nam phải căn cứ vào các hiệp định ký kết với các nước thành viên WTO để xây dựng hệ thống chính sách phù hợp với những chính sách tương ứng của các nước thành viên. Điều đó về khách quan đã đặt ra cho việc xây dựng các chính sách của Chính phủ những yêu cầu cao hơn. Thách thức lớn nhất là năng lực cải cách thể chế theo hướng tự do hoá thương mại và đầu tư mà sự chậm trễ đã bộc lộ trong quá trình rà soát hệ thống luật pháp, chính sách, quy định của cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương.

### 3. Hướng hoàn thiện thể chế hành chính nhà nước Việt Nam.

Trong bối cảnh toàn cầu hoá về kinh tế, cùng với việc hình thành nền kinh tế tri thức, sự phát triển nhanh chóng của khoa học kĩ thuật và sự xuất hiện của chính phủ điện tử, hoạt động của Chính phủ sẽ phải có những thay đổi. Để thích ứng với những yêu cầu hội nhập, Việt Nam cần phải điều chỉnh và cải cách thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng và hoàn thiện thể chế về kinh tế - xã hội một cách có hiệu quả, giúp Chính phủ điều hành hoạt động đồng bộ, dân chủ và khoa học.

Trong bối cảnh đó, việc hoàn thiện TCHC ở nước ta cần chú trọng vào những nội dung chính sau:

*Một là*, nâng cao trách nhiệm giải trình.

Trách nhiệm giải trình là một quy trình hai chiều. Người dân ràng buộc Chính phủ hay cơ quan nhà nước có thẩm quyền về trách nhiệm đối với các TCHC mà các chủ

thể này ban hành và người dân phải có được cơ hội lên tiếng biểu lộ sự hài lòng với các thể chế đó hay không. Để thực hiện được nội dung này, theo chúng tôi, thông tin đóng một vai trò vô cùng quan trọng. Trên thực tế, người dân được làm chủ các phiếu trưng cầu ý kiến và sử dụng chúng như một cơ chế phản hồi. Các phiếu trưng cầu ý kiến cần được cơ quan nhà nước các cấp sử dụng rộng rãi trong các cuộc điều tra và được công bố đều đặn như là một phần của quy trình chia sẻ thông tin.

*Hai là*, đảm bảo tính minh bạch trong việc ban hành chính sách.

Tính minh bạch của chính sách, pháp luật là một đòi hỏi rất quan trọng thể hiện ở việc pháp luật được công bố, phổ biến rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng. Tính minh bạch của chính sách, pháp luật còn thể hiện ở sự chính xác, tính hệ thống và nhất quán của các mục tiêu và chương trình hành động. Một hệ thống chính sách, pháp luật công kênh, khó tiếp cận, khó hiểu, khó vận dụng và chứa đựng những mâu thuẫn nội tại không thể được coi là minh bạch và không thể trở thành nền tảng cho nhà nước pháp quyền.

*Ba là*, tăng cường năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc xây dựng thể chế.

Để có nền hành chính tốt, hệ thống chính sách, pháp luật tốt, điều Việt Nam cần nhất là có một đội ngũ cán bộ với năng lực điều hành tốt. Năng lực xây dựng thể chế thể hiện ở khả năng nhận biết các vấn đề trong quan hệ xã hội nào cần được điều chỉnh. Pháp luật chỉ điều chỉnh những gì xã hội cần đến chứ không phải là những gì chính quyền muốn. Điều này tùy thuộc vào khả năng đánh giá tác động xã hội đối với mỗi hành vi, mỗi văn bản pháp lý của cả chính quyền và người dân.

*Bốn là*, nâng cao năng lực cạnh tranh.

Cạnh tranh không chỉ diễn ra ở cấp độ giữa các sản phẩm hay doanh nghiệp mà còn diễn ra giữa các chủ thể nhà nước có

thẩm quyền trong việc hoạch định chính sách vĩ mô và chiến lược phát triển nhằm phát huy nội lực và thu hút đầu tư từ bên ngoài. Giá trị của chiến lược phát triển là ở chỗ nó có phát huy được lợi thế so sánh của ngành, địa phương hay không; có thể hiện được khả năng “vượt trội” trong một thế giới biến đổi nhanh chóng hay không; chính sách quản lý có tạo được chi phí giao dịch xã hội thấp nhất cho sản xuất - kinh doanh hay không; có tạo dựng được môi trường kinh doanh, đầu tư thông thoáng, thuận lợi hay không v.v. Tổng hợp các yếu tố cạnh tranh trên đây sẽ tạo nên sức cạnh

tranh của toàn bộ nền kinh tế, sức cạnh tranh quốc gia. Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) xếp hạng năng lực cạnh tranh toàn cầu của quốc gia dựa trên kết quả khảo sát đối với nhóm các chỉ tiêu về môi trường kinh tế vĩ mô; nhóm các chỉ tiêu về TCHC nhà nước; nhóm các chỉ tiêu về công nghệ. Việc xác định lợi thế cạnh tranh của các quốc gia được nhìn nhận trong suốt quá trình xây dựng thể chế□

1. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII tại Đại hội toàn quốc của Đảng lần thứ IX, tháng 4 năm 2001.

\* \* \* \* \*

## TÌNH HÌNH KINH TẾ - XÃ HỘI...

(Tiếp theo trang 5)

*Thứ hai*, thực hiện đánh giá lại hiệu quả của các hoạt động đầu tư, đặc biệt là đầu tư công để có những điều chỉnh kịp thời. Nâng cao năng lực quản lý đầu tư, giám sát đầu tư, đánh giá hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước. Cơ cấu lại đầu tư của Nhà nước theo hướng tăng thêm đầu tư cho y tế, giáo dục, đào tạo nghề, an sinh xã hội và phát triển dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp, tiêu thụ nông sản; dành nguồn lực đầu tư vào các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại, tạo tiền đề thúc đẩy tăng trưởng nhanh, bền vững dựa trên hiệu suất, chất lượng.

*Thứ ba*, hoạch định và điều hành chính sách tiền tệ một cách linh hoạt, áp dụng đồng bộ nhiều giải pháp tổng thể nhằm kiểm soát lạm phát ở mức hợp lý; thực hiện kiểm tra, giám sát chặt chẽ hoạt động của hệ thống ngân hàng và các tổ chức tín dụng để ổn định kinh tế vĩ mô, tạo tiền đề vững chắc cho tăng trưởng bền vững; xây dựng chính sách tỉ giá bảo đảm vừa khuyến khích xuất khẩu vừa hỗ trợ tăng

trưởng kinh tế.

*Thứ tư*, chủ động thực hiện các biện pháp phòng, chống thiên tai, lụt bão và công tác cứu hộ, cứu nạn. Hiện đại hoá cơ sở vật chất phục vụ công tác dự báo, cảnh báo thiên tai đi đôi với việc tăng cường nghiên cứu khoa học ứng dụng cho quản lý, phòng, chống thiên tai.

*Thứ năm*, rà soát lại quy trình triển khai thực hiện và tiến hành đánh giá tổng thể các chương trình, dự án liên quan đến giảm nghèo đã và đang triển khai thực hiện; huy động mọi nguồn lực của xã hội để thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững; lồng ghép và huy động tối đa các nguồn vốn, tập trung đẩy nhanh tiến độ xây dựng và đưa vào sử dụng các công trình kết cấu hạ tầng thiết yếu phục vụ sản xuất và đời sống dân cư, nhất là ở nông thôn. Đẩy mạnh và thực hiện đồng bộ các giải pháp tuyên truyền, vận động, thuyết phục người dân ý thức vươn lên thoát nghèo□

ThS NGUYỄN ĐỨC KHA

(Theo số liệu của Tổng cục Thống kê)