

**BAN CHỈ ĐẠO CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ**  
**TỔ THƯ KÝ**  
**(Với sự hỗ trợ của UNDP)**  
-----\*\*\*-----

**BÁO CÁO TỔNG HỢP:**

**ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**  
-----

**Nhóm trưởng:** *TS. Đinh Duy Hoà*  
**Các thành viên chính:** *TS. Thang Văn Phúc*  
*TS. Nguyễn Minh Mẫn*  
*TS. Hoàng Thế Liên*

**HÀ NỘI, THÁNG 6 NĂM 2000**

# MỤC LỤC

	Trang
<b>LỜI GIỚI THIỆU</b>	4
<b>PHẦN MỘT: ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THỜI GIAN QUA</b>	9
<b>1. Chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính</b>	9
1.1. Đường lối của Đảng về cải cách hành chính Nhà nước được hình thành và xây dựng trong tiến trình đổi mới, có kế thừa và phát triển.	9
1.2. Cải cách hành chính Nhà nước luôn được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, cải cách bộ máy nhà nước nói chung.	12
1.3. Cải cách hành chính thúc đẩy đổi mới kinh tế, phát triển kinh tế - xã hội	13
<b>2. Về cải cách thể chế của nền hành chính</b>	15
2.1. Những kết quả đã đạt được	15
2.2. Những tồn tại	17
<b>3. Về cải cách tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của hệ thống hành chính Nhà nước</b>	19
3.1. Những kết quả đã đạt được	19
3.2. Những tồn tại và nguyên nhân	22
<b>4. Về xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức</b>	24
4.1. Những kết quả đã đạt được	24
4.2. Những tồn tại và nguyên nhân	26
<b>5. Về cải cách tài chính công</b>	28
5.1. Những kết quả đạt được	28
5.2. Những tồn tại và nguyên nhân	29
<b>6. Về chỉ đạo và tổ chức thực hiện cải cách hành chính</b>	30
6.1. Những kết quả đã đạt được	30

6.2. Những tồn tại	31
6.3. Nguyên nhân	32
<b>7. Đánh giá chung</b>	32
<b>PHẦN HAI: PHƯƠNG HƯỚNG, NHIỆM VỤ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH GIAI ĐOẠN 2001-2010</b>	34
<b>1. Bối cảnh mới của nền hành chính nhà nước</b>	34
<b>2. Tầm nhìn về nền hành chính Nhà nước trong tương lai</b>	35
<b>3. Phương hướng cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010</b>	36
<b>4. Những vấn đề có tính nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính</b>	37
<b>5. Thực hiện đồng bộ những nội dung cơ bản của cải cách hành chính Nhà nước trong thời gian tới</b>	38
5.1. Về cải cách thể chế của nền hành chính	38
5.2. Về cải cách tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước	40
5.3. Về xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức	42
5.4. Về cải cách tài chính công	43
<b>PHẦN BA: TỔ CHỨC THỰC HIỆN</b>	45
<b>1. Bố trí lộ trình hợp lý thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính</b>	45
<b>2. Bảo đảm kết hợp đồng bộ 2 phương pháp cải cách từ trên xuống và từ dưới lên</b>	46
<b>3. Tăng cường công tác chỉ đạo thực hiện</b>	46
<b>4. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao ý thức xã hội và cải cách hành chính</b>	46
<b>5. Bố trí nguồn lực phù hợp cho cải cách hành chính</b>	47

## LỜI GIỚI THIỆU

Để chuẩn bị xây dựng chiến lược cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 theo chương trình năm 2000 của Chính Phủ, trong thời gian từ tháng 1 đến tháng 6/2000, Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ với sự hỗ trợ kỹ thuật của UNDP đã phối hợp với các cơ quan xây dựng Báo cáo đánh giá cải cách hành chính nhà nước từ năm 1992 đến 2000.

Theo phân công, đã có 5 nhóm công tác được lập ra bao gồm chuyên gia của Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính để xây dựng 5 báo cáo đánh giá chuyên đề, cụ thể là:

- Quan điểm, chủ trương về cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước Việt Nam,
- Đánh giá cải cách hành chính nhà nước trong lĩnh vực thể chế,
- Đánh giá cải cách hành chính nhà nước trong lĩnh vực tổ chức bộ máy hành chính nhà nước - vai trò, chức năng, trách nhiệm và cơ cấu,
- Đánh giá cải cách hành chính nhà nước trong lĩnh vực quản lý và phát triển nguồn nhân lực,
- Đánh giá cải cách hành chính nhà nước trong lĩnh vực quản lý tài chính công.

Một số chuyên gia nước ngoài theo sự giới thiệu của UNDP đã cùng tham gia vào quá trình xây dựng, hội thảo và hoàn chỉnh các báo cáo.

Trên cơ sở 5 báo cáo chuyên đề, bản báo cáo tổng hợp đánh giá cải cách hành chính Nhà nước đã được xây dựng và lấy ý kiến các chuyên gia trong 5 nhóm.

Tiếp đó, trong tháng 5/2000 đã có 3 cuộc hội thảo được tổ chức tại Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Nha Trang với đại diện của các Bộ, ngành Trung ương và lãnh đạo Ủy ban nhân dân, Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của 61 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương để lấy ý kiến tham gia vào Báo cáo tổng hợp. Rất nhiều ý kiến tham gia bổ ích tại 3 Hội thảo đã được tiếp thu đưa vào Báo cáo.

Như vậy, Báo cáo tổng hợp đánh giá cải cách hành chính nhà nước và 5 báo cáo chuyên đề là những tài liệu quan trọng, có ý nghĩa không chỉ với tính chất là sản phẩm của đợt đánh giá đầu tiên tương đối toàn diện và hệ thống về cải cách hành chính nhà nước thời gian qua mà còn phục vụ trực tiếp cho việc xây dựng chiến lược cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010.

Nhân dịp này, Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ xin bày tỏ sự cảm ơn chân thành tới đồng chí Nguyễn Khánh, Nguyên Phó Thủ tướng, Phó Trưởng Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, đồng chí Đỗ Quang Trung, Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Ủy viên thường trực Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ đã thường xuyên quan tâm và chỉ đạo hoạt động đánh giá này.

Xin chân thành cảm ơn Ông Edouard Wattez, Trưởng đại diện thường trú UNDP tại Hà Nội và 3 cán bộ của UNDP Hà Nội là Bà Anne Isabelle De Gryse Bateau, Ông Cát Điền và Ông Soren Davidsen về sự hỗ trợ có hiệu quả trong hoạt động đánh giá.

Lời cảm ơn cũng được chuyển tới các chuyên gia nước ngoài đã tham gia tích cực trong toàn bộ hoạt động đánh giá: Ông Goran Andersson; Ông Jean Bannet; Ông John Bentley; Ông TS. Wolfgang Franz; Ông Lutz Hermann; Ông Alf Person; Ông Claus Peter Hill; Ông TS. Vinyu Vichit Vadakan; Ông TS. Peter Wolff.

Cuối cùng xin chân thành cảm ơn tất cả các chuyên gia Việt Nam đã tham gia tích cực, có trách nhiệm trong toàn bộ đợt công tác này, đặc biệt là:

- Đồng chí Thang Văn Phúc, Phó Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Tổ trưởng Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Nhóm trưởng nhóm 1 và đồng chí Nguyễn Minh Mẫn, Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính Văn phòng Chính Phủ, Thư ký của nhóm.

- Đồng chí Hoàng Thế Liên, Viện trưởng Viện nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, Thành viên Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Nhóm trưởng nhóm 2,

- Đồng chí Bùi Đức Bên, Vụ trưởng Vụ Tổ chức - biên chế nhà nước Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Nhóm trưởng nhóm 3,

- Đồng chí Chu Văn Thành, Viện trưởng Viện Nghiên cứu khoa học tổ chức Nhà nước Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Nhóm trưởng nhóm 4,

- Đồng chí Nguyễn Công Nghiệp, Vụ trưởng Vụ Ngân sách nhà nước Bộ Tài chính, Nhóm trưởng nhóm 5,

- Đồng chí Đinh Duy Hoà, Vụ trưởng Tổ cải cách hành chính Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Thành viên Tổ Thư Ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Nhóm trưởng nhóm 6.

**TM. TỔ THƯ KÝ BAN CHỈ ĐẠO CẢI CÁCH  
HÀNH CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ  
TỔ TRƯỞNG**

***TS. Thang Văn Phúc***  
**PHÓ TRƯỞNG BAN**  
**BAN TỔ CHỨC - CÁN BỘ CHÍNH PHỦ**

**BAN CHỈ ĐẠO CẢI CÁCH  
HÀNH CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ  
TỔ THƯ KÝ**

Số: /BĐCCHC

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Hà Nội, ngày tháng năm 2000

## **BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Cùng với sự ra đời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà tháng 9/1945, một nền hành chính nhà nước kiểu mới đã được hình thành. Trong 55 năm qua, ở mỗi giai đoạn lịch sử nhất định của đất nước, căn cứ vào yêu cầu của nhiệm vụ, hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam có những bước phát triển và điều chỉnh thích hợp, góp phần quan trọng vào thắng lợi của cách mạng, vào xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân.

Từ năm 1986, đất nước bước vào sự nghiệp đổi mới toàn diện dưới sự lãnh đạo của Đảng, thực hiện bước chuyển có ý nghĩa hết sức quan trọng từ một nền kinh tế kế hoạch hoá vận hành theo cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp sang một nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước với định hướng xã hội chủ nghĩa đã mang lại những thành tựu bước đầu rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội ổn định, liên tục trong thập kỷ vừa qua. Song song với quá trình này, nền hành chính nhà nước cũng có những thay đổi. Cải cách nền hành chính nhà nước được đặt ra như một đòi hỏi khách quan của thực tiễn, của quy luật phù hợp giữa kiến trúc thượng tầng và cơ sở hạ tầng. Cải cách hành chính Nhà nước trong 5 năm qua đã bắt đầu tuy còn diễn ra chậm chạp, chưa đồng bộ và gặp không ít trở lực từ bản thân mình, nhưng cũng đã góp phần vào bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, giữ vững và ổn định chính trị, tăng cường khả năng hội nhập quốc tế của đất nước và từng bước cải thiện đời sống của nhân dân. Cải cách hành chính đã trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối của Đảng và Nhà nước, được xác định là trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.

Tuy nhiên, nhìn chung cải cách hành chính vẫn chưa theo kịp yêu cầu đổi mới, nhất là đổi mới kinh tế. Nền hành chính nhà nước cho dù đã được cải

cách một bước, về cơ bản vẫn mang nặng những dấu ấn của nền hành chính được thiết kế cho cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp. Bộ máy hành chính nhà nước vẫn còn công kênh, nhiều tầng nấc, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả. Đội ngũ cán bộ, công chức nhìn chung còn nhiều bất cập. Vì vậy, đánh giá công tác cải cách hành chính nhà nước trong thời gian qua, nhất là từ năm năm trở lại đây thực hiện Nghị quyết Trung ương 8 (Khoá VII) và Trung ương 3 (Khoá VIII) là một việc làm cần thiết, nhằm làm rõ những kết quả đã đạt được, những tồn tại và nguyên nhân, đồng thời chỉ ra phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu về cải cách hành chính phục vụ việc xây dựng chiến lược cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010.

*Bản báo cáo này thể hiện trong 3 phần chủ yếu sau:*

**PHẦN I: ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THỜI GIAN QUA**

**PHẦN II: PHƯƠNG HƯỚNG, NHIỆM VỤ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH GIAI ĐOẠN 2001-2010**

**PHẦN III: TỔ CHỨC THỰC HIỆN.**

# PHẦN MỘT

## ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THỜI GIAN QUA

### 1. CHỦ TRƯỞNG, ĐƯỜNG LỐI CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

Kết quả đạt được trong cải cách hành chính thời gian qua có nguyên nhân cơ bản và trước hết là những chủ trương, quan điểm của Đảng về cải cách hành chính xét một cách toàn diện là đúng và cơ bản. Đánh giá lại một cách tổng quát, có thể khẳng định những vấn đề sau đây:

#### **1.1. Đường lối của Đảng về cải cách hành chính nhà nước được hình thành và xây dựng trong tiến trình đổi mới, có kế thừa và phát triển.**

Cải cách hành chính ở Việt Nam là công việc mới mẻ, chưa có tiền lệ, lại diễn ra trong điều kiện thiếu kiến thức và kinh nghiệm về quản lý hành chính nhà nước trong thời kỳ mới, có nhiều vấn đề phải vừa làm, vừa tìm tòi rút kinh nghiệm. Vì vậy, việc hình thành quan niệm và những nguyên tắc cơ bản chỉ đạo công việc cải cách hành chính cũng như việc đề ra những nội dung, phương hướng, chủ trương, giải pháp thực hiện trong từng giai đoạn của Đảng và Nhà nước Việt Nam là một quá trình tìm tòi sáng tạo không ngừng, là một quá trình nhận thức liên tục, thống nhất trong tiến trình đổi mới được khởi đầu từ Đại hội VI (năm 1986).

Từ chỗ xác định những nguyên nhân đưa đất nước rơi vào khủng hoảng kinh tế - xã hội trầm trọng, Đại hội VI đã chỉ rõ nguyên nhân của mọi nguyên nhân là công tác tổ chức và đề ra chủ trương thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước. Phương hướng cải cách là xây dựng và thực hiện một cơ chế quản lý nhà nước thể hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động ở tất cả các cấp. Tăng cường bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương và cơ sở thành một hệ thống, có sự phân định rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phân biệt chức năng quản lý hành chính - kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, kết hợp quản lý theo ngành, theo địa phương và lãnh thổ, phù hợp

với đặc điểm tình hình kinh tế - xã hội. Kết quả là bộ máy nhà nước từng bước chuyển sang thực hiện chức năng quản lý nhà nước, khắc phục dần sự can thiệp trực tiếp vào điều hành kinh doanh của cơ sở. Tổ chức bộ máy nhà nước đã được sắp xếp lại một bước theo hướng gọn nhẹ, bớt đầu mối. Tuy nhiên, nhìn chung tổ chức và biên chế của bộ máy nhà nước vẫn còn quá công kênh, nặng nề. Đúng như Đại hội VII đã chỉ rõ khuyết điểm lớn là chưa thực hiện được cuộc cải cách cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước như Đại hội VI đã đề ra.

Như vậy về mặt nhận thức và chuyển từ nhận thức thành đường lối, trong cả nhiệm kỳ Đại hội VI, chúng ta đã xác định phải cải cách bộ máy nhà nước. Thuật ngữ “cải cách nền hành chính nhà nước” chưa xuất hiện, mặc dù về mặt nội dung trong giai đoạn 1986 -1991 chúng ta vẫn thực hiện những công việc về sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống hành chính và đã bước đầu quan tâm hơn tới công tác xây dựng pháp luật và công tác cán bộ mà những nội dung này về sau được khái quát, nâng lên thành 3 bộ phận chủ yếu của cải cách hành chính.

Đến Đại hội VII, Đảng ta xác định tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước và đề ra những nhiệm vụ về sửa đổi Hiến pháp, cải tiến tổ chức và hoạt động của Quốc hội, sửa đổi cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ, của chính quyền địa phương. Trên cơ sở những nhiệm vụ do Đại hội VII định ra, trong nhiệm kỳ này đã tiến hành đợt sắp xếp lần thứ hai kể từ Đại hội VI hệ thống chính trị ở nước ta bao gồm Đảng, Nhà nước, Mặt trận và các đoàn thể nhân dân.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội và Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000 do Đại hội VII thông qua đã khẳng định bước tiến về lý luận, nhận thức về nền hành chính nhà nước. Cương lĩnh đã nêu: về Nhà nước **“phải có đủ quyền lực và có đủ khả năng định ra luật pháp về tổ chức, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật. Sửa đổi hệ thống tổ chức Nhà nước, cải cách bộ máy hành chính, kiện toàn các cơ quan lập pháp để thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý của Nhà nước.”** Chiến lược cũng nêu trọng tâm cải cách **“nhằm vào hệ thống hành chính với nội dung chính là xây dựng một hệ**

**thống hành chính và quản lý hành chính nhà nước thông suốt, có đủ quyền lực, năng lực, hiệu lực.”**

Thực hiện Nghị quyết Đại hội VII, tháng 4/1992, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Hiến pháp mới thay thế Hiến pháp 1980. Liên quan đến hệ thống hành chính, Hiến pháp 1992 đã xác định rõ hơn vị trí của Chính phủ: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đây là kết quả của việc nhận thức đầy đủ hơn về phân công, phối hợp giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong tổng thể quyền lực thống nhất của Nhà nước.

Sau Đại hội VII từ 1992 đến 1995 là giai đoạn phát triển mạnh tư duy, quan niệm, nhận thức của Đảng về nền hành chính nhà nước và về cải cách hành chính. Hội nghị Trung ương 8 khoá VII (1/1995) đánh dấu bước phát triển mới về xây dựng và phát triển nền hành chính nhà nước. Lần đầu tiên thuật ngữ “cải cách hành chính” được sử dụng chính thức trong văn kiện này của Đảng. Cải cách một bước nền hành chính nhà nước được xác định là trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước, **với mục tiêu là xây dựng một nền hành chính trong sạch có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đặc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội.** Lần đầu tiên 3 nội dung chủ yếu của cải cách hành chính nhà nước được trình bày một cách hệ thống trong Nghị quyết 8, đó là cải cách thể chế của nền hành chính, chấn chỉnh tổ chức bộ máy và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.

Ý nghĩa to lớn của Nghị quyết Trung ương 8 thể hiện ở hai khía cạnh:

- **Một là**, cải cách hành chính nhà nước trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối đổi mới toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam, là một trong những ưu tiên hàng đầu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước ta.

- *Hai là*, Nghị quyết đã xác định đúng đắn ở mức độ tổng quát về mục tiêu, phương hướng, quan điểm, nội dung tạo ra tiền đề cơ bản cho việc đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính nhà nước trong những năm tiếp theo.

Đại hội VIII tiếp tục khẳng định cải cách hành chính là trọng tâm của việc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước trong những năm trước mắt, nhấn mạnh công việc cải cách hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật và tiến hành đồng bộ trên các mặt cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức.

Hội nghị Trung ương 3, Trung ương 6 (lần 2) và Trung ương 7 khóa VIII đã tiếp tục khẳng định những chủ trương, quan điểm của Đảng về cải cách hành chính và xác định cải cách hành chính nhà nước phải được tiến hành đồng bộ với đổi mới cả hệ thống chính trị.

### **1.2. Cải cách hành chính nhà nước luôn được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, cải cách bộ máy nhà nước nói chung.**

Đây là một quan điểm đúng đắn của Đảng ta, chỉ rõ mối quan hệ giữa cải cách hành chính, cải cách bộ máy nhà nước và đổi mới hệ thống chính trị. Hội nghị Trung ương 6 khóa VI (3/1989) đã đề cập đến việc đổi mới hệ thống chính trị với định hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, trên cơ sở đó đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Đảng, Nhà nước và các đoàn thể quần chúng. Theo quan điểm của Đảng thì quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công hợp lý, rành mạch giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự nghiệp đổi mới yêu cầu phải tiến hành đồng bộ cải cách lập pháp, cải cách tư pháp và cải cách hành chính. Ba cuộc cải cách này được xác định là cải cách bộ máy nhà nước xét trên các phương diện chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ, phương thức tổ chức và hoạt động, trong đó cải cách hành chính nhà nước được xác định là trọng tâm của xây dựng và kiện toàn nhà nước. Nhưng đồng thời cũng xuất phát từ đặc trưng của hệ thống chính trị nước ta là hệ thống một Đảng duy nhất cầm quyền, do đó cải cách hành chính, cải cách bộ máy nhà nước không thể tách rời việc đổi mới hệ thống chính trị. Từ việc kiểm điểm tình hình và rút kinh nghiệm thực tiễn, Hội nghị Trung ương 7 khóa VIII (8/1999) đi đến khẳng định trong điều kiện một Đảng cầm quyền, sự đổi mới chưa đồng bộ các tổ chức trong hệ thống

chính trị là trở ngại lớn của công cuộc cải cách hành chính nhà nước trong thời gian qua. Không thể tiến hành cải cách riêng nền hành chính tách rời sự đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của các đoàn thể nhân dân, cũng không thể cải cách hành chính một cách biệt lập mà không đồng thời đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của các cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp. Nghị quyết đã chỉ rõ việc kiện toàn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nước ta trong những năm tới phải quán triệt các quan điểm, nguyên tắc cơ bản về hệ thống chính trị đã được xác định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội và các Nghị quyết của Đảng; chú ý các yêu cầu chủ yếu sau đây:

- Từng bước nâng cao chất lượng, trước hết là chất lượng chính trị của mỗi tổ chức cũng như của toàn hệ thống chính trị; xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu bộ máy, cơ chế vận hành, lề lối làm việc; nâng cao chất lượng cán bộ; tăng cường kỷ luật, kỷ cương; cụ thể hoá nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng; nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận và các đoàn thể chính trị, xã hội, phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

- Bộ máy của Đảng phải phù hợp với điều kiện một Đảng cầm quyền. Đảng cần có tổ chức tham mưu chuyên trách có chất lượng cao và tinh gọn, đồng thời Đảng phát huy vai trò của các tổ chức Đảng và đội ngũ đảng viên, các cấp uỷ viên và cán bộ chủ chốt hoạt động trong các cơ quan nhà nước và các đoàn thể.

Về mặt quan điểm, Đảng đã xác định đúng những vấn đề quan trọng sau đây:

- **Một là**, đổi mới hệ thống chính trị phải có bước đi thận trọng và vững chắc.

- **Hai là**, mục tiêu chủ yếu của đổi mới hệ thống chính trị là nhằm thực hiện tốt dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân.

- **Ba là**, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng là vấn đề hết sức quan trọng trong đổi mới hệ thống chính trị. Đại hội VIII đã chỉ rõ: “Thực tế những năm qua cho thấy, để đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị, xây dựng và thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa, vấn đề mấu chốt là phân định rõ chức

năng và giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước và các đoàn thể nhân dân.”

### **1.3. Cải cách hành chính thúc đẩy đổi mới kinh tế, phát triển kinh tế - xã hội.**

Công cuộc đổi mới được xác định là toàn diện, trong đó đổi mới kinh tế là khởi đầu và được coi là trọng tâm. Với những bước đi và những kết quả tích cực của đổi mới kinh tế, những vấn đề về đổi mới chức năng, phương thức hoạt động của bộ máy Nhà nước được đặt ra ngày càng cấp bách. Nếu không tiến hành cải cách hành chính thì chính bộ máy Nhà nước sẽ trở thành lực cản cho công cuộc đổi mới kinh tế. Đương nhiên, trong thực tế, mỗi một biện pháp cải cách xét trên góc độ này có thể là biện pháp của đổi mới kinh tế, nhưng xét trên góc độ khác lại là biện pháp của cải cách hành chính. Mặc dù vậy, xét về mặt quan hệ mà nói thì Đảng ta đã xác định đúng việc kết hợp chặt chẽ đổi mới kinh tế với đổi mới hệ thống chính trị, lấy đổi mới kinh tế là trọng tâm, đồng thời từng bước đổi mới hệ thống chính trị. Như vậy, cải cách kinh tế là trọng tâm, cải cách hành chính phải phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Chính vì vậy, Nghị quyết kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá X đã xác định một trong 5 giải pháp thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 2000 là đẩy mạnh cải cách nền hành chính nhà nước coi đó là khâu đột phá khẩu.

Bên cạnh những mặt được kể trên, vẫn còn một số tồn tại về mặt chủ trương, quan điểm về cải cách hành chính như sau:

- *Một là*, xác định cải cách hành chính nhà nước phải đặt trong đổi mới từng bước hệ thống chính trị là đúng đắn, nhưng chúng ta chậm xác định, cụ thể hoá nội dung và bước đi của đổi mới hệ thống chính trị. Vấn đề đổi mới hệ thống chính trị đã được nêu từ Đại hội VII, Đại hội VIII tiếp tục khẳng định, nhưng đến Hội nghị Trung ương 7 khoá VIII mới có được Nghị quyết trên lĩnh vực này. Điều này ảnh hưởng không nhỏ tới kết quả và tiến trình của cải cách hành chính.

- *Hai là*, về mặt chủ trương, quan điểm cải cách hành chính mới được quán triệt, thực hiện trong giới hạn hệ thống hành chính, trong phạm vi các “quan chức Nhà nước”, chưa được nâng lên thành yêu cầu chung của cả hệ

thống chính trị và toàn xã hội, thành công việc mà mọi người dân phải hết lòng ủng hộ và tích cực tham gia. Xét trên tổng thể là sự chậm phát hiện và thực hiện cải cách hành chính gắn với phát huy quyền làm chủ của nhân dân, với thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở.

- **Ba là**, mặc dù nội dung cải cách hành chính được xác định tương đối cụ thể, nhưng vẫn còn một nội dung quan trọng chưa được đề cập đến là công tác cải cách tài chính công - một vấn đề đã trở nên cấp bách trong công tác quản lý nhà nước hiện nay.

- **Bốn là**, nhìn tổng thể tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam còn nhiều yếu tố bị động, chấp vá để đối phó với yêu cầu trước mắt, còn chưa có tính chất cơ bản, đồng bộ, được đặt trong khuôn khổ của một chiến lược cải cách hành chính toàn diện, có mục tiêu và bước đi rõ ràng trong từng giai đoạn từ 5 đến 10 năm.

#### ***Nguyên nhân của những tồn tại là:***

- Chưa quán triệt một cách sâu sắc quan điểm của Đảng về hệ thống chính trị trong điều kiện một Đảng cầm quyền. Quan điểm này chi phối mạnh đến việc đổi mới hệ thống chính trị nói chung và cải cách hành chính nhà nước nói riêng.

- Hệ thống lý luận về cải cách hành chính chưa đầy đủ, chậm tổng kết thực tiễn, phát hiện vấn đề để đề ra các chủ trương, giải pháp đúng và phù hợp trong cải cách hành chính.

- Thiếu quyết tâm chỉ đạo kiên quyết, trước hết là ở cấp Trung ương trong thực hiện cải cách hành chính, khiến cho những Nghị quyết hết sức quan trọng như Nghị quyết Trung ương 8 khoá VII, Trung ương 3 khoá VIII ít đem lại kết quả tương xứng.

## **2. VỀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ CỦA NỀN HÀNH CHÍNH**

### ***2.1. Những kết quả đã đạt được.***

Từ sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, cùng với cải cách kinh tế và sự hình thành của cơ chế kinh tế mới, thể chế của nền hành chính bắt đầu

được cải cách trên cơ sở đổi mới nhận thức về vai trò, chức năng của Nhà nước, Chính phủ và bộ máy hành chính quản lý kinh tế - xã hội trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Sau Hiến pháp 1992 đã từng bước chuyển đổi, hình thành hệ thống thể chế hành chính mới bước đầu đáp ứng và phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ phục vụ dân trong thời kỳ đổi mới.

***Những thành tựu cơ bản về cải cách thể chế của nền hành chính là:***

**2.1.1.** Từng bước chuyển đổi, hình thành thể chế quản lý hành chính mới trên các lĩnh vực, trước hết là thể chế quản lý kinh tế phù hợp với quá độ chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường. Đáng chú ý là việc ban hành được các văn bản pháp luật quan trọng như Luật Đầu tư nước ngoài, Luật khuyến khích đầu tư trong nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp Nhà nước, Luật Phá sản doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Ngân sách Nhà nước, Bộ Luật Dân sự, Bộ Luật Lao động ... Thể chế mới đã giải phóng và phát triển sức sản xuất, tạo thuận lợi cho tự chủ sản xuất, kinh doanh, cơ hội làm ăn của doanh nghiệp và nhân dân. Đã phân định một bước các quan hệ cơ bản giữa hành chính và doanh nghiệp; giữa quản lý nhà nước với sản xuất kinh doanh. Nhờ vậy, năng lực sản xuất của xã hội được giải phóng, tạo tốc độ tăng trưởng cao của nền kinh tế nước ta trong thập kỷ qua và tăng cường khả năng hội nhập quốc tế.

**2.1.2.** Chuyển đổi và hoàn thiện thể chế đảm bảo quyền làm chủ và lợi ích của nhân dân phù hợp với quá trình mở rộng dân chủ. Từng bước hình thành hệ thống thể chế cung cấp dịch vụ phục vụ dân trên các lĩnh vực dân sinh, phúc lợi xã hội phù hợp với thời kỳ chuyển sang kinh tế thị trường.

Việc ban hành khuôn khổ pháp lý mới trên các lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hoá, chính sách xã hội, xoá đói giảm nghèo, đối với các đối tượng khó khăn và thiệt thòi... đã hình thành cơ chế, chính sách mới để nhân dân được hưởng các dịch vụ cơ bản về giáo dục dân trí, chăm sóc sức khoẻ, đời sống tinh thần và hỗ trợ phát triển. Đã bước đầu hình thành các thể chế mới về xã hội hoá để khai thác sức dân, các hội, tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân vào cung cấp các dịch vụ cho dân.

**2.1.3.** Xây dựng và hình thành thể chế mới về tổ chức, nhân sự và cơ chế hoạt động của bộ máy hành chính. Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, Pháp lệnh Cán bộ, công chức, Quy chế làm việc của Chính phủ và các văn bản pháp luật qui định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan quản lý vĩ mô và chính quyền địa phương là những thể chế cơ bản về tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động mới của Chính phủ và bộ máy hành chính các cấp từng bước phù hợp với thời kỳ chuyển đổi. Đồng thời cũng có sự phát triển hết sức quan trọng những thể chế về phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng nhà nước, đảm bảo bản chất dân chủ, sự tham gia quản lý của dân, đặt hoạt động của bộ máy chính quyền dưới sự giám sát của dân thể hiện ở quy chế dân chủ ở cơ sở.

**2.1.4.** Trong quá trình cải cách thể chế, đã chú trọng đổi mới qui trình xây dựng thể chế, từ khâu phát hiện nhu cầu thực tiễn, đề xuất lập kế hoạch, soạn thảo, đến ban hành thể chế. Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật qui định rõ thẩm quyền, thủ tục, trình tự ban hành các văn bản qui phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước đã có tác động tích cực vào hoạt động lập pháp, lập qui.

**2.1.5.** Để tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ mới, Chính phủ đã tập trung vào công tác hệ thống hóa, rà soát văn bản pháp luật và đã đạt được kết quả bước đầu. Trong 7059 văn bản qui phạm pháp luật của Chính phủ và các Bộ thì có 2014 văn bản cần hủy bỏ, 1107 văn bản cần bổ sung, sửa đổi; trong số 54806 văn bản của chính quyền cấp tỉnh thì có 9985 văn bản cần hủy bỏ và 1276 văn bản cần bổ sung, sửa đổi.

**2.1.6.** Việc xác định cải cách thủ tục hành chính từ năm 1994 là khâu đột phá của cải cách hành chính là chủ trương đúng đắn. Sự chỉ đạo thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong 7 lĩnh vực trọng điểm: thành lập và đăng ký kinh doanh doanh nghiệp; đầu tư trực tiếp của nước ngoài; xuất, nhập khẩu; xuất, nhập cảnh; cấp phép xây dựng và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại đô thị; cấp phát vốn ngân sách Nhà nước; khiếu nại, tố cáo; đã góp phần giảm phiền hà cho dân và tổ chức, phát hiện và loại bỏ, sửa đổi nhiều thủ tục hành chính không còn phù hợp. Đặc biệt là trong quá trình thực hiện cải cách thủ tục hành chính đã xuất hiện mô hình thí điểm mang lại kết quả tích cực, tác

động đến những suy nghĩ, tìm tòi về cải cách tổ chức bộ máy, sử dụng tài chính công tạo ra những cách nhìn mới trong cải cách hành chính như mô hình “một cửa, một dấu” cấp quận, huyện của thành phố Hồ Chí Minh, mô hình “một cửa” ở một số địa phương khác và mô hình “một cửa, tại chỗ” tại các khu công nghiệp, khu chế xuất.

## **2.2. Những tồn tại.**

*Tuy nhiên, thể chế của nền hành chính đến nay vẫn chưa đáp ứng được đòi hỏi của phát triển kinh tế, xây dựng Nhà nước, mở cửa hội nhập và phục vụ dân trong thời kỳ mới, cụ thể là:*

**2.2.1.** Quy trình, chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật vẫn còn nhiều bất cập, không hợp lý, nặng về số lượng, nội dung chất lượng không cao, thời gian kéo dài, không đồng bộ giữa các văn bản chính với các văn bản hướng dẫn cụ thể.

Việc soạn thảo các văn bản pháp luật nhìn chung chưa khuyến khích được sự tham gia tích cực của các cơ quan nhà nước và các chuyên gia pháp lý, đặc biệt là của những đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp sau khi văn bản được ban hành. Cơ chế thẩm định các văn bản pháp lý còn chưa hợp lý. Một hạn chế nữa là việc chuẩn bị soạn thảo các văn bản pháp luật chưa tốt, chưa đảm bảo chất lượng, thường dẫn đến điều chỉnh lại ngay các văn bản mới được ban hành.

Chính quyền địa phương ban hành quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật, dẫn đến phân tán quyền lực hành chính và việc áp dụng không thống nhất các quy định pháp lý.

**2.2.2.** Thể chế vẫn mang tính quan liêu, chưa hướng mạnh vào xây dựng các cơ chế phục vụ, huy động, phát huy tiềm năng, sức mạnh của dân, doanh nghiệp và các tổ chức trong xã hội. Nhiều vấn đề thuộc nội dung, quan điểm của thể chế chưa rõ, chưa nhất quán.

Tư duy mới về phát triển và tổng kết thực tiễn xây dựng chính sách vĩ mô vẫn bất cập, thể hiện tư tưởng quản lý nặng về đề phòng, trói buộc; thiếu sự chủ động, thông thoáng. Vì vậy, thể chế, chính sách của ta vẫn nặng về các

giải pháp tình thế, không ổn định, vẫn chưa đủ sức hấp dẫn để giải phóng và khai thác mọi nguồn lực trong nước, trong dân và quốc tế; luôn bị động trước yêu cầu phát triển nhanh của thực tiễn.

**2.2.3.** Một số thể chế trong lĩnh vực quản lý kinh tế chưa được ban hành như quy định về chức năng sở hữu đất đai và tài sản nhà nước của doanh nghiệp nhà nước, quy định về bình đẳng giữa các thành phần kinh tế và quy định khuyến khích cạnh tranh và chống độc quyền.

**2.2.4.** Thể chế ở lĩnh vực phục vụ, cung cấp dịch vụ cho dân chưa phù hợp với yêu cầu đảm bảo để dân thật sự là người được hưởng các dịch vụ của nhà nước. Tính chất quan liêu, cửa quyền, xin cho, thương mại hoá trong hưởng thụ các loại dịch vụ do nhà nước cung cấp vẫn còn nặng nề.

**2.2.5.** Thể chế về tổ chức bộ máy, nhân sự và hoạt động của bộ máy hành chính vẫn bất cập, chưa thể hiện đúng vai trò, chức năng của nhà nước trong thời kỳ chuyển đổi. Thể chế chưa đủ sự rành mạch giữa hành chính với doanh nghiệp; giữa hành chính với sự nghiệp, cung cấp dịch vụ, giữa Trung ương với địa phương. Rối loạn về chức năng tổ chức; trật tự kỷ cương hành chính bị phá vỡ. Chế độ quản lý nhân sự trong điều kiện một đảng cầm quyền chưa được thể chế hoá rành mạch, hợp lý. Các thể chế về giám sát, kiểm tra, thanh tra, xét xử ở lĩnh vực tổ chức, nhân sự và hoạt động công vụ rối rắm, yếu kém. Chậm thay đổi, sửa chữa những bất cập, lạc hậu trong thể chế.

**2.2.6.** Nhiều thủ tục hành chính vẫn còn công kênh, quá chi tiết tạo cơ hội cho cán bộ, công chức lạm dụng quyền lực và tham nhũng. Trên nhiều lĩnh vực, kể cả các lĩnh vực được chọn làm trọng điểm vẫn còn nhiều thủ tục gây phiền hà cho dân, làm ách tắc hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp. Quá trình cải cách phát hiện sự bất cập ở chính thể chế về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của tổ chức bộ máy cơ quan hành chính và năng lực, phong cách làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức. Nhiều cơ quan cùng có thẩm quyền ban hành thủ tục chồng chéo nhau, ý thức và kỹ năng hành chính của cán bộ, công chức không theo kịp yêu cầu của công việc, làm việc không cần mẫn, tác phong chậm chạp.

### 3. VỀ CẢI CÁCH TỔ CHỨC BỘ MÁY VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

#### 3.1. Những kết quả đã đạt được.

*3.1.1. Đã từng bước có sự thay đổi quan trọng về chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các Bộ, ngành và cơ quan hành chính địa phương các cấp phù hợp với cơ chế mới.*

Chức năng, nhiệm vụ của hệ thống tổ chức hành chính đã từng bước được đổi mới, điều chỉnh, bổ sung theo yêu cầu quản lý hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Kết quả rõ nét nhất là bộ máy hành chính nhà nước các cấp đã chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Cả về mặt nhận thức lẫn hoạt động thực tiễn đã làm rõ hơn chức năng quản lý vĩ mô của Chính phủ và các Bộ, ngành đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Chính phủ, các Bộ đã tập trung nhiều hơn vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật. Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, ngành xây dựng và thực hiện chiến lược, qui hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội của cả nước và của từng ngành, từng vùng lãnh thổ; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành và tổ chức thực hiện đối với toàn xã hội. Phân biệt và tách giữa quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính ra khỏi quản lý sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp để làm đúng vai trò, chức năng của cơ quan công quyền, giảm bớt sự can thiệp không đúng chức năng, thẩm quyền vào quá trình sản xuất, kinh doanh. Điều này được thể hiện khá rõ thông qua tổ chức hoạt động của các Tổng công ty 90, 91 và đặc biệt là việc ban hành Luật Doanh nghiệp nhà nước.

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã có sự phân cấp cho các Bộ, ngành và cấp tỉnh trong việc quyết định các dự án đầu tư thuộc nhóm B,C, các dự án đầu tư có vốn của nước ngoài, trong việc thẩm định và quyết định thành lập các doanh nghiệp nhà nước, trong việc thành lập các hội, tổ chức phi chính phủ vv...

Cơ quan hành chính địa phương cũng chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, tập trung vào công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, tổ chức thực hiện cải

cách hành chính, thực hiện quy chế dân chủ, sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước theo sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và tăng cường sự chỉ đạo, điều hành và thanh tra, kiểm tra việc tổ chức thực hiện theo vai trò, chức năng quản lý hành chính nhà nước.

***3.1.2 Đã tiến hành sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp làm cho tinh giảm hơn trước và vận hành phát huy tác dụng, hiệu quả tốt hơn.***

Đã tiếp tục sắp xếp tinh gọn lại hợp lý hơn tổ chức bộ máy của Chính phủ. Giảm số bộ từ 27 xuống còn 23. Đáng chú ý là việc hợp nhất 8 Bộ và Ủy ban Nhà nước thành 3 Bộ mới (Bộ Nông nghiệp, Bộ Lâm nghiệp và Bộ Thuỷ lợi thành Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Bộ Công nghiệp nặng, Bộ Công nghiệp nhẹ và Bộ Năng lượng thành Bộ Công nghiệp; Ủy ban Kế hoạch nhà nước và Ủy ban nhà nước về đầu tư nước ngoài thành Bộ Kế hoạch và đầu tư). Một số cơ quan thuộc Chính phủ đã được đưa về trực thuộc các Bộ quản lý (Cục Lưu trữ Nhà nước về Ban Tổ chức - cán bộ Chính phủ, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương về Bộ Kế hoạch và đầu tư; Ủy ban về người Việt Nam ở nước ngoài về Bộ Ngoại giao). Điều cần nhấn mạnh ở đây là kết quả của việc sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ đã khẳng định tính đúng đắn của mô hình tổ chức “Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực”. ý nghĩa quan trọng của mô hình này không chỉ là qua đó giảm bớt được đầu mối tổ chức của Chính phủ, mà chính là ở chỗ đó là mô hình tổ chức hợp lý các Bộ phù hợp với cơ chế mới về quản lý kinh tế - xã hội và là hướng đi đúng cho cải cách tổ chức bộ máy trong thời gian tới.

Đồng thời với quá trình trên là việc sắp xếp lại một số tổ chức theo ngành dọc cho phù hợp với yêu cầu mới như Tổng cục Thuế; tổ chức lại 2 Tổng cục thuộc Bộ Tài chính là Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng cục Đầu tư phát triển; thành lập mới một số tổ chức theo yêu cầu như Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ủy ban Chứng khoán nhà nước, Kiểm toán Nhà nước.

Việc sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ ảnh hưởng trực tiếp tới tổ chức các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp, đã giảm số đầu mối từ trên 30 xuống còn trên dưới 20 cơ quan ở cấp tỉnh,

từ trên 20 phòng ban cấp huyện xuống còn trên dưới 10, ví dụ như Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Sở Công nghiệp, Sở Kế hoạch và đầu tư. Trong khi ở Trung ương còn có các cơ quan độc lập như Bộ Tài chính, Ban Vật giá Chính phủ thì ở địa phương đã thống nhất chỉ còn một cơ quan là Sở Tài chính - Vật giá. Đặc biệt, việc sắp xếp lại các cơ quan quản lý Nhà nước trong lĩnh vực địa chính và quản lý nhà ở các đô thị thành Sở Địa chính và nhà đất ở Thành phố Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh là một kết quả quan trọng và cũng xuất phát từ yêu cầu về tổ chức bộ máy ở đô thị cần hợp lý hơn.

***3.1.3. Về phương thức hoạt động, sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp đã có những chuyển biến tích cực theo vai trò, chức năng quản lý nhà nước và tiến trình chuyển sang cơ chế thị trường.***

Thời gian qua, hoạt động của Chính phủ đã có những cải tiến tích cực nhằm phát huy sức mạnh của cả tập thể Chính phủ và của từng thành viên Chính phủ. Biểu hiện rõ nét là việc sửa đổi Quy chế làm việc của Chính phủ ban hành năm 1993 thành Quy chế mới năm 1998, các phiên họp của Chính phủ đã được cải tiến và sự chỉ đạo của Chính phủ, của các Bộ, ngành đã được nâng cao về chất.

Đánh giá tổng thể, có thể nói Chính phủ, các Bộ ngành Trung ương và cơ quan hành chính địa phương đã có sự tiến bộ về phương thức hoạt động, chỉ đạo, điều hành thống nhất việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại theo chức năng hành pháp, hành chính phù hợp với cơ chế mới. Chính phủ đã có sự đổi mới và tập trung chỉ đạo, điều hành vĩ mô đối với toàn xã hội thông qua việc xây dựng và ban hành thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và kiểm tra thực hiện; hạn chế nhiều sự can thiệp vào vụ việc cụ thể thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của các Bộ, ngành và chính quyền địa phương.

### **3.2. Những tồn tại và nguyên nhân**

Tuy đã có sự thay đổi tích cực, nhưng tổ chức bộ máy vẫn còn những tồn tại sau đây:

***3.2.1. Chưa xác định rõ, phù hợp chức năng, nội dung hoạt động của Nhà nước, Chính phủ và chính quyền địa phương trong cơ chế kinh tế chuyển đổi.***

Phương hướng chung là rõ, đó là Chính phủ phải tập trung vào chức năng lập quy và quản lý nhà nước, giải quyết những vấn đề vĩ mô đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, không can thiệp sâu, trực tiếp vào hoạt động của doanh nghiệp. Tuy nhiên việc vận dụng vào trong thực tiễn vẫn còn nhiều vướng mắc.

***3.2.2. Việc phân định và thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước của Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp còn nhiều chồng chéo, trùng lặp, thiếu rõ ràng, chưa hợp lý.***

Chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ chưa tập trung vào Thủ tướng, các Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ mà còn phân tán ra nhiều cơ quan thuộc Chính phủ và tổ chức của Thủ tướng.

Việc xác định và giao chức năng, thẩm quyền trách nhiệm quản lý nhà nước cho mỗi Bộ, ngành còn quá chung chung, không làm rõ được các nội dung quản lý nhà nước của mỗi Bộ, ngành làm gì và làm đến đâu, dẫn đến tình trạng có việc thì nhiều Bộ, ngành cùng làm, chồng lấn chức năng, thẩm quyền lẫn nhau, nhưng có việc lại bỏ trống, bỏ sót không rõ cơ quan nào làm và chịu trách nhiệm.

***3.2.3. Tổ chức bộ máy hành chính vẫn công kênh, nhiều đầu mối, nhiều tầng nấc, thiếu tính thống nhất và còn nhiều bất hợp lý; hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả; sự chỉ đạo, điều hành còn nhiều bất cập, chưa theo kịp yêu cầu mới.***

***Ở Trung ương:*** Tuy sắp xếp giảm bớt số Bộ, nhưng còn có quá nhiều các cơ quan thuộc Chính phủ và trực thuộc Thủ tướng Chính phủ cũng có chức năng quản lý nhà nước như Bộ.

- Cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của các Bộ, ngành Trung ương lại phình to, chưa được sắp xếp, điều chỉnh một cách cơ bản theo yêu cầu tình

gọn và hợp lý, do chưa định rõ được chức năng, nhiệm vụ, nội dung hoạt động của từng tổ chức.

- Chưa tiến hành được việc phân loại, xếp hạng tổ chức giữa các cấp, chưa phân định được giữa cơ quan hành chính Nhà nước với các cơ quan sự nghiệp. Từ đó dẫn tới sự lẫn lộn về địa vị pháp lý, tính chất, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm giữa các loại cơ quan.

**Đ Địa phương:** còn nhiều vấn đề về tổ chức, bộ máy chính quyền địa phương các cấp tồn tại nhiều năm nay chưa được giải quyết: như vai trò, chức năng Hội đồng nhân dân các cấp, tổ chức chính quyền địa phương có bao nhiêu cấp là hợp lý; mô hình tổ chức chính quyền ở đô thị và chính quyền ở nông thôn.

- Chưa thực hiện được chủ trương đã đề ra là “không nhất thiết ở Trung ương có Bộ, ngành nào thì chính quyền địa phương cũng có các cơ quan đó”, vẫn rập khuôn, hình thức nên bộ máy vẫn nặng nề chưa phù hợp với thực tế của mỗi địa phương.

3.2.4. Về phân cấp, phân quyền quản lý giữa Chính phủ với các Bộ, ngành và chính quyền địa phương chưa kiên quyết, nhất quán.

Sự phân cấp, phân quyền chưa rõ ràng, chưa dứt khoát, nên có tình trạng thiếu phối hợp, tranh chấp thẩm quyền, đùn đẩy trách nhiệm giữa các ngành, các cấp. Vừa có tình trạng tập trung quá mức ở Trung ương để vận hành theo cơ chế “xin - cho”, vừa có những biểu hiện phân tán, cục bộ ở địa phương.

Trên thực tế, một mặt các Bộ, ngành Trung ương chưa thực sự muốn phân cấp cho địa phương trên từng lĩnh vực cụ thể, mặt khác cũng lúng túng về lý luận và cách làm, nên khó triển khai thực hiện chủ trương phân cấp.

**Những tồn tại về yếu kém của tổ chức, bộ máy có các nguyên nhân chủ yếu sau:**

**Một là:** Chưa có đủ cơ sở lý luận khoa học về tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước trong điều kiện duy nhất một Đảng cầm quyền, trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường. Đã vậy, lại thiếu sự tổng kết, rút kinh

nghiệm một cách đầy đủ, nghiêm túc để có những kết luận xác đáng về thay đổi tổ chức bộ máy, nên chủ trương và giải pháp thiếu thống nhất, chưa đồng bộ.

**Hai là:** Do thiếu một tầm nhìn chiến lược tổng thể về cải cách hành chính, nên vẫn chưa xây dựng và định hình được một hệ thống tổ chức, bộ máy hành chính nhà nước phù hợp để làm cơ sở cho việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy một cách căn bản, có bước đi thích hợp.

**Ba là:** Do việc lãnh đạo, chỉ đạo công tác tổ chức bộ máy còn phân tán, chia cắt, lỏng lẻo, tùy tiện; nhất là ở khâu cụ thể hóa việc chỉ đạo và cách làm triển khai tổ chức thực hiện chưa thống nhất, thiếu kiên quyết, thiếu trọng tâm, chưa dứt điểm, còn ngại khó khăn, phức tạp, khi đụng chạm đến tổ chức và con người cần phải sắp xếp, điều chỉnh.

**Bốn là:** Do thiếu đồng bộ về thể chế tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành và những qui định cần thiết về tiêu chí, qui trình để thành lập tổ chức mới, sắp xếp, điều chỉnh, giải thể các tổ chức cũ. Còn thiếu các qui định về chế độ trách nhiệm của tổ chức và cá nhân người đứng đầu cũng như nhiều qui định đã có nhưng không còn phù hợp đối với yêu cầu đổi mới tổ chức bộ máy hiện nay.

## **4. VỀ XÂY DỰNG, KIẾN TOÀN ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC**

### **4.1. Những kết quả đã đạt được**

**4.1.1.** Kết quả đáng chú ý nhất là đã tạo lập được khung pháp lý cơ bản về quản lý đội ngũ cán bộ, công chức thông qua việc ban hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn thực hiện.

**4.1.2.** Đã có bước chuyển cơ bản trong quản lý, sử dụng cán bộ, công chức : đã đưa dần công tác quản lý nhân sự vào nề nếp, theo quy định từ tuyển chọn, đánh giá, thi nâng ngạch, khen thưởng, kỷ luật, đề bạt đến đào tạo phát triển. Hầu hết cán bộ, công chức mới vào ngành và địa phương đã được tuyển dụng theo phương pháp thi tuyển. Tuyển dụng qua thi tuyển bảo đảm để chọn được những người có đức, tài vào cơ quan nhà nước, đủ tiêu chuẩn công chức;

thực hiện công bằng xã hội, mỗi người đều có cơ hội trở thành công chức, tạo lòng tin của nhân dân vào bộ máy công quyền.

**4.1.3.** Hệ thống chính sách, chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức đã được thay đổi theo hướng tích cực, cụ thể là về cơ bản đã tiền tệ hoá được thu nhập của cán bộ, công chức thông qua tiền lương, bước đầu phân biệt tiền lương theo đặc điểm, tính chất lao động khác nhau của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước (cán bộ dân cử, công chức hành chính, sự nghiệp, lực lượng vũ trang và sản xuất kinh doanh v.v). Đặc biệt đã thiết kế được hệ thống bảng lương riêng cho công chức thuộc ngành hành chính, sự nghiệp căn cứ vào chức danh, tiêu chuẩn các ngạch công chức. Điều đó có tác dụng khuyến khích công chức phấn đấu nâng cao trình độ, từng bước tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức.

**4.1.4.** Công tác đào tạo, bồi dưỡng đã tập trung vào nâng cao kiến thức quản lý mới và kỹ năng làm việc của đội ngũ công chức. Số lượng cán bộ, công chức và cán bộ cơ sở được đào tạo, bồi dưỡng trong những năm gần đây tăng lên đáng kể. Năm 1998, gần 15% cán bộ, công chức trung ương và 10% cán bộ, công chức địa phương được đào tạo, bồi dưỡng. Năm 1999, số lượng này tăng lên là 20% ở trung ương và 12% ở địa phương. Nội dung, chương trình đào tạo đã có những cải tiến, hướng trọng tâm vào những kiến thức cơ bản, cần thiết đối với cán bộ, công chức như lý luận chính trị, quản lý hành chính nhà nước, quản lý kinh tế trong cơ chế thị trường, tin học, ngoại ngữ. Hệ thống các trường, lớp đào tạo đã được kiện toàn và tăng cường một bước về năng lực. Bên cạnh Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Học viện Hành chính Quốc gia còn có 62 trường chính trị, hành chính cấp tỉnh, gần 30 trường thuộc các Bộ, ngành và 600 trung tâm đào tạo cấp huyện. Đội ngũ giảng viên các trường đã được tăng cường đáng kể về số lượng và nâng cao dân về chất lượng.

**4.1.5.** Đại bộ phận cán bộ, công chức có ý thức tổ chức kỷ luật, phấn đấu hoàn thành nhiệm vụ được giao, có lối sống, phẩm chất đạo đức trong sạch, lành mạnh.

## **4.2. Những tồn tại và nguyên nhân.**

Tuy đã đạt được những kết quả nhất định song thực tế hiện nay nước ta vẫn chưa thể khẳng định có đội ngũ công chức ổn định, chuyên nghiệp, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ còn thấp so với mặt bằng các nước trên thế giới. Vẫn còn tồn tại những mặt yếu kém sau đây phải khắc phục:

**4.2.1.** Hệ thống văn bản pháp luật thể hiện đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước về xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chưa đồng bộ, chưa hoàn chỉnh, vì vậy chưa đủ để hướng dẫn, chỉ đạo xây dựng, lập chương trình, kế hoạch cụ thể tổ chức thực hiện theo thời gian. Pháp lệnh cán bộ, công chức mới xác định những nét chung nhất nghĩa vụ, quyền lợi của công chức, thiếu những văn bản qui định về khen thưởng, kỷ luật cụ thể đối với công chức có công lao cũng như khi mắc sai sót.

**4.2.2.** Tiền lương chưa đủ bảo đảm cuộc sống cho cán bộ, công chức ở mức trung bình của xã hội, khoảng cách tiền lương thực tế và tiền lương danh nghĩa ngày càng xa. Vì vậy, tiền lương hiện nay không có tác dụng động viên, khuyến khích cán bộ, công chức tận tâm làm việc, chưa thu hút, giữ nhân tài trong khu vực nhà nước và là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tham nhũng, chất lượng, hiệu quả thấp trong công tác quản lý nhà nước và phục vụ dân. Thêm vào đó là những tồn tại như tiền lương chưa được tiền tệ hoá đầy đủ (tiền nhà ở, điện thoại, xe con, người phục vụ...); quan hệ tiền lương và thu nhập giữa các khu vực hành chính, sự nghiệp, sản xuất kinh doanh ngày càng bất hợp lý, trong đó lương của khu vực hành chính là thấp nhất; hệ thống thang bảng lương theo ngạch bậc hiện hành phức tạp, quá nhiều bậc, khoảng cách giữa các bậc không đáng kể, làm hạn chế tác dụng nâng lương.

**4.2.3.** Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức mới chỉ triển khai bước đầu, chưa thực sự nề nếp và tương xứng với vị trí của nó, chương trình đào tạo chưa thật thiết thực, còn mất cân đối giữa phần lý thuyết chung và huấn luyện kỹ năng, nghiệp vụ cụ thể; môn hành chính học chưa hoàn chỉnh. Cơ sở trường lớp còn sơ sài, không đầy đủ, chế độ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chưa được qui định chặt chẽ, còn bị buông lỏng từ khâu tuyển sinh đến tổ chức lớp học và chế độ sử dụng sau khi được đào tạo. Điều đáng lo ngại là chất lượng công tác của cán bộ, công chức sau khi được đào tạo, bồi dưỡng không được nâng lên là bao. Đặc biệt, việc có đủ bằng mọi giá các

chứng chỉ cần thiết (ngoại ngữ, tin học, quản lý nhà nước, lý luận chính trị vv...) cho thi tuyển dụng, thi nâng ngạch đang dẫn đến hiện tượng trình độ trên văn bằng, chứng chỉ là cao, nhưng thực chất không phải như vậy.

**4.2.4.** Việc sắp xếp, bố trí, bổ nhiệm đề bạt cán bộ, công chức chưa đảm bảo khách quan, khoa học. Nhiều đơn vị hữu khuynh trong công tác nhân sự, nhiều người làm việc tốt chưa được động viên khích lệ và giao nhiệm vụ đúng lúc; những người năng lực yếu cũng không sắp xếp lại để kéo dài, nhiều người tuổi cao, sức khỏe yếu vẫn còn trong biên chế cơ quan, gây ra tình trạng vừa thừa, vừa thiếu, gây ra hẫng hụt giữa các thế hệ kế tiếp trong đơn vị. Trong quá trình giải quyết nhân sự còn cục bộ, tiêu cực trong đơn vị, tạo môi trường cho chủ nghĩa cơ hội phát triển.

**4.2.5.** Việc xây dựng chức danh tiêu chuẩn công chức, xây dựng định mức biên chế còn chậm tiến hành, còn sử dụng các định mức cũ lạc hậu đã qui định hàng chục năm trước đây. Trong bố trí công chức chưa nghiên cứu cơ cấu hợp lý của tổ chức, cơ quan. Cách sắp xếp bố trí còn tùy tiện, không đủ cơ sở để xác định biên chế và giải quyết đúng đắn chế độ, chính sách đối với công chức.

**4.2.6.** Cán bộ, công chức chưa thực sự tận tụy phục vụ nhân dân đúng với tính chất là công bộc của dân. Phong cách, tác phong của một số đông cán bộ, công chức còn chưa đúng mức, tình trạng quan liêu, hách dịch, thiếu văn hoá trong giao tiếp còn khá phổ biến. Một bộ phận cán bộ, công chức suy thoái đạo đức, biến chất, lợi dụng chức quyền tham nhũng, buôn lậu, tham ô, làm giàu bất chính.

***Nguyên nhân của tình hình trên đây là:***

- Công tác xây dựng kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức được tiến hành trong bối cảnh cơ chế tập trung bao cấp vừa mới được thay thế bằng cơ chế kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường nên vẫn còn ảnh hưởng lớn đến tư tưởng, thói quen, tâm lý, lề lối làm việc của một bộ phận cán

bộ, công chức, một số vẫn quen nếp quản lý cũ ít sáng tạo, lợi dụng cơ chế thị trường để kiếm lợi trong thực thi công vụ.

- Về phía chủ quan, chế độ nhân sự chưa đổi mới kịp, trách nhiệm cán bộ không rõ. Việc phân cấp, phân quyền tiến hành chậm trễ, có tình trạng bao biện, lẩn tránh trong công tác nhân sự, nhưng có nhiều việc cũng không ai chịu trách nhiệm triển khai thực hiện.

- Ít tiến hành tổng kết rút kinh nghiệm trong bố trí sử dụng cán bộ, công chức. Việc áp dụng các qui định còn máy móc, dập khuôn. Công tác sửa đổi bổ sung các định mức, tiêu chuẩn và thể chế chậm được triển khai, đặc biệt là những ngành sử dụng nhiều công chức như giáo dục, y tế.

- Thiếu những cơ chế tạo động lực làm đòn bẩy cho công chức tích cực phấn đấu rèn luyện, chưa xây dựng được phương pháp lựa chọn bồi dưỡng nhân tài, đặc biệt là lựa chọn người lãnh đạo đơn vị, những chuyên gia đầu ngành về quản lý kinh tế - xã hội trong thời kỳ mới.

## **5. VỀ CẢI CÁCH TÀI CHÍNH CÔNG**

### **5.1. Những kết quả đã đạt được**

Xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong trong lĩnh vực ngân sách, tài chính công. Do đó đã khắc phục được tình trạng có quá nhiều cơ quan có thẩm quyền quyết định ngân sách (cơ quan kế hoạch, cơ quan tài chính, cơ quan chủ quản).

**5.1.2.** Đã tổ chức lại hệ thống ngân sách bao gồm 4 cấp tương ứng với 4 cấp chính quyền theo nguyên tắc những nhiệm vụ nào địa phương làm được và làm tốt thì giao cho địa phương, đồng thời với giao nhiệm vụ chi thì cân đối đủ nguồn thu.

**5.1.3.** Đã tạo lập được cơ chế động viên, khuyến khích tính năng động, chủ động của chính quyền địa phương thông qua sự ổn định ngân sách địa phương từ 3 - 5 năm, trong thời gian đó nếu địa phương tăng thu thì được tăng chi.

**5.1.4.** Các cơ quan hành chính nhà nước đã phải tuân thủ phương thức quản lý thu, chi ngân sách nhà nước mới theo hướng đã được đơn giản hoá, giảm thủ tục và tránh lãng phí.

**5.1.5.** Xây dựng được và đưa vào hoạt động hệ thống cơ quan kiểm toán với vai trò của cơ quan kiểm tra, kiểm soát tài chính công.

## **5.2. Những tồn tại và nguyên nhân**

**5.2.1.** Thời gian qua chưa xác định rõ cải cách tài chính công là một nội dung của cải cách hành chính Nhà nước phải được tiến hành đồng bộ với cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức.

**5.2.2.** Thẩm quyền quyết định về ngân sách của Hội đồng nhân dân các cấp về cơ bản vẫn là hình thức. Tính chủ động của cơ quan hành chính từ các Bộ, ngành đến Ủy ban nhân dân các cấp trong sử dụng các nguồn lực tài chính công chưa được nâng cao, vẫn phụ thuộc nhiều vào quyền quyết định của các cơ quan kế hoạch và tài chính ở Trung ương và địa phương.

**5.2.3.** Chưa ban hành đủ và đồng bộ các chế độ, chính sách, định mức chi tiêu, do đó vẫn còn nhiều trở ngại cho các cơ quan hành chính trong tổ chức thực hiện ngân sách phục vụ cho các nhiệm vụ được giao của mình.

**5.2.4.** Chưa tạo lập được sự đồng bộ giữa 3 yếu tố là tổ chức bộ máy, tiền lương và ngân sách. Phương pháp tính kinh phí hành chính theo đầu người vừa không sát với yêu cầu nguồn lực tài chính trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính, vừa khuyến khích xu hướng tăng biên chế trong bộ máy mới có nhiều kinh phí.

**5.2.5.** Chậm nghiên cứu để ban hành các cơ chế, chính sách tài chính hỗ trợ cho quá trình thực hiện cải cách hành chính, ví dụ như chính sách cho khoán biên chế và kinh phí hành chính, cơ chế tài chính cho hoạt động của tổ chức sự nghiệp có thu vv...

**5.2.6.** Trách nhiệm của cơ quan kiểm toán không được phân biệt rõ ràng với các cơ quan kiểm tra khác, dẫn tới sự chồng chéo chức năng hoạt động, gây phiền hà cho các đơn vị bị kiểm tra.

## **6. VỀ CHỈ ĐẠO VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH**

Thực tiễn cải cách cho thấy quản lý quá trình cải cách hành chính là một yếu tố cơ bản góp phần bảo đảm thành công của cải cách.

### **6.1. Những kết quả đã đạt được :**

**6.1.1.** Đã bảo đảm được sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với công tác cải cách hành chính. Năng lực quản lý quá trình cải cách hành chính đã từng bước được tăng cường. Cho đến nay hầu hết các Bộ, ngành Trung ương và các tỉnh đã thành lập và đưa vào hoạt động Ban Chỉ đạo cải cách hành chính. Cuối năm 1998, đã thành lập Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ do Thủ tướng làm Trưởng ban. Đầu năm 2000, theo yêu cầu và để tăng cường hơn nữa công tác chỉ đạo, Phó Thủ tướng thường trực đã được bổ sung là Phó trưởng Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ.

**6.1.2.** Công tác chỉ đạo cải cách hành chính đã góp phần khẳng định tầm quan trọng của cải cách hành chính trong công cuộc đổi mới, tăng cường việc giám sát và đánh giá các hoạt động và đưa ra những chủ trương, biện pháp cải cách cụ thể, phù hợp hơn. Điều quan trọng là thông qua đó góp phần tăng cường nhận thức và hiểu biết về cải cách hành chính trong cán bộ lãnh đạo, công chức và nhân dân.

**6.1.3.** Theo yêu cầu, công tác chỉ đạo đã tập trung vào một số vấn đề được coi là trọng điểm trong tiến trình cải cách :

+ Cải cách thủ tục hành chính trong những năm từ 1994 đến 1997.

+ Tổng kết công tác cải cách thủ tục hành chính : Chính phủ trong phiên họp tháng 5/1999 đã thảo luận và thông qua báo cáo tổng kết công tác này.

+ Chỉ đạo tổng kết 3 năm thực hiện mô hình “một cửa, một dấu” cấp quận, huyện ở thành phố Hồ Chí Minh vào tháng 2/2000.

+ Đang chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương xây dựng đề án rà soát chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và tinh giảm biên chế nhằm triển khai Nghị quyết Trung ương 7 (khoá VIII).

**6.2.4.** Việc sử dụng các dự án hỗ trợ kỹ thuật cho cải cách hành chính được bắt đầu từ dự án VIE/92/002 đã góp phần đem lại những kết quả trên lĩnh vực nhận thức, hình thành những khuôn khổ cải cách hành chính phù hợp với điều kiện Việt Nam.

## **6.2. Những tồn tại**

**6.2.1.** Sự chỉ đạo của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ thiếu kiên quyết, thiếu tập trung thống nhất; kết quả thực hiện Nghị quyết Trung ương 8 (khoá VII) và Nghị quyết Trung ương 3 (khoá VIII) còn thấp. Công tác chỉ đạo ở tầm Trung ương chưa cơ bản, còn mang nặng các giải pháp tình thế, thiếu tầm nhìn chiến lược. Cho đến nay vẫn chưa có được một chiến lược cải cách hành chính dài hạn, tạo cơ sở vững chắc cho thực hiện cũng như công tác chỉ đạo và hướng dẫn, kiểm tra đối với Bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương.

**6.2.2.** Nhìn chung vẫn chưa có được sự hăng hái, tính tích cực và chủ động trong triển khai cải cách hành chính, đặc biệt là ở các Bộ, ngành Trung ương. Sự chậm chễ, thụ động của các Bộ, ngành Trung ương đã cản trở không nhỏ những nỗ lực cải cách của chính quyền địa phương.

**6.2.3.** Hoạt động của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính ở các Bộ, ngành và địa phương còn hình thức, chưa đạt hiệu quả mong muốn. Năng lực quản lý quá trình cải cách ở cả Trung ương và cấp tỉnh còn bất cập, còn thiếu các chuyên gia giỏi giúp việc cho các Ban Chỉ đạo. Phần lớn các Ban Chỉ đạo không có cán bộ chuyên trách và kinh phí đủ để hoạt động.

**6.2.4.** Hiệu quả của các dự án hỗ trợ kỹ thuật của quốc tế cho cải cách hành chính còn hạn chế.

## **6.3. Nguyên nhân**

***Tình hình trên đây có những nguyên nhân chủ yếu là:***

**6.3.1.** Nhận thức chưa đầy đủ về ý nghĩa và tác động của cải cách hành chính đối với sự nghiệp đổi mới. Lãnh đạo nhiều Bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương còn coi nhẹ công tác cải cách hành chính, xây dựng chính quyền nhà nước, xếp cải cách hành chính sau rất nhiều những công việc được coi là quan trọng, cấp bách khác.

**6.3.2.** Chưa tìm ra cơ chế hữu hiệu bảo đảm sự chỉ đạo công tác cải cách hành chính có hiệu quả. Chưa xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan trong hệ thống hành chính đối với công tác cải cách hành chính. Ngoài ra, cơ chế và điều kiện cần thiết cho tổ chức hoạt động của Ban Chỉ đạo ở các cấp, các ngành chưa phù hợp.

**6.3.3.** Công tác tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm và thực hiện thí điểm không được chú ý trong quá trình chỉ đạo thực hiện cải cách hành chính thời gian qua.

## **7. ĐÁNH GIÁ CHUNG**

Từ những phân tích, đánh giá về cải cách hành chính ở các lĩnh vực nêu trên đây có thể rút ra một số đánh giá chung như sau:

**7.1.** Cải cách nền hành chính Nhà nước đã trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối đổi mới của Đảng với những yêu cầu và nội dung được xác định ngày càng rõ hơn.

**7.2.** Công cuộc cải cách hành chính đã mang lại kết quả tích cực trên cả ba lĩnh vực là thể chế, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức. Đây là những kết quả bước đầu hết sức quan trọng, góp phần vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thời gian qua. Điều không kém phần quan trọng là thông qua đó đã tăng cường đáng kể nhận thức về yêu cầu và vai trò của cải cách hành chính trong sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

**7.3.** Mặc dù có những kết quả như vậy, nhưng nhìn chung cải cách hành chính là chậm, không theo kịp yêu cầu của công cuộc đổi mới, nhất là đổi mới kinh tế. Nền hành chính nhà nước về căn bản vẫn chưa được cải cách

toàn diện, vẫn mang nặng những dấu ấn của nền hành chính theo cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp.

**7.4.** Nguyên nhân chủ yếu của tình hình này là ở sự không đồng bộ giữa cải cách hành chính với đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới kinh tế; là sự chỉ đạo chưa kiên quyết, kịp thời của cấp Trung ương. Chủ trương, đường lối của Đảng về cải cách hành chính về cơ bản đã có đủ nhưng còn chưa có đủ quyết tâm thực hiện, nhất là ở cấp Trung ương để đưa những chủ trương, đường lối đó thành hiện thực.

## **PHẦN HAI**

### **PHƯƠNG HƯỚNG, NHIỆM VỤ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH**

#### **GIAI ĐOẠN 2001 - 2010**

#### **1. BỐI CẢNH MỚI CỦA NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Giai đoạn phát triển 2001 - 2010 đang đặt đất nước trước những cơ hội và thách thức to lớn, Thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đòi hỏi phải giải quyết nhiều vấn đề, trong đó quan trọng là bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, bảo đảm những tiền đề cho quá trình hội nhập và toàn cầu hoá và tiếp tục xây dựng, phát triển một hệ thống hành chính phù hợp với cơ chế quản lý của một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đang ngày càng rõ nét ở nước ta. Cải cách hành chính vừa là một điều kiện quan trọng bảo đảm cho thành công phát triển kinh tế - xã hội, vừa là một đòi hỏi khách quan.

Trong khi tiếp tục cải cách nền hành chính nhà nước cần hướng tập trung vào hai mục tiêu chính là tăng trưởng kinh tế và phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao là điều kiện cần thiết để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Sẽ đạt được sự tăng trưởng này thông qua phát huy nội lực trong môi trường của nền kinh tế thị trường, trong đó Nhà nước đóng vai trò chỉ đạo, điều tiết và các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần sẽ đóng vai trò ngày càng lớn trong thị trường.

Tăng trưởng kinh tế có liên quan mật thiết với sự hội nhập và hợp tác về kinh tế của Việt Nam vào khu vực và trên toàn thế giới. Chỉ khi nào nền kinh tế của nước ta có thể cạnh tranh một cách thành công trong thị trường xuất khẩu và thị trường nội địa thì lúc đó mới có thể đạt được sự tăng trưởng thực sự. Vì vậy, sự hội nhập thành công vào nền kinh tế thế giới là một yêu cầu tiên quyết cần phải có để đảm bảo cho sự tăng trưởng kinh tế. Đến lượt mình, điều này đòi hỏi phải có sự điều chỉnh các khuôn khổ và quy định pháp lý cho phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về thương mại. Công tác quản lý khung pháp lý cũng sẽ phải đáng ứng được các tiêu chuẩn quốc tế về tính hiệu quả.

Vì vậy, một nền hành chính công có hiệu lực là một yêu cầu tiên quyết tối quan trọng để đảm bảo sự phát triển về kinh tế và xã hội. Ngược lại, một nền hành chính công có vai trò không được xác định rõ ràng và hoạt động thiếu hiệu quả sẽ gây ra sự cản trở lớn đối với các hoạt động nhằm biến các mục tiêu về phát triển kinh tế - xã hội thành hiện thực.

Dân chủ hoá đời sống chính trị trong xã hội có ý nghĩa quan trọng đối với vai trò và hoạt động của hệ thống quản lý hành chính công. Để đạt được điều đó, đòi hỏi phải có một môi trường trong sạch, dân chủ cho phép nhân dân lao động thông qua các cơ chế thích hợp có điều kiện và khả năng kiểm soát bộ máy nhà nước và khiếu nại các hành vi của cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan dân cử như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp sẽ được tăng cường năng lực và công tác dân chủ hoá trực tiếp ở cấp cơ sở được nâng cao. Kết quả là bộ máy hành chính cần phải xác định rõ hơn vai trò và phương thức hoạt động của mình sao cho có thể phục vụ nhân dân và các tổ chức chính trị một cách tốt hơn nữa.

Cải cách nền hành chính công phải được thực hiện dựa trên các kinh nghiệm lịch sử và các yếu tố văn hoá của dân tộc. Cần sử dụng kinh nghiệm và thực tiễn của các nước phát triển nhưng phải áp dụng chúng theo cách sao cho phù hợp với các điều kiện của Việt Nam.

## **2. TÂM NHÌN VỀ NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG TƯƠNG LAI**

Nền hành chính nhà nước phải được định hướng phát triển đáp ứng cho được những yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nền hành chính này có những đặc trưng nổi bật như sau :

Thể hiện ngày càng rõ và đúng vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều đó đòi hỏi bộ máy Nhà nước, các cơ quan hành chính tập trung vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề vĩ mô, tránh can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh.

Chuyển từ một nền hành chính truyền thống mang tính “quản lý” sang một “nền hành chính phát triển”, phục vụ của một nền hành chính của dân, do dân và vì dân, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng.

Một nền hành chính thống nhất, thông suốt, đề cao trách nhiệm cá nhân và tổ chức trong thực hiện các nhiệm vụ nhà nước, đồng thời là một nền hành chính năng động, đáp ứng được những biến động, có khả năng thúc đẩy quá trình hội nhập của đất nước.

Các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức có trách nhiệm đáp ứng nhu cầu của nhân dân và chịu trách nhiệm về quyết định và hành động của mình.

Bảo đảm nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, trong thực thi công vụ.

Có đội ngũ cán bộ, công chức ổn định, có chuyên môn và kỹ năng hành chính thành thạo, trong sạch về đạo đức, tận tụy với công vụ.

Bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động có trật tự, kỷ cương đảm bảo từ trung ương xuống cơ sở và phát huy mạnh mẽ vai trò của chính quyền các cấp trong quản lý công việc cụ thể của mình.

### **3. PHƯƠNG HƯỚNG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH GIAI ĐOẠN 2001 - 2010**

*Phương hướng tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2002 bao gồm:*

**3.1.** Đẩy mạnh cải cách hành chính đồng bộ với đổi mới kinh tế và đổi mới hệ thống chính trị, thể hiện trong thực tế quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước và ý chí của toàn xã hội. Làm rõ mối liên hệ và tác động qua lại của các lĩnh vực cải cách để tạo điều kiện cải cách hành chính có hiệu quả.

**3.2.** Tiếp tục thực hiện mục tiêu của cải cách hành chính là xây dựng một nền hành chính vững mạnh, trong sạch, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, hướng về phục vụ dân và sự phát triển kinh tế - xã hội (một nền hành chính phát triển, phục vụ nhân dân.)

**3.3.** Trong 5 năm tới, thực hiện được một cách căn bản việc chuyển đổi chức năng của hệ thống hành chính sang tập trung vào quản lý hành chính nhà nước, tách rõ chức năng này với các hoạt động sản xuất, kinh doanh và sự nghiệp.

**3.4.** Phân biệt rõ chức năng, trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước trong hệ thống hành chính theo chiều dọc và theo chiều ngang.

**3.5.** Xác định rõ về mặt tổ chức các cơ quan có chức năng hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật với các cơ quan thực thi chính sách, pháp luật.

**3.6.** Thực hiện được bước chuyển thật sự trong phân cấp giữa Trung ương và địa phương, tạo quyền chủ động trong quản lý của chính quyền địa phương, đồng thời làm rõ trách nhiệm của các cấp trong hệ thống hành chính.

**3.7.** Thực hiện đồng bộ 4 nội dung cơ bản của cải cách hành chính: cải cách thể chế; cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy; xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách chế độ tài chính công, trong đó trọng tâm là tổ chức bộ máy và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, từ đó xây dựng cho được khung thể chế hành chính phù hợp cho hoạt động của hệ thống hành chính mới.

#### **4. NHỮNG VẤN ĐỀ CÓ TÍNH NGUYÊN TẮC TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH**

Ngoài việc tuân thủ các nguyên tắc cơ bản chỉ đạo việc xây dựng và đổi mới hệ thống chính trị, cải cách bộ máy nhà nước, tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính phải quán triệt những vấn đề có tính nguyên tắc sau :

- ***Nguyên tắc rõ chức năng, trách nhiệm, thẩm quyền:*** Một việc chỉ giao cho một cơ quan quản lý và chịu trách nhiệm, việc phối hợp thuộc trách nhiệm của chính cơ quan được giao phụ trách công việc này.

- ***Nguyên tắc tách bạch cơ quan làm chính sách với cơ quan thực hiện chính sách:*** Hết sức tránh giao cho một cơ quan nhiệm vụ vừa nghiên cứu, xây dựng, ban hành chính sách, chế độ vừa thực thi các vấn đề đó.

- ***Nguyên tắc thủ trưởng:*** Chỉ huy và chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của cơ quan hành chính do mình phụ trách.

- ***Nguyên tắc dân chủ:*** Minh bạch và công khai.

- *Nguyên tắc dân giám sát:* Kiểm tra và khiếu nại đối với hoạt động của cơ quan hành chính.

## **5. THỰC HIỆN ĐỒNG BỘ NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI**

### **5.1. Về cải cách thể chế của nền hành chính:**

#### ***Phương hướng:***

Chuyển mạnh theo hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế mới của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Thể chế phải tạo được động lực mới cho phát triển kinh tế - xã hội. Cải cách kịp thời thể chế trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội theo hướng tập trung vào tháo gỡ, giải phóng nội lực trong nước, trong dân, khai thác nguồn lực quốc tế, kết hợp nội lực và nguồn lực bên ngoài để chuyển mạnh sang nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, phát triển nhanh, vững chắc nền kinh tế đất nước.

Cải cách thể chế hướng mạnh vào đảm bảo cuộc sống, quyền lợi của dân, tạo khung cơ chế, chính sách để mọi người dân hoàn toàn chủ động trong làm ăn kinh tế, được thuận lợi trong hưởng thụ các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ, nâng cao dân trí, đời sống tinh thần và các phúc lợi dân sinh khác cho cả cộng đồng, quan tâm đến bộ phận dân cư thiệt thòi trong xã hội.

Đổi mới mạnh mẽ thể chế về tổ chức, nhân sự và hoạt động của nền hành chính. Khẩn trương thay đổi những bất cập của thể chế trong tổ chức bộ máy, chế độ nhân sự phù hợp với điều kiện một Đảng lãnh đạo Nhà nước quản lý nền kinh tế thị trường. Cải cách thể chế phải làm rành mạch các quan hệ cơ bản giữa hành chính với doanh nghiệp; giữa hành chính với sự nghiệp, dịch vụ; giữa Trung ương với địa phương.

#### ***Một số giải pháp cụ thể:***

- Tập trung đổi mới một số thể chế quản lý kinh tế đáp ứng nhu cầu bức xúc để giải phóng và phát triển sản xuất, tạo động lực và môi trường tốt để đẩy nhanh tăng trưởng kinh tế; tiếp tục tháo gỡ, tạo thuận lợi cho việc kinh doanh, làm ăn của dân cư và doanh nghiệp.

- Đơn giản hoá các quy định, thủ tục cho phép đầu tư và đăng ký kinh doanh; đẩy nhanh việc nghiên cứu, ban hành các thể chế và thị trường vốn, lao động và bất động sản.

- Đổi mới, hoàn thiện thể chế về tổ chức bộ máy hành chính. Thể chế mới phải gắn với việc làm rõ vai trò, chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính trong quản lý kinh tế - xã hội và cung cấp dịch vụ phục vụ dân trong thời kỳ mới. Thể chế phải rõ trách nhiệm quản lý và cung cấp dịch vụ của từng cấp, từng ngành, từng cơ quan, cán bộ, công chức. Trên cơ sở đó để kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính và bố trí lại nhân lực.

- Đẩy mạnh xây dựng thể chế mới về phân cấp. Chính phủ, Bộ, ngành tập trung vào xây dựng thể chế, hoạch định chính sách vĩ mô và thực hiện chức năng kiểm tra, thanh tra; trực tiếp quản lý và cung cấp một số dịch vụ ở tầm quốc gia. Phân cấp mạnh cho chính quyền cấp tỉnh và cơ sở các lĩnh vực kinh tế dân sinh, dịch vụ phúc lợi xã hội. Tạo khung thể chế tự quản cho các tổ chức sự nghiệp của nhà nước, tổ chức xã hội và tư nhân cung cấp dịch vụ ngày càng tốt hơn cho dân.

- Đổi mới qui trình xây dựng thể chế, pháp luật, khắc phục tính cục bộ, tạo cơ chế phản biện, thẩm định hợp lý để tăng chất lượng của các văn bản pháp luật. Huy động tối đa đội ngũ cán bộ, chuyên gia giỏi ở các cơ quan nghiên cứu, tham mưu và quản lý vĩ mô vào công tác hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật. Có những quy định bắt buộc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, tổ chức, doanh nghiệp cho các văn bản pháp luật. Có cơ chế, qui trình mới để tăng thực quyền lập pháp của Quốc hội.

- Gắn cải cách thủ tục hành chính với cải cách thể chế nói chung để tháo gỡ các vướng mắc cho dân và doanh nghiệp trong hoạt động kinh tế. Thường xuyên rà soát văn bản qui phạm pháp luật, loại bỏ những văn bản lỗi thời, không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp, không ăn khớp làm phát sinh thủ tục phiền hà ngay trong các qui định của pháp luật. Tăng cường công tác tổ chức, kiểm tra thực hiện, nâng cao trách nhiệm hành chính, xử lý những hành vi vi phạm, cửa quyền, tham nhũng, sách nhiễu dân và tổ chức.

## **5.2. Về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước**

### ***Tập trung vào thực hiện những vấn đề chính sau:***

**5.2.1.** Xác định đúng và rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của cả hệ thống hành chính Nhà nước và của mỗi cơ quan từ Chính phủ, các Bộ, ngành đến cơ quan hành chính địa phương các cấp để khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp giữa các cơ quan với nhau về nội dung, đối tượng, phạm vi quản lý trên cơ sở có sự phân công, phân cấp rõ ràng, cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp trong hệ thống hành chính Nhà nước.

Cần tiếp tục có sự đổi mới căn bản về vai trò, chức năng của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường ở nước ta. Điều đó có nghĩa là cần đánh giá lại phạm vi hoạt động của Chính phủ và trên cơ sở đó là của các Bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp. Nguyên tắc chung cần chú ý là trong nền kinh tế thị trường thì Chính phủ không làm mọi việc, do đó cần phân tích các hoạt động để phân loại theo hướng :

- Những việc nhất thiết Chính phủ phải làm và chỉ có Chính phủ làm,
- Những việc cả Chính phủ, nhân dân và các tổ chức phi chính phủ cùng làm,
- Những việc Chính phủ có thể tham gia hoặc không tham gia làm,
- Những việc chỉ để nhân dân và các tổ chức phi chính phủ làm.

**5.2.2.** Tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước theo yêu cầu cơ bản là tinh giản, khắc phục sự công kênh, bất hợp lý; nâng cao chất lượng hoạt động theo hướng hiệu lực, hiệu quả; sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy theo hướng quản lý Nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực bao quát các thành phần kinh tế, xã hội; cải cách vừa đảm bảo giữ được sự ổn định cần thiết, vừa có sự đổi mới, kiện toàn một cách căn bản trong thời kỳ mới.

**Đề Trung ương:** Đối tượng sắp xếp, điều chỉnh chính là giảm các cơ quan thuộc Chính phủ và trực thuộc Thủ tướng Chính phủ đang thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đến mức cần thiết để tăng cường chức năng, trách nhiệm quản lý nhà nước của các Bộ.

Tiếp tục sắp xếp cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của mỗi Bộ, ngành theo chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước được giao và những vấn đề phân cấp quản lý của Bộ cho địa phương.

**Ở địa phương:** Cải cách một cách cơ bản tổ chức, bộ máy chính quyền địa phương theo hướng:

- Trên cơ sở quan niệm thống nhất chính quyền địa phương thuộc hệ thống hành pháp và hành chính Nhà nước, bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Từ đó tổ chức lại chính quyền địa phương cho phù hợp với thực tế, gồm 2 loại:

+ Cấp chính quyền hoàn chỉnh thành lập ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp xã, gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

+ Cấp chính quyền không hoàn chỉnh thành lập ở cấp huyện và quận, phường ở đô thị, chỉ có Ủy ban nhân dân, không có Hội đồng nhân dân.

- Xây dựng và ấn định thống nhất về tổ chức cơ bản các cơ quan chuyên môn của chính quyền địa phương các cấp, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm, tính chất của chính quyền đô thị và nông thôn và giao quyền cho địa phương quyết định một số tổ chức phù hợp với đặc thù địa phương.

- Chế định lại chính quyền xã là một cấp chính quyền cơ sở đích thực, có đủ quyền lực và hiệu lực của cơ quan hành chính nhà nước.

**5.2.3.** Cải cách phương thức hoạt động, sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, các Bộ, ngành và cơ quan hành chính các cấp để nâng cao chất lượng hoạt động đáp ứng những biến động của cơ chế kinh tế thị trường và những thách thức của quá trình hội nhập quốc tế.

Hướng đổi mới là sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ phải tập trung vào làm tốt chức năng nghiên cứu, xây dựng chiến lược, thể chế, chính sách vĩ mô và tăng cường hướng dẫn kiểm tra, theo dõi việc thực hiện các công tác trọng tâm, then chốt, việc thi hành pháp luật đối với tất cả các ngành, các cấp.

Chính phủ phân cấp cho các Bộ, ngành và cấp tỉnh những công việc thuộc phạm vi tổ chức thực hiện và những điều kiện thực hiện.

Tiến hành phân cấp mạnh giữa Trung ương và địa phương với nội dung xác định và qui định rõ những ngành, lĩnh vực do Trung ương quản lý tập trung thống nhất, còn lại phân cấp đầy đủ, toàn diện cho chính quyền địa phương trực tiếp quản lý và chỉ đạo tổ chức thực hiện.

Đổi mới cách làm việc, qui chế vận hành của bộ máy Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp, đề cao chế độ trách nhiệm đối với mỗi cấp, mỗi cơ quan và người đứng đầu để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả chỉ đạo, điều hành.

### **5.3. Về xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức**

Để tạo ra bước chuyển biến cơ bản thực hiện mục tiêu xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước ổn định, chuyên nghiệp, hiện đại phải thực hiện những nhiệm vụ cơ bản sau đây:

- Hoàn thiện qui chế xây dựng đội ngũ công chức, đặc biệt xây dựng và phát triển đội ngũ công chức trong giải quyết tổng thể và đồng bộ của đội ngũ công chức Nhà nước. Trên cơ sở những qui định chung trong Pháp lệnh cán bộ, công chức cần phân loại rõ từng loại công chức, có qui chế cụ thể cho từng loại. Tập trung kiện toàn đội ngũ công chức hành chính Nhà nước; cán bộ chính quyền cơ sở. Có qui chế riêng về công chức hành chính, công chức sự nghiệp, cán bộ Đảng, đoàn thể. Phân cấp cụ thể giữa Trung ương và địa phương để quản lý công chức, tập trung quản lý công chức quản lý nhà nước đặc biệt là công chức các cơ quan Trung ương.

- Hoàn thiện chức danh tiêu chuẩn nghiệp vụ ngạch công chức theo hướng xây dựng đầy đủ chức danh ngạch bậc, mỗi ngạch bậc có tiêu chuẩn cụ thể trên cơ sở rà soát, sửa đổi bổ sung hệ thống các chức danh tiêu chuẩn hiện tại, bỏ những tiêu chí không còn phù hợp với các điều kiện mới, bổ sung thêm những nội dung thiết thực phù hợp với hoạt động của công chức trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Kiên quyết đưa công tác quản lý công chức vào nề nếp dựa trên cơ sở hiện đại hoá cơ sở dữ liệu quốc gia về công chức, thực hiện đầy đủ chế độ thi

tuyển, thi nâng ngạch, chế độ thăng thưởng, và chế độ kỷ luật, bảo đảm chất lượng từ khâu tuyển dụng, thực hiện đầy đủ chế độ đánh giá định kỳ nhưng có thời hạn, lựa chọn bổ nhiệm những công chức có năng lực, đạo đức, đồng thời kiên quyết đưa ra khỏi công chức những người thoái hóa, biến chất, thiếu trách nhiệm, không hoàn thành nhiệm vụ.

- Xây dựng và hoàn chỉnh chính sách tiền lương đối với công chức trên cơ sở đẩy mạnh xã hội hóa các ngành giáo dục, y tế, văn hóa, thông tin. Đưa tiền lương công chức lên trên mức thu nhập bình quân của xã hội, có cơ chế khuyến khích tiết kiệm, sử dụng hợp lý các khoản chi cho bộ máy hoạt động để có điều kiện nâng cao tiền lương công chức, xác định và cấp ổn định quỹ tiền lương trong ngân sách nhà nước, bảo đảm quỹ tiền lương công chức có tỷ lệ hợp lý trong ngân sách tương đương với các nước trong khu vực.

- Đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức trên cơ sở kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng năm năm (2001 - 2005), trong đó đầu tư xây dựng giáo trình đào tạo theo hướng hoàn chỉnh nội dung kiến thức và bổ sung thêm kinh nghiệm quản lý hành chính hàng năm ở nước ta, quy định chế độ học tập, đào tạo, bồi dưỡng cụ thể đối với công chức. Sắp xếp lại hệ thống Trường hành chính và tổ chức các lớp để cán bộ, công chức được thường xuyên thông tin về những thay đổi trong hệ thống hành chính, các chế độ chính sách hiện hành, được bổ sung kỹ năng nghiệp vụ giải quyết công việc.

- Nâng cao đạo đức và trách nhiệm thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, tiếp tục thực hiện tốt Pháp lệnh chống tham nhũng, tạo cơ chế mạnh hơn nữa để dân giám sát hành vi của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ.

#### **5.4. Về cải cách tài chính công**

- Tiếp tục đổi mới chính sách và cơ chế quản lý ngân sách nhà nước. Thực hiện tổng kết đánh giá 4 năm thực hiện Luật Ngân sách nhà nước và tiến hành sửa đổi, bổ sung Luật này cho phù hợp với yêu cầu mới của sự phát triển kinh tế - xã hội theo hướng ngân sách nhà nước phải đảm bảo đủ nguồn lực tài chính cần thiết để duy trì hoạt động bình thường của bộ máy hành chính.

- Đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước theo nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, tập trung sức tạo cho ngân sách Trung ương một sức mạnh tài chính phù hợp, vừa bảo đảm tính độc lập tự chủ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp.

- Sửa đổi thẩm quyền quyết định của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước theo hướng Quốc hội thông qua tổng số thu, chi ngân sách nhà nước là 4 cấp và chi tiết theo lĩnh vực, quyết định chi tiết dự toán ngân sách Trung ương. Tương tự, Hội đồng nhân dân quyết định ngân sách cấp mình và thông qua tổng số ngân sách địa phương chi tiết theo lĩnh vực.

- Xây dựng cơ chế, chính sách về tự bảo đảm chi phí thường xuyên, tiền lương và phụ cấp lương đối với một số tổ chức dịch vụ công trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, bảo hiểm xã hội, phát thanh, truyền hình, vệ sinh công cộng...vv. Thử nghiệm phương thức nhà nước cấp tiền cho các đơn vị này bằng việc nhà nước mua sản phẩm hoàn thành với giá cả phù hợp với chất lượng, tiến độ.

- Mở rộng kiểm toán ngân sách theo hướng bắt buộc và nghiên cứu tạo cơ chế hoạt động thích hợp, bảo đảm tính độc lập tương đối của cơ quan kiểm toán nhà nước trong quá trình hoạt động.

## **PHẦN BA**

### **TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

Quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn 2001-2005 đòi hỏi phải chú ý tới những vấn đề sau:

#### **1. BỐ TRÍ LỘ TRÌNH HỢP LÝ THỰC HIỆN CÁC NHIỆM VỤ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH**

Trong phần hai của báo cáo đã chỉ ra một loạt các nhiệm vụ phải thực hiện từ cải cách thể chế, tổ chức bộ máy, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công. Về nguyên tắc, phải bảo đảm tính đồng bộ trong cải cách, vì việc thực hiện các nhiệm vụ đó có liên quan chặt chẽ với nhau. Tuy nhiên, do tác động mang lại của việc thực hiện các nhiệm vụ cải cách không xuất hiện đồng thời, có việc nếu giải quyết sẽ mang lại tác động ngay, ví dụ như xây dựng và ban hành một hệ thống lương mới bảo đảm cuộc sống của đội ngũ cán bộ, công chức, nhưng cũng có việc phải mất vài năm, thậm chí lâu hơn mới có thể thấy rõ kết quả, ví dụ như đào tạo, phát triển một đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp. Hoặc một số cải cách lại có khả năng tạo điều kiện cho những cải cách sau này nếu có thể được tiến hành ngay từ đầu. Việc rà soát, điều chỉnh lại chức năng, nhiệm vụ và theo đó là những thay đổi về cơ cấu tổ chức bộ máy của các cơ quan trong hệ thống hành chính hay những thay đổi khuôn khổ pháp lý là những cải cách thuộc loại này. Vì vậy, cần có một lộ trình tối ưu hoá việc thực hiện các nhiệm vụ của cải cách. Lộ trình này phải tính đến thời gian thực hiện của những nhiệm vụ tạo ra những tác động xuất hiện không đồng thời xét về mặt thời gian, những nhiệm vụ trọng điểm và cả những nhiệm vụ dài hơn vượt ra ngoài khuôn khổ 2001-2010. Các bước đi cụ thể sẽ được xác định sau căn cứ vào nội dung của các nhiệm vụ phải thực hiện, trong đó đáng chú ý là tập trung vào làm rõ vai trò, chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, trên cơ sở đó làm rõ, rà soát lại chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương.

## **2. BẢO ĐẢM KẾT HỢP ĐỒNG BỘ 2 PHƯƠNG PHÁP TIẾN HÀNH CẢI CÁCH TỪ TRÊN XUỐNG VÀ TỪ DƯỚI LÊN.**

Thực tiễn cải cách hành chính thời gian qua cho thấy các địa phương tích cực hơn, làm được nhiều việc hơn trong cải cách hành chính. Tuy nhiên, tới một mức độ nhất định thì sự cải cách ở dưới lên sẽ vấp phải những vấn đề chỉ có thể được giải quyết ở cấp Trung ương. Những vấn đề cơ bản của cải cách hành chính đều phải được quyết và chỉ đạo thực hiện từ trên xuống như chủ trương, đường lối, phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu, trọng tâm, trọng điểm của cải cách hành chính, những vấn đề về thể chế, tổ chức và nhân sự, chế độ, chính sách vv.. đều thuộc phạm vi Trung ương và do đó nếu không bắt đầu từ đó thì địa phương khó có thể thực hiện. Chỉ những lĩnh vực mà quyền ra quyết định đã được phân cấp thì cấp địa phương mới có quyền chủ động trong thực hiện cải cách. Như vậy, trong tương lai, quyền ra quyết định cần được phân cấp nhiều hơn từ Trung ương đến địa phương. Điều đó sẽ tạo thuận lợi cho các sáng kiến cải cách của địa phương.

## **3. TĂNG CƯỜNG CÔNG TÁC CHỈ ĐẠO THỰC HIỆN**

Việc thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính trước hết thuộc trách nhiệm của các Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Công tác chỉ đạo thực hiện đóng vai trò quan trọng. Về cơ bản, phương thức chỉ đạo thông qua hoạt động của Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, của các Bộ và các tỉnh là phù hợp. Tuy nhiên, cần có những cải tiến để bảo đảm sự chỉ đạo thực sự, tránh hình thức, không hiệu quả. Cần coi trọng những vấn đề thuộc nội dung hoạt động của Ban chỉ đạo như hướng dẫn, kiểm tra, tổng kết kinh nghiệm, nhân điển hình từ thành công của các hoạt động thí điểm. Đồng thời cũng cần chú ý đến việc tăng cường năng lực của bộ phận giúp việc Ban Chỉ đạo (Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính Bộ, tỉnh).

## **4. ĐẨY MẠNH CÔNG TÁC TUYÊN TRUYỀN, NÂNG CAO Ý THỨC XÃ HỘI VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH.**

Cải cách hành chính không chỉ là công việc của riêng hệ thống hành chính, mà phải trở thành yêu cầu chung của toàn xã hội. Vì vậy, cần tăng

cường thông tin để nhận thức về cải cách hành chính trong xã hội được củng cố. Người dân phải tác động, tạo ra những "áp lực" để trở thành "động lực" thúc đẩy cải cách hành chính tiến lên. Điều đó đòi hỏi phải có những hoạt động tuyên truyền, phổ biến chủ trương, phương hướng cải cách hành chính của Nhà nước đến dân thông qua những hình thức thích hợp, đồng thời phải có những cơ chế thiết thực huy động sự tham gia, giám sát của dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính. Cần nghiên cứu những hình thức như mở chuyên mục, chuyên đề, tọa đàm thường xuyên về cải cách hành chính trên các phương tiện thông tin đại chúng, mở các kênh điện thoại nóng tiếp nhận yêu cầu, đề nghị, khiếu nại của dân về hoạt động của cơ quan hành chính, trước mắt tập trung vào một số lĩnh vực nóng bỏng như nhà đất, xây dựng, đăng ký kinh doanh, hải quan, xuất nhập khẩu ..vv

## **5. BỐ TRÍ NGUỒN LỰC PHÙ HỢP CHO CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH.**

Nguồn lực ở đây chủ yếu là nhân lực và tài chính. Cần nhanh chóng có biện pháp để có được những chuyên gia về cải cách hành chính giúp việc trực tiếp cho Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, của Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân tỉnh. Đồng thời phải tính đến yếu tố tài chính nhằm bảo đảm thực hiện thành công những nhiệm vụ, những chương trình cụ thể về cải cách hành chính./.

### **Nơi nhận:**

- Thủ tướng Chính phủ,
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ,
- Ban Chỉ đạo CCHC của Chính phủ,
- Tổ Thư ký Ban Chỉ đạo CCHC,
- Văn phòng Chính phủ, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Bộ Tư pháp,
- Văn phòng Trung ương Đảng,
- Lưu VT, CCHC.

**TM. TỔ THƯ KÝ BAN CHỈ ĐẠO CẢI  
CÁCH HÀNH CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ  
TỔ TRƯỞNG.**

***TS. Thang Văn Phúc*  
PHÓ TRƯỞNG BAN  
BAN TỔ CHỨC - CÁN BỘ CHÍNH PHỦ**