



CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở TRUNG QUỐC

VŨ ANH ĐÀO

Học viện Hành chính Quốc gia

Từ khi cải cách mở cửa đến nay, để thích ứng với nhu cầu của nền kinh tế thị trường XHCN, Chính phủ Trung quốc đã lần lượt tiến hành 5 lần cải cách hành chính (CCHC) trên quy mô lớn. Mặc dù mỗi lần cải cách đều gặp phải những khó khăn nhất định nhưng Trung Quốc cũng đã nắm bắt kịp thời những mâu thuẫn cơ bản trong sự phát triển xã hội để giải quyết các vấn đề nảy sinh, vì thế, mỗi lần cải cách Trung Quốc đều đã đạt được những thành quả nhất định.

1. Cải cách hành chính lần đầu tiên, năm 1982.

Đây là cuộc cải cách chủ yếu để giải quyết vấn đề tăng cường tập trung thống nhất lãnh đạo, nâng cao hiệu quả công tác và trẻ hoá đội ngũ cán bộ lãnh đạo. Cuộc cải cách này nằm trong bối cảnh Trung Quốc bắt đầu triển khai cải cách kinh tế ở nông thôn, lúc này nền hành chính Trung Quốc công kênh, hiệu quả thấp, không thích ứng với yêu cầu cải cách kinh tế. Và như vậy, kết quả chủ yếu đạt được thể hiện ở hai điểm:

Một là, CCHC lần này đã đáp ứng với yêu cầu dân chuyển hướng nền kinh tế trọng điểm của quốc gia, dựa trên phương châm: cách mạng hoá, thanh niên hoá, trí thức hoá và chuyên nghiệp hoá nhằm chọn ra những cán bộ có khả năng thay đổi cục diện để đưa vào ban lãnh đạo.

Hai là, lần đầu tiên xác định số lượng, năm tuổi và trình độ văn hoá cho lãnh đạo các bộ, ngành, trung ương. Xác lập cơ bản chế độ "1 trưởng 4 phó", đồng thời huỷ bỏ chế độ chức vụ suốt đời của lãnh đạo vốn đã tồn tại từ rất lâu, thiết lập thành chế độ nghỉ hưu cho cán bộ.

Tuy nhiên, vẫn còn mặt hạn chế lúc bấy giờ là cải cách kinh tế của Trung Quốc chủ yếu được tiến hành ở nông thôn, vì vậy, chưa nêu ra được những yêu cầu thay đổi quản lý hành chính toàn diện; mục tiêu đặt ra cần giảm khoảng 40% nhưng số lượng, cơ cấu ở các cấp đều không thực hiện được. Do đó, cuộc CCHC lần này không làm thay đổi gì đối với thể chế quản lý kinh tế bao cấp, chức năng của chính phủ không có chuyển đổi gì nhiều trên thực tế.

2. Cải cách hành chính lần thứ hai, năm 1988.

Trong bối cảnh cải cách kinh tế của Trung Quốc đã tiến hành được 10 năm, kinh tế nhiều thành phần tương đối phát triển, nhưng chính phủ can thiệp quá nhiều đối với nền kinh tế gây ra trở ngại cho quá trình phát triển kinh tế ở Trung Quốc. Cải cách cơ cấu hành chính lúc này đã trở thành vấn đề cấp bách.

Cuộc cải cách lần này kết hợp với sự nghiệp cải cách thể chế nền kinh tế, hơn nữa còn đặt vấn đề CCHC trong khuôn khổ tổng thể của sự nghiệp cải cách thể chế

chính trị để xem xét. Thành quả chủ yếu của lần cải cách này thể hiện ở chỗ:

Một là: Để có được những chuyển biến về chức năng của chính phủ, lấy việc cải cách các ban, ngành quản lý kinh tế làm trọng điểm, giảm bớt chức năng quản lý vĩ mô, yêu cầu chính phủ không can thiệp trực tiếp vào hoạt động của các xí nghiệp và ngành lưu thông, tăng cường chức năng quản lý vĩ mô của các ban, ngành quản lý tổng thể. Bên cạnh việc chuyển đổi chức năng hành chính, ở giai đoạn này đã tăng cường được chức năng lập pháp.

Hai là: Lần đầu tiên Trung Quốc đã tiến hành công tác quy định chức năng, nhiệm vụ, quy định cơ cấu tổ chức bộ máy và các vấn đề về biên chế. Tuy nhiên, lúc đó do ảnh hưởng của hoàn cảnh kinh tế và chính trị, cuộc cải cách lần này chỉ diễn ra trong một thời gian ngắn mà không thể tiến hành sâu hơn.

3. Cải cách hành chính lần thứ ba, năm 1993 - 1996.

Năm 1992, Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 14 đã đề ra mục tiêu xây dựng nền kinh tế thị trường XHCN. Cuộc CCHC lần thứ ba 1993 - 1996 lấy mục tiêu thiết lập cơ chế hành chính phù hợp với nhu cầu cơ chế thị trường xã hội chủ nghĩa được tiến hành. Nhiệm vụ chủ yếu của cuộc cải cách lần này là điều chỉnh chức năng cơ quan hành chính, kết hợp giải quyết sự đan chéo chức năng giữa các cơ quan, giữa cơ quan và xí nghiệp, giải quyết các vấn đề trùng lặp, cắt giảm cơ cấu và biên chế công chức, đồng thời thẩm định lại số lượng lãnh đạo. Trọng tâm của cuộc cải cách là tăng cường sự điều tiết, giám sát tầm vĩ mô của các cơ quan, ban, ngành, nâng cao khả năng quản lý xã hội của các cơ quan chức năng, giảm thiểu sự phê duyệt và sự quản lý trực tiếp đối với các xí nghiệp và cơ quan đoàn thể. Cuộc cải cách lần này khác so với các cuộc cải cách khác là đã đồng thời tiến hành việc thực hành chế độ công vụ viên (công chức

hành chính nhà nước), xí nghiệp nhà nước chuyển đổi cơ chế.

Do có những hạn chế của sự phát triển kinh tế xã hội, ba cuộc CCHC đầu tiên chủ yếu nhằm di chuyển quyền lực xoay quanh giữa chính phủ với các cấp và chính phủ với các ban, ngành nhưng chức năng và phương thức quản lý không hề có sự biến đổi nào, vì thế đã khiến cho cuộc CCHC của Trung Quốc lặp đi lặp lại bốn vấn đề. Đó là: Vấn đề cơ cấu và số lượng nhân viên xuất hiện các hiện tượng: giảm bớt, phình ra, tái giảm, tái phình; Phương thức tổ hợp cơ cấu: xuất hiện hiện tượng: hợp nhất, phân khai, tái hợp, tái phân khai; Quyền lực hành chính nảy sinh hiện tượng: trên thu lại, dưới mở ra, tái thu, tái mở; Phương thức quản lý hành chính xuất hiện hiện tượng: phân tán, tập trung, tái phân tán, tái tập trung.

4. Cải cách hành chính lần thứ tư, năm 1998.

Đây là cuộc cải cách lớn nhất kể từ khi Trung Quốc bắt đầu cải cách mở cửa cho đến nay. Cuộc cải cách lần này chủ yếu là giải quyết các vấn đề tồn tại trong lĩnh vực kinh tế từ năm 1978 đến hiện tại. Sau 20 năm cải cách và trong quá trình phát triển đã xảy ra những mâu thuẫn xã hội. Trọng tâm cuộc cải cách lần này là điều chỉnh và xoá bỏ sự quản lý trực tiếp của các cơ quan chuyên môn, tăng cường khả năng điều khiển, giám sát tầm vĩ mô của các ban ngành. Dựa trên nhu cầu thống nhất về quyền lực để điều chỉnh quyền hạn, phân công rõ ràng chức trách của các cơ quan ban, ngành và giữa các cơ quan ban ngành, hoàn thiện cơ chế vận hành chính trị.

Thành quả lớn nhất của cuộc cải cách lần này là xoá bỏ được tình trạng có những cơ quan không rõ là cơ quan hành chính hay là xí nghiệp, trong đó có 9 ban ngành chuyên ngành kinh tế chuyển đổi thành hiệp hội chuyên ngành kinh tế, theo đó không còn quyền hạn hành chính, xí nghiệp cùng ngành được tự điều chỉnh theo

quy luật thị trường. Cơ quan hành chính nhà nước thông qua luật pháp và các chính sách kinh tế để quản lý nền kinh tế. Vấn đề chính phủ làm kinh tế được chuyển sang chính phủ quản lý nền kinh tế. Cơ chế hành chính phù hợp với yêu cầu của cơ chế thị trường xã hội chủ nghĩa đã từng bước được thiết lập.

Sự đột phá của cuộc cải cách lần này đã mở ra một con đường mới đó là sự điều chỉnh về quyền lực. Cuộc cải cách này đã được thực hiện tương đối hoàn chỉnh: bắt đầu từ Trung ương, kết thúc tại cấp huyện và xã; tư tưởng một chính phủ nhỏ, xã hội lớn đã được thí nghiệm; chế độ công vụ viên được hoàn thiện.

5. Cải cách hành chính lần thứ 5, năm 2003.

Trên cơ sở kết quả của các cuộc cải cách trước đó, vấn đề điều chỉnh quyền lực, tinh giản biên chế ở cơ quan chính quyền không là nội dung nằm trong cuộc cải cách lần này. Trong bối cảnh các xí nghiệp nhà nước chuyển đổi cơ chế, nền kinh tế được phát triển bình ổn trong một thập kỷ, vấn đề nâng cao hiệu quả quản lý vĩ mô nền kinh tế, xây dựng một chính phủ làm việc theo luật pháp, xây dựng cơ chế đảm bảo nền kinh tế có sức tăng trưởng lâu dài, xây dựng hệ an toàn cho nền kinh tế đã trở thành vấn đề nổi bật.

Cuộc cải cách cơ cấu lần này đi sâu vào cải cách quản lý bằng cách hoàn thiện hệ thống điều tiết kinh tế, thành lập Ủy ban cải cách và phát triển quốc gia (6/5/2003). Ủy ban Quản lý tài sản Quốc hữu cũng đã được thành lập làm nhiệm vụ giám sát tài sản quốc hữu sao cho có hiệu quả nhất. Kiện toàn cơ chế giám sát bằng cách thành lập Ủy ban giám sát ngành ngân hàng (không nằm trong Ngân hàng Nhà nước). Tăng cường quản lý an toàn thực phẩm và dược phẩm bằng cách thành lập Ủy ban an toàn thực phẩm (không nằm trong Bộ Y tế mà trực thuộc Chính phủ).

Trước năm 2003, chức năng CCHC của Chính phủ chỉ tập trung: điều tiết kinh tế và giám sát thị trường nhưng sau khi phải đối phó với đại dịch SARS, Thủ tướng Chu Dung Cơ đã khẳng định Chính phủ không thể đi vững được nếu có một chân dài, đó là: chức năng điều tiết kinh tế cộng với chức năng giám sát thị trường và một chân ngắn đó là: chức năng quản lý xã hội cùng với chức năng phục vụ công cộng. Chính phủ muốn vững vàng và ổn định thì phải đi đều cả hai chân. Vì vậy lần cải cách này đặc biệt chú trọng tới 4 chức năng:

- Chức năng điều tiết kinh tế.
- Chức năng giám sát thị trường.
- Chức năng quản lý xã hội.
- Chức năng phục vụ công cộng.

6. Những kinh nghiệm cơ bản trong cải cách hành chính của Trung Quốc.

Trong 25 năm CCHC Trung Quốc đã rút ra được những bài học kinh nghiệm từ thực tiễn về quá trình CCHC để đạt được hiệu quả, đó là:

- Kiên trì mục tiêu cải cách nền kinh tế thị trường, lấy việc mấu chốt là cải tiến chức năng của Chính phủ.

- Nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ là tinh giản biên chế thống nhất và hiệu quả.

- Kiên trì những phương châm tích cực, ổn định, nắm chắc thời cơ. Khi đã có thời cơ thì Chính phủ phải có bước đi mạnh dạn vững vàng. Trong CCHC Chính phủ phải biết rõ khả năng của mình để có những bước đi cho phù hợp.

- Kiên trì việc kết hợp cải cách bộ máy và nhân sự. Phải có những giải pháp và chính sách toàn diện khi sáp nhập hoặc cải tổ các cơ quan, quan tâm đến việc trẻ hoá đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước.

- Kiên trì sự lãnh đạo thống nhất, thực hiện từng bước đi vững chắc xuất phát từ thực tế. Cần tiến hành CCHC phù hợp với đặc điểm của từng địa phương với phương châm bộ máy nhỏ, phục vụ lớn □