

**NGHỊ QUYẾT CỦA ĐẢNG VÀ THỰC TIỄN CUỘC SỐNG**

## **CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TRONG TIẾN TRÌNH ĐỔI MỚI VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ - LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN (PHẦN I)**

**HOÀNG CHÍ BẢO<sup>(\*)</sup>**

**I. Những nhân tố tác động và thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam.**

### **1. Đổi mới**

Tính đến thời điểm hiện nay (2011), công cuộc đổi mới ở Việt Nam đã trải qua 25 năm, tròn ¼ thế kỷ. Với Việt Nam, Đổi mới là một đường lối chính trị, một quyết sách chiến lược của Đảng cầm quyền (Đảng Cộng sản Việt Nam) nhằm thay đổi mô hình phát triển kèm theo những thay đổi tương ứng về thể chế, chính sách và cơ chế quản lý, đưa đất nước thoát ra khỏi trì trệ, khủng hoảng, hướng tới một xã hội năng động, phát triển, thúc đẩy dân chủ hóa để hiện đại hóa. Đổi mới, bắt đầu từ đổi mới tư duy, thay đổi nhận thức, đặc biệt là tư duy kinh tế. Sâu xa hơn, đổi mới thay đổi căn bản quan niệm về phát triển và lựa chọn mô hình phát triển. Đổi mới là một tiến trình, một quá trình lâu dài chứ không phải chốc lát, nhất thời. Đổi mới là một tất yếu, xuất hiện từ những đòi hỏi bức xúc, từ sự hồi thúc mạnh mẽ của cuộc sống, từ đời sống của người dân vì sự tồn tại và phát triển của họ. Đổi mới mang nội dung toàn diện, ở hầu khắp các lĩnh vực, trước hết là đổi mới kinh tế và đổi mới chính trị. Cùng với đổi mới, Việt Nam mở cửa với thế giới bên ngoài và chủ động hội nhập quốc tế. Do đó, Đổi mới vừa là *cách mạng*, là những cải biến sâu sắc, toàn diện, triệt để, mang tầm vóc cách mạng – xét trong tổng thể chiến lược phát triển, vừa bao hàm những *cải cách*, trong đó có cải cách hành chính, phục vụ yêu cầu Đổi mới, đáp ứng các yêu cầu, mục tiêu phát triển.

Sau 25 năm Đổi mới và cải cách, Việt Nam đã thực hiện được hai bước ngoặt lớn: *giải quyết*

*thành công cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội trầm trọng giữa thập kỷ 80 và ra khỏi tình trạng kém phát triển. Mỗi bước ngoặt này phải mất 10 năm để thực hiện các nhiệm vụ đặt ra: 1986-1996: ra khỏi khủng hoảng; 1996-2006: ra khỏi tình trạng kém phát triển.*

Trong tiến trình Đổi mới, Việt Nam đã thực hiện chương trình cải cách hành chính, ngay từ đầu thế kỷ XXI, kéo dài 10 năm (2001-2010). Việt Nam cũng đã thiết kế một chương trình cải cách hành chính tiếp theo, từ 2011-2020, trùng hợp về thời gian với các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Một bước ngoặt mới đang đặt ra với Việt Nam hiện nay là thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, gắn với phát triển kinh tế tri thức. Đây cũng là thời kỳ đòi hỏi phải phát triển nhanh, phát triển bền vững, phù hợp với xu thế chung của thế giới, khu vực và quốc tế. Ở bước ngoặt này (2011-2020), Việt Nam phải tạo được *nền tảng* để đưa đất nước trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Bước ngoặt nào cũng đồng thời là thời cơ phát triển đi đôi với thách thức trong phát triển, có liên hệ tương tác và chuyển hóa. Đón kịp thời cơ, tận dụng được cơ hội phát triển sẽ tạo ra xung lực để giảm thiểu và vượt qua thách thức. Vượt qua được thách thức thì thách thức lại tạo ra thời cơ. Ngược lại, bỏ lỡ thời cơ thì thách thức lại gay gắt hơn, làm xuất hiện những thách thức mới.

Bước vào Đổi mới, mô hình tổ chức bộ máy Nhà nước, các quan hệ giữa các bộ phận cấu thành Nhà nước cũng như hình thức và phương pháp hoạt động của Nhà nước đứng trước yêu cầu phải đổi mới. Chuyển từ kinh tế hiện vật, kế hoạch hóa với cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp và bình quân sang kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, kinh tế thị trường vận hành

<sup>(\*)</sup> GS.TS. Triết học, Hội đồng Lý luận Trung ương.

theo quy luật giá trị, quy luật thị trường, cạnh tranh là bước chuyển nổi bật nhất về kinh tế. Kinh tế thị trường chứa đựng cái tất yếu kinh tế của dân chủ, thúc đẩy dân chủ hóa. Tổ chức bộ máy Nhà nước thời kỳ trước Đổi mới chỉ thích ứng với hoàn cảnh chiến tranh và với nền kinh tế kế hoạch hóa chỉ huy, bằng phương thức quản lý hành chính – mệnh lệnh. Nảy sinh một đòi hỏi bức xúc là phải dân chủ hóa chính trị, đặc biệt là dân chủ hóa Nhà nước để thúc đẩy sự phát triển kinh tế, nhất là kinh tế thị trường. Chính phủ là cơ quan hành pháp, là cơ quan hành chính của Nhà nước, rường cột của quyền lực Nhà nước phải đổi mới, phải bám sát chức năng quản lý hành chính nhà nước về kinh tế chứ không can thiệp quá mức và tùy tiện vào hoạt động sản xuất kinh doanh. Phải phân biệt quyền quản lý hành chính của Nhà nước, của Chính phủ bằng luật pháp, chính sách với quyền tự do sản xuất – kinh doanh, tự chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp, doanh nhân và người lao động. Mọi công dân được phép làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, mọi chủ thể (thành phần kinh tế và người sản xuất – kinh doanh) đều bình đẳng như nhau trước pháp luật. Hơn nữa, trong kinh tế thị trường, Nhà nước không chỉ thực hiện chức năng chính trị, quản lý, quản trị, thống quản mà phải tăng cường chức năng phục vụ xã hội, tổ chức các hoạt động dịch vụ, đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng. Nhà nước phải tỏ ra là nhà cung cấp dịch vụ thuận tiện, hoàn hảo cho cộng đồng xã hội. Dịch vụ công đòi hỏi các hoạt động công vụ và đội ngũ công chức phải nâng cao trách nhiệm và năng lực xã hội của mình để phục vụ tốt nhất nhu cầu của công dân.

Rõ ràng, đổi mới đòi hỏi phải cải cách nền hành chính từ quan liêu sang dân chủ. Một chính phủ hành động để phục vụ dân thì phải có một nền hành chính năng động, công chức phải chuyên nghiệp và chuyên môn hóa cao, tận tụy và trách nhiệm, công tâm và công minh. Đổi mới vừa đòi hỏi, vừa tạo điều kiện và cơ hội cho Chính phủ và nền hành chính quốc gia đi sâu vào cải cách để phát triển.

## 2. Kinh tế thị trường

Đổi mới để phát triển xã hội, chấn hưng dân tộc tất yếu phải phát triển kinh tế thị trường. Đó

là phương thức hữu hiệu để giải phóng sức sản xuất và mọi tiềm năng xã hội, sâu xa là tự do hóa kinh tế, thực hiện quyền dân chủ, tự do cho mỗi cá nhân để phát triển cá nhân như một chủ thể. Đó là phát triển con người, bắt đầu từ chỗ *thừa nhận và tôn trọng* lợi ích cá nhân, tìm thấy ở đó tiền đề và điều kiện để thực hiện và phát triển lợi ích xã hội.

Lợi ích cá nhân là cơ sở và động lực của lợi ích xã hội. Cùng với lợi ích và nhu cầu. Phát triển đa dạng các nhu cầu là dấu hiệu của tiến bộ xã hội vì con người. Chỉ có nền kinh tế thị trường và sự điều tiết của thị trường mới làm cho nhu cầu, lợi ích của cá nhân và xã hội được thực hiện theo ý nghĩa tích cực của nó. Kinh tế thị trường chú trọng vào mục tiêu trực tiếp là lợi nhuận và vì không ngừng tìm kiếm lợi nhuận mà từng người cũng như cả cộng đồng xã hội được đặt vào môi trường năng động, luôn luôn phải đổi mới để thích nghi và phát triển. Cạnh tranh giữa các chủ thể tạo ra sự năng động ấy. Đi vào kinh tế thị trường, con người phải tự chịu trách nhiệm về mình và trước pháp luật. Tự do sản xuất kinh doanh, làm giàu bằng lao động chính đáng và tuân theo pháp luật, con người tự quyết định, chấp nhận cả những rủi ro, phiêu lưu, mạo hiểm trong cạnh tranh. Muốn vậy, phải có một Nhà nước pháp quyền mạnh, một nền hành chính thông thoáng, minh bạch.

Những thủ tục hành chính rườm rà, tính tăng nấc, công kênh của bộ máy, thói đùn đẩy trách nhiệm trong đội ngũ công chức là những lực cản nặng nề đối với kinh tế thị trường. Thể chế luật pháp không rõ ràng, minh định và việc thực hiện nó không nghiêm là những trở ngại lớn đối với kinh tế thị trường, gây thiệt hại cho người sản xuất – kinh doanh và tiêu dùng.

Cải cách hành chính công đã chọn *khâu đột phá* là *cải cách thủ tục hành chính* hướng vào phục vụ nhanh nhất, tốt nhất cho các công dân, nhất là các chủ thể sản xuất – kinh doanh. Mọi chậm trễ và kém hiệu quả của cải cách hành chính đều kìm hãm phát triển kinh tế thị trường, gây phiền hà cho dân chúng và rút cuộc làm chậm phát triển cả cá nhân và xã hội. Nền hành chính quan liêu lại là mảnh đất tốt dung dưỡng cho tham nhũng, hối lộ và những tiêu cực xã hội. Nó đồng thời dẫn tới dân chủ hình thức và vi phạm quyền tự do, sáng tạo, quyền làm chủ

của người dân.

Vai trò của Nhà nước là quản lý kinh tế - xã hội và tổ chức đời sống cho cộng đồng dân cư. Chính phủ và nền hành chính quốc gia là bộ phận trọng yếu thực hiện trực tiếp vai trò đó bằng Hiến pháp và luật pháp do Quốc hội (cơ quan lập pháp) ban hành. Kinh tế thị trường là *tác nhân kinh tế quan trọng nhất* tác động và thúc đẩy cải cách hành chính.

### 3. Dân chủ và Nhà nước pháp quyền, công bằng, đoàn kết và đồng thuận xã hội

Cùng với tác nhân kinh tế, đóng vai trò tác động và thúc đẩy cải cách hành chính còn có *tác nhân chính trị*, thể chế chính trị - pháp lý, đó là Dân chủ và Nhà nước pháp quyền.

Phát triển kinh tế thị trường, bản thân nó là biểu hiện trực tiếp của *dân chủ hóa kinh tế*. Dân chủ hóa kinh tế với mô hình kinh tế thị trường tạo ra nội dung và sức mạnh kinh tế để xây dựng và phát triển nền Dân chủ, để tiến tới một xã hội dân chủ. Thực chất của dân chủ chính là khẳng định quyền làm chủ của người dân. Sự khẳng định này không chỉ dừng lại ở địa vị pháp lý của người chủ, của hành động làm chủ mà còn phải trở thành thực tế, thành giá trị xã hội, làm cho người dân có *quyền lực* thực sự và được hưởng *lợi ích* thực sự, nhất là lợi ích vật chất, lợi ích kinh tế, quyền gắn với lợi ích, với nghĩa vụ và trách nhiệm. Muốn cho dân chủ được vận hành trong thực tế, phải thông qua nhà nước và đó phải là nhà nước pháp quyền. Kinh tế thị trường tất yếu phải được đảm bảo bởi Nhà nước pháp quyền, hướng tới phục vụ người dân và người dân phải có quyền kiểm tra, giám sát Nhà nước, quyền lực Nhà nước. Đó là Nhà nước được dân ủy quyền, do dân ủy quyền và *trách nhiệm* của nó là phục vụ dân, vì dân. Đó cũng là *mục đích* của Nhà nước pháp quyền. Hoạt động của các cơ quan hành chính thể hiện trực tiếp, hàng ngày và thường xuyên mối quan hệ giữa Nhà nước với các công dân, cụ thể hơn đó là quan hệ giữa công chức với công dân, công vụ, dịch vụ công, quyền lực công với công dân và đời sống dân sự. Muốn làm cho dân là *chủ sở hữu nhà nước*, *chủ sở hữu Dân chủ* thì nền hành chính phải là hành chính dân chủ trong khuôn khổ Nhà nước pháp quyền.

Nền hành chính quan liêu, mà quan liêu thường đồng hành với tham nhũng sẽ dẫn tới chỗ, dân chỉ là khách thể bị động và thụ động. Muốn xác lập và thực hiện vai trò chủ thể chủ động tích cực của các công dân và mọi người dân thì phải cải cách nền hành chính đó theo yêu cầu dân chủ, công khai, minh bạch, trọng dân, trọng pháp. Cải cách hành chính phải đồng bộ, đồng thời cải cách *bộ máy* (thiết chế), *cải cách thể chế* (nhất là luật pháp, các quy phạm pháp luật, các chế tài, các phương thức, phương pháp hoạt động), nâng cao đồng thời cả *năng lực*, *trách nhiệm đội ngũ công chức*, chú trọng kỷ luật công vụ và đạo đức công chức thực thi công vụ, đồng thời giáo dục ý thức nghĩa vụ và trách nhiệm đối với mỗi người dân.

Dân chủ và nhà nước pháp quyền thúc đẩy cải cách hành chính đồng thời cải cách hành chính lại góp phần củng cố, phát triển Dân chủ và Nhà nước pháp quyền, đảm bảo cho dân chủ thực chất chứ không hình thức. Nhà nước pháp quyền là một *nhà nước pháp quyền dân chủ*, của dân, do dân và vì dân, coi *dân là gốc của nước*, *dân là chủ của xã hội và làm chủ xã hội*, *luật pháp là tối thượng theo tinh thần thượng tôn pháp luật*. Đó là đảm bảo cho một nhà nước mạnh, có thực lực và thực hiện quyền để phục vụ dân, bảo vệ dân, phát triển dân.

Luật là sức mạnh lý trí, ý chí của Nhà nước cùng với dân là cơ sở xã hội của Nhà nước. Nền hành chính công, minh bạch thông qua cải cách với sức mạnh kiểm soát, giám sát của dân, làm cho dân có tiếng nói, có quyền, có trách nhiệm đối với các quyết định, các chính sách của Nhà nước, của Chính phủ, của nền hành chính quốc gia. Những đảm bảo dân chủ đó sẽ làm cho công bằng xã hội được thực hiện – xét từ góc độ của quản lý hành chính nhà nước. Có dân chủ, có công bằng thực chất thì mới tạo ra đoàn kết xã hội, đồng thuận xã hội để liên kết mọi thành viên vào việc cùng thực hiện, cùng chia sẻ trách nhiệm xã hội.

Bởi thế, cải cách hành chính không chỉ được thúc đẩy bởi những tác nhân chính trị - pháp lý mà còn được định hướng bởi tính nhân văn và mục đích phát triển cộng đồng xã hội.

#### 4. Mở cửa, hội nhập quốc tế để phát triển và phát triển bền vững

Đổi mới gắn liền với mở cửa, phát huy nội lực và tận dụng ngoại lực tạo thành sức mạnh tổng hợp của phát triển. Đây là sự phát triển thông qua hợp tác song phương, đa phương, phát triển quốc gia – dân tộc bằng cách hội nhập với quốc tế, khu vực và thế giới, nó vượt qua trạng thái biệt lập, khép kín, ốc đảo, phát triển theo kiểu tuyến tính, đơn trị vốn đã bị vượt qua trong bối cảnh và xu thế toàn cầu hóa, biến đổi mau lẹ như hiện nay.

Trước xu thế toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, sự phát triển với gia tốc lớn của khoa học, kỹ thuật, công nghệ, đặc biệt là *công nghệ thông tin* như ngày nay, kinh tế tri thức đang hối thúc tất cả các nước phải tái cấu trúc nền kinh tế, cơ cấu lại nền kinh tế.

Hội nhập đã mở rộng cả nội dung, biên độ và phạm vi hợp tác – cạnh tranh và đấu tranh, không chỉ là kinh tế mà còn là văn hóa. Hội nhập đòi hỏi sự thích ứng với những yêu cầu chuẩn mực chung, những quy định về “sân chơi chung”, “luật chơi chung” mà bất cứ một chủ thể hội nhập nào cũng phải tính đến. Hội nhập đòi hỏi rất bức xúc về cải cách hành chính, nhất là cải cách thể chế, chính sách, chất lượng công chức, năng lực, phong cách điều hành của Chính phủ. Một cách rất thực tế, không cải cách hành chính thì không tạo được môi trường thuận lợi để thu hút đầu tư từ ngoài, không thể đạt được tăng trưởng cao, giải quyết mối quan hệ giữa tốc độ tăng trưởng với chất lượng tăng trưởng.

Phát triển bền vững và hiện đại hóa đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ *mô hình* và *phương thức* phát triển, nhất là kinh tế và quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội. Không để nợ nần chồng chất cho thế hệ sau, không làm suy yếu độ an toàn trong phát triển, do môi trường bị tàn phá, ô nhiễm, biến đổi khí hậu, nước biển dâng... cũng không làm suy kiệt các tài nguyên, các nguồn lực. *Phát triển bền vững thực chất là phát triển bền vững con người*. Phải phát triển hài hòa các lĩnh vực, hài hòa giữa phát triển hiện tại với phát triển trong tương lai của các thế hệ sau. Thông điệp ấy của phát triển bền vững đã được phát đi từ hôm nay. Đòi hỏi ấy dọi vào cải cách hành chính theo các chuẩn mực Dân chủ - Khoa học -

Hiện đại và nhân văn, không chỉ cải cách ở tầng vĩ mô mà phải thấm vào tầng vi mô, ở cơ sở, những tế bào của xã hội. Địa phương, vùng và cơ sở là những điểm nhấn thực tiễn của cải cách hành chính nhà nước.

#### 5. Công nghệ thông tin là một áp lực mạnh đối với cải cách hành chính và thủ tục hành chính

Từ hơn một thập kỷ nay, cải cách hành chính và cải cách thủ tục hành chính chịu một áp lực mạnh bởi yêu cầu ứng dụng công nghệ thông tin. Tính công khai, minh bạch của quản lý hành chính được thúc đẩy bởi chính tác nhân này. Các cơ quan của Chính phủ và hệ thống chính quyền ở địa phương và cơ sở cũng từng bước thích ứng với đòi hỏi đưa công nghệ thông tin vào quản lý. Nó không chỉ hiện đại hóa nền hành chính mà còn tiết kiệm khá nhiều về chi phí quản lý hành chính và thời gian. Giao dịch giữa các cơ quan, công sở, giữa các cơ quan công quyền với công dân, các giao lưu tiếp xúc, đối thoại trực tuyến qua mạng internet được hình thành. Các văn bản hành chính được tin học hóa, thuận lợi rất nhiều cho việc lưu giữ, bảo quản, tra cứu. Yếu tố kỹ thuật và công nghệ đã góp phần rất quan trọng trong việc hiện đại hóa các tác nghiệp hành chính và làm thay đổi khá căn bản cả phương pháp lẫn phong cách quản lý.

Tuy nhiên, tác dụng và hiệu quả của xu hướng tin học hóa, ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý hành chính các cấp, vào việc cải cách hành chính còn tùy thuộc vào chất lượng đội ngũ công chức, vào mức độ trang thiết bị và sự phát triển nhu cầu này trong đội ngũ cán bộ quản lý và công chức nói chung, vào trình độ dân trí của xã hội và sự hiểu biết thông tin, xử lý thông tin của người dân, sự kết hợp giữa thông tin và quản lý bằng văn bản với thông tin và quản lý qua mạng. Các thuật ngữ “Chính phủ điện tử”, “Cổng thông tin của Chính phủ”, các “hòm thư điện tử” đã trở nên quen thuộc. Thực tế này đòi hỏi phải thay đổi tập quán quản lý, phải chú trọng đào tạo mới, đào tạo lại và bồi dưỡng các kiến thức và kỹ năng cho cán bộ công chức, trước hết là cán bộ quản lý.

Đó là những nhân tố *chủ yếu, nổi bật nhất* tác động và thúc đẩy cải cách hành chính.

(Còn tiếp)