

# KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA CƠ CẤU TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ VIỆT NAM TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

*Nguyễn Phước Thọ\**

**T**rong 60 năm thành lập và liên tục phát triển qua các giai đoạn, thời kỳ lịch sử với các cơ chế quản lý khác nhau, mô hình cơ cấu Chính phủ Việt Nam đã có những vận động, biến đổi phù hợp với bối cảnh và yêu cầu quản lý điều hành của bộ máy hành pháp và hành chính nhà nước trong mỗi thời kỳ, mỗi giai đoạn lịch sử. Tuy nhiên, đó là một quá trình liên tục, luôn có sự tiếp nối, kế thừa và phát triển. Vấn đề đặt ra cho việc nhìn lại các mô hình và sự điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ trong 60 năm qua là phải rút ra cho được những bài học kinh nghiệm, những giá trị bền vững trong việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức Chính phủ để góp phần tạo cơ sở định hướng cho việc tiếp tục điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức Chính phủ cho giai đoạn tới đây, mà trực tiếp là cho việc xây dựng cơ cấu tổ chức Chính phủ khoá XII nhiệm kỳ 2007 - 2011.

Mỗi một bản hiến pháp phản ánh một giai đoạn phát triển của đất nước mà theo đó cơ cấu tổ chức Chính phủ có những đặc điểm riêng. Trong mỗi một giai đoạn đó, không chỉ có những cơ cấu Chính phủ được hình thành trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ, mà còn có những loại hình tổ chức thuộc cơ cấu Chính phủ được hình thành và phát triển ngoài khuôn khổ các quy định đó. Do đó, lấy các giai đoạn phát triển của đất nước qua các bản hiến pháp được ban hành để khảo sát, đánh giá cụ thể về đặc điểm và nội dung điều chỉnh cơ cấu Chính phủ trong giai đoạn đó sẽ là thích hợp và có nhiều thuận lợi.

## **1 - Cơ cấu tổ chức Chính phủ giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1959**

Theo quy định của Hiến pháp 1946, cơ cấu tổ chức của Chính phủ chỉ có các bộ, chưa có các cơ quan ngang bộ, cũng như cơ

quan thuộc Chính phủ. Mặc dù chưa được quy định, một loại hình cơ cấu đã được hình thành ngay từ ngày đầu của Chính phủ cùng với các bộ, đó là các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành được thành lập theo các sắc lệnh của Chủ tịch nước. Ngay trong năm 1945 đã có 4 tổ chức, còn trong cả giai đoạn này đã có tới 50 tổ chức được thành lập. Số lượng các bộ trong giai đoạn này có thể được chia thành hai thời kỳ: thời kỳ kháng chiến chống Pháp từ 1945 đến năm 1954 cơ cấu tổ chức Chính phủ ban đầu có số lượng 14 bộ, sau đó tăng lên 16 cơ quan (thành lập thêm Bộ Công an năm 1953 và Ngân hàng Quốc gia Việt Nam năm 1954); thời kỳ từ năm 1955 đến 1959 miền Bắc được giải phóng và bắt đầu kế hoạch khôi phục, hoàn thành cải tạo xã hội chủ nghĩa, bước đầu phát triển kinh tế theo mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung đưa miền Bắc tiến vào thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội, cơ cấu Chính phủ tăng nhanh từ 16 đến 23 cơ quan.

Từ năm 1955 cơ cấu Chính phủ có mấy đặc điểm đáng chú ý sau đây:

- Thứ nhất, việc chia tách các bộ để thành lập các bộ mới đã bắt đầu. Tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa I từ ngày 15 đến 20/9/1955, Quốc hội đã ra nghị quyết mở rộng cơ cấu và thành phần chính phủ. Có thể đây là thời điểm bắt đầu lần điều chỉnh lớn nhất đầu tiên về cơ cấu tổ chức Chính phủ cho đến thời điểm đó. Theo đó, Bộ Công thương được chia tách ra thành Bộ Công nghiệp và Bộ Thương nghiệp; Bộ Giao thông công chính được chia thành Bộ Giao thông và Bưu điện và Bộ Thủy lợi và Kiến trúc; thành lập thêm Bộ Cứu tế xã hội<sup>1</sup> (được tách ra từ Bộ Thương binh)

\* Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Chính phủ

<sup>1</sup> Bộ Cứu tế xã hội là một trong những bộ đầu tiên được thành lập vào năm 1945, sau đó được sáp nhập

- Thứ hai, với việc tách Toà án Tối cao và Viện Công tố ra khỏi Bộ Tư pháp vào tháng 4 năm 1958, cơ cấu Chính phủ còn bao gồm cả các cơ quan tư pháp với tư cách được xác định vị trí như là những cơ quan ngang bộ<sup>2</sup>.

- Thứ ba, để đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ mới phát sinh về quản lý, cơ cấu Chính phủ không chỉ được mở rộng thông qua việc thành lập thêm các bộ, cơ quan ngang bộ, mà còn thông qua các hình thức khác đặc biệt để thích ứng, theo đó một số cơ cấu tổ chức mới được Chính phủ thành lập đặt trực thuộc Phủ Thủ tướng, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Chẳng hạn như thành lập Ban Dân tộc (theo Nghị định số 447/TTg ngày 01/2/1955), Cục Hàng không dân dụng (Nghị định số 666/TTg ngày 15/01/1956), Cục Quản lý dự trữ vật tư Nhà nước (Nghị định số 997/TTg ngày 07/8/1956), Ban Tôn giáo Chính phủ (Nghị định số 556/TTg ngày 2/8/1955). Đặc biệt, có cơ quan như Ban Thể dục thể thao Trung ương (Nghị định số 68/TTg ngày 6/3/1957) vừa có tính chất như một tổ chức tư vấn liên ngành vừa tổ chức và hoạt động như các cơ quan nói trên. Các cơ quan này là tiền thân của các cơ quan thuộc Chính phủ sau này, thậm chí có thể nâng lên thành cơ quan ngang bộ như việc nâng Ban Dân tộc lên thành Ủy ban Dân tộc "có quyền hạn và trách nhiệm như một bộ"<sup>3</sup>.

Có thể thấy trong các năm từ 1955 đến 1958, cơ cấu tổ chức Chính phủ đã có bước điều chỉnh lớn nhất và rất cơ bản kể từ khi được thành lập năm 1945 cho đến thời điểm đó. Và đây là một trong những lần điều chỉnh cơ cấu tổ chức lớn nhất trong lịch sử 60 năm của Chính phủ Việt Nam. Đợt điều chỉnh kéo dài trong 4 năm này có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

- Số lượng cơ cấu tăng đột biến lên tới 26 cơ quan, nếu so với khi mới thành lập

(các năm từ 1945 đến đầu những năm 1950) thì tăng gần gấp đôi. Điều này cho thấy xu hướng phình to cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã được bắt đầu để đáp ứng đòi hỏi của cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung đang nhanh chóng hình thành;

- Tính đa dạng trong tên gọi, loại hình, cơ chế hoạt động của cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã xuất hiện, và vượt ra khỏi khuôn khổ quy định của Hiến pháp 1946. Ngoài các bộ, trong cơ cấu Chính phủ đã xuất hiện các cơ quan ngang bộ, các cơ quan trực thuộc Phủ Thủ tướng, các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành, và các cơ quan tư pháp (Toà án tối cao và Viện Công tố).

- Việc điều chỉnh cơ cấu Chính phủ, ngoài việc dựa chủ yếu trên cơ sở chia tách bộ, còn thành lập mới, hoặc nâng cấp tổ chức (từ cơ quan trực thuộc Phủ Thủ tướng lên thành bộ, cơ quan ngang bộ như Ban Thanh tra của Chính phủ lên thành Ban Thanh tra trung ương của Chính phủ<sup>4</sup> - một cơ quan ngang bộ...).

## **2 - Cơ cấu Chính phủ giai đoạn từ năm 1960 đến năm 1980**

Hiến pháp 1959 lần đầu tiên đã chính thức ghi nhận sự tồn tại của cơ quan thuộc Chính phủ như là một loại hình cơ cấu tổ chức trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ. Mặc dù, quy định sự tồn tại của các Ủy ban nhà nước và Ngân hàng Nhà nước, nhưng Hiến pháp đã không quy định về cơ quan ngang bộ nói chung. Tuy nhiên, đến Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ 1960 đã quy định đầy đủ số lượng, tên gọi của 3 loại cơ quan thuộc cơ cấu tổ chức của Chính phủ là bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ (18 bộ, 6 cơ quan ngang bộ và 6 cơ quan thuộc Chính phủ<sup>5</sup>). Như vậy, ngoài các loại hình cơ cấu như giai đoạn trước, giai đoạn này trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã xuất hiện thêm một loại hình cơ cấu mới là

vào Bộ Thương binh năm 1954 và đến 1955 lại được tách ra.

<sup>2, 3</sup> Theo Nghị quyết Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa I họp từ ngày 16 đến 29/4/1958.

<sup>4</sup> Sắc lệnh số 261 - SL ngày 28/3/1956.

<sup>5</sup> 6 cơ quan thuộc Chính phủ đầu tiên được thành lập và ghi nhận trong Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ là Tổng cục Địa chất, Tổng cục Lâm nghiệp, Tổng cục Thủy sản, Tổng cục Vật tư, Ủy ban Liên lạc văn hoá với nước ngoài, Ủy ban Thể dục thể thao Trung ương.

- Thứ hai, với việc tách Toà án Tối cao và Viện Công tố ra khỏi Bộ Tư pháp vào tháng 4 năm 1958, cơ cấu Chính phủ còn bao gồm cả các cơ quan tư pháp với tư cách được xác định vị trí như là những cơ quan ngang bộ<sup>2</sup>.

- Thứ ba, để đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ mới phát sinh về quản lý, cơ cấu Chính phủ không chỉ được mở rộng thông qua việc thành lập thêm các bộ, cơ quan ngang bộ, mà còn thông qua các hình thức khác đặc biệt để thích ứng, theo đó một số cơ cấu tổ chức mới được Chính phủ thành lập đặt trực thuộc Phủ Thủ tướng, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Chẳng hạn như thành lập Ban Dân tộc (theo Nghị định số 447/TTg ngày 01/2/1955), Cục Hàng không dân dụng (Nghị định số 666/TTg ngày 15/01/1956), Cục Quản lý dự trữ vật tư Nhà nước (Nghị định số 997/TTg ngày 07/8/1956), Ban Tôn giáo Chính phủ (Nghị định số 556/TTg ngày 2/8/1955). Đặc biệt, có cơ quan như Ban Thể dục thể thao Trung ương (Nghị định số 68/TTg ngày 6/3/1957) vừa có tính chất như một tổ chức tư vấn liên ngành vừa tổ chức và hoạt động như các cơ quan nói trên. Các cơ quan này là tiền thân của các cơ quan thuộc Chính phủ sau này, thậm chí có thể nâng lên thành cơ quan ngang bộ như việc nâng Ban Dân tộc lên thành Ủy ban Dân tộc "có quyền hạn và trách nhiệm như một bộ"<sup>3</sup>.

Có thể thấy trong các năm từ 1955 đến 1958, cơ cấu tổ chức Chính phủ đã có bước điều chỉnh lớn nhất và rất cơ bản kể từ khi được thành lập năm 1945 cho đến thời điểm đó. Và đây là một trong những lần điều chỉnh cơ cấu tổ chức lớn nhất trong lịch sử 60 năm của Chính phủ Việt Nam. Đợt điều chỉnh kéo dài trong 4 năm này có một số đặc điểm cơ bản sau đây:

- Số lượng cơ cấu tăng đột biến lên tới 26 cơ quan, nếu so với khi mới thành lập

(các năm từ 1945 đến đầu những năm 1950) thì tăng gần gấp đôi. Điều này cho thấy xu hướng phình to cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã được bắt đầu để đáp ứng đòi hỏi của cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung đang nhanh chóng hình thành;

- Tính đa dạng trong tên gọi, loại hình, cơ chế hoạt động của cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã xuất hiện, và vượt ra khỏi khuôn khổ quy định của Hiến pháp 1946. Ngoài các bộ, trong cơ cấu Chính phủ đã xuất hiện các cơ quan ngang bộ, các cơ quan trực thuộc Phủ Thủ tướng, các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành, và các cơ quan tư pháp (Toà án tối cao và Viện Công tố).

- Việc điều chỉnh cơ cấu Chính phủ, ngoài việc dựa chủ yếu trên cơ sở chia tách bộ, còn thành lập mới, hoặc nâng cấp tổ chức (từ cơ quan trực thuộc Phủ Thủ tướng lên thành bộ, cơ quan ngang bộ như Ban Thanh tra của Chính phủ lên thành Ban Thanh tra trung ương của Chính phủ<sup>4</sup> - một cơ quan ngang bộ...).

## **2 - Cơ cấu Chính phủ giai đoạn từ năm 1960 đến năm 1980**

Hiến pháp 1959 lần đầu tiên đã chính thức ghi nhận sự tồn tại của cơ quan thuộc Chính phủ như là một loại hình cơ cấu tổ chức trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ. Mặc dù, quy định sự tồn tại của các Ủy ban nhà nước và Ngân hàng Nhà nước, nhưng Hiến pháp đã không quy định về cơ quan ngang bộ nói chung. Tuy nhiên, đến Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ 1960 đã quy định đầy đủ số lượng, tên gọi của 3 loại cơ quan thuộc cơ cấu tổ chức của Chính phủ là bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ (18 bộ, 6 cơ quan ngang bộ và 6 cơ quan thuộc Chính phủ<sup>5</sup>). Như vậy, ngoài các loại hình cơ cấu như giai đoạn trước, giai đoạn này trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã xuất hiện thêm một loại hình cơ cấu mới là

<sup>4</sup> Sắc lệnh số 261 - SL ngày 28/3/1956.

<sup>5</sup> 6 cơ quan thuộc Chính phủ đầu tiên được thành lập và ghi nhận trong Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ là Tổng cục Địa chất, Tổng cục Lâm nghiệp, Tổng cục Thủy sản, Tổng cục Vật tư, Ủy ban Liên lạc văn hoá với nước ngoài, Ủy ban Thể dục thể thao Trung ương.

vào Bộ Thương binh năm 1954 và đến 1955 lại được tách ra.

<sup>2, 3</sup> Theo Nghị quyết Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa I họp từ ngày 16 đến 29/4/1958.

cơ quan thuộc Chính phủ. Điểm đáng chú ý của cơ quan thuộc Chính phủ theo quy định của Hiến pháp 1959 là không có sự phân biệt về chức năng với bộ, cơ quan ngang bộ, chúng đều có chức năng quản lý nhà nước trên các ngành, lĩnh vực.

Trong giai đoạn kéo dài 20 năm này, nhìn chung cơ cấu tổ chức Chính phủ không có những biến động lớn. Tuy vẫn có xu hướng tăng thêm các đầu mối các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, nhưng không có những điều chỉnh lớn mang tính đột biến. Cơ cấu bộ, cơ quan ngang bộ trong các năm từ 1960 đến 1965 tăng dần từ 25 lên 27 đầu mối. Và loại cơ cấu này đạt số lượng lớn nhất là 32 đầu mối vào năm 1971 sau đó lại giảm xuống còn 28 cơ quan vào năm 1975, tiếp đó lại tăng lên 31 cơ quan vào các năm từ 1976 đến 1979. Trong khi đó, các cơ quan thuộc Chính phủ ổn định hơn, đến năm 1979 có 13 cơ quan (trong 20 năm tăng thêm 7 cơ quan).

Vào năm 1979, một loại hình cơ quan mới được hình thành từ thực tiễn quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương, nằm ngoài khuôn khổ các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ, đó là cơ quan trực thuộc Thủ tướng Chính phủ có chức năng giúp Thủ tướng "thống nhất chỉ đạo và quản lý" đối với một lĩnh vực công tác nhất định. Ban Việt kiều trung ương<sup>6</sup> và Viện nghiên cứu hạt nhân<sup>7</sup> là những cơ quan đầu tiên thuộc loại này.

Trong giai đoạn này, trong khi các cơ cấu tổ chức của Chính phủ trên các lĩnh vực kế hoạch, thương nghiệp, lao động, thương binh - xã hội ổn định<sup>8</sup>, thì cơ cấu trên các lĩnh vực công nghiệp<sup>9</sup> có biến động lớn. Lĩnh

vực có nhiều đầu mối quản lý nhất là lĩnh vực nông nghiệp, tuy nhiên lại rất ổn định (từ 1960 cho đến 1980 tồn tại ổn định 3 bộ là Bộ Nông nghiệp, Bộ Nông trường, Bộ Thủy lợi và điện lực và 3 cơ quan thuộc Chính phủ là Tổng cục Lâm nghiệp, Tổng cục Thủy sản, Tổng cục Địa chính).

Có một hiện tượng mới trong điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Chính phủ tiếp tục theo hướng phình to ra là việc một số cơ cấu được tách ra khỏi bộ, cơ quan ngang bộ để trở thành cơ quan thuộc Chính phủ. Đó là các trường hợp Tổng cục Hàng không dân dụng tách ra khỏi Bộ Giao thông và Bưu điện vào năm 1976; Tổng cục Cao su tách ra khỏi Bộ Nông nghiệp vào năm 1981.

Để tư vấn và giúp phối hợp hoạt động các bộ, ngành, trong giai đoạn này Thủ tướng Chính phủ còn thành lập 38 tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành.

Có thể rút ra một số đặc điểm chính về cơ cấu tổ chức Chính phủ trong giai đoạn này:

- So với giai đoạn trước, ngoài bộ, cơ quan ngang bộ, trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã xuất hiện thêm hai loại hình cơ cấu là cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan trực thuộc Thủ tướng. Với sự xuất hiện của hai loại cơ cấu này và cùng với tính đa dạng trong tổ chức và hoạt động của chúng, cơ cấu tổ chức Chính phủ trở nên linh hoạt hơn trong điều chỉnh, sắp xếp, phù hợp yêu cầu cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung vận hành trong điều kiện chiến tranh khốc liệt.

- Về mặt thể chế, các loại hình cơ cấu cơ bản trong mô hình cơ cấu tổ chức Chính phủ đã được cơ bản chính thức hình thành. Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ đã quy định về tên gọi, vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ.

- Nhìn chung cơ cấu tổ chức Chính phủ tương đối ổn định. Trong suốt cả 20 năm,

<sup>6</sup> Thành lập theo Nghị định số 209-CP ngày 6/6/1979 của Hội đồng Chính phủ.

<sup>7</sup> Thành lập theo Nghị định số 59-CP ngày 23/2/1979, đến năm 1984 đổi tên thành Viện Năng lượng nguyên tử quốc gia.

<sup>8</sup> Ủy ban Kế hoạch Nhà nước, Bộ Lao động, Bộ Nội thương, Bộ Ngoại thương tồn tại ổn định liên tục trong suốt 20 năm từ năm 1960 đến 1980

<sup>9</sup> Bộ Công nghiệp vào năm 1960 được chia thành 2 Bộ Công nghiệp nặng và Bộ Công nghiệp nhẹ, sau đó vào

năm 1969 Bộ Công nghiệp nặng được chia thành 3 cơ quan: Bộ Cơ khí luyện kim, Bộ Mỏ và than và Tổng cục Hoá chất. Trên lĩnh vực nông nghiệp có tới 3 bộ và 3 cơ quan thuộc Chính phủ.

thay vì những điều chỉnh lớn, cơ bản, cơ cấu tổ chức Chính phủ được điều chỉnh tăng lên dần dần từng bước: bộ, cơ quan ngang bộ từ 25 đầu mối (năm 1960) lên 31 đầu mối (các năm 1976 - 1979).

- Xu hướng chủ đạo trong điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ ở giai đoạn này vẫn tiếp tục là chia tách các bộ để hình thành các bộ quản lý chuyên ngành, thậm chí chuyên ngành rất hẹp để tăng cường quản lý theo phương thức trực tiếp, vi mô, chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính. Đồng thời, một số cơ quan thuộc Chính phủ đã được thành lập thêm nhằm đáp ứng yêu cầu tăng cường và mở rộng phạm vi các hoạt động quản lý đa dạng của Chính phủ trên các lĩnh vực, theo đó các cơ quan thuộc Chính phủ không chỉ được thành lập để thực hiện chức năng, thẩm quyền quản lý nhà nước mà còn để đảm đương các hoạt động sự nghiệp, chuyên môn nghiệp vụ.

### **3 - Cơ cấu Chính phủ giai đoạn từ năm 1981 đến 1991**

Hiến pháp 1980 tuyên bố thời kỳ quá độ của nước ta tiến lên Chủ nghĩa xã hội, đồng thời ghi nhận đậm nét những đặc trưng của chế kế hoạch hoá tập trung, quản lý kinh tế, xã hội bằng mệnh lệnh hành chính. Hiến pháp 1980 và Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng 1981 vẫn chưa có quy định tên gọi của cơ quan ngang bộ, mà được gọi chung là các Ủy ban nhà nước; cơ quan thuộc Chính phủ, được gọi là "cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng". Trong khi đó, các cơ cấu trực thuộc Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng và tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành (các Ban, Hội đồng, Ủy ban...) vẫn tồn tại như một đòi hỏi của thực tiễn, nằm ngoài khuôn khổ thể chế về cơ cấu tổ chức của Chính phủ.

Trong khi số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ ổn định (năm 1981: 33 cơ quan; năm 1986 - 1987: 32 cơ quan; năm 1988: 33 cơ quan; năm 1990 - 1991: 29 cơ quan), thì các cơ quan thuộc Chính phủ có sự điều chỉnh rất lớn (từ 15 cơ quan vào năm 1981, tăng lên 31 năm 1986, 26 cơ quan năm 1988, và lại giảm xuống còn 23 cơ quan vào các năm 1990 - 1991) và rất đa dạng về tên gọi,

vai trò, chức năng, thẩm quyền và lĩnh vực hoạt động.

Một biểu hiện mới lần đầu tiên xuất hiện là việc nâng cấp cơ cấu, từ cơ quan trực thuộc Thủ tướng Chính phủ thành cơ quan thuộc Chính phủ (Ban Việt kiều trung ương), từ cơ quan thuộc Chính phủ lên thành bộ hoặc cơ quan ngang bộ (Tổng cục Thủy sản lên Bộ Thủy sản); thậm chí từ cơ quan tư vấn, phối hợp liên ngành nâng lên thành cơ quan thuộc Chính phủ (Ủy ban quốc gia Dân số và kế hoạch hoá gia đình). Việc nâng cấp tổ chức này có một nguyên nhân xuất phát từ sự không phân định rõ ràng về tính chất và chức năng giữa các loại hình cơ cấu tổ chức, nhất là giữa bộ với cơ quan thuộc Chính phủ (đều có chức năng quản lý nhà nước trên các ngành, lĩnh vực).

Việc thành lập mô hình các Ủy ban nhà nước trong cơ cấu Chính phủ (cả với tư cách là cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ) cũng phát triển mạnh mẽ về số lượng, lên đến đỉnh cao trong lịch sử tồn tại của Chính phủ. Trong mô hình Ủy ban nhà nước có sự kết hợp giữa chế độ thủ trưởng với chế độ hội đồng trong quản lý, điều hành. Đây là một mâu thuẫn, vì theo Hiến pháp thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công, trong khi trong cơ chế hoạt động của các Ủy ban nhà nước lại tồn tại chế độ làm việc hội đồng.

Ngoài việc tách Bộ Lao động thành 2 bộ là Bộ Lao động và Bộ Thương binh và Xã hội vào năm 1981, thì việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu Chính phủ đáng kể nhất trong giai đoạn này là:

- Việc thành lập Bộ Kinh tế đối ngoại vào năm 1988<sup>10</sup> trên cơ sở hợp nhất Bộ Ngoại thương với Ủy ban Kinh tế đối ngoại, Ủy ban Hợp tác kinh tế với Lào và Campuchia, sau đó không lâu vào năm 1990 Bộ Kinh tế đối ngoại được hợp nhất với hai

<sup>10</sup> Các điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ, cơ quan ngang bộ vào năm 1988 đều theo Nghị quyết số 66-NQ/HĐNN ngày 24/3/1988 của Hội đồng Nhà nước.

Bộ Nội thương và Bộ Vật tư để thành lập Bộ Thương mại.

- Thành lập Bộ Xây dựng (mới) vào năm 1988 trên cơ sở sáp nhập Bộ Xây dựng và Ủy ban Xây dựng cơ bản Nhà nước.

- Sau khi sáp nhập Ủy ban Bảo vệ bà mẹ và trẻ em vào Bộ Giáo dục; sáp nhập Tổng cục dạy nghề vào Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp (cùng năm 1987), hai Bộ Giáo dục và Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp được hợp nhất với nhau thành Bộ Giáo dục và Đào tạo vào năm 1990.

Việc trong 3 năm bắt đầu sau khi công cuộc đổi mới được khởi xướng theo Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI (năm 1986), có tới 8 bộ, cơ quan ngang bộ và 3 cơ quan thuộc Chính phủ được sắp xếp thành 3 bộ và các bộ này ổn định cho đến nay, thì có thể coi đây là sự điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ lớn và thành công nhất chưa từng xảy ra trước đó. Một nỗ lực đáng kể nữa trong việc thu gọn đầu mối cơ cấu tổ chức Chính phủ là việc thành lập Bộ Văn hoá - Thông tin - Thể thao và Du lịch vào năm 1990 trên cơ sở hợp nhất 4 cơ quan: Bộ Văn hoá, Bộ Thông tin, Tổng cục Thể dục thể thao, Tổng cục Du lịch, tuy nhiên sự kiện này trở nên không có mấy ý nghĩa vì không lâu sau vào năm 1992 Bộ này lại phải tách ra thành 3 cơ quan (Bộ Văn hoá - Thông tin, Tổng cục Thể dục thể thao, Tổng Du lịch), đây có thể coi là thất bại lớn đầu tiên trong điều chỉnh cơ cấu của Chính phủ.

Các cơ quan thuộc Chính phủ cũng có bước điều chỉnh đáng kể, cụ thể:

- Sáp nhập Tổng cục Điện tử tin học vào Bộ Cơ khí và Luyện kim (năm 1988);

- Trên cơ sở đổi tên và điều chỉnh chức năng của một số bộ, ngày 31/3/1990 Hội đồng Nhà nước đã phê chuẩn việc giải thể 5 cơ quan thuộc Chính phủ, đó là: Tổng cục Dầu khí, Tổng cục Cao su, Tổng cục Hoá chất, Tổng cục Mỏ và Địa chất, Tổng cục Hàng không dân dụng.

Trong 3 năm, việc có 10 bộ, cơ quan ngang bộ và 6 cơ quan thuộc Chính phủ được điều chỉnh, sắp xếp lại thành 3 bộ, và 5 cơ quan thuộc chính phủ được giải thể là một nỗ

lực rất lớn, tuy chưa hoàn toàn đạt được kết quả như mong muốn, nhưng đã tạo được bước đột phá trong điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ theo hướng tinh gọn phù hợp với quá trình chuyển đổi và điều chỉnh chức năng của bộ máy quản lý nhà nước. Đây là bước khởi đầu cho một khuynh hướng chủ đạo trong điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ là hình thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Bài học kinh nghiệm thành công, cũng như thất bại của lần điều chỉnh này rất có ý nghĩa cho những lần điều chỉnh sau này. Vì lẽ đó, có thể coi việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ trong các năm 1988 - 1990 là lần điều chỉnh lớn thứ hai trong lịch sử Chính phủ và là lần điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức Chính phủ lớn đầu tiên của công cuộc đổi mới toàn diện được bắt đầu từ Nghị quyết Đại hội VI của Đảng năm 1986.

Có một số điểm đáng chú ý về cơ cấu Chính phủ trong giai đoạn này:

- Xét về số lượng, đây là giai đoạn cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ là lớn nhất, công kênh nhất, đặc biệt là số lượng các cơ quan thuộc Chính phủ tăng nhanh đột biến và đạt số lượng lớn chưa từng thấy, cùng với đó là sự rất đa dạng về mô hình tổ chức và hoạt động. Tuy nhiên, xu hướng tinh giản cơ cấu tổ chức Chính phủ đã bắt đầu xuất hiện, cả cơ cấu bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ đã bắt đầu giảm số lượng, và giảm mạnh nhất là đối với các cơ quan thuộc Chính phủ (đến năm 1990 còn 23 cơ quan).

- Việc điều chỉnh cơ cấu Chính phủ đã đi thẳng vào đối tượng chính là các bộ, cơ quan ngang bộ. Cho dù có cả thành công và thất bại, nhưng đã khởi đầu cho một xu thế lớn: điều chỉnh, sắp xếp lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ theo hướng thu gọn, giảm bớt đầu mối nhằm từng bước khắc phục sự công kênh, nhiều đầu mối, gắn liền và phù hợp với quá trình chuyển đổi, điều chỉnh chức năng của Chính phủ, của các bộ, cơ quan ngang bộ sang quản lý, điều hành vĩ mô bằng pháp luật các mặt đời sống kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, việc phình to các cơ cấu thuộc Chính phủ, nhất là các cơ quan có chức năng quản lý nhà

nước, đã xuất hiện rõ tính chất trung gian, nhiều tầng nấc trong quản lý, điều hành của Chính phủ, làm cho quản lý nhà nước ở Trung ương trở nên phân tán, chồng chéo.

- Xu hướng tăng thêm đầu mối các bộ, cơ quan ngang bộ bị kìm hãm lại bởi những điều chỉnh mang tính đột phá trong các năm 1988 đến 1990 theo hướng thu gọn đầu mối. Trong khi đó, các cơ quan thuộc Chính phủ cũng có bước điều chỉnh rất lớn mang tính bước ngoặt trong 2 năm 1986 - 1987 theo hướng tăng thêm đầu mối, từ 14 lên 30 cơ quan, đồng thời thành lập 3 cơ quan trực thuộc Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (không lâu sau đó các cơ quan này được nâng lên thành cơ quan thuộc Chính phủ), sau đó lại có xu hướng giảm dần, đến năm 1991 còn 22 cơ quan. Mâu thuẫn này chứng tỏ điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ trong giai đoạn này chưa đồng bộ, thiếu triệt để.

- Tính linh hoạt trong cơ cấu tổ chức Chính phủ được thể hiện rất đậm nét trong việc điều chỉnh các cơ quan thuộc Chính phủ: tăng giảm về số lượng, đa dạng về loại hình.

- Những điều chỉnh về cơ cấu tổ chức Chính phủ đã xuất hiện những trường hợp đầu tiên về vấn đề "tách ra nhập vào" hoặc "nhập vào tách ra" thể hiện sự lúng túng, bất cập trong điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy theo hướng thu gọn đầu mối, khi mà cơ cấu tổ chức Chính phủ đã buộc lộ rõ những bất hợp lý khi đạt tới đỉnh điểm của sự công kênh, nhiều đầu mối.

- Mô hình tổ chức Hội đồng Bộ trưởng theo Hiến pháp 1980 và thực tiễn điều chỉnh cơ cấu Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) trong giai đoạn này chịu nhiều ảnh hưởng, thậm chí là đập khuôn theo mô hình cơ cấu tổ chức Hội đồng Bộ trưởng của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu. Điều này là xuất phát từ nhu cầu hợp tác toàn diện giữa các nước xã hội chủ nghĩa, nhất là trên các lĩnh vực quản lý kinh tế, khi Việt Nam trở thành thành viên của Hội đồng tương trợ kinh tế. Chính vì vậy, việc thành lập cũng như tên gọi, mô hình tổ chức của nhiều bộ, cơ quan ngang bộ, đặc biệt là các

bộ, mô hình các uỷ ban nhà nước trong lĩnh vực quản lý kinh tế có khuynh hướng tương thích với mô hình của Liên Xô lúc đó.

#### **4 - Cơ cấu Chính phủ giai đoạn từ năm 1992 đến nay**

Các nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII, VIII, IX và các nghị quyết Trung ương của các khoá Đại hội này đều chủ trương và đưa ra tư tưởng cải cách bộ máy hành chính nhà nước theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả<sup>11</sup>.

Trong giai đoạn này, việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ có một thuận lợi rất lớn là Hiến pháp 1992 được ban hành. Những quy định của Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ 1992 về tổ chức bộ máy đã tạo ra những cơ sở pháp lý rất quan trọng cho việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Chính phủ phù hợp quá trình xoá bỏ cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp, thực hiện chuyển đổi chức năng của Chính phủ và các bộ, ngành trên một số vấn đề chủ yếu sau đây:

- Thứ nhất, xoá bỏ cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu bao cấp, từ bỏ cơ chế quản lý trực tiếp vi mô bằng các mệnh lệnh hành chính, Chính phủ từng bước chuyển chức năng sang quản lý vĩ mô bằng pháp luật trên phạm vi cả nước đối với tất cả ngành, lĩnh vực, các thành phần kinh tế;

- Thứ hai, xoá bỏ dân chế độ bộ chủ quản đối với các doanh nghiệp nhà nước, bảo đảm quyền tự chủ, không can thiệp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp;

- Thứ ba, bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công. Việc Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ quy định bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công trên phạm vi cả nước, đồng nghĩa với việc cơ quan thuộc Chính phủ không còn thực hiện chức năng này như

<sup>11</sup> "Kiến quyết sắp xếp lại tổ chức và tinh giản biên chế các cơ quan hành chính, sự nghiệp ngay từ năm 1991, làm cho bộ máy gọn nhẹ và hoạt động có hiệu quả" (Văn kiện Đại hội Đại biểu Đảng lần thứ VII, NXB Sự thật 1991, tr.92)

đã được quy định trong các Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1959.

Ba vấn đề quan trọng trên đây là những cơ sở lý luận và pháp lý quan trọng nhất cho việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức của Chính phủ trong giai đoạn này. Để tiếp tục đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước, Hiến pháp 1992 đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng về tổ chức bộ máy vào năm 2001 theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng, tiếp đó Luật Tổ chức Chính phủ cũng có những sửa đổi quan trọng. Nghị Quyết đại hội IX của Đảng, Hiến pháp sửa đổi và Luật Tổ chức Chính phủ 2001 đã xác định rõ một số vấn đề quan trọng, làm rõ thêm các cơ sở lý luận cho những điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ, cụ thể:

- Bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực được phân công và thực hiện cung cấp dịch vụ công;

- Triệt để tách quản lý hành chính nhà nước với hoạt động của các tổ chức sự nghiệp dịch vụ công;

- Cơ quan thuộc Chính phủ không có chức năng quản lý nhà nước, không được ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trong khi các loại hình cơ cấu cơ bản của Chính phủ là bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lần đầu tiên được Hiến pháp 1992 ghi nhận đầy đủ, thì cũng lần đầu tiên loại tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành trực thuộc Thủ tướng Chính phủ dưới các tên gọi khác nhau như Hội đồng, Ủy ban, Ban chỉ đạo... đã được Luật Tổ chức Chính phủ chính thức quy định (tại khoản 4 Điều 20). Song, cho đến giai đoạn này, loại cơ quan trực thuộc Thủ tướng Chính phủ vẫn chưa có được cơ sở pháp lý cho sự thành lập, tổ chức và hoạt động, chúng vẫn là một loại hình tổ chức hình thành từ thực tiễn, mặc dù thực tiễn đó đã kéo dài hơn hai chục năm.

Trong thời gian này, trên cơ sở đổi mới chức năng, nhiệm vụ, từng bước tập trung vào quản lý, điều hành vĩ mô trên phạm vi toàn xã hội thông qua xây dựng, ban hành và thực hiện thanh tra, kiểm tra thể chế, cơ chế, chính sách, và để thống nhất nhiều chức

năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước trên từng ngành, lĩnh vực công tác trước đây do nhiều bộ, ngành quản lý vào một bộ, cơ cấu tổ chức của Chính phủ tiếp tục được điều chỉnh, sắp xếp theo hướng tinh gọn.

Khởi đầu cho việc thực hiện Hiến pháp 1992, Quốc hội khoá IX trong kỳ thứ nhất ngày 30/9/1992 đã thông qua nghị quyết về cơ cấu Chính phủ bao gồm 27 bộ, cơ quan ngang bộ. Trong giai đoạn này, cơ cấu tổ chức Chính phủ có hai lần điều chỉnh lớn:

#### *Lần điều chỉnh thứ nhất thực hiện trong các năm từ 1992 đến 1998*

- Sau khi thành lập vào năm 1992 trên cơ sở hợp nhất Bộ Điện lực với Bộ Mỏ và Than, Bộ Năng lượng được hợp nhất với hai Bộ Công nghiệp nhẹ và Bộ Công nghiệp nặng thành Bộ Công nghiệp vào năm 1995, và bộ này tồn tại ổn định cho đến nay.

- Năm 1992, bốn cơ quan là Bộ Nông nghiệp, Bộ Lương thực, Bộ Công nghiệp thực phẩm và Tổng cục Cao su được hợp nhất với nhau để thành lập Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm.

- Năm 1995, Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm hợp nhất với hai Bộ Lâm nghiệp và Bộ Thủy lợi thành Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Như vậy, trong 4 năm đã có 9 bộ được sắp xếp lại thành 2 bộ. Các bộ mới này nhanh chóng đi vào hoạt động ổn định, khắc phục được sự phân tán, chông chéo trước đây trong xây dựng cơ chế, chính sách, quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực, và trong việc phối hợp chỉ đạo, hướng dẫn tổ chức thực hiện. Và tiếp đó:

- Năm 1997, Tổng cục Thể dục thể thao được nâng lên thành Ủy ban Thể dục thể thao là cơ quan ngang bộ.

- Vào năm 1998, Bộ Nội vụ lúc đó được đổi tên thành Bộ Công an và Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ được đổi tên thành Bộ Nội vụ.

Trong khi đó, đối với các cơ quan thuộc Chính phủ cũng có những điều chỉnh sắp xếp nhất định. Viện Nghiên cứu Công nghệ quốc gia được sáp nhập vào Bộ Khoa học và Công

nghe (năm 1993); Cục Đo đạc bản đồ sáp nhập vào Tổng cục Địa chính; Tổng Công ty Dầu khí Việt Nam chuyển thành doanh nghiệp nhà nước. Ngược lại xu thế này, Cục Hàng không dân dụng được tách ra khỏi Bộ Giao thông vận tải để trở thành cơ quan thuộc Chính phủ, thành lập thêm Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước. Có thể thấy, tồn tại cả hai xu hướng vừa tăng, vừa giảm trong điều chỉnh cơ quan thuộc Chính phủ, tuy nhiên xu hướng giảm vẫn rõ nét hơn.

Nếu như năm 1992 có 27 bộ, cơ quan ngang bộ thì đến năm 1997 còn 23 bộ, cơ quan ngang bộ; các cơ quan thuộc Chính phủ từ 31 cơ quan năm 1992 giảm xuống còn 25 cơ quan. Nếu so với cơ cấu tổ chức Chính phủ năm 1986 với 67 bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, thì đến nay chỉ còn 48 cơ quan (giảm được 19 đầu mối), các chức năng quản lý của các bộ có bước chuyển cơ bản sang quản lý vĩ mô đối với ngành, lĩnh vực được phân công trên phạm vi cả nước, giảm bớt đáng kể sự công kênh, các đầu mối trung gian trong tổ chức bộ máy của Chính phủ, từng bước đáp ứng yêu cầu của quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế, xã hội của đất nước trong điều kiện chuyển mạnh sang cơ chế thị trường, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

Ngược lại xu hướng trên đây, các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành trực thuộc Thủ tướng Chính phủ trong thời gian này đã tăng rất nhanh về số lượng và rất đa dạng về mô hình tổ chức, và được thành lập trên hầu hết các ngành, lĩnh vực. Đã có tới 90 tổ chức được thành lập trong khoảng thời gian từ 1992 đến 1998, trong đó đáng kể là năm 1998 thành lập 38 tổ chức. Đến thời điểm năm 2000 có tới 103 tổ chức còn tồn tại. Trong các năm từ 1997 đến 2000, Thủ tướng Chính phủ đã các quyết định điều chỉnh, sắp xếp một bước cơ bản đối với các tổ chức này, theo đó đã chấm dứt hoạt động đối với 61 tổ chức. Việc thành lập và tồn tại số lượng lớn các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành có nguyên nhân quan trọng là do chức năng,

nhiệm vụ quản lý nhà nước của các bộ, ngành trên các lĩnh vực còn quy định quá chung chung, chồng chéo, trùng lặp.

Ý nghĩa quan trọng của lần điều chỉnh này thể hiện trên một số mặt sau đây:

- Việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ dựa vững chắc trên cơ sở nguyên tắc đổi mới chức năng, chuyển đổi phương thức hoạt động của Chính phủ, các bộ sang quản lý, điều hành vĩ mô trên phạm vi cả nước đối với tất cả các thành phần kinh tế. Căn cứ vào yêu cầu quản lý nhà nước trên các mặt đời sống kinh tế, xã hội trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà điều chỉnh số lượng và cơ cấu tổ chức Chính phủ;

- Đối tượng điều chỉnh, sắp xếp vẫn tiếp tục tập trung chủ yếu vào các cơ cấu chính của Chính phủ là các bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng tiếp tục giảm bớt số lượng, hình thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, khắc phục được sự chồng chéo, phân tán chức năng nhiệm vụ trong quản lý nhà nước trên các ngành, lĩnh vực cả trong xây dựng cơ chế, chính sách, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức chỉ đạo thực hiện.

- Đã bắt đầu gắn điều chỉnh cơ cấu các bộ, cơ quan ngang bộ với điều chỉnh các cơ quan thuộc Chính phủ một cách đồng bộ, theo đó các cơ quan thuộc Chính phủ cũng đã có được bước điều chỉnh tương đối cơ bản trên các phương diện: giảm dần số lượng, điều chỉnh lại phạm vi hoạt động, chuyển một số Tổng cục thành Tổng công ty để đưa về các bộ quản lý như Tổng cục Cao su Việt Nam thành Tổng công ty Cao su đưa về Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tổng cục Dầu khí thành Tổng công ty Dầu khí do Bộ Công nghiệp quản lý nhà nước. Tuy nhiên, đã bắt đầu bộc lộ rõ vấn đề đa dạng về tên gọi, mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của các cơ quan thuộc Chính phủ, và nhất là khó phân biệt chức năng quản lý nhà nước của loại cơ quan này với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, nói cách khác nhiều cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước không khác gì bộ, cơ quan ngang bộ.

Như vậy, bên cạnh những bất cập còn tồn tại mà khó có thể giải quyết ngay một lần, thì nét nổi bật của đợt điều chỉnh cơ cấu tổ chức các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong các năm từ 1992 đến 1999 là tạo được bước chuyển rất cơ bản về cơ cấu tổ chức của Chính phủ phù hợp với quá trình chuyển mạnh sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đây thực sự là lần điều chỉnh cơ cấu Chính phủ lớn thứ ba, có quy mô lớn nhất so với hai lần điều chỉnh trước đó.

### **Lần điều chỉnh thứ hai trong các năm 1999 đến 2004**

Lần điều chỉnh này được khởi phát bằng Nghị quyết Trung ương 7 (khoá VIII, năm 1999) với tư tưởng chỉ đạo là "Rà soát và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan chính quyền địa phương theo hướng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực bao quát các thành phần kinh tế". Về điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ, Nghị quyết quan trọng này của Đảng chỉ xác định quan điểm chung "Trên cơ sở điều chỉnh chức năng, thẩm quyền của Chính phủ và các bộ, cần xác định cơ cấu tổ chức Chính phủ cho phù hợp với yêu cầu của thời kỳ mới, nhằm bao quát được nhiệm vụ quản lý toàn xã hội trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá..." . Và về cơ bản, Nghị quyết Đại hội IX cũng nhất quán với quan điểm này<sup>12</sup>.

Quán triệt tư tưởng chỉ đạo trên đây, và trên cơ sở Hiến pháp 1992 (sửa đổi)<sup>13</sup>, trên thực tế chủ trương của Quốc hội và Chính

<sup>12</sup> "Điều chỉnh chức năng và cải tiến phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ. Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công"

<sup>13</sup> Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã có những điều chỉnh cơ bản về chức năng của các cơ quan thuộc Chính phủ, theo đó loại cơ quan này không còn chức năng quản lý nhà nước, không được ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

phủ là tập trung vào điều chỉnh, sắp xếp các cơ quan thuộc Chính phủ và trực thuộc Thủ tướng Chính phủ theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị TW lần thứ 7 (khoá VIII, 1999) là "Giảm mạnh các cơ quan thuộc Chính phủ và tổ chức trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Chỉ duy trì một số cơ quan thuộc Chính phủ có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ phục vụ cho công việc quản lý vĩ mô của Chính phủ"<sup>14</sup>. Còn đối với các bộ tập trung vào đổi mới, điều chỉnh chức năng, phương thức hoạt động, giải quyết những chống chéo về chức năng, thẩm quyền. Đây chính là điểm khác cơ bản với các lần điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ trước đây.

Vào năm 2002, Quốc hội thành lập thêm 2 bộ, 1 cơ quan ngang bộ, trên cơ sở tổ chức lại 4 cơ quan thuộc Chính phủ, đó là:

- Thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường trên cơ sở tổ chức lại Tổng cục Địa chính và Tổng cục Khí tượng thuỷ văn, và tiếp nhận chức năng quản lý nhà nước về môi trường từ Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường. Đồng thời, điều chuyển chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước từ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và chức năng, nhiệm vụ quản lý về địa chất và khoáng sản từ Bộ Công nghiệp về cho Bộ Tài nguyên và Môi trường đảm nhiệm;

- Thành lập Bộ Bưu chính viễn thông trên cơ sở tổ chức lại Tổng cục Bưu điện và tiếp nhận chức năng quản lý nhà nước về công nghệ thông tin từ Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường chuyển giao;

- Thành lập Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em là cơ quan ngang bộ của Chính phủ trên cơ sở hợp nhất và tổ chức hai Ủy ban Dân số và Kế hoạch hoá gia đình và Ủy ban Bảo vệ bà mẹ và chăm sóc trẻ em .

Tiếp đó trong các năm 2000 và 2004, Thủ tướng Chính phủ đã có các quyết định chuyển một số cơ quan thuộc Chính phủ về trực thuộc các bộ, cụ thể như sau:

<sup>14</sup> Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính nhà nước của Chính phủ giai đoạn 2001 - 2010 ban hành theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001.

- Chuyển Cục Dự trữ quốc gia về trực thuộc Bộ Tài chính (năm 2000);

- Chuyển Ban Biên giới của Chính phủ về trực thuộc Bộ Ngoại giao (năm 2001);

- Năm 2002, chuyển Tổng cục Hải quan vào Bộ Tài chính; Cục Hàng không dân dụng vào Bộ Giao thông vận tải; Ban Vật giá vào Bộ Tài chính; Học viện Hành chính vào Bộ Nội vụ;

- Năm 2004, chuyển Ủy ban Chứng khoán vào Bộ Tài chính.

Với tổng số 12 cơ quan thuộc Chính phủ được điều chỉnh, sắp xếp (8 cơ quan thuộc Chính phủ được sáp nhập, 4 cơ quan thuộc Chính phủ được nâng lên thành 2 bộ và 1 cơ quan ngang bộ), thì đây là bước điều chỉnh, sắp xếp cơ bản và là lớn nhất đối với các cơ quan thuộc Chính phủ từ trước đến nay, giảm gần một nửa số các cơ quan vào thời điểm bắt đầu điều chỉnh (25 cơ quan, năm 2000). Sau khi thành lập thêm Ban Thi đua - Khen thưởng Trung ương vào năm 2004, hiện nay có 14 cơ quan thuộc Chính phủ.

Có thể thấy rõ một thực tế, trên cơ sở cơ bản ổn định các đầu mối cơ cấu chính của Chính phủ là các bộ, cơ quan ngang bộ, Chính phủ đã tập trung các nỗ lực vào điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, giải quyết những chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; khắc phục sự phân tán, tập trung chức năng quản lý nhà nước vào các bộ, cơ quan ngang bộ thông qua việc sáp nhập các cơ quan thuộc Chính phủ vào các bộ; đồng thời đẩy mạnh phân cấp trung ương - địa phương, phân biệt, tách bạch, từng bước xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp dịch vụ công để tăng cường các chức năng, nhiệm vụ quản lý, điều hành vĩ mô của bộ thông qua xây dựng, ban hành, thanh tra, kiểm tra thực hiện thể chế, cơ chế, chính sách. Với quá trình điều chỉnh này, cơ cấu tổ chức Chính phủ tăng thêm 2 bộ, 1 cơ quan ngang bộ; đối với cơ quan thuộc Chính phủ tăng thêm 1 và giảm 12 cơ quan; các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành vẫn được thành lập thêm nhưng sự bùng phát đã được kiềm chế (trong 3 năm 1999, 2000 và 2001 chỉ thành lập thêm 31 tổ chức).

## 5 - Nhận xét chung

5.1) Cơ cấu tổ chức Chính phủ qua các giai đoạn, thời kỳ đã từng bước bổ sung, hoàn thiện các loại hình cơ cấu với những vị trí, vai trò, chức năng khác nhau nhưng có quan hệ, hỗ trợ tác động qua lại lẫn nhau trong việc thực hiện vai trò, các chức năng, thẩm quyền chung của Chính phủ trong quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế, xã hội. Mỗi một loại hình cơ cấu lại có vai trò, chức năng khác nhau tùy thuộc vào yêu cầu quản lý, điều hành của Chính phủ trong mỗi một giai đoạn, mỗi thời kỳ. Trên thực tế, mô hình chung về cơ cấu tổ chức Chính phủ về cơ bản được hình thành từ năm 1960 với 4 loại cơ quan, tổ chức là: bộ, cơ quan ngang bộ; cơ quan thuộc Chính phủ; cơ quan trực thuộc Thủ tướng Chính phủ; và cơ quan làm việc (hay giúp việc) của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Trong cơ cấu trực thuộc Thủ tướng Chính phủ có 2 loại: một loại cơ cấu "cứng" có trụ sở, có tổ chức bộ máy hoạt động thường xuyên không khác gì cơ quan thuộc Chính phủ (nói chính xác là khó phân biệt với cơ quan thuộc Chính phủ), và một loại cơ cấu "mềm" là các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành.

5.2) Cơ cấu Chính phủ dù ở giai đoạn nào, thời kỳ nào đều bị chi phối bởi cơ chế quản lý kinh tế - xã hội. Theo đó, nhìn chung có 3 mô hình cơ cấu tổ chức Chính phủ phù hợp với 3 cơ chế quản lý sau đây:

*Thứ nhất*, mô hình cơ cấu tổ chức Chính phủ từ năm 1945 đến năm 1954 phù hợp với thời kỳ kháng chiến, kiến quốc, nền kinh tế nhiều thành phần. Cơ chế quản lý, điều hành của nhà nước chủ yếu bằng các sắc lệnh của Chủ tịch nước. Với nhiệm vụ quan trọng hàng đầu là kháng chiến, kiến quốc, cơ cấu tổ chức Chính phủ phải bảo đảm thực hiện tốt vai trò củng cố, mở rộng khối đại đoàn kết toàn dân, ổn định tình hình bên trong, đối phó với thù trong giặc ngoài. Cơ cấu Chính phủ chỉ có các bộ, cơ quan ngang bộ lúc này tương đối gọn nhẹ gồm từ 14 đến 16 đầu mối, ngoài các cơ cấu bảo đảm các hoạt động bình thường của nhà nước về đối nội và đối ngoại như Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Bộ Công an, Bộ Tài

chính, Ngân hàng Nhà nước, thì cơ cấu Chính phủ chủ yếu hình thành trên lĩnh vực xã hội như Bộ Y tế, Bộ Thanh niên, Bộ Cứu tế xã hội, Bộ Giáo dục, Bộ Lao động; trên lĩnh vực kinh tế chỉ có 2 Bộ Kinh tế và Bộ Canh nông (một quản lý lĩnh vực công nghiệp, thương nghiệp và một quản lý lĩnh vực nông nghiệp).

*Thứ hai*, mô hình cơ cấu tổ chức Chính phủ từ năm 1956 đến năm 1987 là giai đoạn hình thành và phát triển của cơ chế kế hoạch hoá tập trung. Phù hợp với yêu cầu của cơ chế này, cơ cấu tổ chức của Chính phủ bắt đầu phình to, chủ yếu trên các lĩnh vực quản lý kinh tế theo hướng quản lý trực tiếp, vi mô, chuyên môn hoá sâu theo ngành nghề, lĩnh vực. Cơ cấu tổ chức Chính phủ trở nên công kênh nhất là vào các năm 1981 đến 1985 với 33 bộ, cơ quan ngang bộ, 34 cơ quan thuộc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, trong đó có tới 17 bộ, cơ quan ngang bộ và 11 cơ quan thuộc Chính phủ và 2 cơ quan trực thuộc Thủ tướng được thành lập trên các lĩnh vực quản lý kinh tế (có tất cả 30 cơ cấu, chiếm gần 1/2 số lượng cơ cấu tổ chức Chính phủ). Trong các lĩnh vực quản lý kinh tế thì 2 lĩnh vực có nhiều cơ cấu quản lý nhất là lĩnh vực nông nghiệp (đỉnh điểm là năm 1986 có tới 9 cơ cấu<sup>15</sup>) và lĩnh vực công nghiệp (số lượng nhiều nhất là vào năm 1986 lên tới 7 cơ cấu<sup>16</sup>).

*Thứ ba*, mô hình cơ cấu tổ chức Chính phủ từ năm 1988 đến nay được điều chỉnh phù hợp với yêu cầu của quá trình xoá bỏ cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp, từng bước hình thành cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đi vào thực chất. Theo đó, khuynh hướng thu gọn cơ cấu tổ chức Chính phủ bắt đầu được khởi động từ năm 1988. Và số lượng giảm mạnh nhất tập trung chủ yếu vào các cơ cấu quản lý kinh tế.

5.3) Cơ cấu tổ chức Chính phủ trong suốt 60 năm với các điều kiện lịch sử và các cơ chế quản lý kinh tế, xã hội khác nhau đều có một số điểm chung là những cơ cấu bảo đảm cho các hoạt động bình thường của nhà nước về đối nội và đối ngoại rất ổn định, đó là các Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước. Còn các cơ cấu quản lý trên các lĩnh vực thuộc cơ sở hạ tầng xã hội tương đối ổn định như Bộ Văn hoá, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Khoa học công nghệ (lúc đầu Ủy ban Khoa học Nhà nước, 1960). Trong khi đó, các cơ cấu trên các lĩnh vực quản lý kinh tế có nhiều biến động, có biên độ lớn tăng giảm về số lượng qua các giai đoạn phát triển của Chính phủ, cũng như trong từng thời kỳ của mỗi giai đoạn.

5.4) Trong lịch sử 60 năm thành lập và phát triển không ngừng, cơ cấu tổ chức Chính phủ đã trải qua 4 lần điều chỉnh lớn, trong đó có 3 lần diễn ra trong vòng 20 năm trở lại đây, tức là trong thời gian bắt đầu từ công cuộc đổi mới năm 1986 đến nay. Trong 3 lần điều chỉnh lớn về cơ cấu tổ chức Chính phủ trong thời kỳ đổi mới, thì lần lớn nhất và cũng là lần điều chỉnh lớn nhất trong lịch sử của Chính phủ là vào các năm 1992 đến 1995 đã tạo được bước chuyển cơ bản về cơ cấu tổ chức phù hợp với cơ chế thị trường theo hướng chủ đạo là hình thành các bộ quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực. Trong 4 lần điều chỉnh lớn thì có tới 3 lần đối tượng điều chỉnh chủ yếu tập trung vào cơ cấu chính của Chính phủ là các bộ, cơ quan ngang bộ, chỉ có lần cuối cùng là tập trung vào các cơ quan thuộc Chính phủ. Mỗi một lần điều chỉnh lớn đều được tiến hành tập trung trong một vài năm.

## **6 - Một số bài học**

### *6.1) Bài học về bảo đảm tính ổn định của cơ cấu tổ chức Chính phủ*

Trong bất cứ điều kiện nào, cơ cấu tổ chức Chính phủ phải bảo đảm tính ổn định. Trong việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ, kể cả điều chỉnh lớn, phải tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc ổn định của cơ cấu.

<sup>15</sup> Bộ Nông nghiệp, Bộ Lương thực, Bộ Công nghiệp thực phẩm, Bộ Lâm nghiệp, Bộ Thủy sản, Bộ Thủy lợi, Tổng cục Cao su, Tổng cục Quản lý ruộng đất, Cục Đo đạc bản đồ.

<sup>16</sup> Bộ Cơ khí luyện kim, Bộ Điện lực, Bộ Mỏ và Than, Bộ Công nghiệp nhẹ, Tổng cục Dầu khí, Tổng cục Điện tử và tin học, Tổng cục Hoá chất.

Để bảo đảm tính ổn định của cơ cấu đòi hỏi phải tính toán, cân nhắc kỹ số lượng cơ cấu được điều chỉnh, thời gian hoàn thành việc điều chỉnh, không thể làm đồng loạt, làm ngay một lúc, dẫn đến những đảo lộn trong quản lý, điều hành. Yêu cầu về ổn định cơ cấu xuất phát từ đòi hỏi về tính kế thừa, liên tục của quá trình quản lý, điều hành của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước đối với các mặt đời sống kinh tế, xã hội của đất nước. Trong bất cứ trường hợp nào cũng không được để xảy ra đảo lộn các hoạt động quản lý, kể cả quản lý trên một lĩnh vực cụ thể, làm mất ổn định chính trị đất nước. Chính vì vậy, việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ phải có bước đi, trong từng bước đi cũng phải làm trong vài năm. Cần phải làm từng bước, chỗ nào đã thật rõ, đã chín muồi và đủ cơ sở, điều kiện để điều chỉnh, sắp xếp thì làm trước, làm ngay; chỗ nào chưa rõ, chưa đủ sức thuyết phục thì có bước đi, có sự chuẩn bị kỹ càng.

6.2) *Bài học về bảo đảm tính linh hoạt trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ*

Tính ổn định của cơ cấu Chính phủ không phủ định sự linh hoạt, mềm dẻo trong hình thành và vận hành của các cơ cấu tổ chức Chính phủ. Việc bảo đảm tính mềm dẻo, linh hoạt trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ là xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn quản lý, điều hành đa dạng, phức tạp của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ mà theo đó, trong quá trình vận động của mình, cơ cấu tổ chức Chính phủ có thể được điều chỉnh, sắp xếp ở mức độ nhất định cho hợp lý, phù hợp với điều chỉnh chức năng, phương thức hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn quản lý đặt ra. Và việc điều chỉnh cơ cấu này không bị gò bó và hạn chế trong phạm vi loại hình cơ cấu theo các quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ, cũng như không bị hạn chế trong việc chuyển hoá giữa các loại hình cơ cấu (như nâng cơ quan thuộc Thủ tướng lên thành cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thuộc Chính phủ nâng lên thành bộ hoặc ngược lại tách một cơ cấu trực thuộc bộ thành cơ quan thuộc Chính

phủ...). Theo đó, tùy theo yêu cầu của thực tiễn quản lý mà có thể thành lập những loại cơ cấu tổ chức Chính phủ mà không bị ràng buộc, khống chế bởi các quy định của Hiến pháp và Luật. Và cũng theo tinh thần đó, cũng không thể luật hoá số lượng và tên loại cụ thể đối với cơ cấu tổ chức Chính phủ<sup>17</sup>. Thực tiễn 60 năm của Chính phủ Việt Nam cho thấy việc thành lập các cơ quan ngang bộ, các cơ quan đặt trực thuộc Phủ Thủ tướng, các cơ quan trực thuộc Thủ tướng, cũng như tính đa dạng trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan thuộc Chính phủ đều vượt ra khỏi khuôn khổ của pháp luật thực định, và đó chính là thể hiện cụ thể tính linh hoạt, mềm dẻo trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ mà trong bất cứ giai đoạn, thời kỳ nào cũng có, đặc biệt là trong các giai đoạn chuyển đổi cơ chế quản lý, điều hành. Vấn đề quan trọng là cần phải tạo ra và củng cố các hình thức, phương thức cụ thể để bảo đảm tính linh hoạt, mềm dẻo trong việc hình thành, điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Chính phủ đáp ứng các yêu cầu quản lý, điều hành. Nếu giai đoạn đầu từ 1945 đến 1960 tổ chức và hoạt động Phủ Thủ tướng chính là nhân tố bảo đảm đó, khi nhiều cơ quan của Chính phủ được thành lập (chưa được Hiến pháp, cũng như Luật quy định) đặt tại Phủ Thủ tướng, trong các giai đoạn sau thì cả mô hình Phủ Thủ tướng (sau đó là Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng, Văn phòng Chính phủ) và mô hình các cơ quan thuộc Chính phủ<sup>18</sup> là những nhân tố tạo khả năng bảo đảm cho tính linh hoạt, mềm dẻo trong việc thành lập và vận hành các cơ cấu tổ chức của Chính phủ.

<sup>17</sup> Lần đầu tiên và cũng là cuối cùng, số lượng và tên gọi cụ thể của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được quy định tại Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ 1960.

<sup>18</sup> Thực tế cho thấy, trong khuôn khổ mô hình cơ quan thuộc Chính phủ đã cho phép Chính phủ thành lập nhiều loại hình cơ quan với những vai trò, chức năng, thẩm quyền rất khác nhau nhằm đáp ứng đa dạng nhu cầu quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

6.3) *Bài học về điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ gắn liền đồng bộ với quá trình chuyển đổi vai trò, chức năng của Chính phủ và các bộ*

Cơ cấu tổ chức Chính phủ về cơ bản chịu sự chi phối mang tính quyết định của vai trò, chức năng, thẩm quyền và phương thức hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xét trên cả tổng thể cơ chế quản lý kinh tế - xã hội, cũng như trên từng lĩnh vực quản lý cụ thể. Khi vai trò, chức năng và phương thức quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có sự thay đổi, điều chỉnh thì tất yếu phải có sự điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ cho phù hợp, lúc đó xuất hiện nhu cầu điều chỉnh, sắp xếp lại cơ cấu. Mặt khác, cơ cấu tổ chức Chính phủ hợp lý sẽ thúc đẩy việc hoàn thiện chức năng, phương thức quản lý, điều hành của Chính phủ, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Do vậy, việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức Chính phủ một cách kịp thời, đúng mức và dứt khoát sẽ có tác dụng to lớn cho công tác quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Vấn đề đặt ra là phải nhận thức rõ vai trò, chức năng của Chính phủ thay đổi đến mức độ nào thì cần thiết phải điều chỉnh cơ cấu và điều chỉnh đến mức độ nào, và việc hình thành cơ cấu tổ chức mới thông qua điều chỉnh có thúc đẩy việc tiếp tục hoàn thiện vai trò và chức năng mới của Chính phủ không? Nói tóm lại, cần phải nhận thức đầy đủ, dự báo được sự phát triển của cơ chế quản lý, đặc biệt là trong những giai đoạn chuyển đổi, hình thành cơ chế quản lý mới, để kịp thời điều chỉnh chức năng và cơ cấu tổ chức của Chính phủ cho phù hợp. Và quá trình thực hiện việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức Chính phủ phải bảo đảm xử lý đồng bộ về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và kể cả nhân sự.

6.4) *Bài học về xác định và thực hiện phương pháp phù hợp trong điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ*

Việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ phải có cách làm phù hợp, và cần phải có bước đi cụ thể và thời gian nhất định,

không thể đơn giản hoá; phải tính toán và lường trước được những trở lực trong quá trình thực hiện<sup>19</sup>.

Điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức Chính phủ là một vấn đề phức tạp, liên quan đến cả hệ thống chính trị, cho nên cần phải có quyết tâm chính trị; phải có sự lãnh đạo, chỉ đạo sát sao, chặt chẽ, thống nhất của Bộ Chính trị, lãnh đạo Chính phủ, và của Quốc hội, bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất giữa Đảng và Nhà nước trong công tác này. Khi đã quyết định phương án điều chỉnh, sắp xếp cụ thể đối với một cơ quan nào đó thì phải kiên quyết thực hiện, không lừng chừng, do dự làm xáo động tổ chức bộ máy.

6.5) *Bài học về xây dựng cơ cấu tổ chức Chính phủ tương thích với cơ cấu tổ chức Chính phủ các nước*

Cần phải tạo ra sự tương thích tích cực giữa cơ cấu tổ chức Chính phủ Việt Nam với mô hình cơ cấu tổ chức chính phủ chung, phổ biến của các nước trong khu vực và trên thế giới để thúc đẩy các mối quan hệ hợp tác và phát triển trên các lĩnh vực, nhất là trên lĩnh vực quản lý kinh tế. Sự tương thích không chỉ đơn giản về số lượng, tên gọi, mà quan trọng hơn là về chức năng, phương thức hoạt động./.

<sup>19</sup> Việc điều chỉnh, sắp xếp các cơ quan thuộc Chính phủ trong các năm 2000 đến 2004 được thực hiện bằng các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, xét về trình tự thủ tục là không đúng quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, tuy nhiên đó lại là cách làm phù hợp, vì nếu làm theo trình tự, thẩm quyền là để tập thể Chính phủ xem xét, quyết định sáp nhập cơ quan thuộc Chính phủ cụ thể vào một bộ theo đúng quy định thì sẽ gặp rất nhiều khó khăn, cản trở, có thể để kéo dài và nảy sinh nhiều phức tạp. Mặt khác, ngay việc chuyển một số cơ quan thuộc Chính phủ về trực thuộc bộ như Tổng cục Hải quan, Cục Hàng không dân dụng... cũng phải có những bước đi quá độ nhất định về tổ chức bộ máy.