

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN QUAN TÂM KHI NGHIÊN CỨU PHÁT TRIỂN LÝ LUẬN CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

TS LÊ THỊ VÂN HẠNH\*

## 1. Nghiên cứu lý luận cải cách hành chính.

Thuật ngữ “cải cách hành chính” được nhắc đến từ thế kỉ XX, nhất là sau chiến tranh thế giới lần thứ hai và cuộc khủng hoảng dầu mỏ vào những năm đầu của thập kỉ 70. Ở Việt Nam, cải cách hành chính (CCHC) được đề cập nhiều từ những năm đổi mới trong các văn kiện của Đảng, các văn bản của Nhà nước và các công trình nghiên cứu.

CCHC thường được hiểu là thực hiện một cái gì đó “từ trên xuống” chứ ít ai nghĩ rằng CCHC lại có thể “từ dưới lên”. Nhiều người cho rằng, CCHC là một quá trình diễn ra ở tầm vĩ mô, tức là những gì có liên quan đến công việc của nhà nước, của bộ máy nhà nước và các cấp chính quyền... còn tự mình thì đứng ngoài cuộc. Họ đổ lỗi cho những thiếu sót trong hệ thống pháp luật, cho sự thiếu năng lực của đội ngũ quản lý và cho nhiều nguyên nhân cũng rất “vĩ mô” khác mà quên mất một điều cơ bản là tất cả mọi người đều có một phần trách nhiệm trong công cuộc cải cách có quy mô rất rộng này. Để hiểu được điều này, trước hết phải thống nhất quan điểm về cách hiểu hai khái niệm rất cơ bản là “cải cách hành chính” và “cải cách nền hành chính nhà nước”.

Theo nghĩa rộng, CCHC là một quá trình không có giới hạn về không gian và thời gian. Đó là một quá trình bao gồm hoạt động của tất cả các tổ chức, cá nhân có ý thức nhằm đạt được sự hợp tác giữa các bộ phận của hệ thống tổ chức, cá nhân

và sự phối hợp của các nguồn lực vì mục đích chung của cộng đồng để tạo ra các sản phẩm (dịch vụ và hàng hoá) thông qua phương thức thực hiện quyền lực, biện pháp phát triển và hoàn thiện kĩ năng, kĩ thuật, năng lực quản lý và lãnh đạo; thông qua sự trao đổi thông tin giữa các bộ phận trong hệ thống tổ chức cũng như với bên ngoài hệ thống.

Để tránh sự nhầm lẫn với những thay đổi thông thường khác diễn ra trong các tổ chức, Gerald Caiden - một học giả nghiên cứu về CCHC đã đưa ra một số tiêu chuẩn để phân biệt CCHC với những cuộc cải cách khác. Theo ông, tất cả các cải cách có những mục đích sau được gọi là CCHC: nhằm thay đổi mục đích, mục tiêu của tổ chức; thay đổi sự phối hợp các nguồn lực trong tổ chức hay trong hệ thống các tổ chức; thay đổi thái độ và phương pháp làm việc; cải thiện các mối quan hệ và các chuẩn mực của tổ chức; cải thiện quá trình ra quyết định quản lý; thay đổi các mối quan hệ liên quan đến thẩm quyền và trao đổi thông tin; tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý và cuối cùng CCHC chỉ có thể mất đi khi các tổ chức đã đạt đến trạng thái hoàn thiện.

Về mặt lý luận, cần phải phân biệt rõ ràng CCHC với những biến đổi (những cải tiến) thông thường diễn ra trong hoạt động của hệ thống hành chính. Những biến đổi nhằm *cải tiến* thường được thực hiện trên cơ sở một nền hành chính tương đối ổn

\* Học viện Hành chính Quốc gia.

định và hợp lý, vận hành bình thường và phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Song theo quy luật "lượng đổi dẫn đến chất đổi" thì những biến đổi, cải tiến như vậy đến một lúc nào đó sẽ dẫn đến sự thay đổi *căn bản* phương thức tồn tại cũ và lúc đó, cải cách trở thành một tất yếu khách quan.

Cải cách nền hành chính nhà nước hay CCHC của nhà nước là một nghĩa hẹp của CCHC, có thể hiểu là một quá trình thay đổi hệ thống hành pháp của bộ máy nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, cải tiến tổ chức, chế độ và phương pháp hành chính cũ, xây dựng chế độ và phương thức hành chính mới trong nền hành chính nhà nước hiện hành. Có thể nói, đây là sự giải quyết những mâu thuẫn trong cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý của bộ máy nhà nước nói chung mà trực tiếp là bộ máy hành pháp, làm cho bộ máy phát triển một cách năng động và phù hợp với sự biến đổi của xã hội.

Theo tài liệu của Liên hợp quốc (năm 1971) thì CCHC nhà nước là những nỗ lực có chủ định nhằm tạo nên những thay đổi cơ bản trong hệ thống hành chính nhà nước thông qua các cải cách có hệ thống hoặc các phương thức để cải tiến ít nhất một trong những yếu tố cấu thành của nền hành chính công như thể chế, cơ cấu, nhân sự và tiến trình.

Như vậy, CCHC là một quá trình diễn ra sâu, rộng trên khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội. CCHC không chỉ là một quá trình "từ trên xuống" mà hơn thế, đó là quá trình "từ dưới lên". Kinh nghiệm CCHC của nhiều nước cho thấy, những sáng kiến cải cách "từ dưới lên" bao giờ cũng phù hợp với thực tiễn và đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh hơn. Vì vậy, tất cả các công dân, các tổ chức (bất kể chính thức hay phi chính thức), các cơ quan trong bộ máy nhà nước, các doanh nghiệp công và tư, các công dân đều có một phần trách nhiệm trong việc đưa ra những sáng kiến nhằm *cải tiến một cách cơ bản* các khâu trong tổ

chức và hoạt động quản lý, hoàn thiện và hợp lý hoá các hoạt động của tổ chức và hành vi của các thành viên sao cho các tổ chức phát triển phù hợp với sự biến động không ngừng của hoàn cảnh và không đi ngược lại mục tiêu chung là xây dựng một nhà nước vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả cao nhằm phục vụ dân. Tuy nhiên, những sáng kiến "từ dưới lên" chỉ có thể được thực hiện thành công khi có sự hỗ trợ và cam kết thực hiện "từ trên xuống".

**2. Việc xác định mục tiêu và nội dung cải cách mang tính chủ quan, phụ thuộc vào trình độ nhận thức.**

Nhận thức về những vấn đề yếu kém cần cải cách hiện nay của nền hành chính không có gì khó khăn. Ai cũng có thể liệt kê một danh mục những gì cần đổi mới, cải tiến. Tuy nhiên, độ dài và mức độ đúng đắn của bảng liệt kê đó phụ thuộc rất nhiều vào kiến thức và các mối quan hệ xã hội của tác giả. Vì vậy, giai đoạn đầu tiên trong CCHC thường được đặc trưng bởi sự "va chạm" của những khác biệt trong nhận thức về sự lựa chọn các lĩnh vực cần cải tiến, thậm chí sau đó, khi đã đạt được sự nhất trí về những gì cần cải tiến thì việc có được tiếng nói chung về những phương án tốt nhất để đạt được các mục tiêu cải cách vẫn là một quá trình phức tạp.

Trên thực tế, khi mà người ta không biết gì hơn ngoài nền văn hoá hành chính đang tồn tại thì họ sẽ gặp khó khăn khi nhận thức về sự yếu kém của hệ thống hành chính đó. Vì vậy, khi điều kiện thông tin còn hạn chế, sự giao lưu với các nền hành chính bên ngoài còn chưa được quan tâm thì còn tồn tại sự "an phận" cố hữu. Đây sẽ còn là cản trở lớn đối với CCHC. Tuy nhiên, khi có điều kiện tiếp cận với những gì mới mẻ bên ngoài hệ thống, các chủ nhân của hệ thống trên rất dễ dàng rơi vào trạng thái cực đoan: hoặc là thấy cái gì "bên ngoài" cũng tốt hơn, hoàn thiện hơn và họ có xu hướng "bắt chước" một cách

máy móc hoặc là xuất phát từ tâm lý tự vệ, cố gắng bảo vệ những gì có được rồi nguy hiểm cho rằng cái gì “bên ngoài” cũng là tiêu cực, là xấu.

Vì vậy, cần nhận thức được rằng, ở nơi mà những thay đổi hành chính thông thường không đủ giữ cho nền hành chính đó theo kịp sự phát triển và xuất hiện sự hụt hẫng giữa những gì nó đang thực hiện với những gì đáng lẽ nó phải làm thì CCHC là cần thiết khách quan. Cụ thể, CCHC là cần thiết trong những hoàn cảnh sau: khi nền hành chính không đáp ứng những yêu cầu mới đặt ra, không theo kịp thời đại; khi nền hành chính đã đáp ứng được những yêu cầu thời đại nhưng không được trang bị khả năng để đáp ứng những yêu cầu mới phát sinh do môi trường thay đổi; khi nền hành chính đó, có thể đang rất thích hợp trong điều kiện hiện tại nhưng lại không dự báo được những thay đổi trong tương lai mà chỉ chú ý đến những vấn đề trước mắt, thiếu sự nghiên cứu, thiếu cách tiếp cận với các nền hành chính tiên tiến bên ngoài, không sáng tạo để dự báo tương lai, và như vậy nền hành chính sẽ dễ dàng rơi vào tình trạng thụ động, không có chiến lược phát triển một cách chủ động. Cuối cùng là cần phải CCHC ngay cả khi mà nền hành chính đó có khả năng và chủ động hướng tới tương lai song không chịu chấp nhận những phương thức có hiệu lực, hiệu quả cao nhất.

**3. Cải cách hành chính phải tạo nên một cơ cấu “động” chứ không “tĩnh”.**

Mục đích của các cuộc CCHC là tìm kiếm một cơ cấu lý tưởng cho các hoạt động và hành vi hành chính. Điều này sẽ dẫn đến một hi vọng về một mô hình, một cơ cấu mới tốt hơn tình trạng ban đầu và khi đạt được rồi người ta sẽ có xu hướng giữ gìn để đảm bảo sự ổn định của mô hình mới. Vì vậy, thông thường, kèm theo các sáng kiến cải cách là sự ra đời hàng loạt các thể chế mới nhằm đảm bảo một trật tự mới đã được thiết lập. Tuy nhiên, tình

trạng mới sẽ bị đe dọa khi xuất hiện các yếu tố làm môi trường thay đổi và yêu cầu tìm kiếm mô hình mới thay thế lại xuất hiện. Theo cách tiếp cận này, CCHC có vẻ như bị động và chậm chạp. Điều quan trọng cần nhận thức được là có sự khác biệt giữa việc tạo nên một cơ cấu có khả năng biến đổi với việc tạo ra một cơ cấu ổn định đã được cải cách. Theo cách tiếp cận thứ nhất, các nỗ lực cải cách sẽ tập trung vào xây dựng, đổi mới các thể lệ, quy chế, thủ tục và các mối quan hệ cấp bậc - các thành tố mang tính ổn định. Theo cách tiếp cận thứ hai, mối quan tâm sẽ hướng vào việc tìm kiếm các biện pháp có hiệu lực, hiệu quả nhất để xử lý các tình huống quản lý và thực hiện các thay đổi một cách chủ động nhằm thích nghi tốt nhất với môi trường luôn thay đổi.

**4. Chiến lược cải cách hành chính là nhằm vào những mục tiêu ưu tiên.**

Chiến lược không đồng nghĩa với những mong muốn cần đạt được trong tương lai. Chiến lược vốn là một thuật ngữ được dùng trong quân đội, có nghĩa là nghệ thuật chiến tranh để đạt được những mục tiêu nhất định, được xây dựng trên cơ sở các thông tin chính xác và sự phân bổ nguồn lực một cách đúng đắn. Cho đến những năm 1960, giới doanh nghiệp mới bắt đầu nói đến chiến lược. Trong ngành kinh doanh, thuật ngữ chiến lược được sử dụng cho các kế hoạch và mục tiêu quan trọng nhất trong tương lai có tính đến bối cảnh xung quanh và các nguồn lực.

Việc lựa chọn các mục tiêu ưu tiên trong từng giai đoạn lịch sử nhất định chính là vấn đề quan trọng quyết định thành công của chiến lược CCHC. Mỗi quốc gia trong từng giai đoạn lịch sử sẽ tự lựa chọn cho mình những mục tiêu quan trọng để xây dựng chiến lược cải cách. Ví dụ, tư nhân hoá ở Anh (năm 1979), lương hưu của chính phủ ở Nhật Bản (năm 1988); dịch vụ công ở Pháp (năm 1995); hay chống tham nhũng ở Xinh-ga-po...

Từ các kinh nghiệm thực tế về CCHC, có thể rút ra một số kết luận về cách đặt mục tiêu chiến lược CCHC như sau:

- Các mục tiêu cải cách không phải lúc nào cũng khách quan. Nó phụ thuộc rất nhiều vào nhận thức, tầm nhìn, khả năng phân tích các mối quan hệ nhân - quả, khả năng điều hoà lợi ích chung - riêng và tinh thần trách nhiệm của các nhà lãnh đạo, quản lý cấp cao.

- Các cuộc cải cách mạnh mẽ và phức tạp cần nhiều thời gian và sự ủng hộ hơn là các cải tiến, biến đổi và cải cách thông thường.

- Các bước đầu tiên khi thực hiện cải cách thường khó khăn và bị phán xét gắt gao hơn so với những giai đoạn sau khi các hứa hẹn, kì vọng đang dần trở thành hiện thực.

- Các cuộc cải cách sẽ dễ được chấp nhận hơn nếu chúng phù hợp trong hoàn cảnh hiện tại, phát huy tối đa được các thiết chế hiện có và có sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp dân chúng; tận dụng các thiết chế hiện có nhằm giảm bớt sự chống đối bằng cách chú trọng nhiều vào việc cố gắng những mặt tốt đẹp của cải cách hơn là những khuyết tật của những gì chưa được cải cách; không dừng lại ở phê phán mà hành động để chứng minh.

Soan thảo các kiến nghị và lập kế hoạch cải cách thường dễ hơn nhiều so với thực hiện chúng. Kinh nghiệm thành công của các cuộc cải cách cho thấy trong thực hiện cải cách luôn xảy ra các bất ngờ cần đến khả năng xử lý vấn đề của các nhà cải cách. Vì vậy, một chiến lược cải cách linh hoạt luôn hứa hẹn nhiều thành công hơn một chiến lược mang tính cứng nhắc.

Hai nhận định về vai trò khởi xướng mục tiêu cải cách: các khởi xướng từ bên trong hệ thống bao giờ cũng khả thi hơn so với đặt từ bên ngoài hệ thống, nhưng cần sự ủng hộ của người bên ngoài hệ thống sáng

suốt hơn, không bị ràng buộc về lợi ích nên khách quan hơn. Tuy nhiên, cách tiếp cận đúng đắn nhất là kết hợp cân nhắc cả hai.

**5. Kinh nghiệm cải cách hành chính thành công ở các quốc gia, các tổ chức khác chỉ có thể được tham khảo.**

Khi nghiên cứu, so sánh các chiến lược cải cách của các quốc gia khác nhau, có thể dễ dàng nhận thấy tính phổ biến của CCHC và tính đặc thù của nội dung cải cách. Hiện nay tồn tại một tình trạng phổ biến là chính phủ các nước đang phát triển tiếp nhận các hoạt động tư vấn cải cách do chuyên gia đến từ các quốc gia phát triển như Mỹ, Anh, Nhật, Ca-na-đa, Pháp, Đức... cung cấp thông qua các dự án tài trợ bởi các tổ chức quốc tế. Về lô gíc, đây chính là một thuận lợi, một cơ hội lớn để các nước này học hỏi kinh nghiệm và nếu có thể, rút ngắn được giai đoạn tìm tòi, nghiên cứu, xác định mô hình. Tuy nhiên, CCHC lại không đơn giản như vậy bởi mỗi một kinh nghiệm, một mô hình CCHC chỉ thành công trong một bối cảnh cụ thể nhất định - là kết quả tất yếu của sự kết hợp các yếu tố khách quan và chủ quan đem lại. Vì vậy, trước khi có ý tưởng áp dụng bất cứ mô hình hoặc kinh nghiệm thành công nào thì việc nghiên cứu tìm ra nguyên nhân thành công và khái quát hoá thành lý thuyết về các mối quan hệ nhân - quả là điều vô cùng cần thiết. CCHC liên quan đến môi trường chính trị và văn hoá cụ thể. Vì vậy, không thể so sánh các bài học thành công của các quốc gia khác để đi đến kết luận kinh nghiệm nào đúng hơn, hợp lý hơn hay tốt hơn; không thể "xuất khẩu" thành công của một quốc gia này sang một quốc gia khác, trừ khi có một nền văn hoá và hệ thống chính trị tương đồng. Điều này chỉ có thể xảy ra khi các nước thuộc địa áp dụng mô hình cải cách của nước "mẹ"; hơn nữa, mặc dầu các cuộc cải cách là nhằm hoàn thiện thực tiễn, mang tính thực tế thì chúng vẫn là biểu hiện của các giá trị tư tưởng và thẩm mỹ của một

nền văn hoá; các cuộc cải cách được “nhập khẩu” thường mang tính áp đặt và cần đến sự cân nhắc và chuẩn bị kỹ lưỡng của các nhà cải cách.

### 6. Trở ngại lớn nhất của cải cách hành chính là sự thay đổi thái độ.

Sự chống đối cải cách là một hiện tượng phức tạp và phổ biến đối với mọi cuộc cải cách; trong đó, có CCHC. Các nghiên cứu về thực tiễn CCHC đã đưa ra một số trở ngại phổ biến đối với CCHC là do nhận thức hạn chế, không ai nhìn thấy khuyết tật; nhận thức được yêu cầu cần thay đổi nhưng không có khả năng; không có ai ủng hộ; các cá nhân không cảm nhận gì về sự “thua thiệt” khi tồn tại trong một nền hành chính yếu, kém; không nhận thức được lợi ích từ cải cách; không muốn thay đổi thói quen cũ...

Những thay đổi sẽ dễ dàng đạt được hơn khi mà mọi người tham gia vào các quá trình cải cách và chấp nhận những phương thức hành vi mới. Họ sẽ làm như vậy khi họ nhận thấy rằng những thay đổi đó đáng giá, mang lại lợi ích cho cá nhân, cộng đồng, giai cấp... và hoàn toàn trái ngược với những “bất ổn” hiện hành. Điều quan trọng nhất giảm được sự chống đối cải cách là làm cho mọi người nhiệt tình với CCHC, nếu không, cải cách sẽ trở thành “một trò chơi đáng hoài nghi, được điều khiển, nâng cao địa vị cá nhân...”.

Vì vậy, để lôi kéo, thuyết phục sự nhiệt tình tham gia của đông đảo các tầng lớp xã hội, cần chú trọng tới mạng lưới quan hệ không chính thức trong các mối quan hệ chính thức. Các tổ chức, cơ quan phải được coi là ngôi nhà thứ hai mà trong đó, các cá nhân hứng thú với công việc của mình và cảm nhận được sự đóng góp của họ là quan trọng. Các cá nhân cần có nhiều cơ hội tham gia, sáng tạo và ra quyết định một cách dân chủ vì sự tham gia của họ giúp họ cởi mở thái độ, cho phép đối tác cân bằng hơn và giảm đi sự chống đối. Nó cũng lôi

cuốn những người tham gia vào trách nhiệm đối với các quyết định thành công.

Các cuộc CCHC đã, đang diễn ra và đang được lên kế hoạch tại nhiều quốc gia trên thế giới. Thực tiễn CCHC sinh động và phong phú chính là một thông điệp về sự cần thiết phải phát triển một hệ thống lý thuyết về CCHC - một hệ thống lý thuyết đóng vai trò định hướng tư duy, cải tạo thực tiễn. Những vấn đề liên quan đến việc xác định các lĩnh vực và mục tiêu ưu tiên của cải cách; xác định điểm mạnh, điểm yếu của các chiến lược được lựa chọn; xác định và dự báo về các kịch bản cho các phương án lựa chọn: dự báo về những bất ổn phát sinh; lôi cuốn, thuyết phục sự tham gia và duy trì sự nhiệt tình đối với cải cách; những điều kiện tiên quyết cho các nhà cải cách về phẩm chất, thái độ, động cơ, năng lực và kinh nghiệm cụ thể; các dự báo về thành công hay thất bại của những nỗ lực cải cách và những nhân tố cần thiết để thành công; tính chất so sánh và chuyển đổi của kinh nghiệm cải cách liên quan đến môi trường, điều kiện xã hội, sự đồng cảm của văn hoá, chính trị, năng lực tổ chức, trí tuệ và lòng nhiệt tình với sứ mệnh; chiến lược vượt qua sự trở ngại; đánh giá thành công của cải cách;... vẫn đang là những vấn đề lý luận cần được nghiên cứu, bổ sung □

#### Tài liệu tham khảo

1. Ali Faamand: *Sổ tay hành chính so sánh và phát triển*, New York, 1991, tr. 445-546.
2. Gerald E. Caiden: *Cải cách hành chính*, Allen lane the Penguin, 1969 (Bản dịch)
3. Gerald E. Caiden: *Administrative reform*, Allen Lane The Penguin Press, 1969 (bản tiếng Anh).
4. Oakeshott, Trích Gaiden, *Cải cách hành chính*, tr. 202, Bản dịch.
5. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên): *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, NXB CTQG, 2001.
6. Toạ đàm quốc tế về cải cách nền hành chính nhà nước, UNDP-VIE 92/002, 1996.