

Nghiên cứu
LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE

CHUYÊN ĐỀ VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

- Quan điểm, nội dung cơ bản của cải cách hành chính
- Cải cách hành chính ở Trung ương
- Phân cấp quản lý giữa Trung ương và Địa phương
- Dịch vụ hành chính công
- Áp dụng tiêu chuẩn ISO 9000 đối với cơ quan hành chính

ĐẶC SAN
Chuyên đề Cải cách hành chính

MỤC LỤC (SỐ 3 THÁNG 8/2002)

TỔNG QUAN VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

- ★ Về cải cách hành chính ở Việt Nam TS. PHẠM TUẤN KHẢI
- ★ Cải cách hành chính để cơ quan hành chính nhà nước hoạt động hiệu quả và gần dân THS. HOÀNG VĂN SAO
- ★ Tâm lý dân tộc với cải cách hành chính GS. ĐỖ THÁI ĐỒNG
- ★ Khía cạnh chính trị của cải cách hành chính TS. NGUYỄN SĨ DŨNG
- ★ Phân cấp quản lý trung ương - địa phương: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn THS. TRONG ĐẮC LINH

CHÍNH PHỦ

- ★ Đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ THS. NGUYỄN THỊ HẠNH
- ★ Thẩm quyền của Bộ, cơ quan ngang Bộ TS. HOÀNG THỊ NGÂN
- ★ Vấn đề uỷ quyền và giao quyền NGUYỄN HOÀNG
- ★ Thanh tra Bộ, ngành - Cần quy về một mối TRƯƠNG KHÁNH HOÀN

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

- ★ Mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới và ở Việt Nam HỒNG TRẦN KIỀU DUNG
- ★ Quy mô xã và mô hình chính quyền xã: Cần một sự đổi mới căn bản PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC
- ★ Chính quyền cấp xã - Một số vấn đề đặt ra hiện nay TS. ĐẶNG ĐÌNH TÂN - ĐẶNG MINH TUẤN
- ★ Chế độ chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở: Thực trạng và giải pháp MẠC MINH SẴN
- ★ Trởng thôn và vai trò tư quản ở cộng đồng dân cư cơ sở NGUYỄN HOÀNG ANH

THỰC TIỄN CẢI CÁCH

★ Toa đàm khoa học "Cải cách hành chính ở TP. Hồ Chí Minh: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn"

NCLP

★ Thực hiện Nghị định về phân cấp quản lý cho TP. Hồ Chí Minh

MAI QUỐC BÌNH

★ Áp dụng ISO 9000 trong cung cấp dịch vụ công

DIỆP VĂN SƠN

★ Vấn đề thí điểm dịch vụ hành chính công ở Hà Nội

GS.TSKH. TỪ ĐIỂN

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

★ Những đặc điểm chủ yếu của quá trình cải cách thể chế hành chính Trung Quốc

PHẠM SĨ THÀNH

QUY MÔ XÃ VÀ MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN XÃ: CẦN MỘT SỰ ĐỔI MỚI CĂN BẢN

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC

Tóm tắt: Điềm qua lịch sử của chính quyền cơ sở, xác định chính quyền cơ sở là gì, tác giả đã xây dựng quan điểm và mô hình mới về chính quyền xã.

Trong lịch sử nước ta, về mặt tổ chức chính quyền, xã luôn được xác định là đơn vị hành chính cấp cơ sở, tức cấp thấp nhất, sát với dân c (sau này có thêm thị trấn và phường). Tuy nhiên, quy mô xã, cách thức tổ chức chính quyền ở xã thì khác nhau theo từng giai đoạn lịch sử. Hiện tại, quy mô xã về cơ bản được xác định theo những quy định ban hành từ sau cách mạng tháng Tám- mà nay đã trở thành truyền thống: xã có một diện tích và số dân nhất định¹. Đối xã là các làng, thôn hay ấp, bản. Trong quá trình nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền cơ sở, có vấn đề đang nổi lên hiện nay là: quy mô xã và mô hình chính quyền xã nên như thế nào? Bài viết này xin được nêu một vài ý kiến về vấn đề đó.

1. Một số nét về lịch sử

Cho đến trước Cách mạng tháng Tám 1945, xã là đơn vị hành chính cấp thấp nhất (cấp cơ sở) trong hệ thống chính quyền Nhà nước, được tổ chức gắn liền với các làng, thôn, ấp (ở miền xuôi), bản (ở miền núi)- là những đơn vị dân c hình thành một cách tự nhiên- được Nhà nước xác định luôn là đơn vị hành chính. Khái niệm làng xã (làng- đơn vị dân c gắn liền với xã- đơn vị hành chính) có nguồn gốc từ đó.

Về mặt lịch sử, đơn vị hành chính làng- xã chỉ bắt đầu được áp dụng bởi chính quyền cai trị phong kiến trong thời Bắc thuộc (trước đó, trong thời dựng nước, các làng, bản (còn gọi là kẻ, chạ, chiêng) là các công xã tự quản. Đó là một đơn vị quân c của các nhóm dân c cùng canh tác trên một khu vực mà họ đã có công khai phá. Đứng đầu công xã là *Bổ chính*- tong tự nh già làng. Bên cạnh có *Hội đồng công xã* gồm những người do các thành viên công xã cử ra để giải quyết và tổ chức mọi hoạt động của công xã. *Nhà Triệu*, và tiếp đến *nhà Tây Hán* chia nước ta thành *quận, huyện* (Nhà Triệu chia Âu Lạc thành 2 quận, đứng đầu mỗi quận là *Quan sứ* hay *Điển sứ*, Nhà Tây Hán chia thành 9 quận, đứng đầu là *Thái thú* (phụ trách dân sự) và *Đô úy* (phụ trách quân sự), đối đó là các *huyện* (là các bộ thời Hùng Vương) đứng đầu là *Huyện lệnh*), cha có xã. Đến đời nhà Đông (TKVII đến TK X), đơn vị hành chính được áp xuống các làng, bản: Nước chia thành *châu* (12 châu), đứng đầu là *Thứ sử*; châu chia thành *huyện*, đứng đầu là *Huyện lệnh*; huyện chia thành *hương*, đứng đầu là *Hương trưởng*; hương chia thành *xã*, đứng đầu là *Xã trưởng*. Xã là đơn vị hành chính gắn liền với mỗi làng, bản.

Sau khi giành độc lập, các triều đại phong kiến Việt Nam bắt đầu tiến hành tổ chức lại bộ máy chính quyền địa phương, trong đó có cấp cơ sở. Đơn vị hành chính làng - xã từ đây mới có thể được coi là đơn vị hành chính cơ sở của nền hành chính Nhà nước Việt Nam một cách chính thức. Ở các triều *Khúc, Ngô, Đinh, Tiền Lê*, xã là đơn vị hành chính cuối cùng sau *lộ, phủ, châu, giáp* (đổi từ hương). Đứng đầu xã là *Chánh lệnh trưởng* và *Phó lệnh trưởng*. Nhà Lý (TKXI-XII) gọi là *thôn*. Việc đổi gọi xã là thôn theo các nhà sử học, có lẽ là gọi theo cách tổ chức đơn vị hành chính cơ sở ở Trung Quốc thời bấy giờ (vì ở Trung Quốc đơn vị hành chính cơ sở là thôn)². Thời nhà Trần trở lại gọi là xã và có phân ra xã lớn và xã nhỏ do *Đại t xã* và *Tiểu t xã* đứng đầu. Thời Hậu Lê chia xã thành 3 loại: lúc đầu, đại xã- trên 100 hộ, trung xã- từ 50 hộ và tiểu xã- từ 10 hộ. Cai trị xã là các *Xã quan*, số lượng tương ứng là 3-2-1 theo từng loại xã. Về sau, Lê Thánh Tông điều chỉnh lại: đại xã- trên 500 hộ, trung xã- trên 300 hộ, tiểu xã- trên dưới 100 hộ và đổi gọi Xã quan thành *Xã trưởng*. Đại xã có 5 người, trung

xã- 4 người, tiểu xã trên 100 hộ- 2 người và không đủ 60 hộ- 1 người. *Thời Nguyễn* (1802-1858), xã là đơn vị hành chính cấp cơ sở có tính tự quản và tự trị cao. Đứng đầu xã là *Xã trưởng* do dân trong xã bầu ra. Giúp việc cho xã trưởng có 3 viên kỳ mục là *Hương trưởng* phụ trách hành chính, *Hương mục* phụ trách các việc về tài sản và ruộng đất, *Trùm trưởng* phụ trách trị an, canh phòng, bảo vệ. Về sau, Xã trưởng đọc đổi gọi là *Lý trưởng*. Những xã có số đinh đông trên 50 người đặt thêm 1 phó lý, trên 150 người đặt thêm 2 phó lý.

Thời Pháp thuộc, việc quản lý ở xã được giao cho một hội đồng- *Hội đồng kỳ mục* (*Conseil de notable*) (có lúc có nơi đổi thành Hội đồng tộc biểu (*Conseil administratif communal*) hoặc cùng lúc có cả hai hội đồng), đứng đầu là *Tiên chỉ* và *Thứ chỉ* (*Chánh hương hội* và *Phó hương hội trong Hội đồng tộc biểu*). Bộ phận thừa hành của hội đồng (giúp việc) là nhóm chức dịch (kỳ dịch) gồm *Lý trưởng*, *Phó lý*, *Chưởng bạ*, *Trưng tuần*, *Thủ quỹ*. Ở miền Trung là *Lý trưởng*, *Phó lý* và nhóm *Ngũ hương* (*Hương bộ*- phụ trách hộ tịch, *Hương bản*- ngân sách, *Hương kiểm* cùng với *trưng tuần* và *tuần đinh* phụ trách trị an, *Hương mục* phụ trách xây dựng và quản lý công cộng, *Hương dịch*- hành chính và lễ nghi).

Đánh giá về tổ chức quản lý cấp cơ sở- cấp xã- trong giai đoạn trước cách mạng tháng Tám có thể thấy mấy điểm nổi bật sau đây:

- Đơn vị hành chính cấp cơ sở- xã lấy quy mô là một làng (thôn, xóm, ấp, bản). Việc tổ chức đơn vị hành chính cấp cơ sở theo từng đơn vị quần cư vừa bảo đảm cho việc áp quyền lực nhà nước trực tiếp lên dân cư (khi Nhà nước thay thế cho chế độ tự quản tự nhiên), vừa tạo điều kiện xây dựng các thiết chế quản lý gắn kết với cộng đồng (nhấn mạnh các đặc trưng huyết thống, địa- kinh tế, địa- văn hoá), kết hợp tính Nhà nước và tính tự quản trong quá trình quản lý, nhờ đó mới có thể giải quyết có hiệu quả các mối quan hệ phức tạp ở cộng đồng dân cư đó. Trong suốt thời kỳ phong kiến cho đến trước cách mạng tháng Tám, các xã có một làng- "*xã nhất thôn*" chiếm đa số tuyệt đối. Xã có 2, 3 làng- "*nhất xã nhị, tam thôn*" là rất hiếm hoi. Theo số liệu thống kê của một số nhà nghiên cứu dân tộc học thì: tại đồng bằng châu thổ Bắc Bộ- thời thuộc Pháp có 7.039 làng thì có tới 7.000 xã (Pierre Gourou); trong số 3646 bản hương ước của các làng đồng bằng Bắc Bộ đang được lưu giữ tại Viện thông tin khoa học xã hội thì có tới hơn 70% số bản có tên xã và tên làng là một (Bùi Xuân Đỉnh) hay trong số các xã lập thành 11 huyện của đất Kinh Bắc xa thì tỷ lệ "*xã nhất thôn*", "*xã nhị thôn*", "*xã tam thôn*" và "*xã tứ thôn*" tương ứng là 74,18%, 14%, 8,10% và 5,72% (Nguyễn Văn Huyền)³.

- Mô hình tổ chức bộ máy quản lý xã, thôn thể hiện tính dân chủ và tự quản, tự trị cao. Nếu như ở các đơn vị hành chính bên trên (đơn vị hành chính trung gian) bộ máy quản lý là những Đình hành chính với những quan chức hành chính được bổ nhiệm từ trên thì ở xã, bộ máy chính quyền điển hình trước hết là sự hiện diện một cơ quan đại diện được bầu lên. Đó là các Hội đồng đại kỳ mục, Hội đồng kỳ mục, Hội đồng tộc biểu, Hội Tế. Các tổ chức này là những cơ quan có quyền quyết định các công việc trong xã như: phân chia công điền, quản lý ruộng đất, phân bổ sưu thuế, lập hương ước, quản lý ngân sách và tài sản, giữ gìn trật tự trị an và phong tục truyền thống... Giúp việc Hội đồng là một bộ phận chức dịch (hay thừa hành), đứng đầu là *Lý trưởng* có nhiệm vụ tổ chức và triển khai những quyết định của Hội đồng. Hai cơ cấu này gắn kết chặt chẽ với nhau, hầu như giữa chúng không có sự phân định rạch ròi. Hội đồng là cơ quan quyết định các biện pháp quản lý làng xã, t vấn, giám sát và chỉ đạo bộ phận chức dịch thực hiện các công việc của làng xã. Bộ máy thừa hành hầu như được Hội đồng lựa chọn (bầu chọn hoặc đưa ra quan viên làng xã bầu). *Lý trưởng* mặc dù là người đứng đầu bộ máy thừa hành nhưng cũng được coi là thành viên của Hội đồng và cũng có quyền quyết định các chủ trương, biện pháp quản lý làng xã. Trong nhiều trường hợp, Hội đồng lại trực tiếp phân công các thành viên phụ trách trực tiếp các mặt hoạt động mà không có bộ phận chức dịch riêng (ở miền Nam). Điều đó cho thấy vai trò nổi bật của Hội đồng, sự gắn kết chức năng quyết định và chức năng thừa hành trong mô hình tổ chức này, đúng với bản chất của chế độ tự quản.

- Áp dụng phổ biến việc bầu chọn người đứng đầu bộ phận thừa hành (chức dịch, lý dịch). Nói theo thuật ngữ hiện đại thì đây là biểu hiện cao của dân chủ, tự quản. Thay vì sự bổ nhiệm từ trên không

thích hợp đối với cộng đồng làng xã, việc bầu đáp ứng được tính tín nhiệm cao, tính bảo đảm lợi ích của đa số. Trước thời Nguyễn, ngôi đứng đầu này được lựa chọn trong hàng ngũ chức sắc rồi trình lên cấp trên phê chuẩn. Về sau, khi đã có cơ quan đại diện thì do Hội đồng bầu hoặc thậm chí do quan viên làng xã bầu ra. Mặc dù những ngôi này còn phải được cấp trên phê chuẩn nhưng yếu tố bầu ngôi đứng đầu trong bộ máy chức dịch cấp xã là biểu hiện điển hình của cách tổ chức quản lý kiểu dân chủ, tự quản.

Từ sau Cách mạng tháng Tám 1945, việc tổ chức chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cơ sở nói riêng được xây dựng theo lối mới.

Xã là đơn vị chính quyền cơ sở được xác lập trước tiên (thị trấn và phường là những đơn vị hành chính cơ sở được thiết lập sau này. Thị trấn có từ 1951 và phường từ 1976). Thời kỳ tiền và sau khởi nghĩa, quy mô xã vẫn theo các xã cũ, còn cơ quan chính quyền xã là một Ủy ban nhân dân cách mạng gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên. Ủy ban mang hai tính chất: là cơ quan vừa đại diện cho dân vừa đại diện cho chính quyền Nhà nước cấp trên. Từ Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945, chính quyền xã mới được tổ chức như hiện nay: về quy mô, không theo các làng xã trước đây mà bao quát nhiều xã (từ 3-4 thậm chí 8-9)⁴; về bộ máy, chính quyền gồm hai loại cơ quan là Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Các làng xã cũ nằm trong xã mới không còn là cấp chính quyền mà chỉ là đơn vị dân cư với một số hình thức quản lý "á hành chính" và sau này là các hình thức tự quản như Ban thôn, Hội nghị thôn, Trông thôn, xóm, thậm chí là Ban chủ nhiệm HTX nông nghiệp, Ban đội sản xuất trong thời kỳ hợp tác hoá. Trong giai đoạn 1951-1954 có việc chia nhỏ xã, trong đó cho phép có thể theo đơn vị thôn cũ, song cách tổ chức chính quyền xã với quy mô một số làng, thôn, ấp, bản với cơ quan chính quyền gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính (Ủy ban nhân dân từ 1975) được duy trì liên tục cho đến ngày nay. Hiện tại (tính đến tháng 3/2002), trong số 10.538 đơn vị chính quyền cấp xã thì có 8.947 xã.

Hiện nay, mô hình tổ chức, hình thức hoạt động của bộ máy chính quyền xã được quy định trong Hiến pháp, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp và trong một số văn bản khác do Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ ban hành cụ thể hoá các quy định của Luật và Pháp lệnh. Ngoài ra còn có các văn bản quy định riêng về cơ cấu chức danh Ủy ban nhân dân như Nghị định số 174/CP ngày 29/9/1994 về quy định cơ cấu thành viên Ủy ban nhân dân và số Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp v.v...

Với quy mô xã mới chủ yếu theo diện tích và dân số như trên, các làng, thôn trở thành các đơn vị dân cư đối xã. Việc quản lý thôn, làng, ấp, bản (hay có lúc còn gọi là xóm) được đặt ra và thay đổi theo các thời kỳ. Thời kỳ đầu (những năm 1955-1960) vẫn là tiếp tục xu hướng hạn chế vai trò của thôn, xóm với vị trí hạn chế của trông xóm thay thế cho những thiết chế "á chính quyền" ở thôn như đã nói ở trên. Sau này khi tiến hành hợp tác hoá nông nghiệp (những năm 1960-1970) thì chức năng quản lý ở đây được chuyển giao cho Ban chủ nhiệm Hợp tác xã nông nghiệp. Khi hợp tác xã tiến lên quy mô toàn xã (cuối những năm 70- đầu những năm 80) thì các xóm (thôn) là một đội sản xuất và Ban đội sản xuất đồng thời đảm nhận các chức năng quản lý. Chức danh Trông xóm bị bãi bỏ thay bằng thành viên ban văn hoá xã phụ trách thôn xóm thông qua đội trông đội sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế, đội trông đội sản xuất chỉ đảm đương được việc điều hành sản xuất, còn việc quản lý hành chính chỉ làm được một số việc như đôn đốc xã viên làm nghĩa vụ công dân, làm nghĩa vụ quân sự...⁵. Từ khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, với việc chuyển đổi mô hình tổ chức HTX nông nghiệp ở nông thôn thì đã thiết lập trở lại chức danh trông thôn (lúc đầu gọi là trông xóm), trông bản. Những địa phương làm sớm việc này như tỉnh Thái Bình ngay từ cuối những năm 80, đầu những năm 90 đã ban hành Quy định về tổ chức xóm và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của trông xóm⁶. Theo đó, trông xóm do nhân dân trong xóm bầu ra, Ủy ban nhân dân xã phê chuẩn. Chức năng của trông xóm bao gồm việc triệu tập nhân dân phổ biến các chủ trương, chính sách của Đảng; quản lý ruộng đất theo quy định; quản lý và tổ chức xây dựng đòng xá, công trình công cộng, phúc lợi; quản lý dân số, lao động, hộ tịch, hộ khẩu; hống dẫn, đôn đốc, kiểm tra nhân dân trong xóm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước v.v... Tiếp đến là phong trào rầm rộ xây dựng Quy chế làng văn

hoá - một hình thức phục hồi các hơng ớc trúc đây để bổ sung cho pháp luật đáp ứng nhu cầu và cách thức quản lý mới ở thôn, bản. Ở khu vực miền núi, cao nguyên thì khai thác trở lại những giá trị của luật tục. Từ năm 1998, với việc ban hành Nghị định số 29/NĐ-CP của Chính phủ ngày 11/5/1998 về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã (trong đó quy định chính thức việc xây dựng cộng đồng dân c thôn, làng, ấp, bản với những định chế Hội nghị thôn làng, Trờng thôn, bản, Hơng ớc) và tiếp sau đó là các nơi xây dựng Quy chế thực hiện dân chủ (ví dụ: Quy ớc thực hiện dân chủ của xã Thọng Kiệt, huyện Kim Sơn, tỉnh Ninh Bình; Quy chế thực hiện dân chủ ở xã An Tây, huyện Bến Cát, tỉnh Bình Dơng⁷) quản lý thôn, bản đã đợc pháp lý hoá ở mức độ chung toàn quốc⁸.

2. Vấn đề đang đặt ra: giữa xã và thôn, bản, nơi nào đích thực là cấp chính quyền cơ sở?

Theo Quy chế thực hiện dân chủ ở xã thì thôn, làng, ấp, bản không phải là một cấp chính quyền, nhng là nơi sinh sống của cộng đồng dân c, là nơi thực hiện dân chủ một cách trực tiếp và rộng rãi nhằm giải quyết các công việc trong nội bộ cộng đồng dân c, bảo đảm đoàn kết, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội và vệ sinh môi trờng; xây dựng cuộc sống mới; tơng trợ, giúp đỡ nhau trong sản xuất và đời sống, giữ gìn, phát huy truyền thống tốt đẹp và thuần phong mỹ tục của cộng đồng; thực hiện tốt quyền, nghĩa vụ công dân và nhiệm vụ cấp trên giao cho. Tuy nhiên hiện nay, hoạt động quản lý ở thôn, bản đang von ra và ngày càng thể hiện nh một cấp chính quyền cơ sở thực thụ.

Vai trò quan trọng trong quản lý thôn, bản trớc hết là *Hội nghị thôn, làng, ấp, bản*. Hội nghị đợc tổ chức sáu tháng một lần hoặc bất thờng, gồm toàn thể cử tri hoặc do trờng thôn, làng phối hợp với Ban công tác Mặt trận, các tổ chức đoàn thể triệu tập và chủ trì để:

- Thảo luận và quyết định các công việc của nội bộ cộng đồng dân c về sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng, giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo, đoàn kết tơng trợ, giúp đỡ nhau trong sản xuất và đời sống, những vấn đề về văn hoá, xã hội, vệ sinh môi trờng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, phù hợp với pháp luật của Nhà nớc;
- Bàn biện pháp thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, các quyết định của Uỷ ban nhân dân, nghĩa vụ công dân và nhiệm vụ cấp trên giao;
- Thảo luận, góp ý kiến về báo cáo kết quả công tác và tự phê bình, kiểm điểm của trờng thôn, làng, ấp, bản, của Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân xã;
- Bầu, cho thôi chức trờng thôn, làng, ấp, bản; xây dựng hơng ớc, quy ớc; cử các ban, nhóm tự quản, uỷ viên thanh tra nhân dân.

Trờng thôn, làng, ấp, bản là đại diện cho cộng đồng dân c và Uỷ ban nhân dân xã, chịu sự quản lý và chỉ đạo của Uỷ ban nhân dân xã. Trờng thôn do nhân dân bầu và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân xã công nhận. Trờng thôn có những nhiệm vụ và quyền hạn sau:

- Hớng dẫn, đôn đốc, tổ chức, vận động nhân dân thực hiện nghĩa vụ và quyền công dân, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, các quyết định của Uỷ ban nhân dân xã uỷ nhiệm;
- Phối hợp với Ban công tác Mặt trận thôn, làng chủ trì cuộc họp của thôn, làng; tổ chức thực hiện các nghị quyết của cộng đồng dân c;
- Phối hợp với các tổ chức kinh tế, các đoàn thể, các hội hớng dẫn nhân dân phát triển kinh tế, cải thiện đời sống, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng thôn, làng;
- Phối hợp với Ban công tác Mặt trận ở thôn, làng hớng dẫn hoạt động của các Ban hoà giải, Ban an ninh, bảo vệ sản xuất, Ban kiến thiết;

- Phát hiện và báo cáo kịp thời với Ủy ban nhân dân xã những hành vi vi phạm pháp luật, xâm phạm lợi ích và quyền tự do dân chủ của công dân;
- Định kỳ sáu tháng báo cáo công tác và tự phê bình, kiểm điểm trước hội nghị thôn, làng;
- Đọc tham dự các lớp tập huấn, bồi dưỡng, đọc hững phụ cấp theo quy định.

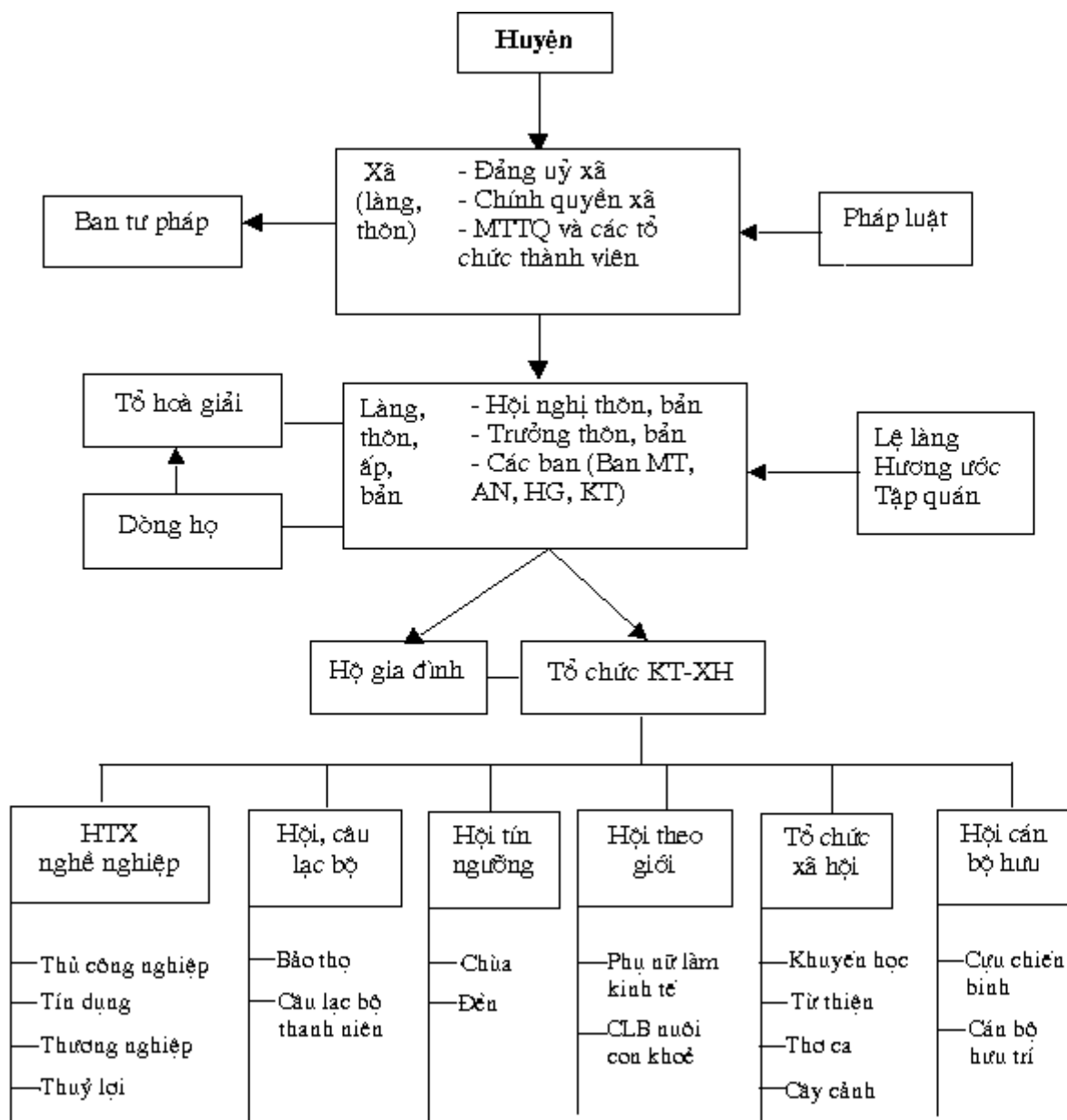
Thôn, làng, ấp, bản xây dựng *hương ớc, quy ớc* về công việc thuộc nội bộ cộng đồng dân c, kế thừa và phát huy thuần phong mỹ tục của cộng đồng, phù hợp với quy định của pháp luật, xây dựng nông thôn mới giàu đẹp, văn minh. Hương ớc, quy ớc do nhân dân xây dựng, Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã đề nghị và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện phê duyệt.

Nghiên cứu các quy định của pháp luật và qua thực tiễn hoạt động của các thiết chế trên có thể thấy, tuy chức năng, nhiệm vụ của Ban lãnh đạo thôn và trưởng thôn đợc khẳng định chỉ mang tính tự quản chứ không mang tính hành chính nhà nớc, song trên thực tế thôn đã và đang giải quyết một số lớn công việc trong mối quan hệ của chính quyền với dân, mà một số công việc đã vượt quá tính chất tự quản thông thường nh: đôn đốc thuế, tổ chức lao động công ích, công tác dân phòng; quản lý hộ khẩu, quản lý đất đai; xử lý vệ sinh môi trường, giải quyết các tranh chấp nhỏ trong dân c. Nhiều nơi còn thực hiện việc cấp đất, cho thuê đất, xử phạt hành chính v.v... Trong khi đó, vai trò quản lý của chính quyền xã đối với dân c không còn trực tiếp nữa mà hầu hết đều thông qua ban lãnh đạo thôn với quan niệm đây là "*cánh tay nối dài*" của xã. Có một sự vận động đang định hình: thôn ngày càng trở thành nơi trực tiếp tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, còn xã biến thành nh một cấp trung gian mới (!).

Vấn đề đặt ra: phải chăng chính làng, thôn, ấp, bản (và phát triển lên nữa là các đô thị (thị trấn, thị xã, thành phố)) mới là nơi thích hợp để tổ chức chính quyền cơ sở? Tính chất cơ sở của chính quyền chỉ có thể bảo đảm khi nó đợc tổ chức trên một điểm dân c nhất định có tính gắn kết về dòng họ, tập tục, tín ngưỡng, truyền thống, ngành nghề? Quy mô xã nh hiện nay đơn giản chỉ là một lãnh thổ gồm một số thôn, làng, ấp, bản riêng biệt, rất khó trong việc tổ chức một cơ cấu chính quyền mà có thể phát huy đợc các yếu tố cộng đồng, kết hợp tính Nhà nớc và tính tự quản vốn phải có?

Có thể mô tả hệ thống chính trị- kinh tế- xã hội ở xã hiện tại theo mô hình sau: xã- thôn- hộ gia đình, tổ chức kinh tế xã hội. Mô hình cho thấy có sự tách biệt đó:

Sơ đồ 1:



3. Quy mô xã và mô hình chính quyền xã mới

Việc đổi mới tổ chức quản lý ở xã, làng, thôn, ấp, bản cần phải được xem xét trên nhiều phương diện, trong đó có việc nghiên cứu vận dụng các kinh nghiệm tổ chức quản lý làng xã trước đây. Trải qua mấy ngàn năm lịch sử, tổ chức hành chính Nhà nước của Việt Nam đã để lại một loại hình tổ chức chính quyền cơ sở làng- xã khá điển hình. Về tính chất quan trọng của làng xã Việt Nam, đã có người cho rằng: "*Muốn tìm hiểu lịch sử hình thành dân tộc Việt Nam thì phải tìm hiểu cộng đồng làng xã, và muốn xây dựng lại đất nước Việt Nam thì cũng phải bắt đầu từ việc xây dựng lại cộng đồng làng xã. Vì không có làng xã Việt Nam, thì không có quốc gia Việt Nam*"⁹.

Với sự chuyển đổi nền kinh tế, các quan hệ ở nông thôn cũng thay đổi theo. Quản lý thôn, bản cũng phải chuyển sang lối mới. Với sự thiết lập (hay có thể nói là phục hồi) các thiết chế tự quản ở làng, thôn, bản như Hội nghị thôn, Trưởng thôn, Hương ước thôn thì đồng thời cũng nảy sinh những mâu thuẫn mới trong mối quan hệ quản lý giữa chính quyền xã và thôn, bản, như đã nói trên. Vì vậy, việc củng cố chính quyền cấp cơ sở phải hướng tới những đổi mới căn bản nhằm xác lập một mô hình quản lý bền vững, kết hợp các yếu tố quản lý công quyền với các yếu tố truyền thống mà trước hết là việc bảo đảm tính tự quản làng xã của nông thôn Việt Nam, đồng thời vẫn bảo đảm tính thống nhất của pháp chế XHCN, cũng như là chủ quyền thống nhất của quốc gia.

Đây là một công việc to lớn và phức tạp. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi thử đề xuất vài quan điểm bức đầu về xây dựng mới chính quyền cơ sở nh sau:

- *Thứ nhất*, cần có quan niệm lại về đơn vị hành chính cơ sở. Tiêu chí đầu tiên của đơn vị hành chính cơ sở là sự gắn kết của cộng đồng dân c. Nếu không, đơn vị hành chính xã vẫn là một vùng lãnh thổ với các điểm dân c biệt lập, và chính quyền vẫn là một cấp trung gian mà thôi. Do vậy, cần áp xã xuống các thôn (xã nhất thôn) để bảo đảm tính quần c của đơn vị hành chính xã vốn đợc xác định là đơn vị hành chính cơ bản.

- *Thứ hai*, nghiên cứu chuyển cách quản lý ở các xã mới (và cả các thị trấn, thành phố, thị xã) sang chế độ tự quản. Cơ quan tự quản nói ở đây là cơ quan đại diện của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân, đợc trao quyền thực hiện quyền lực công cộng, quyết định những công việc xuất phát từ lợi ích của cộng đồng và chịu trách nhiệm trước pháp luật, tức không phải cơ quan quyền lực nhà nớc, không nằm trong bộ máy nhà nớc. Thực chất đây là cách tổ chức thực hiện quyền lực nhà nớc bằng hình thức phi Nhà nớc. Thiết kế lại bộ máy chấp hành- thừa hành ở đây đối hình thức Xã trưởng, Thị trưởng- là ngồi đứng đầu Hội đồng tự quản, đồng thời chính là ngồi đứng đầu cơ quan chấp hành của Hội đồng đó. Các chức danh này do chính Hội đồng bầu ra hoặc có thể để cho dân c bầu trực tiếp.

- *Thứ ba*, thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong hệ thống tự quản và giữa các cơ quan chính quyền Nhà nớc với cơ quan tự quản. Trong mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân với cơ quan chấp hành, cần bảo đảm sự gắn kết giữa hai cơ quan này, nghĩa là không nên để cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính Nhà nớc trực thuộc cấp trên. Các chức năng quản lý hành chính vẫn giao cho Hội đồng nhân dân và cơ quan chấp hành của nó thực hiện nhng trên tinh thần tự chủ, đối sự giám sát của một cơ cấu đại diện của cấp trên hoặc bằng pháp luật. Xem xét khả năng bỏ một số quy định về việc trực thuộc của các chính quyền tự quản địa phương cấp dưới đối với cơ quan chính quyền Nhà nớc cấp trên. Các cơ cấu chính quyền tự quản chỉ hoạt động theo quy định của pháp luật, trong khuôn khổ của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Về kinh phí hoạt động, chính quyền tự quản có nguồn ngân sách riêng, Nhà nớc chỉ hỗ trợ chứ không phải "nuôi" cả bộ máy đến gần 200 người ở mỗi xã đợc hòng các khoản định xuất nh hiện nay. Nói gọn lại là: Nhà nớc nên để cho chính quyền tự quản địa phương tự tổ chức đời sống của mình, không cần Nhà nớc phải bao biện, làm thay tất cả. Trờng hợp chính quyền tự quản làm sai pháp luật thì sẽ đợc xét xử bằng các cơ quan tài phán, mà trước hết là các Tòa hành chính vừa mới đợc thành lập gần đây. Tăng cường tính chủ động của chính quyền tự quản địa phương đồng nghĩa với việc tăng cường sự chịu trách nhiệm của họ trước pháp luật. Không nên quá lo rằng, nếu không phải là bộ máy quản lý nhà nớc thì sẽ không đủ khả năng tổ chức cuộc sống ở địa phương. Thực tế kinh nghiệm thế giới và một số địa phương nớc ta đã chứng minh ngược lại.

Từ những nhận thức nh vậy, việc tổ chức lại chính quyền cơ sở ở xã bao gồm những khâu chính sau đây:

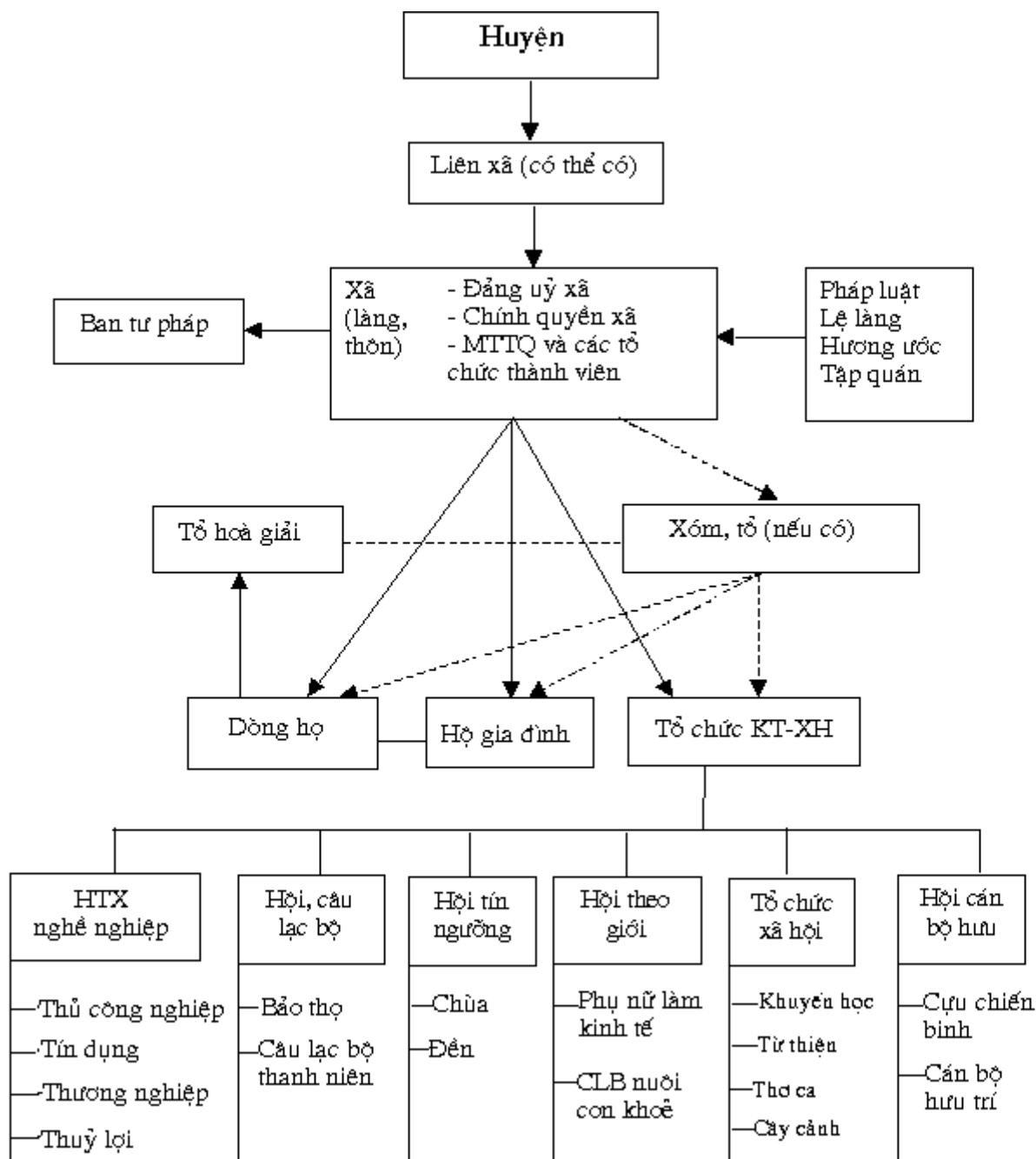
- Xác định quy mô xã mới là theo làng, thôn, ấp, bản.

- Xoá bỏ hẳn cấp xã hiện tại hoặc chuyển thành liên xã với bộ máy quản lý đơn giản.

- Bộ máy chính quyền xã mới tổ chức quản lý theo mô hình chính quyền tự quản, không nằm trong bộ máy nhà nớc, hoạt động theo pháp luật và hơng ớc, chịu sự kiểm soát của Nhà nớc.

Có thể mô tả hệ thống thiết chế chính trị- kinh tế- xã hội ở xã đổi mới theo sơ đồ sau:

Sơ đồ 2:



** Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật*

¹ Theo Thông t số 265/TTg ngày 16-5-1953, quy mô xã được quy định nh sau:

- Ở đồng bằng dân số ớc chừng từ 3000 đến 3500 nhân khẩu, chiều dài ớc chừng 3 cây số;
- Ở miền Trung du dân số ớc chừng từ 1000 đến 2000 nhân khẩu, chiều dài ớc chừng 4 cây số;
- Miền núi làm ruộng (nhiều hơn làm nông) chiều dài ớc chừng 6 cây số, dân số ớc chừng từ 400 đến 1000 nhân khẩu;
- Miền núi làm nông (nhiều hơn làm ruộng) chiều dài ớc chừng 10 cây số, dân số ớc chừng từ 100 đến 500 nhân khẩu.

² Xem: Vũ Thị Phụng. Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử. Tài liệu học tập lớp bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng dành cho đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh Nghệ An. Nghệ An, 2001. tr. 2

³ Trích theo: *Trung tâm nghiên cứu xã hội và phát triển. Nghiên cứu Việt Nam- một số vấn đề lịch sử, kinh tế- xã hội- văn hoá.* NXB Thế giới, H., 1988. Cũng cần phải hiểu rằng tuy xã ứng với một thôn nhưng thôn có nhiều xóm, ngoài ra còn có các hong, giáp thuộc thôn nên cũng có phạm vi tương đối lớn (TG).

⁴ Ví dụ nh xã Đại La (Hà Tây) bao gồm 9 xã cũ là La Nội, Y La, La Đông, La Phù, Yên Lệ, Tuân Lộ, Nghĩa Lộ, La Tinh, Đông Lao; xã Sơn Trang (cũng của Hà Tây) gồm 7 xã cũ là Giang Xá, Lũng Kênh, Cao Xá, Lu Xá, Cựu Quán, Trung Thủy, Thợng Thủy; v.v... (Trích theo: Phan Đại Doãn. Làng, thôn và cấp xã. Tài liệu Đề tài khoa học "Đổi mới chính quyền cấp xã" của Ban tổ chức và cán bộ Chính phủ. Hà Nội. 1993).

⁵ Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ- Hội thảo khoa học về Chính quyền cơ sở (tài liệu lưu hành nội bộ), Bắc Thái 9/1991, tr.92.

⁶ Xem: Quyết định số 54/QĐ-UB ngày 5/3/1990 của UBND tỉnh Thái Bình.

⁷ Xem trong: *Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay.* Chủ biên: Nguyễn Văn Sáu và Hồ Văn Thông. NXB Chính trị Quốc gia, H., 2001

⁸ Tổ chức quản lý thôn, bản hiện tại được tiến hành dựa theo các quy định trong các văn bản sau:

- Các quy định về tổ chức thôn, xóm và chức năng, quyền hạn của trưởng xóm ban hành vào giai đoạn đầu những năm 90, ví dụ nh: Quy định về tổ chức xóm và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của trưởng xóm ban hành kèm theo Quyết định số 54/QĐ-UB ngày 5-3-1990 của UBND tỉnh Thái Bình; Quy định về Ban lãnh đạo ấp ban hành kèm theo Quyết định số 116/1998/QĐ-UB ngày 5/8/1998 của UBND tỉnh Bình Dương;

- Quy chế thực hiện dân chủ ở xã ban hành kèm theo Nghị định số 29/NĐ-CP của Chính phủ ngày 11/5/1998;

- Các bản quy chế, quy ớc thực hiện dân chủ ở xã của các địa phương ban hành trên cơ sở Nghị định 29 nói trên, ví dụ nh: Quy ớc thực hiện dân chủ của xã Thợng Kiệm, huyện Kim Sơn, tỉnh Ninh Bình; Quy chế thực hiện dân chủ ở xã An Tây, huyện Bến Cát, tỉnh Bình Dương v.v...

⁹ Xem, Vũ Đình Hoè, *Hồi ký Thanh Nghị.* NXB Văn học, H., 1997. tr.318

ÁP DỤNG ISO 9000 TRONG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

DIỆP VĂN SƠN*

Tóm tắt: Áp dụng hệ thống quản lý chất lượng vào dịch vụ công đồng nghĩa với việc nâng cao năng suất, chất lượng trong hoạt động hành chính công vụ nói chung và dịch vụ công nói riêng. Hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn quốc tế ISO 9000 đã được áp dụng thí điểm ở thành phố Hồ Chí Minh. Tác giả giải thích về hệ thống tiêu chuẩn này, kiến nghị các giải pháp để nhân rộng việc áp dụng hệ thống tiêu chuẩn này.

Thành phố Hồ Chí Minh có nhiều sáng kiến trong việc thực hiện cải cách hành chính. Thí dụ: việc thực hiện "một cửa, một dấu"; khoán biên chế và kinh phí hoạt động; triển khai chương trình chính quyền điện tử qua trang WEB (HCM CITYWEB) và các trang WEB của các sở ngành, quận, huyện; thực hiện tiêu chuẩn ISO 9002-1994 vào quản trị dịch vụ hành chính công ở Quận 1 v.v... cố gắng này đã góp phần làm sáng tỏ, và có thể nói đã góp phần hình thành tư tưởng chỉ đạo của "Chương trình tổng thể Cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010".

Việc áp dụng tiêu chuẩn ISO 9002-1994 vào quản trị dịch vụ hành chính công là thành công bước đầu trong tiến trình xây dựng một nền hành chính hiện đại chuyên nghiệp. Tuy nhiên, nó còn tong đối mới, rất cần được phân tích và làm sáng rõ.

Hệ tiêu chuẩn ISO 9000 là gì?

ISO là chữ viết tắt của tổ chức tiêu chuẩn hóa quốc tế (International Standardization Organization). Cơ quan này ra đời năm 1946 với sự tham gia của 130 nước, nhằm mục đích soạn thảo một số tiêu chuẩn chung.

Hệ tiêu chuẩn ISO 9000 bao gồm các tiêu chuẩn đợc ký hiệu là ISO 9000, ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003, ISO 9004 cùng với một hệ thống thuật ngữ mang ký hiệu ISO 8402.

ISO 8402: Thuật ngữ về chất lượng;

ISO 9000: Quản lý chất lượng và các tiêu chuẩn đảm bảo chất lượng;

ISO 9001: các hệ thống chất lượng: Mô hình đảm bảo chất lượng trong những vấn đề thiết kế triển khai, sản xuất, lắp đặt và dịch vụ (1994);

ISO 9002: Các hệ thống chất lượng: Mô hình đảm bảo chất lượng trong sản xuất, lắp đặt và dịch vụ (1994);

ISO 9003: Các hệ thống chất lượng: Mô hình đảm bảo chất lượng trong giai đoạn kiểm tra và thử nghiệm cuối cùng (1994);

ISO 9004: Những yếu tố cơ bản trong quản lý chất lượng và hệ thống chất lượng.

Hệ tiêu chuẩn ISO 9000 bao gồm những tiêu chuẩn riêng về các hệ thống quản lý và không hề liên quan đến các đặc trng kỹ thuật của sản phẩm. Mục đích cuối cùng của ISO 9000 là tạo nên và đảm bảo chất lượng sản phẩm thông qua hoạt động của hệ thống quản lý của tổ chức.

Hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO 9000 thích hợp cho mọi loại hình tổ chức, kể cả tổ chức hành chính. Nó đảm bảo cho sản phẩm hay dịch vụ của một tổ chức luôn có khả năng thỏa mãn nhu cầu của khách hàng và các yêu cầu chính đáng của tổ chức; đồng thời cũng là cơ sở để đánh giá khả năng của tổ chức nhằm duy trì và không ngừng cải tiến, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của mình. Với phong châm "*phòng ngừa*" và "*luôn cải tiến*" dựa trên hệ thống các quy định được viết thành văn bản, công bố rõ ràng sự cam kết của lãnh đạo về các chính sách và mục tiêu chất lượng; trách nhiệm và quyền hạn; các quá trình và các thủ tục tiến hành công việc... ISO 9000 chắc chắn sẽ đem lại cho dịch vụ hành chính nhiều lợi ích, đặc biệt là nó tạo nên một phương pháp làm việc khoa học (thực chất là một công nghệ quản lý mới)

Hiện nay, trên các phương tiện thông tin, thông thường thấy nói sản phẩm X, Y đạt tiêu chuẩn ISO 9000... quảng cáo nh vậy là không chính xác. Phải nói sản phẩm X, Y được sản xuất theo quy trình được thiết kế theo hệ tiêu chuẩn ISO 9000. Có nghĩa là, thay vì kiểm tra từng sản phẩm, chuyển sang kiểm soát theo một quy trình đã định sẵn cách thức làm ra sản phẩm đó có theo đúng các tiêu chuẩn của quy trình đặt ra hay không. Tức là chú ý cách làm ra sản phẩm nh thế nào. Đây có thể coi là triết lý quản lý chất lượng mới.

Mô hình hệ thống quản lý chất lượng theo ISO 9000 trong dịch vụ hành chính là một thể thống nhất vận động theo chu trình kế tiếp, gắn bó với nhau của bốn nội dung cơ bản:

1. Trách nhiệm quản lý (bao gồm nắm chắc nhu cầu của khách hàng; chính sách- mục tiêu- kế hoạch chất lượng; trách nhiệm và quyền hạn; xem xét của lãnh đạo...).
2. Quản lý các nguồn lực (bao gồm nguồn nhân lực và các nguồn lực khác nh thông tin, cơ sở hạ tầng, tài chính...).
3. Quản lý các quá trình tạo ra công việc dịch vụ (bao gồm các quá trình liên quan tới khách hàng; thiết kế- triển khai công việc dịch vụ; các hoạt động của dịch vụ hành chính...).
4. Đánh giá, phân tích và cải tiến dịch vụ hành chính (bao gồm đánh giá sự thực hiện của hệ thống quản lý chất lượng; đánh giá sự thỏa mãn khách hàng; đánh giá nội bộ; đánh giá các quá trình; hành động khắc phục sai lỗi phòng ngừa- cải tiến; ...).

Điều kiện đầu tiên để có thể áp dụng tiêu chuẩn ISO 9000 cho dịch vụ hành chính công là phải thay đổi quan niệm từ một nền hành chính "*cai trị*" sang một nền hành chính lấy việc "*phục vụ*" là chính.

Nhiều nước đã và đang xây dựng Hệ thống quản lý chất lượng trong dịch vụ hành chính theo ISO 9000. Chính phủ Malaysia quyết định tất cả các cơ quan nhà nước phải xây dựng Hệ thống này và tới cuối năm 2000 sẽ có 871 cơ quan với hơn 800.000 công chức được đánh giá, chứng nhận. Malaysia coi áp dụng ISO 9000 trong dịch vụ hành chính kết hợp với phát huy hệ thống công nghệ thông tin đa chiều cao cấp là yếu tố quyết định cho thắng lợi trong cải cách hành chính.

Singapore cũng vậy, hàng trăm cơ quan nhà nước đã xây dựng, được đánh giá, chứng nhận Hệ thống quản lý chất lượng. Singapore coi nâng cao năng suất chất lượng trong dịch vụ hành chính là định hướng chiến lược bậc sang thế kỷ 21; tất cả công chức bắt buộc phải đào tạo 100 giờ/năm từ năm 2000 trở đi.

Còn Ấn Độ, Chính phủ coi nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính là biện pháp hữu hiệu chống quan liêu, tham nhũng, mất uy tín của bộ máy nhà nước...

Áp dụng ISO 9000 vào dịch vụ công ở Quận 1, TP. Hồ Chí Minh

Lần đầu tiên ở nước ta, Hệ thống quản lý chất lượng vào dịch vụ hành chính theo tiêu chuẩn ISO 9002-1994 tại UBND Quận 1 chính thức được vận hành vào ngày 3/2/2000 tại 04 lĩnh vực:

- Cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hộ cá thể;
- Cấp giấy phép xây dựng;
- Xác nhận các hồ sơ thuộc ngành văn hóa thông tin;
- Chứng nhận bản sao, hợp đồng giao dịch dân sự và chữ ký.

Ngày 30/01/2002, tổ chức bên thứ ba là đơn vị BVQI (Bureau Veritas Quality International) thuộc Vương quốc Anh đã tiến hành đánh giá quá trình vận hành của hệ thống tại UBND Quận 1 TP. Hồ Chí Minh. Qua đánh giá, bên thứ ba đã kết luận: công nhận 04 lĩnh vực ứng dụng trong dịch vụ hành chính tại UBND Quận 1 đúng theo tiêu chuẩn ISO 9002: 1994. Đồng thời đồng ý cấp giấy chứng nhận cho UBND Quận 1.

Chỉ tính từ 1/7 đến 31/12/2000, bốn lĩnh vực mà Quận 1 áp dụng tiêu chuẩn ISO đều đạt kết quả đáng phấn khởi: Giải quyết đúng hạn 100% trong 4.047 hồ sơ cấp, đổi giấy phép kinh doanh, 100% trong 52.137 hồ sơ công chứng, 99,02% trong 508 hồ sơ đăng ký kinh doanh dịch vụ văn hóa và đạt đến 95,68% trong số 292 hồ sơ cấp phép xây dựng và sửa chữa nhà, một lĩnh vực mà địa phương nào cũng gặp nhiều vướng mắc.

Quận 1 coi đây là một bước củng cố nâng cao kết quả của việc thực hiện cải cách hành chính. Cách đặt vấn đề nâng cao chất lượng của cải cách hành chính là hoàn toàn chính xác. Để thực hiện quản lý chất lượng công việc theo tiêu chuẩn ISO 9000, Quận 1 đã tiến hành các bước sau:

1. Công tác đào tạo

- Chọn công chức ở các phòng ban có liên quan đến 4 lĩnh vực làm thí điểm để đào tạo. Quận đã mở được 4 lớp do Công ty tư vấn chất lượng quốc tế (IQC) phụ trách giảng dạy và cấp chứng chỉ tốt nghiệp.

Ngoài ra còn bồi dưỡng thêm những kỹ năng cơ bản giúp cho việc ứng dụng Hệ thống quản lý chất lượng (thời gian đào tạo 10-12 buổi).

2. Viết sổ tay chất lượng

Khâu này là khâu quan trọng nhất. Công chức phải tự viết ra công việc mình phải làm đối sự hướng dẫn chỉnh sửa của các t vấn.

Yêu cầu sổ tay chất lượng:

- Phù hợp quy định của pháp luật
 - Phù hợp công việc đang thực hiện
 - Văn bản hóa các quy định
- Phải do công chức tự viết ra cách làm việc của mình, sau đó Tổ đánh giá chất lượng nội bộ tập hợp chỉnh lý thành cam kết chung của từng cá nhân và đơn vị.

Quy trình giải quyết hồ sơ được toàn thể công chức và lãnh đạo quận cam kết: "*nhANH- gọn- đúng pháp luật*".

3. Viết các thủ tục, lu đồ giải quyết công việc của 4 lĩnh vực thí điểm

Thí dụ: Viết thủ tục, lu đồ giải quyết đăng ký kinh doanh.

* Tiếp nhận hồ sơ:

- Quy định về tiếp nhận hồ sơ (tài liệu, biểu mẫu)
- Hớng dẫn kê khai (đơn đăng ký, giấy tờ khách hàng phải xuất trình)
- Nhận đơn và lập phiếu chuyển.

* Xem xét hồ sơ:

- Phân loại hồ sơ theo các quy định (Nghị định 02, 03, 11, 19...)
- Đề xuất giải quyết nội bộ
- Xem xét của lãnh đạo
- Ban hành giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh.

* Hoàn trả hồ sơ: (đóng dấu, thu lệ phí, biên nhận, lu hồ sơ...).

Mỗi công đoạn đều đợc viết chi tiết và có quy định thời gian phải hoàn thành từng công đoạn, trách nhiệm của ai phải giải quyết, lu đồ luân chuyển hồ sơ, văn bản tài liệu tham khảo...

Ngoài 3 công việc chính, Quận tổ chức các công việc nh:

- Chuẩn bị cơ sở vật chất theo hớng hiện đại hóa văn phòng, chỉnh sửa phần mềm.
- Khảo sát khách hàng (công dân) để đánh giá chất lượng sản phẩm dịch vụ hành chính.
- Hớng dẫn sự phối hợp trong hệ thống.
- Tổ chức quản lý chất lượng nội bộ. Tổ này có nhiệm vụ kiểm tra đột xuất hoặc định kỳ công việc của từng khâu trong quy trình. Mọi sự kiểm tra đều đợc ghi vào Phiếu kiểm soát quá trình.

Áp dụng đại trà có cần mời t vấn?

Để áp dụng hệ thống quản lý chất lượng ISO 9000, Quận 1 đã có những bước chuẩn bị từ lâu khá công phu. Ngoài quyết tâm cao của lãnh đạo, coi ứng dụng ISO là bước bổ sung và hoàn chỉnh hơn nữa mô hình Cải cách hành chính "*một cửa, một dấu*". Quận còn đợc sự hỗ trợ của Công ty t vấn chất lượng quốc tế (IQC). Các chuyên gia t vấn của Công ty bám sát các đầu mối công việc, các cá nhân để tìm hiểu nội dung, quy trình giải quyết công việc. Bù lại, Quận 1 phải trả phí dịch vụ khoảng 15.000 USD. Đây là sự thù lao xứng đáng nhng không nhỏ so với ngân sách khi làm đại trà! Ưu điểm của chuyên gia t vấn là nắm đợc kỹ thuật, nhng thiếu hiểu biết về công tác quản lý điều hành của một cơ quan hành chính.

Nh chúng ta biết, Thành phố Hồ Chí Minh có 22 quận, huyện và bằng ấy sở, ngành. Nếu tất cả đều thuê t vấn thì phải bỏ ra kinh phí khá lớn, còn nếu mở ra cho cả nớc thì sẽ thành con số khổng lồ. Thật ra tiến hành triển khai việc áp dụng quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO, các động thái gần giống nh nội dung Quyết định số 207/1999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch

thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 BCHTW Đảng (Khóa VIII) hay Hớng dẫn 19/BTCCBCP-TCBC của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ hớng dẫn thực hiện Quyết định 207/1999/QĐ-TTg.

Những văn bản chỉ đạo trên đây đề cập tới các công việc: rà soát, điều chỉnh chức năng, quyền hạn đã đọc quy định theo văn bản pháp luật... Chỉ ra những chức năng chồng chéo, trùng lặp, xác định nội dung phân công, phân cấp, xác định trách nhiệm cụ thể của lãnh đạo, cá nhân ngồi đứng đầu, cấp phó, các đơn vị trực thuộc... Xây dựng chính sách, chế độ quản lý, soạn thảo các văn bản quy định trách nhiệm và thẩm quyền, kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm... Xác định rõ nội dung, khối lượng công việc cụ thể của từng tổ chức, vị trí công tác... Xác định cơ cấu ngạch công chức (có bao nhiêu công chức loại gì...) sắp xếp, tính giản biên chế, tăng cường năng lực, hiệu quả tổ chức, sử dụng phù hợp năng lực từng người...

Thực hiện ISO 9000 trong dịch vụ hành chính công gồm 7 bước:

- Xác định vai trò của lãnh đạo
- Tổ chức lực lượng để thực hiện ISO 9000
- Đào tạo kiến thức và kỹ năng cơ bản để thực hiện ISO 9000
- Đánh giá thực trạng hệ thống quản lý hiện hành
- Lập kế hoạch thực hiện
- Thực hiện hệ thống chất lượng*

Đánh giá kết quả chất lượng thực hiện (đánh giá nội bộ, đánh giá bên thứ ba)

* Nội dung hệ thống chất lượng dịch vụ hành chính công bao gồm:

- Cơ cấu tổ chức (chức năng, nhiệm vụ trách nhiệm, quyền hạn...)
- Các thủ tục điều hành công việc
- Các quá trình chuẩn bị và cung cấp dịch vụ
- Nguồn lực cần thiết để thực hiện

Chính vì vậy, chúng tôi thiết nghĩ có thể tập trung một số chuyên gia trong lĩnh vực hành chính công, luật học, các nhà quản lý có kinh nghiệm ngồi lại với nhau soạn thảo các mẫu, các bước tiến hành đạt mức độ chuẩn hóa. Trước mắt chỉ tập trung vào 3 loại hình: Cơ quan giúp việc UBND quận huyện, sở và vụ. Dựa vào các bộ tài liệu chuẩn này, các tổ chức có thể áp dụng triển khai. Ngoài ra, mỗi đơn vị lập ra một nhóm (gọi là nhóm chất lượng nội bộ) để giúp lãnh đạo thực thi việc áp dụng hệ tiêu chuẩn quản lý chất lượng.

Có cần thuê cơ quan thứ ba đánh giá chất lượng và cấp chứng chỉ công nhận?

Rất cần thiết có cơ quan thứ 3 khách quan đánh giá chất lượng. Tuy nhiên, theo chúng tôi, nhu cầu của doanh nghiệp về đánh giá chất lượng có khác đôi chút so với nhu cầu của cơ quan cung cấp dịch vụ hành chính công. Có lẽ nằm ở chỗ lợi nhuận và phi lợi nhuận. Vì thế, đối với cơ quan cung cấp dịch vụ hành chính công, chỉ cần khách hàng là người dân, các tổ chức có liên quan đánh giá và đọc cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền công nhận (Thí dụ: Trung tâm đo lường chất lượng kết hợp với Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ). Đối với doanh nghiệp thì tổ chức quốc tế có uy tín

đánh giá cấp chứng chỉ sẽ tạo thuận lợi cho doanh nghiệp hội nhập với thị trường ngoài nước và thuận lợi cho tâm lý người tiêu dùng trong nước. Còn đối với cơ quan hành chính nhà nước, mà giao cho cơ quan ngoại quốc đánh giá e rằng không thích hợp về mặt chính trị.

Kiến nghị

Muốn áp dụng rộng rãi hệ thống ISO 9000 trong quản lý dịch vụ hành chính công, chúng tôi xin đề nghị:

- Thành lập một Tiểu ban ISO 9000 nằm trong Ban cải cách hành chính của Chính phủ. Tiểu ban này có nhiệm vụ lập kế hoạch triển khai, đào tạo và t vấn.
- Thành lập cơ quan đánh giá trung ơng
- Trước tiên, nên làm thí điểm tại các cơ quan mà thời gian qua đã phát sinh hai vấn đề chính: a) Bị dân kêu nhiều (thí dụ: công chứng quản lý nhà đất, bảo hiểm xã hội); b) Có nhiều tiêu cực làm thiệt hại lớn (thí dụ: kiểm lâm, hải quan, thuế vụ).
- Học viện Hành chính quốc gia và các Trường Chính trị tỉnh nên có nội dung giảng dạy về hệ thống chất lượng ISO 9000 cho công chức hành chính.

Để thực hiện một lĩnh vực còn mới mẻ ở Việt Nam, còn cần giải quyết nhiều vấn đề, trong đó có vấn đề quan điểm, nhận thức, các giải pháp. Chúng tôi mong rằng sẽ có nhiều cơ quan nhà nước áp dụng hệ tiêu chuẩn quản lý chất lượng./.

** Phó Vụ trưởng- Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ*

TÂM LÝ DÂN TỘC VỚI CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

GS XÃ HỘI HỌC ĐỖ THÁI ĐỒNG

LTS: Cải cách hành chính diễn ra ở nhiều nước như một sự thích ứng tất yếu với vai trò mới của nhà nước hướng về quản lý và cung cấp dịch vụ công hiệu quả. Xu thế này được tiếp nhận mỗi nơi một khác, nhưng đều giống nhau ở sự chọn lọc và áp dụng thích ứng với điều kiện của dân tộc. Hình dung về cuộc cải cách hành chính hiện nay, có người nói "một cửa, một dấu là cải cách hành chính", có người lại hồ nghi. Lại có người nói "cái đang làm ở Thành phố Hồ Chí Minh cần được nhân rộng", có người lại phản đối sự áp đặt khuôn mẫu trong điều kiện rất đa dạng giữa các địa phương ở nước ta hiện nay. Có người đề cao xu hướng thực hiện công nghệ hành chính và tinh giản bộ máy; người khác lại nhấn mạnh cải cách thủ tục thay vì bộ máy. Có người nói cải cách hành chính phải làm cho địa phương mạnh, thay vì tập quyền mạnh. Những câu trả lời có lẽ nên tìm trong một giải pháp cân bằng, nghiên cứu tổng thể; trong đó, ngoài nghiên cứu về khoa học quản lý hành chính, luật học còn phải chú ý đến nghiên cứu lịch sử dân tộc, xã hội học, bởi xã hội ổn định và dân tộc phú cường là đích của mọi cuộc cải cách.

NCLP trân trọng giới thiệu với bạn đọc bài tham luận từ đầu năm 2001 của GS Xã hội học Đỗ Thái Đồng về cách tiếp cận xã hội học đối với cải cách hành chính để bạn đọc tham khảo và đóng góp.

Trong số những cái mà người phương Đông học ở người phương Tây thì nền Hành chính công quyền là cái đáng học nhất, sau những cái tân tiến khác về kỹ thuật. Bộ máy hành chính Tây phương cho thấy hai ưu điểm rõ nhất: tinh giản và hữu hiệu. Đó là cái hấp dẫn người Đông phương cũng giống như các máy móc khác, vừa tốn ít người, vừa nâng cao năng suất.

Nhưng với hai ưu điểm rất hấp dẫn ấy, phương Đông, kể cả Nhật Bản, cũng không dễ dàng du nhập bộ máy này, bởi còn có những điều khác rất bất tiện khi muốn lắp đặt nó vào một khuôn khổ xã hội cổ lỗ. Ở đó cả sự tinh giản lẫn sự hữu hiệu đều không phải là những giá trị đáng hoan nghênh nhất, thậm chí không đáng được xếp vào các bậc thang giá trị cổ truyền.

1. Phương Đông không có truyền thống viên chức, dù chỉ là một thứ quản gia. Trong quản lý, họ chú trọng quản lý người hơn là quản lý việc. Lấy người trước, đặt việc sau, ở đây những giá trị truyền thống cao hơn là hữu hiệu. Tổ chức không theo nguyên lý của cái máy nên không cần tinh giản để đỡ công kênh. Trái lại, sự quây quần xung quanh ngôi vị trung tâm, sự đủ mặt bá quan văn võ, sự đông đảo của đám th lại, sai nhà... đấy mới là những giá trị của một tổ chức mạnh.

Tất cả những khuôn mẫu và những giá trị đó suy đến cùng đều có nguồn gốc tâm lý. Tất nhiên, đây vẫn là một tâm lý phương Đông nói chung. Còn muốn đi vào những đồng biên giới dân tộc mà xét thêm các đặc tính cụ thể và khác biệt nào đó thì nhà Tâm lý học Dân tộc còn phải gia công hơn nữa.

2. Với Xã hội học, người ta xuất phát từ các cấu trúc xã hội khách quan để đi tới các cấu trúc tinh thần chủ quan. Do vậy, trước một vấn đề, phải đặt ra một khung lý thuyết cho phép sắp xếp các dữ liệu theo một cấu trúc nào đó và lý giải các cấu trúc ấy. Với câu hỏi về vấn đề cải cách hành chính hiện nay cũng vậy. Cái thuận và cái nghịch không phải ở những lý lẽ hay mong muốn, không phải ở chỗ người ta có sẵn sàng cải cách hay không và cải cách theo hướng nào. Ngay cả một trạng thái tinh thần làm nền cho cuộc cải cách cũng không chỉ đơn giản là chuyện người ta mang một tâm thế có lợi hay bất lợi cho cải cách. Hơn nữa, một tâm thế nào đó thuộc về một trạng thái tinh thần của cả một dân tộc chỉ một phần thuộc về ý thức, phần khác có thể là lớn hơn lại thuộc về những động lực vô thức.

Hành động cải cách hành chính cũng vậy. Cái lý của mô hình phong Tây với hai giá trị Tinh giản và Hữu hiệu chỉ là những động lực trên bề mặt. Còn ở bề sâu thì cả hai kiểu xã hội phong Tây - nơi sản sinh ra nó, và Đông phương - nơi ngài ta du nhập nó, mỗi nơi đều có động lực ẩn dấu từ trong các cơ cấu xã hội - văn hóa của nó.

Tính dân tộc có thể ảnh hưởng đến các hành vi này và trong mỗi trường hợp của mỗi quốc gia dân tộc, ngài ta còn phải hiểu các hành vi này không phải chỉ theo những đồng biên giới tinh thần nh cách nói của nhà nhân học ngài Mỹ, R.F Benedict. Chính điều đó giải thích vì sao mà trong đời sống công dân, ngài Mỹ tin nhiều hơn ở giới luật s, còn ngài Đức lại tin nhiều hơn ở các viên chức hành chính.

Cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam đợc xúc tiến mới đây gần nh đã đi theo con đường vòng không nhắm thẳng vào hai mục tiêu tinh giản và hữu hiệu. Bởi vì, nếu nhắm thẳng vào hai mục tiêu ấy, thì trọng tâm của cuộc cải cách sẽ là ở những thay đổi về bộ máy, về guồng máy. Trong khi không đưng tới hoặc là cha đưng tới bộ máy, cuộc cải cách hành chính thời gian qua lại nhắm vào thủ tục nhiều hơn. Khẩu hiệu "*một dấu, một cửa*" cho thấy sự ưu tiên về thủ tục cốt là tránh phiền hà thủ tục hơn là sự tinh giản bộ máy để làm cho nó có hiệu quả hơn. Sau biết bao cố gắng giảm biên chế, chúng ta vẫn không nhích lên đợc bớc nào đáng kể để làm cho bộ máy tinh giản hơn. Chính từ đó ta tìm ra một lối rẽ, một con đường vòng mà cái đích sẽ đến sau này lại là cái cha ai hình dung đợc. Động lực nào đã lái chúng ta vào con đường vòng ấy?

3. Có một giả thuyết lâu nay vẫn đợc dùng trong giới khoa học xã hội nớc ta mỗi khi nói về bản sắc Việt Nam. Giả thuyết một "*Việt Nam làng xã*" (tất nhiên đây không phải là giả thuyết duy nhất). Ở đó, "*phép vua thua lệ làng*" là một kiểu hành vi cố hữu có tính dân tộc sâu sắc chăng? Đó là một vật cản làm cho ngài Việt Nam không đi xa đợc trong nhiều chuyện, kể cả cải cách hành chính?

Sở dĩ đặt lại nhiều câu hỏi nh vậy, vì trong khi không thành công về việc tổ chức nên hành chính từ cấp Trung ơng với tất cả những chức năng quản lý công quyền thì ngài ta lại đổ lỗi cho làng xã - một tổ chức xã hội đảm đơng những chức năng hoàn toàn khác trong các cộng đồng nông thôn nhỏ bé mà ở đó hành chính không bao giờ là hành vi thiết yếu của nó. Nhà nớc trung ơng áp đặt vào làng xã các lệ lối hành chính theo quyền lực và mục tiêu của mình. Viên chức đại diện cho nhà nớc trung ơng ở làng tùy thời mà có tên gọi khác nhau, nhng giả dụ một anh Lý trông không hề tồn tại trong làng thì chúng ta tin rằng làng vẫn có tất cả những cách thức để thực hiện nên tự quản của nó. Nên tự quản này không cần đến hành chính, hoặc ít ra cũng gần nh thế.

Tôi tin chắc ở điều này qua tất cả những nghiên cứu thực địa của mình từ năm 1980 trong những cuộc khảo sát vùng đồng bằng Bắc Bộ, hoặc những công trình nghiên cứu ở đồng bằng sông Cửu Long hơn 10 năm qua. Và gần đây nhất, trong công trình tập thể chúng tôi cùng làm với các nhà nghiên cứu Nhật Bản và Thái Lan đối tiêu đề "*Hiện đại hóa ở các xã hội Châu á*". Phát hiện chủ yếu của tôi là trong cơ cấu làng có hai kiểu quan hệ: quan hệ nguyên sơ và quan hệ chức năng, cả hai lại dựa trên nền tảng mạng lưới các quan hệ thân thuộc hiểu theo nghĩa rộng nhất. Chẳng cần đến hành chính, thì các cơ cấu ấy vẫn hoạt động, các quan hệ ấy tự động điều chỉnh mọi chuyện của làng. Tuy nhà nớc trung ơng có áp đặt vào làng một kiểu nhân vật cầm quyền nh Hào lý chẳng hạn, thì nhóm này cũng chỉ có thể hành động nh một cạnh của cái tam giác Lão-Hào-Mục, mà ở hai cạnh kia Lão và Mục luôn luôn là những nhóm phi chính thức, không có chức năng quản lý trực tiếp việc làng.

Làng, theo tôi là một kiểu tổ chức phi chính phủ (NGO) nh cách gọi ngày nay, một tổ chức cơ bản của xã hội dân sự ở Việt Nam, là một phát minh đợc đáo của ngài Việt từ một lịch sử thật riêng biệt của mình.

Tại sao ngài ta lại đem những bất lực và yếu kém của bộ máy hành chính công quyền vốn dĩ là chuyện của chính phủ, để đổ lỗi cho một tổ chức xã hội căn bản là phi chính phủ. Tại sao ngài ta lại không nhắm vào nhà nớc trung ơng, mà lại nhắm vào các đơn vị xã hội địa phương, để chỉ trích tình trạng suy yếu của nên hành chính. Có phải vì làng xã vốn tự nó chống lại hành chính không? Hoàn

toàn không! Trái lại, nhà nước trung ương phải biết ơn các làng rất nhiều, nhờ nó mà guồng máy hành chính ở các làng xã luôn luôn là tinh giản nhất, ít tốn kém nhất mà cũng hữu hiệu vào loại nhất. Chẳng thế mà chính phủ chỉ cần bổ nhiệm một anh lý trưởng mà thôi, không cần trả lương anh ta, thậm chí đấm quan lại cấp trên lại còn đợc anh ta hối lộ để chạy chọt chân Lý trưởng ấy. Lâu nay, người ta xóa các làng và bày đặt một bộ máy hành chính khổng lồ ở cấp xã để rồi khốn khổ vì cả sự công kênh và kém hiệu quả của nó. Đấy có phải là lỗi ở các làng xã không? Tóm lại, có hai chuyện khác nhau, một chuyện thuộc về nhà nước; một chuyện về tổ chức NGO và xã hội dân sự. Lẫn lộn hai chuyện đó để rồi cứ ra sức nói xấu về bản tính người Việt là một "giống người làng xã" vô tổ chức, vô kỷ luật, tùy tiện, cục bộ, hủ lậu... thì thật là chuyện tâm phào, nhiều định kiến mà không có chút gì là khoa học.

Tôi không bênh vực làng và coi nó là một tổ chức xã hội vĩnh cửu. Tôi theo dõi và chờ đợi rồi đây làng sẽ giải thể, các cấu trúc của làng dần sẽ đi vào quá trình tan rã hoặc đúng hơn là *giải thể cấu trúc*, cũng là khái niệm tôi đã dùng từ năm 1980 đến nay. Với những điều kiện nào? Với tất cả những điều kiện mới đợc tạo ra từ công nghiệp hóa. Mà làng thì chỉ là một tổ chức xã hội nông nghiệp, không thể tự nó có công nghiệp hóa đợc. Vậy cần phải trông cậy ở nhà nước trung ương là chủ thể của quá trình công nghiệp hóa. Nhà nước đó có đủ mạnh để biến quốc gia thành một nước công nghiệp hay không? Và vì thế, nền hành chính nhất thiết phải mạnh. Nếu còn ốm yếu thì phải tìm căn bệnh ở đâu chứ không phải ở chuyện "phép vua thua lệ làng". Tìm đúng căn bệnh thì mới bốc thuốc đợc.

4. Về cấu trúc xã hội, tôi cũng muốn góp vài nhận xét, hay nói đúng hơn vài bản khoản sau đây:

Từ sau nhà Trần, nhất là sau mấy triều vua đầu của nhà Lê, ở Việt Nam không có triều đại nào thật sự có đợc một nhà nước trung ương tập quyền đủ mạnh. Đủ mạnh trước hết trong lĩnh vực kinh tế, với khả năng tạo dựng đợc sức mạnh kinh tế của nó, và khuyến khích các thế lực kinh tế khác ở trong dân. Và văn hóa thì từ sau văn hóa Lý - Trần, xét ra các triều đại cũng không đủ mạnh để tạo dựng một nền văn trị nhiều sức thuyết phục, dù rằng thành tựu lễ tế thì cũng không ít. Tại sao vậy? Nhìn về cơ cấu xã hội, ta thấy ở Việt Nam suốt 5,6 thế kỷ trước thế kỷ XX, hầu nh không có ba nhân vật chính có thể làm chỗ dựa cho một nhà nước trung ương tập quyền mạnh.

- Không có giai cấp quý tộc trong khi có đông đảo đấm quan lại "nhất thời".

- Không có tầng lớp trí thức đợc lập với Nhà nước để có đợc các trào lưu học thuật, t tổng riêng. Học để làm quan, tuyệt đại đa số kẻ sĩ đều mộng làm quan hơn là giữ vai trò kẻ sĩ.

- Không có lớp doanh nhân tung hoành về thương mại hay ở công nghệ trong nước cũng nh ra nước ngoài.

Với ba cái không đó thì không thể có một nhà nước trung ương tập quyền mạnh đợc.

Giờ đây ta chuyển sang thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Nếu không có một nhà nước trung ương tập quyền đủ mạnh thì rồi ta sẽ đi theo cách nào. Nhiều nước, nếu không phải là hết thảy nhà nước Châu á đều làm công nghiệp hóa bằng nhà nước trung ương mạnh. Nhà nước làm rất nhiều việc để biến đổi nông thôn. Tài lực của nhà nước không còn phụ thuộc vào sự cống nạp của nông thôn nh trước nữa.

Nhng để có một nhà nước mạnh thì phải bắt đầu từ cải cách hệ thống chính trị. Hệ thống này phải hợp lý. Và sự hợp lý ấy phải đợc xác lập trên những trật tự cơ bản của một xã hội hiện đại: trật tự của sản nghiệp, trật tự của tri thức và trật tự của thương mại. Nếu 3 loại trật tự này còn mơ hồ, còn rối ren thì cuộc cải cách hành chính sẽ vẫn loay hoay những thủ tục mà không sao đột phá vào bộ máy nhà nước đợc ./.

THẨM QUYỀN CỦA BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ

TS. HOÀNG THỊ NGÂN

Tóm tắt: Trao đổi về quy định chi tiết thi hành Luật tổ chức Chính phủ, tác giả cho rằng không có thẩm quyền của Bộ, cơ quan ngang Bộ khác với thẩm quyền của Bộ trưởng đã được Luật quy định.

Ngày 25/12/2001, Quốc hội Khoá X đã thông qua Luật Tổ chức Chính phủ. Luật này dành trọn Chương IV để quy định về bộ, cơ quan ngang bộ. Để triển khai các quy định của Luật, Chính phủ cần ban hành một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật, trong đó có vấn đề nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

Chương IV Luật tổ chức Chính phủ có tên gọi là "*Bộ, cơ quan ngang bộ*", trong đó có duy nhất một điều (Điều 22) quy định về vị trí pháp lý, chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ. Những điều khác (từ Điều 23 đến Điều 28) tập trung quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Điều 16 của Luật giao cho Chính phủ thẩm quyền "*quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ*". Vấn đề đặt ra ở đây là cần xác định tiêu chí để xây dựng hệ thống nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ trên cơ sở nghiên cứu mối quan hệ giữa thẩm quyền luật định của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với thẩm quyền của bộ, cơ quan ngang bộ.

1. Vị trí, bản chất của Bộ, cơ quan ngang Bộ

Luật tổ chức Chính phủ (Điều 22) quy định: "*Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật*".

Trong khoa học pháp lý Việt Nam, bộ, cơ quan ngang bộ được thừa nhận chung là cơ quan quản lý nhà nước, là một trong những cơ quan đầu não của bộ máy quản lý do các cơ quan quyền lực nhà nước thành lập¹. Bộ, cơ quan ngang bộ còn được xem là một bộ phận của bộ máy hành chính nhà nước, cụ thể hơn, là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền riêng và là chủ thể quản lý hành chính nhà nước².

Một số tác giả khác quan niệm bộ, cơ quan ngang bộ là các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với một ngành, một lĩnh vực hoặc một vài ngành, một vài lĩnh vực có liên quan chặt chẽ với nhau³.

Trong hệ thống pháp luật Liên bang Nga, các bộ, Ủy ban nhà nước được gọi là "*các cơ quan quyền lực nhà nước*", "*các cơ quan của quyền hành pháp*" lãnh đạo các ngành, lĩnh vực kinh tế, văn hoá- xã hội...⁴ xuất phát từ cách tiếp cận về quản lý nhà nước nh một hình thức thực hiện quyền hành pháp.

Quản lý nhà nước mà các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện là một loại hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, được tiến hành trên cơ sở và để thi hành luật. Chính vì vậy mà bộ, cơ quan ngang bộ phải có hệ thống thẩm quyền riêng và độc lập. Điều đáng quan tâm là dựa vào tiêu chí nào để xác định thẩm quyền của các cơ quan này một khi Luật tổ chức Chính phủ dành hàng loạt các điều nh đã trình bày trên đây để quy định nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng mà không phải là của bộ. Vậy phạm vi thẩm quyền của bộ và bộ trưởng được phân định nh thế nào?

2. Thẩm quyền của Bộ và Bộ trưởng

Nghị định số 15/CP ngày 2/3/1993 về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ được ban hành "*để quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ đối với ngành, lĩnh vực*". Trong Nghị định này, một số nhiệm vụ, quyền hạn mà Luật tổ chức Chính phủ năm 1992 giao cho Bộ trưởng được quy định dưới dạng thẩm quyền của cơ quan bộ; một số khác lại quy định thuộc thẩm quyền của bộ trưởng (Khoản 2 và Khoản 6 Điều 8; Khoản 2 Điều 10; Điều 17). Như vậy, thực chất Nghị định số 15/CP không chỉ điều chỉnh những vấn đề được nêu trong tên gọi mà còn bao hàm cả thẩm quyền, trách nhiệm quản lý của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Chính điều này đã gây ra sự băn khoăn trong quá trình chuẩn bị dự thảo văn bản mới thay thế Nghị định số 15/CP năm 1993. Để giải tỏa vấn đề này, cần làm sáng tỏ mối quan hệ giữa bộ trưởng và bộ dựa trên cơ sở ý chí của nhà lập pháp được thể hiện trong Luật tổ chức Chính phủ mới.

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người đứng đầu, lãnh đạo một bộ, cơ quan ngang bộ. Với tư cách đó, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo Luật tổ chức Chính phủ (Điều 6) có quyền lãnh đạo, *quyết định* những vấn đề thuộc nội dung quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được giao phụ trách. Công tác của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là một trong những hình thức hoạt động của Chính phủ và góp phần bảo đảm hiệu quả hoạt động chung của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Còn bộ, cơ quan ngang bộ "*thực hiện*" chức năng quản lý nhà nước "*đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác*" (Điều 22 Luật tổ chức Chính phủ).

Đặc trưng trong tổ chức và hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ là *chế độ thủ trưởng*. Theo pháp luật hiện hành, cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ hết sức đa dạng bao gồm các đơn vị có chức năng, vị trí, tính chất khác nhau như Vụ, Thanh tra bộ, Văn phòng, Cục, Tổng cục... Các cơ quan này giúp bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng các hoạt động có tính tham mưu, trợ giúp. Về nguyên tắc, những đơn vị thuộc bộ, kể cả một số Tổng cục có hoạt động tương đối đặc thù, không phải là một chủ thể quản lý nhà nước độc lập. Đề cập tới cơ cấu tổ chức của bộ, có nhận định cho rằng "*không thể có cơ quan hành chính nhà nước lại nằm trong cơ quan hành chính nhà nước*"¹⁵. Ngoài các đơn vị, tổ chức nói trên, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thể thành lập Hội đồng, tổ công tác để tư vấn cho mình trước khi ra quyết định quản lý nhà nước. Trong mọi trường hợp, người quyết định cuối cùng vẫn là bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và *quyết định của bộ trưởng chính là quyết định của tập thể cơ quan bộ*.

Với tư cách là người lãnh đạo, bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về tình hình quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực.

Qua nghiên cứu các quy định của Luật tổ chức Chính phủ, có thể thấy rằng, Luật đặc biệt nhấn mạnh đến vị trí, vai trò của bộ trưởng với tư cách là người đứng đầu bộ. Luật cũng khẳng định trách nhiệm cá nhân của bộ trưởng đối với các quyết định về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực mà thực chất, quyết định đó trở thành ý kiến chung của bộ. Như vậy, khi đề cập đến bộ và bộ trưởng, khó có thể nảy ra ý nghĩ khác biệt giữa cá nhân bộ trưởng và tập thể cơ quan bộ vì những điều đã phân tích trên đây. Riêng đối với thẩm quyền của hai chủ thể này, chúng tôi cho rằng có cơ sở để ủng hộ quan điểm "*thẩm quyền của bộ chính là thẩm quyền của bộ trưởng*".

Khi nói đến bộ, chắc chắn phải hình dung bộ bao gồm bộ trưởng với tính chất là người đứng đầu bộ. Theo Luật tổ chức Chính phủ, các thành viên Chính phủ có thể là bộ trưởng phụ trách ngành, lĩnh vực hoặc bộ trưởng phụ trách một số công tác của Chính phủ. Luật dành hàng loạt các điều để quy định nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, vừa là thành viên Chính phủ, vừa là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ. Những nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng chính là cơ sở để xây dựng thẩm quyền của một bộ tương ứng. Bộ máy của bộ được quy định trong các nghị định riêng của Chính phủ, được thiết lập không ngoài mục đích nào khác là để giúp bộ trưởng giải quyết những nhiệm vụ đặt ra đối với một ngành, lĩnh vực cụ thể. Về phần mình, bộ trưởng với tư cách là nhà quản lý phải tổ chức công việc trong nội bộ cơ quan, phối hợp những hoạt động cá nhân để thực hiện nhiệm vụ chung mà Chính phủ giao cho tập thể cơ quan bộ.

Nh đã nêu, Luật giao cho bộ trưởng quyền "*quyết định về ngành, lĩnh vực*". Có thể nói rằng, các quyết định quản lý của bộ trưởng là sản phẩm chung của bộ và bộ trưởng, đòi hỏi sự tham gia tích cực của các đơn vị, cá nhân thuộc bộ, đặc biệt là trong việc đánh giá tình hình, phát hiện những vấn đề cần giải quyết và nghiên cứu, chuẩn bị dự thảo quyết định. Bộ trưởng có vị trí và vai trò quan trọng trong khâu thông qua, ban hành quyết định quản lý nhà nước. Chính vì vậy, trách nhiệm về tình hình phát triển ngành, lĩnh vực được Luật quy định cho cá nhân bộ trưởng mà không phải cho tập thể cơ quan bộ. Điều này không có nghĩa là bộ trưởng và bộ có thẩm quyền khác nhau. Trong toàn bộ quá trình thực hiện nhiệm vụ, bộ trưởng luôn đóng vai trò là nhà quản lý, chỉ đạo, tổ chức công việc và thể hiện vai trò rõ nét nhất ở giai đoạn ban hành quyết định quản lý. Chúng tôi cho rằng, cần phân biệt giữa một bên là nguyên tắc làm việc theo chế độ thủ trưởng, đề cao trách nhiệm cá nhân của bộ trưởng với một vấn đề khác là tính thống nhất của hệ thống nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng và của bộ.

Ngay trong Luật tổ chức Chính phủ, khái niệm bộ và bộ trưởng đôi khi cũng được đồng nhất. Điều 25 quy định "*Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền kiến nghị với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ phụ trách*". Như vậy, văn bản do bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành được hiểu là văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ. Từ đó, có thể khẳng định bộ trưởng (hay nói một cách khác, bộ tổng ứng) có quyền ban hành văn bản pháp luật và kiểm tra việc thực hiện các văn bản đó./

-
1. Xem: Nguyễn Cửu Việt. *Luật hành chính Việt Nam*. NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr.155,171.
 2. Xem: Tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước. Phần II. *Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính*. Học viện hành chính Quốc gia. Hà Nội, 2001, tr.26-27, 57-61.
 3. Hoàng Văn Sao. *Cần thống nhất khái niệm cơ quan hành chính nhà nước*. *Nghiên cứu lập pháp*. 2001, số 1, tr.96.
 4. *Luật Hiến pháp Liên bang Nga*. Matxcova, 1995, tr.272-278.
 5. Hoàng Văn Sao. *Sđd*, tr. 96.

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH ĐỂ CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HOẠT ĐỘNG HIỆU QUẢ VÀ GẦN DÂN

THS. HOÀNG VĂN SAO*

***Tóm tắt:** Làm cho cơ quan hành chính gần dân hơn, phục vụ nhân dân tốt hơn là mục tiêu quan trọng của cải cách hành chính. Muốn đạt được các mục tiêu đó cần phải có các giải pháp cụ thể, thích hợp. Tác giả đã đi từ khái niệm về cải cách hành chính, phân tích sự cần thiết của cải cách hành chính và đưa ra một số giải pháp để cơ quan hành chính nhà nước hoạt động hiệu quả và gần dân.*

1. Tại sao phải cải cách hành chính?

Nói về cải cách hành chính, chúng ta gặp phải nhiều định nghĩa khác nhau vì mỗi tác giả đều phân tích vấn đề này dưới các góc độ riêng của mình. Có lý do này vì không thể chỉ có một cách thức nhất định trong cải cách hành chính hoặc về cải cách hành chính. Theo GS. Đoàn Trọng Truyền, cải cách hành chính chính là "sự tác động có kế hoạch lên toàn bộ hay một số bộ phận của hệ thống hành chính làm cho hoạt động của nó có hiệu lực, hiệu quả, năng suất và chất lượng cao hơn"¹. Vì vậy, cải cách hành chính không thuần túy là sự cải biến mà là cuộc cách mạng có chủ thuyết chính trị và có kế hoạch, do Đảng cầm quyền khởi xướng và lãnh đạo nhằm "xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước"².

Tôi cho rằng cái đích của cải cách hành chính là xây dựng một nền hành chính gần dân, vì dân, đáp ứng những đòi hỏi chính đáng của người lao động. Nền hành chính gần dân là nền hành chính không có mục đích tự thân, mà chỉ có mục đích phục vụ dân, giữ gìn trật tự, kỷ cương của xã hội, của chế độ. Thông qua đó, nền hành chính tác động tích cực đối với đời sống kinh tế và đời sống xã hội.

Chúng ta phải cải cách nền hành chính bởi vì:

- Nền hành chính trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Các chính sách và pháp luật đúng là những điều kiện tiên quyết, song nhất thiết phải có một nền hành chính mạnh để đa chúng vào cuộc sống và phát huy hiệu quả trong thực tế. Hơn nữa, trong quá trình tổ chức thực hiện, nền hành chính còn góp phần tích cực vào việc sửa đổi, bổ sung và phát triển chính sách cũng như pháp luật của nước nhà.
- Các cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là những chủ thể trực tiếp tổ chức, quản lý và xử lý công việc hàng ngày của Nhà nước liên quan đến quyền và lợi ích của dân, là cầu nối trực tiếp giữa Đảng, Nhà nước và công dân. Nhân dân đánh giá chế độ, đánh giá Nhà nước một phần lớn và trực tiếp thông qua hoạt động của bộ máy hành chính.
- Trong bộ máy Nhà nước ta, các cơ quan hành chính nhà nước là lực lượng đông đảo nhất, với hệ thống tổ chức đồng bộ theo ngành và cấp từ trung ương tới chính quyền cơ sở.

Cải cách hành chính nhằm khắc phục những yếu kém trong chỉ đạo, điều hành của bộ máy hành chính đối với những nội dung và vấn đề nêu trên, làm cho nền hành chính thích ứng với mục tiêu mà công cuộc đổi mới đề ra.

Theo kế hoạch, cải cách hành chính được tiến hành đồng bộ theo 4 nội dung sau đây:

- Cải cách thể chế hành chính;
- Cải cách tổ chức bộ máy hành chính;
- Đổi mới, nâng cao chất lượng cán bộ, công chức;
- Cải cách tài chính công.

2. Cải cách hành chính vừa bắt nguồn, vừa củng cố mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với dân

Muốn giải quyết tốt mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với dân thì phải xác định bản chất và yêu cầu của mối quan hệ này. Nó đòi hỏi chúng ta không chỉ tìm ra những giải pháp mà còn không ngừng cải tiến những giải pháp đó một cách đồng bộ theo các nội dung cơ bản của công cuộc cải cách hành chính.

Để cải cách thể chế, chúng ta phải nghiêm túc nhìn nhận hoạt động của bộ máy hành chính, do cha đạt được mục đích "tiết kiệm, hiệu quả, thuận tiện, kịp thời, đơn giản và nhanh nhất" nên đã làm cho bộ máy hành chính cha gần dân, cha giải quyết tốt mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với dân. Vì thế việc cần làm ngay là:

- Đầu t để nâng cao chất lượng các chính sách và văn bản quản lý hành chính để khắc phục tình trạng quy định chung chung, không rõ trách nhiệm;
- Không ngừng cải tiến quy trình xây dựng văn bản pháp luật, nâng cao chất lượng văn bản. Không nên giao cho bộ chủ quản là đội quân "thờng trực" của Ban soạn thảo mà phải lập các ban soạn thảo và ban thẩm định độc lập. Nh vậy, sẽ khắc phục được "tính chủ quan, cục bộ - không thấy tính toàn thể";
- Tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra và tăng thẩm quyền xử lý cho cơ quan thanh tra, bảo đảm cho hoạt động này đạt hiệu quả;
- Cải cách thể chế phải đi liền với hiện đại hoá hình thức, phong pháp quản lý, lấy hiệu quả công việc làm mục đích và nghiên cứu các hình thức thích hợp để lấy ý kiến nhân dân về chủ trương, chính sách mới. Ví dụ, trước khi thực hiện cải cách giáo dục bắt buộc phải chú ý lấy ý kiến của học sinh, sinh viên; xây dựng những quyết định phòng chống tệ tiêu xài lãng phí cũng nh những chính sách xoá đói giảm nghèo phải khuyến khích người nghèo tham gia xây dựng. Có nh vậy, những quyết định và văn bản pháp luật của Nhà nước được ban hành mới thực sự đáp ứng yêu cầu của dân, vì dân;
- Bổ sung và nâng cao chất lượng quy chế quản lý tài chính công và chi tiêu ngân sách nhà nước, coi đây không chỉ là cơ sở pháp lý cho việc thực hiện thống nhất mà còn là cơ sở cho việc thanh tra, kiểm tra;
- Nhanh chóng xây dựng Quy chế thực hiện kê khai nhà, đất và cơ sở kinh doanh, trừc hết đối với đội ngũ cán bộ công chức. Giải pháp này góp phần tạo điều kiện để người dân giám sát, kiểm tra đội ngũ cán bộ công chức, nhằm xoá bỏ những hành vi đầu cơ, lợi dụng chức quyền làm giàu bất chính và những hành vi vi phạm Luật đất đai. Thực hiện tốt quy chế này góp phần thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước;
- Cải cách thủ tục hành chính là khâu đột phá nhng bản chất và nội dung cha được xác định rõ ràng, mà mới có tính liệt kê. Vì vậy, có thể xây dựng mô hình tổng kết và nhân rộng. Một mô hình nào đó có thể áp dụng cho trường hợp này mà không thể áp dụng cho trường hợp khác. Ví dụ, mô hình "một

cửa"... coi người dân là khách hàng, đang đọc áp dụng ở một số quận ở TPHCM. Mô hình này hiện nay còn có nhiều cách hiểu khác nhau: một cửa có một khoá hay nhiều khoá, người dân là chủ hay là khách hàng?

Để cải cách tổ chức bộ máy hành chính, trước hết phải làm rõ sự khác nhau giữa bộ máy hành chính và cơ quan hành chính nhà nước. Bộ máy hành chính là bộ máy đọc tổ chức đồng bộ theo ngành và cấp từ trung ương đến chính quyền cơ sở. Vì vậy, thông công kênh; chức năng trong nhiều trường hợp không rõ ràng, không chặt chẽ.

Cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận cấu thành của hệ thống hành chính nhà nước thống nhất, sử dụng quyền lực Nhà nước thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành. Để xác định một cơ quan là cơ quan hành chính nhà nước phải căn cứ vào các dấu hiệu sau đây: a) đọc thành lập theo quy định của pháp luật, tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp luật và để thực hiện pháp luật; b) có chức năng hoặc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hay lĩnh vực; c) có cơ cấu tổ chức và phạm vi thẩm quyền độc lập- thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Vì thế, cơ quan hành chính nhà nước không công kênh, có chức năng rõ ràng, chặt chẽ.

Cải cách bộ máy hành chính hiện nay để làm cho nó gần dân, chính là phải cải cách đồng bộ cả cơ cấu và nội dung chức năng của bộ máy hành chính để loại trừ tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn hay đùn đẩy trách nhiệm. Nếu chỉ cải cách cơ cấu thì mới đạt được mục đích thu gọn đầu mối, cha đủ năng lực để chấp hành - chỉ huy. Ngược lại nếu chỉ cải cách nội dung chức năng mà không cải cách cơ cấu thì bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc trung gian vẫn tồn tại. Đây là nguyên nhân dẫn đến sự trì trệ thực hiện chức năng quản lý.

Bộ máy hành chính nhà nước là bộ máy của dân, do dân và vì dân. Vì thế, bộ máy ấy trước hết phải biết tự đặt nghĩa vụ cho chính mình - đó là nghĩa vụ phục vụ nhân dân. Hiện nay, người dân thông thường thấy bộ máy hành chính quy định nghĩa vụ cho dân mà rất hiếm thấy nghĩa vụ của bộ máy hành chính. Đó là sự không công bằng. Vì thế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính tức là phải xây dựng luật công vụ, xác định rõ nghĩa vụ phục vụ dân của cán bộ, công chức. Đây là cơ sở pháp lý cụ thể để người dân tham gia quản lý lĩnh vực công. ở đây, khái niệm phục vụ không có nghĩa bộ máy hành chính và cán bộ công chức làm tất cả các việc thay dân mà phải xác định việc gì thuộc nghĩa vụ của bộ máy hành chính, của công chức, việc gì của dân và việc gì là nghĩa vụ chung của cả bộ máy hành chính nhà nước và dân.

Hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước phải đọc coi là thước đo kết quả sự đáp ứng nhu cầu và lợi ích của nhân dân lao động. Vì vậy, bộ máy hành chính phải tạo cho dân nhiều việc làm, nhiều điều kiện làm việc, nhiều hình thức sản xuất; phát huy dân chủ đi liền với kỷ luật, kỷ công; gắn việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở với việc đề cao kỷ luật công vụ. Muốn vậy, phải có văn bản phạt cụ thể đối với cơ quan hành chính nhà nước và công chức khi họ vi phạm nghĩa vụ phục vụ.

Bên cạnh đó phải đổi mới cơ chế xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Việc tổ chức nghiên cứu một cách nghiêm túc các bài học không thành công phải đọc coi là công việc thông xuyên. Chúng ta thông thường thấy những bài học thành công thì đọc tô vẽ rất trọng thể, còn công việc nào không thành công thông thường chỉ dành một câu trong báo cáo là "chúng ta nghiêm túc rút kinh nghiệm". Đã là khuyết điểm thì phải bị phạt, phải đọc sửa chữa, tránh tình trạng dân có khuyết điểm thì bị phạt, còn cơ quan hành chính nhà nước và công chức nếu có khuyết điểm thì chỉ rút kinh nghiệm. Đây là một trong những căn nguyên làm giảm lòng tin của dân đối với bộ máy hành chính.

Xây dựng Chính phủ điện tử là cần thiết để thực hiện phương thức quản lý hiện đại trong thời đại công nghệ truyền thông. Từ đây, người dân có nhiều điều kiện hơn để tham gia quản lý nhà nước, đặc biệt trong việc tham gia xây dựng và hoạch định chính sách của nền hành chính công.

Việc tách, nhập các bộ, cơ quan ngang bộ không chỉ vì mục đích tinh giản đầu mối quản lý mà vì hiệu quả của công vụ - đây là tiêu chí cơ bản nhất.

Về vấn đề áp dụng hệ thống chuẩn quản lý, hiện nay, trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh, chúng ta đã áp dụng bộ tiêu chuẩn ISO rất có hiệu quả. Vậy nên chẳng khi đánh giá hoạt động của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước cũng nên áp dụng bộ tiêu chuẩn này. Điều đó góp phần tạo nên sự công khai, minh bạch, khoa học và dân chủ trong công vụ hành chính.

Để nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, điều tước tiên có tính quyết định là phải khắc phục tệ quan liêu, cửa quyền, tham nhũng, hách dịch, lãng phí và xa dân. Muốn vậy, việc khẩn trương xây dựng luật công vụ không chỉ là yêu cầu cần thiết mà phải coi đây là việc cần làm ngay. Nhấn mạnh đạo đức "cần kiệm, liêm chính, chí công, vô tư" của người cán bộ, công chức phải là cốt lõi xuyên suốt toàn bộ đạo luật này.

Vấn đề đạo đức công chức phải được coi là một tiêu chí trong việc xây dựng, củng cố và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức. Đây là một nội dung rất quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính. Bộ máy hành chính trì trệ một phần do sự sa sút về đạo đức, đặc biệt là đạo đức công vụ của cán bộ, công chức. Đây cũng là một nguyên nhân làm cho bộ máy hành chính xa dân. Xử lý tốt vấn đề đạo đức công vụ sẽ khắc phục được những biểu hiện nh thiên vị khi xử lý công vụ, kém hiệu lực của các quyết định hành chính, hành vi hành chính, thiếu trách nhiệm khi thi hành công vụ, không trung thực hoặc thông tin thiếu chính xác khi báo cáo.

Thứ hai, đó là đổi mới cách đánh giá cán bộ, công chức cả khâu tuyển dụng và sử dụng. Người lao động được tuyển dụng hay bổ nhiệm, đề bạt phải xuất phát từ đòi hỏi của công vụ, phải qua kỳ thi. Sau khi có kết quả của Hội đồng đánh giá mới chuyển đến hội đồng bình xét, tuyển chọn để giới thiệu trình cơ quan có thẩm quyền quyết định.

Hàng năm, Ban Tổ chức cán bộ của Chính phủ hướng dẫn đánh giá cán bộ, công chức, nhưng tiêu chí rất chung chung, các cơ quan không có Hội đồng đánh giá, mà việc này thông thường giao cho thủ trưởng đơn vị. Cách quy định này vừa không chính xác, vừa không dân chủ, còn nặng về tình cảm "nội bộ". Vì thế, sau khi nhận xét cán bộ, công chức ở đơn vị mình, người phụ trách thông báo cáo chung chung, không chính xác. Đây là một khuyết điểm phổ biến trong công vụ cần được xoá bỏ. Theo chúng tôi, nên lượng hoá chất lượng công việc bằng một hệ thống điểm. Giải pháp này giúp chúng ta có thể đo lường được kết quả lao động của công chức, trên cơ sở này, công việc nhận xét cán bộ, công chức hàng quý, hàng năm sẽ có kết quả tốt hơn.

Thứ ba, có chính sách khuyến khích hỗ trợ vật chất để thu hút người tài giỏi vào nền công vụ. Hiện nay trên thực tế, do nhiều nguyên nhân, nhất là do tiền lương thấp và sự bố trí trái ngành nghề, nên nhiều người giỏi đã ra khỏi nền công vụ. Đây phải được coi là một nguy cơ cần phải được khắc phục ngay, nhất là trước yêu cầu của nền kinh tế tri thức đang đòi hỏi không chỉ cần những người dũng cảm, dám nghĩ, dám làm mà cao hơn thế là dám làm với năng suất chất lượng cao, biết làm giàu và dám chịu trách nhiệm.

Về cải cách tài chính công, phải khắc phục ngay thực trạng: công tác quản lý tài chính công lỏng lẻo; trình tự thủ tục đầu tư rất phức tạp, rườm rà; hoạt động thanh tra, kiểm tra không thông xuyên, không công quyết; hoạt động kiểm toán không duy trì, thậm chí không được coi trọng.

Giải pháp là đổi mới phương thức quản lý tài chính công bằng cách vừa tiếp thu, duy trì phương thức truyền thống là giao, giám sát, kiểm tra, báo cáo và tổng kết, vừa phải chú trọng xây dựng giải pháp bổ sung: tự chịu trách nhiệm. Khi ấy, cơ quan hành chính nhà nước và công chức sẽ phải tiết kiệm, phải chủ động, phải hạch toán, phải suy nghĩ để có một tổ chức tinh gọn và hiệu quả.

Đi liền với biện pháp trên, phải mạnh dạn và kiên quyết đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính. Phân cấp phải đi liền với phân quyền. Nếu phân cấp mà không phân quyền thì phân cấp cũng như không. Vì vậy, phân cấp, phân quyền quản lý tài chính cho địa phương, cho cơ sở để địa phương, cấp dưới phát huy tính chủ động, sáng tạo mà dám chịu trách nhiệm trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn mà dân giao cho.

Cần đa hoạt động kiểm toán là một hoạt động bắt buộc thông xuyên đối với các cơ quan; mỗi cơ quan đơn vị nên bố trí một kiểm toán viên là biên chế của đơn vị mình./.

** Chủ nhiệm Khoa hành chính nhà nước- Đại học Luật Hà Nội*

BẢN VỀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ Ở VIỆT NAM

HỒNG TRẦN KIỀU DUNG*

Tóm tắt: Phân tích các ưu, khuyết của các mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới, tác giả đề xuất các giải pháp tăng cường phân cấp tự quản ở cơ sở, vị thế độc lập của các cấp chính quyền, về cơ sở phân chia địa giới, lãnh thổ và phương thức nên thành lập HĐND, UBND theo cơ cấu linh hoạt hóng vào mục đích và hiệu quả.

Nghiên cứu về mô hình tổ chức chính quyền địa phương là một lĩnh vực đặc biệt quan trọng trong cải cách hành chính ở Việt Nam. Việc tìm hiểu, tổng hợp và phân loại các mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới giúp chúng ta định dạng mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam và lý giải phương hướng hoàn thiện mô hình đó.

I. Phân loại mô hình

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương được thiết lập bởi các yếu tố: cách thức thành lập, cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, hình thức và phương pháp hoạt động của các cơ quan, mối quan hệ giữa chúng với nhau và với các tổ chức khác trong hệ thống chính trị.

Dựa vào cách thức thành lập và cơ cấu tổ chức có thể chia ra thành: mô hình chính quyền địa phương không đại diện (tức là chính quyền không có cơ quan hoạt động theo chế độ hội nghị do dân bầu ra); mô hình chính quyền địa phương bán đại diện (có cơ quan hoạt động theo chế độ hội nghị nhưng chỉ có quyền tư vấn và không do dân bầu ra) và mô hình chính quyền địa phương đại diện (có cơ quan đại diện do dân bầu ra)¹.

Dựa vào nguyên tắc tổ chức, có thể chia thành ba mô hình: mô hình tản quyền, mô hình phân quyền và mô hình kết hợp nguyên tắc tản quyền với nguyên tắc phân quyền². Các cách phân loại trên đều đúng nhưng chưa hoàn toàn hợp lý vì chưa bao hàm được đầy đủ các yếu tố cấu thành của một mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, trên cơ sở kết hợp các yếu tố cấu thành của một mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nên quy về ba mô hình sau: 1) Mô hình tự quản địa phương, 2) Mô hình cơ quan tự quản kết hợp với cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, 3) Mô hình "tổng hòa".

1. Mô hình tự quản địa phương

Tự quản địa phương là một loại hình tổ chức quản lý địa phương, theo hướng phi tập trung, ở đó cộng đồng dân cư được quyền tự chủ, thành lập ra những hình thức quản lý phù hợp với lợi ích cộng đồng lãnh thổ và dân cư địa phương đó.

Mô hình tự quản địa phương được xây dựng trên cơ sở áp dụng nguyên tắc phân quyền. Dù mức độ phân quyền mạnh đến đâu thì việc áp dụng nguyên tắc phân quyền vẫn phải đảm bảo sự thống nhất quốc gia đến cấp địa phương thông qua cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả; chẳng hạn như thông qua trợ cấp tài chính mà chính quyền trung ương có thể buộc chính quyền địa phương hóng hoạt động vào các mục tiêu mà chính quyền trung ương mong muốn; hoặc thông qua việc quy định hạn chế quyền hạn của cơ quan tự quản chỉ được làm những gì mà pháp luật và chính quyền trung ương quy định.

Thông thường, chính quyền tự quản gồm hai cơ quan: 1) cơ quan đại diện do dân bầu (trực tiếp hoặc gián tiếp), gọi là: hội đồng tự quản; 2) cơ quan chấp hành - hành chính của hội đồng, đứng đầu là thị trưởng hay chủ tịch có thể do dân bầu, hay do cơ quan đại diện bầu hoặc thuê.

Mô hình này được áp dụng phổ biến ở các nhà nước liên bang vì quyền lực chính quyền trung ương có được là do các nhà nước thành viên hay các vùng lãnh thổ từ bỏ một số quyền lực của mình để trao cho chính quyền trung ương. Do đó, việc áp dụng mô hình tự quản địa phương ở các nước này sẽ dung hòa được những quyền lợi giữa trung ương và địa phương cũng như đảm bảo được sự phụ thuộc, gắn kết các vùng lãnh thổ hay các nhà nước thành viên trong thể chế chung của quốc gia. Hơn nữa, mô hình này chỉ có thể được áp dụng ở những nước có điều kiện thông tin liên lạc hiện đại, có đội ngũ cán bộ có trình độ, nghiệp vụ, kỹ thuật quản lý cao và ý thức pháp luật của người dân cao.

Theo chúng tôi, mô hình này có ưu, nhược điểm cơ bản sau:

Ưu điểm: chính quyền địa phương được tổ chức gọn, nhẹ (thường chỉ có 2 cấp chính quyền), không theo quan hệ thứ bậc lệ thuộc. Cùng với cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả, các cơ quan của chính quyền địa phương không thể lạm quyền, chỉ được làm những gì pháp luật quy định. Ngoài ra, cả hai chức năng quyết nghị và hành chính đều thuộc một hệ thống cơ quan (cơ quan tự quản), điều này sẽ giúp cho tác động quản lý nhanh chóng đi vào đời sống, tạo điều kiện phát huy được những sáng tạo của cơ sở và thu hút đông đảo nhân dân tham gia hoạt động quản lý.

Nhược điểm: Cũng do không tổ chức thành hai hệ thống cơ quan thực hiện hai chức năng quyết nghị và hành chính nên hệ thống cơ quan tự quản phải gánh vác khá nhiều công việc của địa phương.

Anh và Mỹ là hai quốc gia điển hình có chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình tự quản địa phương.

2. Mô hình cơ quan tự quản kết hợp với cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương

Tổ chức theo mô hình này là sự áp dụng kết hợp nguyên tắc phân quyền và tản quyền. Đây là mô hình được áp dụng phổ biến nhất hiện nay. Tuy nhiên, mức độ áp dụng kết hợp hai nguyên tắc phân quyền và tản quyền không hoàn toàn giống nhau ở các nước hay các khu vực khác nhau trên thế giới. Ở một số nước, nguyên tắc phân quyền được áp dụng mạnh hơn tản quyền, như ở: Pháp, Italia, Cộng hòa Liên bang Đức... Một số nước khác, tản quyền mạnh hơn phân quyền, ví dụ như ở Indônêxia, Philippin...

Việc thành lập cơ quan tự quản địa phương dựa trên những quy định của pháp luật quốc gia. Hệ thống cơ quan tự quản thông thường bao gồm hội đồng tự quản địa phương và cơ quan chấp hành do hội đồng tự quản cùng cấp bầu ra. Còn hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có thể do trung ương bổ nhiệm hoặc do cơ quan hành chính địa phương cấp trên bổ nhiệm; cũng có thể do hội đồng tự quản bầu ra hoặc do dân bầu trực tiếp.

Mức độ tự quản của các cơ quan tự quản ở các đơn vị hành chính khác nhau là không giống nhau. Ở các đơn vị hành chính trung gian - tên gọi các đơn vị hành chính được nhà nước phân vạch một cách nhân tạo như tỉnh, vùng, huyện..., thì quyền hạn quản lý chủ yếu thuộc về cơ quan hành chính chứ không phải cơ quan tự quản. Còn ở đơn vị hành chính cơ sở - tên gọi các đơn vị hành chính được nhà nước thừa nhận từ các điểm dân cư hình thành tự nhiên có tính liên hoàn, thì vai trò của các cơ quan tự quản lớn hơn.

Hiện nay, trong các nước bản có chính quyền địa phương tổ chức theo mô hình kết hợp phân quyền và tản quyền đang diễn ra quá trình phi tập trung hoá quản lý. Người ta đòi hỏi phải tăng cường quyền hạn thực tế cho cơ quan tự quản, xoá bỏ mọi hình thức giám hộ hành chính, chuyển giao chức năng quản lý của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương sang cho cơ quan chấp hành - hành chính do

hội đồng lập ra đảm nhiệm. Có nh vậy mới đảm bảo sự gắn bó giữa hội đồng tự quản với cơ quan hành chính và đảm bảo quyền tự quản thực sự.

Theo chúng tôi, mô hình này có u, nhược điểm cơ bản nh sau:

Ưu điểm: Mô hình này có sự kết hợp rõ ràng giữa nguyên tắc phân quyền và nguyên tắc tản quyền thể hiện ở sự tồn tại song song hệ thống cơ quan tản quyền bên cạnh hệ thống cơ quan phân quyền. Do đó, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan trong hệ thống chính quyền địa phương đ-ợc xác định rõ ràng, cụ thể, từ đó đảm bảo hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương các cấp. Ngoài ra, với hệ thống cơ quan tản quyền, chính quyền trung ơng có thể thực hiện việc giám sát chính quyền địa phương đợc tốt hơn. Mặt khác, với sự hiện diện của hệ thống cơ quan phân quyền, nhân dân địa phương vẫn đảm bảo đợc quyền dân chủ của mình. Nh vậy, việc áp dụng mô hình này cũng có thể đợc coi nh một "*kỹ thuật*" nhằm điều hòa quyền lợi giữa trung ơng và địa phương.

Nhược điểm: hệ thống cơ quan phân quyền ở một số nớc cha có đủ quyền lực để bảo vệ quyền lợi của địa phương; còn ở nhiều nớc khác, cơ quan tản quyền lại không có đủ khả năng thực hiện quyền lực của chính quyền trung ơng ở địa phương.

3. Mô hình "tổng hòa"

Mô hình này đợc xây dựng trên cơ sở kết hợp một số đặc điểm của hai mô hình trên cùng với việc đ- ra ra một số đặc trng riêng. Ở mô hình "*tổng hòa*" cũng có cơ quan mang tính tự quản (hội đồng do dân bầu ra) nh ở mô hình "*tự quản địa phương*" nhng cơ quan đó lại không đợc pháp luật ghi nhận là cơ quan tự quản, và cũng có cơ quan chấp hành - hành chính nh ở cả hai mô hình trên nhng cơ quan chấp hành - hành chính ở đây lại đảm nhiệm cùng một lúc hai t cách "*chấp hành*" và "*hành chính*" nên đồng thời phụ thuộc vào cơ quan dân cử cùng cấp và cơ quan hành chính cấp trên.

Nguyên tắc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương "*tổng hòa*" hoàn toàn không phải là tản quyền (tập quyền ở mức độ thấp), cũng không phải là phân quyền. Không phải là tản quyền vì: ở mô hình này, chính quyền địa phương cũng có cơ quan đại diện do nhân dân trực tiếp bầu ra, cơ quan chấp hành - hành chính địa phương do cơ quan đại diện cùng cấp bầu ra đều thực hiện chức năng quản lý hành chính ở địa phương- đây là biểu hiện của nguyên tắc phân quyền. Nhng cũng không phải là phân quyền vì cơ quan dân cử các cấp ở địa phương lại chịu sự chỉ đạo trực tiếp và giám sát, kiểm tra của cơ quan hành chính và cơ quan dân cử cấp trên (thể hiện ở quyền đình chỉ hay bãi bỏ các quyết định của cơ quan cấp dưới, ra các quyết định cụ thể có tính chất bắt buộc thi hành đối với các cơ quan cấp dưới); cơ quan chấp hành - hành chính ở mỗi cấp vừa chịu sự chỉ đạo, giám sát của cơ quan quyết nghị cùng cấp, vừa chịu sự chỉ đạo, kiểm tra của cơ quan hành chính cấp trên, đồng thời chịu sự quản lý thống nhất của chính phủ. Điều đó có nghĩa là các cơ quan hành chính địa phương trong hoạt động của mình, kể cả khi thực hiện quyền hạn trong phạm vi địa phương, không những phải tuân thủ hiến pháp, luật mà còn phải tuân thủ những quyết định, văn bản của cơ quan nhà nớc trung ơng.

Nh vậy, có thể thấy mô hình tổ chức chính quyền địa phương "*tổng hòa*" cũng đợc xây dựng trên cơ sở áp dụng kết hợp nguyên tắc tản quyền và phân quyền, nhng sự kết hợp ở đây không rõ ràng nh ở mô hình thứ hai, nghĩa là không có sự tách bạch giữa hệ thống cơ quan tản quyền và hệ thống cơ quan phân quyền. Ở mô hình "*tổng hòa*", mỗi cơ quan trong cơ cấu chính quyền địa phương đều đợc tổ chức trên cơ sở áp dụng nguyên tắc đặc biệt "*kết hợp tản quyền (tập quyền) và phân quyền*", nhng trong nguyên tắc đó mức độ tản quyền (tập quyền) mạnh hơn phân quyền. Trên thực tế, pháp luật ở các nớc áp dụng mô hình này đều ghi nhận nguyên tắc đó là nguyên tắc phân cấp quản lý.

Theo mô hình này, trong cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương có cơ quan đại diện (hội đồng) do nhân dân trực tiếp bầu ra. Hội đồng đại diện cho nhân dân địa phương trong phạm vi quyền hạn do luật pháp nhà nớc quy định, bảo đảm tổ chức thực hiện hiến pháp, pháp luật nhà nớc tại địa phương.

Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương do hội đồng bầu hoặc ở một số nước, kết quả bầu cơ quan hành chính địa phương của hội đồng phải được cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Cơ quan hành chính có nhiệm vụ chấp hành nghị quyết của hội đồng và các văn bản của nhà nước cấp trên ở phạm vi địa bàn, thực hiện quản lý thống nhất các mặt hoạt động ở địa phương, chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan đại diện ở địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên.

Tóm lại, mô hình tổ chức chính quyền địa phương "*tổng hòa*" là một cấu trúc phức hợp, lồng ghép, nhiều lớp, đặc điểm là ở mỗi cấp đều có sự thống nhất quyền lực nhà nước.

Mô hình này hiện nay được áp dụng ở các nước xã hội chủ nghĩa, về nguyên tắc vừa đảm bảo được nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa vừa đảm bảo quyền tự do, dân chủ của nhân dân.

Theo chúng tôi, mô hình này có ưu, nhược điểm cơ bản sau:

Ưu điểm: Theo mô hình này, hệ thống chính quyền là một hệ thống thông suốt từ trung ương xuống địa phương. Điều này sẽ bảo đảm được sự thống nhất trong việc thực hiện pháp luật, cũng như thực hiện biện pháp quản lý trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia; đồng thời bảo đảm được sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của chính quyền trung ương đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Ngoài ra, cách tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình này có thể phối hợp được hoạt động của các địa phương ở tầm chiến lược, dung hòa được quyền lợi giữa trung ương và địa phương.

Nhược điểm: Do chính quyền địa phương được tổ chức theo hệ thống thứ bậc, có sự lệ thuộc giữa cấp trên và cấp dưới dẫn đến sự hạn chế tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương. Hơn nữa, cấp chính quyền địa phương cơ sở chưa được tổ chức theo phương thức hợp lý để phát huy và mở rộng quyền làm chủ của nhân dân địa phương. Mặt khác, vẫn không loại trừ hiện tượng buông lỏng quản lý của chính quyền trung ương.

Điển hình cho mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình "*tổng hòa*" là mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Trung Quốc và ở Việt Nam.

4. Tóm lại: các mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên đều có những ưu điểm và nhược điểm, nhìn chung, các mô hình đều được xây dựng dựa trên việc áp dụng các nguyên cơ bản: tập quyền, phân quyền và tản quyền. Tuy vậy, mỗi một quốc gia, tùy thuộc vào điều kiện, đặc điểm, tình hình khác nhau mà xây dựng mô hình chính quyền địa phương với những nét riêng về phân chia địa giới hành chính lãnh thổ, về cách thức thành lập, cơ cấu tổ chức các cơ quan của hệ thống chính quyền địa phương, về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau...

II. Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam

1. Những yêu cầu cơ bản đối với tổ chức chính quyền địa phương

Phân cấp mạnh hơn

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương phụ thuộc trực tiếp vào quy mô, mức độ, giới hạn việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Nhà nước Việt Nam là nhà nước đơn nhất, được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Việc xây dựng và tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta không dựa theo nguyên tắc phân quyền mà thực hiện phân cấp trong quản lý nhà nước. Cần khẳng định, về bản chất, việc thực hiện nguyên tắc tập quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước không hề loại trừ tính chủ động, sáng tạo của cộng đồng dân c.

Tuy nhiên, hiện nay, việc phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở nước ta còn nhiều vấn đề cần giải quyết, nhất là vấn đề phân cấp cha đủ rõ, cha cụ thể và cha mạnh cho địa phương. Trung ương còn ôm đồm, làm thay nhiều việc của chính quyền cấp tỉnh. Cấp cơ sở hầu như cha đọc phân cấp cụ thể những nhiệm vụ, thẩm quyền cần thiết, nhất là trong những công việc có liên quan trực tiếp đến nhân dân cơ sở. Nguyên nhân của hạn chế này có một phần bắt nguồn từ nhận thức cha xem chính quyền địa phương là một chủ thể tuân theo pháp luật, có nghĩa vụ thực hiện các dịch vụ công cộng để đáp ứng nhu cầu của các tổ chức và cá nhân trên địa bàn dân c, từ đó dẫn đến sự xa rời giữa bộ máy chính quyền với dân, kể cả cấp cơ sở; thiếu cơ chế kiểm tra hữu hiệu của dân c đối với bộ máy chính quyền, tước hết là đối với cấp cơ sở; thiếu cả cơ chế bảo đảm chế độ trách nhiệm kiểm tra, giám sát, chỉ đạo tập trung hữu hiệu giữa cấp trên và cấp dưới, giữa trung ương và địa phương...

Tăng cường tự quản ở cơ sở

Trong tình hình hiện nay, Việt Nam cha thể tiến hành xây dựng ngay chế độ tự quản địa phương ở cấp cơ sở nh ở các nước phát triển, nhng nên chăng cần thành lập các tổ chức tự quản của quần chúng ở cơ sở nh hội đồng dân c nông thôn ở làng xã để người dân có thêm điều kiện thực hiện vai trò làm chủ của mình.

Tăng cường vị thế độc lập của các cấp

Chính quyền địa phương nước ta hiện nay đọc tổ chức thành 3 cấp theo thứ bậc, lệ thuộc, ràng buộc giữa cấp trên và cấp dưới, nên khi có một quyết định hành chính hoặc can thiệp của cấp trên làm thiệt hại đến lợi ích của một địa phương chẳng hạn thì vẫn cha có phương thức nào hữu hiệu để bảo vệ độc quyền lợi của người dân khi bị thiệt hại. Điều đó đặt ra yêu cầu: cần tăng cường tính độc lập tương đối của chính quyền địa phương các cấp để hạn chế sự can thiệp chủ quan của chính quyền cấp trên, để cộng đồng dân c có những bảo đảm cần thiết trong việc tham gia quản lý nhà nước và quyết định các vấn đề đọc tự quản của mình. Nh vậy, phải phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý các công việc, đặc biệt là về tài chính và về tổ chức, nhân sự.

2. Về phân chia địa giới hành chính - lãnh thổ

Đáp ứng khả năng quản lý

Hiện nay, quy mô một đơn vị địa lý hành chính cấp tỉnh đang là một vấn đề đọc quan tâm vì nó có ảnh hưởng đến việc định ra số cấp đơn vị hành chính lãnh thổ. Lịch sử tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta đã chỉ ra rằng: nếu tỉnh có quy mô quá nhỏ, số tỉnh sẽ nhiều, trung ương không thể sát tỉnh đọc, buộc phải có thêm một cấp trung gian là khu hay kỳ; ví dụ nh ở thời phong kiến và Pháp thuộc. Nếu quy mô tỉnh quá lớn, tỉnh không sâu sát đọc xã thì cấp huyện phải lớn hoặc xã phải lớn, sẽ đa đến một cấp trung gian giữa xã và dân là thôn (bản, ấp...).

Căn cứ vào điều kiện cụ thể

Ngoài ra, việc phân chia địa giới hành chính - lãnh thổ phải dựa trên các cơ sở nh: điều kiện tự nhiên, điều kiện dân sinh, kinh tế của đất nước và của địa phương, các yêu cầu về trật tự trị an và an ninh quốc phòng, trình độ tiến bộ khoa học công nghệ, truyền thống văn hóa- xã hội và tâm lý của nhân dân địa phương³. Do đó, với tình hình thực tại, nước ta đang tiếp thu và áp dụng những tiến bộ khoa học công nghệ vào quản lý, cơ sở hạ tầng ngày càng đọc cải thiện, công việc đang đi dần vào ổn định, thì với 60-65 đơn vị địa lý hành chính cấp tỉnh mà không cần cấp trung gian giữa trung ương và tỉnh là có thể chấp nhận đọc. Còn đối với các đơn vị hành chính cấp dưới cần có sự xem xét giữa địa bàn nông thôn và địa bàn đô thị.

Đối với địa bàn nông thôn

Quy mô cấp tỉnh của nước ta hiện nay vẫn là tương đối nhỏ. Vì vậy, trên cấp cơ sở chỉ nên có một cấp trung gian là hợp lý. Nếu cấp tỉnh độc kiện toàn đầy đủ thì hoàn toàn có thể chỉ đạo trực tiếp đến cấp xã mà không cần phải thông qua một cấp trung gian nào nữa. Do đó, cũng nên tính tới phương án: tổ chức bộ máy hành chính cấp huyện không nhất thiết phải có ở mọi địa phương mà cần xuất phát từ đòi hỏi thực tế của từng tỉnh. Theo kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới, có thể coi tổ chức hành chính cấp huyện là "cơ cấu mềm" trong hệ thống hành chính nhà nước⁴.

Ở nước ta, làng vốn được coi là công xã nông thôn kiểu Châu á, tức là toàn bộ ruộng đất đều thuộc quyền sở hữu của công xã và công xã đem phân chia cho các gia đình thành viên cấy cấy. Ngoài ra, làng còn là đơn vị tín ngưỡng và sinh hoạt văn hóa dân gian. Mỗi làng có cả một hệ thống tục lệ dân dần được văn bản hóa thành hương ước. Do đó, trong việc phân chia địa giới hành chính lãnh thổ cấp xã, mỗi xã nên được thành lập trên cơ sở một số làng truyền thống thông được gọi là thôn. Cơ cấu xã - thôn đó cho phép giải quyết một cách hài hòa mối quan hệ giữa truyền thống và hiện đại.

Ngoài ra, xuất phát từ tình hình thực tiễn của Việt Nam, do đặc thù địa lý, kinh tế, chính trị cũng như văn hóa ở các vùng nông thôn hoàn toàn không giống nhau, không nên ấn định một mô hình cứng nhắc về tổ chức chính quyền ở nông thôn chung cho cả nước mà phải tính tới sự khác biệt giữa nông thôn Bắc bộ với Nam bộ, nông thôn miền núi, hải đảo với vùng ven đô⁵.

Đối với địa bàn đô thị

Theo chúng tôi, với điều kiện hiện tại của đất nước ta hiện nay, trong công cuộc đổi mới, trước yêu cầu hiện đại hoá, công nghiệp hoá, đồng thời, qua xem xét kinh nghiệm tổ chức chính quyền của các thành phố lớn ở một số nước thì chính quyền thành phố nước ta nên xây dựng thành hai cấp là phù hợp. Theo đó, cần chia nhỏ các quận nội thành, coi đó là chính quyền cơ sở; bỏ cấp phòng, thành lập các tổ, cụm dân cư tương đương với thôn xóm ở nông thôn. Cách tổ chức này sẽ phát huy được quyền chủ động, sáng tạo của nhân dân khi tham gia hoạt động quản lý thành phố; đồng thời, tăng cường được tính cộng đồng đoàn kết trong nhân dân. Như vậy, theo mô hình này, ở các đô thị không còn cấp chính quyền phòng nữa, cấp chính quyền quận cũng có sự thay đổi về cách và vai trò của mình. Còn đối với các khu vực ngoại thành thì vẫn duy trì bộ máy chính quyền xã với tính cách là cấp cơ sở.

Mô hình này sẽ đáp ứng được yêu cầu về tính hiệu quả của hoạt động quản lý của chính quyền thành phố. Để đảm bảo cho chính quyền thành phố triển khai thực hiện quyền lực nhà nước triệt để, cần phải giảm bớt số cấp quản lý, giảm bớt đầu mối quản lý của cấp cơ sở vì theo thực trạng hiện nay, số đầu mối của cấp thành phố quản lý trực tiếp ít, trong khi đó ở cấp quận và phòng lại quá nhiều. Từ đó sẽ làm ách tắc hoạt động quản lý, thiếu sự bao quát của chính quyền nhà nước cấp trên đối với cấp dưới và tới dân cư, nảy sinh bệnh quan liêu, trì trệ trong hoạt động của các cấp trong thành phố.

3. Cách thức thành lập, cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương

Việc đổi mới cơ cấu tổ chức cũng như cách thức thành lập bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay cần được tiến hành theo những hướng sau:

Thứ nhất, cần xác định cấp nào nên và không nên tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân?

Hiện nay, hầu hết các nước trên thế giới đều có khuynh hướng trao quyền độc lập cho địa phương. Xây dựng chế độ tự quản địa phương không hẳn là điều chưa thể làm ở nước ta - một nước có truyền thống tự quản làng xã lâu đời, truyền thống đoàn kết và khá ổn định về chính trị; chỉ có điều phải tìm ra một mô hình phù hợp với điều kiện Việt Nam⁶. Đây là một vấn đề phức tạp đòi hỏi phải dày công nghiên cứu.

Một trong những đặc trưng cơ bản nhất của chế độ tự quản địa phương là sự hiện hữu và đề cao vai trò của hội đồng dân cử. Ở Việt Nam, Hội đồng nhân dân (HĐND) do toàn thể cử tri ở địa phương trực tiếp bầu ra nên nó là điển hình của thiết chế dân chủ đại diện, có cách thức là người thay mặt trực tiếp cho nhân dân nên có trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ chung, quan trọng thuộc chức năng quản lý nhà nước ở địa phương. Do đó, theo quan điểm của chúng tôi, nếu một cấp hành chính nào được xác định và tổ chức thành một cấp chính quyền địa phương thì nên tổ chức HĐND ở cấp đó.

Thứ hai, cần thành lập HĐND và UBND theo phương thức nào?

Theo xu hướng chung của thế giới và qua kinh nghiệm thực tế tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta, HĐND các cấp phải do nhân dân trực tiếp bầu ra. Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh và cấp huyện sẽ do HĐND cấp đó bầu ra. Còn ở cấp xã (cấp cơ sở), UBND xã nên tổ chức theo hình thức do cử tri bầu cử trực tiếp cùng với việc bầu ra HĐND xã. Thực ra, phương thức thành lập cơ quan hành chính ở cấp cơ sở như trên đã được áp dụng ở làng xã Việt Nam từ thời phong kiến và cũng là phương thức phổ biến được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới hiện nay. Thực hiện phương thức này sẽ góp phần quan trọng vào việc xây dựng đời sống dân chủ cơ sở, làm phong phú hơn các hình thức dân chủ trong tổ chức, hoạt động của chính quyền nhà nước ở cơ sở.

Thứ ba, cần xác định rõ ràng mối quan hệ giữa HĐND và UBND; giữa HĐND và UBND các cấp và với trung ương.

Hiện nay, ở Việt Nam, mối quan hệ giữa cơ quan dân cử (Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính (Ủy ban nhân dân) vừa là mối quan hệ theo chiều dọc, vừa theo chiều ngang và vừa là quan hệ chéo, điều này được thể hiện qua các chế định về bãi miễn, bãi nhiệm và về chỉ đạo điều hành... Đây là một mối quan hệ phức tạp. Một trong những nguyên nhân gây cản trở đến sự phát triển của hệ thống chính quyền địa phương là sự không rõ ràng trong mối quan hệ giữa HĐND và UBND, chứ không phải là bản thân tính phức tạp của mối quan hệ đó. Theo quan điểm của chúng tôi, mối quan hệ giữa HĐND và UBND và giữa chúng với chính quyền trung ương như hiện nay là phù hợp với nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa và tập trung - dân chủ. Nhưng để xác định rõ các mối quan hệ đó thì việc quan trọng nhất là phải xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền, trong đó nên tăng cường sự chủ động và độc lập cho mỗi cấp và tránh sự can thiệp thái quá của trung ương.

III. Kết luận

Bất cứ một sự đổi mới nào cũng gặp phải nhiều khó khăn, trở ngại và có thể phải trả giá nhất định. Việc đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta muốn đạt được những thành công, kết quả nhất định, trước hết, chúng ta nên triển khai áp dụng thí điểm ở một vài địa phương, đại diện cho mỗi loại mô hình, từ đó nghiên cứu tổng kết kinh nghiệm để tiến tới trên một diện rộng trong cả nước.

* *Bộ môn Lý luận - Hiến pháp - Hành chính, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.*

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Đăng Dung. *Mô hình bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương trên Thế giới*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1, 2000.
2. Vũ Đức Hán, Lu Kiếm Thanh. *Tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc trung ương*, Nxb Thống kê, Hà Bình, 2000.
3. Nhà Pháp luật. *Hội thảo về mối quan hệ giữa Nhà nước và chính quyền địa phương, tản quyền và phân quyền*, 1998.
4. Đại học Luật Hà Nội. *Giáo trình Luật Hiến pháp nước ngoài*, Nxb Công An Nhân dân, Hà Nội, 1999.
5. Nguyễn Cửu Việt. *Tập bài giảng Luật Hành chính so sánh*, 1999.
6. Nguyễn Cửu Việt. *Nhận thức về nguyên tắc tập quyền và vài khía cạnh trong vấn đề quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 2, năm 1997.
7. Jean-Pierre Cabestan. *Nền hành chính Trung Quốc sau thời Mao Trạch Đông, những cải cách của kỷ nguyên Đặng Tiểu Bình và những hạn chế của nó (L'administration chinoise après Mao. Les réformes de l'ère Deng-Xiaoping et leurs limites)*, Nxb CNRS (Centre national de la Recherche Scientifique), 1992 (Tiếng Pháp)
8. Alain Delcamp. *Chính quyền địa phương ở các nước Châu Âu (les institutions locales en Europe)*, Nxb Presses universitaires de France, 1990. (Tiếng Pháp)

-
1. TS. Nguyễn Sỹ Dũng. *Một số mô hình chính quyền địa phương cơ bản của các nước trên thế giới. Tạp chí nghiên cứu lập pháp. Đặc san số 1, 2001.*
 2. *Theo quan điểm phổ biến hiện nay trên thế giới, nguyên tắc tản quyền thực chất là một hình thức của tập quyền nhưng ở cấp độ thấp hơn.*
 3. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trí. *Cải cách hành chính địa phương - Lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr 178.
 4. Dương Quang Tung. *Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 8, 2000, tr.28.
 5. Trần Nho Thìn. *Một số ý kiến về đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND xã*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9, 2000, tr.21.
 6. *Theo ý kiến của Tiến sỹ Nguyễn Cửu Việt.*

CHẾ ĐỘ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI CÁN BỘ CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

MẠC MINH SẢN*

Tóm tắt: Cán bộ chính quyền cơ sở ngày càng tỏ rõ vai trò quan trọng trong hệ thống chính quyền. Việc định ra một chế độ chính sách đúng đắn cho họ sẽ giúp ích rất nhiều cho việc củng cố chính quyền cơ sở. Từ phân tích các thực trạng hiện nay, tác giả đã nêu ra các phương hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện chế độ, chính sách này.

Chế độ chính sách là công cụ quan trọng để thúc đẩy, tạo động lực cho sự phát triển. Ngược lại, nó cũng có thể kìm hãm và cản trở sự phát triển. Trong công cuộc xây dựng đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở, cần có hệ thống chính sách đúng, hợp lý để khuyến khích tích cực, phát huy tính sáng tạo, tinh thần trách nhiệm, yên tâm với công việc của họ.

Những văn bản pháp luật về chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở

Nghị định số 09/1998/NĐ-CP ngày 23/01/1998 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 50/CP ngày 26/7/1995 của Chính phủ về chế độ sinh hoạt phí đối với cán bộ xã, phường, thị trấn; Nghị định số 58/1998/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13/8/1998 về chế độ bảo hiểm y tế; Nghị định số 40/1999/NĐ-CP ngày 23/6/1999 về Công an xã và Nghị định số 46/2000/NĐ-CP ngày 12/9/2000 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 35/CP ngày 12/6/1996 của Chính phủ quy định chi tiết thực hiện Pháp lệnh dân quân tự vệ

Đối tượng cán bộ Đảng, chính quyền, mặt trận, đoàn thể được hưởng sinh hoạt phí

+ Bí th, Phó Bí th Đảng uỷ;

+ Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân;

+ Các thành viên Uỷ ban nhân dân;

+ Bốn chức danh chuyên môn: Địa chính, T pháp, Tài chính-Kế toán, Văn phòng Uỷ ban nhân dân và các chức danh khác của Uỷ ban nhân dân.

+ Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc và trưởng các đoàn thể: Hội phụ nữ, Hội nông dân, Hội cựu chiến binh, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh.

- Theo Nghị định số 40/1999/NĐ-CP, Công an xã gồm Trưởng Công an, Phó Trưởng công an và công an viên (mỗi thôn, ấp, bản bố trí một người).

- Theo Nghị định số 46/2000/NĐ-CP, Ban Chỉ huy quân sự xã gồm Chỉ huy trưởng (Xã đội trưởng), Phó Chỉ huy trưởng (Xã đội phó) và Chính trị viên (do Bí th Đảng uỷ kiêm nhiệm).

1. Chế độ, chính sách

Chế độ sinh hoạt phí được quy định cụ thể đối với từng chức danh cán bộ Đảng, chính quyền, Chủ tịch mặt trận và trưởng các đoàn thể ở cấp xã. Sinh hoạt phí có nhiều mức, tùy vào từng chức danh.

Ngoài ra, cán bộ xã được hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội khác nhau; chế độ đào tạo, bồi dưỡng, công tác phí, khen thưởng theo quy định của Nhà nước.

Ưu điểm

Qua các nghị định của Chính phủ về chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ cấp cơ sở này, chúng ta có thể nhận thấy những tích cực thể hiện trên các mặt sau đây:

Thứ nhất, mức sinh hoạt phí của cán bộ xã và mức trợ cấp hàng tháng đối với cán bộ xã đã nghỉ việc theo Quyết định 130/CP và Quyết định 111/HĐBT trước đây nay đã được điều chỉnh rõ rệt, đã có sự hợp lý hơn. Chế độ sinh hoạt phí của cán bộ xã và trợ cấp hàng tháng được ngân sách nhà nước đảm bảo chi trả qua hệ thống kho bạc, cơ bản đã khắc phục được tình trạng "nợ đọng" triền miên diễn ra ở nhiều nơi như trước đây. Điều này thể hiện sự quan tâm cố gắng rất lớn của Chính phủ.

Thứ hai, bốn chức danh chuyên môn của Ủy ban nhân dân được quy định đã tiếp tục khẳng định mục tiêu chuyên môn hoá, ổn định lâu dài đối với đội ngũ cán bộ cấp xã. Mục tiêu này cũng tiếp tục được khẳng định qua những quy định chặt chẽ hơn trong việc tuyển dụng, quản lý, sử dụng đội ngũ cán bộ cấp xã và chế độ sinh hoạt phí của họ được vận dụng theo ngạch, bậc lương của cán bộ khu vực hành chính có cùng trình độ chuyên môn đào tạo.

Thứ ba, có nhiều chế độ mới được quy định như: chế độ bảo hiểm xã hội khi nghỉ việc, tính thời gian tham gia bảo hiểm xã hội từ năm 1997 trở về trước; chế độ đào tạo, bồi dưỡng, công tác phí, khen thưởng, bảo hiểm y tế. Đây là những chế độ mà trước đây chưa từng được thực hiện, tạo ra sự động viên lớn đối với cán bộ xã.

Có thể nhận thấy rõ: Nghị định số 09/1998/NĐ-CP và Nghị định số 58/1998/NĐ-CP của Chính phủ đã giải quyết xong đối cơ bản về chế độ, chính sách đối với cán bộ cơ sở, là một bước tiến so với trước đây, tạo được sự yên tâm phấn khởi đối với đại bộ phận cán bộ đang công tác ở cấp cơ sở, khích lệ họ chịu khó rèn luyện, học tập, nâng cao trình độ, năng lực, phẩm chất.

Những bất cập

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được thì chế độ, chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở còn những mâu thuẫn, chưa phù hợp với thực tiễn và đặc thù của nước ta. Việc hoạch định chế độ, chính sách đối với cán bộ cấp cơ sở thiếu đồng bộ, toàn diện nên chưa thể hiện được sự kế thừa, tính khả thi không cao, thiếu sự ổn định, "chưa giải quyết được một cách nhất quán, công bằng, có tình có lý, thống nhất trong cả nước và giữa các loại cán bộ" theo tinh thần của Nghị quyết TW3 khoá VIII, biểu hiện ở các mặt sau đây:

Thứ nhất, việc quy định số lượng cán bộ xã chỉ tính theo quy mô dân số là chưa thực sự phù hợp với tình hình thực tế. Đối với những xã quá ít dân cư (dưới 1000 dân) thì quy định số lượng cán bộ là 17 người là nhiều; còn với xã quá đông dân cư (trên 3000 dân), có địa hình tự nhiên và tình hình kinh tế- xã hội phức tạp thì số lượng cán bộ tối đa là 25 người thì lại là quá ít. Từ đó, phát sinh tổng muốn chia tách đơn vị hành chính để giảm nhẹ công việc, lại được tăng biên chế cán bộ.

Thứ hai, cấp hành chính cơ sở gồm 3 loại hình xã, phường, thị trấn. Ba loại hình này có những khác biệt căn bản trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội, văn hoá, truyền thống, quan hệ dân cư. Theo yêu cầu cải cách hành chính, thì Nghị định số 09/1998/NĐ-CP chưa thể hiện được sự phân biệt, khác nhau giữa xã và phường, thị trấn cả về khối lượng công việc và nguyên tắc quản lý để có chế độ chính sách cán bộ với từng mô hình quản lý hành chính.

Thứ ba, về chế độ sinh hoạt phí, tuy đã có sự điều chỉnh lại mức sinh hoạt phí phân theo chức vụ, chức danh công tác, nhưng chưa đạt được tầm quan trọng thích đáng về quyền lợi, vai trò, trách nhiệm giữa

các cán bộ trong cùng xã, phòng, thị trấn cũng nh tương quan thích đáng giữa cấp xã với cấp huyện. Qua khảo sát và điều tra cán bộ xã, phòng, thị trấn, có nhiều ý kiến cho rằng mức sinh hoạt phí của trông các đoàn thể nhân dân bằng mức Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân là cha sát thực tế. Mức sinh hoạt phí được quy định đối với cán bộ chuyên môn không có bằng cấp đào tạo nh hiện nay là quá thấp so với công việc và trách nhiệm của họ phải đảm nhận hàng ngày, so với các cán bộ xã khác là quá thiệt thòi.

Thứ t, mức sinh hoạt phí đối với cán bộ xã nhìn chung còn thấp. Chúng tôi cho rằng, nếu quy định mức sinh hoạt phí cho đội ngũ cán bộ này theo hệ số (nh cán bộ, công chức nhà nước) thì sẽ thuận tiện hơn cho việc điều chỉnh khi tính trượt giá cùng cán bộ công chức Nhà nước.

Riêng đối với mức phụ cấp tái cử hoặc liên tục giữ chức danh bổ nhiệm cho cán bộ cấp xã hiện nay chỉ quy định một mức 5% sau nhiệm kỳ 5 năm hoặc sau 5 năm liên tục công tác. Trong khi đó, cán bộ bầu cử các cấp khác, sau mỗi nhiệm kỳ, nếu tái cử tiếp tục được hưởng phụ cấp tái cử thêm 5% mức lương hiện hưởng; công chức Nhà nước thì cứ sau 2 hoặc 3 năm lại được xét lên lương tùy theo ngạch. Quy định này cho thấy tính cha hợp lý, nảy sinh t tổng so sánh, thắc mắc đối với cán bộ xã.

Thứ năm, chức danh cán bộ xã không có sự quy định thống nhất qua các thời kỳ, nhất là trước đây lại giao cho chính quyền địa phương quy định cụ thể. Điều này làm cho việc xác định chức danh phụ cấp, thời gian công tác của cán bộ cấp xã ở mỗi thời kỳ, mỗi nơi lại cũng khác nhau. Do đó, việc thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội đối với cán bộ xã của tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung - ơng có thời gian công tác trước năm 1998 đều bị vướng mắc đến nay vẫn cha tháo gỡ được.

Thứ sáu, chế độ bảo hiểm xã hội đối với cán bộ xã, phòng, thị trấn chỉ bao gồm trợ cấp khi nghỉ việc và mai táng phí. Một số chế độ bảo hiểm xã hội khác không được thực hiện thống nhất theo Điều lệ bảo hiểm xã hội ban hành kèm theo Nghị định số 12/CP ngày 26/11/1995 của Chính phủ. Cụ thể là, cán bộ xã, phòng, thị trấn không được hưởng chế độ ốm đau, thai sản... Việc thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội trong trông hợp cán bộ xã, phòng, thị trấn bị kỷ luật cũng cha được quy định rõ. Vì vậy, cha tạo ra được sự đồng bộ về chế độ, chính sách đối với cán bộ của một cấp vốn dĩ đa dạng và thiếu tính ổn định.

Để khắc phục những mặt còn hạn chế nh vừa phân tích ở trên, việc cải cách chế độ, chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở là một yêu cầu bức xúc nhằm tạo ra động lực mới, phát huy nội lực, xây dựng đội ngũ cán bộ chính quyền cấp cơ sở, đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước ở cơ sở trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, thực hiện Nghị quyết TW5 khoá IX về "*đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phòng, thị trấn*".

2. Phong hóng đổi mới

Định hóng chung

Chế độ, chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở nằm trong hệ thống chế độ, chính sách chung của Nhà nước đối với cán bộ, công chức và người lao động. Vì vậy, khi xây dựng chế độ, chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở, chúng ta phải vận dụng những quy định chung, những chế độ, chính sách cơ bản và những điều kiện hưởng chế độ, chính sách quy định trong Bộ luật lao động, Pháp lệnh cán bộ, công chức và Điều lệ bảo hiểm xã hội. Hơn nữa, chế độ, chính sách đối với cán bộ cơ sở phải được xây dựng phù hợp với thực tiễn địa phương và đặc điểm của cán bộ cơ sở, loại hình đơn vị hành chính nhằm khắc phục những nhược điểm của chế độ chính sách hiện hành, bảo đảm tính nhất quán, ổn định và có tính chiến lược. Chế độ, chính sách phải góp phần ngăn chặn, đẩy lùi tình trạng suy thoái đạo đức, phẩm chất, tham nhũng, lãng phí quan liêu của cán bộ cơ sở; là động lực động viên, khuyến khích cán bộ cơ sở yên tâm công tác, tích cực phấn đấu tu dưỡng, rèn luyện về phẩm chất đạo đức, tác phong, chịu khó học tập, nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ; có tác dụng thu hút cán bộ trẻ, được đào tạo cơ bản về cơ sở công tác.

Theo chúng tôi, để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ cơ sở thì phải đồng thời xây dựng và từng bước hoàn thiện chính sách đối với họ theo các định hướng sau:

a) Xác định đúng vị trí, vai trò của chính quyền cơ sở để có sự đầu tư và quan tâm đúng mức của Trung ương và chính quyền tỉnh, huyện

Cấp xã là nền tảng của hệ thống chính trị, là cơ sở thực tế hình thành chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, đồng thời cũng là nơi triển khai tổ chức thực hiện chủ trương chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước. Chính quyền cấp xã giữ một vai trò vị trí hết sức quan trọng, là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với nhân dân. Là nơi hàng ngày tiếp xúc và trực tiếp giải quyết các công việc cho dân, trực tiếp lo công ăn việc làm, quyết định các vấn đề phát triển kinh tế, giữ gìn an ninh chính trị, trật tự và an toàn xã hội trong địa phương. Chính quyền cấp xã là cấp chính quyền gần dân nhất, sát dân nhất. Đồng thời, đây cũng là nơi đúc kết những kinh nghiệm thực tiễn phong phú nhằm bổ sung, hoàn chỉnh lý luận, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước.

Xuất phát từ vị trí hết sức quan trọng như đã nêu ở trên của chính quyền cơ sở mà Đảng, Nhà nước và chính quyền các cấp tỉnh, huyện cần có chính sách đầu tư và quan tâm toàn diện đến chính quyền cơ sở, mà trước hết là tổ chức bộ máy cán bộ.

b) Xây dựng tổ chức bộ máy chính quyền cơ sở tinh gọn, chất lượng, làm việc có hiệu lực, hiệu quả

Với mục tiêu giảm số lượng, gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả, hiệu lực, chúng tôi cho rằng cần phân loại đơn vị hành chính theo các tiêu chí diện tích tự nhiên, dân số, các đặc điểm, đặc thù của xã, phường, thị trấn để quy định mô hình tổ chức bộ máy và biên chế cho phù hợp với từng loại hình, từng loại đơn vị chính quyền cơ sở.

Đồng thời, phải xác định mô hình tổ chức chính quyền cơ sở đồng bộ với đổi mới tổ chức của cả hệ thống chính trị cấp này theo đúng tinh thần Nghị quyết Hội Nghị Trung ương 5 khóa IX: "*Hệ thống chính trị cơ sở có cán bộ chuyên trách và cán bộ không chuyên trách*". Trên cơ sở đó, quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng loại đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn cho phù hợp với nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, phù hợp với các loại hình sở hữu. Điều đó đòi hỏi hệ thống chính trị cấp cơ sở phải gọn nhẹ, hiệu quả, hiệu lực và thiết thực hơn; chính quyền cấp xã phải tăng cường quản lý toàn diện trên lĩnh vực quản lý hành chính về kinh tế, quản lý văn hoá-xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng, quản lý tốt an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Trên cơ sở kiện toàn tổ chức bộ máy, định biên cán bộ cho từng loại xã, phường, thị trấn để tiến hành hoạch định chính sách. Trước mắt, rà soát lại các văn bản không còn phù hợp và những quy định không có tính khả thi hoặc bất hợp lý để sửa đổi, bổ sung, nhằm từng bước hoàn chỉnh tổ chức bộ máy và định biên cho từng loại hình và từng loại đơn vị cơ sở.

c) Xây dựng đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở có phẩm chất chính trị, có kiến thức, năng lực, có nhiệt tình cách mạng, tận tụy phục vụ nhân dân

Việc xây dựng đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở phải phù hợp với đặc điểm và điều kiện từng vùng, từng địa phương, không thể "*đánh đồng*" giữa các đơn vị hành chính cơ sở trong toàn quốc. Theo chúng tôi, cần đặc biệt quan tâm tới việc tạo nguồn cán bộ tại chỗ, nhất là các vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, cán bộ là người thuộc các tôn giáo. Trước mắt, để giải quyết những bất cập do thiếu hụt cán bộ, Nhà nước cần có chính sách khuyến khích, thu hút cán bộ đến những nơi khó khăn, vùng sâu, vùng xa. Tiếp tục trẻ hoá và đẩy mạnh tiêu chuẩn hoá cán bộ cấp cơ sở, hạn chế tối đa việc phải sử dụng các cán bộ hu trí, mất sức tham gia các vị trí lãnh đạo chủ chốt ở chính quyền cơ sở. Có chế độ riêng cho những xã, phường, thị trấn có dân số quá đông, diện tích quá lớn hoặc những xã, phường, thị trấn có đóng góp nhiều cho ngân sách nhà nước; không bình quân, cào bằng chế độ, chính sách như hiện nay.

Ngoài ra, đổi mới và hoàn thiện chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở phải tiến hành đồng bộ với các khâu lựa chọn, quản lý, sử dụng và đãi ngộ. Vừa động viên, thúc đẩy, kích thích, vừa gắn quyền lợi, trách nhiệm của cán bộ với công việc. Như vậy, chế độ, chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở là công cụ quan trọng để nâng cao chất lượng cán bộ.

Một số giải pháp

Cấp xã của nước ta hiện nay cha ổn định về quy mô, tổ chức chính quyền, cán bộ, cơ chế, chính sách và điều kiện làm việc. Mô hình tổ chức, chế độ chính sách đối với phòng, thị trấn tương tự nh xã. Trong khi, công tác quản lý nhà nước giữa phòng, thị trấn so với xã có những đặc điểm rất khác nhau về nguyên tắc quản lý, nội dung quản lý và khối lượng công việc quản lý.

Đổi mới chính sách đối với cán bộ xã, phòng, thị trấn nằm trong mục tiêu chung nhằm kiện toàn, củng cố hệ thống chính trị ở cấp cơ sở, giữ vững ổn định về chính trị, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, do điều kiện kinh tế của đất nước ta cha phát triển, ngân sách còn khó khăn, cha đủ sức đổi mới triệt để về chế độ, chính sách đối với cán bộ chính quyền cơ sở. Vì vậy, chúng ta cần phải có bước đi và cách làm phù hợp nhằm từng bước tháo gỡ những khó khăn, bất cập. Để đạt được các định hướng chung nh đã nêu trên, theo chúng tôi, cần thực hiện các giải pháp cụ thể sau:

a) Tiến hành phân loại đơn vị hành chính cấp xã

Trước tiên, cần tiến hành việc xác định, phân loại đơn vị hành chính xã, phòng, thị trấn; phân định rõ tính chất và nhiệm vụ quản lý đơn vị hành chính ở đô thị với tính chất và nhiệm vụ quản lý đơn vị hành chính ở nông thôn.

Các đơn vị hành chính cấp cơ sở nên được phân theo 3 nhóm: Nhóm các đơn vị hành chính xã; nhóm đơn vị hành chính phòng; nhóm đơn vị hành chính thị trấn. Mỗi nhóm lại được chia thành 3 loại: loại I; loại II; loại III. Dựa vào các tiêu chí dân số, diện tích tự nhiên, đặc điểm địa hình, thu ngân sách của địa phương, tổng thu trên địa bàn và các yếu tố đặc thù khác nh biên giới, hải đảo, vùng cao, miền núi, vùng sâu, dân tộc, tôn giáo v.v..., để phân loại đơn vị hành chính. Trên cơ sở phân loại đơn vị hành chính cấp cơ sở, xác định rõ cơ cấu tổ chức bộ máy của từng loại đơn vị hành chính trong mỗi nhóm, với mỗi loại. Xác định số lượng, đối tượng cán bộ xã, phòng, thị trấn thuộc diện được Nhà nước bảo đảm về chính sách, chế độ hoặc có quy định cụ thể về chính sách, chế độ thích hợp. Thống nhất các đối tượng cán bộ xã, phòng, thị trấn bao gồm: cán bộ Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, đoàn thể chính trị - xã hội, giáo viên tiểu học và mầm non, cán bộ y tế, văn hoá - thông tin và thể dục thể thao...

b) Xây dựng, hoàn thiện chế định về chính quyền cơ sở

Xuất phát từ tính chất đặc thù của cơ sở với các đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hoá, dân c và sự phát triển của các làng xã Việt Nam đòi hỏi tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở phải có được các cơ sở pháp luật tương ứng nhằm thể chế hoá được tính chất, vị trí, nhiệm vụ, chức năng và cơ cấu tổ chức của chính quyền gắn bó trực tiếp với các cộng đồng dân c trên địa bàn. Chế định về chính quyền cơ sở cần tập trung vào những vấn đề sau:

- Quy định tổ chức bộ máy chính quyền xã, phòng, thị trấn theo từng loại;
- Quy định số lượng định biên cán bộ và tiêu chuẩn đối với các đối tượng cán bộ xã, phòng, thị trấn;
- Quy định những nguyên tắc cơ bản về công tác cán bộ xã, phòng, thị trấn;
- Quy định về nghĩa vụ trách nhiệm của cán bộ xã, phòng, thị trấn;

- Quy định về quản lý cán bộ xã, phòng, thị trấn gồm: Bầu cử, tuyển dụng cán bộ; quản lý, sử dụng, điều động, cho thôi việc đối với cán bộ; khen thưởng và kỷ luật cán bộ.

c) Đổi mới về chính sách, chế độ đối với cán bộ chính quyền cơ sở

Đổi mới chính sách đối với cán bộ xã, phòng, thị trấn, mục tiêu trước mắt là tập trung tháo gỡ những bất cập, những tồn đọng về chế độ, chính sách đối với cán bộ theo các quy định hiện hành. Mục tiêu lâu dài là tiến hành đề án nghiên cứu đổi mới toàn diện đối với cấp cơ sở, trong đó tập trung vào đổi mới chính sách cán bộ xã, phòng, thị trấn đến năm 2005 và những năm tiếp theo. Đây là những vấn đề mà Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm. Vì, khi giải quyết cơ bản đ. vấn đề của cấp cơ sở sẽ tạo thuận lợi để mọi chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến từng người dân, làm cho dân hiểu, dân tin và thật sự đi vào cuộc sống. Đồng thời, chính quyền cơ sở sẽ thực sự là nhịp cầu nối vững chắc giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân.

Để đổi mới chính sách, chế độ đối với đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở, trước tiên cần ưu tiên xây dựng những văn bản:

+ Quy định bảng long, thang long, bậc long và các loại phụ cấp đối với cán bộ thuộc các nhóm đối tượng;

+ Quy định mức hoạt động phí đối với Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể và tổ chức tự quản (thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố);

+ Quy định các chế độ đào tạo, bồi dưỡng, chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế... đối với các đối tượng cán bộ xã, phòng, thị trấn.

Khi "công chức hoá" cán bộ xã, phòng, thị trấn, những người này sẽ được hưởng đầy đủ chế độ theo quy định của Nhà nước nh. đối với cán bộ công chức nhà nước gồm: chế độ về thời gian làm việc, chế độ nghỉ lễ tết và làm việc thêm giờ; chế độ bảo hiểm xã hội, chế độ bảo hiểm y tế, chế độ khen thưởng và kỷ luật cán bộ.

*

* *

Chính sách, chế độ đối với cán bộ chính quyền cơ sở là một lĩnh vực quan trọng. Trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của đất nước, Đảng và Nhà nước luôn từng bước quan tâm giải quyết, bảo đảm quyền lợi chính đáng của đội ngũ cán bộ cơ sở, tạo điều kiện để chính quyền cơ sở hoàn thành nhiệm vụ. Đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở là chỗ dựa vững chắc của Đảng và Nhà nước để thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh trong tiến trình công nghiệp hoá- hiện đại hoá đất nước, đưa nước ta vững bước tiến vào thế kỷ XXI trong xu thế hội nhập kinh tế với thế giới và khu vực./.

* Học viện Hành chính Quốc gia

THỰC HIỆN NGHỊ ĐỊNH VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CHO TP. HỒ CHÍ MINH

MAI QUỐC BÌNH*

Tóm tắt: Bài viết nêu lên những thuận lợi và khó khăn trong việc thực hiện Nghị định 93/2001/NĐ-CP của Chính phủ về phân cấp quản lý cho thành phố Hồ Chí Minh, về các công việc cần làm để triển khai Nghị định. Nghị định này là một bước đi khởi đầu cho việc từng bước phân cấp quản lý cho địa phương trên cơ sở những chuẩn bị thử nghiệm và điều kiện thực thi. Bài viết dựa trên tham luận của Tác giả gửi tới Hội thảo "Cải cách hành chính tại Thành phố Hồ Chí Minh-Một số vấn đề lý luận và thực tiễn", do Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh và Tạp chí Nghiên cứu lập pháp tổ chức ngày 12/4/2002.

Tình hình triển khai thực hiện Nghị định

Ngày 25/12/2001, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (UBND) đã ban hành Chỉ thị số 37/2001/CT-UB về những công việc cần làm và trách nhiệm của từng cơ quan. Thường trực Ban chỉ đạo Cải cách hành chính Thành phố đã có văn bản số 01/BCĐ-CCHC ngày 3/1/2002 về việc thành lập Tổ công tác chuyên trách thuộc Ban chỉ đạo Cải cách hành chính Thành phố, nhằm giúp Ban thực hiện việc theo dõi, đôn đốc, góp ý nội dung dự thảo các văn bản và hỗ trợ các sở, ngành Thành phố trong việc thực hiện Chỉ thị 37/2001/CT-UB. Tổ công tác chuyên trách bao gồm một số cán bộ của Văn phòng Hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND Thành phố, Ban chỉ đạo Cải cách hành chính Thành phố, Ban quản lý Dự án Cải cách hành chính Thành phố- VIE/96/029, Sở T pháp, Ban tổ chức Chính quyền, Viện Kinh tế.

Chỉ thị 37/2001/CT-UB, xác định nội dung và trách nhiệm thực hiện như sau:

I. Các sở, ngành của Thành phố theo từng lĩnh vực quản lý nhà nước chuyên ngành tiến hành rà soát ngay các quy định hiện hành đang thực hiện trên địa bàn Thành phố, đối chiếu với nội dung các điều khoản tương ứng trong Nghị định số 93/2001/NĐ-CP để đề xuất UBND Thành phố bổ sung, hoàn thiện hoặc quy định mới.

a. Đối với các quy định có nội dung không phù hợp, thì nghiên cứu soạn thảo lại các quy định, quy trình, thủ tục quản lý mới theo nội dung của Nghị định, trình UBND Thành phố quyết định ban hành hoặc trình HĐND Thành phố thông qua trước khi ban hành.

b. Đối với các quy định mới, các sở, ngành của Thành phố soạn thảo và đề xuất biện pháp tổ chức thực hiện.

Ngày 12/12/2001, Thủ tướng Chính phủ ký ban hành Nghị định số 93/2001/NĐ-CP về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh. Tại Điều 2 của Nghị định đã xác định rõ mục tiêu phân cấp như sau: "Tăng cường phân cấp quản lý cho TP. Hồ Chí Minh nhằm để cao trách nhiệm và tạo điều kiện phát huy tính chủ động, sáng tạo để giải quyết kịp thời các vấn đề đặt ra thuộc thẩm quyền giải quyết của HĐND, UBND Thành phố, khai thác có hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của Thành phố trong phát triển kinh tế - xã hội, tương xứng với vị trí, vai trò của Thành phố đối với cả nước và khu vực". Nội dung phân cấp theo Nghị định bao gồm bốn lĩnh vực: Quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư và phát triển kinh tế - xã hội; quản lý nhà, đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị; quản lý ngân sách; tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ, công chức.

2. Trong quá trình rà soát các văn bản quy định hiện hành, các sở, ngành của Thành phố tiếp tục phát hiện đề xuất các quy định không thuộc thẩm quyền của HĐND Thành phố, UBND Thành phố, nhng cần thiết nhằm triển khai đồng bộ các chính sách quản lý mới, để UBND Thành phố báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Sở T pháp chịu trách nhiệm thẩm định tất cả các văn bản do các cơ quan đợc phân công soạn thảo trớc khi trình UBND Thành phố.

Các đồng chí Phó Chủ tịch UBND Thành phố chịu trách nhiệm chỉ đạo, theo dõi, kiểm tra việc thực hiện và xét duyệt các nội dung đợc phân công trớc khi thông qua tập thể Thường trực UBND Thành phố. Văn phòng HĐND và UBND Thành phố tổng hợp, báo cáo tiến độ thực hiện từng nội dung và khó khăn tới Thường trực UBND Thành phố.

Thường trực UBND Thành phố qua kiểm tra tiến độ thực hiện Nghị định số 93/2001/NĐ-CP của Chính phủ đã kết luận: Các sở, ngành thực hiện không đúng tiến độ thời gian. Trong quá trình chuẩn bị dự thảo các văn bản, các sở, ngành cần chủ động trao đổi, bàn bạc cùng với Sở T pháp và Viện Kinh tế để thống nhất ý kiến trớc khi trình. Việc triển khai chậm có lý do vì phần lớn nội dung của Nghị định chỉ quy định khung pháp lý, Thành phố muốn thực hiện phải ban hành hơn 30 quyết định cụ thể, mà mỗi quyết định đều liên quan đến quyền lợi, trách nhiệm và nghĩa vụ của nhiều đối tượng xã hội cần phải nghiên cứu thận trọng.

Để thúc đẩy tiến độ chuẩn bị, ngày 26/3/2002, Thường trực HĐND và UBND Thành phố đã họp để bàn và chọn lọc 8 nội dung thuộc các Điều 8, 9, 16, 17, 18, 19, 20, 21 của Nghị định đưa ra kỳ họp bất thường HĐND Thành phố để bàn biện pháp triển khai thực hiện, kể cả việc ban hành một số quy chế cụ thể theo ủy quyền của Chính phủ. Chủ tịch UBND chỉ đạo triển khai ngay việc thực hiện những quy định đã thông qua, nhất là trong lĩnh vực địa chính- nhà đất.

Một số nội dung đợc ưu tiên khẩn trương dự thảo là:

Sở Kế hoạch và Đầu t: dự thảo quyết định điều chỉnh bổ sung về cải tiến quản lý đầu t xây dựng cơ bản và công tác đấu thầu (UBND Thành phố dự kiến ban hành trong tháng 3/2002).

Sở Tài chính- Vật giá dự thảo điều chỉnh bổ sung về một số chế độ chính sách trợ cấp và định mức chi thường xuyên, về thu- chi ngân sách trên địa bàn Thành phố (HĐND Thành phố dự kiến quyết định trong kỳ họp tháng 4/2002).

Sở Địa chính- Nhà đất dự thảo về cải tiến 5 quy trình giải quyết các thủ tục hành chính liên quan đến lĩnh vực nhà đất (UBND Thành phố dự kiến ban hành trong tháng 3/2002). Những nội dung khác về quản lý nhà, đất và điều chỉnh khung giá đất đợc tiếp tục chuẩn bị dự thảo.

Sở Khoa học-Công nghệ và Môi trường dự thảo về thu phí bảo vệ môi trường sinh thái (HĐND Thành phố dự kiến quyết định trong kỳ họp tháng 4/2002). Các nội dung về quản lý, bảo vệ môi trường và xã hội hóa trong lĩnh vực khoa học- công nghệ- môi trường đợc tiếp tục chuẩn bị dự thảo.

Ban tổ chức chính quyền Thành phố dự thảo về chính sách ưu đãi, thu hút chất xám, cán bộ, công chức và tổ chức bộ máy (HĐND Thành phố dự kiến quyết định trong kỳ họp tháng 4/2002).

Viện Kinh tế dự thảo nguyên tắc và các phương thức huy động vốn đầu t trên địa bàn Thành phố (HĐND Thành phố dự kiến quyết định trong kỳ họp tháng 4/2002).

Các sở, ngành Giao thông-Công chính, Kiến trúc s trng, Sở Giáo dục và Đào tạo, Sở Y tế, Sở Văn hóa- Thông tin, Sở Thể dục- Thể thao, Sở Lao động- Thương binh và Xã hội, Ban đổi mới quản lý doanh nghiệp cũng đang dự thảo văn bản.

Sở T pháp đã có công văn đề xuất danh mục văn bản quy phạm pháp luật (bao gồm 28 văn bản mới) được ban hành nhằm thực hiện Nghị định số 93/2001/NĐ-CP của Chính phủ.

Những thuận lợi

- Có sự đồng tình, ủng hộ mạnh mẽ của Chính phủ và có sự quan tâm chỉ đạo sâu sắc của lãnh đạo Thành phố.
- Việc phân cấp của Chính phủ cho Thành phố được xác định rõ trong các nội dung, mục tiêu, nguyên tắc đã nêu trên và trong 18 điều của Nghị định.
- Trong quá trình thực hiện Nghị định, nếu có những nội dung vượt ngoài quy định của luật pháp hiện hành, hoặc chưa được thể chế hoá, thì UBND Thành phố được trao đổi, kiến nghị và bàn thống nhất với các bộ, ngành Trung ương và Chính phủ, để ban hành những quy định phù hợp với điều kiện và tình hình phát triển của Thành phố.
- Việc thực hiện nội dung phân cấp của Chính phủ là quá trình kết hợp thực hiện Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 (Quyết định số 136 ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ) và Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ Thành phố lần thứ VII, về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2005.
- Có một số việc có thể triển khai thực hiện được ngay, không cần ban hành thêm văn bản, ví dụ như nội dung về chỉ định thuê và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước.

Ban đổi mới quản lý doanh nghiệp Thành phố xin thực hiện ngay Điều 7 của Nghị định số 93/2001/NĐ-CP mà không cần ban hành văn bản nào nữa, theo hướng đề xuất sau đây:

- + Khi xác định giá trị thực tế doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa, kể cả phần vốn Nhà nước, có giảm so với sổ sách kế toán trên 10% giá trị doanh nghiệp và 30% giá trị phần vốn Nhà nước, không cần xin ý kiến Bộ Tài chính.
- + Khi xem xét chuyển thể doanh nghiệp nhà nước có vốn Nhà nước trên 10 tỷ đồng thành Công ty cổ phần, UBND Thành phố quyết định, không cần trình Thủ tướng Chính phủ.
- + Giao, khoán, bán, cho thuê doanh nghiệp nhà nước từ 1 tỷ đến dưới 5 tỷ đồng do UBND Thành phố quyết định.

Những khó khăn

- Phần lớn những nội dung trong Nghị định số 93CP đòi hỏi phải có đủ thời gian nghiên cứu và soạn thảo văn bản một cách thận trọng để trình HĐND và UBND Thành phố ban hành.
- Năng lực và hiệu lực quản lý điều hành, cũng như thi hành công vụ của cán bộ công chức trong bộ máy hành chính của Thành phố còn nhiều mặt hạn chế và chưa đồng bộ.
- Vẫn còn tồn tại ngại phân cấp ở một số đơn vị.

Một số cân nhắc và đề xuất:

Về việc thay đổi cấp quyết định trong lĩnh vực quản lý ngân sách: tại Khoản 3, Điều 17 của Nghị định số 93/2001/NĐ-CP quy định "*Căn cứ Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành, HĐND Thành phố quyết định phân bổ hợp lý các khoản thu thuộc ngân sách địa phương cho ngân sách quận, huyện, phòng, xã, thị trấn*". Về việc này, UBND Thành phố đề nghị được tiếp tục

thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nh hiện nay là sau khi có Nghị quyết HĐND Thành phố, UBND Thành phố quyết định phân giao chỉ tiêu thu chi ngân sách cho các đơn vị sở, ngành, quận, huyện, phòng, xã, thị trấn.

Liên quan tới nội dung huy động các nguồn vốn cho nhu cầu đầu t phát triển hạ tầng, Thành phố cho rằng cần xây dựng các đề án sau đây:

+ *Huy động các nguồn vốn thông qua vay*: Phát hành trái phiếu công trình, trái phiếu đô thị, thí điểm phát hành trái phiếu quốc tế; vay từ quỹ hỗ trợ phát triển và các nguồn tài chính khác.

+ *Huy động các nguồn vốn từ quỹ đất*: Đề án đổi đất lấy hạ tầng; mô hình góp vốn cổ phần bằng giá trị quyền sử dụng đất hoặc tiền đền bù trong các khu quy hoạch; đấu thầu hoặc đấu giá quyền sử dụng đất; khai thác biên chính trang và các hình thức thu khoản điều tiết từ giá trị gia tăng đối với đất đô thị (nội thị).

+ *Quyết định phụ thu, các khoản thu khác*.

+ *Thành lập các quỹ đầu t tài chính*.

+ *Các hình thức huy động vốn khác*.

Sở Lao động- Thương binh - Xã hội và Công an Thành phố đang nghiên cứu soạn thảo Quy chế quản lý lao động và Quy chế quản lý dân nhập c trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, nhng vẫn còn băn khoăn về tính khả thi của các quy chế này trong việc giải quyết tình trạng nhập c ồ ạt vào Thành phố, kiểm soát đợc quan hệ cung cầu của thị trường lao động nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội, giảm tỷ lệ thất nghiệp trong số dân c trú thường xuyên. Vấn đề này hết sức phức tạp và nhạy cảm đòi hỏi phải đợc soạn thảo một cách thận trọng và sử dụng các biện pháp hành chính và kinh tế, có tham khảo ý kiến của bộ, ngành Trung ơng và các tỉnh trong khu vực phía Nam, lấy ý kiến của các nhà xã hội học,...

Có những vấn đề hết sức phức tạp và khó khăn nh việc xây dựng các văn bản pháp quy về đầu t xây dựng và quản lý kiến trúc quy hoạch. Để đảm bảo chất lượng và tính khả thi của các văn bản, cần tổ chức biên soạn một cách thận trọng, vừa bảo đảm kỹ công, vừa tạo điều kiện cho nhân dân đầu t xây dựng. Kiến trúc s trông và Sở Xây dựng đợc giao nhiệm vụ chuẩn bị thực hiện một số văn bản sau đây, có tham khảo ý kiến của Bộ Xây dựng:

+ Quy chế quản lý kiến trúc và quy hoạch xây dựng.

+ Quy định về kiến trúc cảnh quan Thành phố nhằm cụ thể hóa quy chuẩn xây dựng Việt Nam ban hành theo Quyết định số 682/BXD, ngày 14/2/1996 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng.

+ Về công bố quy hoạch, lập đề án xây dựng trung tâm thông tin quy hoạch.

Sở Xây dựng đợc giao chủ trì soạn thảo một số văn bản sau đây:

+ Quy định về trình tự thủ tục triển khai các dự án đầu t và xây dựng trên địa bàn Thành phố.

+ Xây dựng danh mục các tiêu chuẩn, quy phạm và đơn giá xây dựng đặc thù phù hợp với điều kiện thực tế của Thành phố.

+ Chủ trì phối hợp với Thanh tra Thành phố soạn thảo quy định quản lý trật tự xây dựng đô thị.

Nhiều vấn đề đòi hỏi thời gian nghiên cứu và mời các chuyên gia của các trường đại học, viện nghiên cứu và học viện tham gia soạn thảo văn bản một cách thận trọng nh xã hội hóa các dịch vụ công ích và quản lý cơ sở hạ tầng. Vấn đề này do Sở Giao thông- Công chính chủ trì thực hiện.

Một số dịch vụ công ích có thể đa xã hội hóa bao gồm:

+ Công tác sự nghiệp: duy tu cầu đường, thu gom và xử lý rác, công viên cây xanh, Thảo cầm viên, chiếu sáng công cộng, thoát nước và xử lý nước thải,... Để thực hiện các công việc này cần phải soạn thảo quy chế quản lý sự nghiệp, hệ thống quy trình và định mức kỹ thuật, quy chế quản lý khoán và đấu thầu.

+ Vận tải hành khách công cộng: cần phải soạn thảo quy chế quản lý các tuyến xe bus mẫu, định mức vận hành xe bus làm cơ sở trợ giá, quy chế trợ giá cho các tuyến xe bus, quy chế quản lý Taxi.

+ Bến bãi vận tải hàng hóa: soạn thảo quy chế khuyến khích đầu t bến bãi vận tải hàng hóa.

+ Soạn thảo quy chế kiểm định cầu.

+ Soạn thảo quy chế đào đờng và lấp đặ công trìn ngâm.

+ Soạn thảo quy chế cấp nước, quy chế khoán quản lý ngành nước.

Các ngành văn hóa- xã hội phải xác định rõ mục tiêu xã hội hóa của từng sở, ngành; điều kiện và thủ tục hình thành đơn vị xã hội hóa; nội dung quản lý nhà nước đối với loại hình xã hội hóa là gì? Thẩm quyền cấp phép; chế độ, chính sách, phục vụ cho đối tượng xã hội nào? Để cho nội dung các đề án này sát với thực tế, Thường trực UBND Thành phố cũng đã yêu cầu các sở nên tổ chức lấy ý kiến của các nhà chuyên môn trong ngành, các đơn vị đang làm xã hội hóa nh bệnh viện t, trường t,... Sau đó, sẽ ban hành một văn bản quy định của UBND Thành phố về chính sách xã hội hóa trên lĩnh vực văn hóa- xã hội và mời Trờng phòng Văn hóa- Xã hội, Chủ tịch UBND các quận, huyện, một số ngành góp ý trước khi ban hành./.

** Phó Chủ tịch UBND TP. HCM*

"CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN"

Tạp chí NCLP xin tóm tắt giới thiệu với bạn đọc nội dung trao đổi tại cuộc Toạ đàm do Tạp chí NCLP phối hợp với Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh tổ chức ngày 12/4/2002.

Cuộc Toạ đàm nhằm tổng kết và trao đổi một số vấn đề lý luận và thực tiễn xung quanh những cố gắng cải cách hành chính tại TP. Hồ Chí Minh và việc thực hiện Nghị định số 93/2001/NĐ-CP của Chính phủ về phân cấp một số lĩnh vực quản lý cho Thành phố Hồ Chí Minh.

Đến dự cuộc toạ đàm có đồng chí Nguyễn Minh Triết, Bí th thành uỷ Tp. Hồ Chí Minh; đại diện Văn phòng Quốc hội, các Bộ, ngành tại Thành phố Hồ chí Minh, Ban giám hiệu và lực lượng nghiên cứu của Trường Đại học Luật T.P, cộng tác viên và bạn đọc của Tạp chí NCLP, đại diện một số báo, đài phát thanh và truyền hình tại TP.

Có 10 tham luận đọc chuẩn bị trước về các vấn đề sau đây: Những thuận lợi và khó khăn trong triển khai thực hiện Nghị định 93 của Chính phủ; Về mô hình hành chính một cửa, một dấu tại Quận I, Tp. Hồ Chí Minh; Mô hình một cửa, một dấu ở cấp quận huyện; Cải cách hành chính nhìn từ một quận nội thành (Quận 4); Một số vấn đề về công tác quản lý đất đai và giao đất; Cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực thuế tại Tp. Hồ Chí Minh; Việc áp dụng và nhân rộng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO 9000 đối với cơ quan hành chính; cơ sở lý luận và thực tiễn của việc phân cấp cho Thành phố Hồ chí Minh; Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương; Cải cách hành chính và việc phân cấp nhìn từ góc độ nhà nóc pháp quyền.

Hội nghị đã trao đổi nhiều ý kiến xung quanh những chủ đề đã được trình bày. Sau đây là tóm tắt những vấn đề lớn.

1. Một số vấn đề chung

Cải cách hành chính và Nhà nóc pháp quyền

Một quan điểm được nhiều người ủng hộ là: Cải cách hành chính (CCHC) có mối quan hệ gắn bó với xây dựng Nhà nóc pháp quyền của dân, do dân và vì dân. CCHC không chỉ hóng vào hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính mà phải hóng tới mục đích làm cho chính quyền gần dân, giảm phiền hà, lấy sự tiện lợi cho nhân dân, hay mục đích phục vụ nhân dân làm mục đích của mọi cải tiến lề lối làm việc.

CCHC gắn với phân cấp, phân quyền một cách minh bạch, công khai. Đó là điều kiện tốt để thực hiện giám sát nhân dân, sự hợp tác thiện chí của nhân dân, tránh tạo hố sâu ngăn cách giữa dân và chính quyền- đó là thực hiện nguyên tắc nhà nóc của dân, vì dân.

Sự phân cấp, phân định trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan hành chính, của từng cấp một cách rõ ràng còn mang ý nghĩa tạo điều kiện cho sự kiểm tra giữa các cấp và kiểm tra của nhân dân, trên cơ sở các quy định công khai về thủ tục, quy trình và trách nhiệm.

Theo quan điểm nhà nóc pháp quyền, những bước đi CCHC cho dù là thử nghiệm cũng phải hợp hiến, hợp pháp, phải được thể chế hoá bằng văn bản pháp luật theo đúng thẩm quyền ban hành văn bản

pháp quy địa phương. Có đại biểu cho rằng cách thể hiện tại các điều 10 và 11 của Nghị định 93 (quy định việc giao Ủy ban nhân dân Thành Phố ban hành một số văn bản pháp quy) có thể dẫn đến cách hiểu rằng UBND Thành Phố Hồ Chí Minh được Chính phủ giao quyền ban hành quy định hướng dẫn thi hành Bộ Luật Dân sự, liên quan tới thủ tục thế chấp, chuyển nhượng tài sản, cầm cố áp dụng riêng tại địa phương. Quy định giao quyền, ủy quyền ban hành văn bản cần đọc hiểu thống nhất với Hiến pháp, các luật tổ chức, Luật ban hành các văn bản pháp luật.

Nên lấy ý kiến trước khi công bố văn bản địa phương: Để thực hiện công khai và chuẩn bị d luận, nhiều đại biểu đề nghị nên có hình thức lấy ý kiến nhân dân và động viên sự đóng góp của chuyên gia trong quá trình soạn thảo văn bản.

Thực hiện ND 93 cần trách nhiệm phối hợp giữa Trung ương và Thành phố Hồ Chí Minh: ND 93 có lẽ đọc hiểu nh một sự thử nghiệm để có cơ sở nhân rộng. Nh vậy, việc ban hành văn bản pháp quy địa phương và chuẩn bị các điều kiện thực hiện cần phải có sự phối hợp rất chặt chẽ giữa trung ương và địa phương; trong đó có cả trách nhiệm giám sát của Quốc hội. Theo cách đặt vấn đề này, thì việc soạn thảo văn bản pháp quy địa phương thực hiện ND 93 càng không phải chỉ là trách nhiệm của các sở, ngành tại Thành phố. **Một số yếu tố cần thiết để tiếp nhận CCHC**

Chuẩn bị năng lực và d luận: Qua báo cáo của các quận, hội nghị nhận thấy rằng thực hiện CCHC ở mỗi địa phương khác nhau, có điều kiện khác nhau thì mức độ cũng khác nhau và phải có hình thức thích hợp. Nhiệm vụ CCHC chỉ nên giao tới những nơi bộ máy cán bộ đã đọc chuẩn bị về năng lực và tổ chức.

Diễn giả ở Cục thuế Thành phố HCM cho rằng có ít nhất ba vấn đề phải chú ý để thực hiện CCHC thành công: một là thủ tục phải công khai, minh bạch; hai là CCHC liên quan trực tiếp tới quyền lợi nhân dân nên phải nghiên cứu chuẩn bị kỹ, phải giáo dục và chuẩn bị ý thức cho nhân dân và ba là, phải nghiên cứu phân quyền tiếp tới cơ sở, ví dụ nên giao xã, phường thu một số loại thuế ở cơ sở, nhất là những sắc thuế có mức chi phí hành thu cao.

"Dịch vụ" hay "phục vụ": Hiện nay, theo chủ thuyết từ bỏ cung cách Nhà nước cai trị để chuyển sang cung cách Nhà nước cung cấp dịch vụ, hoặc Nhà nước phục vụ; người dân từ chỗ là người xin cơ quan hành chính, trở thành khách hàng của cơ quan hành chính, có nhiều nhận thức khác nhau về chủ thuyết này. Nhìn chung đây là hướng đi và quan niệm đúng. Tuy nhiên "dịch vụ" mà cơ quan hành chính cung cấp, còn gọi là: Dịch vụ hành chính-Dịch vụ công-Dịch vụ hành chính công 1 đang có những cách hiểu không thống nhất. Hội nghị nhất trí cao với quan điểm rằng khái niệm "dịch vụ" trong những cụm từ trên không đọc phép hiểu là làm để thu tiền ngoài phí và lệ phí.

áp dụng chuẩn ISO: Hệ thống quy chuẩn ISO quốc tế là hệ thống quản trị theo chất lượng, vốn dĩ được áp dụng trong quy trình sản xuất, quản trị kinh doanh, nhng hiện nay nhiều nước trên thế giới đã áp dụng hệ thống quy chuẩn này vào quản trị hành chính công. Hội nghị nêu ra vấn đề: cần tổ chức nhân rộng quản lý theo ISO nh thế nào? có thể tổ chức đọc một cơ quan đánh giá khách quan ở Việt Nam không hay là nhất thiết phải sử dụng dịch vụ của Cơ quan đánh giá của nước ngoài? Nếu tổ chức đọc ở Việt Nam, thì nên tổ chức cơ quan đánh giá ở đâu để tránh "vừa đá bánh, vừa thổi còi", "mẹ hát con khen", tránh bệnh hình thức, chạy theo thành tích.

2. Cải cách hành chính tại Tp. Hồ Chí Minh

Một cửa vẫn còn nhiều ngách, nhiều khoá

Phát biểu tại Hội nghị, đ/c Bí th Thành uỷ nhấn mạnh rằng: chúng ta không thể bằng lòng với những kết quả ban đầu, chỉ nên đánh giá là một bước tiến trong vô số những bước cần làm tiếp tục; ở những nơi thực hiện một cửa, một dấu vẫn còn nhiều khe, phiên hà; dân vẫn phàn nàn về "nhiều ngách" hoặc "nhiều khoá", vẫn phải chạy vòng, thủ tục vẫn còn phiền hà... Một cửa, một dấu không phải là điểm dừng của CCHC.

Một cửa một dấu

Một bước cải tiến theo hướng tích cực: Quy trình "một cửa, một dấu" áp dụng tại Quận I có điểm mạnh là phân tách đợc chức năng hành chính công với chức năng tham vấn về chính sách và quản lý cho Ủy ban nhân dân. Sự phân biệt và chuyên môn hoá này vừa giúp tăng chất lượng phục vụ của cơ quan hành chính, đồng thời vừa giúp tập trung và tăng cường năng lực quản lý nhà nước.

Đồng tình với ý kiến của Đồng chí Bí th Thành Ủy, có nhiều ý kiến nhận xét rằng nếu đơn giản thu lại dấu của các phòng ban và đặt ra một bộ phận giao dịch thì mới chỉ là một sự cải tiến chứ cha phải là cải cách. Cải cách hành chính yêu cầu cao hơn nữa, ví dụ việc phân cấp, phân quyền tới cơ sở- nơi ngồi dân trực tiếp tới giao dịch để đáp ứng các nhu cầu đối với dịch vụ công; việc công khai hoá thủ tục và đơn giản hoá thủ tục, sự tham gia và giám sát của nhân dân. Hơn nữa, về mặt ý thức, cơ quan hành chính công không nên lấy cái khó của công quyền để biện hộ cho sự phục vụ kém mẫn cán. Nh vậy, cải cách hành chính có nội hàm rộng hơn là một cửa-một dấu.

Cải tiến phải đi đôi với chuẩn bị năng lực: Cũng có ý kiến băn khoăn rằng không phải Quận nào cũng làm đợc nh Quận I, nếu không đợc chuẩn bị kỹ về năng lực cán bộ, sự quyết tâm của giới lãnh đạo.. Cải cách hành chính chỉ có thể đạt hiệu quả khi đội ngũ cán bộ đợc đào tạo và giáo dục tốt, trả long thoả đáng và cơ quan hành chính công đợc tăng cường năng lực, kỹ thuật, phong pháp để quản lý có hiệu quả.

Nên có loại thủ tục hành chính rút gọn: Bàn thêm về đơn giản hoá thủ tục, có ý kiến nêu ra rằng nên phân loại việc, có những việc đơn giản, những yêu cầu đơn giản của người dân thì phải thực hiện ngay, theo thủ tục rút gọn mà không nhất thiết phải qua quy trình, ví dụ việc chứng nhận, xác nhận những giấy tờ hoặc sự kiện hiển nhiên rõ ràng, bớt tầng nấc trung gian.

Đổi mới giờ phục vụ: Trên tinh thần lấy dân làm mục đích phục vụ, có lẽ phải cải tiến hơn nữa những nếp làm việc cũ, ví dụ có thể đổi giờ phục vụ từ giờ hành chính (hiện nay), sang ngoài giờ hành chính để đáp ứng yêu cầu giao dịch của số đông bà con lao động; thay vì tổ chức phục vụ ngoài giờ và thu thêm chi phí từ dân.

NCLP

VẤN ĐỀ ỦY QUYỀN VÀ GIAO QUYỀN (*)

NGUYỄN HOÀNG

Tóm tắt: Tiếp cận từ vấn đề uỷ quyền, uỷ nhiệm trong luật hành chính, tác giả đã phân tích sự khác biệt giữa uỷ quyền và giao quyền giữa Chính phủ và Thủ tướng qua ví dụ về thẩm quyền thành lập các cơ quan, đơn vị trực thuộc bộ và cơ quan ngang bộ.

Ủy quyền, uỷ nhiệm là một hiện tượng thông gặp trong quan hệ pháp luật hành chính. ở nóc ta, mặc dù cha hình thành một chế định hoàn chỉnh, chặt chẽ về vấn đề này, song có thể tìm thấy trong các luật hàng loạt các quy phạm cho phép uỷ quyền, uỷ nhiệm. Chẳng hạn nh Luật tổ chức Chính phủ quy định trường hợp Thủ tướng uỷ nhiệm việc lãnh đạo công tác của Chính phủ cho Phó Thủ tướng (Điều 4), Thủ tướng uỷ nhiệm cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (Điều 23, Khoản 11), Bộ trưởng uỷ nhiệm cho Thứ trưởng (Điều 29). "*Ủy quyền, uỷ nhiệm*" còn được sử dụng thông đối phổ biến trong các văn bản dưới luật ban hành thời gian gần đây. Có một thực tế là khả năng uỷ quyền, uỷ nhiệm đã dẫn tới việc một số chủ thể đã chuyển giao thẩm quyền luật định của mình cho một chủ thể khác với một khoảng thời gian không xác định. Liên quan đến việc uỷ quyền, cần phải nói đến một trường hợp thông tự, đó là giao một phần thẩm quyền luật định của một chủ thể này cho một chủ thể khác. Ví dụ, theo Luật tổ chức Chính phủ năm 1992 thì quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là thẩm quyền của Chính phủ. Nội dung này tiếp tục được khẳng định ở Luật tổ chức Chính phủ năm 2001. Trong khi đó, Nghị định số 15/CP ngày 2/3/1993 về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ (Điều 4) giao cho Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập các cơ quan giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước và tổ chức sự nghiệp trực thuộc bộ theo đề nghị của Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực và ý kiến thẩm định của Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ. Chính quy định này đã tạo cơ sở pháp lý cho Thủ tướng ban hành hàng loạt các quyết định, đặc biệt là trong những năm gần đây để thành lập mới các cục, vụ và các đơn vị khác trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Thực tế trên đây được không ít người ủng hộ xuất phát từ quan điểm cho rằng đây là việc phân công nhiệm vụ có tính nội bộ giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Bên cạnh đó, việc thay đổi cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ bằng một quyết định của Thủ tướng đã bảo đảm sự kịp thời, nhanh nhạy và linh hoạt trong hoạt động quản lý, điều hành. Tuy nhiên, về vấn đề này, bên cạnh việc thừa nhận tính hợp lý của cách giải quyết hiện tại, cần bàn thêm một số khía cạnh khác.

- Trước hết, cần tìm hiểu bản chất và nội dung của việc giao quyền ở ví dụ nói trên. Cần khẳng định ngay rằng, việc Chính phủ giao cho Thủ tướng thành lập các tổ chức, đơn vị trực thuộc bộ không thể được coi là uỷ quyền (hay uỷ nhiệm), vì uỷ quyền chỉ áp dụng khi thẩm quyền được chuyển giao **một lần** cho một chủ thể nhất định hoặc trong một thời gian nhất định. Trong khi đó, Nghị định số 15/CP có hiệu lực thông xuyên, được áp dụng nhiều lần đối với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ khác nhau. Nh vậy, thực chất Chính phủ thông qua Nghị định số 15/CP đã chuyển giao một phần thẩm quyền luật định của mình cho Thủ tướng.

- Tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung, và Chính phủ nói riêng là một trong những vấn đề thuộc nội dung quy định của Luật. Được xây dựng theo tinh thần của Hiến pháp năm 1992 về việc cá thể hoá trách nhiệm, Luật tổ chức Chính phủ cũ và mới đều dành những điều khoản riêng để quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, hệ thống thẩm quyền của Thủ tướng Chính

phủ. Nh vậy, việc phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và ngài đứng đầu Chính phủ phải là nội dung quy định của Luật mà không phải của Nghị định.

- Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được quy định bằng văn bản dưới hình thức nghị định (Điều 56). Các nghị quyết, nghị định của Chính phủ bắt buộc phải được Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số. Theo tinh thần đó, Chính phủ không thể chuyển giao quyền này cho Thủ tướng Chính phủ.

- Đề cập đến vấn đề này, loại ý kiến ủng hộ khả năng tiếp tục trao cho Thủ tướng thẩm quyền thành lập các đơn vị thuộc bộ lập luận rằng: Luật tổ chức Chính phủ (Điều 20) quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng là "*quyết định các biện pháp cải tiến lề lối làm việc, hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước...*" và nh vậy, nếu nh Chính phủ quy định tổ chức bộ máy của bộ thì Thủ tướng vẫn có thể hoàn thiện bộ máy đó bằng việc thành lập các đơn vị, tổ chức mới thuộc bộ.

Trớc hết, bản thân quy định "*hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước*" là một nội dung cha hoàn toàn rõ ràng. Việc bình luận theo hướng chủ quan rất có thể dẫn đến cách giải thích khác đi về ý chí của nhà lập pháp. Nếu "*hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước*" bao gồm cả nội dung tổ chức lại cơ cấu các cơ quan, đơn vị trực thuộc bộ thì cần có văn bản giải thích chính thức về quy định này.

Việc thành lập mới, giải thể hay sáp nhập các đơn vị, tổ chức thuộc bộ chắc chắn sẽ làm thay đổi tổ chức bộ máy hiện hữu của bộ. Đôi khi việc xuất hiện một đơn vị mới thuộc bộ không chỉ đơn thuần kéo theo những thay đổi trong tổ chức của bộ mà còn làm phát sinh những nhiệm vụ, quyền hạn mới của bộ đó và hàng loạt các bộ khác. Điển hình là việc chuyển Cục dự trữ Quốc gia về trực thuộc Bộ Tài chính theo Quyết định số 102/2000/QĐ-TTg ngày 24/8/2000 của Thủ tướng Chính phủ. Sau khi Cục dự trữ Quốc gia trở thành một đơn vị của Bộ Tài chính, hoạt động của Bộ này sẽ bị thay đổi theo hướng Bộ trưởng Bộ Tài chính sẽ đảm nhiệm thêm chức năng quản lý nhà nước về dự trữ quốc gia, còn các bộ, cơ quan ngang bộ khác và các cơ quan thuộc Chính phủ sẽ phải tiếp nhận việc dự trữ hàng hoá mà trước đây là công việc của Cục dự trữ Quốc gia. Chính vì lẽ đó mà tổ chức bộ máy của bộ được Luật xác định là một trong những thẩm quyền của tập thể Chính phủ và được thể hiện trong một tập hợp từ có cấu trúc bền vững là "*nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ*". Tất cả những vấn đề đó phải thuộc nội dung quy định của Nghị định.

- Nh đã nêu trên đây, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là nội dung quy định của Nghị định. Nếu Thủ tướng cũng có thẩm quyền thành lập các đơn vị thuộc bộ thì sẽ dẫn đến hậu quả là Nghị định gốc của Chính phủ về cơ cấu tổ chức của một bộ sẽ được bổ sung bằng một văn bản có hình thức khác, đó là quyết định của Thủ tướng. Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 9) thì văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng một văn bản quy phạm pháp luật do chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nh vậy, tổ chức bộ máy của một bộ một khi đã được quy định bằng một nghị định thì về nguyên tắc, phải được sửa đổi, bổ sung bằng một văn bản có cùng hình thức của Chính phủ.

- Mặc dù có những điểm bất cập nêu trên, việc giao cho Thủ tướng thẩm quyền thành lập các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ sẽ vẫn được không ít ngài ủng hộ bởi tính hợp lý của cách giải quyết vấn đề theo tình thế. Có ý kiến cho rằng có thể khắc phục bằng cách sau đây: Chính phủ sẽ có quy định giao cho Thủ tướng thành lập các đơn vị trực thuộc một bộ cụ thể trong chính Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ tương ứng. Cách làm này, về bản chất, là một *hành động uỷ quyền*. Theo chúng tôi, việc uỷ quyền chỉ có thể được tiến hành trên cơ sở luật định. Nh vậy, không có căn cứ để Chính phủ uỷ quyền giải quyết những vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của mình, đặc biệt là những vấn đề phải được Chính phủ thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số.

*

Trong tinh thần cải cách hành chính, tổ chức và hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước nói chung cần được nghiên cứu một cách nghiêm túc để có phong hống hoàn thiện. Với khuôn khổ nội dung được đề cập ở bài viết này, xin có một số nhận xét và đề đạt nh sau:

- Cải cách hành chính là một nhiệm vụ cấp bách, trước hết là của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của các cơ quan này phải tuân thủ theo các nguyên tắc của luật. Do vậy, cần cải tiến chất lượng các đạo luật về tổ chức hệ thống hành pháp. *Thứ nhất*, luật cần xác định rõ nội dung, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể thực hiện chức năng quản lý nhà nước. *Thứ hai*, cần có những quy định rõ ràng về khả năng uỷ quyền của một chủ thể này cho một chủ thể khác, kèm theo nội dung, hình thức, phạm vi, điều kiện uỷ quyền. Trường hợp luật có những quy định cha thực sự rõ ràng, cần có văn bản giải thích để tránh cách hiểu khác nhau về cùng một vấn đề.

Qua nghiên cứu Luật tổ chức Chính phủ mới, có thể thấy rằng, một số vấn đề cha được nhà lập pháp giải quyết một cách triệt để. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước là vấn đề phải được luật hoá để từ đó Chính phủ có cơ sở thực hiện và chỉ đạo việc thực hiện. Vấn đề cần giải quyết hiện nay là việc tổ chức lại những cơ quan thuộc Chính phủ. Tuy nhiên, do cha có quan điểm nhất quán nên Điều 31 của Luật chỉ dừng ở việc giao cho Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ. Nh vậy, chính Chính phủ lại phải tiếp tục hoạch định chính sách để tìm ra phong hống cải tổ, sắp xếp lại bộ máy các cơ quan quản lý nhà nước. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc các Nghị định quy định chi tiết thi hành luật đôi khi chậm được ban hành, không bảo đảm yêu cầu kịp thời đa các quy định của luật vào cuộc sống.

Liên quan đến điều này, thiết nghĩ, cần có những đổi mới nhất định trong quy trình lập pháp của Quốc hội, đặc biệt là trong khâu hoạch định chính sách và giai đoạn xem xét, thông qua dự án luật. Việc sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 ở thời điểm này là hết sức cần thiết nhằm góp phần nâng cao chất lượng các luật của Quốc hội.

- Về thẩm quyền thành lập các đơn vị trực thuộc bộ, chúng tôi cho rằng cần tuân thủ nguyên tắc của Luật là chỉ Chính phủ mới có quyền quy định nhiệm vụ, quyền hạn tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Trên thực tế, Chính phủ đã từng ban hành nghị định để quy định về việc tổ chức lại các đơn vị thuộc bộ, chẳng hạn nh Nghị định số 145/1999/NĐ-CP ngày 20/9/1999 về tổ chức lại Tổng cục Đầu t phát triển trực thuộc Bộ Tài chính và Vụ Thanh toán vốn đầu t trực thuộc Kho bạc nhà nước ở trung ong hoặc Nghị định số 84/1999/NĐ-CP ngày 28/8/1999 về tổ chức lại Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp trực thuộc Bộ Tài chính, theo đó, Cục Tài chính doanh nghiệp được thành lập để giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính thống nhất quản lý nhà nước về tài chính doanh nghiệp trong cả nước. Trong một số trường hợp, tổ chức và hoạt động của Thanh tra bộ, cơ quan bộ cũng được quy định bằng văn bản dới hình thức nghị định của Chính phủ. Theo chúng tôi, thực tế này cần được tiếp tục duy trì để khắc phục việc Chính phủ giao hay uỷ quyền cho Thủ tướng quy định về tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Cần phải nói thêm rằng, so với quyết định của Thủ tướng, nghị định của Chính phủ được soạn thảo, ban hành theo một thủ tục có phần phức tạp hơn, đôi khi không kịp thời đáp ứng nhu cầu tổ chức lại các cơ quan quản lý nhà nước. Để khắc phục tình trạng này, không nên tìm đến giải pháp giao quyền hay uỷ quyền. Thay vào đó, chúng tôi cho rằng, cần phát huy tối đa vai trò và đề cao trách nhiệm của các cơ quan tham mu, giúp việc cho Chính phủ nh cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định và một số cơ quan hữu quan khác nh Văn phòng Chính phủ, Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ trong việc nghiên cứu, chuẩn bị, kiểm tra trước dự thảo văn bản. Nh vậy, Chính phủ chỉ tập trung thảo luận những nội dung chính của dự thảo, quyết định phong án giải quyết những vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau và dự thảo nghị định có thể được thông qua theo tiến độ mong muốn.

Giải quyết mối quan hệ giữa Chính phủ và Thủ tướng, giữa Chính phủ với các bộ, cơ quan ngang bộ là một vấn đề phức tạp đang được đặt ra nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy hành pháp. Chúng tôi thiên về hóng đê cao hơn nữa vai trò và trách nhiệm của Thủ tướng với t cách là người đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo và quyết định phong hóng hoạt động của toàn bộ hệ thống các cơ quan quản lý nhà nớc. Điều này không đồng nghĩa với việc Chính phủ giao hay uỷ quyền cho Thủ t- ớng quy định tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ là một nhiệm vụ mà Luật trao đích danh cho tập thể Chính phủ./.

() Tiêu đề của tác giả "Về thẩm quyền thành lập các cơ quan, đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ"*

TRỞNG THÔN VÀ VAI TRÒ TỰ QUẢN Ở CỘNG ĐỒNG DÂN C CƠ SỞ

NGUYỄN HOÀNG ANH

Tóm tắt: Theo tác giả, trông thôn có một vị trí thiết thực trong cộng đồng thôn, xóm, là người gần dân và hiểu biết nguyện vọng, tâm t của dân. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện hành còn nhiều bất cập, làm hạn chế vai trò của trông thôn. Do đó, cần phải củng cố vai trò của trông thôn để tăng tính tự quản của cộng đồng dân c và góp phần hữu ích cho cải cách hành chính.

Thôn, làng, ấp, bản v.v... vốn là nơi sinh sống của cộng đồng dân c nóc ta và cũng là nơi có truyền thống tự quản lâu đời. Đặc biệt, kể từ sau khi thực hiện Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, mỗi hộ nông dân là một đơn vị sản xuất tự chủ, Hợp tác xã chuyển đổi phương thức hoạt động theo cơ chế thị trường, không còn chức năng quản lý toàn diện nh trước đây, tính tự quản trong hoạt động của thôn đợc tăng cường, hiện diện rõ nét qua hình ảnh người trông thôn.

Chức danh trông thôn ra đời dựa trên một thực tiễn tất yếu: đó là sự kết hợp giữa nhu cầu phải chuyển tải các chủ trương, đồng lối của Đảng, Nhà nóc và chính quyền cấp trên xuống đến người dân cơ sở, và đòi hỏi phải nắm bắt tình hình, tâm t nguyện vọng của người dân trong thôn để phản ánh lên chính quyền cơ sở nhanh chóng, kịp thời. Trong những năm gần đây, vai trò của trông thôn ngày càng nổi bật: họ đã trở thành cầu nối giữa chính quyền xã với người dân. Cũng thông qua vai trò, uy tín của các trông thôn, ở nhiều nơi, dân đã tự giác vận động nhau cùng đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, giữ gìn tình làng nghĩa xóm, khuyến khích thực hiện nếp sống văn minh, lành mạnh trong cộng đồng.

Tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động của trông thôn vẫn bộc lộ không ít bất cập. Trông thôn nhiều khi cha làm tốt vai trò đại diện cho cộng đồng dân c cơ sở, mà làm công việc của xã, phường, thị trấn nhiều hơn¹. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn đến hàng loạt các bất cập tiếp theo nh:

- Trông thôn dần đánh mất đi vai trò đại diện cho dân c trong thôn, không phản ánh đợc nguyện vọng, tâm t của dân tới chính quyền cơ sở, ít có thời gian, tâm trí để quan tâm tới những công việc tự quản của cộng đồng;
- Chính quyền xã trở nên quan liêu, xa rời dân, và có nguy cơ trở thành cấp trung gian, mất đi vai trò chính quyền cơ sở, bởi mọi việc tiếp xúc với dân chúng đều trông chờ, y lại vào trông thôn;
- Người dân ở cơ sở bị giảm bớt cơ hội cất tiếng nói trực tiếp tới chính quyền, bởi phải thông qua trông thôn- một cấp trung gian; thậm chí không loại trừ nguy cơ tiếng nói của dân c cơ sở còn bị bóp méo, xuyên tạc;
- Nguy hại hơn, trong điều kiện trình độ, nhận thức- đặc biệt về mặt pháp luật- của nhiều trông thôn còn thấp nh hiện nay, việc để họ làm cả những công việc của chính quyền sẽ dễ dẫn tới khả năng lạm quyền, vi phạm pháp luật từ phía các trông thôn.

Do đâu mà tồn tại những bất cập trên? Có thể lý giải vấn đề trên nhiều góc độ khác nhau: do hoạt động yếu kém của chính quyền cơ sở, do ý thức về quyền dân chủ của người dân cha cao, do trình độ, năng lực của trông thôn còn hạn chế v.v... Trong khuôn khổ bài viết, chúng tôi chỉ xin lý giải vấn đề từ góc độ pháp luật, và đề xuất một số kiến giải nhằm nâng cao vai trò đại diện cho cộng đồng của trông thôn, để phát huy hơn nữa hoạt động tự quản ở cơ sở.

Nguyên nhân những bất cập trong hoạt động của trưởng thôn có thể tìm thấy trên cả hai bình diện: ngay trong những quy định pháp luật về trưởng thôn và trong hệ thống pháp luật về chính quyền cơ sở. Các quy định pháp luật về trưởng thôn còn thiếu cụ thể, không xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của trưởng thôn; bên cạnh đó, các quy định pháp luật về chính quyền cơ sở lại không định rõ trách nhiệm cụ thể của chính quyền trong từng công việc, do đó dẫn tới tình trạng chính quyền cơ sở "đẩy" cho trưởng thôn thực hiện nhiều công việc của mình, còn trưởng thôn cũng chỉ chú trọng vào các công việc đại diện cho chính quyền mà quên đi vai trò quan trọng của mình là đại diện cho cộng đồng dân cư cơ sở.

1. Những bất cập trong các quy định pháp luật về trưởng thôn

Trước khi có Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, ở cấp trung ương chỉ có một văn bản chính thức liên quan đến lĩnh vực này: Đó là Quyết định số 164/TCCP-CCVC ngày 29/6/1995 của Bộ trưởng, Trưởng Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ ban hành "*Quy chế tạm thời về tổ chức bản ở các xã miền núi, vùng cao và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của trưởng bản*". Và ngay cả trong Quy chế thực hiện dân chủ ở xã (đọc ban hành kèm theo Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/5/1998 của Chính phủ), thì các quy định về trưởng thôn cũng chỉ rất ít ỏi (1 điều với nội dung mang tính định hướng). Vì vậy, theo hướng dẫn của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, trong những năm gần đây, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành nhiều Quy chế- chính thức hay tạm thời- quy định về tổ chức, hoạt động của thôn, làng, ấp, bản, trong đó đề cập tới vai trò, trách nhiệm của trưởng thôn.

Đó là thực trạng của các quy định pháp luật về trưởng thôn vừa không thống nhất lại vừa thiếu.

a. Các quy định về trưởng thôn ở từng địa phương là rất khác nhau, từ cách thức bầu cho đến các chế độ đãi ngộ, thậm chí cả chức năng, quyền hạn. *Đơn cử trong cách bầu ra trưởng thôn*: có địa phương để cho các đoàn thể (Hội nông dân, cựu chiến binh) giới thiệu ứng cử viên, có nơi quy định Hội đồng nhân dân xã giới thiệu, có nơi do Ban Chỉ đạo bầu cử huyện cùng cấp uỷ Đảng và chính quyền xem xét ngời ra ứng cử, trên cơ sở đó, Ban công tác Mặt trận giới thiệu ngời ra ứng cử; có nơi lại quy định do Ban chỉ đạo thực hiện Quy chế dân chủ xã phối hợp với Mặt trận Tổ quốc xã và Ban công tác Mặt trận Tổ quốc ấp giới thiệu ngời ra ứng cử và thông qua cấp uỷ lập danh sách chính thức. Hoặc có nơi quy định cho trưởng thôn đương nhiệm phối hợp với Ban công tác Mặt trận và đoàn thể thôn cùng 5-10% chủ hộ trong thôn dự Hội nghị để hiệp thương lựa chọn giới thiệu ứng cử viên; có nơi do Hội nghị nhân dân giới thiệu và thống nhất danh sách nhân sự v.v...

Cơ cấu cử tri đi bầu cũng khác nhau. Tùy tình hình cụ thể của từng địa phương, có nơi quy định tất cả các cử tri trong thôn đủ 18 tuổi đi bầu, có nơi chỉ quy định cử tri là đại diện của hộ gia đình hoặc là chủ hộ. Cá biệt có địa phương như tỉnh Đồng Tháp quy định cử tri đi bầu là đại diện các tổ chức đoàn thể ấp, tổ tự quản nhân dân; cứ mỗi tổ chức cử từ 3-5 đại diện đi bầu- xuất phát từ khó khăn do ấp có diện tích lớn, dân số đông.

Sự khác biệt trong các quy định pháp luật về trưởng thôn còn có thể thấy trong các quy định về *chế độ đãi ngộ, cũng như quyền hạn của trưởng thôn*. Tùy theo tình hình cụ thể của từng địa phương, phụ cấp cho trưởng thôn, làng, ấp, bản biến động từ 40-170.000đ/tháng. Mức 40.000đ là tối thiểu, bởi áp dụng theo Quyết định số 164/CP; còn lại do địa phương bổ sung thêm. Vì vậy có nơi trưởng thôn được hưởng phụ cấp 40.000đ, có nơi là 80.000đ/tháng, có nơi là 100.000 hoặc 170.000đ/tháng. Tổ trưởng tổ dân phố được hưởng phụ cấp ít hơn so với trưởng thôn, cá biệt có nơi không được hưởng phụ cấp, chỉ được bồi dưỡng khi dự hội nghị.

Tong tự, trong quy định về *quyền hạn, nhiệm vụ của trưởng thôn cũng có sự khác biệt giữa các địa phương*. Có địa phương chỉ quy định những quyền hạn chung chung như trong Quy chế thực hiện dân chủ ở xã; song có địa phương lại quy định cho trưởng thôn nhiều quyền hạn khác. Cha bàn về tính hợp pháp của những quy định này, chỉ thấy rằng cùng một chức danh mà quyền hạn, nghĩa vụ lại khác nhau sẽ dẫn đến khả năng thực hiện và quản lý hoạt động của trưởng thôn là rất phức tạp.

b. Trong các quy định của địa phương về trồng thôn bỏ ngỏ khá nhiều vấn đề. Có nhiều điều liên quan đến việc bầu trồng thôn vẫn chưa được giải quyết trong các văn bản của địa phương. Ví dụ: Tiêu chuẩn chức danh trồng thôn như thế nào: có phải là người cư trú ở địa phương trong thời gian tối thiểu là bao nhiêu, trình độ, phẩm chất ra sao? Thiếu đi những chuẩn mực cụ thể này dễ dẫn đến việc lựa chọn các ứng cử viên thiếu chính xác, ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của trồng thôn sau này. Hoặc vấn đề: liệu có thể tự ứng cử vào chức danh trồng thôn hay không- trong Quy chế của nhiều địa phương cũng chưa đề cập đến. (Cá biệt có Bắc Ninh cho phép công dân tự ứng cử nhưng phải vận động xin đủ tối thiểu 30% chữ ký tín nhiệm của cử tri trong thôn). Theo chúng tôi, đây là cách làm hay, rất phù hợp với bản chất vai trò của trồng thôn: phải được sự tín nhiệm của quần chúng và dựa trên tinh thần chính là tự nguyện.

Hoặc có một vướng mắc rất dễ thấy, đó là khả năng mâu thuẫn giữa kết quả dân bầu trồng thôn với ý chí của Chủ tịch xã: trong trường hợp Chủ tịch xã không phê chuẩn quyết định bầu trồng thôn của dân thì phải xử lý như thế nào? Điều này cũng chưa được giải quyết trong các quy định của trung ương cũng như địa phương.

Chức danh phó thôn cũng là vấn đề mà trong quy chế của nhiều địa phương bỏ sót. Bởi văn bản cấp Trung ương (Quyết định số 164) chỉ đề cập chức danh trồng bản, nên các địa phương cũng chỉ mới vận dụng quy định nhiệm vụ, phụ cấp của trồng thôn, còn về phó thôn thì "thả nổi": có địa phương quy định trong tự nguyện trồng thôn; có địa phương không quy định nhưng trên thực tế vẫn áp dụng. Cá biệt có nơi như Vân Đồn (Quảng Ninh), vì tỉnh không quy định nên dân tự nguyện đóng góp kinh phí hàng tháng để tạo nguồn phụ cấp cho phó thôn.

Ngược lại, việc có tồn tại một tổ chức có tính "liên thôn" hay không cũng không được điều chỉnh trong quy chế của trung ương hay địa phương. Vì vậy, ở một số địa phương, ngoài cơ cấu thôn với sự lãnh đạo của trồng thôn, xuất hiện nhiều mô hình "liên thôn" như miền dân cư (Nam Định) và cùng với nó là chức danh trồng miền. Hoặc ở một số tỉnh miền Bắc còn có mô hình Ban lãnh đạo thôn (hay còn gọi là Ban đại diện, Ban quản lý thôn), với cơ cấu gồm một trồng, một phó, một cán bộ phụ trách trật tự, an ninh và một kế toán.

Rõ ràng, với việc phát sinh thêm một cấp quản lý trung gian đứng trên thôn, hoặc "hành chính hoá" bộ máy quản lý thôn không những làm tăng gánh nặng tài chính của trung ương và địa phương mà còn làm giảm sút hiệu quả hoạt động tự quản của cộng đồng cơ sở, làm cho chính quyền cấp xã trở nên xa rời dân hơn.

Trong số các quy định còn "thiếu vắng" ở cấp trung ương và cả địa phương, phải kể đến vấn đề xử lý cơ chế chịu trách nhiệm của trồng thôn. Nhìn chung, các văn bản đều quy định trồng thôn chịu trách nhiệm trước UBND cấp xã, mà trực tiếp là trước Chủ tịch xã, trước Đảng ủy thôn v.v... Tuy nhiên, trong từng trường hợp cụ thể thì chưa quy định rõ trách nhiệm của trồng thôn đến đâu, còn đâu là trách nhiệm của chính quyền cơ sở. Điều này thể hiện rõ trong trường hợp trồng thôn được giao thực hiện những công việc của chính quyền. Ví dụ: Khi trồng thôn được giao nhiệm vụ thu tiền thuế hoặc một số loại quỹ cho xã, gặp những rủi ro ngoài ý muốn xảy ra như mất tiền, thu nhầm tiền giả v.v... thì chính quyền có chia sẻ trách nhiệm không; thậm chí nếu trồng thôn trong khi thi hành công việc xã giao mà bị hành hung, gây thương tích thì có được hưởng chế độ nào không? Ngược lại, vì không quy định rõ trách nhiệm của trồng thôn nên có khi xảy ra trường hợp trong thôn có những vướng mắc, dân đưa vụ việc lên chính quyền thì xã luôn xem xét, đánh giá cho rằng đó là do lỗi của trồng thôn, hoặc cho rằng trồng thôn chưa hoàn thành nhiệm vụ.

Tóm lại, vì chưa có những quy định xác định trách nhiệm của trồng thôn trong quan hệ với chính quyền nên dễ dẫn tới khả năng: trồng thôn bị lệ thuộc vào chính quyền xã, hoạt động theo mệnh lệnh của chính quyền, nếu có rủi ro xảy ra thì phần nhiều người chịu thiệt thòi cũng lại là trồng thôn.

c. Có nhiều quy định không phù hợp với các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Điển hình là những quy định về chức năng, quyền hạn của trồng thôn. Với vai trò đại diện cho dân

c, hoạt động của trồng thôn cần lấy phong pháp vận động thuyết phục là chủ yếu. Tuy vậy, trong nhiều quy chế của các địa phương lại trao cho trồng thôn quyền sử dụng các biện pháp mang tính hành chính, mệnh lệnh, thậm chí có những biện pháp thuộc về nhà chức trách, ví dụ: Quyền quản lý quỹ đất công ích của địa phương, quyền đọc triệu tập đương sự trong các vụ tranh chấp nội bộ của nhân dân để tiến hành hoà giải; đọc lập biên bản các trường hợp vi phạm pháp luật trên địa bàn thôn và báo cáo UBND xã giải quyết; đọc huy động lực lượng dân quân tại chỗ để ngăn chặn hoặc bắt giữ các vụ phạm pháp quả tang; đọc xác nhận vào biên bản, đơn đề nghị của các tổ chức, cá nhân trong thôn trước khi đưa lên chính quyền xem xét, giải quyết.

Nhiều trong số những quyền hạn này thực ra trùng với quyền hạn của công an viên- đọc quy định tại Nghị định số 40/1999/NĐ-CP ngày 23/6/1999 về công an xã (Điều 5). Vì vậy dẫn đến khả năng vô hiệu hoá hoạt động của công an viên, tăng thêm gánh nặng ngân sách, nhng điều nguy hiểm hơn là dễ tạo ra nguy cơ lạm quyền cho các trồng thôn- khi họ đọc trao thêm quyền hành mà lại hạn chế về kiến thức pháp luật, chuyên môn, nghiệp vụ. Đây cũng là nguyên nhân chính dẫn đến nhiều vi phạm pháp luật của trồng thôn trong thời gian gần đây.

Xuất phát từ tình hình trên, có ý kiến cho rằng nên để công an viên kiêm nhiệm chức danh trồng thôn. Theo chúng tôi, điều này không nên và không thể thực hiện đọc, bởi lẽ bản chất của hai chức danh hoàn toàn khác nhau: trồng thôn có t cách đại diện cho cộng đồng dân c cơ sở, trong khi đó, công an viên lại đại diện cho quyền lực nhà nớc, nếu nhập lại đương nhiên sẽ làm mất đi vai trò đại diện dân c mà còn làm cho trồng thôn có thêm sức mạnh cưỡng chế.

Nhìn chung, trong các quy định về trồng thôn hiện hành, có thể thấy tính thiếu thống nhất, tản mạn, còn nhiều chỗ trống và thậm chí trái pháp luật. Những quy định của địa phương chỉ chú trọng nhiều đến phân nhiệm vụ, quyền hạn của trồng thôn đối với công việc của xã giao cho, cha chú ý đúng mức tới nhiệm vụ chủ yếu là lãnh đạo và tổ chức hoạt động của cộng đồng dân c cơ sở. Điều này là nguyên nhân trực tiếp dẫn tới hoạt động thiên lệch của trồng thôn, sự bất cập trong tổ chức thực hiện đời sống tự quản ở cơ sở.

Tuy nhiên, nguyên nhân dẫn đến bất cập trên không chỉ nằm hoàn toàn trong các quy định pháp luật về trồng thôn. Một phần không nhỏ của vấn đề có thể lý giải từ những hạn chế trong quy định pháp luật về chính quyền cơ sở.

2. Những hạn chế trong quy định pháp luật về chính quyền cơ sở

Nguyên nhân cơ bản, chủ yếu ở đây là: cha có sự phân cấp công việc, xác định chức năng, quyền hạn và cơ chế chịu trách nhiệm trong hoạt động của chính quyền cơ sở.

Bàn về hệ thống pháp luật làm cơ sở cho hoạt động của chính quyền cơ sở nói riêng và chính quyền địa phương nói chung, một tác giả đã nhận xét: "*có thể thấy rằng toàn bộ hệ thống chính quyền địa phương các cấp hiện nay ở nớc ta đều đang đọc tổ chức và hoạt động trên một cơ sở pháp lý thiếu cụ thể cả về định lượng cũng nh về định tính*".

Điều này đặc biệt thể hiện rõ trong các quy định liên quan đến phân công, phân cấp và trách nhiệm của cán bộ chính quyền cơ sở.

a. Các văn bản pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở ở tầm trung ơng nh Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân các cấp, thậm chí ngay cả trong Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân ở mỗi cấp (do Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 25/6/1996) cũng ***cha thể hiện sự phân định thật rõ ràng các loại, mức độ công việc mà từng cấp chính quyền địa phương phải giải quyết***. Để có cơ sở pháp lý rõ ràng cho hoạt động từng ngày, trên từng lĩnh vực của chính quyền cơ sở, Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ơng lại phải tự ra các quy định cụ thể hoá chúng trong từng lĩnh vực cụ thể nh: trong quản lý đất đai, quyền hạn của phòng, xã đến đâu, trong quản lý văn hoá thông tin,

quản lý công tác lao động- thương binh xã hội, phòng có những nhiệm vụ cụ thể gì. Những quy định này không được phổ biến một cách rộng rãi, khiến người dân khó nắm bắt được hoạt động, công việc cụ thể của từng cấp, phải đến ai để giải quyết công việc gì, cán bộ địa chính hay t pháp giải quyết loại việc này v.v... Cha kể đến còn có nhiều mảng công việc do tính chất đan xen, trực thuộc nhiều lĩnh vực, nên trong các quy định cụ thể hoá của địa phương còn giao cho nhiều bộ phận cùng giải quyết, dẫm chân lên nhau, hay đôi khi lại bỏ ngỏ, không biết đưa vào lĩnh vực điều chỉnh nào.

Thực tế đó dẫn tới hoạt động của chính quyền cơ sở trở nên khá mơ hồ- mặc dù rất nặng nề. Công việc của chính quyền còn không xác định rõ ràng, nên có những đầu việc dồn xuống trông thôn cũng là điều dễ hiểu- nhất là trong khi pháp luật chỉ quy định rất chung chung là "*giúp việc cho chính quyền cơ sở*", thực hiện "*các công việc được uỷ ban nhân dân xã uỷ nhiệm*"².

b. Cơ chế chịu trách nhiệm trong hoạt động của chính quyền cơ sở quy định không rõ ràng. Điều này là hệ quả tất yếu của việc không phân định được quyền hạn đối với cấp chính quyền cơ sở hoặc cho từng chức danh trong chính quyền cơ sở. Thêm vào đó, Uỷ ban nhân dân xã hoạt động với hình thức tập thể là chủ yếu, và chế độ chịu trách nhiệm tập thể trước Hội đồng nhân dân cùng cấp, trước cơ quan nhà nước cấp trên, khiến rất khó xác định cơ chế chịu trách nhiệm của từng thành viên. Nếu đối chiếu vào các quy định pháp luật về cán bộ, công chức để xác định và xử lý trách nhiệm của từng thành viên trong chính quyền cơ sở thì vấn đề lại càng trở nên nan giải, bởi cán bộ xã, phòng, thị trấn không nằm trong số các đối tượng được điều chỉnh trong Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành, và dĩ nhiên, không thể áp dụng những quy định trong Pháp lệnh hay trong các văn bản hướng dẫn thi hành để xử lý kỷ luật đối với họ. Còn nếu chỉ bằng các quy định hiện có về tổ chức, hoạt động của chính quyền cơ sở (của cơ quan nhà nước ở trung ương hay ở địa phương) thì với công thức chung "*nếu vi phạm thì tùy theo tính chất và mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hành chính hay bị truy cứu trách nhiệm hình sự*"- rõ ràng là không đủ xác thực để áp đặt trách nhiệm đối với họ. Cũng cần phải nói thêm rằng, đại bộ phận các quy định cụ thể hoá của các Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh không đặt ra chế tài cho cán bộ cơ sở, dù ngay ở dạng tổng quát nói trên.

Không xác định được công việc, trách nhiệm của cán bộ chính quyền cơ sở sẽ dẫn đến hậu quả tất yếu là đội ngũ cán bộ cơ sở không làm tròn hoặc làm qua loa công việc, đùn đẩy cho người khác, quan liêu và giao cho trông thôn làm luôn. Trên thực tế, có rất nhiều công việc của chính quyền cơ sở nhng mặc nhiên được đẩy cho trông thôn: từ việc lập danh sách tạm trú, theo dõi nhân khẩu, theo dõi biến động đất đai, cho đến việc đi thu các loại quỹ thuộc thẩm quyền của xã (quỹ an ninh quốc phòng, quỹ đền ơn đáp nghĩa, quỹ vì trẻ thơ v.v...), thu quỹ lao động công ích, thậm chí có nhiều nơi trông thôn còn trực tiếp đi thu các loại thuế, điển hình là thuế sử dụng đất, thu nộp sản phẩm v.v...

3. Nâng cao hiệu quả hoạt động của trông thôn

Từ những phân tích nói trên, có thể thấy rằng để nâng cao hiệu quả hoạt động của trông thôn không chỉ đơn giản là việc hoàn thiện các quy định pháp luật về trông thôn mà song song với nó còn là việc hoàn thiện các quy định về hoạt động của chính quyền cơ sở. Cao hơn, cần phải nhìn nhận vấn đề từ quan điểm tổng thể của công cuộc cải cách hành chính, và tiến trình thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp, trước hết là ở cấp cơ sở - đang diễn ra hiện nay ở nước ta.

a. Trước hết, cần nhận thức rằng sự hiện diện và vai trò của trông thôn trong đời sống cộng đồng cơ sở ở nước ta hiện nay là một nhu cầu tất yếu của thực tiễn quản lý. Không nhất thiết tất cả mọi vụ việc nhỏ nhặt xảy ra trong đời sống hàng ngày ở khu dân c đều phải đưa lên chính quyền. Trông thôn, với uy tín và khả năng tiếp xúc rộng rãi của mình, hoàn toàn có thể nắm bắt được tình hình cũng nh giải quyết được những vụ việc đó. Thêm vào đó, cùng với việc phát huy tính tự giác tích cực trong cộng đồng dân c, sức mạnh của tình làng nghĩa xóm, kết hợp với uy tín và năng lực tổ chức của trông thôn, có thể hướng dẫn, chỉ đạo dân trong thôn làm nhiều công việc mang tính tự quản của cộng đồng. Vai trò nổi bật của trông thôn trong những năm gần đây đã chứng minh điều đó.

Vì vậy chúng tôi cho rằng, **không nên tìm cách giới hạn lại các hoạt động của trống thôn mà điều cần thiết hơn là ghi nhận chặt chẽ và tạo lập cơ chế kiểm soát chúng**. Cần mạnh dạn trao cho trống thôn những quyền hạn cụ thể nằm trong phạm vi những quyền hạn tự quản mà Nhà nước uỷ thác cho cộng đồng. Ví dụ: trống thôn có quyền vận động dân trong thôn tiến hành hoà giải các mâu thuẫn, tranh chấp trong nội bộ nhân dân, cùng bài trừ các tệ nạn xã hội, thậm chí cùng bảo vệ trật tự an ninh, quản lý giáo dục những đối tượng cải tạo tại chỗ, chăm sóc người già, đối tượng chính sách; quản lý, sử dụng các loại quỹ do dân đóng góp v.v... Thậm chí, đôi khi pháp luật có thể trao cho trống thôn thực hiện một số nhiệm vụ hành chính tại địa bàn. Điều này không mâu thuẫn với vai trò đại diện dân c của trống thôn, bởi những nhiệm vụ trên cũng nhằm mục đích là tổ chức đời sống tự quản tại cộng đồng. Vấn đề là cần quy định xác định ranh giới quyền hạn và cơ chế kiểm soát hoạt động của trống thôn từ phía chính quyền, đoàn thể và nhân dân. Né tránh không quy định công việc, quyền hạn cho trống thôn không có nghĩa là tránh đọc nguy cơ hành chính hoá hoạt động của trống thôn, mà trái lại chỉ làm cho nó có điều kiện phát triển trong một môi trường mập mờ, thiếu rõ ràng.

Muốn nh vậy, việc đầu tiên là phải hoàn thiện Quy chế dân chủ cơ sở, trong đó chú trọng bổ sung phân quy định về xây dựng cộng đồng dân c thôn, làng, ấp, bản. Cần quy định theo hớng mở rộng các công việc mà dân tự làm hoặc do Nhà nước uỷ thác cho dân làm, với các phương thức và ranh giới cụ thể. Trong những công việc đó, cần xác định quyền hạn của trống thôn nh thế nào, tương ứng với cơ chế chịu trách nhiệm cụ thể. Nh vậy, trống thôn chỉ chịu trách nhiệm về những công việc nằm trong phạm vi quyền hạn, nghĩa vụ của họ mà thôi. Đây chính là yếu tố để trống thôn đỡ lệ thuộc vào chính quyền, mà vẫn thực hiện đọc chức năng tổ chức hoạt động tự quản tại cơ sở.

b. Song song với việc quy định rõ phạm vi hoạt động tự quản cơ sở, về phía chính quyền cơ sở cũng cần có sự **xác định cụ thể trách nhiệm, quyền hạn, cơ chế chịu trách nhiệm của từng chức danh**, "quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể Uỷ ban nhân dân, của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân và các thành viên trong Uỷ ban"³.

c. Tăng cường hiệu quả hoạt động của trống thôn, cần thiết phải **sửa đổi những quy định hiện hành về trống thôn vốn đang còn bất cập**. Đây là vấn đề phức tạp: với tính chất là một loại hình hoạt động tự quản ở địa phương, nên tôn trọng đặc điểm, tình hình của từng địa phương khi quy định các vấn đề cụ thể liên quan đến chức danh trống thôn (ví dụ mức phụ cấp, tên gọi, cách bầu v.v...). Tuy nhiên, về phía Nhà nước cũng không nên thả nổi, để xảy ra những mâu thuẫn chớng chéo hoặc trái pháp luật nh hiện nay. Theo chúng tôi, cần có quy định mang tính khung ở cấp trung ơng- trong đó điều chỉnh những vấn đề cốt lõi nh: chức năng quyền hạn của trống thôn, mối quan hệ công tác của trống thôn, cơ chế bầu và bãi miễn, cách chức trống thôn, nhiệm kỳ v.v... Căn cứ vào khung chung đó, các địa phương có thể quy định thêm những vấn đề cụ thể phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện của mình. Ví dụ: trong văn bản của trung ơng chỉ nên quy định mức phụ cấp tối thiểu cho trống thôn, còn mức cao hơn do địa phương bù đắp tùy theo tình hình tài chính cụ thể, hoặc có thể cho địa phương tự khoán hoạt động phí cho trống thôn- nh mô hình ở một số tỉnh phía nam đã làm và tỏ ra khá hiệu quả. Trong những quy định chung về trống thôn, cần đảm bảo tính nhất quán và hợp lý. Ví dụ: thống nhất quy trình bầu cử, mọi cử tri trong thôn đều phải tham gia bầu cử; việc phê chuẩn chức danh trống thôn phải căn cứ vào kết quả bầu ở cơ sở (kể cả trong trường hợp Chủ tịch xã không nhất trí với kết quả này- chỉ có quyền kiến nghị lên Chủ tịch huyện); không công nhận sự tồn tại của các tổ chức có tính "liên thôn"; chỉ ghi nhận chức danh phó thôn trong những điều kiện nhất định về quy mô, số dân trong thôn; quy định chế độ khen thưởng và các đảm bảo cụ thể cho hoạt động của trống thôn; quy định trách nhiệm xác định của trống thôn trong phạm vi quyền hạn đã đọc luật định. Đối với các trường hợp trống thôn thực hiện công việc của chính quyền thì chính quyền- với các chức danh cụ thể- luôn là người trực tiếp chịu trách nhiệm- bởi lúc này trống thôn chỉ làm với t cách đọc uỷ quyền.

Hoàn thiện hoạt động của trống thôn, chú trọng tăng cường hoạt động tự quản ở cộng đồng cơ sở trong điều kiện hiện nay ở nước ta, đó chính là giải pháp thiết thực nhằm thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở./.

¹ Nguồn: Báo cáo sơ kết tình hình hoạt động của thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố- Vụ Chính quyền địa phương- Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ.12/2000.

² Quy chế thực hiện dân chủ ở xã- Ban hành kèm theo Nghị định số 29/1998/NĐ-CP của Chính phủ- Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội- Các văn bản về Quy chế dân chủ ở cơ sở- NXB Thống kê- H.1999.

³ Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam- Báo Nhân dân số 17057 ngày 2/4/2002

KHÍA CẠNH CHÍNH TRỊ CỦA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

TS. NGUYỄN SĨ DŨNG*

Tóm tắt: Cải cách hành chính phải dựa trên một chủ thuyết nhất định, làm rõ các mục tiêu và giải pháp. Tác giả nhấn mạnh tới việc lựa chọn các mục tiêu và giải pháp mang tính chất chính trị.

Kẻ đợc, người mất là điều khó tránh khỏi trong các cuộc cải cách hành chính (có lẽ, trong mọi cuộc cải cách nói chung). Và khi chúng ta bàn đến việc ai đợc, ai mất, thì có nghĩa là chúng ta đang nói đến vấn đề chính trị của cải cách hành chính.

Theo một cuộc điều tra của Ngân hàng Thế giới, có đến 2/3 các cuộc cải cách hành chính chẳng mang lại kết quả gì. Sự thất bại của các cuộc cải cách này thông do nhiều nguyên nhân mà một trong những nguyên nhân quan trọng nhất là các vấn đề chính trị của cải cách đã không đợc quan tâm đúng mức.

Mục đích của cải cách hành chính thông là để cải tiến và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý, tiết kiệm chi tiêu ngân sách, nâng cao chất lượng dịch vụ công. Xét từ góc độ mục đích, chẳng một lực lượng nào của xã hội có lý do để phản đối cải cách. Tuy nhiên, khi chúng ta bàn đến việc làm thế nào để đạt đợc mục đích đó, nghĩa là bàn đến sự cần thiết phải giảm biên chế, phân cấp, phân quyền v.v... thì lợi ích của nhiều đối tượng sẽ bị đụng chạm; một loạt vấn đề sẽ nảy sinh. Đến lúc này, cải cách hành chính bắt đầu trở thành một vấn đề chính trị nóng bỏng, đụng chạm đến sự cân bằng quyền lực giữa nhiều chủ thể: các công chức, các bộ trưởng, thủ tướng, các nhà lập pháp, cũng nh giữa các cơ quan, các tổ chức xã hội, các nhóm lợi ích (các chủ thể này cha hình thành một cách rõ nét ở nước ta), chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và các công dân.

Ví dụ, chính sách giảm biên chế hành chính 15% là một nội dung của cuộc cải cách hành chính mà chúng ta đang tiến hành. Mục đích chính của việc giảm biên chế này là khắc phục tình trạng công kênh của bộ máy hành chính và tiết kiệm chi ngân sách cho quỹ tiền lương. Đến nay vẫn còn các ý kiến khác nhau về số lượng công chức của nước ta có thật sự là quá lớn, hay những người ăn lương từ ngân sách thì quá lớn còn đội ngũ công chức thì tong đối nhỏ so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Tuy nhiên, đây là một vấn đề khác. Mục đích của chính sách này có thể là đúng đắn. Nhưng trên thực tế, không ai muốn ca đứt cành cây mà mình đang ngồi trên đó. Đội ngũ công chức cũng vậy. Họ khó lòng tán thành và nhiệt tình ủng hộ việc "bẻ cành, bứt lá" nói trên. Lý do đơn giản là vì lợi ích của họ sẽ bị đụng chạm tức thì - kể cả những người bị chuyển việc, sa thải, lẫn những người đợc giữ lại trong đội ngũ công chức. Những người bị loại ra ngoài phải chịu những tổn thất to lớn về tinh thần và vật chất. Những người đợc giữ lại sẽ phải làm một số lượng công việc lớn hơn mà không rõ có đợc tăng 15% lương hay không. Sự không ủng hộ của đội ngũ công chức, có lẽ, là một trong những nguyên nhân làm cho chính sách này của chúng ta đang dậm chân tại chỗ, nếu không nói là đi thụt lùi ở nhiều nơi. Đây là hậu quả có thể thấy trước của việc ít coi trọng sự ủng hộ của đội ngũ công chức, khi đề ra chính sách cắt giảm 15% biên chế hành chính. Nếu các giải pháp nhằm thực sự đem lại những cơ hội mới tốt hơn cho "những người bị loại khỏi cuộc chơi" và sự khuyến khích vật chất đối với những người đợc giữ lại là một phần cấu thành của sách lược cải cách, thì cơ hội thành công của chúng ta sẽ lớn hơn.

Một ví dụ khác là về sự phân cấp ngân sách. Vừa qua, trong quá trình sửa đổi Hiến pháp, điều sửa đổi về việc Quốc hội chỉ phân bổ ngân sách trung ương mà không can thiệp vào việc phân bổ ngân sách địa phương (Khoản 4, Điều 84) đã không gặp phải sự chống đối nào đáng kể của các nhà lập pháp. Đây là điều đáng ngạc nhiên, vì điều sửa đổi này đã lấy đi một phần quyền lực rất lớn của cơ

quan lập pháp. Có lẽ, tính hình thức trong việc phân bổ ngân sách của Quốc hội là sự lý giải cho "thái độ vô t lự" của các nhà lập pháp trong thời gian vừa qua. Mặc dù, đây là cải cách hết sức quan trọng, nếu không nói là quan trọng nhất trong việc phân cấp, phân quyền ở nước ta, và là thắng lợi vĩ đại của các nhà cải cách. Nhưng vượt qua mọi cửa ải của quá trình sửa đổi Hiến pháp vẫn chưa phải là đã qua sông. Cải cách này tiến xa đến đâu và thành công đến mức nào vẫn còn phụ thuộc rất nhiều vào sự ủng hộ của các nhà lập pháp vì việc sửa đổi Luật Ngân sách vẫn còn nằm ở phía trước và Quốc hội vẫn còn đợc giữ lại quyền "quyết định dự toán ngân sách nhà nước".

Động cơ của cải cách hành chính cũng là một phần của chính trị. Trên thực tế, động cơ này ở các nước khác nhau có thể rất khác nhau. Ví dụ, ở Anh quốc, t tổng của những người bảo thủ trọng kinh doanh dới thời của bà Đầm thép Thatcher là tái cấu trúc toàn bộ nền văn hoá của xã hội chứ không chỉ một mình lĩnh vực hành chính công. Đây là một nhiệm vụ mà những người thuộc Công đảng đang cầm quyền nhận thấy có thể kế thừa. Ở New Zealand, các nhà cải cách lại nhấn mạnh đến việc t nhân hoá, xác lập mối quan hệ khách hàng và người cung cấp dịch vụ giữa các cơ quan và các nhà thầu t dẫn đến việc xoá bỏ hệ thống công vụ chính quy. Động cơ cải cách hành chính của chúng ta là gì? Phải chăng là đoạn tuyệt với văn hoá "xin- cho" trong mối quan hệ của người dân với công quyền và vượt qua lòng tin ngây thơ về giá trị tự thân của quản lý.

Nhận thức và lòng tin của xã hội về sự cần thiết phải cải cách hệ thống hành chính là yếu tố quan trọng nhất quyết định sự thắng lợi hay thất bại của cải cách. Bên cạnh đó, không phải những tuyên ngôn to tát về tầm quan trọng của cải cách, mà ý chí chính trị trong việc đẩy tới những biến đổi thật sự sẽ mang lại thành công./.

* Giám đốc Trung tâm TT-TV- NCKH- Văn phòng Quốc hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Aucoin, Peter.1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(2): 115-137.
2. Burki, Shahid Javed, and Guillermo E. Perry.1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*.Washington, DC: The World Bank.
3. Chaudhry, Shahid Amjad, Gary James Reid and Waleed Haider Malik.1994. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*. Washington,DC: The World Bank Technical Paper # 259.
4. Pierson, Paul. 1994. *Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

ĐỔI MỚI CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA CHÍNH PHỦ

ThS. NGUYỄN THỊ HẠNH

Tóm tắt: Trong tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay, việc đổi mới cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ đang đặt ra nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn. Tác giả bàn về chức năng chiến lược của các bộ, chức năng chính trị và hành chính của các bộ trưởng và hóng giảm đầu mối các cơ quan thuộc Bộ.

Gần đây, vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, hiện đại hoá hoạt động quản lý nhà nước không chỉ đặt ra ở Việt Nam hay các nước đang phát triển mà còn là vấn đề được bàn luận sôi nổi trong các cuộc hội thảo ở các nước phát triển. Đây cũng là vấn đề đặc biệt quan tâm của Chính phủ Việt Nam và Chính phủ đã có những chủ trương, giải pháp nhằm đẩy mạnh cải cách hành chính, coi đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng đối với cả hệ thống hành chính.

1. Về cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Nói tới đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và cải cách nền hành chính, điều đầu tiên cần nghĩ tới là đổi mới tổ chức và hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX đã đặt ra nhiệm vụ cải cách thể chế và phong cách hoạt động của Nhà nước, trong đó nêu rõ: "Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá. Điều chỉnh chức năng và cải tiến phong cách 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 công¹."

Quốc hội đã thông qua Luật tổ chức Chính phủ ngày 25/12/2001 sửa đổi Luật tổ chức Chính phủ năm 1992. Chính phủ đã thông qua chương trình tổng thể về cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010. Hiện nay, Chính phủ đang chuẩn bị xây dựng, ban hành nghị định thay thế Nghị định số 15/CP ngày 2/3/1993 về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ. Tuy nhiên, trong quá trình sửa đổi Luật cũng như soạn thảo nghị định thay thế Nghị định số 15/CP, có nhiều vấn đề đặt ra cả về lý luận cũng như thực tiễn.

Theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phân vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật. Các bộ, cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ cơ bản, chủ yếu là xây dựng, hoạch định chính sách; xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật; xác định những mục tiêu cụ thể cho các cơ quan, đơn vị các cấp; đánh giá, thẩm định kết quả thực hiện các chính sách của Nhà nước. Tóm lại, các bộ và cơ quan ngang bộ thực hiện vai trò là cơ quan hoạch định chiến lược, cơ quan tham mưu.

Nh vậy, bộ, cơ quan ngang bộ cần tập trung vào các nhiệm vụ chiến lược và tránh nguy cơ sa đà vào giải quyết vụ việc, đáp ứng những đòi hỏi, yêu cầu tức thời. Trên thực tế, tức sức ép về thời gian, về nhiều vấn đề phải giải quyết cụ thể, nên bộ trưởng thường giải quyết vụ việc theo kinh nghiệm những gì đã sẵn có mà thiếu những định hướng chiến lược. Đây cũng là tình trạng phổ biến của nhiều chính phủ trong giai đoạn "thời gian ngắn" hiện nay. Nh nhận định trong báo cáo của Ủy ban "Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 2000" thuộc Tổng Ủy ban kế hoạch nước Cộng hoà Pháp²: mặc dù các dự án vẫn hoàn thành, con thuyền vẫn đi đúng hướng, tính liên tục vẫn được bảo đảm nhưng đạt được những điều này chủ yếu là vì định hướng đã có sẵn rồi, đã được sự thoả thuận rộng rãi, hoặc là nhờ uy tín, ảnh hưởng của một nhà chính trị nào đó.

Sự không ổn định trong cơ cấu tổ chức của các bộ là yếu tố làm giảm hiệu quả hoạt động của chúng. Việc xây dựng chính sách, quyết định chiến lược cũng không thích hợp với một cơ cấu tổ chức Chính phủ công kênh, không ổn định, nhiều tầng nấc, không bảo đảm hiệu quả phối hợp hoạt động và trong việc giải quyết hữu hiệu những vấn đề phức tạp phụ thuộc lẫn nhau.

Thật vậy, đổi mới hoạt động của Chính phủ không thể không tiến hành đồng thời với đổi mới tổ chức bộ máy. Làm thế nào để tổ chức hợp lý hơn các cơ quan của Chính phủ? Liệu những biện pháp đang tiến hành có đạt được kết quả như mong muốn? Nếu số lượng các cơ quan của Chính phủ quá nhiều sẽ tạo ra sự chông chéo về thẩm quyền. Việc thông xuyên tách, nhập, phân chia ranh giới thẩm quyền dẫn đến những trùng hợp xung đột về thẩm quyền, ảnh hưởng đến tính liên tục của hoạt động quản lý hành chính đối với các cơ quan bị tổ chức, cơ cấu lại. Vấn đề tổ chức lại các cơ quan hành chính nhà nước trung ương đòi hỏi phải tiến hành một cách căn bản, đồng bộ. Hơn nữa, chỉ nên thay đổi cơ cấu tổ chức, nhập, tách, thay đổi phạm vi thẩm quyền của các bộ, cơ quan ngang bộ trong những trường hợp hãn hữu, vì những lý do cấp bách, đặc biệt. Khi thành lập, tách, nhập một bộ, cơ quan ngang bộ cần phải dựa trên nhiều tiêu chuẩn: *sự cân bằng về chính trị, những vấn đề ưu tiên, sự đại diện của các nhóm khác nhau* và không phải lúc nào cũng dựa trên tiêu chuẩn về tính hợp lý...

Khi bàn đến vấn đề cải tổ cơ cấu tổ chức nhà nước, chúng ta cũng cần phải dựa trên quan niệm mới về nhà nước. Quan niệm của đa số các nước trên thế giới hiện nay là trong xu thế toàn cầu hoá, nhà nước phải là nhà hoạch định chiến lược, thực hiện dịch vụ công một cách hiệu quả.

Mặc dù Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ hiện tại đã rất nỗ lực trong việc phát hiện các loại công việc, thẩm quyền chông chéo, sự phân công bất hợp lý giữa các bộ, ngành; giữa bộ, ngành và chính quyền địa phương nhưng các văn bản pháp luật hiện hành vẫn chưa giải quyết được thấu đáo những vấn đề đặt ra. Thể chế pháp luật những năm qua điều chỉnh theo hóng trao quyền mạnh cho các bộ, ngành, địa phương. Bản thân các bộ, ngành cũng phải chuyển giao một số thẩm quyền cho chính quyền địa phương, thực hiện chính sách phân cấp, phân quyền; trong đó các cơ quan trung ương thực hiện vai trò là cơ quan hoạch định chiến lược, cơ quan tham mưu, còn chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trực tiếp thực hiện các chính sách đã được hoạch định.

Thời gian qua, Chính phủ tiếp tục chỉ đạo việc sắp xếp tổ chức bộ máy trên cơ sở rà soát làm rõ chức năng, nhiệm vụ, thu gọn đầu mối, thực hiện nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Các tổ chức t vấn, phối hợp liên ngành của Thủ tướng Chính phủ được giảm thiểu và được chuyển về cho các bộ, tổng cục phụ trách. Tuy nhiên, cần thành lập và tăng cường vị trí, vai trò các cơ quan phụ trách công tác lập kế hoạch, các cơ quan nghiên cứu, dự báo, cơ quan đánh giá, thẩm định để đảm bảo thực hiện hiệu quả nhiệm vụ hoạch định chiến lược ở trung ương. Trong trường hợp đòi hỏi có sự trọng tài ở cấp liên bộ (ví dụ: có sự khác biệt về quan điểm giữa hai bộ) thì Văn phòng Chính phủ không thể thực hiện chức năng này mà phải là Thủ tướng Chính phủ.

Cần xác định lại vai trò của bộ phận văn phòng (kể cả các văn phòng bộ). Văn phòng Chính phủ vừa mang tính hành chính, vừa mang tính chính trị, nên phạm vi quyền hạn được xác định trong văn bản pháp luật cũng như trên thực tế rất không rõ ràng. Văn phòng này hiện nay vừa có nhiệm vụ đưa ra đề xuất, kiến nghị, vừa truyền đạt chỉ thị của Chính phủ và Thủ tướng tới cơ quan nhà nước và phối hợp, kiểm tra hoạt động của các cơ quan hành chính trong những lĩnh vực quan trọng.

2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Nói đến chức năng của bộ trưởng, thành viên Chính phủ, trước tiên phải nói đến *chức năng chính trị*. Chức năng này gắn với việc tham gia xác định và thực hiện chính sách của Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ cũng có *chức năng quản lý*. Phần lớn các bộ trưởng là người đứng đầu một bộ có cơ quan hành chính³, tức bộ máy hành chính riêng. Tuy vậy, việc quy định thẩm quyền của các bộ, cơ quan ngang bộ và nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ như tại các văn bản pháp luật cũng dẫn đến cách hiểu giữa bộ trưởng và bộ có thể có chức năng, thẩm quyền khác

nhau. Điều này xuất phát từ hai lý do chủ yếu: *thứ nhất*, do cách quy định của các văn bản pháp luật cha thống nhất (ví dụ: cũng cùng một chức năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có văn bản quy định thẩm quyền của bộ, có văn bản quy định thẩm quyền của bộ trưởng); *thứ hai*, do trên thực tế, sự phân công trách nhiệm giữa nhà chính trị và nhà quản lý hành chính cha rõ ràng. Bộ trưởng- nhà chính trị, với t cách là thành viên Chính phủ, chịu trách nhiệm chính trị đối với toàn bộ hoạt động của các cơ quan hành chính đối quyền nhng các thủ trưởng cục, vụ- các nhà quản lý hành chính, không phải chịu trách nhiệm chính trị một cách trực tiếp và chỉ có nghĩa vụ đạt được những kết quả cụ thể trên cơ sở nhiệm vụ được bộ trưởng giao và bộ trưởng trực tiếp đánh giá. Để thực hiện vai trò chính trị của mình, bộ trưởng cần xác định các mục tiêu rõ ràng, giao nhiệm vụ cụ thể cho các nhà quản lý đối quyền, là các thủ trưởng các đơn vị thuộc bộ. Đối với thủ trưởng các đơn vị thuộc bộ, cần trao thẩm quyền tự chủ nhất định và áp dụng nguyên tắc "*trách nhiệm sử dụng các phương tiện được giao phải đi kèm với quyền hạn quản lý các phương tiện đó*". Mối quan hệ giữa bộ trưởng và các nhà quản lý hành chính phải được thiết lập trực tiếp mà không qua khâu trung gian. Bộ trưởng và các thủ trưởng đơn vị thuộc bộ cùng theo sát những mục tiêu chiến lược và thủ trưởng đơn vị thuộc bộ phải được coi là những cố vấn đương nhiên của bộ trưởng. Nếu có sự khác biệt về quan điểm giữa các cơ quan của bộ, cơ quan ngang bộ về một vấn đề cụ thể thì chính bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người có quyết định cuối cùng.

Ngoài ra, quy định về thẩm quyền đối với mỗi bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng phải thật rõ ràng, tránh chồng chéo với thẩm quyền của các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ khác. Đối với những chính sách thuộc thẩm quyền chính của một bộ trưởng nhng việc thực hiện đòi hỏi phải có sự phối hợp liên bộ thì bộ trưởng đó phải được trao quyền chủ trì, phối hợp thực hiện chính sách. Những thẩm quyền đó phải được quy định rõ ràng, cụ thể trong văn bản pháp luật.

3. Về tổ chức các cơ quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ

Phải công nhận một thực tế là hiện nay, sự phân công trách nhiệm, phân định chức năng, nhiệm vụ của cục, vụ, tổng cục, văn phòng bộ... trong bộ, cơ quan ngang bộ đang đặt ra nhiều vấn đề. Giải pháp tốt nhất là xác định rõ ràng hơn chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan này. Trong quá trình soạn thảo dự thảo nghị định thay thế Nghị định số 15/CP ngày 2/3/1993, các chuyên gia còn rất lúng túng trong việc xác định các tiêu chí nhằm phân biệt chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị thuộc bộ. Hống đổi mới là cần tạo cho cục, vụ thực sự trở thành những cơ quan có nhiệm vụ chủ yếu là hoạch định chiến lược, được trao thẩm quyền đủ rộng, có sự phối hợp với nhau để thực hiện những nhiệm vụ chung. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ, số lượng các cục, vụ, tổng cục cần phải giảm vì nếu số lượng quá nhiều sẽ không tạo thuận lợi cho việc quản lý tổng hợp.

Việc tìm kiếm phương pháp nhằm hiện đại hoá hoạt động quản lý của Nhà nước là vấn đề không đơn giản, vì để hiện đại hoá Nhà nước, "*cần phải có những giải pháp đồng bộ cả về chính trị và hành chính nhằm đổi mới toàn bộ hoạt động của Nhà nước*"⁴. Ngoài những vấn đề nêu trên, trong quá trình thực hiện cải cách hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, vấn đề tổ chức, phân bổ lại biên chế, chuyên môn hoá đội ngũ công chức nghiệp vụ, giảm số lượng đội ngũ công chức làm việc trong các văn phòng bộ, bảo đảm các phương tiện hoạt động, cải cách chế độ tiền lương cho đội ngũ công chức cũng là những vấn đề cần được quan tâm./.

Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.133.

1. *Tổng Ủy ban kế hoạch nước Cộng hoà Pháp, Ủy ban "Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trực ngỡng cửa năm 200", Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr.79.*
2. *Xem thêm bài về Luật hiến pháp của Louis Favoreu, Droit constitutionnel, tr.636, Editions Dalloz, Paris, 1999.*
3. *Xem chú thích 2.*

NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CHỦ YẾU CỦA QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TRUNG QUỐC

PHẠM SĨ THÀNH* (dịch)

Tóm tắt: Nhằm giới thiệu sơ lược về các quan điểm và bước đi trong cải cách hành chính ở Trung Quốc, tác giả đã giới thiệu cách thức tiếp cận cải cách hành chính, hệ mục tiêu và vấn đề cải cách thể chế hành chính ở nước này.

Cải cách thể chế hành chính là một nhiệm vụ xã hội khó khăn, nó liên quan đến các mối quan hệ về quyền lực và lợi ích, nên thu hút được sự quan tâm của toàn xã hội. Nhìn chung, những quan hệ quyền lực và lợi ích mà cải cách thể chế hành chính trực tiếp tác động đến bao gồm: quan hệ giữa Đảng và Chính phủ; quan hệ giữa Chính phủ và xã hội, giữa Chính phủ với xí nghiệp và các đơn vị sự nghiệp; trong nội bộ thể chế hành chính, cuộc cải cách này còn liên quan đến quan hệ giữa cấp trung ương với địa phương, cấp trên với cấp dưới và quan hệ giữa các ban, ngành. Vì thế, trong toàn bộ tiến trình cải cách, Trung Quốc trước sau luôn kiên trì phương châm "tích cực, ổn thoả" và áp dụng sách lược "vững bước đi lên". Nhìn nhận quá trình phát triển của cải cách thể chế hành chính Trung Quốc, ta thấy nổi lên 3 đặc điểm chủ yếu sau:

1. Cải cách thể chế hành chính là một quá trình mang tính tiệm tiến

Tính tiệm tiến thể hiện thông qua thay đổi từ cải cách theo "Mô hình ngoại biên" sang "Mô hình nội hàm". "Mô hình ngoại biên" nghĩa là: trong cải cách, đặc biệt là trong cải cách cơ cấu Chính phủ, theo nguyên tắc về cơ bản không động chạm đến cơ cấu tổ chức Chính phủ, không động chạm đến các mối quan hệ quyền lực cùng với thể chế hành chính được hình thành từ những quan hệ đó, mà chú trọng vào công tác cắt giảm, sáp nhập bộ máy và tinh giản nhân viên. Còn "Mô hình nội hàm" có nghĩa là: đối tiên đề chú trọng ổn định quy mô Chính phủ và số lượng nhân viên để đặt trọng tâm cải cách vào việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Chính phủ, cơ cấu quyền lực và xây dựng chức năng Chính phủ một cách hợp lý. Nhìn từ thực tiễn cải cách thể chế hành chính Trung Quốc, hai hiện tượng nêu trên quả thật đã từng tồn tại trong những giai đoạn phát triển khác nhau, đồng thời xuất hiện xu hướng chuyển từ cải cách theo "Mô hình ngoại biên" sang "Mô hình nội hàm"¹.

Đặc trưng này đã phản ánh một cách rõ ràng: trong giai đoạn đầu của cải cách, do chủ yếu xoay quanh trọng tâm điều chỉnh chính sách kinh tế và thích ứng với việc chuyển giao quyền hành xử đối, khi sự thúc đẩy của chính sách đối với phát triển kinh tế vẫn chưa phát triển đến mức xung đột gay gắt với thể chế hành chính truyền thống, cùng với sự triển khai các hạng mục khác một cách toàn diện, cơ cấu Chính phủ và số nhân viên cũng phình to một cách nhanh chóng trên quỹ đạo vận hành của thể chế cũ. Trong tình hình đó, cải cách thể chế hành chính tự phát² cũng bắt chước cải cách theo "Mô hình ngoại biên" nh trước khi cải cách mở cửa, đặt trọng điểm cải cách vào việc tinh giản cơ cấu và số lượng nhân viên. Hiện nay, cải cách theo "Mô hình ngoại biên" ít nhất cũng là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng cơ cấu và nhân viên liên tục phình to.

Đương nhiên, cùng với việc đi sâu cải cách thể chế kinh tế, đặc biệt là sự đề xuất mục tiêu xây dựng thể chế kinh tế thị trường đã khiến cho mâu thuẫn nội tại giữa thể chế quản lý của Chính phủ theo phương thức truyền thống với phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội ngày càng gay gắt. Phải làm cho thể chế quản lý của Chính phủ thích ứng với yêu cầu cải cách thể chế kinh tế, thích ứng với quy luật phát triển của kinh tế thị trường thì phải tiến hành cải cách một cách cơ bản từ tổng chỉ đạo của việc quản lý, cơ cấu tổ chức Chính phủ, cơ cấu quyền lực, xây dựng chức năng thậm chí cả đến phương thức quản lý. Việc nêu lên chuyển biến chức năng Chính phủ, thực hiện tách rời Chính phủ và xí

nghiệp; tăng cường vai trò điều tiết, khống chế vĩ mô cùng với sự đề xuất một loạt các mục tiêu cải cách mới về thể chế quản lý hành chính nh: xây dựng chế độ làm việc hiệu quả cao, vận hành nhịp nhàng, hành vi quy phạm v.v... đã đánh dấu cải cách thể chế hành chính của Trung Quốc chuyển từ quỹ đạo cải cách theo "Mô hình ngoại diên" sang "Mô hình nội hàm". Trên một ý nghĩa nào đó, đặc trng này cũng phản ánh quy luật khách quan của quá trình cải cách thể chế hành chính Trung Quốc. Đó là chuyển từ cải cách "bề ngoài" vào cải cách "bên trong", từ cha sâu sắc tới sâu sắc.

2. Cải cách thể chế hành chính Trung Quốc là một quá trình mang tính đa nguyên về mục tiêu

Cải cách thể chế hành chính Trung Quốc là vùng đệm ở giữa của quá trình cải cách thể chế chính trị và cải cách thể chế kinh tế, nó thuộc phạm trù cải cách thể chế chính trị. Những mục tiêu cơ bản của cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc chủ yếu là nhằm giải quyết vấn đề quan hệ giữa thị trường và kế hoạch. Điều này rõ ràng đã ảnh hưởng rất lớn đến vấn đề hiện đại hoá. Trong thời gian cải cách, tuy trải qua nhiều thăng trầm, sự lựa chọn về một số mục tiêu cụ thể cũng có những thay đổi nhng xu thế cải cách "thị trường hoá" trước sau không hề thay đổi. Đây cũng là một nguyên nhân quan trọng khiến Trung Quốc đạt được mục tiêu xây dựng nhận thức chung về thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Mục tiêu của cải cách thể chế chính trị của Trung Quốc chủ yếu là hoàn thiện việc xây dựng pháp chế dân chủ xã hội chủ nghĩa, giải quyết hài hoà mối quan hệ tay ba giữa đảng cầm quyền, Chính phủ và quần chúng nhân dân; xây dựng nền chính trị dân chủ xã hội chủ nghĩa mang đặc sắc Trung Quốc. Đáng chú ý là, cho dù mục tiêu là về cải cách thể chế kinh tế hay mục tiêu về cải cách thể chế chính trị thì nó cũng đều tạo ra một ảnh hưởng nhất định đối với việc lựa chọn các mục tiêu về cải cách thể chế hành chính. Xét về lĩnh vực kinh tế, cải cách thể chế kinh tế đặt trọng tâm vào vấn đề giải quyết mối quan hệ giữa thị trường và kế hoạch thì cải cách thể chế hành chính Trung Quốc cũng phối hợp, nhằm vào giải quyết các vấn đề nh: tình trạng quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ với xí nghiệp không rõ ràng, Chính phủ không tách rời xí nghiệp, chuyển biến chức năng của Chính phủ cùng với xây dựng một hệ thống quản lý và khống chế vĩ mô hoạt động có hiệu quả, thích ứng với với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường. Xét về lĩnh vực chính trị, hạt nhân của cải cách thể chế chính trị là thúc đẩy nền dân chủ xã hội chủ nghĩa phát triển, thì cải cách thể chế hành chính cũng tập trung vào giải quyết một số vấn đề nh: quyền lực, hành vi và hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Cũng chính là phải thông qua cải cách xây dựng quyền uy quản lý của Chính phủ, ngăn ngừa tình trạng lạm dụng quyền lực, quy phạm hoá hành vi và nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Những điều trên cho thấy mô hình mục tiêu của cải cách thể chế hành chính ở Trung Quốc không phải là đơn nhất mà là đa nguyên. Tính đa nguyên này vừa phản ánh yêu cầu khách quan về thị trường hoá lại thể hiện quy luật nội tại của dân chủ hoá. Có thể nói, trong những điều kiện lịch sử nhất định, thị trường hoá và dân chủ hoá đã nêu lên những yêu cầu mới và đòi hỏi mới đối với hành vi và tác dụng của Chính phủ.

Tính đa nguyên về mục tiêu của cải cách thể chế hành chính nói cho cùng được quy định bởi tính tổng hợp của nhiệm vụ cải cách này. Tại Trung Quốc, cải cách thể chế hành chính thuộc vào cuộc cải cách tổng hợp về nhiều lĩnh vực. Biểu hiện của tính tổng hợp này nhìn từ sự vận động và phát triển của các mâu thuẫn xã hội thì là khi sức sản xuất xã hội phát triển đến một trình độ nhất định tất yếu sẽ đặt ra những yêu cầu khách quan đòi hỏi phải thay đổi quan hệ sản xuất cũ. Đồng thời, khi cơ sở kinh tế có thay đổi tất nhiên cũng sẽ dẫn đến sự thay đổi trong các lĩnh vực của thượng tầng kiến trúc. Vì thế, sau khi những yêu cầu của cải cách thể chế hành chính được nêu ra, nó liền đồng thời phải gánh vác một nhiệm vụ kép về thay đổi quan hệ sản xuất và thượng tầng kiến trúc. Một mặt, thông qua điều chỉnh quan hệ sản xuất, khắc phục một số trở ngại trói buộc sự phát triển của sức sản xuất do thể chế cũ gây ra, thúc đẩy sự hình thành của quan hệ sản xuất mới. Mặt khác, thông qua cải cách một số khuyết tật trong các lĩnh vực của kiến trúc thượng tầng, củng cố cơ sở kinh tế mới. Điều này cho thấy tính tổng hợp của cải cách thể chế hành chính được thể hiện thông qua tính đa nguyên về mục tiêu. Còn tính đa nguyên về mục tiêu lại phản ánh yêu cầu khách quan của tính tổng hợp.

3. Tính phức tạp của quá trình cải cách thể chế hành chính

Trong khoảng thời gian 20 năm (1978-1998)³, quá trình cải cách thể chế hành chính Trung Quốc cùng với toàn bộ tiến trình cải cách mở cửa đã phát triển không ngừng. Quá trình này tuy cũng thu được một số hiệu quả rõ rệt, nhưng do bản thân cuộc cải cách mang tính khó khăn và phức tạp nên cuộc cải cách chưa thật sự đáp ứng được yêu cầu của cải cách kinh tế và sự trông đợi của người dân.

Tính chất khó khăn, phức tạp của cải cách thể chế hành chính trước tiên thể hiện trong tính phức tạp về điều chỉnh các quan hệ lợi ích. Chúng ta đều biết, cải cách vốn là một quá trình điều chỉnh và phân phối lại quan hệ lợi ích. Quá trình này có thể khiến cho các yếu tố tài nguyên của xã hội chuyển dịch hoặc phân tán giữa các chủ thể lợi ích khác nhau. Là một loại biện pháp, cải cách thể chế hành chính tất nhiên cũng sẽ động chạm tới cơ cấu quyền lực đã được định hình từ trước hoặc đối với cơ chế phân phối về cơ cấu lợi ích mới được hình thành, do đó có thể khiến một bộ phận không hài lòng, thậm chí là muốn chống lại. Chẳng hạn như, việc tinh giản cơ cấu, cắt giảm số nhân viên công chức là một bộ phận nhân viên hành chính sẽ mất đi quyền lực và địa vị vốn có. Việc chuyển giao bớt quyền lực xuống dưới, thực hiện chuyển biến chức năng của Chính phủ, thực hiện tách rời xí nghiệp và Chính phủ cũng khiến một số cơ quan và nhân viên mất đi quyền lực. Việc gia tăng giám sát hành chính, quy phạm hoá hành vi Chính phủ tuy có thể làm tăng niềm tin của nhân dân nhưng đối với một số cán bộ của Chính phủ thì đó chưa hẳn đã là điều dễ dàng được chấp nhận. Cho nên, mới có ý kiến cho rằng, sở dĩ cải cách không thoát được cái vòng bát quái luân chuyển "tinh giản- phân to- lại tinh giản- lại phân to" là vì Chính phủ không thật sự quyết tâm. Có một sự thật là: dùng những biện pháp hành chính để điều chỉnh quan hệ lợi ích, làm thay đổi các quan hệ lợi ích và quyền lực đã hình thành từ trước là một nhiệm vụ vô cùng khó khăn, phức tạp.

Thứ hai, tính phức tạp của cải cách thể chế hành chính còn thể hiện ở tính phức tạp của môi trường hành chính. Môi trường hành chính là những điều kiện bên ngoài, cũng chính là không gian để cho tất cả các hoạt động hành chính có thể dựa vào đó để tồn tại và phát triển. Môi trường hành chính và cải cách thể chế hành chính không chỉ có mối quan hệ và tác động qua lại mà ở một mức độ lớn, môi trường hành chính còn có thể ức chế sự phát triển của cải cách thể chế hành chính. Ví dụ, tại Trung Quốc, trong cải cách thể chế hành chính, việc đặt ra, thực thi bất kỳ một chính sách nào đều được tiến hành trong một môi trường kinh tế xã hội đặc thù. Tiến trình cải cách, tình hình kinh tế chính trị, tâm lý văn hoá xã hội của người dân, sự quyết tâm của chủ thể cải cách cùng với sự thay đổi của môi trường quốc tế lúc bấy giờ đều có thể trực tiếp hoặc gián tiếp tạo nên những ảnh hưởng nhất định đối với cải cách thể chế hành chính. Do đó mà khiến trong quá trình cải cách thể chế hành chính đã xuất hiện những phức tạp. Đặc biệt là tại một nước vốn có truyền thống văn hoá phong kiến lâu đời, tư tưởng "quan bản vị" (thích làm quan- N.D) tồn tại một cách thâm căn cố đế, pháp chế thì kém phát triển như tại Trung Quốc, tính khác biệt và tính phức tạp thể hiện ra trong các mặt quan niệm, tiêu chuẩn giá trị của người dân càng có ảnh hưởng trực tiếp đối với cải cách thể chế hành chính. Tính phức tạp của môi trường hành chính nói rõ cải cách thể chế hành chính không thể tiến hành một cách độc lập, cũng không thể thành công ngay trong chốc lát. Trong một số vấn đề có thể gặp phải những trở ngại, trong một số vấn đề có thể xuất hiện sự thụ lùi. Điều này, về mặt khách quan đòi hỏi chúng ta trong quá trình tiến hành cải cách, không chỉ coi trọng đúng mức sự tương thích giữa cải cách với yêu cầu khách quan, suy xét các loại biện pháp cải cách đồng bộ, mà còn phải vô cùng chú ý thời cơ cải cách, nắm chắc bước đi của cải cách.

Sự phức tạp và khó khăn của cải cách thể chế hành chính còn biểu hiện trong lĩnh vực tách rời Chính phủ và xí nghiệp. Thực hiện phân chia chức trách, quyền hạn giữa Chính phủ và xí nghiệp một cách rõ ràng, minh bạch là một trong những mục tiêu quan trọng của cải cách thể chế hành chính, cũng là một yêu cầu khách quan của việc xây dựng kinh tế thị trường, xây dựng chế độ xí nghiệp hiện đại. Nhưng trong quá trình thực hiện đã gặp phải nhiều khó khăn. Chẳng hạn như, đối với xí nghiệp, do tồn tại một thời gian dài trong thể chế kinh tế kế hoạch, muốn trong một thời gian ngắn thay đổi được cách nghĩ kinh doanh, phương thức quản lý theo yêu cầu của nền kinh tế thị trường để trở thành chủ thể thực sự tự chủ về kinh doanh, một thực thể pháp nhân độc lập tự phát triển đồng thời có thể tham gia cạnh tranh trên thị trường là một điều hoàn toàn không dễ dàng. Tại một số địa phương, cho đến nay vẫn tồn tại tình trạng xí nghiệp "không tìm đến thị trường mà thường tìm đến thị trường". Còn về phía Chính phủ, trước nay đã quen với việc quản lý trực tiếp đối với xí nghiệp, hành chính mệnh lệnh;

muốn Chính phủ thay đổi chức năng, thực hiện "chính xí phân khai"⁴, bất luận là về mặt lý luận hay thực tiễn đều vô cùng khó khăn. Có thể thấy, thực hiện "chính xí phân khai", cho dù mâu thuẫn chủ yếu là từ phía Chính phủ, Chính phủ phải thông qua tự cải cách, xử lý tốt quan hệ giữa Chính phủ với xí nghiệp, về hình thức tổ chức phải cắt đứt khả năng tồn tại của quản lý trực tiếp, nhng nếu không đẩy nhanh bước đi của cải cách, xây dựng ý thức coi doanh nghiệp là chủ thể thị trường, không phát triển thị trường, tạo ra môi trường bên ngoài bằng cách tạo môi trường cạnh tranh công bằng thì mục tiêu "chính xí phân khai" vẫn khó lòng thực hiện. Hiện tượng này, từ một góc độ nào đó đã phản ánh tính phức tạp và khó khăn của cải cách thể chế hành chính./.

** K43 - Khoa Đông Phương học- Đại học KHXH&NV Hà Nội*

VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

TS. PHẠM TUẤN KHẢI

Tóm tắt: Xem xét cải cách hành chính từ các phương diện chính trị, kinh tế, xã hội, tác giả trình bày các quan điểm và nội dung của cải cách hành chính ở Việt Nam trong giai đoạn 2001-2010.

Cùng với cải cách kinh tế, việc "đổi mới tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của hệ thống chính trị, trọng tâm là cải cách hành chính"¹ nhằm xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá là nhiệm vụ hết sức quan trọng và cấp bách của Đảng và Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

I. Nhận thức và quan điểm cải cách hành chính ở Việt Nam

1. Nhận thức về cải cách hành chính

Cải cách hành chính là bộ phận quan trọng của cải cách và đổi mới hệ thống chính trị, tác động trực tiếp, làm thay đổi diện mạo của cơ cấu hành chính và thể chế hành chính, góp phần cho một t duy mới, sáng tạo hơn đối với các chủ thể trong hoạt động của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đồng thời, tạo niềm tin tưởng, gắn kết cộng đồng trách nhiệm của cả xã hội trong công cuộc đổi mới toàn diện ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

a. Về phương diện quyền lực nhà nước

Nền hành chính nhà nước là hình thức thể hiện bên ngoài của quyền hành pháp trong cơ cấu 3 quyền: lập pháp, hành pháp và t pháp.

Hiện nay có tình trạng là, do nhận thức của cán bộ, công chức về cải cách hành chính "cha rõ ràng và cha thống nhất, còn nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn cha được làm sáng tỏ..., việc triển khai các nhiệm vụ về cải cách hành chính cha được tiến hành đồng bộ với đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, cải cách hành chính cha gán bó chặt chẽ với đổi mới hoạt động lập pháp và cải cách t pháp"².

Chúng ta biết rằng, ở nước ta, quyền lực nhà nước tập trung thống nhất trong tay nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Việc phân biệt 3 loại quyền này chỉ là sự "phân công lao động quyền lực đặc biệt" của chủ nghĩa xã hội. Thực hiện quyền hành pháp thống nhất có hiệu quả sẽ có tác động trở lại đối với quyền lập pháp, t pháp và ngược lại. Tuy nhiên, trong điều kiện quyền lực của Nhà nước ta là thống nhất nên "việc phân công lao động quyền lực đặc biệt" chính là sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh". Tuyệt nhiên không có sự đối kháng giữa 3 quyền. Chính vì vậy, khi nói cải cách hành chính theo phương diện quyền lực nhà nước là thống nhất tức là làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả hơn, tạo động lực thúc đẩy mạnh mẽ không chỉ các bộ phận trong cơ cấu các cơ quan hành chính mà còn tác động, ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động, tổ chức của các thiết chế của quyền lập pháp và hành pháp. Cũng chính vì vậy, cải cách hành chính là làm cho cả bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả, hiệu lực, thúc đẩy việc thực hiện tốt hơn cơ cấu quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

b. Về phong diện kinh tế

Bất kỳ hoạt động nào của nhà nước (một bộ phận của kiến trúc thượng tầng) đều phải được đặt trong mối quan hệ với các quan hệ kinh tế. Cải cách hành chính cũng được đặt ra trong mối quan hệ chặt chẽ với cải cách kinh tế với từng bước đi và từng lĩnh vực, trên từng địa bàn nhằm tạo ra sự ăn khớp và thúc đẩy lẫn nhau giữa cải cách hành chính và đổi mới cơ cấu quản lý kinh tế.

Các chính sách kinh tế vĩ mô đều được thể hiện thông qua hệ thống quy phạm pháp luật như các đạo luật về đầu tư nước ngoài, đầu tư trong nước, các luật thuế, đất đai, ngân sách v.v... Việc triển khai các hoạt động kinh tế cũng cần được thực hiện bằng hệ thống thủ tục, trình tự theo quy định của pháp luật (thủ tục hành chính) và hệ thống thứ bậc hành chính mà chủ thể vận hành là công chức, viên chức nhà nước.

Mặt khác, hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền từ trung ương xuống địa phương cũng là tác nhân trực tiếp làm cho kinh tế tăng trưởng hoặc suy thoái. Cơ chế tập trung quan liêu bao cấp; trong đó có bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc, quản lý không thông suốt, cha có cơ chế, chính sách tài chính thích hợp với hoạt động của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức làm dịch vụ công sẽ không chỉ tạo điều kiện cho tệ tham nhũng, quan liêu trong bộ máy nhà nước mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường đầu tư, tạo ra sự bất bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, phá vỡ tính đồng bộ của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Lấy ví dụ, nếu cứ tình trạng có quá nhiều doanh nghiệp nhà nước tồn tại mà làm ăn thua lỗ nhng vẫn được Nhà nước "bao cấp" theo cơ chế hành chính cũ thì doanh nghiệp này sẽ không đủ mạnh để làm nòng cốt cho các tập đoàn kinh tế lớn, có năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế. Do đó, cải cách thể chế hành chính trong thời gian tới phải tập trung vào việc "đổi mới cơ chế quản lý, phân biệt quyền của chủ sở hữu và quyền kinh doanh của doanh nghiệp. Chuyển các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh sang hoạt động theo cơ chế công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần. Bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm đầy đủ trong sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, cạnh tranh bình đẳng trước pháp luật; xoá bỏ bao cấp của Nhà nước đối với doanh nghiệp"³.

c. Về phong diện xã hội

Đây là phong diện thể hiện mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội (trong đó có các công dân và các chủ thể đại diện cho giới dân doanh). Trong khoa học quản lý nhà nước, càng nghiên cứu kỹ các quan hệ xã hội, càng thấy rằng: "sự điều hành, cung ứng các dịch vụ hành chính công của nhà nước với xã hội giữ vị trí thúc đẩy xã hội và làm cho không chỉ bản thân xã hội phát triển mà còn tạo ra lòng tin của xã hội đối với nhà nước"⁴.

Xét từ phía công dân, các doanh nghiệp nhà nước, thì cải cách hành chính là hệ quả tất yếu góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Do vậy, công dân, các doanh nghiệp đòi hỏi ở cải cách hành chính, đặc biệt là các cơ quan hành chính, trong hoạt động của mình phải là biểu tượng của việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, phải thể hiện vai trò "là người hướng dẫn, chỉ đạo, định hướng pháp lý cho một sân chơi bình đẳng" đối với xã hội nói chung và giới dân doanh nói riêng.

Thực tiễn thời gian qua cho thấy, sự mất lòng tin của nhân dân, của doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế vào các cơ quan nhà nước, thể chế hành chính, thủ tục hành chính. Bởi lẽ, chúng ta chưa có một định hướng triệt để cho vấn đề cải cách hành chính. Nhiều quy định pháp luật, thủ tục hành chính rườm rà, gây ách tắc, làm mất nhiều thời gian và công sức của người dân, doanh nghiệp; một bộ phận công chức, viên chức nhà nước tham nhũng tiêu cực; bộ máy nhà nước nhiều tầng nấc, các chế độ tài chính công, sử dụng ngân sách không hợp lý... Điều đó đã ảnh hưởng không nhỏ đến tính hiệu quả của quản lý nhà nước. Mặt khác, cải cách hành chính theo khía cạnh pháp lý nhân đạo cũng ảnh hưởng trực tiếp đến các vấn đề dân sinh, an sinh xã hội, đến tính nhân văn của cuộc sống xã hội, như: dân số và việc làm, vấn đề xoá đói, giảm nghèo, tiền lương và thu nhập, phát triển văn hoá, nghệ thuật, thông tin thể thao, phát triển sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân, đấu tranh phòng, chống các tệ nạn xã hội...

Công cuộc đổi mới nói chung và cải cách hành chính nói riêng do Đảng ta đề xướng và lãnh đạo, suy cho cùng bắt nguồn từ nhu cầu xã hội, từ sự sáng tạo của quần chúng nhân dân, xuất phát từ lợi ích của con người. Cũng chính vì vậy mà nội dung xuyên suốt của cải cách hành chính là nhằm đổi mới toàn bộ diện mạo xã hội, là dân chủ hoá, là hóng tới phục vụ con người. Từ góc độ này, Đảng ta đã đặt ra mục tiêu dân chủ hóa trong bộ máy nhà nước để giải quyết mối quan hệ giữa cải cách hành chính với các vấn đề xã hội nêu trên. Theo nguyên lý tổ chức bộ máy nhà nước của đa số các nước trên thế giới cũng như các Hiến pháp Việt Nam từ 1946 đến nay, cải cách hành chính gắn liền với mục tiêu xã hội, nó không chỉ dừng lại ở việc "thu hút" nhân dân vào quá trình thực hiện các vấn đề của Nhà nước mà bản thân các cơ quan nhà nước phải thực hiện nguyên tắc dân chủ thực sự, hóng về cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân quyết định những công việc lớn, hệ trọng của đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

2. Quan điểm cải cách hành chính

a. Cải cách hành chính ở Việt Nam phải đặt trong khuôn khổ các quan điểm và chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về đổi mới hệ thống chính trị và cải cách bộ máy nhà nước

Cải cách hành chính phải gắn liền với xây dựng, chỉnh đốn Đảng; đổi mới phong cách lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng nhằm giữ vững và phát huy bản chất của giai cấp công nhân, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. Đảng lãnh đạo nhưng không bao biện làm thay các cơ quan nhà nước. Đối với cải cách hành chính thì việc đổi mới phong cách lãnh đạo, tăng cường sự chỉ đạo của Đảng thông qua việc định hướng chiến lược cải cách, kiểm tra quá trình cải cách là vấn đề có tính tiên quyết, có ý nghĩa quan trọng bảo đảm cho việc kiện toàn hợp lý tổ chức bộ máy nhà nước, nâng cao phẩm chất, năng lực của đội ngũ cán bộ công chức và góp phần thiết lập kỷ luật, kỷ cương trong hệ thống các cơ quan hành chính.

b. Quan điểm khoa học đồng bộ trong cải cách hành chính

Cải cách hành chính là vấn đề hết sức rộng lớn, phức tạp, đòi hỏi có tầm nhìn bao quát với những biện pháp đồng bộ, kết hợp chặt chẽ cải cách hành chính với đổi mới hoạt động lập pháp, cải cách tư pháp. Cải cách hành chính được tiến hành ở mọi phân hệ, mọi mắt xích của hệ thống, ở mọi cấp, mọi ngành kể cả hệ thống bộ máy nhà nước, Đảng và các tổ chức xã hội; gắn đổi mới về cơ cấu bộ máy với việc phân định lại chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn, đổi mới về hình thức và phương pháp hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Quan điểm khoa học đòi hỏi chúng ta phải biết nghiên cứu, tiếp thu những luận điểm khoa học về quản lý nhà nước, thẩm định, lựa chọn những trí tuệ khoa học trong nước và thế giới. Tránh tình trạng giáo điều hoặc cải cách hành chính theo lối "cắt, giảm" mang tính "cơ học", nhìn thấy lợi ích trước mắt mà không thấy lợi ích lâu dài.

c. Quan điểm về một nền hành chính được tổ chức thành một hệ thống thống nhất, ổn định, hoạt động thông suốt

Quan điểm này đòi hỏi sự phân công, phân cấp và chế độ trách nhiệm rành mạch, có kỷ cương nghiêm ngặt; cơ quan hành chính và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân. áp dụng các cơ chế, biện pháp hữu hiệu để ngăn ngừa những hành vi mất dân chủ, tự do, tùy tiện, quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu, gây phiền hà cho dân⁵.

d. Cải cách hành chính phải được tiến hành từng bước vững chắc, có trọng tâm, trọng điểm, lựa chọn khâu đột phá của từng giai đoạn cụ thể

Đây là quan điểm xuất phát từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của quá trình quản lý nhà nước ở Việt Nam.

Trong cải cách có nhiều nội dung, hình thức phải làm; có vấn đề chủ yếu, trọng tâm, có những vấn đề là cơ sở, là tiền đề, khâu đột phá của cả quá trình cải cách. Chẳng hạn, trong giai đoạn thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001- 2010, Quyết định số 136/QĐ-TTg/2001 ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ nêu rõ: giai đoạn 2001-2002, cần thực hiện các giải pháp chính là: "*Tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước thông qua sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước; chuẩn bị xong đề án cải cách cơ bản tiền lương; Chính phủ trình Quốc hội khóa mới (Khóa XI) phê chuẩn cơ cấu tổ chức Chính phủ mới...*". Tiếp đó, "*từ 2002-2005, nhiệm vụ trọng tâm là: xác định rành mạch chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan hành chính từ Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tới Ủy ban nhân dân các cấp; thực hiện xong việc phân cấp giữa trung ương và các cấp chính quyền địa phương; đổi mới cơ chế tài chính công đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp...*". Căn cứ vào giải pháp, nhiệm vụ này cần đặt ra các chương trình cụ thể để thực hiện cho từng năm, từng giai đoạn (Chương trình đổi mới công tác xây dựng pháp luật; chương trình tinh giản biên chế; chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, biên chế...). Đồng thời, cần phân công rõ trách nhiệm của từng bộ, ngành cụ thể trong việc thực hiện các nhiệm vụ và giải pháp, tránh tình trạng đã có nội dung, giải pháp mà không có chủ thể thực hiện⁶.

II. Nội dung cải cách hành chính ở Việt Nam

Khi đề cập đến nội dung cải cách hành chính cần lưu ý rằng, mỗi một quốc gia đều có một đặc điểm lịch sử cụ thể phù hợp với nội dung cải cách hành chính tổng hợp của quốc gia mình. Ở Việt Nam, nội dung tổng thể mang tính lịch sử của quá trình cải cách hành chính đó là "*Xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh theo các hướng: đổi mới thể chế; kiện toàn hợp lý tổ chức bộ máy nhà nước; nâng cao phẩm chất, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức; ngăn chặn và đẩy lùi tham nhũng, quan liêu...*"⁷.

1. Cải cách thể chế

Thể chế ở đây được hiểu là toàn bộ các quy định của pháp luật và việc xây dựng các thiết chế và tổ chức thực hiện chúng trong quá trình thực thi. Cụ thể là:

a. *Xây dựng thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính*, trước hết là tổ chức và hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp về thẩm quyền quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng nhằm phân biệt rõ quyền của chủ sở hữu, quyền quản lý nhà nước với quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp; về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong đó chú trọng về thị trường vốn và tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường lao động, thị trường dịch vụ. Đồng thời, xây dựng thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân như: thu thập ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng; trong câu dân ý; xử lý các hành vi trái pháp luật của cơ quan và cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ; thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành chính và Tòa án trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân. Đây cũng là nhiệm vụ to lớn nhằm xác định lại mối quan hệ quyền lực giữa bộ máy hành chính với xã hội, doanh nghiệp và công dân.

b. *Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta từ trước đến nay còn nhiều bất cập, ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực thi pháp luật và hiệu quả của hệ thống pháp luật. Do đó, việc cải cách thể chế cũng nhằm "*bảo đảm cho các văn bản quy phạm pháp luật có nội dung đúng đắn, nhất quán, khả thi*"⁸. Cần tập trung vào các nội dung sau đây:

- Rà soát và hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật theo từng lĩnh vực, loại bỏ những quy định pháp luật không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp. Phát huy hiệu quả của cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản quy phạm pháp luật;

- Tăng cường năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khắc phục tình trạng luật, pháp lệnh "chờ" nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành;

- Khắc phục các biểu hiện thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành chủ trì soạn thảo bằng cách nghiên cứu, đổi mới phong cách, quy trình xây dựng pháp luật từ khâu bắt đầu soạn thảo cho đến khi đưa ra Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội theo hướng "*cải tiến sự phối hợp giữa các ngành, các cấp có liên quan, coi trọng sử dụng các chuyên gia liên ngành và dành vai trò rất quan trọng cho tiếng nói của nhân dân, của doanh nghiệp*"⁹.

- Bảo đảm tính minh bạch, công khai của pháp luật, cần tổ chức tốt việc lấy ý kiến của nhân dân, của những người là đối tượng điều chỉnh của văn bản trước khi ban hành; đồng thời, các văn bản quy phạm pháp luật sau khi ký ban hành hoặc có hiệu lực pháp luật phải được đăng Công báo hoặc yết thị, đa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng để công dân, các tổ chức có điều kiện tìm hiểu và thực hiện.

c. Bảo đảm việc thực thi pháp luật nghiêm chỉnh của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức.

Các văn bản pháp luật phải cụ thể hoá thẩm quyền của mỗi một cơ quan, mỗi người trong bộ máy theo hướng "*ngời nào việc nấy*" và trách nhiệm của cơ quan, cá nhân trước pháp luật (sử dụng đúng các chế tài hình sự, hành chính, kỷ luật và bồi thường vật chất khi công chức có vi phạm). Mặt khác, cần thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở; chế độ cán bộ chủ chốt của các ngành ở trung ương và địa phương định kỳ trực tiếp gặp gỡ, đối thoại giải quyết các vấn đề cho doanh nghiệp và nhân dân đặt ra; phát huy hiệu lực của các thiết chế thanh tra, kiểm sát và tài phán để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, giữ gìn kỷ cương xã hội; mở rộng dịch vụ tư vấn pháp luật cho nhân dân, cho người nghèo, người thuộc diện chính sách và đồng bào dân tộc ít người, vùng sâu, vùng xa. Tạo điều kiện cho hoạt động luật sư, hoạt động hỗ trợ tư pháp có hiệu quả.

d. Cải cách thủ tục hành chính nhằm bảo đảm tính pháp lý, hiệu quả, minh bạch và công bằng trong khi giải quyết công việc hành chính. Loại bỏ những thủ tục hành chính rườm rà, chồng chéo dễ bị lợi dụng để tham nhũng, gây khó khăn cho dân; xoá bỏ kịp thời những quy định không cần thiết về cấp giấy phép và thanh tra, kiểm tra, kiểm soát, giám định; thống nhất và mẫu hoá các loại giấy tờ về giải quyết các công việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh của công dân, doanh nghiệp; mở rộng thực hiện cơ chế "*một cửa*" trong việc giải quyết các công việc của công dân, tổ chức với các cơ quan hành chính các cấp; công khai các loại phí, lệ phí, lịch công tác tại trụ sở làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước.

2. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính từ trung ương đến địa phương

Hệ thống cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương, đứng đầu là Chính phủ- cơ quan hành chính nhà nước cao nhất cần được xác định rõ hơn về chức năng, nhiệm vụ; việc phân công, phân cấp giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, trách nhiệm của người đứng đầu các bộ, ngành; phân cấp giữa Chính phủ với chính quyền địa phương "*trên cơ sở tách chức năng quản lý nhà nước với hoạt động kinh doanh, xúc tiến việc đổi mới tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động và quy chế làm việc của các cơ quan nhà nước...; phân cấp trong hệ thống hành chính đi đôi với nâng cao tính tập trung thống nhất trong việc ban hành thể chế*"¹⁰. Cụ thể là:

- a. Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ tập trung thực hiện chức năng xây dựng, ban hành thể chế, kế hoạch chính sách quản lý vĩ mô đối với sự phát triển kinh tế- xã hội, chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện;
- b. Từng bước điều chỉnh những công việc của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương đảm nhiệm để khắc phục những chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ. Chuyển cho các tổ chức xã hội, tổ chức phi Chính phủ hoặc doanh nghiệp làm những việc về dịch vụ công không cần thiết phải do cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp thực hiện. Chính phủ thực hiện việc "*cung cấp các dịch vụ công*" khi xét thấy không có chủ thể nào trong xã hội đảm nhận được;
- c. Xây dựng các quy định mới về phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương, nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương. Gắn phân cấp công việc với phân cấp về tài chính, tổ chức và cán bộ. Định rõ những loại việc địa phương toàn quyền quyết định, những việc trước khi địa phương quyết định phải có ý kiến và những việc phải thực hiện theo quyết định của trung ương;
- d. Bố trí lại cơ cấu của Chính phủ bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ chỉ làm chức năng quản lý nhà nước trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá- xã hội, quốc phòng- an ninh và đối ngoại; cơ cấu lại các bộ và bộ máy làm việc của Chính phủ thật sự khoa học, có hiệu lực, hiệu quả; đổi tên một số bộ, cơ quan ngang bộ cho phù hợp với nội dung và phạm vi trách nhiệm quản lý nhà nước. Giảm mạnh các cơ quan thuộc Chính phủ và tổ chức trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Chỉ duy trì một số ít cơ quan thuộc Chính phủ có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ phục vụ cho công việc quản lý vĩ mô của Chính phủ. Sắp xếp các loại cơ quan t vấn của Thủ tướng Chính phủ, chỉ thành lập các tổ chức này khi Thủ tướng có yêu cầu chỉ đạo tập trung những nhiệm vụ quan trọng liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Cần quán triệt nguyên tắc là, các tổ chức t vấn này không có bộ máy chuyên trách và biên chế riêng, bộ phận thường trực đặt tại bộ hoặc cơ quan ngang bộ có liên quan nhiều nhất.
- e. Điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo hướng tinh gọn, hợp lý, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mỗi tổ chức trong bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; tách chức năng quản lý nhà nước của bộ, ngành với tổ chức sự nghiệp công ích trực thuộc bộ.
- g. Cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương (bao gồm HĐND và UBND các cấp) trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương; phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị với chính quyền ở nông thôn; sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp theo tinh thần gọn nhẹ, tăng tính chuyên nghiệp cho các cơ quan loại này. Đồng thời, cần có những văn bản pháp lý có giá trị cao quy định các tiêu chí cụ thể đối với từng loại hình đơn vị hành chính ở nước ta để đi đến ổn định, chấm dứt tình trạng chia tách nhiều nh thời gian qua.
- h. Cải tiến phong thức quản lý, lề lối làm việc của cơ quan hành chính các cấp, loại bỏ những việc làm hình thức, không có hiệu quả thiết thực, giảm hội họp, giấy tờ hành chính.
- i. Từng bước hiện đại hoá nền hành chính, triển khai và áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của hệ thống hành chính nhà nước, phấn đấu "*tăng cường đầu t để đến năm 2010, các cơ quan hành chính có trang thiết bị tống đối hiện đại, cơ quan hành chính cấp xã trong cả nước có trụ sở và phương tiện làm việc bảo đảm nhiệm vụ quản lý; mạng tin học diện rộng được thiết lập tới cấp xã*"¹¹. Đây cũng là một bước khởi đầu cho quá trình xây dựng "*Chính phủ điện tử*" ở Việt Nam trong thời gian tới.

3. Đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

Đây là nội dung mang tính "*động lực*" cho quá trình cải cách hành chính. Bởi lẽ, "*cán bộ quyết định tất cả*". Tuy nhiên, đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức phải được đặt trong lộ

trình phát triển kinh tế- xã hội của từng thời kỳ, có bước đi thích hợp. Theo chúng tôi, trong thời gian tới cần phải:

- a. Tiến hành tổng điều tra, đánh giá lại đội ngũ cán bộ, công chức; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về cán bộ, công chức;
- b. Xây dựng Quy chế hoạt động công vụ; hoàn thiện hệ thống ngạch bậc, chức danh tiêu chuẩn chuyên môn của từng đối tượng; chế độ thi tuyển, bổ nhiệm, quy chế đánh giá, khen thưởng, kỷ luật công chức; cơ chế thông xuyên đa ra khỏi bộ máy nhà nước những cán bộ, công chức không đủ năng lực trình độ, vi phạm pháp luật, đạo đức nghề nghiệp và tiếp nhận, trẻ hoá đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ cao và đạo đức tốt;
- c. Đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức của các cơ quan quản lý cán bộ, công chức, nâng cao trình độ của những người làm công tác tổ chức cán bộ; xây dựng và thực hiện tốt quy chế về luân chuyển, phân cấp quản lý cán bộ, công chức cả ở trung ương và địa phương;
- d. Cải cách tiền lương và chế độ chính sách đãi ngộ. Tiền lương của cán bộ, công chức phải là hình thức đầu t trực tiếp, đủ điều kiện tái sản xuất sức lao động, đầu t cho phát triển kinh tế- xã hội, bảo đảm cán bộ, công chức đủ sống bằng lương; cải cách hệ thống thang lương, bảng lương trên cơ sở xem xét tính chất và đặc điểm lao động của từng loại cán bộ, công chức; điều chỉnh bội số và hệ số tiền I-ơng trong các thang, bảng lương; thực hiện tiền tệ hoá đầy đủ tiền lương;
- e. Sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ phụ cấp ngoài tiền lương theo ngạch, bậc, theo cấp bậc chuyên môn, nghiệp vụ, phụ cấp tại những nơi độc hại, điều kiện khó khăn;
- g. Tiếp tục đổi mới nội dung chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, chú trọng nâng cao kiến thức, kỹ năng hành chính cho đội ngũ cán bộ, công chức theo chức trách, nhiệm vụ đang đảm nhận; các hình thức và phương thức đào tạo, bồi dưỡng phù hợp với mỗi loại cán bộ, công chức. Tạo điều kiện để các cơ sở đào tạo cán bộ, công chức từ trung ương đến địa phương chủ động sắp xếp thời gian và giáo trình phù hợp với việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ cán bộ, công chức.

4. Cải cách tài chính công

- a. Tài chính công phải được sử dụng một cách khoa học, hiệu quả ngân sách nhà nước, đáp ứng được tính kinh tế giữa thu, chi ngân sách trên cơ sở tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động của các chủ thể tham gia vào hoạt động tài chính; xoá bỏ cơ chế cấp phát tài chính theo kiểu "*xin-cho*"; ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có điều kiện nh trường đại học, bệnh viện, viện nghiên cứu v.v... trên cơ sở xác định nhiệm vụ phải thực hiện, mức hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước và phần còn lại do các đơn vị tự trang trải;
- b. Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương và các ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách; xoá bỏ chế độ cấp kinh phí theo số lượng biên chế, thay thế bằng tính toán kinh phí căn cứ vào kết quả chất lượng hoạt động, hống vào kiểm soát "*đầu ra*", chất lượng chi tiêu theo mục tiêu của cơ quan hành chính, đổi mới hệ thống định mức chi tiêu cho đơn giản hơn, tăng quyền chủ động cho cơ quan sử dụng ngân sách;
- c. Bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương của HĐND các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc ở địa phương; quyền quyết định của bộ, sở, ban, ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách;

d. Thực hiện thí điểm để áp dụng rộng rãi một số cơ chế tài chính mới nh: cho thuê đơn vị sự nghiệp công; cho thuê đất để xây dựng cơ sở nhà trường, bệnh viện; chế độ bảo hiểm xã hội đối với cán bộ, công chức chuyển từ các đơn vị công lập sang dân lập; khoán một số loại dịch vụ công cộng nh: vệ sinh đô thị, cấp thoát nước, cây xanh, công viên, nước phục vụ nông nghiệp...; thực hiện cơ chế hợp đồng hành chính đối với một số dịch vụ công tác trong các cơ quan hành chính;

e. Đổi mới công tác kiểm toán đối với cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp trong sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước; thực hiện dân chủ, công khai về tài chính công, tất cả các chi tiêu tài chính đều đọc công bố công khai.

*

* *

Cải cách hành chính là quá trình "*cải biến*" quyền lực quản lý, do đó cần phải có bước đi và lộ trình cụ thể, khoa học. Ngày 17/9/2001, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, trong đó tập trung vào các giải pháp cụ thể, các giai đoạn của từng năm, 5 năm và 10 năm (các giải pháp chính và giải pháp bổ sung), chương trình cải cách của từng lĩnh vực, đồng thời giao nhiệm vụ cho các bộ, các ngành, UBND các cấp để thực hiện các giải pháp và bước đi. Đây là kế hoạch tổng đối hoàn chỉnh về tổ chức thực hiện các nội dung cải cách hành chính nêu trên nhằm một bước "*đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân*"¹²./.

-
1. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.220.
 2. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 (Ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001), tr. 2.
 3. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, sđd. tr. 189 -190.
 4. Prof. Dr. Peter Sonndermann. *Quá trình xâm nhập của dịch vụ hành chính công đối với xã hội*. NXB Bernhard, 1997, tr. 135. (Tiếng Đức).
 5. Xem Chương trình tổng thể cải cách hành chính. Tài liệu đã dẫn, tr. 6; tr.11, tr. 17 -19.
 6. Nh chú thích 5.
 7. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, sđd. tr. 215 -217.
 8. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, sđd. tr. 215 -217.
 9. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, sđd. tr. 215 -217.
 10. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, sđd. tr. 215 -217.
 11. Xem Chương trình tổng thể cải cách hành chính. Tài liệu đã dẫn, tr. 6; tr.11
 12. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, sđd. tr. 215 -217.

CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ: MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA HIỆN NAY

TS. ĐẶNG ĐÌNH TÂN*

ĐẶNG MINH TUẤN* *

Tóm tắt: Xác định vị trí, vai trò của chính quyền cấp xã là một khâu quan trọng, cùng với việc đánh giá thực trạng về tổ chức và hoạt động của cấp chính quyền này để xây dựng và củng cố nó. Các tác giả đã trình bày nhiều luận cứ và cơ sở thực tiễn nhằm mục đích đó.

1. Xã và vai trò của chính quyền xã

Theo báo cáo của Ban tổ chức Chính phủ, cho đến cuối 1999, trong số 10.551 đơn vị hành chính cấp cơ sở của cả nước có 8.930 xã, chiếm 84,6% số cơ sở trong cả nước.

Trong hệ thống đơn vị hành chính nước ta, mặc dù xã là đơn vị hành chính thấp nhất, nhưng là cấp hành chính gần trực tiếp với dân, nên vai trò của xã rất quan trọng.

Đơn vị hành chính xã có tính cộng đồng cao, có kết cấu hạ tầng, tín ngưỡng chung, có nhiều dòng họ sinh sống, tồn tại lâu đời, thậm chí có tiếng nói riêng, nhiều mối liên kết với nhau. Xã không chỉ là một tập thể phải có nghĩa vụ với nhà nước mà còn là một tổ chức tự quản truyền thống, tự giải quyết các công việc nội bộ trên cơ sở một thiết chế chính trị- xã hội; là nơi trực tiếp triển khai thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật, thực hiện các quyền dân chủ, chăm lo cuộc sống vật chất văn hoá của nhân dân. Xã là nơi trực tiếp diễn ra các hoạt động sản xuất, kinh doanh, đáp ứng trực tiếp (hoặc gián tiếp) các nhu cầu đa dạng của đời sống phù hợp với truyền thống, đặc điểm của nhân dân. Từ hiện thực đời sống ở xã, có thể đánh giá tính đúng đắn của đường lối, chính sách, phản ánh những nhu cầu đời sống khách quan, qua đó bổ sung đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước.

Dân số nước ta tính đến năm 1999 có trên 78 triệu người với khoảng 38 triệu lao động. Trong đó, 60,6 triệu người (79%) với trên 70% lao động làm ăn sinh sống trong các đơn vị hành chính xã. Nền kinh tế nước ta chủ yếu vẫn là nền kinh tế nông nghiệp còn lạc hậu, sản xuất bằng công cụ thủ công vẫn là chủ yếu. So với các cơ sở phòng, thị trấn, trình độ kinh tế, mặt bằng dân trí các xã còn rất thấp, ở các xã miền núi càng thấp hơn nữa. Khu vực kinh tế nông thôn nước ta trong những năm qua đã có những bước tiến đáng kể, nhưng cũng chỉ tạo ra khoảng 1/4 trong tổng GDP của cả nước. Số lao động không có hoặc thiếu việc làm còn chiếm tỷ trọng lớn (60%-70% thời gian lao động nhàn rỗi). Từ vấn đề này cho thấy, sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước có sớm hoàn thành được hay không còn tùy thuộc rất lớn ở sự khai thác mọi tiềm năng to lớn về lao động, đất đai, tài nguyên ở khu vực nông thôn. Và điều đó lại tùy thuộc rất lớn ở việc phát huy vai trò của chính quyền cơ sở các vùng nông thôn trong tổng thể chủ trương củng cố hệ thống chính trị ở cơ sở mà hội nghị Trung ương 5, khoá IX của Đảng đã đề ra.

Chính quyền xã là bộ phận quan trọng cấu thành hệ thống chính trị ở cơ sở, bao gồm Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND)- nhân tố trung tâm của hệ thống chính trị ở xã, là cơ quan quyền lực của nhân dân, thực hiện các chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, đặt dưới sự chỉ đạo của chính quyền cấp trên và chịu sự lãnh đạo của Đảng uỷ xã, có quan hệ gắn bó mật thiết với tổ chức Đảng và các đoàn thể chính trị- xã hội ở địa phương. Trong đó, Đảng uỷ xã giữ vai trò hạt nhân chính trị, lãnh đạo.

Chính quyền xã có vai trò rất quan trọng, thể hiện trên những mặt chủ yếu sau đây:

Một là, hệ thống chính quyền xã là hệ thống quyền lực có địa bàn rộng lớn nhất, gần với cuộc sống nhân dân nhất.

Hai là, tất cả các tổ chức quyền lực nhà nước cấp trên, muốn phát huy tác dụng cuối cùng đều phải thông qua vai trò của hệ thống chính quyền cấp xã.

Ba là, dân gắn với Đảng, với Nhà nước, trực hết và trực tiếp thông qua quan hệ với chính quyền cơ sở. Tạo lập *lòng tin* của dân với Đảng, với Nhà nước trực hết cũng thực hiện thông qua quan hệ giữa nhân dân với chính quyền xã.

Bốn là, sức mạnh của chính quyền là ở nơi dân, là việc quy tụ được lòng dân, là phát huy tình đoàn kết, truyền thống, tinh thần làm chủ của nhân dân, là hống tới dân, vì lợi ích của dân.

Năm là, sự nghiệp đổi mới của cả nước nói chung và công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá nói riêng tuy thuộc rất lớn vào cơ sở, vào các chính quyền xã.

2. Hoạt động của chính quyền xã- Những kết quả và hạn chế

Bên cạnh những thành tựu to lớn trên các lĩnh vực kinh tế-xã hội, chúng ta cũng đã có những chuyển biến tích cực trong đổi mới chính trị và hệ thống chính trị nói chung và đổi mới hệ thống chính quyền xã nói riêng. Kết quả và những yêu cầu đặt ra từ đổi mới kinh tế ở cơ sở, xã, trở thành cơ sở cho đổi mới chính trị và cả hệ thống chính trị. Ngược lại, quá trình từng bước đổi mới chính trị và hệ thống chính trị, trong đó có đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã lại góp phần tạo ra những nhân tố, điều kiện, trở thành xúc tác, động lực, định hướng cho đổi mới kinh tế- xã hội thu được kết quả. Có thể nêu một số vấn đề trong tổ chức và hoạt động của chính quyền xã hiện nay trên những nội dung chính sau đây:

a. Gắn đổi mới chính quyền xã với đổi mới kinh tế - xã hội

Tính đột phá trong toàn bộ quá trình đổi mới ở nước ta nói chung và ở các cơ sở xã nói riêng là định hướng chuyển đổi từ nền kinh tế thuần nhất một thành phần XHCN hoạt động theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế nhiều thành phần và theo định hướng XHCN. Quá trình đổi mới kinh tế trên địa bàn xã (chuyển đổi quyền sở hữu, sử dụng ruộng đất, đa dạng hoá các hình thức kinh tế, phát triển kinh tế hộ tự chủ, chuyển đổi mô hình kinh tế hợp tác, tiếp thu khoa học công nghệ hiện đại...) dẫn đến những điều chỉnh cần thiết về địa giới hành chính tỉnh, huyện và xã. Chỉ trong khoảng 10 năm qua, số đơn vị hành chính cấp xã đã tăng từ 8.850 lên 8.885, nhưng chiều hướng vẫn chưa ổn định. Quy mô các xã hiện nay còn rất không đồng đều, biên độ dao động về dân số và diện tích quá lớn. Với các xã có số dân đông, địa giới hành chính rộng, trình độ dân trí và kinh tế phát triển thì quản lý sẽ khó khăn, phức tạp hơn. Quản lý các xã miền núi tất yếu sẽ khó hơn quản lý các xã ở miền xuôi. Nhưng với một xã đông dân hơn, kinh tế đa dạng và phát triển hơn lại tạo những nhân tố thuận lợi hơn trong tăng thu ngân sách, tạo điều kiện thuận lợi hơn trong phát triển văn hoá, xây dựng cơ sở hạ tầng, có điều kiện tăng phụ cấp cho cán bộ... Cách phân loại xã theo 7 loại, trong đó có 5 loại phân theo quy mô dân số và chỉ có 2 loại phân theo vùng, miền, và việc đồ đồng chính sách phụ cấp cho cán bộ xã tương ứng với loại xã nh hiện nay là chưa thoả đáng, cần tiếp tục nghiên cứu.

b. Mô hình tổ chức

Hiện nay, trên thế giới tồn tại ba mô hình tổ chức nền hành chính cơ bản là: Mô hình hành chính tập quyền; mô hình hành chính tản quyền; mô hình hành chính phân quyền. "*Hành chính tập quyền (Administration Centralisée) là một nền hành chính tập trung cao, không phân cấp hoặc phân cấp rất ít, trong đó chính quyền trung ương nắm giữ mọi quyền hành và quyết định mọi công việc, tất cả các cơ quan hành chính và nhân viên hành chính các cấp đều lệ thuộc vào trung ương và do trung -*

ơng điều khiển". "Hành chính tản quyền (*Administration déconcentrée*) là một nền hành chính tập trung có phân cấp (*Centralisation déconcentrée*), trong đó chính quyền trung ương bổ nhiệm các chức vụ đứng đầu đơn vị hành chính, các giới chức này được coi là đại diện của chính quyền trung ương tại địa phương và được trung ương giao một số quyền quyết định tại chỗ về các vấn đề liên hệ đến địa phương". "Hành chính phân quyền (*Administration décentralisée*) là một nền hành chính phi tập trung, một nền hành chính tự quản (*Administration autonome*)"¹.

Theo chúng tôi, Việt Nam không thực sự theo một mô hình nào trong ba mô hình tổ chức hành chính nói trên. Bộ máy nhà nước ta được tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ, tức quyền lực nhà nước thống nhất từ trung ương xuống địa phương trên cơ sở phân công, phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương. Tổ chức chính quyền cấp xã cũng như cấp tỉnh và huyện gồm có HĐND và UBND. Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra. Hội đồng nhân dân bầu UBND- Cơ quan chấp hành của HĐND. Chính quyền địa phương có quyền quyết định những vấn đề có tính địa phương, có ngân sách riêng, có đội ngũ cán bộ thực hiện công vụ, có quyền tạo lập và phát mại tài sản riêng, có thiết chế dân chủ, có năng lực chủ thể pháp lý, có đủ những điều kiện để quản lý các công việc của địa phương mình. Chính quyền địa phương thực hiện những chính sách và pháp luật, chịu sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan nhà nước trung ương và cơ quan địa phương cấp trên. Chúng tôi không đồng tình với quan điểm cho rằng, nền hành chính nước ta từ Hiến pháp 1946 đến nay được tổ chức theo mô hình hành chính phân quyền². Mặc dù nền hành chính này có một số hoạt động mang tính tự quản, song nó không phải là một nền hành chính tự quản. Tổ chức hành chính này phải thực hiện những chính sách, pháp luật và chịu sự giám sát rất chặt chẽ của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cấp trên. Bộ máy chính quyền địa phương nước ta cũng không phải là "tản quyền", vì thực chất "tản quyền" là một dạng của phân quyền, trong đó có sự giám sát chặt chẽ của cấp trên bằng việc bổ nhiệm một số chức vụ xuống địa phương để giám sát hoạt động của chính quyền địa phương và cùng quyết định một số vấn đề liên quan đến địa phương. Thực tế này có ở Pháp, nơi nền hành chính được áp dụng nguyên tắc tản quyền. Bộ máy chính quyền địa phương nước ta càng không được tổ chức theo mô hình tập quyền. Nhà nước ta, quyền lực thống nhất, song có sự phân công, phân cấp cho chính quyền địa phương, do vậy vừa đảm bảo được quyền lực tập trung, vừa đảm bảo dân chủ, phát huy được sức mạnh của địa phương.

Hạn chế

HĐND xã là cơ quan do nhân dân xã trực tiếp bầu ra, nhưng trên thực tế, vai trò của HĐND bị UBND lấn át, tồn tại rất hình thức. Thực tế, UBND "vừa đánh trống, vừa thổi còi", vừa là người đưa ra các quyết định đệ trình HĐND vừa là người có uy lực quyết định tại HĐND. Từ thực tế đó mới có ý kiến cho rằng hoặc không cần có HĐND, hoặc nếu có thì HĐND phải hoạt động xứng đáng là tổ chức đại diện cho quyền lực của nhân dân ở địa phương.

Mặc dù có một số hoạt động mang tính tự quản, song tổ chức chính quyền địa phương nước ta lệ thuộc quá nhiều vào cấp trên, cha phát huy hết được tiềm năng của địa phương. Các mô hình hành chính tản quyền và phân quyền phổ biến trên thế giới ngày nay đều đặc biệt quan tâm đến vấn đề tự quản của địa phương. Điểm khác nhau cơ bản giữa hai mô hình này chỉ là chỗ sự giám sát của trung ương đối với nó đến đâu? Tự quản trở thành một chức năng quan trọng của chính quyền địa phương nhiều nước trên thế giới và thực tế nó đã đạt được rất nhiều thành tựu đáng kể. Hiện nay, ở xã đã khôi phục vai trò của trông thôn, trông bản. Song vấn đề là có thể coi đó là "cánh tay nối dài" của chính quyền xã hay hoàn toàn chỉ làm chức năng tự quản? Chúng tôi cho rằng, thôn chỉ là cấp tự quản. Nếu coi trông thôn, bản là "cánh tay nối dài" của chính quyền xã thì thôn, làng, bản phải tồn tại và hoạt động như một cấp hành chính, có ngân sách, có con dấu và có đầy đủ các cách pháp nhân. Song, thực tế thì không như vậy. Trông thôn, trông bản được nhân dân ở thôn bản tín nhiệm bầu ra, trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến đời sống, đến lợi ích riêng, sử dụng có hiệu quả vốn quỹ của nhân dân. Chính nhờ điều này nên vài ba năm qua, kết hợp với triển khai thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, vai trò của trông thôn, trông bản được đề cao. Nhân dân rất quan tâm đến bầu trông thôn, bản, thậm chí quan tâm hơn bầu HĐND xã, vì nó liên quan trực tiếp đến cuộc sống hàng ngày của họ. Và do

đó ở nhiều nơi, việc bầu trông thôn (bản) có không khí nh một ngày hội lớn, rất dân chủ. Điều này càng chứng minh vai trò của chức năng tự quản của chính quyền.

Có nên đa cấp chính quyền xã trở thành một cấp tự quản (công xã) tồn tại song song các trông thôn, trông bản hay không thì còn phải nghiên cứu kỹ, nhng chúng ta cũng phải thấy nâng cao vai trò tự quản của chính quyền địa phương, trong đó có cấp xã là một mô hình có nhiều điểm u việt, phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam. Do vậy, nên chăng cần tăng thêm quyền hạn và tự chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương về những quyết định liên quan đến địa phương. Theo chúng tôi, Nhà nước tạo ra một hệ thống pháp luật công bằng và dân chủ, và đó là cái gong để cho chính quyền địa phương nhìn vào đó mà làm. Sự phê chuẩn liên tục và rộng rãi của chính quyền cấp trên đối với các vấn đề của địa phương là sự tồn tại của cơ chế tập trung bao cấp. Do đó, việc nâng cao tính tự quản của địa phương là một định hướng đúng đắn trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Một vấn đề khác, để hiện thực hoá các quyền hạn của HĐND, cơ quan do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra, chúng ta cần phải xem xét trên cả hai phương diện: *nhận thức và thực tiễn pháp luật*. Hiện nay, Hiến pháp và Luật tổ chức HĐND và UBND quy định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương. Mặc dù là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhng HĐND không phải là cơ quan "*lập pháp*" ở địa phương. HĐND với UBND cùng thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, dù vị trí, tính chất của hai tổ chức này là hoàn toàn khác nhau. Hiểu đúng quan niệm nh vậy có ý nghĩa nâng cao vị thế của HĐND trong việc quyết định các vấn đề của địa phương, trong việc giám sát thực chất các hoạt động của UBND. HĐND cần hoạt động thông xuyên hơn và bám sát mọi vấn đề quan trọng liên quan đến địa phương. Để đảm bảo đọc điều đó, nên chăng tăng thêm quyền hạn cho Chủ tịch và thông trực HĐND, thành lập lại thông trực HĐND xã. Ngoài ra, cần phải tạo ra một cơ chế giám sát và chịu trách nhiệm rõ ràng, rộng rãi và liên tục giữa HĐND và UBND. Những chế tài của HĐND đối với UBND phải thực sự toàn diện, mạnh mẽ và cụ thể. Ngoài ra, chúng ta cũng ngày càng phải nâng cao chất lượng, năng lực đại biểu HĐND sao cho xứng tầm là cơ quan đại diện cho nhân dân ở địa phương.

c. Quản lý nhà nước và thực hiện dân chủ ở cấp xã

Hoàn thiện thể chế nhà nước ở xã là khâu quan trọng đặc biệt. Nên chăng cần tập trung giải quyết tốt những vấn đề sau:

- Phân định khoa học địa giới hành chính các xã, trên cơ sở đó phân loại xã, có chế độ, chính sách hợp lý với từng chức danh phù hợp với từng loại xã.
- Tiếp tục cụ thể hoá các chức năng của HĐND nhằm nâng cao vai trò là cơ quan dân cử ở địa phương.
- Về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương cần làm rõ quan hệ giữa chính quyền xã với chính quyền cấp trên, với tổ chức Đảng và các đoàn thể nhân dân ở cơ sở, tránh tình trạng lẩn sâu, chông chéo. Cần quy định rõ những vấn đề nào không thuộc phạm vi giải quyết của chính quyền cơ sở. Nên chăng ở xã có thể thực hiện nhất thể hoá chức danh Bí th đảng uỷ với Chủ tịch UBND để vừa khắc phục tình trạng thiếu cán bộ chủ chốt có năng lực, lại vừa có thể thực hiện lãnh đạo của Đảng với chính quyền tốt hơn? Một số dịch vụ công ở địa phương do Nhà nước hoặc chính quyền xã đầu t, lâu nay chính chính quyền xã trực tiếp đứng ra thực hiện, nên chăng có thể giao cho các tổ chức t nhân thực hiện để chính quyền có thể tập trung hơn vào việc quản lý hành chính nhà nước.
- Cần đẩy mạnh công tác kiểm tra, thanh tra, trừc hết là củng cố và phát huy hiệu lực của ban thanh tra nhân dân, tăng cường giám sát của chính quyền cấp trên với chính quyền cơ sở
- Tăng cường hiệu quả lãnh đạo của Đảng với chính quyền cơ sở.
- Làm rõ cơ chế sự phối kết hợp giữa HĐND, UBND với trông thôn, làng, bản.

Quản lý nhà nước, xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở xã là những nhiệm vụ trọng yếu và có quan hệ chặt chẽ. Những năm qua, ở nhiều xã, thông qua vai trò của chính quyền, quy chế dân chủ thực hiện khá tốt. Vì vậy, đời sống kinh tế ở hầu hết các địa phương có chuyển biến tích cực, đời nghèo giảm hẳn, chính trị-xã hội ổn định.

Tuy nhiên, năng lực quản lý nhà nước của chính quyền xã hiện nay còn khá nhiều hạn chế. Theo điều tra của Viện Khoa học thuộc Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ, trong 15 nội dung quản lý của chính quyền cơ sở, chỉ có 3 nội dung được đánh giá là tốt (về y tế, kế hoạch hoá gia đình, an ninh xã hội), còn lại 5/15 ở mức trung bình, 7/15 đời trung bình và kém. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia, có 6 vấn đề chính quyền cơ sở quản lý còn kém hiệu quả là: Bảo vệ môi trường, phòng chống thiên tai, quản lý tài nguyên và đất đai, đào tạo và giải quyết việc làm, chống tham nhũng, phòng chống tệ nạn xã hội, tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật. Cũng theo điều tra, chỉ có 50% số người được hỏi đánh giá UBND và HĐND hoạt động tốt.

Hiện nay, vấn đề dân chủ còn bị vi phạm ở nhiều nơi, quản lý của chính quyền còn yếu kém dẫn đến dân phản ứng, đấu tranh vọt cấp. Vậy tại sao chính quyền xã không đủ khả năng, quyền lực để ngăn chặn, hạn chế tối đa những tiêu cực đó? Không phải ai khác mà trước hết là chính quyền đã vi phạm quyền dân chủ và lợi ích chính đáng của nhân dân, thực hiện quy chế dân chủ có tính phong trào, công tác tiếp dân, giải quyết các đơn thư khiếu tố, khiếu nại của nhân dân không theo pháp luật, làm mất lòng tin của nhân dân; cán bộ lợi dụng chức quyền để tham nhũng, dân biết nhng ngại đấu tranh, thì ở nơi đó đang tiềm ẩn những nguy cơ dẫn đến mất ổn định. Dân không đấu tranh chống lại những tiêu cực cha phải đã là tốt. Bên cạnh những vấn đề thuộc yếu tố kẻ địch lợi dụng, không nên gán mọi cái xấu cho dân ở những nơi bùng phát chuyện dân phản ứng. Do đó, trước tiên cần phải thấy hết nguyên nhân từ chính những yếu kém của hệ thống chính quyền và những yếu tố tích cực về nhu cầu dân chủ của dân trên địa bàn xã hiện nay. Những nơi cán bộ chủ chốt, mà trước hết cũng là cán bộ chính quyền quyết tâm làm và làm cho kỳ được, những nơi cán bộ chính quyền nhận thức đầy đủ ý nghĩa của thực hiện quy chế dân chủ thì cán bộ không có gì để mất, mà chỉ có được, mà cái được lớn nhất là được dân.

d. Trình độ, phẩm chất và chính sách cán bộ

	Chủ tịch UBND	Chủ tịch HĐND
<u>Trình độ VH</u>		
- Cấp I	12 (3,4%)	10 (2,8%)
- Cấp II	148 (42%)	134 (38%)
- Cấp III	185 (52%)	200 (57%)
- Đại học	5 (1,4%)	6 (1,7%)
<u>Trình độ Lý luận</u>		
- Cha học	0	4 (1,1%)
- Sơ cấp	102 (29%)	98 (28%)
- Trung cấp	240 (69%)	210 (60%)
- Cao cấp	8 (2,3%)	38 (11%)

Những năm qua, tổ chức và cán bộ đã có những đổi mới tích cực, theo hướng trẻ hoá, tạo động lực, nâng cao và phát huy năng lực sáng tạo. Tuy nhiên, năng lực cán bộ chính quyền xã cũng còn nhiều hạn chế.

Về trình độ văn hóa, chuyên môn và lý luận, nhìn chung còn thấp. Còn có một số chủ tịch UBND và HĐND không biết chữ, chỉ biết ký. Kết quả điều tra của Ban tổ chức cán bộ Chính phủ năm 1999 ở 10.105 cơ sở trong toàn quốc về trình độ của đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở cho thấy: Trong

HĐND, có 0,6% mù chữ và vừa thoát nạn mù chữ, 10,2% có trình độ cấp I; cha đào tạo lý luận chiếm 54%; cha đọc đào tạo về quản lý nhà nước 83,6%; cha đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ chiếm 85,2%. Cũng những tiêu chí ấy, với UBND là 0,6% và 5,6%, 42,4%, 69,3%, 82,2%.

Qua điều tra 350 xã thuộc 4 tỉnh cách đây vài năm ở Cà Mau, Bạc Liêu, Cần Thơ, Ninh Bình cho thấy, trình độ văn hoá, lý luận của cán bộ chủ chốt còn thấp (Xem bảng 1):

Trình độ cán bộ chính quyền rất không đồng đều giữa các vùng, các khu vực. Số có trình độ tập trung chủ yếu ở các xã thuộc khu vực đô thị, ven đô, vùng đồng bằng. (Xem bảng 2: Trình độ văn hoá đại biểu HĐND)

Có nên đào tạo đội ngũ cán bộ kế cận *trước khi* đưa họ vào các vị trí cán bộ? Điều này rõ ràng cần, nhưng không dễ. Bởi vì, người lao động lo trước hết là công ăn, việc làm để có thu nhập. Họ chỉ đi học những ngành tạo khả năng cho họ có việc làm. Họ không thể bỏ thời gian, tiền của đi học những nghề mà chỉ đọc sử dụng nếu họ đọc dân cử, vì điều đó thật mong manh, mạo hiểm và không phải ai cũng có thể đọc dân cử vào bộ máy chính quyền.

	Cấp I	Cấp II	Cấp III	Đ H và trên ĐH
Hà Nội	0,86%	6,32%	46,18%	16,17%
Tp. HCM	9,90%	50,15%	44,64%	4,26%
Lai Châu	56,94%	33,2%	9,34%	0,95%
Gia Lai	48,88%	35,52%		

Tuy nhiên, điều trăn trở nhất lại không phải chủ yếu ở trình độ văn hoá, chuyên môn, chính trị, mà ở phẩm chất, đạo đức. Hiện còn một bộ phận đáng kể cán bộ chủ chốt trong cấp uỷ Đảng và chính quyền xã suy giảm đạo đức, sống buông thả, tham ô công quỹ, ăn hối lộ. Họ giàu lên nhanh chóng, nhưng thực hiện các nhiệm vụ quản lý ở địa phương lại có nhiều vấn đề yếu kém. Họ muốn đứng trên nhân dân.

Về chính sách cán bộ, Nhà nước đã có những điều chỉnh, những quy định tích cực hơn trong chính sách phụ cấp cán bộ chính quyền và các chức danh khác. Tuy nhiên, vẫn còn có nhiều điều cần tiếp tục xem xét. Thí dụ, có nên coi các chức danh cán bộ trong bộ máy chính quyền là công chức nhà nước hay không? Trong điều kiện hiện nay thì có lẽ cha nên đặt ra vì nhiều lý do (ngân sách nhà nước cha cho phép, họ làm việc theo nhiệm kỳ dân cử do đó công việc thông xuyên biến động, số cán bộ tái cử chỉ chiếm khoảng 40%- 50%). Nhưng cán bộ chính quyền lại là người thay mặt Nhà nước ở địa phương, công việc của họ không phải là loại lao động giản đơn, mà là loại lao động phức tạp, lao động lãnh đạo, đòi hỏi trách nhiệm cao trước nhân dân. Họ cần đọc đảm bảo về vật chất để yên tâm công tác.

*

* *

Tóm lại, chúng ta cần tiếp tục hoàn thiện và nâng cao hiệu quả hoạt động của đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở theo các định hướng sau:

- Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn cán bộ chính quyền (tiêu chuẩn về tuổi, về văn hoá, về trình độ chính trị, quản lý nhà nước, năng lực chuyên môn, đạo đức, uy tín...). Trên cơ sở đó chọn đọc đội ngũ cán bộ có đủ năng lực đảm đương chức năng, nhiệm vụ đọc giao.

- Cán bộ phải thông xuyên nâng cao trình độ mọi mặt, thông xuyên nghiêm khắc tự phê bình trước Đảng, trước nhân dân, và bị xử lý nghiêm nếu vi phạm chính sách, pháp luật nhà nước./.

* Viện khoa học chính trị, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

** Khoa luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

-
1. Xem Nguyễn Văn Thảo, Chính quyền cấp xã với tiến trình đổi mới kinh tế, phát huy dân chủ dưới góc độ quản lý hành chính, Tạp chí Cộng sản, số 4, năm 1999.
 2. Xem Nguyễn Văn Thảo, t.lđd.

PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRUNG ƯƠNG - ĐỊA PHƯƠNG: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

THS. TRƯƠNG ĐẮC LINH*

Tóm tắt: Khẳng định sự đúng đắn của việc phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, tác giả đã đi từ phân tích khái niệm phân cấp quản lý cho tới vai trò của phân cấp quản lý cho địa phương và điếm qua lịch sử phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương ở nước ta.

I. Khái quát chung

1. Khái niệm phân cấp quản lý

- Trong các văn bản pháp luật và sách báo pháp lý ở nước ta thông gặp các thuật ngữ "*phân công*", "*phân cấp quản lý*", "*phân quyền*", "*phân nhiệm*" ... với những cách hiểu khác nhau; trong một số trường hợp, chúng được sử dụng đồng nhất, đôi khi có sự lẫn lộn.

Về phân cấp quản lý: Có quan niệm cho rằng, phân cấp có thể theo hai hướng: Một hướng nằm ngang là sự phân chia căn cứ vào sự khác nhau của các công việc của một cấp; hướng nằm dọc (thẳng đứng) là sự phân chia theo cơ cấu thứ bậc công việc giữa các cấp khác nhau¹. Theo chúng tôi, sự phân chia ra hai hướng phân cấp quản lý như vậy là chưa hợp lý. Vì theo Từ điển tiếng Việt, "*cấp*" được hiểu là loại hạng trong một hệ thống (xếp theo trình độ cao thấp, trên dưới...)². Phân cấp quản lý cũng được hiểu phổ biến là giao bớt một phần quyền quản lý cho cấp dưới, quy định quyền hạn và nhiệm vụ cho mỗi cấp³. Như vậy, khi nói đến "*cấp*" thông thường người ta không nói đến phân chia quyền hạn- trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước ngang cấp mà là giữa các cấp cao-thấp, trên- dưới... Vì vậy, chúng tôi đồng ý với ý kiến cho rằng chỉ nên hiểu phân cấp theo một hướng trên- dưới, để không làm rối và mất độ chính xác của khái niệm này⁴.

Khái niệm "*phân cấp quản lý*" cần được phân biệt với một số khái niệm gần với nó là: *phân công*, *phân nhiệm*, *phân quyền*. Phân công và phân nhiệm thực chất là một cách nói, đều để chỉ sự xác định quyền hạn, trách nhiệm cả theo chiều ngang và chiều dọc. Điều này có nghĩa là phân cấp là khái niệm hẹp hơn khái niệm phân công, phân nhiệm vì chỉ theo quan hệ trên dưới, cao thấp. Thông thường người ta sử dụng khái niệm "*phân công*" để chỉ quan hệ theo chiều ngang với dụng ý phân biệt nó với phân cấp. Ví dụ, Quyết định số 56/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 07/06/1983 Về những nhiệm vụ cấp bách trong phân cấp quản lý kinh tế, trong phần mở đầu đã viết: "*việc phân công* (Tác giả nhấn mạnh) *giữa các bộ và phân cấp* (Tác giả nhấn mạnh) *từ Trung ương đến các tỉnh, huyện, xã chưa được hợp lý và rõ ràng...*".

Về khái niệm "*phân quyền*" thông thường được hiểu theo nghĩa "*phân chia quyền hành chứ không phải tập trung*". Theo nghĩa này, "*phân quyền*" thông thường được hiểu theo nội dung của học thuyết phân chia quyền lực nhà nước cho các cơ quan nhà nước tương ứng (quyền lập pháp cho Nghị viện, quyền hành pháp cho Chính phủ và quyền t pháp cho Tòa án). Còn, nếu "*phân quyền*" mà hiểu là phân giao quyền hạn cho một cơ quan hoặc một cấp chính quyền địa phương nào đấy, thì thực ra sử dụng thuật ngữ phân công và phân cấp là đủ và chính xác hơn. Nhưng trong các sách báo pháp lý ở nước ta, người ta thông thường có thói quen nói ghép "*phân cấp, phân quyền*". Thực ra "*phân quyền*" được dùng ở đây là thừa, vì "*phân cấp*" đã bao hàm phân giao quyền hạn (cấp trên giao quyền hạn và cả trách nhiệm cho cấp dưới).

Về khái niệm "*tự quản địa phương*": trong khoa học pháp lý khái niệm "*phân cấp quản lý cho địa phương*" và "*tự quản địa phương*" là hai khái niệm rất gần nhau, nhng không đồng nghĩa với nhau. "*Tự quản địa phương*" được hiểu là chính quyền ở một đơn vị hành chính- lãnh thổ nào đó được có các nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm *có tính độc lập ở mức độ cao* trong mối quan hệ với chính quyền cấp trên và chính quyền trung ương nói chung trong việc quản lý các công việc trên địa bàn (cơ quan tự quản địa phương có tài sản riêng, có ngân sách riêng, có toàn quyền quyết định về tổ chức bộ máy và nhân sự, quyết định những vấn đề xây dựng và phát triển địa phương trong phạm vi thẩm quyền được Hiến pháp và pháp luật về tự quản địa phương quy định...).

Ở nước ta, phân cấp quản lý nhà nước được hiểu trước hết là phân cấp giữa Trung ương với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đồng thời, phân cấp quản lý Nhà nước còn bao gồm phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương (cấp tỉnh với cấp huyện và với cấp xã).

Nội dung phân cấp quản lý Nhà nước bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau, nhng chủ yếu tập trung vào:

- Phân cấp hoạt động hay công việc quản lý nhà nước trong mối quan hệ với các đối tượng quản lý khác nhau nh kinh tế, văn hoá, xã hội;
- Phân cấp về quản lý ngân sách;
- Phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và nhân sự⁵.

Các nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước. Ở nước ta, các nguyên tắc hiến định của phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương với các cấp chính quyền địa phương là: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 2 Hiến pháp 1992); tập trung dân chủ (Điều 6 Hiến pháp 1992); nguyên tắc pháp chế XHCN (Điều 12 Hiến pháp 1992).

Chủ trương chung của phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương với các cấp chính quyền địa phương là: *việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhng không can thiệp, làm thay cấp dưới.*

Căn cứ để phân cấp quản lý giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương là tầm quan trọng và tính chất của những vấn đề mà Trung ương hay địa phương giải quyết. Theo chúng tôi, có thể chia làm 4 loại sau đây:

- *Loại thứ nhất* là những vấn đề quan trọng, có ý nghĩa chung với cả nước, có tính phổ biến sẽ chỉ do chính quyền Trung ương quyết định và thông dới hình thức văn bản có tính tổng hợp, có hiệu lực pháp lý cao, được áp dụng thống nhất trong cả nước (nh: Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Dân sự, Luật Hôn nhân và Gia đình...);
- *Loại thứ hai* liên quan đến một số nhóm quan hệ xã hội của các lĩnh vực kinh tế- xã hội, mặc dù đã được quy định bằng các văn bản của chính quyền trung ương, nhng để phù hợp với từng địa phương, cần thiết phải có những quy định cụ thể, chi tiết của chính quyền địa phương, song chỉ giới hạn trong phạm vi đã được xác định trước trong văn bản của chính quyền trung ương (Ví dụ, Luật Đất đai quy định mức hạn điền tối đa chung cho các vùng, chính quyền địa phương cấp tỉnh ở các vùng đó quy định cụ thể hạn điền ở địa phương mình, nhng không vượt quá mức hạn điền tối đa mà Luật Đất đai đã quy định);
- *Loại thứ ba* là những vấn đề nảy sinh ở địa phương, gắn liền với điều kiện và hoàn cảnh có tính đặc thù của địa phương, không có tính phổ biến và theo nguyên tắc phi tập trung hoá thì chính quyền địa

phương hoàn toàn tự quy định, miễn là không trái với văn bản của chính quyền Trung ương (ví dụ, văn bản của chính quyền địa phương quy định về giờ làm việc trong ngày đối với cơ quan hành chính sự nghiệp, hay quy định giờ cao điểm hạn chế phương tiện tải lu thông trong nội thành, v.v...);

- *Cuối cùng* là loại vấn đề Trung ương giao cho chính quyền địa phương thực hiện thử nghiệm, sau một thời gian tổng kết, khẳng định kết quả và vấn đề đó trở thành phổ biến, định hình, có ý nghĩa và tầm quan trọng chung thì sau một thời gian được quy định và thực hiện ở địa phương nếu có hiệu quả sẽ được "nâng cấp" thành những quy phạm phổ biến, được áp dụng chung trong cả nước. Ví dụ, cơ chế quản lý "một cửa, một dấu", khoán chi hành chính, phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho TP. Hồ Chí Minh đã và đang được giao cho TP. Hồ Chí Minh thực hiện thí điểm.

2. Vai trò của phân cấp quản lý

Phân cấp quản lý giữa Trung ương với địa phương là một trong những nội dung quan trọng của cải cách hành chính Nhà nước ở nước ta cũng như các nước trên thế giới.

ở các nước phát triển như CHLB Đức, Nhật Bản, Cộng hòa Pháp... cũng như các nước đang phát triển như Trung Quốc, Philippin, Mianma... đều rất coi trọng vấn đề phân cấp quản lý nhà nước. Theo các nhà nghiên cứu, hiện tại có trên 80% các nước đang phát triển xác định phân cấp quản lý nhà nước là một trong những nội dung cơ bản của chương trình cải cách nền hành chính quốc gia⁶. Nhất là ở nước ta đang trong quá trình đẩy mạnh đổi mới, chuyển từ cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng XHCN, vấn đề phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương với các cấp chính quyền địa phương đã được xác định là vấn đề có tính cấp bách và là một trong những nội dung quan trọng của chiến lược cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn 2001-2010 đã được Chính phủ thông qua. Vai trò của phân cấp quản lý nhà nước là nhằm:

- *Thứ nhất*, chính quyền Trung ương giải phóng khỏi sức ép của các công việc quản lý sự vụ để tập trung nghiên cứu và quyết định những vấn đề có tính chiến lược ở tầm vĩ mô, khắc phục tình trạng tập trung quan liêu, Chính phủ và các bộ, ngành trực tiếp giải quyết nhiều vấn đề ở địa phương mà đúng ra địa phương hoàn toàn có thể giải quyết được. Ví dụ, do không thực hiện triệt để phân cấp quản lý cho địa phương, nên Chính phủ và các bộ, ngành ở Trung ương không tập trung vào những vấn đề có tính chiến lược, ban hành những chủ trương, chính sách là thể chế hành chính để tạo cơ sở pháp lý cho quản lý nhà nước, mà còn bị cuốn hút quá nhiều vào giải quyết sự vụ, nên 6 tháng đầu năm 1999, Thủ tướng và Phó Thủ tướng ký ban hành tổng số 1.748 văn bản, nhưng chỉ có 216 văn bản là nghị quyết, nghị định, chỉ thị, quyết định, trong số đó những văn bản về thể chế chỉ có một phần ba⁷.

- *Hai là*, đối với chính quyền địa phương, nếu được phân cấp quản lý đầy đủ và hợp lý, sẽ có điều kiện chủ động, năng động, sáng tạo trong việc giải quyết những vấn đề nảy sinh ở địa phương, khắc phục sự ỷ lại của địa phương vào Trung ương, hạn chế tình trạng chậm trễ, ách tắc do việc tạo ra quyết định của địa phương phải chờ ý kiến của các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương. Đồng thời, tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với chính quyền cấp trên và nhân dân địa phương trong việc thực hiện thẩm quyền được giao.

II. Quá trình phân cấp quản lý ở nước ta

Có thể phân chia quá trình phân cấp quản lý Nhà nước ở nước ta thành bốn giai đoạn chủ yếu sau: Giai đoạn từ sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945 đến 1954; Giai đoạn từ 1954 đến 1975; Giai đoạn từ 1975 đến 1986; Giai đoạn từ 1986 đến nay.

1. Giai đoạn từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến 1954

Đặc điểm pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương với các cấp chính quyền địa phương giai đoạn này có thể khái quát ở một số điểm sau:

Một là, chính quyền địa phương được tổ chức có sự phân biệt ở địa bàn nông thôn và đô thị. Việc phân cấp quản lý nhà nước cho mỗi cấp chính quyền địa phương ở mỗi loại hình nói trên là khác nhau. Nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan chính quyền mỗi cấp được quy định cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu.

Hai là, do mới giành được chính quyền và sau đó là điều kiện chiến tranh, nên tổ chức quản lý nhà nước ở thời kỳ này theo nguyên tắc tập trung dân *cao độ vào chính quyền Trung ương và cấp trên*. Những nhiệm vụ, quyền hạn tuy quy định cho các cơ quan chính quyền cấp dưới thực hiện nhưng phải được chính quyền cấp trên chuẩn y. Ví dụ, Điều 13 Sắc lệnh số 77/SL quy định: HĐND Thành phố có quyền quyết định về tất cả các vấn đề về vi phạm Thành phố. Nhưng Điều 17 của Sắc lệnh này lại liệt kê 5 loại vụ việc trước khi thi hành phải được UBHC Kỳ chuẩn y và Điều 18 Sắc lệnh quy định 5 loại vấn đề phải được Chính phủ duyệt y trước khi thi hành. Hoặc Sắc lệnh số 63/SL quy định HĐND xã có quyền quyết nghị về tất cả các vấn đề thuộc phạm vi xã, nhưng lại quy định 4 loại vấn đề phải được UBHC huyện chuẩn y (Điều 70) và sáu loại vấn đề phải được UBHC tỉnh chuẩn y rồi mới được thi hành (Điều 71)...

Ba là, trong lĩnh vực tổ chức bộ máy, các bộ, ngành của Trung ương tổ chức các cơ quan chuyên môn cắm xuống tận cấp xã, đặt "*bên cạnh UBHC*" để trực tiếp giải quyết các vấn đề quản lý về chuyên môn ở địa phương.

Tóm lại, ở giai đoạn này việc phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương là rất hạn chế, thẩm quyền quản lý của địa phương chịu sự kiểm soát chặt chẽ và toàn diện từ phía chính quyền Trung ương và cấp trên theo kiểu "*giám hộ hành chính*"⁸.

2. Giai đoạn 1954 đến ngày miền Nam giải phóng năm 1975

Nghiên cứu các văn bản pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương ở giai đoạn này có một số nhận xét sau:

Một là, đây là giai đoạn miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng CNXH ở miền Bắc và chi viện sức người, sức của cho cuộc kháng chiến chống Mỹ, giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc. Đảng và Nhà nước ta nhận thức rõ tầm quan trọng của vấn đề phân cấp quản lý nhà nước, đặc biệt là phân cấp quản lý kinh tế, nên đã ban hành một loạt văn bản quy định trực tiếp về phân cấp quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương với nội dung phân cấp cả về quản lý kinh tế, cả về tổ chức bộ máy và cán bộ, cả về thu chi ngân sách.

Hai là, việc phân cấp quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương mặc dù được đẩy mạnh, nhưng do điều kiện cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung, mệnh lệnh và bao cấp, nên chính quyền Trung ương và các cấp trên vẫn ôm đồm, bao biện làm thay cấp dưới. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương vẫn chưa được xác định rõ ràng, cụ thể⁹.

3. Từ năm 1975 đến năm 1986

Đây là giai đoạn nước nhà được thống nhất, cả nước thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng CNXH và bảo vệ tổ quốc XHCN.

Nghiên cứu các văn bản pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước giai đoạn này có một số nhận xét sau:

Một là, Đảng và Nhà nước ta đã nhận thức rõ hậu quả của cơ chế quản lý hành chính quan liêu bao cấp, đã phê phán mạnh mẽ cơ chế này, đồng thời Quyết định số 56/HĐBT năm 1983 đã xác định: "*...phải mạnh dạn giao cho các địa phương quyền hạn và trách nhiệm về các mặt về cơ cấu kinh tế, cơ chế quản lý và tổ chức bộ máy quản lý, trong đó có một số cơ sở và công việc mà cho đến nay các cơ quan Trung ương vẫn đảm nhiệm một cách không hợp lý, mạnh dạn giao quyền chủ động sản*

xuất kinh doanh và tài chính cho cơ sở trong khuôn khổ phương hướng kế hoạch và chính sách của Nhà nước".

Hai là, nội dung phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương là:

- Mở rộng quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của địa phương trên các mặt kế hoạch, ngân sách, vật t, lao động... để khắc phục bệnh tập trung quan liêu và biểu hiện phân tán vô tổ chức, cục bộ địa phương.
- Phân cấp quản lý bộ máy và nhân sự nhằm tạo điều kiện cho chính quyền địa phương quyết định cơ cấu bộ máy và số lượng biên chế trên sơ sở khung tổ chức bộ máy và chỉ tiêu tổng biên chế (Nghị định số 152/HĐBT ngày 13/12/1982; Nghị định 86/HĐBT ngày 04/08/1983; Quyết định số 227/HĐBT ngày 29/12/1987...).
- Phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương, trong đó quy định các khoản thu, chi khá cụ thể giữa Trung ương và địa phương, nhằm bảo đảm cho địa phương có nguồn tài chính đáp ứng yêu cầu xây dựng và phát triển địa phương, chi cho hoạt động của bộ máy...

Ba là, do chủ trương xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện là nhiệm vụ chiến lược nên giai đoạn này đã tập trung tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền cấp huyện một cách toàn diện, coi huyện là địa bàn chiến lược ở nước ta. Thực hiện chủ trương này, các văn bản pháp luật đã thu hẹp thẩm quyền của chính quyền cấp tỉnh và cả chính quyền cấp xã một cách không hợp lý, đã làm cho bộ máy chính quyền cấp huyện công kênh. UBND huyện trước đây chỉ có 15-16 phòng, ban đã tăng lên 25-26 phòng, ban.

Bốn là, do vấn đề phân cấp quản lý nhà nước được giải quyết trong khuôn khổ cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp còn đang tồn tại, nên vấn đề phân cấp quản lý cha và không thể triệt để được¹⁰.

4. Giai đoạn từ 1986 đến nay

Đây là giai đoạn thực hiện đồng lối đổi mới do Đại hội Đảng lần thứ VI đề ra, được cụ thể hóa và phát triển trong các nghị quyết BCH TW và các nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII, VIII và lần thứ IX. Vấn đề phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và các cấp chính quyền địa phương giai đoạn này được triển khai thực hiện trong quá trình đoạn tuyệt cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp cũ, từng bước xây dựng và hoàn thiện cơ chế quản lý mới trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, theo xu hướng hội nhập khu vực và quốc tế, là một trong những nội dung quan trọng của chương trình cải cách nền hành chính nhà nước. Đây là giai đoạn Nhà nước ta ban hành nhiều văn bản pháp luật liên quan đến phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương nhất¹¹.

Nhận xét chung về phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương với các cấp chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay có thể khẳng định rằng đã có chuyển biến mạnh mẽ, nội dung phân cấp tương đối toàn diện, đầy đủ và mạnh hơn. Nhưng so với yêu cầu, khả năng của địa phương và đòi hỏi của cuộc sống, vấn đề phân cấp quản lý nhà nước vẫn còn nhiều vướng mắc và bất cập. Đó là:

- Pháp luật về phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương còn chung chung, thiếu cụ thể, rõ ràng, không nhất quán, còn tản mát ở các văn bản pháp luật đối luật của Chính phủ và các bộ, ngành là chủ yếu. Ví dụ, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 chỉ quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung của HĐND và UBND các cấp theo kiểu dàn trải đối với các lĩnh vực quản lý, với cách gọi rút gọn "*cấp tương đương*" cho cả loại hình nông thôn và đô thị, mặc dù hai địa bàn này có sự khác biệt rất lớn. Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp năm 1996 tuy quy định là "*cụ thể*" và "*mỗi cấp*" nhưng vẫn chung chung, không cụ thể hơn là bao nhiêu so với Luật năm 1994.

- Một số bộ, ngành Trung ương cha đẩy mạnh việc phân cấp quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác cho địa phương, vẫn muốn quản nhiều vấn đề không cần quản. Quá trình rà soát, bãi bỏ hơn một trăm loại giấy phép con để tạo thuận lợi cho việc đăng ký thành lập doanh nghiệp thời gian vừa qua cho thấy sự phản ứng của một số bộ, ngành ở trung ương như thế nào. Các bộ, ngành xu hướng muốn có các "chân rết" là các cơ quan chuyên môn ở địa phương đến tận cấp huyện, thậm chí cấp xã đã gây khó khăn cho việc sắp xếp, tinh giản bộ máy quản lý ở địa phương... Ở nước ta có nghịch lý là: địa phương hăng hái hơn so với các bộ, ngành ở trung ương trong việc cải cách thủ tục hành chính, phân cấp quản lý nhà nước, kiện toàn sắp xếp bộ máy quản lý, trong khi các vấn đề này phụ thuộc rất nhiều vào các bộ, ngành trung ương.

- Chúng ta chưa có sự nghiên cứu sâu về mặt lý luận, sự tổng kết toàn diện thực tiễn phân cấp quản lý nhà nước những năm qua, vấn đề cải cách tài chính công không được đặt ra đúng mực, việc phân cấp quản lý còn bị động, chắp vá, sự chỉ đạo còn chung chung, thiếu kiên quyết, chưa có lộ trình và bước đi cụ thể./.

* *Khoa Luật hành chính- Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh*

1. *Hành chính học đại cương (GS. Đoàn Trọng Truyền chủ biên), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997, tr.744.*
2. *Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Trung tâm từ điển học NXB Đà Nẵng, 1995, tr.119.*
3. *Viện Ngôn ngữ học, Sdd, tr.744.*
4. *Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ "Pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương: Hiện trạng và giải pháp", Hà Nội, 2001, tr.185.*
5. *Nh chú thích 4, tr.184.*
6. *Xem: Tài liệu học tập bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng dành cho đại biểu HĐND theo chương trình dự án VIE/98/H01, của Văn phòng Quốc hội và Trung tâm nghiên cứu, hỗ trợ pháp lý (LERES), năm 2001.*
7. *Nh chú thích 6.*
8. *Các văn bản pháp luật chủ yếu liên quan đến phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương với các cấp chính quyền địa phương giai đoạn này là: Sắc lệnh số 63/SL ngày 23/11/1945 về tổ chức HĐND và UBND xã, huyện, tỉnh, kỳ; Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 về tổ chức chính quyền nhân dân ở thành phố và thị xã; Sắc lệnh số 254/SL ngày 19/11/1948 về tổ chức lại chính quyền nhân dân trong thời kỳ kháng chiến; Sắc lệnh số 42/SL ngày 07/04/1947 và Sắc lệnh số 14/SL ngày 02/01/1948 quy định về ngân sách của các cấp chính quyền địa phương...*
9. *Các văn bản liên quan đến phân cấp quản lý nhà nước ở giai đoạn này cho các cấp chính quyền địa phương là: Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 1958; Hiến pháp năm 1959 và Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962; Nghị định số 94/CP của Hội đồng Chính phủ ngày 27/08/1962 ban hành những quy định về phân cấp quản lý kinh tế và văn hóa cho UBHC tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Nghị quyết số 29/CP ngày 15/02/1968 về vị trí kinh tế của cấp tỉnh, thành phố và những nguyên tắc, nội dung chính của việc phân cấp quản lý kinh tế cho cấp này...*
10. *Những văn bản pháp luật liên quan đến phân cấp quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương được ban hành ở giai đoạn này như: Hiến pháp năm 1982; Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983, sửa đổi năm 1989; Quyết định số 56/HĐBT ngày 07/06/1983 của Hội đồng Bộ trưởng về những nhiệm vụ cấp bách trong phân cấp kinh tế; Chỉ thị số 33-CT/TW ngày 24/01/1978 của Bộ Chính trị về xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện; Nghị quyết số 33/CP ngày 04/02/1978 của Hội đồng Chính phủ về bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền cấp huyện trong lĩnh vực quản lý kinh tế; Nghị quyết số 50/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 17/05/1983 về tiếp tục đẩy mạnh công tác xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện...*
11. *Những văn bản pháp luật về phân cấp: Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001); Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp năm 1996; Luật đầu tư nước ngoài; Luật khuyến khích đầu tư trong nước; Quyết định số 386-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 7/6/1997 về việc phân cấp giấy phép đầu tư đối với các dự án đầu tư trực tiếp của nước ngoài...; Luật Ngân sách được Quốc hội thông qua ngày 20/6/1996 và được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật của Chính phủ, của Bộ Tài chính, như Thông tư số 09/TC/NSNN ngày 18/3/1997 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện việc phân cấp, lập chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước; Luật Doanh nghiệp; Luật Đất đai (sửa đổi, bổ sung năm 2001).*

THANH TRA BỘ, NGÀNH - CẦN QUY VỀ MỘT MŨI

TRƯƠNG KHÁNH HOÀN*

Tóm tắt: Tác giả phát hiện có tới 4 mô hình tổ chức thanh tra khác nhau ở các bộ, ngành. Điều này gây khó khăn cho quản lý chỉ đạo thống nhất và làm yếu công tác thanh tra. Giải pháp đưa ra là phải tổ chức Thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành vào một mối thống nhất ở cấp bộ.

Công tác thanh tra, kiểm tra giữ một vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước; đây là một khâu, một công đoạn của quản lý nhà nước. Vai trò của thanh tra ngày càng trở nên quan trọng khi chúng ta đổi mới cơ chế quản lý từ "tiền kiểm" sang "hậu kiểm". Tuy nhiên, trên thực tế, tổ chức của cơ quan thanh tra nói chung, của thanh tra bộ, ngành nói riêng, đang là vấn đề phức tạp, cần được nghiên cứu để có phong hống hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước nói chung và quản lý của bộ, ngành nói riêng.

1. Thực trạng tổ chức của thanh tra Bộ, ngành

Theo Pháp lệnh thanh tra năm 1990- văn bản có hiệu lực cao nhất trong lĩnh vực này, mỗi bộ, ngành có một tổ chức thanh tra để thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước của bộ, ngành. Pháp lệnh (Điều 13) cũng giao cho Chính phủ quy định cụ thể về tổ chức thanh tra.

Thông t số 124/TT/TTNN ngày 18/7/1990 của Thanh tra nhà nước đã hống dẫn cụ thể về tổ chức của thanh tra bộ, ngành nh sau: "*Mỗi bộ chỉ thành lập một tổ chức thanh tra bộ bao gồm các hoạt động Thanh tra nhà nước thuộc bộ, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của bộ trưởng và sự chỉ đạo về công tác, tổ chức, nghiệp vụ của Thanh tra nhà nước. Bộ máy của thanh tra bộ tùy tình hình cụ thể của mỗi bộ có thể thành lập các phòng hoặc tổ thanh tra theo từng lĩnh vực hoặc thực hiện theo quy chế thủ trưởng trực tiếp với thanh tra viên, chuyên viên*". Mặc dù đã có hống dẫn cụ thể, nhng hiện nay thanh tra bộ, ngành được tổ chức rất khác nhau. Để tiện cho việc theo dõi, tạm thời chúng tôi phân loại việc tổ chức thanh tra bộ, ngành nh sau:

a. Bộ, ngành chỉ có một tổ chức Thanh tra nhà nước

ở các bộ, ngành này, thanh tra bộ được tổ chức nh một đơn vị thuộc bộ và thực hiện thanh tra chính sách pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của bộ, ngành; tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền do pháp luật quy định; ví dụ: thanh tra Bộ T pháp¹, thanh tra Bộ Ngoại giao² (Xem sơ đồ 1).

b. Bộ, ngành có một tổ chức thanh tra, vừa thực hiện chức năng Thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành

Thanh tra Bộ Y tế, Thanh tra Bộ Văn hoá- Thông tin, tiêu biểu cho mô hình tổ chức kiểu này (Xem sơ đồ 2): Thanh tra bộ có một Chánh thanh tra phụ trách chung và các Phó Chánh thanh tra phụ trách các lĩnh vực quản lý nhà nước cụ thể³. Thanh tra du lịch được ban hành bằng Nghị định số 47/2001/NĐ-CP ngày 20/8/2001 của Chính phủ cũng được tổ chức theo mô hình này.

c. Bộ, ngành có tổ chức Thanh tra nhà nước ở bộ; thanh tra chuyên ngành được tổ chức ở các cục

Tiêu biểu cho mô hình tổ chức này là Thanh tra Bộ Giao thông vận tải (Xem sơ đồ 3), thanh tra Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Xem sơ đồ 4), thanh tra Bộ Khoa học- Công nghệ và Môi trường. Theo Nghị định số 80/CP ngày 5/12/1991 của Chính phủ quy định tổ chức và hoạt động của thanh tra chuyên ngành giao thông vận tải thì Bộ Giao thông vận tải có Thanh tra Bộ thực hiện chức năng Thanh tra nhà nước; thanh tra chuyên ngành đợc tổ chức ở các cục đợc gọi là Ban Thanh tra giao thông trực thuộc các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành đờng bộ, đờng sắt, đờng thuỷ nội địa; ở Sở giao thông có Ban thanh tra bao gồm chuyên ngành giao thông đờng bộ, đờng thuỷ nội địa hoặc hỗn hợp (đặt tại các vùng hoặc các đoạn quản lý đờng bộ, đờn quản lý đờng sông, bên xe, bãi đỗ xe, các huyện, thị trấn).

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có tổ chức Thanh tra nhà nước thuộc bộ và có hai tổ chức thanh tra chuyên ngành: Thanh tra bảo vệ thực vật (do Nghị định số 92/CP ngày 27/11/1993 quy định) và thanh tra chuyên ngành bảo vệ thú y (do Nghị định số 93/CP ngày 27/11/1993 của Chính phủ quy định)...

d. Bộ, ngành có hai tổ chức thanh tra đợc lập: Thanh tra nhà nước và Thanh tra chuyên ngành

Điển hình cho mô hình này là Thanh tra Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội (Xem sơ đồ 5). Bộ có hai tổ chức thanh tra: Thanh tra nhà nước (đợc gọi là Ban thanh tra chính sách) và thanh tra chuyên ngành (đợc gọi là Ban thanh tra an toàn lao động).

2. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện tổ chức thanh tra bộ, ngành

Nhiều đầu mối

Nh trên đã nêu, hiện nay qua nghiên cứu bậc đầu, thanh tra bộ, ngành có đến 4 mô hình tổ chức. Nguyên nhân của tình trạng này là do Pháp lệnh thanh tra đợc ban hành năm 1990 đã trở nên không phù hợp với thực tế cuộc sống, do vậy đã có sự vận dụng khác nhau với những cách hiểu khác nhau. Tình trạng này dẫn đến một thực tế là ở một bộ, ngành có quá nhiều tổ chức thanh tra, lực lượng lại mỏng, không đủ sức hoàn thành nhiệm vụ đợc giao. Chức danh, tên gọi của các tổ chức thanh tra cũng khác nhau, ví dụ: có bộ gọi là Ban Thanh tra, có bộ gọi là Thanh tra cục... Do đợc tổ chức không thống nhất nên việc quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cũng gặp nhiều khó khăn, vì Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính chỉ giao thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho Chánh thanh tra chuyên ngành cấp bộ. Tuy nhiên ở một số bộ, ngành lại chỉ có thanh tra chuyên ngành cấp cục. Chánh thanh tra chuyên ngành cấp cục không có thẩm quyền xử phạt nh Chánh thanh tra chuyên ngành cấp bộ vì xét về mặt tổ chức chỉ tờng đờng chức tờng phòng.

Do việc một số bộ, ngành có nhiều tổ chức thanh tra; thanh tra chuyên ngành lại đợc thành lập ở cục hay tổng cục nên đã hạn chế sự chỉ đạo tập trung, thống nhất của Bộ tởng.

Hai hay một?

Xung quanh thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành có hai quan điểm khác nhau. Quan điểm thứ nhất xem thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành là một vì bộ, ngành là "*cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước*"⁴. Quan điểm thứ hai cho rằng: Thanh tra nhà nước thuộc bộ, ngành không phải là một, vì không phải bất cứ thanh tra bộ, ngành nào cũng có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Theo quan điểm này thì một trong những dấu hiệu cơ bản của thanh tra chuyên ngành là có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

Do quan niệm khác nhau nên một số Nghị định của Chính phủ mới khó đi vào cuộc sống. Ví dụ: Nghị định số 48/CP ngày 5/5/1997 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng hay Nghị định số 79/CP ngày 19/6/1997 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước bu chính, viễn thông và tần số vô tuyến điện khó thực hiện vì không có Chánh thanh tra

chuyên ngành cấp bộ để xử phạt. Đây chính là nguyên nhân của tình trạng một số bộ, ngành đã và đang soạn thảo nghị định về thanh tra chuyên ngành để trình Chính phủ ban hành.

Vấn đề Thanh tra nhà nước thuộc bộ và thanh tra chuyên ngành là một hay hai tổ chức khác nhau là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu. Tuy nhiên, trên thực tế, Thanh tra nhà nước được tổ chức ở các bộ, ngành nhưng không phải bất cứ thanh tra bộ, ngành nào cũng có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính vì đối tượng của thanh tra gồm hai loại việc: loại việc thứ nhất là thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan, đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý trực tiếp của bộ. Đối với đối tượng này, tổ chức thanh tra không xử phạt vi phạm hành chính (có thời gian gọi đây là thanh tra nội bộ). Loại việc thứ hai là thanh tra việc thi hành pháp luật của tổ chức và cá nhân. Khi thanh tra đối tượng này, thanh tra viên, Chánh thanh tra có quyền xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, có ý kiến cho rằng, đây mới chính là thanh tra chuyên ngành. Dù là Thanh tra nhà nước hay thanh tra chuyên ngành thì cũng là thanh tra của nhà nước, vì vậy thanh tra bộ, ngành cần được tổ chức thống nhất theo quy định của pháp luật, cụ thể là cần quy tụ lại thành một đầu mối theo đúng Thông tư số 124/TT-TTNN ngày 18/7/1990 của Thanh tra nhà nước, nhất là trong điều kiện hiện nay khi vai trò của thanh tra, kiểm tra được đề cao thì tổ chức thanh tra lại càng cần được tổ chức thành một đầu mối, đối sự chỉ đạo trực tiếp của ngành, đứng đầu ngành là Bộ trưởng.

Nên tổ chức thanh tra ở cấp cục hay bộ?

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII đã nêu nhiệm vụ: "*rà soát và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức các bộ và 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*". Vấn đề này, một lần nữa lại được Nghị quyết Đại hội lần thứ IX đề cập đến. Do đó, một vấn đề đặt ra là thanh tra chuyên ngành được tổ chức ở cấp cục hay cấp bộ? Đây là vấn đề cần được nghiên cứu thấu đáo. Tuy nhiên, cục hay tổng cục thuộc bộ, được giao nhiệm vụ quản lý một lĩnh vực thì thực chất cũng là giúp bộ trưởng quản lý lĩnh vực đó. Bởi vì, người chịu trách nhiệm cuối cùng vẫn là bộ trưởng. Điều này đã được quy định tại Hiến pháp: "*Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ và trước Quốc hội về lĩnh vực, ngành mình phụ trách*". Bộ, cơ quan ngang bộ, theo quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ mới là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước. Do đó Thanh tra nhà nước hay thanh tra chuyên ngành cần được thành lập ở cấp bộ. Điều này đã được khẳng định bằng một số văn bản luật của Quốc hội; ví dụ: Luật khoáng sản quy định... "*Bộ Công nghiệp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về khoáng sản*" (Điều 55); "*cơ quan quản lý nhà nước về khoáng sản thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về khoáng sản*" (Điều 58).

Nh vậy, thanh tra bộ, ngành hiện nay được tổ chức rất khác nhau, không theo mô hình thống nhất, do Pháp lệnh thanh tra đã trở nên lạc hậu so với cuộc sống. Việc sớm nghiên cứu, soạn thảo và ban hành Luật thanh tra đã trở thành một vấn đề cấp thiết./.

**** Bộ T pháp***

1. *Nghị định số 38/CP ngày 4/6/1993 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức Bộ T pháp.*
2. *Nghị định số 82/CP ngày 10/11/1993 của Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Bộ Ngoại giao...*
3. *Nghị định số 23/HĐBT ngày 24/1/1991 của Hội đồng Bộ trưởng ban hành Điều lệ Thanh tra nhà nước về y tế; Quyết định số 345/TTg ngày 27/5/1996 của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức Thanh tra nhà nước về Văn hoá-Thông tin.*
4. *Điều 1 Nghị định số 15/CP ngày 2/3/1993 của Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ.*

VẤN ĐỀ THÍ ĐIỂM DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG Ở THỦ ĐÔ HÀ NỘI

GS.TSKH. TỪ ĐIỂN*

Tóm tắt: Dịch vụ hành chính công- theo tác giả là một "Sáng kiến bắt nguồn từ thực tiễn". Tuy nhiên, sáng kiến này cần được xem xét dưới góc độ lý luận và thực tiễn. Trong đó, theo tác giả, vấn đề vóng mắt nhất là vấn đề "công chức đang thực thi công vụ lại đồng thời làm dịch vụ". Vì vậy, cần phân biệt rõ: công việc nào được làm dịch vụ? Ai được làm và cách thức, yêu cầu của dịch vụ hành chính công ra sao? Công quyền không được đem làm dịch vụ những công việc phục vụ nhằm thực thi công quyền.

Ngày 25/2/2002, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội đã có Quyết định số 22/2002/QĐ-UB cho phép 3 phòng công chứng số 1, 2, 3 thuộc Sở T pháp Thành phố thực hiện thí điểm dịch vụ hành chính công (DVHCC) trong 3 năm, cùng với 2 Quyết định thành lập thí điểm 2 trung tâm DVHCC tại quận Tây Hồ và huyện Từ Liêm. Sau đó Trung tâm Lu trữ và Dịch vụ nhà đất thuộc Sở Địa chính - Nhà đất cũng được phép hoạt động để đáp ứng nhu cầu dịch vụ về mua bán nhà đất, đăng ký sở hữu về thủ tục giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Với quan điểm coi trọng sáng kiến từ cơ sở, sáng kiến từ thực tiễn cải cách hành chính, chúng tôi đã đi sâu tìm hiểu, nghiên cứu và bóc đầu xin có một số nhận xét, tham gia về cơ sở lý luận thực tiễn của vấn đề.

I. Sáng kiến bắt nguồn từ thực tiễn

Sự quá tải của hệ thống dịch vụ hành chính nhà nước không đáp ứng được nhu cầu của công dân. Đó là:

- Nhu cầu về đất đai đầu tư các công trình để tổ chức sản xuất - kinh doanh, về mua bán tài sản, nhà ở; nhu cầu xác nhận chứng thực tính pháp lý của các tài liệu, hồ sơ, giấy tờ khi xin việc, thi cử và nhiều nhu cầu khác...;
- Nhiều tổ chức xã hội và cá nhân thiếu hiểu biết về các quy định, thủ tục hành chính của Nhà nước; do vậy, khi có công việc cần đến thì rất vất vả, tốn kém...;
- Trên thực tế, khi công dân và các tổ chức xã hội đã có nhu cầu thì thông thường muốn được cơ quan nhà nước giải quyết nhanh, tốt nhất... không ít người trong số có nhu cầu lại muốn đạt cả về mặt tâm lý, phong tục, tâm linh; ví dụ như làm nhà theo tuổi, chọn ngày...;
- Trong cơ chế thị trường, những người có tiền, có điều kiện lại muốn được phục vụ một cách đặc biệt, sẵn sàng chấp nhận sử dụng dịch vụ, giá cả cao...

Theo Sở T pháp cho biết, mỗi ngày cả 3 phòng công chứng của Hà Nội phải đóng trên dưới một vạn lượt dấu công chứng. Còn tồn tại chế độ xếp hàng ghi tên, người xin công chứng phải đi từ 3, 4 giờ sáng, nếu không sẽ bị "hết số", không đến lượt. Thực trạng đó đã làm xuất hiện không ít những kẻ gọi là "chân gỗ", "cò môi" lợi dụng "đục nước, béo cò", móc ngoặc với một vài công chức tiêu cực trong công vụ để trục lợi bất chính. Để chống tiêu cực, trong quản lý đã phải thực hiện biện pháp chụp ảnh, nhận diện những kẻ lợi dụng để nhân dân biết. Mặc dù vậy, tiêu cực vẫn không chấm dứt và đáng nói hơn, biện pháp đó cũng không giúp gì cho việc giảm tải.

Từ cuối tháng 10 năm 2001, Sở T pháp Hà Nội đã có đề án "*Làm thí điểm dịch vụ hành chính công tại 3 phòng công chứng 1, 2, 3 thành phố Hà Nội*". Trong đó, có trình bày những vấn đề chủ yếu, kể cả việc thu chi và quản lý tài chính khi chuyển sang DVHCC. Với nhiệt tình cải cách hành chính, mong muốn thực hiện tốt hơn nhu cầu của nhân dân, lãnh đạo thành phố đã biểu thị sự hoan nghênh, xem đây là một sáng kiến với ý nghĩa là dùng cơ chế để chấm dứt hiện tượng "*dịch vụ ngầm*", động viên công chức làm ngoài giờ, làm theo yêu cầu của khách...

Theo đề án này thì các phòng công chứng không thành lập bộ phận dịch vụ riêng; họ chỉ làm dịch vụ trong điều kiện ngoài giờ, ngày nghỉ hoặc trong các công việc mang tính "*làm thêm*", tự thỏa thuận với khách nh thảo văn bản, hợp đồng, thuê ngoài dịch thuật... Các công dân muốn hoàn thành thủ tục nhanh hoặc có nhu cầu riêng, tự nguyện nộp thêm một khoản tiền theo quy định của chính quyền, niêm yết công khai tại nơi làm việc.

Ai đã qua những năm tháng của thời kỳ bao cấp (trước Đại hội VI) khi chúng ta đang tìm tòi thử nghiệm cơ chế mới, cũng dễ dàng nhận ra cách làm thêm loại "*kế hoạch 3*" này. Có điều ở đây là công chức phải làm việc "*hết mình*" theo nhiệm vụ trong giờ hành chính mà không phải khoán theo khối lượng. Một mặt, làm thêm thu nhập của các công chức viên cũng được thêm lên; mặt khác, chắc chắn sẽ góp phần làm giảm tải khối lượng công việc, tạo điều kiện dễ dàng hơn cho những người đến công chứng bình thường. Lãnh đạo thành phố rất tin tưởng rằng, tháo gỡ bằng cơ chế là hợp lý nhất và nhất định sẽ tạo thông thoáng cho việc giải quyết các thủ tục hành chính.

Các trung tâm DVHCC thí điểm ở quận Tây Hồ, huyện Từ Liêm của thành phố, Trung tâm thông tin Lu trữ và Dịch vụ nhà đất tại Sở Địa chính sẽ giúp cho công dân và các tổ chức xã hội đáp ứng một cách nhanh nhất những yêu cầu của cơ quan hành chính. Ban tổ chức chính quyền Thành phố khẳng định: chúng ta đã có rất nhiều tổ chức dịch vụ t vấn cho hầu hết các ngành kinh tế, khoa học kỹ thuật, du lịch, thể dục thể thao, văn hóa, y tế... và bây giờ đã đến lúc phải thành lập ra các tổ chức dịch vụ cho các cơ quan hành chính làm dịch vụ hành chính công!

II. Từ thực tiễn trở về một vài vấn đề lý luận

Ở các nước phương Tây, thuật ngữ "*dịch vụ công*" (public service) được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả các hoạt động của bộ máy chính quyền nhà nước từ xây dựng luật pháp, tổ chức thực hiện pháp luật, đảm bảo an ninh quốc phòng đến các hoạt động cung ứng hàng hóa, dịch vụ công cộng phục vụ nhu cầu thiết yếu chung của xã hội.

Nhng khái niệm thông không được hiểu giống nhau ở mọi nơi, mọi lúc, tức là có ý nghĩa và giá trị trong phạm vi không gian và thời gian nhất định. Với nước ta, theo tinh thần nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng, các Bộ có chức năng cung cấp dịch vụ công nhng đòi hỏi *phân định rõ chức năng, thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước với nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công để bố trí bộ máy và phương thức hoạt động phù hợp*¹.

Thuật ngữ "*dịch vụ công*" gắn liền với khu vực công. Khu vực công là cơ sở vật chất, nơi sinh ra các loại dịch vụ công. Tuy có tên gọi, nội hàm khác nhau đôi chút, song về cơ bản tương ứng với hai bộ phận của khu vực công là hai loại dịch vụ công: khu vực công cốt lõi bảo đảm chức năng điều hành, quản lý hành chính công và khu vực công mở rộng bảo đảm dịch vụ hàng hóa công cộng - dịch vụ sự nghiệp và dịch vụ hoạt động công ích.

Khu vực công đầu tiên được gọi là khu vực công cốt lõi, chủ yếu vì những người làm việc trong lĩnh vực này là những công chức thực thi công vụ (civil service) bảo đảm công việc và hưởng lương theo hệ thống công vụ chức nghiệp. Công vụ được điều chỉnh bởi ý chí của Nhà nước, nhằm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước, phục vụ lợi ích Nhà nước và gắn với quyền lực nhà nước, nhân danh Nhà nước. Ở đây, cũng có thể chia tách thành 2 bộ phận nhỏ:

- *Thứ nhất*, xây dựng và thực hiện luật pháp, thực thi công quyền, bảo đảm an ninh quốc gia. Bộ phận này do Nhà nước trực tiếp đảm nhiệm và chỉ có Nhà nước (ở các nước, chuyển từ hành chính cai trị sang hành chính dịch vụ là theo quan điểm của họ).

- *Thứ hai*, quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội, đáp ứng các yêu cầu của công dân, tổ chức nh cấp phép, cấp giấy đăng ký kết hôn, hộ tịch hộ khẩu, khai sinh khai tử, hải quan, hộ chiếu xuất nhập cảnh... Phần này do cơ quan nhà nước nhân danh công quyền đảm nhiệm và với ý nghĩa dịch vụ, chúng ta gọi là dịch vụ hành chính công.

Ở đây, cần nói một chút về dịch vụ thủ tục hải quan. Tác giả của bài này đã có một thời gian dài nghiên cứu về cải cách hành chính hải quan, đối chiếu với vấn đề đang bàn, có 2 điểm nhận xét nh sau:

- *Sự giống nhau*: khai hải quan là công việc của người dân, cụ thể là người có hàng hoá hoặc người đọc người có hàng hoá uỷ quyền làm nhiệm vụ khai thuê hải quan, hình thức này các nước đã làm từ lâu và ở nước ta cũng đã thực hiện- Luật hải quan cho phép đại lý làm thủ tục hải quan.

- *Sự khác nhau*: Dịch vụ thủ tục hải quan thực chất là khai thuê hải quan, do những người có nghiệp vụ, chuyên môn đọc qua các lớp huấn luyện tại trường Cao đẳng Hải quan thực hiện. Song, điều đáng quan tâm là trong thực thi nhiệm vụ, những người này thay cho chủ hàng làm việc trực tiếp với cán bộ hải quan. Cán bộ hải quan không làm dịch vụ này.

Điều vớng mắc nhất trong thí điểm DVHCC của thành phố là việc chấp nhận để chính những công chức đang thực thi công vụ lại đồng thời làm dịch vụ.

Về mặt lý luận, cần phân biệt "*nhiệm vụ*" và "*dịch vụ*". Nhiệm vụ của công chức là phải phục vụ, làm việc vì lợi ích chung và được trả lương. Dịch vụ là quan hệ tự nguyện giữa người cung ứng và khách hàng, người cung cấp dịch vụ làm cho người khác và được trả công.

Không phân biệt giữa phục vụ và dịch vụ sẽ dẫn đến sự không hoàn thành chức trách của cán bộ, công chức; thậm chí, có cả sự tham ô. Họ đã được hưởng lương, lại còn có thêm một khoản tiền nữa. Nhân dân đã đóng thuế nuôi bộ máy nhà nước, nay phải trả tiền thêm một lần nữa.

III. Kiến nghị

Theo chúng tôi, để dịch vụ hành chính công đi đúng hướng, cần lưu ý một số vấn đề sau

I. Xác định rõ những việc có thể được phép làm dịch vụ. Cụ thể là:

a) Có những việc không nằm trong công quyền, không phải giải quyết bằng công quyền; ví dụ nh dịch thuật, thảo văn bản, hợp đồng... những việc này đã thuê ngoài (dịch thuật) hoặc có thể thuê ngoài (thảo hợp đồng...). Có ý kiến cho rằng, vì từ trước muốn, hoặc phải làm "*trợn gỏi*" nên ngành hành chính đã "*ôm*" vào, nay cần phải tách ra!

b) Có những việc bản chất vốn do công dân thực hiện nh khai giấy tờ, điền vào các biểu mẫu... muốn được phục vụ tại nhà, được làm tập thể theo cơ quan hoặc đơn thuần chỉ muốn được lấy ngay, không muốn chờ đợi, muốn được phục vụ ngoài giờ, vào ngày nghỉ...

c) Một phần nào đó những t vấn về hành chính - mà đúng ra cơ quan nhà nước cũng phải hướng dẫn cho dân.

Qua thí điểm sẽ làm rõ thêm những việc cho phép làm dịch vụ. Cũng xin nói thêm kinh nghiệm ở các nước: Mặc dù nh đã nói ở phần trên, khái niệm "*dịch vụ công*" ở các nước không nh ở ta, nhng ở

các nước này cũng thường có một danh sách liệt kê các sản phẩm dịch vụ công mà Chính phủ đảm nhiệm. Hơn nữa, sự lựa chọn của các chính phủ là rất khác nhau, không phải chỉ giữa các nước mà ngay cả trong một nước giữa các thời kỳ phát triển khác nhau². Theo cách hiểu ở nước ta, chúng ta đã ra một danh sách rồi hoàn thiện, bổ sung cũng là cách làm cần thiết.

2. Cung cấp dịch vụ công phải tuân thủ hai nguyên tắc chỉ đạo nh sau:

a) Phải có định mức cho công chức trong giờ hành chính; nếu thực sự "*quá tải*" mới được gặt sang làm dịch vụ; đối với những trường hợp giải quyết ngay cũng cần xử lý thoả đáng theo phong châm "*cấp cứu vì tính chất của bệnh, mà không phải vì có tiền*", không được quên việc phục vụ theo chính sách những người đợc u đãi. Sở dĩ gọi là nguyên tắc vì nếu vi phạm, người dân có thể khiếu nại bộ máy công quyền của chúng ta.

b) Phải tuân thủ nghiêm ngặt mọi quy định của pháp luật, quy trình xét duyệt hiện hành. Công quyền không được đem làm dịch vụ những công việc phục vụ nhằm thực thi công quyền. Một số quy trình hành chính không được phép "*đi tắt*" trong "*dịch vụ*". Hiện tại, tuy mới ở bậc đầu thí điểm nhng một mặt, do sự thúc bách của khách hàng muốn nhanh chóng, mặt khác các trung tâm dịch vụ hành chính công muốn được tăng quyền lực - lên thẳng lấy chữ ký của lãnh đạo, vượt qua bậc xét duyệt, thẩm định của các phòng ban là không chấp nhận được. Khuynh hướng muốn tập trung về trung tâm dịch vụ hành chính công những người có năng lực, đủ trình độ thẩm định xét duyệt là không khả thi vì trong điều kiện giữ nguyên biên chế, không thể để các bộ phận hành chính thông thường chỉ còn là những người kém năng lực, thiếu trình độ ở lại làm việc với phòng ban! Cũng cần lưu ý: bản thân việc thành lập các trung tâm để làm dịch vụ trong khi các phòng ban đã có còn thiếu người làm, thậm chí quá tải nh nói ở phần trên là thiếu căn cứ, người dân có thể thắc mắc, chính quyền phải giải trình.

3. Sau cùng là về vấn đề tài chính. Mặc dù thành phố đã có khởi thảo các nguyên tắc thu chi, nguyên tắc quản lý tài sản cố định, thiết bị làm việc... Với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, việc thu được tiền của tầng lớp những người có điều kiện thì bộ phận quan trọng phải dành đầu tư lại (nh các ngành y tế, giáo dục đã làm), sao cho dịch vụ hành chính công ngày càng phát huy tác dụng phục vụ công dân tốt hơn.

Để kết luận, vẫn trên góc độ lý luận xin nói thêm rằng, ngay ở các nước phát triển, kinh nghiệm cho thấy, đối bất cứ hình thức nào, "*các dịch vụ công cộng không thể để mặc cho phát triển tùy tiện. Điều tiết của chính quyền đối một hình thức nào đó là một việc làm cần thiết*"³.

¹ Tài liệu nghiên cứu văn kiện Đại hội IX của Đảng. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001, tr.293.

² A.Braton: *Competitive Government*, Toronto, 1998, tr.6.

³ *Dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh (sách tham khảo) Hội đồng phân tích kinh tế. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.*